

Le riforme per una nuova PA: federalismo, valutazione della performance, contabilità.

di *Michele Morciano*¹

Introduzione - 1. L'interdipendenza delle disposizioni - 2. Funzioni fondamentali, livello delle prestazioni e costo standard - 3. Performance organizzativa e costo standard - 4. L'armonizzazione dei criteri contabili - 5. I processi produttivi come ambiti di misurazione della performance - 6. La definizione standard della performance organizzativa e individuale - Conclusioni.

Introduzione.

I processi di riforma del sistema amministrativo pubblico sembrano susseguirsi, almeno sotto un profilo normativo, a ritmo sostenuto, anche se poi gli effettivi processi di adeguamento sovente tardano a manifestarsi, o, talvolta, vengono del tutto meno, o, comunque, vengono percepiti con una certa difficoltà dai cittadini.

Nel corso dell'anno passato sono giunte a conclusione alcune importanti iniziative legislative che hanno riguardato, tra le altre, la legge delega per una prima attuazione del Titolo V della Costituzione, ("federalismo fiscale"), un articolato insieme di disposizioni sulla performance amministrativa e il lavoro pubblico, (decreto "Brunetta"), nonché ulteriori disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica. Norme che, insieme, prevedono non solo uno sviluppo in senso federale della P.A., ma che prefigurano anche una pubblica amministrazione rinnovata nelle funzioni e nelle prestazioni, nonché nelle prassi amministrative, gestionali e contabili. Per realizzare gli obiettivi del legislatore, sarà però necessario avviare una strategia attuativa che sappia innanzi tutto ricondurre a coerenza disposizioni che ancora oggi affrontano in maniera disorganica i vari aspetti del versante produttivo-gestionale e contabile delle amministrazioni e prevedere poi interventi progettuali per assicurare la necessaria uniformità e coerenza alla traduzione operativa, presso tutte le amministrazioni, di quelle stesse disposizioni.

In attuazione del titolo V della Costituzione, in particolare in attuazione dell'articolo 119, il legislatore ha delegato il governo a intervenire in materia di federalismo fiscale con la legge 42/2009², che riguarda i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, prevedendo disposizioni volte ad assicurare l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e, allo stesso tempo, assicurare la loro massima responsabilizzazione e un più efficace controllo democratico degli eletti.

Con il decreto legislativo 150/2009³, (decreto "Brunetta") il legislatore ha affrontato il tema dell'ammodernamento e razionalizzazione dell'amministrazione pubblica attraverso un ampio ventaglio di disposizioni riguardanti la misurazione e valutazione della performance, la trasparenza, la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici, il connesso sistema premiante e, più in generale, l'ordinamento del lavoro pubblico. Disposizioni che, negli intendimenti del legislatore, sono indirizzate ad assicurare un miglior rendimento del lavoro pubblico, un incremento dell'efficienza organizzativa e un innalzamento degli standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi. Il legislatore ha stabilito che anche le regioni e gli enti locali dovranno adeguare i propri ordinamenti in sintonia con i principi

¹ Testo rivisto e integrato della relazione presentata al convegno "Una nuova PA tra riforme e federalismo", Perugia, Palazzo della Provincia, 23 aprile 2010.

² Cfr. legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", G.U. n. 103, 6 maggio 2009.

³ Cfr. d.l.vo 27 ottobre 2009 n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", G.U. n. 254, 31 ottobre 2009.

generali che disciplinano la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale e, a tal fine, sviluppare un ciclo di gestione della performance in coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio.

Inoltre, con la legge 196/2009⁴, (“contabilità e finanza pubblica”) il legislatore ha introdotto disposizioni che “costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione”⁵. Alla base di tali disposizioni il principio secondo cui tutte le amministrazioni “concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento, e ne condividono le conseguenti responsabilità”⁶. Con questa norma il legislatore ha anche parzialmente modificato la precedente legge 42/2009 (“federalismo fiscale”) per adeguarne i principi generali alle nuove disposizioni in materia di contabilità pubblica.

Un insieme di interventi estremamente significativi che prefigurano una profonda riforma del nostro sistema amministrativo. Pur con enfasi diverse, tali disposizioni impattano direttamente sui processi gestionali e contabili delle amministrazioni e dovrebbero, almeno nelle intenzioni del legislatore, porre le amministrazioni in grado di perseguire l'interesse pubblico con sempre maggiore efficacia ed efficienza, attraverso una sempre più intensa “leale collaborazione”, nell'ambito di un sistema amministrativo che, pur territorialmente articolato per competenze e funzioni, deve essere in grado di assicurare, tra l'altro, i livelli essenziali delle prestazioni e il rispetto dei diritti civili e sociali, che devono essere garantiti con imparzialità su tutto il territorio nazionale.

1. L'interdipendenza delle disposizioni.

E' inevitabile che tali norme prevedano disposizioni che *congiuntamente* impattano sui processi gestionali e finanziari delle amministrazioni e pertanto riteniamo utile una prima lettura incrociata di alcune di quelle disposizioni che insieme contribuiscono all'obiettivo del perseguimento di più elevati livelli di efficacia, efficienza e trasparenza.

Ad esempio, l'obiettivo di definire i flussi di fabbisogno finanziario delle amministrazioni, relativamente alle funzioni fondamentali o ai livelli essenziali delle prestazioni, attraverso il criterio dei costi standard (legge 42/2009) è strettamente correlato alla possibilità, da parte delle amministrazioni, di avviare processi di valutazione della performance organizzativa (decreto “Brunetta”) che, a sua volta, dipende dalla disponibilità di criteri contabili, nonché di classificazioni dei servizi, uniformi (legge 196/2009).

Non può che risultare evidente, dunque, come i richiamati dispositivi affrontino, seppur da versanti diversi, le stesse materie e si proponano gli stessi obiettivi, da cui la necessità di un loro rigoroso coordinamento e allineamento non solo sotto un profilo meramente giuridico, ma anche metodologico e operativo.

E se è del tutto ovvio che non è sempre possibile trattare una materia così vasta e complessa attraverso un singolo atto legislativo, è però evidente che i prossimi decreti delegati dovranno possedere un elevato grado di coerenza interna e prevedere, inoltre, adeguati percorsi attuativi, anche di natura progettuale, per assicurare la disponibilità di quelle risorse necessarie alla effettiva traduzione operativa di un insieme così complesso di disposizioni.

Una più completa analisi e valutazione di queste importanti iniziative di riforma dovrà attendere, naturalmente, la predisposizione dei previsti decreti delegati ma, data la natura delle materie trattate e le loro strette interrelazioni, è possibile già adesso analizzare alcune delle

⁴ Cfr. legge 31 dicembre 2009 n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”, G.U. n. 303, 31 dicembre 2009, supplemento ordinario n.245.

⁵ Cfr. legge 196/2009 cit., art. 1, comma 4.

⁶ Cfr. legge 196/2009 cit., art. 1, comma 1.

misure che più specificatamente sono riconducibili ad aspetti di natura gestionale e, attraverso una lettura parallela dei diversi testi legislativi qui richiamati, porre in evidenza le conseguenze di natura più operativa e le linee di attuazione che occorrerà seguire per tramutare i dispositivi di legge in nuove prassi gestionali e comportamenti delle amministrazioni, secondo le aspettative del legislatore.

2. Funzioni fondamentali, livello delle prestazioni e costo standard.

Tra gli aspetti più innovativi trattati dal legislatore vi è sicuramente il principio della correlazione tra natura delle fonti finanziarie e natura delle spese, per cui esiste un vincolo di destinazione dei finanziamenti che riguarda, in particolare, le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni⁷ e che, tralasciando per il momento questioni che riguardano le fonti di finanziamento, richiama la necessità di definire univocamente sia le funzioni fondamentali che gli stessi livelli essenziali delle prestazioni, che non possono essere assicurati se non attraverso l'erogazione di servizi.

Dato che sia le funzioni fondamentali che i livelli essenziali delle prestazioni sono assicurati attraverso l'erogazione di servizi, sarà evidentemente necessario poter attribuire i servizi prodotti dalle amministrazioni alle singole funzioni e, attraverso di essi, definire i livelli essenziali delle prestazioni. Sarà dunque necessario stabilire in maniera uniforme quali servizi entrano effettivamente a far parte di quali funzioni fondamentali e quali di essi sono correlabili alla erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

D'altro canto, gli stessi "livelli essenziali" delle prestazioni dovranno essere definiti non solo in base a parametri relativi ai bisogni dei soggetti destinatari, nella società, di tali prestazioni, ma anche in base a ragionevoli valutazioni dell'offerta dei servizi in termini di qualità, efficacia, effettiva disponibilità e, naturalmente, costo.

Tanto più, che tali funzioni e prestazioni dovranno essere finanziate in base al fabbisogno standard (costo standard) e non più in base alla spesa storica⁸ ed è evidente che i costi e i costi standard potranno essere calcolati solo in base all'identificazione dei processi produttivi di quei servizi che contribuiscono a definire le funzioni fondamentali e le prestazioni.

Risulta pertanto indispensabile identificare i servizi attribuibili alle singole funzioni dato che solo attraverso la loro identificazione sarà possibile evidenziare i sottostanti processi produttivi e l'uso delle risorse e calcolare i costi effettivi di produzione e quelli standard, che, a loro volta, dovranno essere definiti in base a regole trasparenti e condivise.

Ad esempio, in fase di prima attuazione del decreto sul federalismo fiscale, le funzioni fondamentali dei comuni sono state semplicemente classificate come funzioni generali di amministrazione e di controllo di gestione, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, territorio e ambiente e settore sociale⁹.

I servizi, e i correlati processi produttivi, che possono essere associati a funzioni così genericamente definite sono così numerosi e, ovviamente, diversi, da un'amministrazione all'altra, da rendere problematica la definizione stessa di costo standard.

I prossimi decreti delegati sul federalismo fiscale dovranno dunque provvedere a definire regole, chiare e condivise, per la identificazione, classificazione e composizione, in termini di servizi pubblici, delle funzioni fondamentali, nonché i parametri, sociali e amministrativi, a cui univocamente ancorare la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Qualora le funzioni fondamentali fossero infatti definite ad un livello troppo generico, ne deriverebbero distorsioni nel calcolo degli scostamenti tra fabbisogno effettivo e standard, dovute ad effetti di composizione, a loro volta derivanti da aggregazioni non uniformi, per le

⁷ Cfr. legge 42/2009 cit., ad es., art. 2, comma 2, lett. e), m) e t) e art. 8.

⁸ Cfr. legge 42/2009 cit., art. 2, comma 2, lett. m).

⁹ Cfr. legge 42/2009 cit., art. 21, comma 3.

diverse amministrazioni, dei servizi nelle funzioni fondamentali. Un problema, questo, aggravato dalla oggettiva diversità dei territori di riferimento che, necessariamente, richiedono prestazioni differenziate.

3. Performance organizzativa e costo standard.

Il percorso di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e dunque l'obiettivo della massima responsabilizzazione e trasparenza dell'azione pubblica dovrà necessariamente prevedere iniziative tese a far convergere i costi di produzione dei servizi al costo standard e, dunque, un continuo miglioramento dei processi produttivi dei servizi, sia in termini di qualità delle prestazioni erogate, sia in termini di costi (produttività).

A sua volta, la dinamica degli scostamenti tra costi effettivi e costo standard, scostamenti che dovranno via via tendere a zero, dipende dall'adozione di meccanismi di "miglioramento continuo" dei processi produttivi dei servizi e, dunque, dall'efficacia dei meccanismi di valutazione della performance, (e delle conseguenti misure correttive), attraverso cui è possibile monitorare la dinamica dell'azione pubblica, sia in termini di prestazioni erogate, sia in termini di costo dei servizi.

Il problema della identificazione dei servizi e dei relativi processi produttivi si pone pertanto anche in relazione alla valutazione della performance organizzativa e individuale, che costituisce un altro fondamentale versante della riforma dell'amministrazione e che riguarda anche le regioni e gli enti locali.

L'espressione "performance organizzativa"¹⁰, seppur intuitivamente comprensibile come una sorta di "capacità di rendimento" di un'organizzazione, può aver senso solo se esplicitamente fondata sulla "produttività" dei singoli processi produttivi dei servizi, le cui "prestazioni" vengono "attribuite" all'organizzazione medesima¹¹; e si basa, in particolare, sulla possibilità di valutare questi processi, sia in termini economici (efficienza e dunque costi e fabbisogno finanziario), sia in termini di capacità di tutelare l'interesse pubblico (efficacia e dunque salvaguardia, ad esempio, dei livelli essenziali delle prestazioni).

Pertanto, la valutazione della performance organizzativa implica la identificazione dei processi produttivi dei servizi oggetto di misurazione e valutazione, i quali costituiscono anche gli ambiti entro cui valutare la performance individuale, nonché calcolare i costi standard ed effettivi.

Peraltro, è opportuno ricordare che il complesso delle amministrazioni pubbliche, sebbene organizzate in insiemi omogenei di strutture in termini di competenze amministrative (ministeri, regioni, comuni, etc.), risultano essere, e non potrebbe essere diversamente, un "sistema" unico, dato che, in generale, i "prodotti" di singole amministrazioni si legano a "prodotti" di altre amministrazioni, secondo un reticolo complessivo di rapporti che costituiscono un "sistema" amministrativo organico¹².

Una caratteristica generale della P.A. è, dunque, quella di configurarsi come un "unico" sistema produttore di servizi, i cui processi produttivi di servizi finali si sviluppano, in generale, attraverso il contributo di più amministrazioni.

Da questa ovvia constatazione ne deriva che in tutti i casi in cui i processi produttivi si svolgono e si concludono con l'erogazione del servizio all'interno di una stessa amministrazione, la valutazione della performance organizzativa coincide con la valutazione

¹⁰ Cfr. d.l.vo 27 ottobre 2009 n. 150, cit.

¹¹ Per questi aspetti cfr. Cammarota G., Morciano M., *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150*, Rassegna Astrid n. 109, febbraio 2010.

¹² Si pensi, ad esempio, ai servizi anagrafici ed elettorali di ogni comune che, necessariamente, dipendono dall'utilizzo di "prodotti" del ministero dell'Interno, o all'Agenzia delle entrate le cui attività sono legate a quelle di altri enti quali comuni e camere di commercio, cfr. Cammarota G., Morciano M., *Valutazione della performance*, cit.

dei processi produttivi che danno effettivamente luogo ai servizi erogati agli utenti e, dunque, anche costo e fabbisogno standard risultano essere univocamente associati con il singolo ente “produttore”.

Mentre, in tutti i casi in cui i processi di produzione dei servizi coinvolgono più amministrazioni, divengono molto più complesse sia le valutazioni di performance, sia la valutazione del costo standard del servizio, dato che la performance attribuibile all’intero processo produttivo sarà la risultante del contributo di più amministrazioni, mentre il costo del servizio, al fine della determinazione del fabbisogno di un singolo ente, potrà non coincidere con il costo standard attribuibile all’intero processo produttivo che coinvolge più enti.

E’ evidente, dunque, come la identificazione dei prodotti dell’amministrazione, cioè i suoi servizi, nonché la identificazione e valorizzazione dei processi produttivi sottostanti, costituiscano precondizioni essenziali non solo per un effettivo decollo dei meccanismi di valutazione della performance, ma anche per lo sviluppo del federalismo fiscale.

4. L’armonizzazione dei criteri contabili.

E’ altresì evidente che i principi di finanza pubblica alla base di una effettiva autonomia finanziaria degli enti, dovranno basarsi sull’adozione di criteri contabili espressamente indirizzati alla valorizzazione dei costi di produzione dei servizi, attraverso regole e criteri uniformi per tutte le amministrazioni, in altre parole, l’adozione di una vera e propria contabilità economica.

Sotto questo profilo, desta non poche perplessità anche la successiva correzione apportata dalla legge 196/2009 all’art. 2, comma 2, lettera *h*) della legge 42/2009, laddove si delega il governo ad intervenire in materia di “regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato”¹³; dove però il legislatore persiste nel prevedere due contabilità separate, l’una di natura cosiddetta “finanziaria” e l’altra di natura cosiddetta “economico-patrimoniale” e, quest’ultima, per di più, ai soli “fini conoscitivi”¹⁴; evidentemente considerando la contabilità finanziaria del tutto adeguata al calcolo dei costi di produzione dei servizi e dei costi standard.

Le disposizioni contenute nella legge sulla contabilità e finanza pubblica, incluse le correzioni apportate al comma 2 della legge sul federalismo fiscale sopra richiamate, sembrano mostrare, dunque, un certo disallineamento rispetto all’impianto della stessa legge 42/2009 per la quale, tra i principi fondamentali, si pone proprio il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del costo standard e del fabbisogno standard che, per di più, vengono definiti come gli indicatori rispetto ai quali comparare e valutare l’azione pubblica¹⁵.

Riteniamo che i prossimi decreti delegati non potranno evitare di far chiarezza sugli elementi qui richiamati, riallineando alcuni aspetti metodologici e regolamentativi, a nostro avviso certo non di poco conto, al momento insufficienti, o del tutto contraddittori, nei tre dispositivi citati, (ricordando che norme confuse e nella sostanza inapplicabili, sono norme inefficaci).

Tali decreti dovranno definire con chiarezza criteri contabili uniformi, per tutte le amministrazioni, per la valutazione dei costi di produzione dei servizi e per la determinazione del correlato fabbisogno finanziario.

5. I processi produttivi come ambiti di valutazione della performance.

Un altro aspetto che ci sembra meritevole di attenzione riguarda la disposizione, che riguarda anche le regioni e gli enti locali, che stabilisce, nel decreto 150/2009, che la misurazione e valutazione della performance deve essere riferita “all’amministrazione nel suo

¹³ Cfr. legge 196/2009 cit., art. 2, comma 6.

¹⁴ Cfr. legge 42/2009 cit., art. 2, comma 2, lettera *h*), come modificato dalla legge 196/2009, art. 2, comma 6.

¹⁵ Cfr. legge 42/2009 cit., art. 2, comma 2, lettera *f*).

complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità¹⁶, invece che ai processi produttivi reali delle amministrazioni; come peraltro lascia intendere la legge 42/2009, che esplicitamente lega il fabbisogno al costo di produzione dei servizi¹⁷.

Infatti, come abbiamo visto, i criteri di valutazione dell'azione pubblica contenuti nella legge 42/2009 risultano basati sulle funzioni fondamentali e sui livelli essenziali delle prestazioni, che rimandano ai sottostanti processi produttivi dei servizi; e gli indicatori fondamentali attraverso i quali valutare e comparare l'azione pubblica sono identificati nel costo e nel fabbisogno standard che, anch'essi, necessariamente, devono essere riferiti non tanto all'organizzazione nel suo complesso, o a pur ben definite aree di responsabilità amministrativa, quanto agli effettivi processi produttivi dei servizi¹⁸.

Anche in questo caso ci sembra opportuna un'azione che riconduca a coerenza, e con maggior chiarezza, i parametri economico-finanziari di riferimento alla base sia del federalismo fiscale che delle valutazioni della performance, soprattutto ridefinendo in modo univoco i sottostanti ambiti organizzativi-produttivi di riferimento.

A questo proposito è altresì meritevole di attenzione la disposizione del decreto 150/2009 che impone alle amministrazioni, ma *non* alle regioni e agli enti locali, di individuare i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, nonché di provvedere alla contabilizzazione dei costi e al monitoraggio del loro andamento nel tempo, ai fini della riduzione del costo dei servizi¹⁹.

In altre parole, il decreto 150/2009, pone alla base del miglioramento della trasparenza (e dell'efficienza) il monitoraggio della struttura e della dinamica dei costi di produzione dei servizi, ma esclude espressamente che tale disposizione riguardi direttamente le regioni e gli enti locali, per i quali però, lo stesso legislatore, ha disposto, in un'altra legge varata solo pochi mesi prima, che la valutazione delle stesse amministrazioni venga basata sul costo standard.

6. La definizione standard della performance organizzativa e individuale.

Nello stesso decreto 150/2009, risulta indeterminata anche la modalità di espressione della performance organizzativa - che deve comunque rappresentare uno standard per tutte le amministrazioni²⁰. Dalla indeterminatezza della performance organizzativa deriva anche, ad esempio, l'impossibilità di redigere graduatorie di performance per le amministrazioni stesse, che non possono che essere basate su criteri uniformi. E rimane inoltre indeterminato il rapporto tra performance organizzativa e individuale, tenuta anche presente la necessità di "tipizzarne" l'aspetto giuridico-formale per le sue evidenti conseguenze soggettive, da cui deriverebbe anche la sostanziale impossibilità di redigere graduatorie individuali²¹.

I caratteri della "performance organizzativa" e della sua "misurazione" e "valutazione" dovranno quindi essere più precisamente configurati, per di più in sintonia con i criteri alla base del calcolo del costo e del fabbisogno standard, dato che una loro generica enunciazione

¹⁶ Cfr. d.l.vo 27 ottobre 2009 n. 150, cit., art. 3, comma 2.

¹⁷ Non vi è dubbio che sia possibile definire la performance di un'amministrazione nel suo complesso, ma questa dovrà essere conseguenza della produttività dei processi produttivi in cui essa si articola.

¹⁸ Cfr. Cammarota G., Morciano M., *Valutazione della performance...*, cit.

¹⁹ L'art. 16, comma 1 del d.l.vo 27 ottobre 2009 n. 150, cit., espressamente prevede la "diretta applicazione [alle regioni e agli enti locali] delle disposizioni dell'articolo 11, commi 1 e 3", escludendo quindi le disposizioni del comma 4 che prevedono che "Ai fini della riduzione del costo dei servizi,le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali".

²⁰ Cfr. Cammarota G., Morciano M., *Valutazione della performance...*, cit.

²¹ Cfr. Cammarota G., Morciano M., *Valutazione della performance...*, cit.

può dare origine, presso le diverse amministrazioni, ad interpretazioni ed attuazioni difformi che, inoltre, renderebbero tali “misurazioni” e “valutazioni” difficilmente confrontabili, al contrario di quanto, invece, esplicitamente dispone il legislatore²².

Senza considerare le incongruenze che potranno manifestarsi tra i meccanismi di valutazione della performance e i meccanismi di definizione, ad esempio, del fabbisogno, a meno, ovviamente, di voler continuare a mantenere *separati* i processi di valutazione della performance dai processi di definizione dei costi e del fabbisogno finanziario.

Conclusioni.

Oltre a quelli qui brevemente descritti, sono molteplici i piani di raffronto tra i dispositivi di legge richiamati. Data la complessità della materia trattata e dell'importanza delle disposizioni in essi contenute, sarebbe stata forse opportuna, ancora in sede parlamentare, una approfondita valutazione incrociata delle varie disposizioni, per assicurarne il massimo livello di coerenza, non solo tra di loro, ma anche rispetto all'obiettivo finale da raggiungere.

E, naturalmente, ci sembra del tutto ovvio a questo punto, chiedersi anche quali possano essere state le risultanze della eventuale Analisi di Impatto della Regolamentazione sugli stessi dispositivi.

In ogni caso, riservandoci sugli altri aspetti di merito ulteriori approfondimenti, magari in concomitanza con la emanazione dei prossimi decreti delegati, riteniamo utili alcune considerazioni sui successivi sviluppi che dovrebbero portare il sistema amministrativo all'adozione del federalismo fiscale, nell'ambito di un sistema amministrativo profondamente rinnovato anche negli strumenti di natura gestionale e contabile.

Da una lettura anche superficiale dell'insieme delle diverse disposizioni emergono con chiarezza sia la loro complessità, che la loro interdipendenza che implicano, sotto un profilo attuativo, la necessità di un approccio organico e coordinato, soprattutto considerando che l'insieme delle disposizioni previste dal legislatore possono trovare attuazione solo all'interno di interventi “di sistema”; basti pensare alla natura delle fonti di finanziamento, o alla stima dei costi standard, o ai criteri alla base della valutazione della performance. Ricordando che un elevato livello di rischio di fallimento è insito in disposizioni disorganiche e contraddittorie.

E' del tutto ovvio che una tale complessità, peraltro connaturata ai processi di innovazione nell'ambito di sistemi complessi - quali indubbiamente è la P.A. - si traduca in un livello abbastanza alto di rischio di fallimento delle riforme. Rischio che viene accentuato, oltre che dalla scarsità di risorse disponibili per la loro attuazione, anche dalla complessità strutturale del sistema amministrativo, che si articola, non dimentichiamolo, su oltre 9.900 amministrazioni diverse²³.

Anche la stretta interdipendenza delle disposizioni richiamate implica, di per sé, un elevato rischio di fallimento, perché acuisce le possibilità di interventi né uniformi, né coordinati sui diversi versanti lungo i quali dovrà svilupparsi l'azione riformatrice. Infatti, come abbiamo visto, le stesse disposizioni fin qui succintamente analizzate mostrano già significativi livelli di indeterminatezza e di incongruità.

Da tutto ciò deriva la necessità di un lavoro di ricomposizione e standardizzazione di quei criteri fondamentali che sono alla base della effettiva possibilità di rendere le amministrazioni più responsabili e più trasparenti in termini di acquisizione (fonti di finanziamento) e di uso delle risorse.

²² Cfr. Cammarota G., Morciano M., *Valutazione della performance*,..., cit.

²³ Cfr. Morciano M., *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione - Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e commenti, 25 luglio 2008.

Per una effettiva attuazione del federalismo, dunque, saranno necessari, non solo un più stringente allineamento delle norme di riferimento, ma anche la mappatura dei processi di servizio secondo criteri comuni e generali per tutte le amministrazioni e l'adozione di comuni criteri contabili, in grado anche di assicurare aggregazioni uniformi, in termini economico-gestionali, di diversi processi di servizio all'interno di più ampi aggregati, attraverso cui definire univocamente le funzioni fondamentali.

Non basta però produrre delle norme perfette. Occorre anche saper indirizzare alla loro attuazione le risorse necessarie e impiegando i metodi giusti. Perché le riforme costano e non sono stati ancora inventati processi di rinnovamento allo stesso tempo efficaci e gratuiti.

Le numerose criticità, qui peraltro solo accennate, possono essere superate solo attraverso lo sviluppo di un organico disegno strategico attraverso cui definire obiettivi, risorse e priorità, finanziamenti e tempi, identificare i principali progetti di attuazione fino a delineare ipotesi di soluzioni standardizzate, prototipali e modulari e, soprattutto, offrire alle amministrazioni un quadro di riferimento certo e un adeguato supporto programmatico, progettuale e operativo, anche definendo con chiarezza i diversi piani di responsabilità²⁴.

Occorre peraltro chiarire che “disegno strategico”, sicuramente nell'accezione qui impiegata, non significa imporre iniziative calate dall'alto, né un approccio centralistico che rifiuti di riconoscere il valore delle autonomie. Esattamente il contrario, infatti: è proprio la capacità strategico-operativa che potrà consentire quei guadagni di efficienza, tali da rendere compatibile un effettivo sviluppo delle autonomie locali con i vincoli imposti dalla finanza pubblica. E questa capacità realizzativa passa per la standardizzazione delle procedure, degli strumenti gestionali e contabili e delle prassi operative, e non certo per l'appiattimento delle autonomie o delle politiche, né del ventaglio dei servizi offerti in base a legittime esigenze locali.

L'alternativa ad un organico e coerente disegno strategico-operativo - come ben sappiamo da una lunga esperienza - sarà il solito rituale richiamo al rispetto del dettato normativo, cioè alla buona volontà delle singole amministrazioni, con gli immancabili corollari della conflittualità interpretativa delle norme e degli obiettivi, la concorrenza sulle scarse risorse finanziarie, la duplicazione dei progetti e delle soluzioni, il disinteresse per le problematiche di sistema²⁵. Il risultato, come l'esperienza ci insegna, sarà quello delle mezze riforme e delle estemporanee soluzioni *à la carte* selezionate da un menù di preferenze, espressione più di particolarismi che non di necessità generali, con l'indebolimento dell'efficacia del disegno complessivo e acuendo invece gli squilibri del sistema.

Le riforme qui richiamate sono troppo complesse per essere abbandonate al volontarismo di pochi: esse sono impegnative e costose. E se si vuole veramente perseguire un radicale ammodernamento dell'amministrazione pubblica, tanto da trasformarla in uno strumento essenziale “per la crescita civile, sociale ed economica del paese”²⁶, allora l'unica strada percorribile è quella di un disegno strategico-operativo che sappia coinvolgere amministrazioni e fattori del cambiamento all'interno di un organico quadro di riferimento programmatico.

²⁴ Per un esempio di analisi delle iniziative progettuali che possono discendere da un programma di riforma amministrativa cfr. Morciano M., *Le “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale”*: obiettivi e strumenti, Astrid Rassegna, n. 78, settembre 2008.

²⁵ Cfr., Morciano M., *Le riforme perdute della P.A.*, cit..

²⁶ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, *Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale*, Roma, 28 maggio 2008, pag. 40.