

## **DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 27 dicembre 2004**

**Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attivita' amministrativa e la gestione.**

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attivita' di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare gli articoli 4 e 14»;

Vista la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'integrazione tra pubblico e privato»;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attivita' svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visti i contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto dirigenza-area I, sottoscritti il 5 aprile 2001 e, in particolare, l'art. 35 del contratto per il quadriennio 1998-2001;

Viste le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001 e dell'8 novembre 2002, recanti indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri sull'attivita' amministrativa e sulla gestione per gli anni 2002 e 2003;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003 recante «Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 agosto 2003 recante «Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di attuazione del programma di Governo, al Ministro senza portafoglio on. dott. Claudio Scajola»;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 recante «Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo»;

Ritenuta la necessita' di definire ulteriori indirizzi volti ad armonizzare i processi di programmazione strategica e di programmazione finanziaria e a migliorare il funzionamento dei controlli interni;

E m a n a

la seguente direttiva:

Indirizzi per la predisposizione delle direttive  
generali dei ministri per l'attivita'  
amministrativa e la gestione

Premessa.

Nel 2003 si sono registrati apprezzabili miglioramenti sia nei processi di programmazione strategica, sia nel funzionamento dei sistemi di controllo interno.

I progressi della programmazione strategica hanno riguardato la definizione delle priorit  politiche, la riduzione del numero di obiettivi, la scansione del processo di programmazione in tre fasi (discendente, ascendente, di consolidamento), l'adozione di una terminologia uniforme, la messa a punto di sistemi di monitoraggio.

Segni di positiva evoluzione sono stati riscontrati anche nel sistema di controllo, con riguardo al rapporto tra Ministro e servizio di controllo interno e, soprattutto, al controllo di gestione, dove esistono oggi «buone pratiche» che utilmente possono essere trasferite ad altre amministrazioni.

Permangono tuttavia non irrilevanti margini di miglioramento che rendono necessaria la definizione di ulteriori indirizzi per la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione che i Ministri, annualmente, devono emanare ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

#### 1. Il processo di programmazione strategica.

Nelle Amministrazioni dello Stato il processo di programmazione ha l'obiettivo di organizzare in modo efficace ed efficiente il complesso delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico e ad attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi.

Il processo di programmazione si ispira ai seguenti principi:

- 1) miglioramento della qualità dei servizi resi dall'Amministrazione ai cittadini ed alle imprese;
- 2) interazione tra Ministro, dirigenza e servizio di controllo interno;
- 3) coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo;
- 4) coerenza tra programmazione finanziaria e programmazione strategica;
- 5) conformità della programmazione finanziaria e strategica ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;
- 6) congruenza tra programmazione strategica e quadro delle missioni istituzionali affidate dalla legge all'Amministrazione;
- 7) rispondenza della programmazione strategica all'assetto organizzativo e gestionale;
- 8) continuità nel tempo del processo di programmazione;
- 9) ottica, tendenzialmente, pluriennale della programmazione strategica;
- 10) coerenza tra obiettivi comuni a diverse amministrazioni;
- 11) coerenza interna della struttura degli obiettivi;
- 12) predeterminazione, in sede di direttiva annuale, dei meccanismi e degli strumenti di misurazione e monitoraggio;
- 13) attivazione di sistemi di monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale;
- 14) raccordo tra monitoraggio delle direttive ministeriali e monitoraggio del programma di Governo.

Il processo di programmazione si articola nelle seguenti fasi:

- fissazione delle priorità politiche. In coerenza con il programma di Governo, aggiornato sulla base dei vari documenti programmatici per renderlo adeguato alle mutate condizioni socio-economiche del Paese (documento di programmazione economico-finanziaria, programma di stabilità presentato all'Unione europea, «Patto per l'Italia» e «Accordi» generali tra il Governo e le parti sociali, decisioni di bilancio, Piani e programmi nazionali di settore), e tenuto conto, ai fini della ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, dell'obiettivo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, secondo le linee-guida emanate in materia dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, il Ministro, con proprio atto di indirizzo, con l'eventuale supporto tecnico del SECIN, fissa entro il mese di febbraio di ciascun anno, le priorità politiche del Ministero.

Questo primo atto di indirizzo costituisce l'impulso del procedimento di programmazione strategica che si conclude con l'emanazione della direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione.

Esso deve contenere anche i criteri utili per l'allocazione delle risorse finanziarie, da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del Ministero in conformita' all'art. 4-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

In particolare, l'atto di indirizzo deve indicare tutti gli elementi necessari, richiesti dall'art. 2, comma 4-quater, della citata legge n. 468, per la redazione della nota preliminare di cui deve essere corredato ogni stato di previsione del bilancio dello Stato.

L'atto di indirizzo deve essere comunicato tempestivamente ai titolari dei centri di responsabilita' amministrativa («fase discendente»);

- proposta degli obiettivi strategici. I titolari dei centri di responsabilita' amministrativa - eventualmente costituiti in conferenza permanente, come previsto dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - elaborano, in collaborazione con il servizio di controllo interno, una proposta contenente un numero limitato di obiettivi strategici, su un orizzonte tendenzialmente triennale, concernenti eventualmente anche altri Ministeri, destinati a realizzare le prioritari politiche.

La proposta deve anche scomporre, precisandone la tempificazione, gli obiettivi strategici in obiettivi operativi che, ove necessario, dovranno essere tradotti, a cura dei centri di responsabilita' amministrativa, in programmi di azione ed eventualmente in progetti.

I titolari dei centri di responsabilita' amministrativa propongono inoltre obiettivi volti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione.

I titolari dei centri di responsabilita' amministrativa conducono a termine questa fase, formulando, entro il mese di settembre, le proprie proposte al Ministro, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili, anche alla stregua, per quanto attiene alle risorse finanziarie, dei dati contenuti nel progetto di bilancio annuale di previsione («fase ascendente»);

- determinazione definitiva degli obiettivi strategici. Il Ministro, consolidando le proposte dei titolari dei centri di responsabilita' amministrativa, emana la direttiva generale per l'attivita' amministrativa e la gestione, con la quale definisce conclusivamente, nel quadro dei principi generali di parita' e di pari opportunita' previsti dalla legge, le prioritari politiche delineate all'inizio, traducendole, sulla base delle risorse allocate nel bilancio approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici delle unita' dirigenziali di primo livello, articolati in obiettivi operativi da raggiungere attraverso programmi di azione e progetti, recanti l'indicazione delle fasi di realizzazione degli obiettivi, delle relative scadenze, delle strutture organizzative coinvolte, delle risorse umane e finanziarie e degli indicatori, coerentemente con le linee-guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002.

La direttiva indica, inoltre, gli obiettivi tendenti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione.

La direttiva specifica, infine, avvalendosi del servizio di controllo interno, i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione della sua attuazione.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il Ministro emana la direttiva entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

2. Monitoraggio e valutazione dell'attuazione della direttiva annuale.

I servizi di controllo interno, in conformita' alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003, recante

«Indirizzi per il monitoraggio di attuazione del programma di Governo», effettuano il monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione, acquisendo i dati dai centri di responsabilità amministrativa, tramite le rispettive strutture di controllo di gestione.

Il monitoraggio ha lo scopo di rilevare, nel corso dell'esercizio ed alla fine dello stesso, lo stadio di realizzazione, finanziaria e/o fisica degli obiettivi o dei relativi programmi di azione e dei progetti, identificando gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi operativi nonché le relative cause e proponendo gli interventi correttivi.

Sulla base degli esiti del monitoraggio, contenuti nelle relazioni redatte dai Servizi di controllo interno, i Ministri adottano i necessari provvedimenti.

In particolare, ogni direttiva annuale deve dare contezza dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva, specificando gli obiettivi raggiunti, quelli non raggiunti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre o rimodulare con la nuova direttiva.

I risultati relativi agli obiettivi strategici derivanti dalla priorità politica sono trasmessi al Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

### 3. Il controllo di gestione

#### 3.1. Premessa.

L'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1999, che disciplina il controllo di gestione nelle amministrazioni dello Stato, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propria direttiva, periodicamente aggiornabile, stabilisce in maniera tendenzialmente omogenea i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione.

In prosieguo, vengono qui formulati gli indirizzi, previsti dalla norma citata, sui requisiti minimi del controllo di gestione.

#### 3.2. Finalità del controllo di gestione.

Le Amministrazioni dello Stato devono disporre di sistemi di controllo di gestione che, monitorando attività e progetti, siano in grado di alimentare il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti, contribuendo ad assicurarne la qualità e la trasparenza.

Oggi, alcune amministrazioni hanno un sistema di controllo di gestione funzionale rispetto a questi obiettivi.

Questa prassi deve essere estesa a tutti i Ministeri per assicurare:

- 1) la possibilità di monitorare il livello di efficacia, di efficienza dell'azione amministrativa delle unità organizzative;
- 2) la responsabilizzazione dei dirigenti sui propri risultati;
- 3) l'introduzione di sistemi di benchmarking per le attività realizzate in modo omogeneo tra i diversi Ministeri, al fine di consentire l'individuazione di «buone pratiche» che possano costituire esempi interessanti ed essere trasferite in altre amministrazioni.

#### 3.3. Adempimenti delle amministrazioni.

Entro il 31 marzo 2005, le amministrazioni comunicheranno al Comitato tecnico-scientifico, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1999, le modalità operative del controllo di gestione da esse determinate in attuazione della presente direttiva.

Tali modalità dovranno essere conformi a quanto previsto nelle allegate «Linee-guida sull'attivazione del sistema dei controlli di gestione nelle Amministrazioni dello Stato».

### 4. Banca Dati e Osservatorio dei controlli interni.

I servizi di controllo interno provvederanno ad alimentare la banca dati di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999, inviando al Ministro per l'attuazione del programma di Governo ed al Comitato tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio le direttive annuali dei Ministri sull'attività amministrativa e la gestione e i relativi indicatori - valori obiettivo e valori rilevati a consuntivo in sede di monitoraggio finale.

Per consentire lo sviluppo delle attività istituzionali proprie dell'Osservatorio, essi avranno cura altresì di aggiornare, con cadenza periodica almeno annuale, la documentazione relativa ai modelli di controllo interno adottati o in corso di adozione ed ai risultati conseguiti (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo di regolarità amministrativo-contabile).

Per gli stessi fini, aggiorneranno, tempestivamente, i dati della composizione dei servizi di controllo interno (collegi ed uffici di supporto) e dei centri di responsabilità amministrativa comunicando anche le disposizioni normative di riferimento (Regolamenti di organizzazione e di diretta collaborazione).

Roma, 27 dicembre 2004

p. Il Presidente del Consiglio dei Ministri  
Scajola

Registrato alla Corte dei conti il 18 gennaio 2005

Ministeri istituzionali Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
registro n. 1, foglio n. 120

**Allegato**

**LINEE GUIDA SULL'ATTIVAZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI DI GESTIONE  
NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.**

1. Obiettivi.

L'attivazione del sistema di controllo di gestione nelle Amministrazioni dello Stato è stata prevista nell'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e successivamente riaffermata nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002.

Tuttavia, la realizzazione di un sistema di controllo di gestione in una organizzazione complessa richiede tempi lunghi, spesso non inferiori ai due anni; solo recentemente, quindi, alcune amministrazioni hanno completato il proprio sistema e hanno ottenuto risultati che possono costituire uno stimolo e un impulso per le altre amministrazioni.

Anche sulla base di tali risultati, in questo documento si forniscono alcune indicazioni di natura «tecnica» sull'attivazione dei sistemi di controllo di gestione nelle Amministrazioni dello Stato; tali indicazioni si possono suddividere in due aree.

Da un lato, per alcune componenti del sistema di controllo di gestione, vengono stabiliti con la presente direttiva i requisiti minimi cui devono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, in modo da garantire la disponibilità di un insieme minimo di informazioni omogenee, condizione indispensabile per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle direttive annuali dei Ministri e, conseguentemente, di quelli complessivi dell'azione di Governo. L'individuazione di tali requisiti minimi non costituisce naturalmente una limitazione delle scelte delle singole amministrazioni, che hanno la possibilità di rilevare autonomamente gli eventuali dati addizionali utili per la propria attività'.

Dall'altro lato, per le altre componenti del sistema di controllo di gestione, si forniscono alcuni suggerimenti metodologici funzionali ad assicurarne efficienza ed efficacia.

## 2. Le componenti del sistema di controllo di gestione.

L'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 286/1999 individua sette caratteristiche fondamentali nel sistema di controllo di gestione:

- a) l'unita' o le unita' responsabili della progettazione e della gestione del sistema di controllo di gestione;
- b) le unita' organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa;
- c) le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;
- d) l'insieme dei prodotti e delle finalita' dell'azione amministrativa;
- e) le modalita' di rilevazione e ripartizione dei costi;
- f) gli indicatori specifici per misurare efficacia ed efficienza;
- g) la frequenza di rilevazione delle informazioni.

## 3. Le componenti alle quali si applicano i requisiti minimi.

I requisiti minimi che di seguito si individuano riguardano le sole componenti del sistema di controllo di gestione rilevanti ai fini della responsabilizzazione dei dirigenti e all'omogeneita' dei dati. In particolare, si fa riferimento alle lettere b), e) e g).

### 3.1. Unita' organizzative di riferimento (lettera b).

I sistemi di controllo di gestione devono fornire informazioni a livello di linea di attivita'. Cio' consente di monitorare i risultati specifici di tutte le principali attivita' svolte e di compararli tra loro anche quando si tratti di amministrazioni con diversi modelli organizzativi.

Per misurare l'efficacia e l'efficienza delle attivita' amministrative strumentali si deve adottare la classificazione RGS-Istat delle funzioni organizzativo-gestionali delle Amministrazioni pubbliche (allegato alla circolare 7 gennaio 1999, n. 1, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 14 del 19 gennaio 1999).

### 3.2. Modalita' di rilevazione e di ripartizione dei costi (lettera e).

Per assicurare la comparazione delle informazioni relative alle diverse amministrazioni, e' necessario che almeno un insieme minimo di informazioni sia rilevato con le stesse modalita'.

In particolare, e' necessario:

1) che i sistemi di controllo di gestione rilevino almeno tutte le componenti del costo del personale, che costituisce la parte di gran lunga dominante dei costi di funzionamento delle amministrazioni centrali;

2) che il costo del personale sia rilevato a consuntivo (SICO - Tabelle personale dipendente amministrazioni pubbliche in [www.tesoro.it/dip/ii/sico](http://www.tesoro.it/dip/ii/sico));

3) che a ogni linea di attivita' siano associati i soli costi diretti, ossia i costi del personale e delle risorse gestite direttamente dalle unita' che realizzano la linea di attivita'; in altri termini, e' opportuno evitare il ribaltamento dei costi delle attivita' strumentali sulle attivita' finali e dei costi delle strutture di staff dei Ministeri sui singoli uffici. Cio' al fine di individuare meglio la responsabilita' specifica sui risultati dei singoli responsabili di struttura.

### 3.3. Frequenza di rilevazione (lettera g).

Le informazioni devono essere rilevate con cadenza almeno semestrale.

## 4. Le componenti alle quali non si applicano i requisiti minimi.

4.1. L'unita' o le unita' responsabili della progettazione e della gestione del sistema di controllo di gestione (lettera a);

Il decreto legislativo n. 286 del 1999 prevede che ciascun centro di responsabilita' amministrativa sia autonomo nella definizione del proprio sistema di controllo di gestione.

Tuttavia, le prime esperienze di attivazione di un sistema di controllo di gestione evidenziano la necessita' che questa autonomia sia accompagnata da un forte coordinamento in fase progettuale, in modo da assicurare una riduzione delle risorse necessarie alla costruzione e alla gestione del sistema di controllo.

Il ruolo di coordinamento puo' essere svolto direttamente dal SECIN, qualora disponga delle competenze necessarie, o da un gruppo appositamente individuato all'interno del Ministero.

4.2. Le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili (lettera c).

Su questo tema, si rimanda alle linee-guida per la predisposizione della direttiva sull'azione amministrativa, allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002, nelle quali viene descritto l'intero processo di programmazione, di cui la determinazione degli obiettivi gestionali e dei relativi responsabili costituisce il punto terminale.

4.3. L'insieme dei prodotti e delle finalita' dell'azione amministrativa (lettera d).

E' necessario comprendere l'utilizzo delle risorse impiegate dalle diverse unita' organizzative. In generale, e' opportuno considerare diversi livelli di aggregazione delle informazioni, facendo riferimento sia a indicazioni sintetiche (in particolare, i costi associati a ciascuna missione istituzionale) che a informazioni analitiche (i costi dei singoli prodotti della azione amministrativa).

4.4. Gli indicatori specifici per misurare efficacia ed efficienza (lettera f).

Come gia' precisato nelle linee-guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, cui si rimanda per ulteriori dettagli, gli indicatori utilizzati per misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa devono essere espressi coerentemente a tre diversi principi:

significativita';

misurabilita';

responsabilita' specifiche.