

Equilibrio di bilancio, pratiche del controllo e relazioni inter-organizzative nel sistema delle pubbliche amministrazioni: i nodi da sciogliere per uscire dal circolo vizioso

Gianfranco Rebora – Università LIUC - Cattaneo

La riforma delle regole contabili delle pubbliche amministrazioni indotte dall'applicazione del principio di equilibrio del bilancio sancito dalla recente modifica costituzionale (L. n. 1, 2012) solleva una serie di problemi che vanno molto al di là degli aspetti tecnico contabili.

L'istanza fondamentale cui si è cercato di rispondere è naturalmente la sostenibilità del debito pubblico sulla base delle richieste dell'Unione Europea per finalità legate al controllo delle politiche economiche di sostegno all'euro. Ma il legislatore intende anche sostenere con un vincolo forte come quello costituzionale un processo di riforma rivolto ad adeguare struttura e funzionamento delle AP ai mutamenti sociali ed economici, migliorando il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti.

Se si tratta di questo, l'insieme di norme emergenti nell'ultimo periodo, comprendendo non solo i provvedimenti attuativi della riforma costituzionale ma anche le altre leggi che hanno toccato "finanza e funzionamento degli enti territoriali" (D.L. n. 174/2012 e L. 35/2012), "prevenzione e repressione della corruzione" (L. 190, 2012), "pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni" (D. L.vo 33/2013), appaiono accomunate da un medesimo approccio di cultura e metodo di amministrazione.

Sono riforme che poggiano quasi unicamente sulla norma, e sul suo carattere cogente e sanzionatorio, come strumenti di intervento e di innesco dei cambiamenti desiderati. Nello stesso passaggio dal nuovo dettato costituzionale sull'equilibrio di bilancio alle norme attuative si constata l'irrigidimento in forme di "pareggio" definite in termini meccanici. Ma più in generale è rigido e meccanico tutto l'impianto della normativa emergente

Gli studi più approfonditi a livello internazionale mettono invece in rilievo come le pratiche contabili influenzino in modo forte l'organizzazione e il management, tanto delle imprese, quanto delle pubbliche amministrazioni, e come sia importante considerare in modo integrato i sistemi contabili, organizzativi e manageriali (Miller and Power, 2013).

Le norme sulla contabilità sono solo un aspetto di un insieme molto più ampio e differenziato di elementi che costituiscono un *accounting complex*: non solo leggi, ma idee e modi di pensare, strumenti burocratici e gestionali, modelli e prospetti contabili, tipologie di reportistica, standard di riferimento; oltre questi aspetti più tecnici, contano poi anche le prassi operative, le competenze e gli orientamenti professionali di cui sono portatori i professionisti della contabilità, del controllo, della rendicontazione.

C'è molto più quindi di un processo puramente normativo e anche di un ordinamento tecnico: l' *accounting complex* è un "potente sistema di rappresentazione della vita sociale ed economica" che orienta le azioni e le attese collegando procedure tecniche e meccanismi di computo con un'ampia gamma di attese e fini istituzionalmente riconosciuti.

In questa prospettiva di analisi, le pratiche contabili svolgono diverse funzioni: definiscono spazi ed entità di rilevanza economica, individuano mediazioni e collegamenti tra diversi attori, offrono tracce di riferimento per valutare i risultati o la performance, alimentano l'energia, la motivazione, l'identità stessa dei soggetti collettivi e individuali (Miller and Power, 2013: 585).

In un contesto come quello delle PA italiane, così bisognoso di riforme incisive, diviene davvero importante porre attenzione a questo più ampio complesso di elementi tra loro correlati e interdipendenti nel cui ambito si inserisce e si colloca la rappresentazione contabile delle amministrazioni e della loro economia ed organizzazione. Sono queste più ampie combinazioni, non le semplici norme, che hanno la capacità di stabilizzarsi come fatti compiuti, fino a divenire parte del modo stesso in cui le organizzazioni si comprendono e sostengono la loro identità di attori sociali ed economici.

Accogliendo questa traccia di ragionamento, si può tentarne un'applicazione alla prospettiva di riforma delle PA in Italia, individuando alcuni nodi fondamentali. Emergono in particolare quattro questioni da affrontare per inserire le riforme della

contabilità pubblica in un processo che risponda all'esigenza di fondo di adeguare struttura e funzionamento delle AP ai mutamenti sociali ed economici e di migliorare il rapporto tra risorse e risultati.

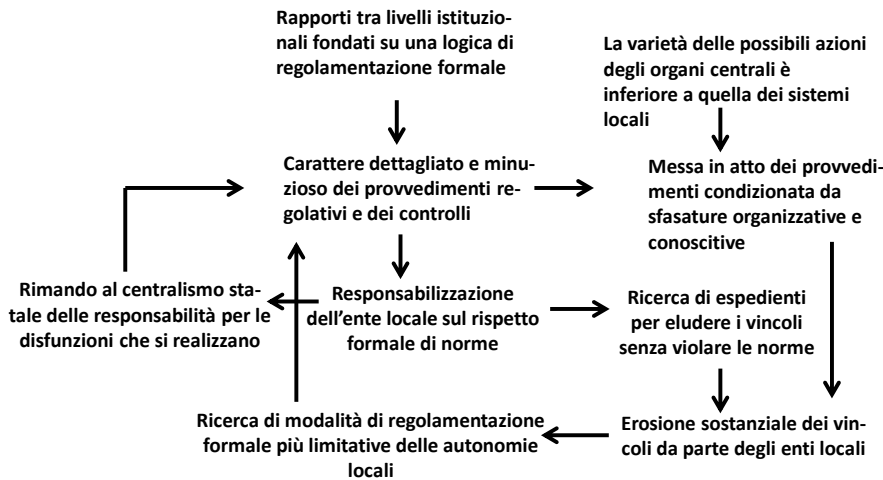
Il primo nodo è costituito dalla necessità di individuare mediazioni più persuasive tra il governo centrale degli equilibri di bilancio e lo spazio di azione delle autonomie (territoriali e funzionali). Non va dimenticato che per la UE conta il bilancio consolidato delle PA e quindi occorre una garanzia dell'equilibrio complessivo. La contraddizione irrisolta tra una retorica delle autonomie (federalismo, decentramento, ecc.) e la dura realtà dei vincoli centralistici ha caratterizzato gli ultimi 15-20 anni. Ora si tratta certo di riconsiderare tutto il sistema normativo sul federalismo fiscale, con la legge n. 42/2009 e i successivi decreti, ma occorrerebbe farlo uscendo da un'impostazione di metodo che si è rivelata improduttiva.

Purtroppo a distanza di 30 anni si deve constatare che il circolo vizioso che si era allora individuato nelle relazioni inter-organizzative tra enti locali e organi centrali di controllo (Rebora, 1983: v. FIG 1) ha continuato nel tempo a riprodursi. Al proposito, infatti si scriveva (pp.- 96-97):

“La logica di regolamentazione formale che le impronta [le relazioni interistituzionali] si traduce in provvedimenti dettagliati e minuziosi, che appaiono rivolti a porre limiti ad ogni tipo di atto e decisione. La responsabilizzazione degli enti locali verso lo Stato, di conseguenza è interpretata solo nel senso del rispetto formale dei provvedimenti e regolamenti imposti.

D'altra parte, specie in presenza di un contesto ambientale dinamico e in trasformazione, al livello istituzionalmente superiore non c'è modo di verificare nel merito le diverse azioni intraprese dagli enti locali; il numero delle possibili azioni e reazioni è necessariamente di gran lunga inferiore a quello delle possibili opzioni degli enti. Ne discende che l'attività di regolamentazione è condizionata da sfasature organizzative e da carenze conoscitive che ne riducono l'efficacia rispetto ai suoi stessi scopi. A ciò si aggiunge che gli enti locali non responsabilizzati su questi scopi cercano in tutti i modi di raggiungere i propri anche per vie traverse e non tenendo conto delle compatibilità che la regolamentazione statale cerca di affermare; nascono così tutta una serie di espedienti volti a eludere i vincoli senza violare apertamente le norme, come avviene per esempio nell'area dei provvedimenti sulla finanza locale, sempre orientati a contenere la spesa, ma di fatto sostanzialmente soggetti a 'scacchi clamorosi' ”.

FIG. 1 - Il circolo vizioso nelle relazioni interorganizzative fra enti locali e organi centrali di regolamentazione (Fonte : Reborà G., 1983: p. 97)



Nonostante le suggestioni del federalismo, l'esigenza di controllare la spesa dal centro continua a indurre "un carattere dettagliato e minuzioso dei provvedimenti regolativi e dei controlli"; l'alleggerimento, per un periodo, di questi ultimi ha finito per produrre una reazione drastica, con le diverse versioni del "patto di stabilità" e, ultimamente, con norme sempre più centralistiche del tipo del D.L. 170/2012.

E' invece necessario trovare forme di controllo e di responsabilizzazione delle autonomie più "intelligenti", in grado di mediare tra le opposte esigenze.

C'è un secondo nodo, che può risultare utile affrontare insieme al primo. Si tratta della definizione di spazi di esercizio di un'autonomia economica responsabile secondo termini nuovi, che aiutino quindi anche nella ricerca di equilibri meglio mediati tra governo centrale ed entità autonome. Qui si scontano alcuni limiti del modo in cui un discorso "aziendale" è stato applicato nelle PA. La ricerca di efficienza, anche attraverso l'introduzione di logiche manageriali, si è sviluppata per linee verticali, nei singoli enti, con limiti che nel tempo sono emersi con evidenza; ora, diviene sempre più importante operare su scala più ampia e aperta, valorizzando le connessioni e ricercando incrementi di produttività e miglioramenti di qualità per linee anche orizzontali. Per esempio, la gestione del personale potrebbe essere demandata ad ambiti inter-organizzativi di area vasta; più in generale, questo può valere per molte attività di amministrazione generale, o per servizi di supporto; ma questo richiede una definizione di spazi gestionali adatti a

valorizzare al massimo le risorse disponibili con chiara identificazione delle aree di responsabilità.

Questo aspetto chiama subito in causa il terzo nodo che si vuole porre all'attenzione: si tratta del collegamento tra gli equilibri contabili e la rappresentazione della performance. Nel momento in cui si assegna un rilievo formale forte a un risultato contabile, questo assume una forza propria, diventa un riferimento in base al quale si arriva a definire successo o fallimento di iniziative, progetti e organizzazioni. Non sempre vi è sufficiente consapevolezza di quanto la rappresentazione formale dei risultati assuma peso nei diversi tipi di organizzazioni, anche in modo disgiunto e indipendente dalla funzionalità. Le norme emergenti, sia riferite a ordinamento contabile e controlli, sia in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, hanno assunto un deciso orientamento nel diagnosticare situazioni di fallimento o scostamento da una sana gestione; si pensi alle disposizioni su dissesti e pre-dissesti amministrativi e anche a quelle sul contrasto alla corruzione. L'allineamento formale rispetto a parametri e indicatori può divenire in questo contesto riferimento privilegiato anche rispetto all'efficacia degli interventi o al valore pubblico generato. Da sempre, del resto, le amministrazioni pubbliche sono esposte ai fenomeni dei comportamenti opportunistici, del *gaming*, del *perverse learning*, dell'illusione del controllo; questo in ragione della strutturale ambiguità delle relazioni fini-mezzi, dell'incompletezza delle misurazioni possibili, dell'assenza di prezzi di mercato.

Anche la spinta verso la valutazione della performance può essere accolta con modalità più intelligenti, valorizzando modalità esplorative e riflessive, che considerino interdipendenze e connessioni orizzontali, ed evitando la trappola dei comportamenti difensivi che privilegiano la ricerca di conformità e che alla fine hanno l'effetto di orientare sempre più risorse ed energie intellettuali nel senso delle funzioni serventi, di supporto, di amministrazione generale (di auto-amministrazione se si preferisce).

Infine, la pressione per forme più accurate di accountability, sostenute da nuovi criteri contabili ed anche portate a manifestarsi in una molteplicità di strumenti previsti dalla normativa consolidata ed emergente (piani delle performance, della trasparenza, del contrasto alla corruzione, relazioni di inizio e fine mandato, ecc.) richiama un altro punto problematico. Occorre garantire e sviluppare uno spazio di soggettività, in sostanza uno spazio di libertà e di scelta al livello sia delle

istituzioni/organizzazioni, sia a quello degli individui che operano al loro interno nei diversi ruoli di responsabili politici, di manager, di operatori professionali.

Le mediazioni tra governo centrale e autonomie, l'allargamento della scala per l'esercizio di responsabilità gestionali, una valutazione "riflessiva" della performance acquistano significato se si combinano nell'alimentare un'energia propria di "mondi vitali", uno spazio aperto anche per l'affermarsi della soggettività di istituzioni, ruoli organizzativi e persone.

Un sistema di regolazione economica di attività così complesse come quelle delle nostre PA comprende molteplici elementi che non possono essere tutti artificialmente costruiti o progettati, ma sono anche frutto di assestamenti e combinazioni di assetti preesistenti e soprattutto di energie soggettive.

In questo senso, si dovrebbe pensare alle regole contabili, ma soprattutto ai sistemi di controllo e ai diversi elementi che confluiscono nell' *accounting complex*, non solo come strumenti tecnici ma come parti di un ambiente che orienta l'attenzione di molteplici attori organizzativi che si sforzano di svolgere i propri compiti in modo appropriato, ma anche aperto a diverse possibili interpretazioni, offrendo evidenza alla propria performance e accettando che questa sia monitorata e valutata.

La performance, organizzativa e individuale, non può essere solo il risultato asettico di scelte e comportamenti che occorre monitorare e controllare per massimizzare l'utilità ed esorcizzare l'errore o la devianza; se performance è un termine usato anche nel contesto delle arti e dello sport, esso evoca l'impatto visivo, interattivo, comunicativo e spettacolare di una prestazione, come ad esempio quella che un attore teatrale compie sul palcoscenico o un team sportivo sul campo di gioco.

Normative dettate da un tempo di crisi rischiano invece di appiattire e depotenziare in chiave difensiva i comportamenti soggettivi, dei responsabili politici e dei manager pubblici in particolare. Se non c'è spazio né opportunità per incentivi e premi di ordine economico, servirebbe una molto più energica valorizzazione del potenziale di motivazione intrinseca proprio delle funzioni pubbliche; ma solo progetti e processi di cambiamento dotati di sufficiente scala dimensionale e di adeguato respiro strategico possono mettere in movimento una realtà altrimenti destinata a stagnazione e declino (v. in merito: Rebora, 2012).

Riferimenti

Miller P. and Power M. (2013), "Accounting, Organizing, and Economizing. Connecting Accounting Research and Organization Theory", *The Academy of Management Annals*, 7 (1): 555-603

Rebora G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per l'amministrazione pubblica*, Giuffrè, Milano

Rebora G. (2012), "Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020", *LIUC Papers* n. 260
<http://www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/260.pdf>