



XII Riunione scientifica
POLITICA FISCALE, FLESSIBILITÀ DEI MERCATI E CRESCITA
Pavia, Collegio Ghislieri 6 - 7 ottobre 2000

**L'EFFICIENZA DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE: CONSIDERAZIONI E
PROPOSTE DOPO LA RECENTE RIFORMA DEL
BILANCIO DELLO STATO, IN ITALIA**

Nino Luciani
Università di Bologna

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

S.I.E.P. - SOCIETA' ITALIANA DI ECONOMIA PUBBLICA
Pavia - Convegno annuale 6-7 ottobre 2000

UNIVERSITA' DI BOLOGNA

NINO LUCIANI
Dipartimento di Scienze Economiche

L'EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:
CONSIDERAZIONI E PROPOSTE DOPO LA RECENTE
RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO, IN ITALIA

I.- Scopo di questo studio

II.- La riforma in breve: organizzazione della P.A. per processi produttivi, contabilità economica per centri di costo, contrattualizzazione della dirigenza e budget per obiettivi

III.- Ruolo del budget per la formazione di un "saldo di bilancio", quale misura dell'efficienza della P.A. . L'outsourcing nella P.A.

IV.- Importanza della remunerazione del management in base al risultato di gestione. Verso la remunerazione del management in base al "saldo di bilancio" ?

V.- Possibile dualismo tra "saldo di bilancio" e "obiettivi" assegnati. Per una definizione di risultato di gestione, collegato con la prestazione dei servizi

VI.- Come utilizzare le "prestazioni finali", aggiuntivamente al saldo di bilancio, per la remunerazione della dirigenza. Sondaggi di opinione

VII.- Per un ruolo dell'utenza finale "dentro" la gestione della P.A. . Come far vivere il principio di concorrenzialità nei casi più ostici

I.- Scopo di questo studio

Scopo di questo studio è fare alcune proposte per la promozione dell'efficienza della P.A. mediante l'uso del budget per obiettivi al management pubblico, e la conseguente sua remunerazione secondo i risultati.

L'idea di base è stata da me illustrata in uno studio di qualche anno fa¹, anche se la mancanza della contabilità economica nella P.A., in Italia (e non solo in Italia), rendeva forse prematura, ai fini pratici, l'idea stessa. Sono adesso stimolato a riprendere l'argomento dalla riforma del bilancio dello Stato, applicata in Italia dal gennaio di quest'anno (2000), e presentata agli studiosi in un recente convegno di contabilità pubblica^{2,3}, a

¹ Luciani, N. [1994], *Economia delle scelte pubbliche di beni e servizi*, ed. F. Angeli, Milano.

² Si veggia: Università di Teramo (Facoltà di Scienze Politiche) [2000], "Il nuovo bilancio dello Stato", XVIII Convegno nazionale di contabilità pubblica, Teramo 12-13 maggio 2000. Si veggia, inoltre: Bernardi L. [1997], "I problemi dei conti pubblici, in AA.VV. [1997], a cura di Ragazzi G., "Trasparenza dei conti pubblici e controllo della spesa", Roma; Lo Faso S. - Vittimberga [1994], Procedure e strumenti per l'erogazione della spesa pubblica e la rendicontazione della Banca d'Italia, in Banca d'Italia, "Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica", Roma; Ferro P. - Salvemini G. [1999], Le riforme del bilancio statale e dei controlli: nuove regole di

cui ho partecipato. Nel frattempo ho potuto anche valermi di alcune esperienze sul campo, come consigliere di amministrazione dell'Università di Bologna, dove l'idea è stata applicata parzialmente con l'attribuzione di budget ai Presidi di Facoltà per la remunerazione degli incarichi annuali di insegnamento.

In questo studio, le soluzioni sono ricercate applicando il criterio dell'individualismo metodologico, proprio della scuola di public choice, e qui applicato ai dirigenti della P.A.: nel senso che è ricercata la possibilità di promuovere l'efficienza della P.A. legando il reddito dei dirigenti ai risultati di gestione, dato il budget per

costituzione fiscale, in "Economia pubblica", n. 5, Torino; Verzichelli L. [1999], "La politica di bilancio", Il Mulino, Bologna; De Ioanna P. [1993], "Parlamento e spesa pubblica", Il Mulino, Bologna.

³ La precedente, più importante, riforma del bilancio dello Stato, in Italia, risale al 1964. Esso, tuttavia, pur arricchendosi, di una classificazione economica e funzionale delle voci di entrate e spesa, rimane fondato geneticamente sulla classificazione amministrativa, preesistente, e rimane un bilancio finanziario. La ragione è connessa con l'esigenza di agevolare il controllo di legittimità e di merito (quando richiesto) degli atti amministrativi di prelievo e spesa, da parte della Ragioneria (controllo interno) e della Corte dei Conti (controllo esterno). Altri ammodernamenti sono, in quell'anno, l'adozione dell'anno "solare" (in luogo di quello "luglio-giugno"), e l'unificazione della legge di bilancio per tutti i Ministeri. Rinvio a: Ministero del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato) [1964], "La nuova struttura del bilancio dello Stato, in applicazione della legge 1 marzo 1964, n. 62", Roma.

Si dovrà arrivare al 1 gennaio 2000 per trovare una riforma totalmente innovativa, e che è la contabilità economica per centri di costo, a supporto di una struttura organizzativa per processi produttivi, con budget per obiettivi alla dirigenza. Da una indagine bibliografica sull'argomento, non ho trovato iniziative di questo tipo in altri Paesi. Ciò, peraltro, viene precisato innanzitutto dal Gruppo di studio e proposta della riforma, secondo cui " non esistono significative esperienze a cui far riferimento" (Cfr.: Conte, C. [1997], "Analisi dei costi e controllo di gestione nelle amministrazioni dello Stato", Atti del Forum di apertura del Ciclo seminariale, Collana del CNEL: STRUMENTI, Roma 26 febbraio 1997, p. 16. Questo processo, proprio perchè radicalmente innovativo, ha richiesto un lungo iter di adeguamenti normativi, di cui elenco qui, brevemente, i principali:

- Legge 421/1992, Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale". Essa è la delega di base;

- D.Leg.vo 29/1993, "Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego". Essa stabilisce, tra l'altro, che gli stanziamenti vadano determinati in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi, concretamente perseguibili e quindi non con quantificazioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale. Essa introduce, poi, la contabilità economica, la distinzione tra potere di indirizzo politico e potere amministrativo, la distinzione tra bilancio per la decisione parlamentare (strutturato in unità previsionali) e bilancio per la gestione (strutturato a livello di capitoli) con fini di misurazione dei risultati. Contiene i principi ispiratori del nuovo processo decisionale. Identifica i centri di costo negli Uffici di livello dirigenziale generale.

- Legge 20/1994, "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti". Essa limita notevolmente le funzioni di controllo esterno della Corte (cfr. art. 3), rispetto alla tradizione;

- Legge 59/1997, "Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa";

- Legge 94/1997, "Norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio". Essa riforma il bilancio dello Stato. In particolare dispone che il bilancio sia articolato in unità previsionali di base, in modo che a ciascuna corrisponda un "unico centro di responsabilità amministrativa".

- D.Leg.vo 279/1997, "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato". Su delega della legge 94/1997, istituisce il sistema unico di contabilità economica delle amministrazioni pubbliche per centri di costo, come supporto al controllo interno di gestione, al processo di formazione del bilancio di previsione ed alle decisioni di finanza pubblica. Il nuovo sistema contabile deve rilevare quanto emerge dal confronto tra obiettivi e risultati di un processo decisionale articolato in:

- a) programmazione (definizione obiettivi, programma risorse, dotazione budget, tempi di attuazione);
- b) gestione (attuazione obiettivi e contestuale rilevazione degli eventi verificatisi);
- c) controllo (verifica aderenza dei risultati agli obiettivi, a date scadenze infrannuali);
- d) consuntivazione (dare conto delle risultanze definitive, rispetto agli obiettivi)

- D.Leg.vo 286/1999, "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". Essa ridefinisce il controllo: a) ci sarà il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile da parte della Ragioneria e di altri servizi ispettivi; b) la valutazione e il controllo strategico da parte di appositi uffici, referenti agli organi di indirizzo politico.

- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Analisi dei Costi e dei Rendimenti, Circolare n. 32/1999 "Sistema unico di contabilità analitica per centri di costo: ...D. Leg.vo 279/1999 - Amministrazioni centrali dello Stato: budget economici per l'anno 2000", Roma 1999.

- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, "Budget dello Stato per l'anno 2000, Roma feb. 2000.

obiettivi a loro attribuito, e questo in modo analogo a quanto avviene nell'impresa privata, in cui (tra l'altro) il reddito dei managers è legato al profitto o alla perdita (ossia al saldo di bilancio).

Questa impostazione appare scontrarsi, a prima vista, con quella tradizionale della scienza delle finanze che, invece, la ritiene di impossibile applicazione perchè i beni pubblici, per loro natura, non ammettono la possibilità di ricavi da confrontare con i costi. Sarà mia cura non solo dare spiegazione del modo come il meccanismo del budget, assunto dalla riforma, la rende applicabile, ma anche della possibilità di migliorare la riforma stessa sui punti, in cui (a mio giudizio) essa sorvola forse eccessivamente sugli antichi ostacoli alla soluzione di questa problematica.

II.- La riforma in breve: organizzazione della P.A. per processi produttivi, contabilità economica per centri di costo, contrattualizzazione della dirigenza e budget per obiettivi

Il vecchio sistema di gestione privilegiava l'aderenza dei procedimenti alla normativa, piuttosto che i risultati, e ciò dava luogo ad un meccanismo lento e deresponsabilizzante. In nota⁴ riporto le grandi linee di questo sistema, quale partenza dallo stato dell'arte.

⁴ In economia pubblica, il governo è l'attore che svolge il compito di produttore di beni e servizi pubblici e, dunque, è il "lato offerta" (per ripetere un concetto proprio dell'economia di mercato). Rispetto al governo, la P.A. è uno strumento tecnico per l'attuazione "finanziaria" e "reale" del bilancio dello Stato. In particolare, la P.A. attua gli obiettivi ad essa assegnati dal governo e rappresenta al medesimo, sotto forma di proposta, le proprie necessità finanziarie, ai fini dell'attuazione degli obiettivi, affidati alla sua valutazione. Essa, inoltre, fa proposte di ulteriore fabbisogno finanziario, in ordine a progetti di obiettivi aggiuntivi, sottoposti al suo studio. La sintesi di queste necessità è il pacchetto finanziario che il governo propone, infine, al parlamento, quale espressione del proprio punto di vista circa i servizi, che vuole erogare nel tempo.

Questa visione del rapporto tra governo e P.A. è all'origine della teoria principale/agente, delineata dall'economia pubblica, ma che è una semplificazione eccessiva della realtà. Rinvio all'exkursus critico di: Bognetti, G. [1990,], "Il problema della forma istituzionale nella prestazione dei servizi pubblici", in Giardina, E. [1990] (a cura di), *Impresa pubblica, privatizzazione e regolamentazione*, Franco Angeli, Milano, p. 42. Ma riprendiamo l'argomento, per tornare poi sulle ragioni di questo eccesso di semplificazione.

Dentro la P.A. si distingue, poi, l'"amministrazione" (o burocrazia in senso stretto), dalla "gestione" (o management). La prima è l'attività tecnica di assistenza e supporto alla gestione (valutazione e scelta dei progetti, contabilizzazione, controllo dei risultati, ...) , in base al diritto amministrativo Vi sono due livelli di amministrazione: quello di "alta amministrazione", e che si svolge alle dirette dipendenze degli organi politici; e quello di "amministrazione ordinaria", e che si svolge alle dipendenze degli organi di gestione. La gestione è l'attività esecutiva degli obiettivi di produzione affidati dagli organi politici alla P.A. .

A sua volta, il parlamento esprime i bisogni dei cittadini e quanto essi sono disposti a pagare, in termini di "prezzi pubblici" e imposte, e dunque esso è il "lato domanda", funzionalmente analogo a quello dei consumatori, nel mercato. Nell'esprimere i bisogni della collettività il parlamento fa un percorso simile a quello del governo, ma autonomamente, e dal punto di vista dell'utenza, vale dire quale interprete dei bisogni pubblici, secondo un proprio ordine di priorità. Funzionalmente, ciò non richiede anche una conoscenza tecnica dei problemi.

Tuttavia, poichè il "parlamentare" è perdente, dal lato tecnico, nel rapportarsi col governo e con la sua P.A., è divenuto usuale in anni recenti, non solo in Italia, che anche il parlamento si valga di strutture tecniche nella traduzione finanziaria dei bisogni pubblici, tenuto conto della scarsità relativa delle risorse pubbliche. Dalla contrattazione tra governo e parlamento scaturisce, infine, il bilancio dello Stato, affidato all'attuazione da parte della P.A. .

Ai fini della sua attuazione, il bilancio è strutturato in modo da interfacciarsi con i vari organi della P.A. Nella struttura tradizionale, il bilancio è organizzato in due colonne (Entrata e Spesa), a loro volta sotto-strutturate in "titoli" economici, infine sotto-strutturati in centri amministrativi di spesa (Ministeri), grosso modo riferibili a funzioni differenziate.

In questo schema, l'unità elementare del bilancio è, come noto, il "capitolo", e dunque ad ogni Amministrazione dell'entrata o della spesa viene affidata una parte del bilancio, costituita da un dato numero di capitoli. Di norma il "decisore finale" (qui definito come l'organo competente ad emettere una "decisione definitiva", che è l'ultima di una serie di decisioni prese in fasi precedenti da altri organi, la cui rispettiva decisione positiva dev'essere acquisita preliminarmente) è il Ministro (o un suo delegato), ed ogni suo atto di entrata o spesa è sottoposto al controllo di apposito organo, che in Italia è la Ragioneria, per il controllo interno alla P.A. . In Italia (organismi analoghi esistono in altri paesi europei) c'è, poi, la Corte dei Conti per il controllo esterno alla P.A., ossia come *longa manus* del parlamento, ai cui essa fa un rapporto finale, in sede di consuntivo.

Di norma il controllo è di legittimità, ossia consiste nel verificare: a) se la voce di entrata o di spesa è prevista nel corrispondente capitolo del bilancio approvato dal parlamento; b) se c'è la capienza (in caso si tratti di una spesa); c) e se il decisore ne ha la "competenza" per materia (ossia è abilitato, in un dato campo di esigenze, da un organo investito del potere decisionale originario). Raramente il controllo è di merito, anche perchè la valutazione originaria di merito è legittimamente esprimibile solo da chi ha specifiche e riconosciute professionalità (magari in seguito a concorso pubblico), per cui ogni eventuale contestazione e' sempre un

problema inestricabile. Il ponte sullo stretto di Messina è un caso estremo di difficoltà di dimostrazione che l'un progetto è migliore dell'altro.

Qualora, a fine anno finanziario, il consuntivo non corrisponda a quanto previsto ed autorizzato in entrata o in uscita (tenuto conto anche degli aggiustamenti intervenuti in itinere - di solito verso ottobre), si "dovrebbe" in qualche modo ravvisare una inadempienza o responsabilità "amministrativa" del decisore, competente per l'entrata o per la spesa. Dal punto dell'efficienza", questo significa che il migliore decisore di entrata o di spesa è colui che esegue puntualmente e tempestivamente il bilancio e, dunque, sarebbe un indicatore di inefficienza il far luogo a "residui" a fine anno, ossia a ritardi nell'esecuzione del bilancio, una volta presi degli impegni.

Questa configurazione dell'efficienza della P.A. è, tuttavia, solo una rappresentazione astratta dei gradi di inefficienza della stessa, quale conseguenza della preminenza dell'esigenza di prefigurarla staticamente, ai fini di proteggerla a priori da date deviazioni. Infatti, è nella natura delle cose che la previsione non corrisponderà esattamente al consuntivo, perché le esigenze correnti sono mutevoli e dunque che un consuntivo diverso dal preventivo non implica da sé stesso una responsabilità.

Solo nei casi di grande divario tra preventivo e consuntivo si può giustificare una presunzione di inefficienza oggettiva della P.A., in vario grado, e tuttavia, per definizione, essa non è collegabile direttamente con l'inefficienza delle singole persone. In questo senso, per identificare delle responsabilità personali occorrerà fare dei passaggi di seconda e ulteriore approssimazione al concreto.

In primo luogo occorrerà distinguere tra responsabilità politica, propria dei rappresentanti dell'elettorato, e responsabilità amministrativa, propria del management nei confronti della classe governante. E per spiegare, strutturalmente, una "inefficienza personale del management" nei confronti del governo, occorrerebbe che il rapporto dell'uno verso l'altro sia di stretta dipendenza. In realtà si tratta di un rapporto di dipendenza sui generis.

Per spiegarlo, si deve introdurre esplicitamente l'ipotesi che il sistema politico sia imperfetto, per sua natura. Questo significa che, nelle scadenze elettorali, i membri del governo e del parlamento non siano prontamente sostituibili dal popolo, in caso di valutazione negativa dei risultati della loro azione, e che anzi sia possibile ravvisare la possibilità dell'inversione dei ruoli: vale dire, la classe governante possa sottomettere (sia pur in vario grado) il popolo, strumentalizzando la P.A. .

Quale conseguenza di detta ipotesi, nelle costituzioni politiche compare non solo la separazione tra i poteri fondamentali (governo, parlamento, magistratura), ma anche l'affidamento di un ruolo con valore costituzionale alla P.A. nell'equilibrio dei poteri. Ciò si esprime nel configurare la P.A. come un potere dotato di autonomia nel procedimento decisionale, pur essendo essa, funzionalmente, alle dipendenze del potere politico. (Nella Costituzione italiana, l'art. 9, 1° comma, recita: "; e l' art. 98, 1° comma recita: "). E' in questo senso che è una semplificazione eccessiva della realtà la ricordata spiegazione del rapporto tra organi politici e organi amministrativi, in termini di rapporto tra principale/agente.

Al tempo stesso poichè, per la natura stessa delle cose (ossia, poichè per la natura dei beni e servizi pubblici, la P.A. non fa prestazioni individuali a pagamento) la retribuzione del management pubblico è determinata, grosso modo, in modo "fisso" nel breve-medio periodo e, al più, in modo "variabile", ma per salti, solo nel lungo periodo a seconda delle "posizioni" in progressione piramidale (relativamente poche), occupabili nella gerarchia della carriera.

In queste condizioni, in cui non è possibile legare la velocità della carriera ad un premio collegato coi risultati di gestione, viene introdotta implicitamente anche l'ipotesi che la "fissità della retribuzione" contrasti con la naturale aspirazione dell'uomo al miglioramento della propria situazione, in base al merito. Di conseguenza, per impedire possibili deviazioni "personali" dall'interesse della P.A. , il criterio generale adottato è suddividere le decisioni della P.A. tra le sue componenti elementari ed affidarle a diversi, separati, decisori "parziali". Ognuno, a sua volta, dovrà mostrare di aver fatto la scelta migliore, tra più possibilità, e questo secondo precise procedure (votazioni a maggioranza negli organi collegiali, indizione del concorso nel caso di forniture di merci o servizi di terzi alla P.A., ecc. .)

In questo modo, ogni decisione finale, inevitabilmente, richiede più tempo rispetto al caso in cui vi sia un solo decisore per tutti gli elementi della decisione complessiva. Non solo, ma l'allungamento temporale dipende oltre che dal tempo di ogni decisione parziale, anche dal tempo della staffetta incaricata dei collegamenti. In questo senso l'inefficienza da ritardo viene a giustificarsi come il necessario prezzo per impedire difetti più gravi della P.A. (vedi sopra), e cade la gran parte dei presupposti per imputare a chicchessia delle responsabilità di gestione.

Dentro questo quadro, è noto che la P.A. ammette anche grandi eccezioni nei casi in cui, come per le imprese pubbliche, le prestazioni siano a pagamento individuale, simili a quelle delle imprese private e la durata standard del procedimento decisionale tipico della P.A. sia incompatibile con la necessaria tempestività delle prestazioni da effettuare in detti casi. In tali casi, infatti, le "imprese pubbliche" sono dotate di autonomia di gestione, salvo per i prezzi, riservati alla legge, e il controllo della Corte dei Conti è solo "successivo", ossia perviene in sede di rendicontazione dei processi di produzione. Oppure le imprese sono sostanzialmente "pubbliche" ma formalmente "quasi-private" perchè aventi la forma della partecipazione pubblica maggioritaria al capitale privato di rischio, ossia hanno dei gradi di libertà di gestione molto prossimi a quelli del diritto privato.

Anche relativamente a questa casistica, tuttavia, in cui il management dell'impresa pubblica è remunerato in modo simile a quello delle imprese private, non viene di solito configurata e fatta valere una responsabilità patrimoniale del management pubblico, collegata coi saldi di bilancio.

Questa configurazione del procedimento amministrativo (anche con eccezioni, come si è ricordato), ideata per garantire l'efficienza della P.A. in modo distinto dalle persone, è stata messa in discussione recentemente. Ma, prima di affrontare questa diversa visione

Nei tempi odierni, in cui la tecnologia di molti processi decisionali viaggia coi progressi dell'elettronica, è nella natura delle cose che le vecchie lungaggini del processo decisionale pubblico siano divenute insopportabili. Analogo rilievo vale per le "deviazioni" della burocrazia, retribuita indipendentemente dal comportamento individuale, quando ci si accorge che molte decisioni possono essere prese più efficacemente in maniera "privatistica" e dunque legando ad un premio il "buon" comportamento.

Finalizzata a rompere la vigente concezione del sistema burocratico è la recente riforma del bilancio dello Stato, quale supporto alla riforma del sistema amministrativo e di gestione.

Le linee guida di questa nuova impostazione sono:

- a) organizzazione dell'amministrazione per processi produttivi (in luogo di "per funzioni");
- b) dirigenza assunta con contratto di diritto privato, remunerazione con una indennità di risultato, aggiuntivamente allo stipendio e alla indennità di funzione e possibilità di licenziamento;
- c) separazione tra "politica" e "amministrazione", e separazione, dentro l'amministrazione, dei compiti di dirigenza dai compiti di supporto e collaborazione; controllo globale da parte degli organi istituzionalmente preposti alla funzione (Ragioneria Generale, Corte dei Conti) sugli scostamenti tra previsione e consuntivo, e controllo analitico (autocontrollo) da parte delle singole Amministrazioni, al loro interno ;
- d) strutturazione del bilancio in "unità previsionali di base" (da valere per delimitare dei centri di costo, rispettivamente) e contabilità economica per centri di costo, sottoposti a rispettivi centri di responsabilità dirigenziale;
- e) assegnazione di budget per obiettivi ai dirigenti dei centri di costo;

delle cose, completiamo, sia pur molto brevemente, la descrizione di alcuni caratteri della P.A. , quale ulteriore passaggio, necessario a spiegare adeguatamente le recenti riforme.

Con riferimento a esperienze plurisecolari, nessuna prefigurazione garantisca dei procedimenti decisionali può impedire "deviazioni" dalla "retta via" giuridicamente dettata, se la sua "ratio" non ha fondamento nella coscienza civile, per cui chiunque si accingesse ad una deviazione si troverebbe esposto ad una reazione contraria da parte di un altro, magari dall'amico, dal familiare, prima ancora che da una pubblica autorità. Invece, quando così non fosse, le "deviazioni" sono inevitabili, nonostante gli "infiniti" sbarramenti che l'ordinamento opponesse alle ipotetiche deviazioni.

Nel caso del personale della P.A., sembrerebbe di potere ritenere, nel complesso, che la configurazione del procedimento in base all'ipotesi che l'uomo sia naturalmente "deviante", perchè richiesto di prestazioni contro il comune sentire, sia non solo verosimile, ma anche non evitabile. Ciò lo si deduce indirettamente da una diffusa letteratura di economisti, non solo italiana, relativamente datata (Weber) ma anche recente (rinvio alla rassegna di: Mueller, D.C. [1989], *La teoria delle scelte pubbliche II*, trad. ital. di C. Giannone, IDEKLSON, Napoli, 1997, p. 281 ss .), che si è "divertita" a dipingere la burocrazia come un animale "raro", diciamo razionale dal suo punto di vista, (ossia teso a massimizzare una propria funzione di utilità, sotto vincolo - ossia, invariabilità della retribuzione, posto fisso, ecc.), non poco distante da uno standard di burocrazia, desiderabile dal punto di vista dell'utilità pubblica, ma anche con eccezioni positive quando il burocrate, considerando il volontariato come una ragione di vita, cerchi di supplire alle rigidità del procedimento burocratico. Si veggia, tra la vasta letteratura: Breton, A., *La logica del comportamento burocratico*, Il Mulino, Bologna 1988; Brosio, G. [1988], "Perchè esistono le burocrazie pubbliche ? Elementi per una teoria positiva dell'organizzazione del settore pubblico", in *Economia pubblica*, 3; Niskanen, W. [1971], *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, Atherton; Niskanen, W. [1979], *Bureaucracy Servant or Master*, trad. Ital. Biblioteca delle Libertà; Catanoso, P.[1990,], "Burocrati e gerarchie. Struttura interna della burocrazia weberiana", in Giardina, E. [1990] (a cura di), *Impresa pubblica, privatizzazione e regolamentazione*, Franco Angeli, Milano.

Secondo questa descrizione si hanno più livelli di "efficienza" del dirigente burocrate.

Si ha, innanzitutto, un burocrate standard, soddisfatto (ma non troppo) di operare con razionalità e indipendenza (burocrazia "weberiana"), e non escluso che egli operi al meglio, e tuttavia non oltre il limite sopra il quale egli incorrerebbe in una responsabilità. Il limite è attinto più dalla cosiddetta "prassi" (diversa da regione a regione e da paese a paese) che direttamente dalla normativa.

Sopra questo livello standard, c'è: a) il dirigente burocrate che tiene molto alla propria immagine e ad essere rispettato e riverito. Funzionale a questo suo sentimento è l'esercizio di un potere amministrativo con un ampio staff di dipendenti, legato a suo volta al bilancio che riesce ad ottenere in amministrazione. Questo tipo di burocrate è complice dei fattori di espansione della spesa pubblica; b) oppure c'è il dirigente burocrate che si "innamora" delle scelte pubbliche, specie di quelle di competenza. Questo tipo di dirigente burocrate è anche un votante assiduo e intrallazza per farsi eleggere, politicamente, o per far eleggere persone di suo gradimento. Nel caso dell'Italia, si conosce il caso estremo della legge comunale e provinciale che, preoccupata di questa deviazione, vieta ai dipendenti comunali di essere candidati al Consiglio Comunale, nel Comune di cui sono dipendenti.

Sotto il livello standard, c'è il burocrate che opera al minimo. Egli, che rappresenta il caso forse più diffuso, opera meccanicamente e, qualora abbia qualche sensibilità, si sente stretto dalla rigidità del meccanismo in cui opera per cui, volendo introdurre qualche novità, egli sarebbe isolato dai colleghi. Non gli rimane che adattarsi, ed eccezionalmente cercare soddisfazioni fuori dal proprio ufficio (allentamento del lavoro interno, e secondo lavoro all'esterno; complicità con la controparte della P.A, ecc., specie se fa un lavoro ingrato, come l'applicare le imposte), col solo limite di non incorrere in responsabilità palese.

Mi sofferma brevemente, in questo paragrafo, sui punti elencati, rinviando ai paragrafi seguenti la discussione di quelli più problematici ai fini della promozione dell'efficienza della P.A. .

a) *L'organizzazione della P.A. per processi produttivi* ha lo scopo di evidenziare i "risultati" dell'azione della P.A., in rapporto agli "obiettivi" ad essa affidati dal potere politico. Essa è sostitutiva dell'organizzazione per funzioni, nella quale i compiti affluiscono meccanicamente ai vari settori dell'amministrazione, in base al semplice criterio della competenza per la funzione.

Come conseguenza del nuovo criterio organizzativo, nasce un principio di responsabilità gestionale della dirigenza della P.A., incaricata di obiettivi in autonomia, e cessa il problema del controllo preventivo di legittimità dei singoli atti, da parte di appositi organi (Ragioneria per il controllo all'interno, e Corte dei Conti per il controllo all'esterno della P.A.).

Invece, nell'organizzazione per funzioni, il requisito per la buona amministrazione è l'osservanza delle regole sul procedimento decisionale e l'eventuale loro inosservanza comporta una responsabilità amministrativa.

b) *L'assunzione della dirigenza con contratto di diritto privato* vuol far valere su di essa una sorta di responsabilità patrimoniale individuale. Infatti, in caso di inosservanza del contratto, l'incaricato, che sia licenziato, non solo perde l'indennità di risultato, ma potrebbe anche non essere reintegrato nel posto di originaria provenienza (interno o esterno all'amministrazione), se divenuto occupato da altri;

c) *La separazione tra politica e amministrazione*, significa che i compiti di "indirizzo e controllo" devono essere svolti dagli organi politici elettivi, mentre quelli di "attuazione e gestione" devono essere svolti dall'apparato amministrativo.

Questo principio, interpretato congiuntamente con quello della contrattualizzazione del rapporto di lavoro, sarebbe quasi inutile, se sotto sotto non ci fossero alcuni problemi, difficili da risolvere formalmente. In questo senso, più che una chiara scelta, la separazione stessa è un criterio che andrà di pari passo con l'evoluzione degli equilibri/squilibri tra i poteri dello Stato, in base alla giurisprudenza.

Un primo problema è la notoria ignoranza degli individui preposti a cariche politiche circa la legittimità degli atti, e che sovente è stata causa di seri guai giudiziari per loro. Si ricorda che anche molti atti di natura politica hanno dei contenuti tecnici (ad es. la decisione di bandire un concorso di appalto). In tali casi la separazione sottintende (contraddittoriamente) che il potere politico vuole coinvolgere l'amministrazione (attraverso l'apposizione della firma, oltre a quella del responsabile politico) nell'emanazione degli atti stessi (per la parte tecnica)⁵. Tale coinvolgimento diviene un passo essenziale nel momento stesso in cui, con la riforma, vengono sgravate la Ragioneria e la Corte dei Conti dai compiti di controllo preventivo di legittimità e queste assumono il ruolo del controllo sistematico degli scostamenti tra previsione e consuntivo, non solo annualmente ma anche con cadenze infrannuali.

Un secondo problema, indicato come notorio (ma non provato) dalla letteratura, è la possibile invasività della burocrazia, di grado elevato, sul potere politico: nel senso che, qualora essa si attenda dei vantaggi personali, forza il potere politico a date decisioni, e lo fa usando il potere di convinzione che le deriva dalla conoscenza professionale delle norme sul procedimento decisionale. Pertanto l'affermazione della separazione è anche un ammonimento all'amministrazione a non debordare, soprattutto nella prospettiva dell'autonomia gestionale.

Ma va anche osservato che questo ammonimento contro possibili invasioni di campo è anche una dichiarazione di impotenza del potere politico, in quanto per imporsi basterebbe farsi valere, ovviamente acquisendo la conoscenza dei problemi (cosa che, però, per il modo come sono eletti, i membri di organi elettivi non hanno, in generale).

Un terzo problema (ma per l'amministrazione, questa volta) è che la licenziabilità, pur se sgrava la dirigenza da responsabilità "amministrative"⁶, l'espone ad un'estrema debolezza rispetto al potere politico per lo meno in

⁵ A supporto di questa mia interpretazione, ricordo che, negli Atenei con autonomia gestionale, il Direttore Amministrativo partecipa al Consiglio di Amministrazione, assume le funzioni di segretario verbalizzante e vota.

Ricordo, poi, che, anche in un'organizzazione per obiettivi, la conoscenza del procedimento rimarrà importante. Ad es. gli appalti di opere pubbliche dovranno ancora farsi secondo le regole concorsuali !

⁶ Per chiarezza può valere ricordare che recentemente, in occasione della denuncia della Procura della Corte dei Conti del Piemonte, contro un dirigente per aver acquistato un automezzo, rivelatosi del tutto inutile, la Corte (con sentenza n. 1192/El/2000 del 13/4/2000) ha scagionato il dirigente (per cui egli non è stato richiesto di indennizzare la P.A., a carico del proprio stipendio), in quanto la

dati punti "caldi", presi di mira dal potere politico, ma devianti dall'interesse pubblico e al tempo stesso devastanti per la carriera dei dirigenti⁷.

d) *Contabilità economica per centri di costo*. Funzionale all'organizzazione della P.A. per processi produttivi, è la modifica del sistema contabile: esso sarà fondato sulla contabilità economica per centri di costo, in modo da misurare i *costi*, i *rendimenti* e i *risultati* di ciascun processo produttivo.

A questo riguardo va distinto, tuttavia, il problema della *misurazione dei costi* dal problema della loro *imputazione alle produzioni*.

Il *primo* problema viene risolto dalla contabilità economica (di cassa), vale dire dal conteggio dell'impiego effettivo delle risorse, per la produzione, distintamente per unità temporali.

Invece il *secondo* problema viene risolto separando la P.A. in più tipologie di servizi, e strutturando il progetto del bilancio in "unità previsionali di base", corrispondentemente a ciascuna tipologia. Tali unità divengono, infine, i campi per la delimitazione di distinti centri di costo. Una conseguenza, anche se non rientrante nella norma (in senso statistico), è che diverse Amministrazioni generali (Difesa, Giustizia, ecc.) potrebbero avere in comune dei centri di costo.

A proposito della suddivisione della P.A. in centri di costo, va forse ricordato che la P.A. ha sempre ignorato l'imputazione dei costi alle produzioni, perchè la gran parte dei suoi costi è costituita da costi fissi e spese generali. IN questo senso, il nuovo indirizzo va considerato un proposito fortemente innovativo ai fini dell'efficienza gestionale.

Ma cosa intende esattamente la riforma per costi, rendimenti e risultati ?

Il "costo" preso a riferimento è esattamente quello economico, come definito per il rendiconto d'esercizio dell'impresa privata. Questa scelta viene rimarcata dalle circolari ministeriali, che distinguono (credo, ad uso interno dell'amministrazione), tra "costo" (proprio della contabilità economica) e "spesa", (propria della contabilità finanziaria della P.A.). Per chiarezza, l'ammortamento dei beni strumentali è un "costo", non una "spesa". Ad ulteriore chiarimento, è evidenziato che detto costo va inteso come costo monetario, ai prezzi di mercato.

Il "rendimento", a cui si riferisce la riforma, è il reddito netto, annuale, relativo a singoli fattori produttivi, nel senso tradizionale.

L'indicazione è notevole perchè significa che la riforma pone un problema di ottimizzazione degli input (l'aspetto dell'economia, di specifico interesse nelle Facoltà di Ingegneria⁸, soprattutto di lingua inglese)

responsabilità gestionale è un fatto censurabile unicamente in termine di licenziamento per inidoneità, a termini di contratto sulla dirigenza. (Invece, per determinare anche una responsabilità amministrativa, e una punibilità amministrativa, sarebbe stato necessario il dolo o la colpa grave).

⁷ Accanto ai tre problemi, va di nuovo ricordato che la riforma resta soggetta ai principi costituzionali, rimasti immutati in Italia, e che tutelano il ruolo pubblico dell'amministrazione. E va, inoltre, ricordato che, secondo i riformatori tale disposizione era applicata con eccesso di eccesso di garantismo dell'amministrazione, così da addurre ad un comportamento burocratico eccessivamente appiattito, quando non invasivo (si veggia sopra) della politica.

Pertanto, affinché la nuova impostazione non rovesci eccessivamente il garantismo, questa volta a favore del potere politico, si porrà ancora il problema di far rispettare il vecchio dettato costituzionale, ma in modo da soddisfare anche il dettato costituzionale sul buon funzionamento della P.A. . In questo diverso tracciato, è essenziale l'importanza propedeutica del perfezionamento del sistema politico ai fini di una responsabilizzazione effettiva del mondo della politica nei confronti dei cittadini (ad es. governabilità di legislatura, rinnovamento sistematico della classe governante, grazie ad una legge elettorale che favorisca l'aggregazione del consenso o del dissenso e la loro invertibilità, nelle scadenze dei mandati, ecc.).

Non è, tuttavia, di questo fondamentale presupposto di ogni riforma del sistema burocratico che ci occupiamo in questo studio, e nemmeno se ne occupa la recente riforma del bilancio dello Stato. Per questo, l'accento al problema del perfezionamento del sistema politico vale qui solo come avvertenza sullo stretto legame tra qualsiasi riforma dell'amministrazione e il buon funzionamento del sistema politico.

⁸ Si veggia: White, J.A. - Case, K.E. - Pratt, D.B. - Agee, M.H., [1998], *Principles of Engineering Economic Analysis*, John Wiley and Sons, N.Y. 4th edition; DeGarmo, E.P. - Sullivan, W.G. - Bontadelli, J.A. [1994], *Engineering Economy*, Maxwell MacMillan International Editions, N.Y. ; Blank, L.T. - Tarquin, A. J. [1989], *Engineering Economy*, McGraw-Hill Co., N.Y.; Grant, E. L. - Grant Ireson, W. - Leavenworth, R. S. [1982], *Principles of Engineering Economy*, John Wiley & Sons, N.Y.; Bierman, H. Jr - Smidt, S. [1987], *Capital Budgeting. Analisi economica di progetto di investimento*, ed. Tecniche Nuove, Milano; Luciani, N. [1999], *Economia Generale e Applicata*, Progetto Leonardo, Bologna. In questi testi viene illustrata una "metodologia per la valutazione e scelta degli investimenti", con considerazione del fattore tempo, e che include anche una specifica "scienza delle finanze" relativamente agli effetti delle imposte dirette sul rendimento del capitale.

mentre, di solito, l'economia di mercato pone un problema di ottimizzazione dell'output, e solo in statica. Beninteso, entrambi i due percorsi portano allo stesso utile totale.

Tuttavia, poichè nella P.A. non ci sono "vendite di beni pubblici", sembrerebbe, a prima vista, un nonsenso volere una rendicontazione sui rendimenti dei fattori produttivi. La stessa osservazione vale, a stretto rigore, per i casi di beni e servizi "quasi-privati" o "privati" venduti a prezzi prefissati con criteri politici: nel senso che il rendimento è, ivi, un fatto contabile, non economico, perchè esso non è la finalità della produzione (che è, invece, l'utilità pubblica collegata al soddisfacimento di una domanda non condizionata dalla capacità di reddito). In questo senso, il problema del calcolo del rendimento nel senso tradizionale rimane aperto anche in questi casi.

In realtà il meccanismo del budget, introdotto dalla riforma, rende possibile il calcolo di un rendimento, analogo a quello calcolabile nel caso di ricavi, nel senso tradizionale, sia pur "sui generis". Il modo lo vedremo nel seguito.

Quanto ai "risultati", la riforma non li definisce, ma li vuole confrontati con gli obiettivi: in questo senso, essi sono definiti implicitamente come gli obiettivi effettivamente realizzati dal management, e ciò costituisce rinvio al concetto di obiettivo.

Gli "obiettivi" di riferimento sono solo quelli rilevanti ai fini amministrativo-gestionali. In questo senso gli obiettivi macroeconomici hanno una rilevanza indiretta, implicita. Dunque, sotto il profilo amministrativo-gestionale, sono obiettivi le quantità di produzione di beni e servizi commissionati dal governo alla P.A., in base alla funzione di utilità pubblica, che ne regola le scelte.

Nella riforma sono, poi, obiettivi anche le economie di spesa (meglio sarebbe chiamarli "criteri") da realizzare, dati gli obiettivi di produzione commissionati. In altri termini, la riforma vuole che anche la P.A. si preoccupi di individuare la curva dei costi più bassa tra le alternative tecniche, per le varie ipotetiche quantità di produzione.

Tuttavia, è noto che la misurazione della produzione della P.A. è stata sempre il punto debole della P.A. . Per questo, nella riforma i soli obiettivi immediatamente possibili divengono le economie di bilancio.

Invece, per quanto riguarda gli obiettivi di produzione (o "risultati"), proprio in considerazione della difficoltà di identificarli praticamente, non si trova, nella riforma, cosa essi siano in pratica. Esso sarà, pertanto, un punto di particolare approfondimento in questo nostro studio, a cominciare dalla ricerca di casistica delle interpretazioni dei vari settori della P.A., e che allo stato attuale risultano essere le più variegate.

f) *Budget*. La riforma vuole che la dirigenza sia responsabilizzata mediante l'assegnazione di una disponibilità finanziaria (budget), per obiettivi, da impiegare in autonomia. Il budget è pari alla previsione di fabbisogno di una "unità" previsionale di base" o centro di costo, per un anno finanziario. Al tempo stesso, esso è l'oggetto del cui uso il dirigente è chiamato a rispondere⁹.

L'avere fatto del meccanismo del budget un caposaldo, ai fini della responsabilizzazione della dirigenza, parrebbe necessità ovvia. Invece, essa si rivela una riforma enorme, se si ricorda la numerosità delle leggi inattuabili dalla P.A., perchè enunciate senza i dispositivi finanziari.

La responsabilità circa l'uso del budget non è, poi, invocata in modo generico dalla riforma. La rendicontazione del dirigente dovrà essere puntuale sui "costi", sui "rendimenti" e sui "risultati" rispetto agli obiettivi.

⁹ Più in particolare, il budget viene fatto nel seguente modo:

a) le Amministrazioni centrali e, per esse, i loro dirigenti generali, affidano gli obiettivi ai centri di costo, per l'attuazione, dopo aver avuto in consegna dalle autorità politiche il programma da attuare (annuale, pluriennale) e gli obiettivi stessi, per l'esercizio finanziario p.v. (ad es.: quale variazione di spesa, per gli obiettivi affidati; quanti servizi produrre, al minor costo, ecc.);

b) i centri di costo valutano in moneta (a prezzi di mercato) i costi, per gli obiettivi a loro affidati, relativamente all'anno di riferimento. Gli elementi di costo sono indicati secondo lo schema classico del rendiconto di esercizio, con le voci della P.A.. Tale valutazione costituisce il fabbisogno per l'attuazione degli obiettivi e al tempo stesso il budget richiesto dal dirigente del centro di costo;

c) in itinere avviene il controllo di gestione da parte della Ragioneria, sulla base di una rendicontazione presentata dal dirigente del centro di costo, ai fini della rilevazione dell'eventuale scostamento tra budget (ossia previsione) e consuntivo, e tra obiettivi prefissati e obiettivi raggiunti;

d) il responsabile del centro di costo riceve un'indennità di risultato (ossia commisurata al risultato).

Come si può notare, il linguaggio della riforma, qui riportato, è identico a quello di un imprenditore privato, ed è ben diverso da quello tradizionale, che tiene conto delle difficoltà di misurare il rendimento e la produzione della P.A. .

Come indicato in premessa, in questo nostro studio vogliamo capire e spiegare il meccanismo che giustifica tale innovazione, ma anche suggerirvi le soluzioni migliorative, all'occorrenza. Nel paragrafo seguente inizieremo la discussione critica sulla portata del budget.

III.- Ruolo del budget per la formazione di un "saldo di bilancio", quale misura dell'efficienza della P.A. . L'outsourcing nella P.A.

Come ricordato nella nota 4, nell'impostazione tradizionale la decisione gli obiettivi di produzione dei beni e servizi pubblici rientra nel processo decisionale politico e la P.A. ha, a sua volta, il compito di attuare gli obiettivi prefissati a livello politico, impiegando le risorse del bilancio pubblico all'uopo destinate.

In questo senso, dal punto di vista della P.A. il solo problema economico, che si pone, è quello della minimizzazione dei costi, dati gli obiettivi ad essa assegnati come compito.

Tuttavia, mentre nell'impresa privata c'è un meccanismo che spinge per l'attuazione del criterio, e che è la ricerca delle condizioni di ottimizzazione del profitto, lo stesso non c'è nella P.A., per cui si pone il problema di inventare un sostituto che svolga l'analogo ruolo. Mostriamo qui di seguito che il meccanismo del budget può avvicinare molto alla minimizzazione del costo, sia pure per *tatônnement*. Però non tutto è risolto, per cui occorrono soluzioni di seconda e ulteriore approssimazione, per un risultato finale relativamente soddisfacente. Ma andiamo per gradi.

Innanzitutto mostro come il meccanismo del budget permetta di "inventare" dei ricavi anche nella P.A., di natura analoga a quelli derivanti dalle vendite a pagamento individuale, nell'impresa privata, e quindi porti ad identificare un saldo di bilancio, di natura analoga a quella del profitto e della perdita nell'impresa privata.

Per arrivare a questa dimostrazione, ricordiamo che, con la riforma, avviene la separazione tra politica e amministrazione, e che la politica assegna all'amministrazione un budget per obiettivi, e che questa deve attuare in autonomia.

Nel paragrafo 2 si è ricordato che il budget annuale viene quantificato sulla base della previsione dei costi per realizzare dati obiettivi quantitativi di servizi. Come ricordato nella nota 10, la quantificazione viene preliminarmente richiesta dal governo (tramite la Ragioneria Generale, ecc.) al dirigente di ciascun centro di costo, e dunque la decisione finale (spettante al governo) fa seguito ad un patteggiamento tra politica e amministrazione.

Questo significa che l'assegnazione di un budget per obiettivi simula un'operazione di "acquisto a pagamento" di un certo numero di servizi, da parte del governo, presso il dirigente del centro di costo. Egli, a sua volta, (trattandosi di beni pubblici) li metterà a disposizione della collettività, gratuitamente, nell'anno di riferimento. Questa configurazione del rapporto tra governo e dirigente si evidenzia, a maggior ragione, nei rapporti finanziari tra enti pubblici territoriali.

Ricordo ancora, poi, che la riforma prevede che il budgetario faccia un rendiconto durante l'anno e a fine anno, in modo da permettere agli Organi preposti al controllo di gestione di calcolare gli scostamenti tra previsione (budget) e consuntivo. Se il budget è un "pagamento" (sarebbe meglio dire, che è una disponibilità di cassa) al manager pubblico per certi servizi, allora esso è, per il relativo centro di costo, un ricavo. E se il ricavo (budget), va confrontato col costo effettivo (consuntivo), la differenza tra budget e consuntivo determina un saldo.

Infine, se l'obiettivo assegnato dal governo al dirigente è la riduzione della spesa pubblica, per i servizi commissionati, la formazione di detto saldo si rivela il criterio fondamentale del meccanismo budgetario, che conferisce al saldo la stessa natura del profitto o della perdita in un'impresa privata. La logicità di questa configurazione del ruolo del budget ha conferma nel fatto che, nella riforma, il dirigente del centro di costo è remunerato con un'indennità di risultato. Ma di quest'elemento discuteremo nel paragrafo seguente.

Qui di seguito illustro una applicazione del modo come avviene il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità, e come il suo significato sia generalizzabile.

Come primo passo, prendo in considerazione un caso riguardante il rapporto tra lo Stato ed un Comune, relativamente ad una "azienda speciale" di trasporto urbano, comunale, prima e dopo la riforma. Il riferimento ad un'azienda speciale, non statale, ma finanziata dallo Stato (Fondo Nazionale Trasporti - recentemente vi sono state sostituite le Regioni) è utile perchè anticipa quanto avvenuto, ultimamente, all'interno della P.A. (nel senso che i centri di costo sono trattati come centri esterni alla P.A. in senso stretto, giacchè i dirigenti sono assunti con contratto di diritto privato).

L'esempio viene ripreso dal rendiconto di esercizio di una azienda (di cui ometto la denominazione), per la quale le tariffe passeggeri sono fissate dall'ente proprietario (Comune).

Vecchia contabilità - 1997 (miliardi, a consuntivo)

COSTI		RICAVI	
- Costi di produzione di cui per:	230,5	- Servizi di trasporto	89,0
- personale	137,3		
- ammortamenti	20,5		
- Altri costi	12,2	- Multe ai passeggeri	1,9
		- Altri	9,0
		- <i>Trasferimento da enti pubblici, a ripiano della perdita*</i>	140,1
Totale	242,7	Totale	239,8

- Trasferimento a carico del Fondo Nazionale Trasporti (o della Regione o di altri pubblici).

Il prospetto evidenzia una perdita di esercizio, che viene ripianato con un pagamento unilaterale, a piè di lista, (cosiddetto trasferimento) a carico del bilancio dello Stato. Mi soffermo sul significato, per altro ben noto, di pagamento a piè di lista. Con ciò si denota che, per ottenere il ripiano, l'azienda deve semplicemente presentare, allo Stato, il conto con le relative fatture di spesa.

Nella nuova contabilità, questa configurazione del rendiconto cambia radicalmente, e precisamente il suddetto rendiconto si presenta nel seguente modo:

Nuova contabilità - 1997 (Miliardi a consuntivo)

COSTI DI PRODUZIONE		VALORE DELLA PRODUZIONE	
- Costi di produzione di cui per:	230,5	- Ricavi	89,0
- personale	137,3	a) dalle vendite a prestazione, individuali	
- ammortamenti	20,5	b) da contributi in conto esercizio, di enti pubblici*	140,1
		c) da multe ai passeggeri	1,9
		d) altri ricavi	9,0
- Altri costi	12,2		
		Perdita	2,9
Totale	242,7	Totale	239,8

* Contributo del Fondo Nazionale Trasporti o della Regione o di altri pubblici

La modifica rilevante del secondo prospetto, rispetto al primo, è l'introduzione della voce "Contributi di enti pubblici, in conto esercizio, in luogo di "Trasferimento di enti pubblici, a ripiano della perdita".

La nuova voce significa che lo Stato, giuridicamente "esterno" all'azienda di trasporti (ma è "giuridicamente" esterno anche Comune), compra un prefissato numero di prestazioni, affinché vengano offerte gratuitamente al pubblico¹⁰.

¹⁰ Cfr.: Ministero del Tesoro [2000], Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo (Descrizione delle voci del piano dei conti - D. Lg.vo. n. 729/1997), Roma. In particolare, i "contributi a carico dello Stato" sono definiti "le spese sostenute dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi trasferiti a terzi senza corrispettivo", ossia lo Stato paga qualcuno perchè produca dei servizi. Questo qualcuno, poi, li dovrà cedere gratuitamente a qualcun altro.

Questa configurazione del rapporto tra lo Stato e l'azienda comunale ha un effetto rivoluzionario: permette la creazione di un diritto del finanziatore (Stato) a controllare che le prestazioni siano effettivamente erogate, come da contratto.

Una volta che si acquisisca il significato economico di questa nuova impostazione (ossia che si tratta di vero e proprio contratto di prestazione e controprestazione), è interessante acquisire la sua esportabilità a tutta la P.A. . A questo proposito possiamo immaginare due livelli di esportabilità: un *livello superiore* tra lo Stato e le grandi Amministrazioni statali o decentrate ad ordinamento autonomo, politico o solo gestionale; un *livello inferiore* è quello tra il vertice delle grandi Amministrazioni e le loro strutture interne.

Dentro il livello superiore, accenniamo a due tipologie: a) una è che lo Stato commissioni ad enti territoriali minori l'effettuazione di date prestazioni. Questo è avvenuto, già tradizionalmente, con l'istituto della delega, portante l'indicazione del compito e il finanziamento con vincolo di destinazione specifico (ad es., una precisa opera) o generico (ad es., una funzione). Tuttavia in questo secondo caso, non era previsto il diritto-dovere del finanziatore a verificare con mezzi amministrativi l'effettività delle prestazioni, rientranti nella funzione delegata. Nel caso di più sopra, prima della riforma, c'era il finanziamento del trasporto, ma non c'era la verifica del numero dei trasporti. Questa, invece, potrà essere fatta come conseguenza della riforma.

Una seconda tipologia del livello superiore è che lo Stato commissioni l'effettuazione delle prestazioni a proprie strutture autonome decentrate. Una forma molto comune è stata, fin qui, la creazione di enti pubblici autonomi e, d'ora in poi, essa sarà la forma ordinaria (coi centri di costo) per tutta la P.A. . Un'altra tipologia è la concessione dell'autonomia gestionale a singoli settori, come alle Università.

Nel caso delle Università statali, dotate di autonomia gestionale, data la previsione di fabbisogno per il loro funzionamento, lo Stato eroga il cosiddetto Fondo di finanziamento ordinario (e dunque un budget). Come conseguenza della riforma, ciò (a mio modo di vedere) dà diritto (per lo Stato) a controprestazioni, da destinare secondo la volontà del finanziatore (ad es., didattica gratuita al pubblico studentesco, secondo criteri, fin qui, lasciati alla decisione delle Università, salvo quanto riservato alle cosiddette "aziende per il diritto allo studio") ed a controllarne il buon fine. Da altro lato, l'erogazione del Fondo Ordinario di funzionamento, a carico del bilancio dello Stato, dovrà essere segnato, in entrata, nel bilancio universitario, come contributo alla produzione, dentro la previsione dei ricavi complessivi dell'Università, alla stessa stregua che per l'azienda speciale comunale di trasporto urbano, sopra ricordata. (Infatti, come il Comune fissa le tariffe, così lo Stato fissa il tetto - 20% - ai contributi studenteschi rispetto al Fondo ordinario statale).

Al livello superiore, ossia nei rapporti tra lo Stato e una grande Amministrazione, il confronto tra previsione (entrate proprie + budget) e consuntivo determina un saldo (dal punto di vista dello Stato), la cui entità misura il grado di efficienza della gestione dell'Amministrazione finanziata.

Ad analoghe conclusioni si è pervenuti più sopra considerando il livello inferiore del rapporto (ossia di quello tra vertice di una grande Amministrazione e le sue strutture interne - sopra chiamati "centri di costo"), e in cui, altrettanto, la determinazione di un saldo (differenza tra budget e consuntivo) misura l'efficienza della gestione.

Guardando, temporalmente, oltre il rapporto tra Amministrazione e dirigente di un centro di costo, si perviene a delle implicazioni sul livello del budget dell'anno successivo. Difatti, se al termine dell'anno t_1 risulta un avanzo, il budget dell'anno t_2 potrà essere convenientemente ridotto, a parità di servizi. In questo senso, il meccanismo del budget è anche uno strumento per pervenire, in una gradualità per tentativi, a realizzare il costo minimo anche nella P.A. .

La tipologia di operazione, fin qui considerata, ha per oggetto prestazioni "finali" della P.A., da produrre al minimo costo e, appunto, abbiamo mostrato come il meccanismo del budget sia un modo per pervenire, per *tatōnement*, a realizzare il minimo costo nella P.A. .

Aggiungiamo, ora, che risulta in via di progressiva applicazione, anche in Italia, anche una nuova tipologia organizzativa della P.A., avente per oggetto prestazioni "non finali" della P.A. , e che ha nome *outsourcing*.

Come è noto, l'*outsourcing* consiste nell'affidamento, della P.A., di prestazioni "intermedie" a imprese esterne, qualora meno costose rispetto alla produzione all'interno, purchè dette prestazioni non siano strategiche.

Un tipo di *outsourcing*, che si va praticando sempre più, è l'affitto e manutenzione dei Personal Computer, perchè a rapida obsolescenza (non più di 5 anni !) ed anche i relativi soft (programmi di scrittura, contabilità,

disegno, ecc.) sono altrettanto soggetti a rapida obsolescenza. D'altra parte, la bassa velocità di funzionamento della P.A. non riesce a tenere il passo con la tecnologia dell'informatica.

Ma la soluzione di questo problema è legato al modo come è definito il "risultato" della gestione, a cui è attaccata la remunerazione del manager. Di questo discutiamo nel paragrafo seguente.

IV.- Importanza della remunerazione del management in base al risultato di gestione. Verso la remunerazione del management in base al "saldo di bilancio" ?

La remunerazione della dirigenza, in base a risultati di gestione, dato un budget per obiettivi, mira a realizzare l'interesse della P.A., facendolo dipendere dall'interesse personale della dirigenza, quale primo motore.

Ciò pone il problema della definizione di risultato di gestione.

Nell'economia aziendale, il risultato di gestione è la differenza tra ricavi e costi correnti, ciò che in economia politica è indicato come profitto lordo. Tuttavia, già abbiamo ricordato che nella riforma il "risultato di gestione" viene inteso come l'"obiettivo realizzato": in questo senso, il risultato di gestione non va inteso in stretto senso, aziendale.

Nella logica della riforma, un possibile "risultato di gestione" è sicuramente l'economia di costo, rispetto alla "previsione di costo", ossia rispetto al budget assegnato. Ciò l'abbiamo, più sopra, già classificato come "saldo di bilancio", e abbiamo potuto fare ciò perchè abbiamo, prima, assimilato il budget ad un ricavo.

Tale figurazione del "saldo di bilancio", pone il saldo stesso in una posizione analoga (ma non identica) al "profitto" o alla "perdita" di un'impresa di produzione. Se, poi, esistesse un caso speciale, in cui il detto ricavo non venisse (al dirigente) da un pagamento del governo, ma direttamente dall'utenza (e quindi non soggetto a rischio), quel saldo avrebbe tutti i requisiti di un profitto d'impresa.

Questo caso speciale, in verità, esiste anche nella P.A., ma tradizionalmente trascurato dall'economia pubblica, nonostante la sua importanza: esso è quello fiscale. Difatti, dal punto di vista gestionale, il prelievo fiscale ha un costo amministrativo, e tra le alternative sui meccanismi di prelievo, va scelto quello relativamente più redditizio, date le aliquote prefissate. Questo aspetto è stato già da me impostato qualche anno fa¹¹, ed ora è reso fortemente attuale dalla riforma. Anzi, dopo la riforma, il Ministero di Tesoro potrà chiedere conto al Ministero delle Finanze dei suoi costi nel prelevare le imposte.

Un secondo caso, la cui rilevanza pratica è oggi nota solo agli specifici settori della P.A., è quello delle prestazioni non istituzionali, a terzi, da parte della P.A. . Questo campo promette crescente importanza per il futuro, soprattutto per supplire ai limiti di bilancio alle remunerazioni dei propri dipendenti. Esso si esprime nell'interesse della P.A. a fare prestazioni a terzi, laddove ci sia "capacità produttiva inutilizzata" per i fini istituzionali.

Nel caso dell'Università, le forme più comuni sono i contratti di ricerca tra i Dipartimenti e il settore industriale privato, e tantissime piccole prestazioni (analisi del contenuto chimico e batteriologico delle acque, misurazione dei limiti di sicurezza degli strumenti elettrici, ecc.). Per questo caso, il bilancio dovrebbe essere separato da quello della P.A., salvo per un elemento di contatto, costituito dal riporto del "saldo" del primo bilancio nel secondo bilancio. La separazione non è stata ancora richiesta dalla riforma, ma è solo un problema di tempo, essendoci dei solleciti, in tale senso, dalla U.E. per casi analoghi.

Se, dunque, il saldo di bilancio è un indicatore significativo del risultato di gestione, allora legare la remunerazione del dirigente al saldo di bilancio diviene rilevante per la promozione dell'efficienza della P.A. .

In verità, ciò sarebbe troppo bello, se fosse vero sempre. Procediamo allora per approssimazioni successive: nel senso che mostriamo qui come si potrebbe remunerare la dirigenza, assumendo il saldo di bilancio come indicatore del risultato di gestione. Dopo aver fatto questo, ne segnaliamo i limiti di efficacia, e passiamo alle soluzioni di seconda e ulteriore approssimazione.

Verso la remunerazione del management in base al saldo di bilancio? Indichiamo il modo di remunerare il management in base al saldo di bilancio, assumendo come *caso generale* l'inesistenza di prestazioni individuali, propria della tipologia generale dei beni e servizi pubblici generali, ma esistenza di un

¹¹ Luciani, N.[1994], *Economia delle scelte.*, cit

ricavo monetario "pagato" in somma fissa (in realtà è una disponibilità di tesoreria) dal governo al dirigente, in cambio di una prefissata quantità di beni e servizi pubblici, da mettere a disposizione della collettività gratuitamente.

Più avanti nell'analisi, ci ricorderemo del fatto che, anche nella P.A., esistono delle prestazioni individuali a pagamento. Tuttavia, ce ne varremo solo come un elemento, tra la varia casistica, di cui valersi per correggere certe deviazioni (di cui diremo), quindi mai come un fatto stravolgente la logica economica della P.A., che è di massimizzare una utilità pubblica, non un profitto.

Basandoci, dunque, sul caso di base (inesistenza di prestazioni individuali), sotto il profilo puramente matematico, si potrebbe pensare di definire la remunerazione del gestore come composta da due parti: la prima è una somma fissa (lo "stipendio normale", più la cosiddetta "indennità di posizione"), la seconda è una funzione del risultato economico della gestione ("indennità di risultato"), misurato dal saldo di bilancio, a consuntivo.

Nell'ipotesi generale assunta, la base è data dai *costi*. Posto uguale a C il costo a consuntivo, posto uguale a R il ricavo (budget assegnato sulla base della previsione di costo, secondo l'Amministrazione), allora $B = R - C$ sarà il saldo di bilancio. Se i fatti andranno secondo le previsioni dell'Amministrazione, B sarà uguale a zero.

Abbiamo, però, precisato che si tratta di una previsione approssimativa. Può darsi che un bravo gestore riesca a spendere meno. Per avvicinare a tale possibilità, un modo è far dipendere la remunerazione globale del manager dalle economie di bilancio che egli realizzerà, grazie anche alla sua fedeltà ed esperienza sul campo. In simboli, la remunerazione W potrebbe essere così definita:

$$W = A + b \cdot B$$

ove: W indica la remunerazione totale

B indica il saldo di bilancio, positivo o negativo

A indica una somma fissa

b indica una percentuale fissa (ma che potrebbe anche essere pensato variabile in funzione di B).

Ad es., se B è negativo, R è dato dalla somma fissa A , meno $b \cdot B$. Questo vuol dire che, se il saldo di bilancio risulterà negativo, l'indennità di risultato sarà decurtata. Invece, se esso risulterà positivo, l'indennità di risultato sarà aumentata.

Una remunerazione così definita "mette d'accordo" l'interesse del manager con l'interesse pubblico, perché essa è tanto più alta quanto minori sono i costi di gestione.

Tuttavia, la possibilità di praticare questa regola dipende dalla realizzazione di due condizioni: a) la prima è che lo stipendio del manager non sia inferiore ad un certo minimo, che potrebbe essere indicato dal mercato del lavoro dei manager; b) la seconda è che i beni e servizi siano effettivamente prodotti ed erogati nella quantità e qualità fissata dal programma pubblico.

La prima è fattibile: dati b e B , si tratta di determinare A ad un livello tale che, al netto di $b \cdot B$, risulti uno stipendio R , adeguato alle aspettative del manager.

La seconda condizione presenta, invece, delle difficoltà, in quanto l'economia di costi, che venisse fatta, potrebbe essere dovuta sia a miglioramenti di efficienza gestionale *ma anche* a riduzione delle prestazioni o da scadimento della loro qualità¹².

Il primo effetto si può presumere realizzato nei casi in cui i ricavi sono contestuali alle controprestazioni. In tali rientra quello del prelievo fiscale, sopra ricordato, perché la massimizzazione del saldo di bilancio (diciamo

¹² Un modo di attenuare l'incentivo alla riduzione dei costi è assegnare alla dirigenza un'indennità di risultato in somma fissa. Un secondo modo è riattribuire al centro di costo il saldo attivo di bilancio, oltre all'indennità in somma fissa al dirigente. Riguardo alla riattribuzione dell'economia di spesa, vi sono contrario perché è un incentivo all'accumulazione di "residui" e "riporti", la nota palla al piede della tempestività di esecuzione del bilancio, nel vecchio sistema di contabilità: in questo senso il saldo di bilancio (attivo o passivo) va riportato tout court nel bilancio dello Stato, per la nuova destinazione.

Per altro verso, ricordo che, nel vecchio sistema (in cui l'economia di costo non andava al burocrate, ricevendo egli, infatti, una retribuzione fissa), era improbabile la realizzazione di economie di costo, egoisticamente parlando. In questo senso, cfr.: Bognetti, G. [1990,], "Il problema della forma istituzionale...", cit. p.41 .

del "profitto fiscale") dipende dalle prestazioni di accertamento e prelievo, per cui non ci potrebbero essere entrate senza dette prestazioni.

Il secondo effetto è invece probabile nei casi in cui ci sia pagamento senza controprestazione, e questo è il caso generale. Discutiamo questa problematica e le possibili soluzioni nel paragrafo seguente.

V.- Possibile dualismo tra "saldo di bilancio" e "obiettivi" assegnati. Per una definizione di risultato di gestione, collegato con la prestazione di servizi

Nel paragrafo precedente si è pervenuti alla conclusione che, ai fini della valutazione Il meccanismo di remunerazione del management in base al saldo di bilancio, ossia al "residuo che rimane dopo la copertura dei costi" può tradursi in un incentivo, per il manager, a non attuare fedelmente gli obiettivi di produzione prefissatigli dal governo: e ciò per l'ovvio motivo che gli sarebbe fin troppo facile ridurre i costi non producendo il servizio pubblico o producendolo di qualità inferiore. In questo senso, può rovesciarsi la presunzione di interesse pubblico del collegare la remunerazione del management al saldo di bilancio.

Questa considerazione non è peregrina. Infatti, in esperienze-pilota già fatte da alcuni anni, come nelle "aziende-unità sanitarie locali" della Regione Emilia Romagna, le economie di spesa risultano ottenute più da tagli dei servizi che da aumenti di efficienza delle gestioni. Eppure in tali esperienze, già fatte, l'indennità di risultato della dirigenza non è costituita da una percentuale del saldo di bilancio, come da me proposto, ma da una gratificazione fissa, decisa ex-post, ossia da qualcosa che è relativamente meno incentivante l'abbattimento dei costi.

In considerazione di questo possibile effetto "deviante", e che dunque rende dualistico il saldo di bilancio con gli obiettivi assegnati, la soluzione correttiva va cercata, a mio giudizio, nella costruzione di meccanismi di verifica dell'effettiva erogazione delle prestazione, per quantità e qualità commissionate.

Tuttavia le soluzioni appropriate devono essere diverse da caso a caso, e quindi richiedono delle soluzioni differenziate. Questo ci ripropone la discussione sulla migliore definizione di "risultato di gestione", sulla cui base remunerare la dirigenza.

Nella riforma si fa riferimento ad una valutazione delle prestazioni dei dirigenti, nonché ai loro comportamenti relativamente allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnate. Ciò apre la via ad associare al saldo di bilancio le prestazioni di servizio. Si dispone, poi, che esse siano fatte dai dirigenti di livello superiore su quelli inferiori. C'è, infine, il giudizio degli organi politici sui dirigenti, a loro sottoposti, e che condurrà al mantenimento o meno del rapporto contrattuale.

Un semplice disegno può essere utile a puntualizzare la sequenza di rapporti tra politica e dirigenza, secondo la riforma, con un grafico che riprendo¹³, e che di seguito ripropongo sotto forma di tabella:



¹³ Si veggia: Conte, C. [1997], "Analisi dei costi e controllo di gestione ..", cit. p. 17 ss. ; inoltre: CNEL, [1997]: STRUMENTI, Un nuovo modello contabile: ipotesi e esperienze nella pubblica amministrazione centrale, p. 91 ss. .

<i>RESPONSABILITA'</i>		<i>DESTINAZIONE</i>
STATO-GOVERNO	Livello gobale	Finalità e funzioni
Organi amm.vi di programmazione e controllo strategico	Livello gobale	Finalità e funzioni
<hr/>		
AMMINISTRAZIONI (direzioni generali di esecuzione del programma di governo)	Livello intermedio	Macroservizi
CENTRI DI COSTO (attuazione e gestione)	Livello di dettaglio	Servizi

Si ricorderà quanto illustrato nel paragrafo 2. Nella nuova contabilità della P.A., il governo è configurato come un utente che commissiona ad un dato management una prefissata quantità di prestazioni di servizi e li paga, mediante l'attribuzione di un budget. In questo senso il governo acquisisce il diritto di controllare l'effettività delle prestazioni medesime, alla stessa stregua di un consumatore nei confronti del venditore.

Nella riforma, il controllo del governo sulla effettività delle prestazioni avviene separando, dentro la P.A., tra Amministrazione di programmazione generale e controllo, e Amministrazione esecutiva ("Centri di Costo") e . Infine alla prima viene affidato il compito della "valutazione e del controllo strategico" (e che ricomprende l'intero procedimento di attribuzione degli incarichi alla dirigenza esecutiva), e alla seconda quello del controllo interno.

In altri termini la prima è l'apparato tecnico di cui si vale il governo (organo politico = capo del governo + ministri) nell'esercizio delle funzioni politiche, nel nostro caso, nel fare i preventivi dei progetti tecnico-esecutivi degli obiettivi del governo, nel valutarne il fabbisogno di spesa e nel controllare i manager commissionerari di budget per l'attuazione degli obiettivi.

Tuttavia, un'affermazione di principio ("essere necessario il controllo strategico") e la costruzione di un apparato ad hoc (magari dei giuristi-economisti, secondo alcune proposte) sono ancora lontane dalla soluzione del nostro problema se non si definisce il "risultato" da controllare.

Questo essenziale complemento manca nella riforma. Tuttavia l'attribuzione di un significato al "risultato" dovrà essere inventato in qualche modo, dacchè la legge subordina al risultato la possibilità di dare ai dirigenti la "indennità di risultato".

Con riferimento ad esperienze sul campo, la valutazione delle prestazioni dirigenziali è estremamente difficile, dovendo esse essere viste per quantità e qualità in un ambiente, quello della P.A., in cui esse sono tantissime e diversificate. C'è, poi, la circostanza che le prestazioni sono "volatili" (ossia non rimangono fisicamente, come avviene per i beni materiali), per cui le valutazioni (che avvengono ex-post) sono facilmente contestabili, soprattutto per la qualità.

Un modo di penetrare in qualche modo questo muro dell'impossibilità, è iniziare la procedura di valutazione con la richiesta ai dirigenti di presentare un programma di attività da svolgere nel tempo di durata del contratto. Tale programma viene sottoposto dal dirigente di livello inferiore a quello di livello superiore e, se approvato, diverrà la base di confronto tra quanto fatto e quanto concordato, da cui scaturisce infine una valutazione positiva o negativa. In base ad esperienze fatte sul campo, detti programmi sono un elenco generico di "denominazioni" di progetti, i più diversi da ufficio a ufficio, per cui la valutazione ex-post non potrà che fondarsi su giudizi di merito, con poco fondamento oggettivo e tanto fondamento soggettivo del valutatore, quanto basta purchè esista formalmente un risultato "giuridico".

Un secondo modo di affrontare le sopradette difficoltà è la tecnica del questionario. Come già si è detto, l'organizzazione della P.A., introdotta dalla riforma, è un'organizzazione per processi produttivi, e che è ridefinibile anche come organizzazione orientata al cliente. Poichè, dentro la P.A., nel succedersi delle fasi del processo produttivo, l'ufficio della fase f_n è cliente rispetto a quello della fase f_{n-1} , e così di seguito, un questionario distribuito ai "clienti" dei vari uffici, in ordine ascendente, per l'attribuzione di un punteggio alle prestazioni ricevute.

Questa tecnica del questionario, già esistente nell'organizzazione aziendale privata, sta entrando anche nella gestione P.A. . Ma null'altro è che la tecnica dei comuni esami fatti dai professori agli studenti, ma applicata all'inverso; oppure l'espressione di voto degli elettori nei confronti governo.

Per quanto mi risulta, nella P.A., il sistema di valutazione strategico (esogeno) può funzionare solo se si riesce ad organizzare le cose in modo che ci sia chi trae un vantaggio o un danno dal rilevare delle inefficienze altrui ossia se l'Amministrazione del controllo viene a trovarsi su posizioni dialettiche, rispetto alla Gestione. Diversamente, opera l'interferenza di una specie di solidarietà di interessi di gruppo (anche dentro la P.A. ci sono i "gruppi organizzati", contrapposti, ai fini del controllo delle carriere), che rende inaffidabili le risposte.

Come dare consistenza al criterio viene esaminato nel paragrafo seguente.

VI.- Come utilizzare le "prestazioni finali", aggiuntivamente al saldo di bilancio, per la remunerazione della dirigenza. I sondaggi di opinione

Nel paragrafo precedente si è pervenuti alla conclusione che, ai fini della valutazione strategica dei risultati delle prestazioni della Gestione, è essenziale mettere l'Amministrazione del controllo su una posizione dialettica rispetto a quella della Gestione.

A mio modo di vedere, la via che apre ad una soluzione efficace si fonda su alcuni elementi minimali:

- a) la separazione delle carriere, tra Amministrazione del controllo e Gestione;
- b) l'oggetto del controllo deve, per sua natura, suscitare interessi dialettici.

La separazione delle carriere è una necessità per evitare collusioni di interessi o dipendenze tra controllori e controllati, ai fini dell'avanzamento in carriera. Quindi, neppure temporaneamente l'appartenente ad una carriera dovrebbe essere incaricato di funzioni nell'altra carriera.

Riguardo al secondo elemento (punto b), va fatta una distinzione tra "prestazioni intermedie" e "prestazioni finali" della P.A. .

Le prestazioni intermedie rimangono dentro la P.A., e riguardano i rapporti tra Uffici, nella sequenza delle fasi del processo di trasformazione delle risorse da materia prima a successiva trasformazione verso quella "finale". In base ad esperienze sul campo, pur se è vero che l'efficienza di un Ufficio è condizionata da quella dell'altro (nella successione delle fasi), tuttavia gli Uffici non risultano particolarmente collaborativi nel denunciarsi reciprocamente alle autorità di controllo. Ciò è tanto più vero, se la P.A. è di relative, piccole, dimensioni.

Diversa è la situazione relativa alle prestazioni finali, in cui gli attori a confronto sono la P.A. e l'utenza finale.

Nel caso del questionario, in base ad esperienze sul campo, esso è efficace solo nei rapporti tra utenti finali e produttore finale. Nell'Università, i casi eclatanti di rapporto dialettico tra "offerta" e "utenza finale" sono quelli tra studenti e Amministrazione, e tra studenti e professori. Un esempio significativo è il questionario che lo studente può riempire su ogni docente e i cui risultati sono pubblicati, a fine anno.

Esportando questa conclusione per la soluzione della problematica più generale, il modo efficace di accompagnare il saldo di bilancio con le relative prestazioni di servizio non è di prendere a riferimento le prestazioni intermedie, ma quelle finali. Ciò pone, sul piano generale, il problema del modo come far valere l'utente finale nei confronti della gestione della P.A. .

Vediamo più a fondo. Va preliminarmente ricordato come, nella P.A., l'utenza finale abbia un ruolo fondamentalmente attraverso la rappresentanza politica. In questo senso, l'ottica si sposta più a monte sul tema più generale dell'efficienza del sistema politico.

La ragione di questa tesi è ovvia: i politici rappresentano la società civile. Pertanto, in assenza del sistema di prezzi (assenza tipica nella prestazione dei servizi generali della P.A.), è solo tramite i politici che la società

civile può far ricadere sulle gestioni le conseguenze positive o negative delle proprie valutazioni dell'efficienza della P.A. .

Questo tesi è tuttavia generica, e può essere utile differenziare la casistica. In altri termini, i politici non possono essere dappertutto, e dunque (una volta che si assuma già perfezionato il sistema politico) il problema pratico, successivo, è come i politici possono valersi di idonei organi tecnici per rapportarsi al meglio con la gestione della P.A., in particolare con meccanismi di promozione automatica dell'efficienza del management, analogo a quello dell'impresa privata.

Posto l'argomento in questi termini, può essere affrontato, in stretti limiti gestionali della P.A., il problema dei modi come l'Amministrazione del controllo (strumento degli organi di governo) possa "usare" l'utenza, in modo mirato, per far valere il proprio controllo sulla gestione della P.A. .

Procediamo qui di seguito in due approssimazioni: a) una è quella di applicare meccanismi automatici di collegamento tra l'utenza e la gestione; b) l'altra è di avanzare alcune proposte, nel quadro del più generale problema (qui non discusso) del controllo strategico dell'Amministrazione sulle Gestioni.

a) *Meccanismi automatici.* Nella P.A. vi sono numerosissimi casi di prestazioni individuali, in cui è possibile applicare un "prezzo", e quindi è anche possibile far dipendere, in modo automatico, la remunerazione del management dall'effettività della prestazione. Una casistica di questo tipo abbraccia non solo i tradizionali servizi (assistenza, scuola, ecc.) ma anche tutte le varie pratiche amministrative (certificazioni anagrafiche, iscrizioni scolastiche, attestati di ricevimento di domande scritte, passaporti, ecc.

Una seconda via è utilizzare i *sondaggi di opinione pubblica.*

La casistica delle prestazioni individuali a pagamento nella P.A. ha, come noto, un'antica trattazione, e così dicasi di una teoria dei prezzi pubblici, della tassa, ecc.. Riprendo l'argomento per un aspetto trascurato dall'economia pubblica, e che ho segnalato in un mio studio: esso concerne l'uso generalizzato del prezzo per fini di controllo della domanda (invece, la teoria tradizionale considera il livello del prezzo come un modo di ripartire il costo dei servizi pubblici, in proporzione al beneficio: ad es., la tassa è la quota del costo medio che grava sull'individuo pro-beneficio diviso, mentre la differenza grava sulla collettività, sotto forma di imposta, pro beneficio-indiviso).

In tale ottica è possibile immaginare un ventaglio di prezzi, da un minimo ad un massimo. Nell'ambito di tale ventaglio, un elemento frenante l'applicazione di prezzi relativamente bassi è stato, spesso, che l'apparato di raccolta del prezzo costi più dell'introito. Ma, evidentemente, tale pratica va vista in rapporto all'utilità di creare un incentivo al dirigente, a garanzia dell'effettività delle sue prestazioni.

In questi casi, in cui (appunto), sia possibile applicare dei prezzi, l'interesse del manager alla prestazione individuale potrebbe essere ottenuto istituendo un prezzo, anche modico (ma effettivo, per evitare la richiesta di prestazioni superflue), e remunerare il manager con una percentuale di detto prezzo, fermo il criterio di base (come più sopra motivato) che la remunerazione del manager dipenda anche dal saldo di bilancio.

Va da sè che il saldo di bilancio include già, per definizione (in questa casistica), anche il ricavo. Tuttavia, se esso fosse esiguo per sua natura (se si vuole che il servizio sia esteso ad una vasta utenza), una remunerazione aggiuntiva, legata al prezzo, è verosimilmente necessaria per raggiungere l'obiettivo. In questo senso, la retribuzione del manager potrebbe essere definita in modo da farla dipendere sia dal saldo di bilancio sia (aggiuntivamente) dall'incasso del prezzo.

Posto uguale a C il costo a consuntivo, posto uguale a R il ricavo (pari al budget, pari alla previsione di costo, *meno* la previsione di introiti da prezzi), il bilancio di gestione dovrà essere $R_C + R_p = C$, di cui R_C dai consumatori e R_p dal budget ricevuto dall'Amministrazione. Si chiarisce che R_p costituisce il pagamento dell'Amministrazione, per la quantità di servizi da distribuire gratuitamente (si direbbe, da produrre sotto costo, stando alla vecchia ottica). Pertanto $B = (R_C + R_p) - C$ sarà il saldo di bilancio e, se i fatti andranno secondo le previsioni dell'Amministrazione, B sarà uguale a zero.

A questo punto è possibile far dipendere anche dall'incasso del prezzo, una parte della remunerazione del gestore, e che dunque potrebbe divenire:

$$W = A + b \cdot B + c \cdot R_C$$

In essa l'elemento aggiuntivo, rispetto al caso di base, di più sopra, è la presenza di una percentuale c degli introiti R_C , incassati direttamente dall'utenza.

Su questa base, maggiore è il saldo di bilancio e maggiore è la remunerazione del management, gli introiti dipendono dall'effettività delle prestazioni, e dunque è possibile ottenere di mandare insieme l'interesse del management e quello della P.A. .

I *sondaggi di opinione* hanno anch'essi un'antica storia nella P.A., ma anche poco fortunata . Essa ha conosciuto, a suo tempo, la forma della cassetta pubblica sul portone della casa comunale, nella quale il pubblico può depositare i reclami, e, nei tempi odierni, la tecnica più sofisticata dei sondaggi a campione.

La fortuna (o sfortuna) di questa tecnica, che oggi può contare sui progressi dell'informazione elettronica, deve molto alla fiducia dell'utente nell'Amministrazione del controllo, e questo ci riporta al nostro tema di fondo, che è di fare proposte per il miglioramento dell'efficienza della P.A. ! Probabilmente i progressi dell'informazione elettronica potranno aiutare molto l'efficacia di questo strumento.

VII.- Per un ruolo dell'utenza finale "dentro" la gestione della P.A. . Come far vivere il principio di concorrenzialità nei casi più ostici

La condotta che l'Amministrazione può tenere nei confronti della Gestione, per orientarla, non si fonda genericamente su un potere autoritativo, come potrebbe ritenersi semplicisticamente in base al diritto, ma su una capacità contrattuale relativamente forte.

L'idea di dominare la gestione affidando all'Amministrazione il potere di fare i prezzi, si fonda infatti sul criterio di fare leva sull'utenza, quale potere forte da incanalare verso la gestione.

Vi è, tuttavia, più a monte una problematica delle possibilità, o meno, dell'Amministrazione di valersi di dati strumentali, qualora la Gestione sia contrattualmente più forte. In questi casi, il coinvolgimento dell'utenza, nella gestione, dev'essere più diretto ed esplicito che nel caso della semplice corresponsione di un prezzo per prestazione, alla Gestione.

Per questa problematica, il criterio principe è, a mio giudizio, inserire l'utenza "dentro" la Gestione; un secondo criterio, già evidenziato da un'ampia letteratura (e che, poi, la stessa cosa), è quello di far valere un principio di concorrenzialità, anche dentro la P.A., in modo che si crei bilanciamento tra i poteri economici forti, ovunque possibile.

Qui di seguito faccio alcune proposte, per i casi più ostici.

a) Inserimento dell'utenza "dentro" la gestione. Esso consiste nel far luogo a rappresentanze dell'utenza e nell'inserirle "dentro" la gestione, come organi consultivi, con parere obbligatorio (ma non vincolante).

Questo strumento è adatto in tutti i casi in cui non sia possibile o soddisfacente la differenziazione dell'utenza sul piano individuale, ma solo per gruppi. Per questa casistica una distinzione minima, da farsi, è tra l'utenza di gruppo limitato e quella del gruppo praticamente molto ampio.

Rientra nella prima l'utenza scolastica. In Italia si dispone, a questo proposito, di un'esperienza ormai ventennale nella scuola media, con l'inserimento dei genitori nei Consiglio scolastici. In alcune Università si è decisamente avviata un'esperienza anche più stringente nella regolazione dei rapporti tra docenza e studenti. Soluzioni significative sono l'istituzione del Consiglio Studentesco, come organo di Ateneo, e l'istituzione della Commissione didattica di facoltà in cui c'è la rappresentanza paritetica dei docenti e degli studenti.

In questa logica vanno, poi, ricordate le Associazioni dei consumatori, anche se con un'ottica più ampia di quella rapportata con al P.A. .

Rientra, invece, nella seconda casistica quella relativa ai beni pubblici (la difesa pubblica, la giustizia pubblica, ecc.), la cui utenza è un vasto pubblico indifferenziato.

Probabilmente esistono sempre delle persone interessate ad ottenere che ci sia un dato servizio generale . In questo caso, tuttavia, non è facile trarre, dal "mucchio", utenti generici con la necessaria capacità critica. Un esempio tipico potrebbe riguardare la difesa nazionale, rispetto alla quale è raro trovare dei cittadini generici capaci di valutarne l'efficienza. Un modo di risolvere questo tipo di problemi potrebbe essere la preventiva istituzione di albi di persone, ad hoc, aventi la necessaria conoscenza professionale, ma senza

dipendenze dalle strutture produttive relative (ad es. persone che in passato hanno svolto funzioni dirigenziali nel campo) da cui trarre i componenti di appositi organi, consultivi, per la P.A. , con la finalità di osservare la relativa Gestione.

b) Come far vivere il principio di concorrenzialità in alcuni casi più ostici. Il principio di concorrenzialità è classicamente lo strumento più efficace per la difesa del consumatore, in quanto egli è messo in condizioni di scegliere tra più possibili offerenti. In questo senso, il principio stesso svolge anche la funzione del reciproco bilanciamento tra produttori, in modo che nessuno assuma posizioni dominanti.

Questo stesso ragionamento vale per i rapporti tra Amministrazione del controllo e Gestione, ed è appunto questa estensione che ne giustifica il richiamo, peraltro velocissimo¹⁴. Elenco alcuni semplici casi.

Monopoli pubblici legali. Un caso macroscopico riguarda il modo come l'Amministrazione del controllo può rapportarsi con i *grandi enti pubblici nazionali*. In questo caso, il management pubblico si trova a disporre di grandi poteri economici, per cui anche il potere politico (che, per sua natura, è tutt'altro che monolitico, specie in democrazia) può trovarsi in qualche modo "impotente" di fronte al gestore¹⁵. Lo stesso vale nei confronti del personale del controllo, specialmente se , causa della modestia della remunerazione, esso è "comprabile" dal gestore.

In tali casi un modo di garantire a priori il controllo sulla gestione è di frazionarla già in origine, ove possibile, in modo da lasciare aperte delle alternative per la P.A. . Quanto rilevato, fin troppo facilmente, per i grandi enti nazionali rispetto allo Stato, può valere anche per numerosissimi casi di monopolio di posizione locale, che sfuggono facilmente all'occhio disattento dei decisori pubblici e del grande pubblico (ad es., l'*unico bar* di una delle tante Facoltà sovraffollate, ma distanti dal centro della città, in luogo di almeno *due bar*).

Il criterio del pluralismo istituzionale è possibile e conveniente nel caso della scuola pubblica e della sanità pubblica.

Nel caso della scuola pubblica è possibile ipotizzare delle gestioni pubbliche di servizio pubblico, che competono con gestioni private di servizio pubblico, convenzionate con la P.A. . È anche possibile ipotizzare delle gestioni private di servizio pubblico, finanziate da bonus fiscali "restituiti" ai privati dallo P.A. , e con vincolo di destinazione.

Nel caso della sanità pubblica, fermo il fatto che il finanziamento delle prestazioni sanitarie avvenga mediante assicurazione obbligatoria, è ipotizzabile la coesistenza di assicurazioni private e pubbliche, tra cui il cittadino possa scegliere, e con la scelta dell'assicurazione egli possa anche scegliere la struttura sanitaria. Non insisto su questi concetti, essendovi nella letteratura già ampiezza di proposte risolutive, anche se dure ad essere applicate, e comunque di grande attualità.

Monopoli pubblici naturali. Non sempre il frazionamento è *economicamente conveniente* o *tecnicamente possibile*. Sotto il primo profilo, vi sono casi evidenti, in cui l'economia di scala è ottenibile solo a partire da date dimensioni. Di ciò la prova empirica può venire dal fatto che l'appalto concorso per l'intero servizio, a cui affidare un dato servizio, è vinto solo da imprese da grandi dimensioni.

È possibile, tuttavia, anche constatare che, a distanza di qualche anno, l'impresa già vincente l'appalto, continua a vincerlo, alla scadenza, ma in condizioni nettamente peggiorate per la P.A. . La ragione (ben nota agli economisti) è che sono, frattanto, scomparsi i concorrenti. Ancor più difficile, del resto ben notoriamente, è regolare le situazioni nuove (ad es. necessità di adeguare i prezzi regolamentati, in caso di inflazione), senza che i contratti siano, nel frattempo, scaduti.

In rapporto a questo tipo di inefficienza, l'esperienza mostra essere preferibile suddividere il servizio tra più gestioni, anche se sub-ottimali (purchè non al di sotto di un certo limite), e promuovere l'appalto concorso, aperto a produttori privati e pubblici, e con divieto, per il singolo concorrente, di partecipare a più di un concorso. In questo modo viene salvaguardata una soluzione plurima, che complessivamente nel tempo, è preferibile a quella unica, con un solo gestore.

¹⁴ In altri termini, si ritrovano, a favore dell'Amministrazione del controllo, le stesse soluzioni che la letteratura anti-monopolio ha proposto a favore dei consumatori.

¹⁵ In altri termini, si ritrovano, a favore dell'Amministrazione del controllo, le stesse motivazioni addotte dalla teoria anti-monopolistica per difendere il consumatore.

Ma vi sono anche i casi dei monopoli tecnici naturali. La grande condotta dell'energia elettrica non può che essere affidata, per sua natura, ad una gestione monopolistica. E' facilmente immaginabile quanto costerebbe la distribuzione dell'energia elettrica se ci fossero tante reti parallele (e tutte sotto utilizzate), come, appunto, avverrebbe se ci fossero più imprese.

In questi casi un modo di introdurre elementi di concorrenzialità è inserire *dentro la gestione* la dialettica politica. Una soluzione potrebbe essere che, nel consiglio di amministrazione, vi sia una parte di tecnici nominati dalla "maggioranza politica" dell'ente pubblico proprietario (Parlamento, Consiglio Comunale, nel caso di imprese locali) e una parte nominata dalla "minoranza".

Decentramento politico e gestionale nel quadro del federalismo ? Nei casi considerati si ipotizza che la decisione sugli obiettivi rimanga centralizzata. C'è, tuttavia, un filone di pensiero molto forte che "consiglia" non solo il decentramento gestionale, ma anche quello politico. Il conclamato "pezzo forte" di questa soluzione è che il frazionamento del potere centrale per tutti i servizi differenziabili territorialmente, fa bene all'efficienza della P.A. perchè, nel piccolo, il controllo dei cittadini-utenti sui governanti locali è massimo, e dunque l'ausilio dell'utenza ai politici, nel segnalare eventuali disfunzioni della gestione locale, è massimo (quindi, senza bisogno di istituzionalizzare la presenza degli utenti nella gestione).

Questa tesi è erronea sul piano generale, se presuppone implicitamente che nel piccolo il sistema politico sia per sua natura più perfetto che nel grande. Basta considerare che in Italia, su 8000 Comuni, 3200 hanno una popolazione inferiore a 2000 abitanti, e che è sufficiente una visita casuale negli Uffici di quelli più piccoli, per constatare l'estremità negativa del mal funzionamento dell'amministrazione pubblica locale. Un esempio, relativo al funzionamento ? Già nel 1946 la Commissione "Finanza"¹⁶, nel riferire sull'ordinamento della finanza locale, al Ministero per la Costituente, segnalava l'inefficienza dell'accertamento, perchè "gli organi locali ... nel ristretto ambiente del Comune o della Provincia paiono troppo spesso influenzati da situazioni e interessi politici o di categoria, quando non addirittura personali".

Le ragioni ? Vale anche nel piccolo che solo il perfezionamento del sistema politico evita le degenerazioni nella Gestione dei servizi. Anche qui la legge elettorale deve facilitare l'aggregazione del consenso e del dissenso ai fini della sostituibilità dei politici, all'occorrenza, e inoltre la rappresentazione forte sia della maggioranza che della minoranza, in Consiglio Comunale. Inoltre deve valere anche qui la regola che i Comuni devono avere la dimensione minima sufficiente per usufruire delle economie di scala per i servizi a loro affidati. Deve, infine, valere anche qui la regola che per i servizi di carattere generale, comuni a tutti, non ha senso il decentramento politico e, ove di competenza dei Comuni (per fatti storicamente giustificati, ma ora superati) i Comuni dovrebbero delegarli ad un ente federale.

Con queste considerazioni, siamo tornati ai motivi iniziali di questo studio, questa volta focalizzati sugli enti locali, anche per i quali, peraltro, è stato fatto, in questi anni, il riordino organizzativo e contabile, in gran parte secondo le linee della riforma statale¹⁷.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bernardi L. [1997], "I problemi dei conti pubblici, in AA.VV. [1997], a cura di Ragazzi G., "Trasparenza dei conti pubblici e controllo della spesa", Roma
- Bierman, H. Jr – Smidt, S. [1987], *Capital Budgeting. Analisi economica di progetto di investimento*, ed. Tecniche Nuove, Milano
- Blank, L.T: - Tarquin, A. J. [1989], *Engineering Economy*, McGraw-Hill Co., N.Y
- Bognetti, G. [1990,], "Il problema della forma istituzionale nella prestazione dei servizi pubblici", in Giardina, E. [1990] (a cura di), *Impresa pubblica, privatizzazione e regolamentazione*, Franco Angeli, Milano
- Breton, A., *La logica del comportamento burocratico*, Il Mulino, Bologna 1988
- Brosio, G. [1988], "Perchè esistono le burocrazie pubbliche ? Elementi per una teoria positiva dell'organizzazione del settore pubblico", in *Economia pubblica*, 3

¹⁶ Ministero per la Costituente, [1946], *Rapporto della Commissione Economica*, V, Istituto Poligrafico dello Stato, . 131.

¹⁷ Cfr.: D.Leg.vo Testo Unico 18 agosto 2000, "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Esso riassume e coordina la legislazione di riordino organizzativo, finanziario e contabile di Province, Comuni e Comunità Montane, introdotta gradualmente a partire dal 1990.

- CNEL [1997], "Il sistema di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni", in STRUMENTI CNEL, Un nuovo modello contabile: ipotesi ed esperienze nella pubblica amministrazione centrale, Roma
- DeGarmo, E.P. - Sullivan, W.G. - Bontadelli, J.A.[1994], *Engineering Economy*, Maxwell MacMillan International Editions, N.Y.
- Catanoso, P.[1990,], "Burocrati e gerarchie. Struttura interna della burocrazia weberiana", in Giardina, E. [1990] (a cura di), *Impresa pubblica, privatizzazione e regolamentazione*, Franco Angeli, Milano.
- Conte, C. [1997], "Analisi dei costi e controllo di gestione nelle amministrazioni dello Stato", Atti del Forum di apertura del Ciclo seminariale, Collana del CNEL: STRUMENTI, Roma 26 febbraio 1997, p. 16
- De Ioanna P. [1993], "Parlamento e spesa pubblica", Il Mulino, Bologna
- D.Leg.vo 29/1993, "Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego"
- D.Leg.vo 279/1997, "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato"
- D.Leg.vo 286/1999, "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche"
- D.Leg.vo Testo Unico 18 agosto 2000, "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"
- Ferro P. - Salvemini G. [1999], Le riforme del bilancio statale e dei controlli: nuove regole di costituzione fiscale, in "Economia pubblica", n. 5, Torino
- Grant, E. L. - Grant Ireson, W. - Leavenworth, R. S. [1982], *Principles of Engineering Economy*, John Wiley & Sons, N.Y.
- Legge 421/1992, Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale"
- Legge 20/1994, "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti"
- Legge 59/1997, "Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"
- Legge 94/1997, "Norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio"
- Lo Faso S. - Vittimberga [1994], Procedure e strumenti per l'erogazione della spesa pubblica e la rendicontazione della Banca d'Italia, in Banca d'Italia, "Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica", Roma
- Luciani, N. [1994], *Economia delle scelte pubbliche di beni e servizi*, ed. F.Angeli, Milano
- Luciani, N.[1999], *Economia Generale e Applicata*, Progetto Leonardo, Bologna
- Ministero del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato) [1964], "La nuova struttura del bilancio dello Stato, in applicazione della legge 1 marzo 1964, n. 62", Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Analisi dei Costi e dei Rendimenti, Circolare n. 32/1999 "Sistema unico di contabilità analitica per centri di costo: ...D. Leg.vo 279/1999 - Amministrazioni centrali dello Stato: budget economici per l'anno 2000", Roma 1999.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, "Budget dello Stato per l'anno 2000", Roma feb. 2000.
- Ministero del Tesoro [2000], Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo (Descrizione delle voci del piano dei conti - D.Lg.vo. n. 729/1997), Roma
- Ministero per la Costituente, [1946], *Rapporto della Commissione Economica*, V, Istituto Poligrafico dello Stato
- Niskanen, W. [1971], *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, Atherton
- Niskanen, W. [1979], *Bureaucracy Servant or Master*, trad. Ital. Biblioteca delle Libertà
- Università di Teramo (Facoltà di Scienze Politiche) [2000], "Il nuovo bilancio dello Stato", XVIII Convegno nazionale di contabilità pubblica, Teramo 12-13 maggio 2000
- Verzichelli L. [1999], "La politica di bilancio", Il Mulino, Bologna
- White, J.A. - Case, K.E. - Pratt, D.B. - Agee, M.H.,[1998], *Principles of Engineering Economic Analysis*, John Wiley and Sons, N.Y. 4th edition.