

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI
VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO
STATO

PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA
E CONTROLLI INTERNI NEI MINISTERI
STATO E PROSPETTIVE

Rapporto di legislatura

Marzo 2006

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

INDICE

- Sintesi delle principali conclusioni e raccomandazioni

Capitolo 1. Il sistema dei controlli interni e l'azione del Comitatopag.

Capitolo 2. Il processo di programmazione e di controllo strategicopag.

2.1 La disciplina legislativa.....pag.

2.2 La situazione alla fine della XIII legislatura.....pag.

2.3 L'evoluzione dei processi di programmazione nel periodo 2001-2003.....pag.

2.4 La nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sul processo
di programmazione.....pag.

2.5 Lo stato di avanzamento del processo di programmazione e di controllo
strategico.....pag.

2.6 Considerazioni di sintesi.....pag.

Capitolo 3. Il controllo di gestionepag.

3.1 La situazione all'inizio della legislatura.....pag.

3.2 L'azione di stimolo del Comitato Tecnico Scientifico.....pag.

3.3 La situazione attuale: la disponibilità di sistemi di controllo di gestione.....pag.

3.4 La "domanda" di sistemi di controllo di gestione.....pag.

3.5 Considerazioni di sintesi.....pag.

Capitolo 4. La valutazione dei dirigenti.....pag.

4.1 Introduzione.....pag.

4.2 La situazione all'inizio della XIV legislatura.....pag.

4.3 La situazione attuale.....pag.

4.4 I sistemi di valutazione utilizzati.....pag.

4.5 L'utilizzo dei sistemi di valutazione.....pag.

4.6 Considerazioni di sintesi.....pag.

APPENDICE 1

Quadro sintetico dei sistemi di programmazione e controllo nei singoli Ministeri.....pag.

APPENDICE 2

La banca dati.....pag.

ALLEGATI

- A. . Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.....pag.*
- B. I Servizi di Controllo Interno.....pag.*
- C. Grafico dell'attività del Comitato Tecnico Scientifico.....pag.*
- D. Elenco delle pubblicazioni del Comitato Tecnico Scientifico.....pag.*

SINTESI DELLE PRINCIPALI CONCLUSIONI E

RACCOMANDAZIONI

1. La XIV Legislatura si è aperta con l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, contenente indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2002.

Il processo di **programmazione strategica** del 2002 è stato oggetto di valutazione del secondo rapporto del Comitato tecnico-scientifico (CTS), pubblicato nel gennaio 2003. Secondo il rapporto la qualità del processo di programmazione presentava una qualità medio/alta solo in pochi ministeri. Negli altri casi, il processo di programmazione era considerato dalle amministrazioni come mero adempimento formale, destinato quindi a tradursi in uno spreco di risorse.

La successiva direttiva del Presidente del Consiglio per il 2003, redatta come la successiva dal CTS, seppure sottoscritta in ritardo e pubblicata in Gazzetta ufficiale priva delle linee-guida, che costituiscono la parte più innovativa del documento, determinò, grazie anche all'attività di sensibilizzazione fatta dal CTS nel corso degli incontri con il Presidente del Consiglio dei Ministri, con i Ministri e con i Secin, nonché ad un seminario dedicato al tema, una positiva accelerazione del processo di programmazione strategica.

Il terzo rapporto del CTS, pubblicato nel mese di aprile 2004, evidenziava infatti rilevanti progressi sui seguenti aspetti:

- articolazione netta del processo di programmazione strategica in tre distinte fasi;
- adozione della stessa terminologia;
- maggiore rispetto delle scadenze formali;
- riduzione del numero degli obiettivi;
- messa a punto del sistema di monitoraggio.

Il merito di questi progressi era da attribuire, secondo il rapporto, all'azione dei Servizi di controllo interno (Secin) che, resi più credibili dal sostegno dei Ministri, erano stati in grado di esercitare un maggiore "filtro" rispetto al passato,

Restavano naturalmente situazioni di criticità, concernenti, in particolare:

- la situazione professionale e operativa di alcuni Secin (che hanno incontrato difficoltà nell'avvio del processo di programmazione e di controllo);
- la definizione degli obiettivi strategici (che solo raramente venivano ricavati a partire dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica che assicurasse la coerenza del sistema);
- il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Quest'ultimo inconveniente era il più grave. Sinora il raccordo è infatti mancato, con la conseguenza che, tranne qualche eccezione, la ripartizione delle

risorse finanziarie in passato è stata effettuata in assenza della programmazione strategica, che pertanto ha perso in buona misura la sua potenzialità di impatto.

Il tema è stato affrontato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 che, per rendere operativo il raccordo, ha previsto l'anticipo dell'inizio della programmazione strategica al mese di febbraio, e quindi prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato.

Si prende atto con compiacimento che in alcune amministrazioni la nuova direttiva ha trovato piena attuazione, con l'emanazione, nei primi mesi del 2005, degli atti formali di indirizzo che danno impulso al ciclo di programmazione relativo al 2006.

Si tratta di una novità importante, perché dimostra che il problema del raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, problema cruciale sul quale il Comitato ha richiamato reiteratamente l'attenzione, anche con un'iniziativa di studio, potrà trovare in futuro concreta soluzione.

2. Nel 2005 il miglioramento più significativo ha riguardato il sistema di **controllo strategico**, che può ritenersi ormai a regime in molte amministrazioni. Ciò ha determinato, a sua volta, un progresso del processo di programmazione strategica su aspetti di particolare rilievo, come:

- la coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo;
- il livello di coerenza interna;
- il ruolo attivo del Secin.

In prospettiva, un punto ineludibile per il consolidamento di una cultura della programmazione è la durata del periodo di riferimento degli obiettivi strategici, che sin qui è stata incentrata sull'annualità. E' di tutta evidenza che nessun obiettivo di rilevante valenza strategica può essere realizzato in un orizzonte temporale così breve.

E' necessario quindi imprimere ai processi di programmazione un orientamento al lungo periodo. Ciò potrebbe essere fatto attraverso l'emanazione, da parte del Governo, subito dopo l'assunzione delle funzioni, di una direttiva contenente gli indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali per l'intera durata della legislatura. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe recepire, con i necessari adeguamenti, il programma di Governo, oggetto della fiducia delle Camere. Annualmente, il Presidente del Consiglio dovrebbe emanare una direttiva di aggiornamento, ridefinendo, sulla base dei risultati conseguiti, gli obiettivi per il periodo residuo della Legislatura.

Un altro intervento correttivo, che ad avviso del CTS é necessario, riguarda l'esigenza di migliorare la composizione e la professionalità dei Secin, attraverso il bilanciamento tra soggetti interni e soggetti esterni all'amministrazione; tra professionalità giuridico-amministrative e professionalità economiche, organizzative e gestionali; tra utilizzazione di risorse che operano in modo continuativo e ricorso a consulenze esterne.

Quanto infine alla programmazione strategica, non è stato ancora affrontato in termini soddisfacenti il problema della definizione degli obiettivi comuni a diverse amministrazioni. Non si tratta di questione di scarso rilievo, in

quanto l'attuale prassi pregiudica la realizzazione delle priorità politiche trasversali, che proprio per questo attributo rivestono maggiore rilevanza.

3. La citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004, oltre a riorganizzare l'articolazione del processo di programmazione strategica per assicurarne la coerenza con la programmazione finanziaria, ha dato anche applicazione all'articolo 4 del decreto legislativo 286 che prevede l'emaneazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di un atto di indirizzo contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema del **controllo di gestione**.

Il CTS aveva redatto una bozza dell'atto di indirizzo, che aveva trasmesso, per la relativa adozione, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 25 luglio 2003. Nelle more della sottoscrizione e pubblicazione in Gazzetta ufficiale, il testo era stato pubblicato dal CTS come propri materiali di natura "tecnica", nel suo terzo rapporto, licenziato nel mese di aprile 2004.

La disposizione legislativa ha trovato finalmente attuazione con l'inserimento dell'atto di indirizzo sul controllo di gestione nel corpo della nuova direttiva del Presidente del Consiglio.

Questa circostanza dovrebbe accelerare nella prossima Legislatura la piena operatività nell'ambito delle amministrazioni dello Stato del controllo di gestione, che rappresenta il presupposto della valutazione dei dirigenti e l'indispensabile canale di alimentazione informativo del controllo strategico.

Anche se, come risulta dal presente rapporto, sono stati compiuti passi importanti nel campo del controllo di gestione, sarebbe illusorio pensare che è stato avviato un processo destinato ad arrivare, in qualche anno, a una maggiore “managerializzazione” della pubblica amministrazione. Si tratta infatti di risultati ancora fragili, talvolta episodici, che spesso dipendono dalla buona volontà e dalla competenza di un numero limitato di persone in ciascuna amministrazione.

E’ quindi essenziale che nella prossima legislatura si “sostenga” ulteriormente lo sviluppo dei sistemi di controllo di gestione e si evitino in particolare pericolosi ritorni al passato, così frequenti nelle fasi di “interregno” tra due legislature.

A tal fine, pare opportuno:

- assicurare la massima stabilità normativa;
- studiare interventi di supporto a spettro ampio (comprendenti azioni di formazione, consulenza, eccetera), ma che costituiscano per le amministrazioni delle opportunità e non degli obblighi;
- manifestare una precisa volontà da parte degli organi di governo di adottare strumenti che aiutino la capacità delle amministrazioni di programmare e controllare la propria attività;
- assicurare la presenza di competenze adeguate all’interno di ciascun Ministero;
- assicurare il coordinamento delle diverse iniziative finalizzate al controllo di gestione in ciascun Ministero, attraverso la valorizzazione del ruolo dei

Secin, che devono essere in grado di fornire un “cruscotto direzionale” in base al quale il Ministro possa comprendere l’effettivo avanzamento degli obiettivi di governo;

- continuare a trarre esperienza dalle *best practice*, passando dalla diffusione di informazioni sulle “offerte” di controllo di gestione alla diffusione di informazioni sulla “domanda”.

4. Quanto alla **valutazione dei dirigenti**, il rapporto mette in evidenza come essa sia ancora di fatto in una fase sperimentale. E’ un problema particolarmente critico, soprattutto se si considera che, nonostante ciò, le amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere alla dirigenza l’indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato.

Questo modo di procedere, non solo appare iniquo e comporta un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma rischia di tradursi in una forte demotivazione, con risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all’innovazione, all’efficienza e all’efficacia che essa, invece, dovrebbe indurre nelle amministrazioni, secondo gli auspici del legislatore.

Infatti, quando i dirigenti, anche in assenza di una valutazione rigorosa, ottengono una remunerazione di risultato, viene a cadere qualsiasi stimolo a migliorare l’efficienza e la qualità dei servizi e, in ultima analisi, all’attivazione stessa dei sistemi di controllo di gestione. Attesa la forte connessione esistente

tra controllo di gestione e controllo strategico, si renderebbe così di fatto impossibile il monitoraggio stesso della programmazione strategica, vanificando la stessa Direttiva ministeriale sull'azione amministrativa.

E' importante, quindi, che all'inizio della prossima Legislatura il processo di attuazione della valutazione sia correttamente presidiato, per garantire che le potenzialità del sistema di valutazione dei dirigenti non vengano neutralizzate da possibili distorsioni.

L'utilizzo corretto della valutazione richiederà, in particolare, che nella prossima legislatura vengano attuati interventi rivolti ad assicurare:

- il forte coinvolgimento dei vertici politici e amministrativi nel processo di valutazione;
- la scelta di indicatori il più possibile "oggettivi" di valutazione, per evitare di creare tensioni e conflitti tra valutati e valutatori;
- la garanzia della correttezza della valutazione.

Il tema non deve essere sottovalutato. Anche se non si dispone, in atto, di informazioni puntuali sul coinvolgimento dei vertici ministeriali nella valutazione dei dirigenti; tuttavia, una analisi a campione di alcune schede di valutazione fa emergere, in alcune amministrazioni, qualche dubbio sulla qualità e sulla omogeneità degli obiettivi assegnati.

Dal punto di vista dei sistemi "formalmente" adottati, le diverse amministrazioni hanno scelto soluzioni estremamente simili. Desta però

qualche perplessità la scelta di molte amministrazioni di adottare, tra i modelli di valutazione disponibili, sistemi molto completi, ma anche molto complessi, funzionali a organizzazioni per le quali la cultura della valutazione sia già interiorizzata. Al contrario, in amministrazioni dove la valutazione rappresenta un forte cambiamento culturale, sarebbe preferibile ricorrere, almeno inizialmente, a sistemi più semplici.

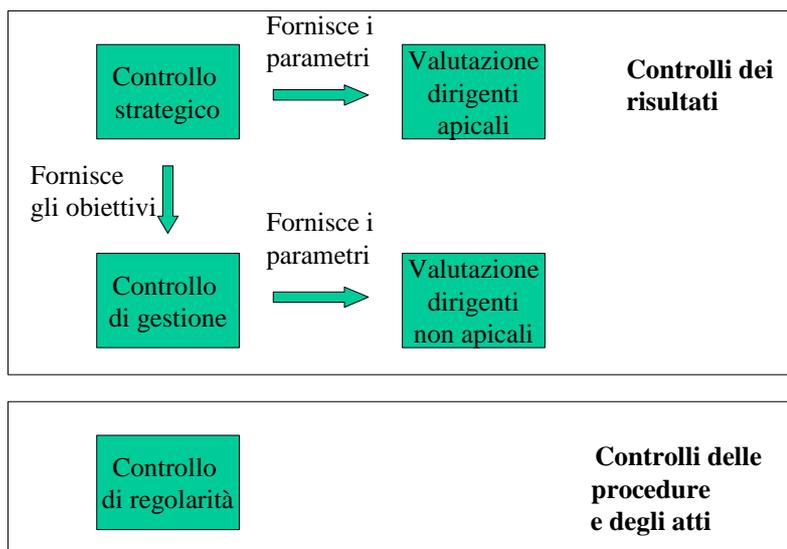
Capitolo 1

Il sistema dei controlli interni e l'azione del Comitato

Il decreto legislativo 286/1999 prevede che le amministrazioni dello Stato adottino quattro diverse forme di controllo interno:

- 1 il controllo di regolarità amministrativa e contabile, tendente a garantire “la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa”
- 2 il controllo di gestione, tendente a “verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati”
- 3 la valutazione dei dirigenti, tendente a “valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale”
- 4 il controllo strategico, tendente a “valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”

Figura 1 – Sistema dei controlli interni



Si tratta di strumenti tra loro autonomi, ma che, come si è rilevato nel precedente rapporto, presentano diverse connessioni, riassunte nella figura 1.

In particolare:

- 1 presenza di sistemi di programmazione e controllo strategico, attraverso i quali il vertice politico fornisce obiettivi all'amministrazione, costituisce in qualche modo il prerequisito per l'attuazione di tutti i sistemi di controllo interno. Da un lato, infatti, gli obiettivi strategici possono poi essere declinati in obiettivi operativi e programmi d'azione, il cui monitoraggio costituisce l'oggetto dei sistemi di controllo di gestione. Dall'altro lato, solo disponendo di obiettivi chiari e misurabili è possibile attivare i sistemi di valutazione dei dirigenti apicali; in questo senso, il controllo strategico fornisce quindi alcuni importanti parametri per la valutazione dei dirigenti apicali. Il controllo strategico fornisce un contributo importante alla stesura della direttiva ministeriale per l'attività

amministrativa e la gestione, definendo i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione.

In dettaglio, i Servizi di controllo interno, che nelle Amministrazioni dello Stato sono deputati all'espletamento del controllo strategico, svolgono i seguenti compiti:

- verificano l'effettiva attuazione delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione e degli altri atti di indirizzo politico -attraverso l'accertamento della congruenza tra le missioni dell'amministrazione (previste dalla legge), gli obiettivi (stabiliti dalla direttiva del Ministro), le scelte operative adottate dai dirigenti e le risorse finanziarie, umane e materiali- e presentano annualmente ai Ministri relazioni riservate sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni
- possono fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione
- supportano le amministrazioni statali nella determinazione delle modalità operative per l'attuazione del controllo di gestione
- collaborano con i Ministri nella vigilanza sugli adempimenti organizzativi ed operativi che fanno carico agli uffici dirigenziali di livello generale per l'esercizio delle altre funzioni di valutazione e controllo
- forniscono elementi ai Ministri per la valutazione dei dirigenti di vertice
- partecipano alla progettazione del "sistema informativo statistico unitario", del quale si avvalgono il sistema di controllo di gestione e il sistema di controllo strategico delle amministrazioni statali

2 i sistemi di controllo di gestione, a loro volta, verificano i risultati dell'azione amministrativa all'interno di ciascun centro di responsabilità amministrativa. Essi costituiscono quindi un elemento essenziale per poter attuare la valutazione dei dirigenti non apicali in modo non soggettivo

3 i controlli di regolarità amministrativa costituiscono invece una attività "parallela". Mentre controllo strategico, controllo di gestione e valutazione dei dirigenti costituiscono infatti, insieme, il sistema dei controlli interni dei "risultati" (che, in base al decreto legislativo, devono essere esercitati in modo integrato), il controllo di regolarità amministrativa affronta il tema non meno importante del controllo sulle procedure. La differenza tra i due "momenti" del controllo è sottolineata dal legislatore che impedisce che del controllo di regolarità si occupino le stesse strutture che si occupano di controllo strategico e di controllo di gestione. Il controllo di regolarità completa il sistema di controllo interno, garantendo non solo la ragionevole conformità dell'attività amministrativa alla legge, ma anche l'affidabilità degli altri controlli interni

Non sempre l'azione delle amministrazioni dello Stato ha rispettato la sequenzialità tra i diversi tipi di controlli; in particolare, l'esistenza di disposizioni contenute nei contratti collettivi di lavoro sulla valutazione dei dirigenti e sulla retribuzione di risultato ha portato alcune amministrazioni a sviluppare e adottare sistemi di valutazione dei dirigenti senza disporre di informazioni provenienti dal controllo strategico e dal controllo di gestione.

Questa prassi non è condivisibile, perché rischia di premiare in modo indiscriminato tutti i dirigenti o, ancora peggio, di creare delle differenze tra le retribuzioni individuali in mancanza di motivati elementi di giudizio, con ovvie conseguenze negative, sia sul piano della motivazione dei dirigenti, sia, soprattutto, sulla credibilità dell'adozione della cultura del merito e dei risultati all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Il Comitato Tecnico Scientifico ha sottolineato più volte, nei propri Rapporti, la necessità di curare la corretta sequenzialità nell'attivazione del sistema dei controlli interni. L'esigenza di sequenzialità emerge, peraltro, sia dalle direttive sull'azione amministrativa emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sia dalla struttura del programma di attività che il Comitato tecnico scientifico si era dato all'inizio della legislatura, riassunto in tabella 1, nella quale vengono declinati e tempificati, per i diversi tipi di controllo interno, gli obiettivi dell'azione del Comitato.

In generale, tali obiettivi consistono in:

- 1 un'azione di "accompagnamento" delle amministrazioni, attraverso l'analisi delle principali criticità esistenti, l'individuazione di metodologie di riferimento, la diffusione di best practice
- 2 un'azione di "monitoraggio", rivolta a verificare il percorso di miglioramento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato

Tabella 1 – Programma di azione del Comitato, approvato all’inizio della legislatura

Anno	Controllo strategico	Controllo di gestione	Valutazione dei dirigenti	Controllo di regolarità
2002	Stato dell'arte e proposta di un modello di riferimento			
2003	Individuazione delle good practice e loro trasferimento	Stato dell'arte e proposta di un modello di riferimento		
2004	Supporto allo sviluppo del sistema di monitoraggio per le politiche trasversali	Sperimentazione e individuazione delle good practice	Stato dell'arte	
2005	Monitoraggio	Monitoraggio	Individuazione delle good practice	Stato dell'arte

In particolare:

- 1 L'attività iniziale del Comitato tecnico-scientifico è stata rivolta all'attivazione del processo di programmazione e del sistema di controllo interno, attraverso interviste (effettuate nei mesi aprile e maggio 2002) del Comitato ai componenti dei Servizi di controllo interno e incontri (che hanno avuto luogo dal 19 maggio al 9 ottobre) con il Presidente del Consiglio dei Ministri e dodici Ministri. Nello stesso anno 2002, il Dipartimento della Funzione pubblica, nell'espletamento del Progetto Governance, ha effettuato, in raccordo con il Comitato, una ricognizione presso i Ministeri per ricostruire i processi di predisposizione delle

Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione relative al 2002 e analizzare il quadro dei sistemi di controllo di gestione. Infine, il Comitato ha partecipato ai Seminari organizzati dai Servizi di controllo interno, i cui atti sono stati pubblicati nei "Quaderni", che saranno successivamente citati.

Come è stato osservato nel precedente rapporto, la composizione professionale dei Secin dovrebbe essere caratterizzata da un corretto bilanciamento tra:

- soggetti interni all'amministrazione, in grado di conoscere la strutture e le problematiche dei processi amministrativi, e soggetti esterni, in grado di fornire un contributo di esperienze da realtà differenti. Una composizione non bilanciata si traduce infatti spesso in una eccessiva autoreferenzialità (quando prevalgano le presenze interne) o nella proposta di proporre soluzioni non coerenti con le specificità delle singole amministrazioni (se sono prevalenti i componenti esterni)
- professionalità giuridico-amministrativo e professionalità economiche, organizzative e gestionali; in particolare, queste ultime sono fondamentali in quanto costituiscono le professionalità professionali "specifiche" del controllo interno
- risorse che operano in modo continuativo nei Secin e ricorso a consulenze esterne. Queste ultime possono essere utilissime per approfondimenti specifici o per particolari punte di attività, ma non possono "sostituire" la presenza di un organico stabile, che assicuri l'interiorizzazione delle metodologie proposte dai consulenti esterni all'interno di ciascuna amministrazione

Di fatto, la situazione reale appare invece decisamente sbilanciata, con la prevalenza di soggetti interni alle amministrazioni e di professionalità di tipo giuridico-amministrative.

2 la seconda fase dell'impegno del Comitato ha riguardato la messa a punto delle linee guida per la predisposizione delle direttive dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione e del relativo sistema di monitoraggio. Le linee guida, come si preciserà più puntualmente nel seguito, sono state correttamente interiorizzate da parte delle amministrazioni, assicurando una omogeneità sia terminologica che procedurale. Alcune amministrazioni, in particolare, dispongono di sistemi di programmazione e controllo strategico che appaiono del tutto soddisfacenti, tanto da poter essere considerate come *best practice* di riferimento per l'intero sistema delle amministrazioni dello Stato

3 il controllo di gestione ha costituito l'oggetto dell'attività "metodologica" del Comitato a partire dal 2003. Sono state infatti predisposte e approvate delle linee guida sui requisiti minimi dei sistemi di controllo di gestione delle amministrazioni centrali. Il rispetto di questi requisiti minimi avrà la funzione di assicurare una corretta impostazione metodologica delle diverse amministrazioni, che potranno poi estendere il sistema in modo coerente con le proprie specificità

4 il Comitato aveva deciso di affrontare la valutazione dei dirigenti solo a valle degli altri sistemi di controllo interno, proprio per il rischio, sottolineato in precedenza, che la stretta connessione tra sistema di valutazione dei dirigenti e retribuzione spingesse le amministrazioni a dedicare troppa attenzione a questa

problematica, anche in assenza di dati e informazioni “oggettive”, strumentali a una corretta attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti

5 infine, si era rimandata alla fine della legislatura l’attenzione al tema della regolarità amministrativa, sia perché essa costituisce una componente “indipendente” dagli altri elementi dei controlli interni, sia perché il controllo di regolarità costituisce in fondo una caratteristica maggiormente connaturata alla tradizione della pubblica amministrazione italiana rispetto al controllo dei risultati. E’ pur vero che in passato esisteva un generalizzato controllo di regolarità “esterno” rispetto alle amministrazioni; tuttavia la necessità di interagire con gli organi di controllo esterno (Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato) aveva assicurato lo sviluppo di professionalità anche all’interno delle stesse amministrazioni. Oggi comincia a emergere qualche motivo di preoccupazione su questo tema, visto che la quasi totalità delle amministrazioni centrali non sembra avere adottato sistemi di controllo “interno” di regolarità formalizzati.

Questa agenda di lavoro è stata in linea di massima rispettata, tuttavia non si può non sottolineare sin da questo capitolo introduttivo come la progettazione e l’adozione dei sistemi di controllo interno sia stata meno veloce del previsto, tanto che a sei anni dall’approvazione del decreto legislativo 286/1999 si può ritenere che solo il sistema di controllo strategico trovi applicazione in oltre la metà delle amministrazioni dello Stato.

Le cause di questo ritardo sono molteplici e verranno discusse puntualmente nelle singole parti del rapporto; qui è sufficiente sottolineare come di fatto solo in pochissimi casi si possa parlare di metodologie di controllo strategico e di gestione “stabilizzate”, intendendo con questo la disponibilità non solo di un progetto teorico, ma anche di un sistema informativo che consenta l’alimentazione automatica e affidabile delle informazioni, di una reportistica standardizzata, di un utilizzo “di routine” delle informazioni in fase di programmazione, controllo e valutazione.

In conseguenza di quanto rilevato, il Comitato ritiene che non sia ancora possibile parlare di “valutazione dei dirigenti” attendibile e affidabile e identificare delle good practice; tuttavia, si è ritenuto comunque di dedicare alla valutazione dei dirigenti un capitolo in questo rapporto, per fornire informazioni utili a chi opererà nella prossima legislatura. Non si sono invece ritenuti ancora maturi i tempi per affrontare il tema dell’internal audit, anche per evitare di distrarre le amministrazioni dalle attività, sicuramente più rilevanti, in corso sugli altri controlli interni.

Coerentemente con queste indicazioni, il presente rapporto, dopo l’esposizione, contenuta in questo primo capitolo, del programma di azione del Comitato, stabilito alla luce del processo di programmazione e controllo, come risulta disciplinato dalla legge, analizzerà, nei successivi capitoli:

- Il processo di programmazione e di controllo strategico (capitolo 2)
- Il controllo di gestione (capitolo 3)
- La valutazione dei dirigenti (capitolo 4)

Capitolo 2

Il processo di programmazione e di controllo strategico

2.1. La disciplina legislativa del processo di programmazione

Un principio fortemente innovativo codificato sin dalla prima fase della riforma amministrativa degli anni '90 del secolo scorso è quello che concerne la distinzione tra politica e gestione. Il Ministro, come ogni organo di governo, esercita le funzioni di indirizzo politico-amministrativo. In particolare, definisce obiettivi, priorità, piani e programmi; emana la conseguente direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione; ripartisce le risorse tra i dirigenti preposti ai Centri di responsabilità amministrativa (CRA) e ne verifica i risultati.

Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria. Conseguentemente, essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati¹.

La citata direttiva annuale del Ministro costituisce il documento di base della programmazione strategica. In coerenza con eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri, e nel quadro degli obiettivi generali di parità e pari opportunità previsti dalla legge, la direttiva identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di

¹ Disposizioni contenute negli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 29 del 1993 e successive modificazioni, ora trasfuse negli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 165 del 2001.

bilancio per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento. La direttiva, inoltre, avvalendosi del supporto dei Servizi di controllo interno (Secin), definisce i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione (articolo 8 decreto legislativo 286 del 1999).

2.2 La situazione della programmazione e del controllo, interno alla fine della XIII legislatura

Il primo impulso per l'attivazione del processo di programmazione strategica è stato dato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, contenente “indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa”. La direttiva segnalava l'esigenza di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive in questione che ne consentissero “la comunicabilità all'esterno e la comparabilità, pur senza comprimere in alcun modo la piena libertà degli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle singole amministrazioni”.

A tal fine suggeriva l'indicazione nel testo delle direttive ministeriali dei seguenti punti:

- ridefinizione delle missioni istituzionali delle amministrazioni in armonia con la rideterminazione legislativa delle funzioni ministeriali e identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in dimensione poliennale;

- determinazione dei processi idonei a dare corso alla legislazione in tema di riforma dell'azione amministrativa;
- precisazione degli obiettivi 2001 dei CRA, identificati come gli uffici dirigenziali di primo livello;
- identificazione dei progetti di particolare rilevanza previsti dalla legge finanziaria 2001, dalla legislazione più recente o dai piani di azione approvati a livello governativo mediante specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione;
- definizione del ruolo e delle funzioni dei Secin all'interno degli uffici di diretta collaborazione.

La direttiva era corredata di linee-guida, contenenti un'appendice tecnico-metodologica sulla definizione degli indicatori di prestazione.

Secondo dette linee-guida, sotto il profilo qui esaminato ancora attuali, gli obiettivi assegnati attraverso la direttiva ai CRA devono consentire di verificare, *a posteriori*, i risultati effettivamente da questi ottenuti.

Ciò richiede che tali obiettivi siano espressi coerentemente con tre diversi principi:

- significatività (definizione di obiettivi in grado di caratterizzare l'attività svolta dal CRA);
- misurabilità (susceptibilità degli obiettivi di essere valutati attraverso indicatori "misurabili" in termini "fisici" o "monetari", al fine di garantire maggiore trasparenza e imparzialità);

- responsabilità specifiche (“controllabilità” degli obiettivi da parte dei CRA, evitandosi, ad esempio, di associare obiettivi “macro” ad unità organizzative specifiche, in quanto l’assenza di un nesso di causalità diretta tra ciò che i responsabili dell’amministrazione possono effettivamente fare e i risultati attesi priva le prescrizioni di credibilità e rende difficile utilizzare i risultati per misurare la prestazione dei responsabili degli stessi CRA).

Il primo rapporto del Comitato tecnico-scientifico (CTS)², pur segnalando gli sforzi di alcuni ministeri (Politiche agricole, Interno, nonché Tesoro e Finanze, oggi accorpati in uno solo Ministero) di adattare, nonostante il ristretto tempo a disposizione, le proprie direttive per il 2001 allo schema definito in sede di direttiva del Presidente del Consiglio, prendeva atto che la transizione verso la nuova organizzazione ministeriale e la imminente fine della legislatura impedivano che quegli sforzi potessero dispiegarsi compiutamente.

Da qui la decisione del CTS di concentrare la propria attività su un’indagine conoscitiva in grado di fare il punto sullo stato del sistema dei controlli all’interno dei Ministeri, sulla dotazione di risorse dei Secin al fine di mettere in luce i punti di forza e di debolezza individuati nelle amministrazioni ed offrire così al nuovo Governo che sarebbe entrato in carica all’inizio della XIV Legislatura una base conoscitiva sufficiente per approntare gli strumenti e le azioni necessarie.

Sulla base del lavoro svolto, il CTS esprimeva il convincimento che il percorso per giungere ad innescare qualche tipo di processo di programmazione e

² Presidenza del Consiglio dei Ministri – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *I controlli interni nei Ministeri. Primo rapporto*, maggio 2001, Dipartimento per l’informazione e l’editoria.

controllo strategico era ancora lungo e che lo stesso poteva essere accelerato se si fossero verificate le seguenti condizioni:

- l'attivazione di un rilevante interesse da parte degli organi titolari dell'indirizzo politico;
- il mantenimento di un certo livello di stabilità degli uffici "permanenti" che consentisse l'accumulo di conoscenze ed esperienze;
- la mobilitazione dall'esterno del mondo amministrativo delle professionalità capaci di articolare teoricamente e praticamente il disegno dei sistemi di pianificazione e controllo.

2.3 L'evoluzione del processo di programmazione e di controllo strategico nel periodo 2001 - 2004

La nuova Legislatura si è aperta con l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 (Allegato A1), contenente indirizzi per la predisposizione della direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002.

La direttiva, redatta dal Dipartimento della funzione pubblica, si poneva l'obiettivo di attivare tutti gli interventi necessari a garantire il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da:

- massima sintonia dell'attività amministrativa e della gestione con gli obiettivi delle politiche di riforma;

- aumento della capacità di programmazione delle amministrazioni e della managerialità nella gestione;
- responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili;
- valorizzazione delle professionalità più capaci.

Per raggiungere questi obiettivi, la direttiva assumeva come riferimenti obbligati:

- le politiche settoriali evidenziate come prioritarie dal Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), dalla legge finanziaria e dagli altri documenti di programmazione, nonché dalla legislazione settoriale approvata ed *in itinere*;
- la politica di semplificazione amministrativa;
- l'impegno per il contenimento della spesa;
- la digitalizzazione dell'amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di *e-government* e di *procurement*;
- il miglioramento della qualità dei servizi, anche attraverso forme di esternalizzazione.

Per garantire il massimo di coerenza delle indicazioni programmatiche, la direttiva del Presidente del Consiglio raccomandava che le direttive ministeriali fossero costruite in modo da selezionare e incentrare l'attenzione su un numero limitato di obiettivi ritenuti qualificanti, così da evidenziare linee di azione immediatamente percepibili da tutti i livelli di amministrazione.

Il processo di programmazione del 2002 è stato oggetto di valutazione del secondo rapporto del CTS³, pubblicato nel gennaio 2003 e presentato presso la Facoltà di Economia dell'Università di Tor Vergata di Roma nel successivo mese di marzo⁴. L'analisi è stata fondata, oltre che sull'esame delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione, su colloqui con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con i Ministri e su incontri con i Secin, nonché sull'indagine conoscitiva del Dipartimento della funzione pubblica, effettuata attraverso il Progetto *Governance*.

Secondo il CTS, la qualità del processo di programmazione strategica, risultante dalle priorità politiche individuate dai Ministri e dalle proposte, formulate dai responsabili amministrativi, di un insieme limitato di obiettivi strategici coerenti con dette priorità politiche, presentava una qualità medio/alta solo in pochi Ministeri. Negli altri casi, il processo di programmazione era considerato dalle amministrazioni come mero adempimento formale, destinato quindi a tradursi in uno spreco di risorse.

La bassa qualità del processo di programmazione derivava in buona parte, ad avviso del CTS, dalla scarsa partecipazione ad esso dei Ministri e dei Secin, aventi il compito istituzionale di presidiare la programmazione, anche se occorreva tenere conto che in molte amministrazioni il processo di programmazione era stato attivato prima del rinnovo degli stessi Secin.

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto*, gennaio 2003, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica nei Ministeri. Riflessioni alla luce del secondo rapporto del Comitato*, Roma, Università di Tor Vergata, Facoltà di Economia, 18 marzo 2003 e Milano, Politecnico, 8 maggio 2003, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, p. 3.

Sulla base del quadro delineato, il CTS suggeriva i seguenti interventi per aumentare l'efficacia del processo di programmazione:

- necessità di un coinvolgimento più forte e generalizzato dei Ministri nel processo di programmazione, in quanto la gran parte delle direttive mancava di una chiara esplicitazione delle priorità politiche e si limitava a recepire le proposte delle strutture amministrative;
- miglioramento della coerenza esterna delle direttive attraverso lo sviluppo a cascata del processo di programmazione, a partire dal programma di Governo, e assicurazione dell'integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria;
- miglioramento della coerenza interna delle direttive mediante interventi formativi sul management pubblico, l'assicurazione ai Secin di una composizione equilibrata tra competenze gestionali e organizzative, la costruzione di una base di conoscenza "comune" (a disposizione di tutte le amministrazioni) sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione e il ripensamento dell'assetto organizzativo interno incentrato sull'adozione di strutture "per processo".

Rispetto alla situazione tratteggiata, venivano tuttavia rilevati dal CTS alcuni miglioramenti del processo di programmazione in occasione del secondo seminario di presentazione del proprio rapporto al Politecnico di Milano⁵.

⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica nei Ministeri. Riflessioni alla luce del secondo rapporto del Comitato*, citato, p. 51.

La successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2003 (Allegato A2), redatta, come la successiva, dal nuovo CTS, entrato in funzione nel mese di gennaio 2002, è stata emanata l'8 novembre 2002. Essa, nel confermare l'importanza fondamentale della programmazione strategica, articolava il procedimento di predisposizione delle direttive annuali dei Ministri nelle seguenti tre fasi (che saranno meglio descritte successivamente, con le integrazioni introdotte dalla successiva direttiva del Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2004):

- formulazione delle priorità politiche attraverso un atto di indirizzo da comunicare ai responsabili dei CRA;
- proposta, da parte dei responsabili dei CRA, degli obiettivi strategici, suddivisi in obiettivi operativi da sviluppare in programmi di azione;
- emanazione della direttiva ministeriale, contenente il quadro delle priorità politiche delineate all'inizio e la loro traduzione in obiettivi strategici dell'azione amministrativa, articolati in obiettivi operativi e nei relativi programmi di azione.

La direttiva del Presidente del Consiglio richiamava l'attenzione dei Ministri sulla necessità di proseguire e intensificare le linee di azione finalizzate a realizzare le quattro politiche intersettoriali (politica di semplificazione amministrativa, digitalizzazione delle amministrazioni, contenimento e razionalizzazione della spesa, miglioramento della qualità dei servizi) indicate dalla precedente direttiva del 15 novembre 2001.

Nella direttiva veniva poi chiaramente attribuito ai Secin il compito di fornire ai Ministri l'assistenza tecnica necessaria per attivare ed orientare il processo di

programmazione nelle sue diverse fasi. Gli stessi Secin dovevano presentare, inoltre, ai Ministri rapporti intermedi almeno quadrimestrali sullo stato di attuazione delle direttive, contenenti valutazioni e proposte volte a consentire gli aggiustamenti necessari per il conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

La direttiva invitava, infine, tutte le amministrazioni a dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti e di sistemi di controllo di gestione, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione.

Le linee-guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio, che continuano ad essere operative, essendo state confermate dalla successiva direttiva del Presidente del Consiglio del dicembre 2004, ribadiscono l'esigenza che le direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione debbano assicurare:

- la coerenza esterna degli obiettivi strategici indicati in direttiva con le politiche di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo. Nel caso di politiche pubbliche che interessano più ministeri, inoltre, si deve assicurare la sintonia tra le priorità indicate nelle direttive dei ministri coinvolti, identificando le opportune modalità di coordinamento e le relative responsabilità;
- la coerenza interna tra i diversi livelli degli obiettivi, affinché si possa, con ragionevole certezza, affermare che la realizzazione dei progetti che costituiscono un programma di azione garantisce il perseguimento dell'obiettivo operativo che sovrintende al programma d'azione stesso. Il raggiungimento degli obiettivi operativi consente, a sua volta, il raggiungimento degli obiettivi strategici.

La verifica della coerenza interna ed esterna di tutto il quadro degli obiettivi, dei programmi di azione e dei progetti, è uno dei compiti chiave dei Secin.

Secondo le linee-guida, ad ogni obiettivo strategico/operativo deve essere associato un indicatore quantitativo (di realizzazione, di risultato, di impatto) e il valore che si intende raggiungere per tale indicatore (valore-obiettivo).

Possono essere utilizzate le seguenti tipologie di indicatori di prestazione:

- ✦ indicatori di realizzazione finanziaria, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;
- ✦ indicatori di realizzazione fisica, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;
- ✦ indicatori di risultato, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire.
- ✦ indicatori di impatto, che misurano l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (pubbliche amministrazioni e collettività).

Gli obiettivi strategici definiti dal Ministro devono essere misurati mediante indicatori di risultato e di impatto, mentre gli obiettivi operativi sono misurabili da indicatori di realizzazione (fisica e finanziaria) e, in alcuni casi, anche da indicatori di risultato. In genere, gli obiettivi operativi non sono quantificati da indicatori di impatto.

La definizione di un indicatore associato ad un obiettivo può risultare di particolare complessità nel caso in cui alcuni obiettivi siano difficilmente traducibili

in indicatori quantitativi di facile misurabilità ed univocità. In questi casi, si potrà quindi ricorrere, in alternativa agli indicatori quantitativi, a:

- ✦ indicatori di tipo binario (si/no);
- ✦ indicatori di tipo qualitativo (alto/medio/basso);
- ✦ indicatori *proxi*, in grado di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti all'obiettivo stesso.

Infine, le linee-guida si soffermano sulla definizione del sistema di monitoraggio dell'attuazione delle direttive ministeriali, oggetto della III sezione della direttiva del Presidente del Consiglio.

Il monitoraggio della direttiva deve essere coordinato dai Secin e articolarsi in:

- monitoraggio intermedio, relativo a periodi infra-annuali, finalizzato a rilevare il livello di realizzazione (finanziaria e/o fisica) dei programmi di azione e a identificare gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli di realizzazione previsti al fine di introdurre i necessari interventi correttivi;
- monitoraggio finale, effettuato alla fine dell'esercizio con la funzione di: (i) rilevare il livello effettivamente conseguito per gli indicatori di realizzazione e di risultato relativi a ciascun obiettivo; (ii) confrontare tale livello con il valore-obiettivo predefinito per evidenziare eventuali risultati insoddisfacenti; (iii) verificare (nel caso dei programmi di azione che non siano stati completati o degli obiettivi pluriennali) il grado di realizzazione (finanziaria e/o fisica).

La citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2003 - seppure sottoscritta in ritardo (circostanza che spiega l'indicazione in essa di un termine per la fissazione delle priorità politiche anteriore alla sua data di emanazione e

pubblicata⁶ priva delle linee-guida, che costituiscono la parte più innovativa del documento) determinò, grazie all'attività di sensibilizzazione fatta dal CTS nel corso degli incontri con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con i Ministri e con i Secin, nonché ad un seminario di approfondimento sul tema⁷, una positiva accelerazione del processo di programmazione strategica.

Il terzo rapporto del CTS⁸, presentato presso la Corte dei conti⁹, metteva in luce anzitutto il miglioramento concernente l'articolazione netta del processo di programmazione strategica in tre distinte fasi, l'adozione della stessa terminologia e il maggiore rispetto delle scadenze formali.

Un ulteriore elemento apprezzabile era ravvisato nella riduzione del numero degli obiettivi, e ciò grazie all'azione dei Secin, che, resi credibili dal sostegno dei Ministri, erano stati in grado di esercitare un maggiore "filtro" rispetto al passato.

Veniva infine valutato positivamente il fatto che tutte le amministrazioni avevano messo a punto un sistema di monitoraggio periodico (prevalentemente semestrale), rivolto a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi strategici.

Permanevano però, a parere del CTS, situazioni di criticità. Le più importanti concernevano la situazione operativa di alcuni Secin, l'impianto della programmazione strategica e il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

⁶ Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3.1.2003.

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Seminario con i Servizi di controllo interno. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002*, Roma, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, 27 novembre 2002, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Terzo rapporto*, aprile 2004, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Presentazione Terzo Rapporto del Comitato*, Roma, Corte dei conti, 9 giugno 2004, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Sotto il primo profilo, rilevava il rapporto che in taluni ministeri il Secin era del tutto marginale, che in altri l'interazione tra Secin e Ministro era indiretta o occasionale e che la maggior parte dei Secin presentava una consistenza numerica ed una professionalità inadeguata.

Per il CTS, l'adeguatezza della professionalità era data da un corretto bilanciamento tra:

- Soggetti interni all'amministrazione, in grado di conoscere le strutture e le problematiche dei processi amministrativi, e soggetti esterni, in grado di fornire un contributo di esperienze da realtà differenti. Una composizione non bilanciata si traduce infatti spesso in una eccessiva autoreferenzialità (quando prevalgano le presenze interne) o nella proposta di proporre soluzioni non coerenti con le specificità delle singole amministrazioni (se sono prevalenti i componenti esterni);
- Professionalità giuridico-amministrative e professionalità economiche, organizzative e gestionali; in particolare, queste ultime sono fondamentali, in quanto costituiscono le professionalità professionali "specifiche" del controllo interno;
- Risorse che operano in modo continuativo nei Secin e ricorso a consulenze esterne. Queste ultime possono essere utilissime per approfondimenti specifici o per particolari punte di attività, ma non possono "sostituire" la presenza di un organico stabile, che assicuri l'interiorizzazione delle metodologie proposte dai consulenti esterni all'interno di ciascuna amministrazione.

Di fatto, la situazione reale appariva invece al CTS decisamente sbilanciata, con la prevalenza di soggetti interni alle amministrazioni e di professionalità di tipo giuridico-amministrative.

Quanto al secondo profilo, solo raramente, secondo il rapporto, gli obiettivi venivano ricavati a partire dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica, che assicurasse la completezza del sistema.

In ordine al terzo profilo, il CTS aveva già avuto modo di rilevare che la brevità del termine (appena 10 giorni, dalla pubblicazione della legge di bilancio), previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo 165 del 2001, entro il quale deve essere emanata la direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione, "si spiega con la considerazione che la ripartizione, attraverso la decisione di bilancio, di dette risorse tra le Unità previsionali di base (UPB) deve essere fatta secondo criteri programmatici".

L'articolo 4-*bis* della legge 468 del 1978, osservava il CTS, stabilisce, infatti, che, in sede di formazione del bilancio dello Stato, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti competenti, gli obiettivi e i programmi di ciascun Ministero. Successivamente, il Ministro dell'economia e delle finanze valuta gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata.

Di ciò deve darsi conto nelle Note preliminari degli stati di previsione dei Ministeri che devono indicare (articolo 2, comma 4-*quater*, legge n. 468) gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livelli dei servizi e di

interventi, con l'indicazione degli indicatori di efficacia e di efficienza che intendono utilizzare per valutare i risultati¹⁰.

Il CTS è tornato, come si è detto, sull'argomento con il suo terzo rapporto (p. 35), osservando che proprio sul rapporto tra programmazione strategica e programmazione finanziaria si registrava la maggiore distanza tra il modello teorico, previsto dalla normativa (e dalla logica di sistema), e quello invalso nella prassi. La criticità consisteva nel fatto che il processo di programmazione strategica -e quindi la fissazione degli obiettivi strategici, la loro articolazione in obiettivi operativi, la conseguente traduzione di questi ultimi in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori- sino ad allora aveva avuto inizio, di regola, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, con la conseguenza che la ripartizione delle risorse finanziarie era stata effettuata in assenza della programmazione strategica.

Per evitare questo effetto perverso, era indispensabile, secondo il CTS, che il processo di programmazione strategica fosse avviato, all'interno dei ministeri, a partire dal mese di febbraio, prima dell'inizio della procedura di formazione del bilancio dello Stato.

Il CTS ha cercato dapprima di conseguire questo risultato, elaborando, in occasione della messa a punto delle iniziative volte a dare attuazione alla delega legislativa del Governo di modificare il decreto legislativo 286 del 1999¹¹, un testo con la completa riscrittura del vigente articolo 8 del citato decreto relativo all'iter

¹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto*, gennaio 2003, citato, p. 35.

¹¹ La delega legislativa era stata conferita con la legge 137 del 2002.

della direttiva, che trasmise al Dipartimento della funzione pubblica in data 29 luglio 2002. Il tentativo non ebbe seguito a causa del mancato esercizio della delega da parte del Governo.

La sede naturale per intervenire in materia restava quindi la predisposizione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2004. La direttiva non venne però emessa per mancanza del necessario impulso dell'autorità politica, circostanza che determinò qualche rallentamento nel processo di programmazione.

Il CTS ha affrontato infine l'argomento sul finire del 2004 con un'iniziativa di studio organizzata presso la Corte dei conti¹² e con l'elaborazione della bozza della nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenente indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, di cui si dirà nel paragrafo successivo.

2.4 La nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sul processo di programmazione

La direttiva del Presidente del Consiglio, emanata il 27 dicembre 2004 (Allegato A3), che ha formato oggetto di un seminario svoltosi presso il Ministero per i beni e le attività culturali¹³, ha riorganizzato dal punto di vista temporale la scansione delle fasi concernenti il procedimento di adozione delle direttive ministeriali:

¹² Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni statali: esperienze a confronto - Politiche pubbliche e allocazione delle risorse*, Roma, Istituto Superiore Antincendi, Dipartimento dei Vigili del Fuoco e del Soccorso Civile, 29 ottobre 2004 e Roma, Corte dei conti, 1° dicembre 2004, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, p. 59.

¹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 2004 "Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione". Incontro con i servizi di controllo interno*, Ministero per i beni e le attività culturali, Roma, 27 gennaio 2005, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, p. 59.

- *fissazione delle priorità politiche.* In coerenza con il programma di Governo, il Ministro, con proprio atto di indirizzo, avvalendosi eventualmente del 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 particolare, l'atto di indirizzo deve indicare tutti gli elementi necessari 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 CRA (*fase iniziale o discendente*);

- *proposta degli obiettivi strategici.* Il titolare del CRA elabora, in collaborazione con il Secin, una proposta contenente un numero limitato di obiettivi strategici, su un orizzonte tendenzialmente triennale, concernenti eventualmente anche altri ministeri, destinati a realizzare le priorità politiche.

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

I titolari dei CRA propongono inoltre obiettivi volti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione. Gli stessi conducono a termine questa fase, formulando, entro il mese di *luglio*, 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 intermedia o ascendente*);

- *determinazione definitiva degli obiettivi strategici*. Il Ministro, consolidando le proposte dei titolari dei CRA, emana la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, con la quale definisce, conclusivamente, le priorità politiche delineate all'inizio, traducendole, sulla base delle risorse allocate nel bilancio approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici delle unità 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. Il Ministro emana la direttiva entro *dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio (fase finale o di consolidamento)*.

La direttiva introduce inoltre le seguenti novità:

- l'indicazione dell'obiettivo e dei principi informatori della programmazione strategica. L'obiettivo è quello 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”. I principi più importanti riguardano la coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo, nonché tra programmazione finanziaria e programmazione strategica, la continuità nel tempo del processo di programmazione, l’ottica tendenzialmente pluriennale della programmazione strategica, la coerenza tra obiettivi comuni a diverse amministrazioni e la coerenza interna della struttura degli obiettivi;

- l’omessa indicazione dell’anno di riferimento delle direttive ministeriali, al fine di sottolineare un’impostazione pluriennale della programmazione strategica, superando anche la concezione della direttiva del Presidente come adempimento rituale e soprattutto evitando situazioni di incertezza nel caso di omessa emanazione;
- l’introduzione, accanto a quelli derivati dalle priorità politiche, degli obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza;
- l’evidenziazione del ciclo programmazione-controllo-riprogrammazione. Sulla base degli esiti del monitoraggio, contenuti nelle relazioni redatte dai Secin, i Ministri adottano i necessari provvedimenti. In particolare, ogni direttiva annuale deve dare contezza dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva, rilevati sulla base di un preconsuntivo, 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.

Infine, una novità di particolare rilievo riguarda l'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione¹⁴ (oggetto di analisi nel successivo capitolo), previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo 286.

Una bozza dell'atto di indirizzo era stato trasmesso dal CTS alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 25 luglio 2003. Nelle more della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale, il testo era stato pubblicato dal CTS, come propri materiali di natura "tecnica", nel terzo rapporto, licenziato nel mese di aprile 2004.

La questione ha trovato ora corretta soluzione con l'inserimento dell'atto di indirizzo sul controllo di gestione nel corpo della nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del dicembre 2004.

2.5. Stato di avanzamento del processo di programmazione e di controllo strategico

Il miglioramento più significativo registrato nel 2005 ha riguardato il sistema di controllo strategico, che può ritenersi a regime in molte amministrazioni (Economia, Difesa, Infrastrutture, Interno, Giustizia, nonché, sia pure su una posizione differenziata, Lavoro e politiche sociali, Comunicazioni e Salute).

L'evoluzione positiva del ruolo dei Secin ha determinato, a sua volta, un progresso rilevante del processo di programmazione strategica, con riferimento, in particolare, ai seguenti aspetti:

¹⁴ In tema, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni statali: esperienze a confronto*, citato, p. 3.

- coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo;
- livello di coerenza interna e selettività della struttura di obiettivi;
- completezza dell'articolazione della direttiva ministeriale;
- correttezza terminologica;
- ruolo attivo del Secin.

Un miglioramento generalizzato è quello che concerne le Note preliminari che corredano gli stati di previsione dei ministeri. Tutte le Note descrivono puntualmente le missioni istituzionali e gli obiettivi strategici delle amministrazioni.

Più selettivo è stato invece il miglioramento con riguardo al coinvolgimento del Ministro nel processo (Difesa, Interno, Giustizia, Infrastrutture, Lavoro e Comunicazioni), alla continuità tra le priorità politiche definite nel 2005 e quelle concernenti il 2006 (Difesa, Infrastrutture, Lavoro e Giustizia) e all'utilizzo dei valori-obiettivo degli indicatori (Infrastrutture e Giustizia).

Un punto cruciale della programmazione strategica è quello del suo raccordo con la programmazione finanziaria. Sinora questo raccordo è mancato, con la conseguenza, evidenziata nel paragrafo 3, che, tranne qualche eccezione (come il Ministero della difesa), la ripartizione delle risorse finanziarie in passato è stata effettuata in assenza della programmazione strategica, che pertanto ha perso in buona misura la sua potenzialità di impatto.

Come si è detto, la direttiva del Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2004 ha inteso ovviare a questa grave discrasia anticipando l'inizio della

programmazione strategica al mese di febbraio, e quindi prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato.

Si prende atto con compiacimento che in alcune amministrazioni (Infrastrutture, Difesa) la nuova direttiva del Presidente del Consiglio ha trovato piena attuazione, con l'emanazione, nei primi mesi del 2005, degli atti formali di indirizzo che danno impulso al ciclo di programmazione relativo al 2006.

Gli stessi atti di indirizzo contengono l'indicazione, sempre in applicazione della citata direttiva del Presidente del Consiglio, dei criteri utili per l'allocatione delle risorse, da effettuarsi in sede di formazione degli stati di previsione dei ministeri.

Si tratta di una novità importante, perché dimostra che il problema del raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, problema sul quale il Comitato ha richiamato reiteratamente l'attenzione, anche con un'iniziativa di studio precedentemente citata, può trovare concreta soluzione.

Un altro punto ineludibile per il consolidamento di una cultura della programmazione è la durata del periodo di riferimento degli obiettivi strategici, che sin qui è stata incentrata sull'annualità (peraltro espressamente prevista dall'articolo 14 del decreto legislativo 165 del 2001, con riferimento alla direttiva ministeriale). E' di tutta evidenza che nessun obiettivo di rilevante valenza strategica può essere realizzato in un orizzonte temporale così breve.

E' necessario quindi imprimere ai processi di programmazione un orientamento al lungo periodo. Un'utile innovazione del processo potrebbe essere quella di prevedere l'emanazione, da parte del Governo, subito dopo l'assunzione

delle funzioni, di una direttiva contenente gli indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali per l'intera durata della Legislatura. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe recepire, con i necessari adeguamenti, il programma di Governo, oggetto della fiducia delle Camere. Annualmente, il Presidente del Consiglio dovrebbe emanare una direttiva di aggiornamento, ridefinendo, sulla base dei risultati conseguiti, gli obiettivi per il periodo residuo della legislatura, conformemente al meccanismo programmazione-controllo-riprogrammazione, prima illustrato.

Gli altri interventi che qui di seguito si suggeriscono sono finalizzati a superare le criticità precedentemente rilevate, criticità che riguardano sia il sistema di controllo strategico che il processo di programmazione.

In ordine al controllo strategico è auspicabile, richiamando a proposito le considerazioni espresse nel paragrafo 3, che in occasione della costituzione dei nuovi Secin, che sarà effettuata nella prossima legislatura dai nuovi Ministri, sia avvertita l'esigenza di assicurare composizione e professionalità adeguate degli stessi, attraverso il bilanciamento tra soggetti interni e soggetti esterni all'amministrazione; tra professionalità giuridico-amministrative e professionalità economiche, organizzative e gestionali; tra utilizzazione di risorse che operano in modo continuativo e ricorso a consulenze esterne.

Quanto alla programmazione strategica, non è stato ancora affrontato in termini soddisfacenti il problema della definizione degli obiettivi comuni a diverse amministrazioni. Non si tratta di questione di scarso rilievo, in quanto l'attuale

prassi pregiudica la realizzazione delle priorità politiche trasversali, che proprio per questo attributo rivestono maggiore rilevanza.

E' anche emerso che le amministrazioni trovano difficoltà nel definire valori quantitativi di obiettivi strategici, elemento questo che incide negativamente sulla possibilità di introdurre sistemi affidabili di monitoraggio e valutazione.

Altre criticità, come risulta dalle schede dei singoli ministeri (Appendice I), riguardano:

- la scarsa valenza strategica del processo di programmazione in qualche amministrazione;
- l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici;
- la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e la valutazione dei risultati, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni.

Hanno incontrato, infine, difficoltà nell'avvio del processo di programmazione, anche se nel 2005 hanno mostrato segni di miglioramento, il Ministero per i beni e le attività culturali (il cui processo di programmazione, metodologicamente corretto, soffre dal punto di vista operativo, a causa di oggettive complessità organizzative); il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (la cui direttiva è priva dell'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi e della conseguente traduzione di questi ultimi in programmi di azione); il Ministero delle politiche agricole e forestali (che ha registrato ritardi nell'impostazione della

corretta procedura e nell'adeguata definizione di obiettivi e indicatori, anche a causa dell'introduzione di modifiche sostanziali al suo regolamento organizzativo) e il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio (la cui direttiva é diventata efficace solo alla fine del mese di giugno, ma che ha sviluppato una differente metodologia operativa rispetto al passato, sicché già a partire dal 2006 si potranno cominciare a vedere i risultati della nuova impostazione).

2.6. *Considerazioni di sintesi*

Il primo impulso per l'attivazione del processo di programmazione strategica in Italia è stato dato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, contenente indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa, che richiamava l'attenzione delle amministrazioni sulla ridefinizione delle missioni istituzionali, sulla determinazione dei processi per dare attuazione alla riforma amministrativa e sul ruolo dei Secin.

Il CTS, con il suo primo rapporto del maggio 2001, prendeva atto che la transizione verso la nuova organizzazione ministeriale e la imminente fine della XIII Legislatura impedivano che quegli sforzi potessero dispiegarsi compiutamente, donde la decisione di mettere in luce, attraverso un'indagine conoscitiva, i punti di forza e di debolezza dei ministeri ed offrire così al nuovo Governo una base conoscitiva sufficiente per approntare gli strumenti e le azioni necessari.

La nuova Legislatura si è aperta con l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001, concernente il processo di programmazione strategica per l'anno 2002.

La direttiva assumeva come riferimenti obbligati le politiche settoriali evidenziate dal DPEF, la semplificazione amministrativa, il contenimento della spesa, la digitalizzazione dell'amministrazione e il miglioramento della qualità dei servizi.

Il processo di programmazione del 2002 è stato oggetto di valutazione del secondo rapporto del CTS, pubblicato nel gennaio 2003. Secondo il rapporto la qualità del processo di programmazione strategica presentava una qualità medio/alta solo in pochi Ministeri, mentre negli altri casi, il processo di programmazione era considerato dalle amministrazioni come mero adempimento formale, destinato quindi a tradursi in uno spreco di risorse.

La successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2003 - seppure sottoscritta in ritardo (circostanza che spiega l'indicazione in essa di un termine per la fissazione delle priorità politiche anteriore alla sua data di emanazione e pubblicata priva delle linee-guida, che costituiscono la parte più innovativa del documento) determinò, grazie all'attività di sensibilizzazione fatta dal CTS nel corso degli incontri con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con i Ministri e con i Secin, nonché ad un seminario di approfondimento sul tema¹⁵, una positiva accelerazione del processo di programmazione strategica.

¹⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Quaderni del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Seminario con i Servizi di controllo interno. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002*, Roma, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, 27 novembre 2002, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Il terzo rapporto del CTS, pubblicato nel mese di aprile 2004, evidenziava infatti rilevanti progressi (articolazione netta del processo di programmazione strategica in tre distinte fasi, adozione della stessa terminologia, maggiore rispetto delle scadenze formali, riduzione del numero degli obiettivi, messa a punto del sistema di monitoraggio). E ciò grazie all'azione dei Secin, che, resi più credibili dal sostegno dei Ministri, erano stati in grado di esercitare un maggiore "filtro" rispetto al passato.

Restavano naturalmente situazioni di criticità, concernenti, in particolare, la situazione professionale e operativa di alcuni Secin (il cui ruolo era talvolta del tutto marginale), la definizione degli obiettivi strategici (che solo raramente venivano ricavati a partire dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica che assicurasse la coerenza del sistema) e il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Quest'ultimo problema era il più grave. Sinora il raccordo è mancato, con la conseguenza che, tranne qualche eccezione, la ripartizione delle risorse finanziarie in passato è stata effettuata in assenza della programmazione strategica, che pertanto ha perso in buona misura la sua potenzialità di impatto.

La soluzione al problema è stata data dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2004 che ha previsto l'anticipo dell'inizio della programmazione strategica al mese di febbraio, e quindi prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato.

Si prende atto con compiacimento che in alcune amministrazioni la nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri ha trovato piena attuazione, con

l'emanazione, nei primi mesi del 2005, degli atti formali di indirizzo che danno impulso al ciclo di programmazione relativo al 2006.

Si tratta di una novità importante, perché dimostra che il problema del raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, problema sul quale il Comitato ha richiamato reiteratamente l'attenzione, anche con un'iniziativa di studio, può trovare concreta soluzione.

La stessa direttiva del Presidente del Consiglio ha dato anche applicazione all'articolo 4 del decreto legislativo 286 che prevede l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di un atto di indirizzo contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione.

Una bozza dell'atto di indirizzo era stato trasmesso dal CTS alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 25 luglio 2003. Nelle more della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale, il testo era stato pubblicato dal CTS, come propri materiali di natura "tecnica", nel terzo rapporto, licenziato nel mese di aprile 2004.

La disposizione ha trovato finalmente attuazione con l'inserimento dell'atto di indirizzo sul controllo di gestione nel corpo della nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del dicembre 2004.

Nel 2005 il miglioramento più significativo ha riguardato il sistema di controllo strategico, che può ritenersi a regime in molte amministrazioni. Ciò ha determinato, a sua volta, un progresso del processo di programmazione strategica su aspetti di particolare rilievo (coerenza tra programmazione strategica e

programmazione di Governo, livello di coerenza interna, articolazione della direttiva ministeriale, correttezza terminologica, ruolo attivo del Secin).

In prospettiva, un punto ineludibile per il consolidamento di una cultura della programmazione è la durata del periodo di riferimento degli obiettivi strategici, che sin qui è stata incentrata sull'annualità. E' di tutta evidenza che nessun obiettivo di rilevante valenza strategica può essere realizzato in un orizzonte temporale così breve.

E' necessario quindi imprimere ai processi di programmazione un orientamento al lungo periodo. Ciò potrebbe essere fatto attraverso l'emanazione, da parte del Governo, subito dopo l'assunzione delle funzioni, di una direttiva contenente gli indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali per l'intera durata della legislatura. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe recepire, con i necessari adeguamenti, il programma di Governo, oggetto della fiducia delle Camere. Annualmente, il Presidente del Consiglio dovrebbe emanare una direttiva di aggiornamento, ridefinendo, sulla base dei risultati conseguiti, gli obiettivi per il periodo residuo della Legislatura, conformemente al meccanismo programmazione-controllo-riprogrammazione, prima illustrato.

Gli altri interventi necessari, ad avviso del CTS, a superare le criticità riguardano l'esigenza di assicurare composizione e professionalità adeguate dei Secin, attraverso il bilanciamento tra soggetti interni e soggetti esterni all'amministrazione; tra professionalità giuridico-amministrative e professionalità economiche, organizzative e gestionali; tra utilizzazione di risorse che operano in modo continuativo e ricorso a consulenze esterne.

Quanto alla programmazione strategica, non è stato ancora affrontato in termini soddisfacenti il problema della definizione degli obiettivi comuni a diverse amministrazioni. Non si tratta di questione di scarso rilievo, in quanto l'attuale prassi pregiudica la realizzazione delle priorità politiche trasversali, che proprio per questo attributo rivestono maggiore rilevanza.

Altre criticità concernono la scarsa valenza strategica del processo di programmazione, l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici e la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e la valutazione dei risultati, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni.

Hanno incontrato, infine, difficoltà nell'avvio del processo di programmazione, anche se nel 2005 hanno mostrato segni di miglioramento, il Ministero per i beni e le attività culturali; il Ministero dell'istruzione, università e ricerca; il Ministero delle politiche agricole e forestali e il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio.

Capitolo 3

Il controllo di gestione

3.1 La situazione all'inizio della legislatura

Tra i controlli interni previsti dal decreto legislativo 286/99, il controllo di gestione è uno di quelli che ha trovato maggiori difficoltà applicative nelle amministrazioni dello Stato. Ancora alla fine del secolo scorso, si poteva assistere a uno scontro quasi fideistico tra chi sosteneva che non fosse possibile “programmare e controllare” le attività svolte nelle amministrazioni dello Stato e chi riteneva, troppo semplicisticamente, che fosse sufficiente adottare in modo acritico le soluzioni sviluppate da tempo nelle imprese private.

Come conseguenza di questo sterile confronto, al termine della scorsa legislatura, il rapporto sui controlli interni del Comitato Tecnico Scientifico non aveva neppure dedicato un capitolo al problema, per la mancanza di qualsiasi applicazione degna di questo nome. L'indagine svolta nel 2002 nell'ambito del progetto Governance del Formez a supporto del Comitato Tecnico Scientifico in tutte le amministrazioni centrali, inoltre, aveva confermato l'assoluta assenza di sistemi di controllo di gestione operativi nelle amministrazioni dello Stato; solo nel Ministero dell'economia e delle finanze, inoltre, esisteva un progetto credibile in fase di completamento.

3.2 L'azione di stimolo del Comitato Tecnico Scientifico

Come è noto, la progettazione del sistema di controllo di gestione viene assegnata dalla normativa alla responsabilità dei Centri di Responsabilità Amministrativa. La mancanza del controllo di gestione, tuttavia, rappresenta una forte criticità per la trasformazione della logica di funzionamento della amministrazione pubblica attivata a partire dal decreto legislativo 29/93, sia direttamente che indirettamente; essa infatti:

- Priva i responsabili amministrativi di strumenti di programmazione e controllo attraverso i quali valutare l'efficienza e l'efficacia delle proprie strutture e il livello di completamento di progetti e attività
- Non consente una corretta alimentazione dei sistemi di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti, che pure molte amministrazioni hanno attivato; la mancanza di dati da parte del controllo di gestione, in particolare, rischia di portare a programmi strategici inadeguati o eccessivamente ambiziosi e, quindi, di rendere poco credibili le valutazioni sui risultati ottenuti dai dirigenti

Il Comitato Tecnico Scientifico ha deciso pertanto di esercitare, nell'arco di questa legislatura, una azione di stimolo all'attivazione di sistemi di controllo di gestione, attraverso tre linee di intervento prioritarie:

- La promozione di una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che impegnasse le amministrazioni ad operare in tal senso;
- La definizione di linee guida metodologiche, funzionali alle specificità delle amministrazioni dello Stato, che aiutassero le amministrazioni in fase progettuale;

- La promozione di sperimentazioni e la diffusione di best practice.

3.2.1 La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002

Nel novembre 2002 è stata emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri una Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione. Tra le priorità indicate in essa, veniva ribadito l'impegno per tutte le amministrazioni dello Stato di sviluppare dei sistemi di controllo di gestione, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 286/99. Effettivamente, l'azione di indirizzo del Presidente del Consiglio ha attivato uno sforzo significativo nella maggior parte dei ministeri, dopo anni di sostanziale inattività. I risultati finora ottenuti, che sono descritti nel paragrafo 3.3, appaiono tuttavia a "macchia di leopardo" e per essere consolidati richiedono, come si preciserà nel seguito, un forte sostegno da parte del Governo nella prossima legislatura.

3.2.2 La definizione di linee guida metodologiche

Il Comitato Tecnico Scientifico ha fornito indicazioni di natura "tecnica" sull'attivazione dei sistemi di controllo di gestione nelle amministrazioni dello Stato; tali indicazioni sono state dapprima diffuse autonomamente, inviate al Presidente del Consiglio dei Ministri nel luglio 2002, quindi fatte proprie dallo stesso, che le ha incluse nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione del 27 dicembre 2004.

Le indicazioni del Comitato Tecnico Scientifico si articolano in due diverse parti.

Da un lato, per alcune componenti del sistema di controllo di gestione, sono stati delineati i requisiti minimi cui è necessario ottemperare nelle amministrazioni dello Stato, in modo da garantire la disponibilità di un insieme minimo di informazioni omogenee, condizione indispensabile per consentire il raggiungimento sia degli obiettivi fissati dalle direttive annuali dei ministri sia 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, sono stati forniti suggerimenti metodologici funzionali ad assicurarne efficienza ed efficacia.

3.2.2.1 Le componenti del sistema di controllo di gestione per cui sono stati individuati requisiti minimi

L'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 286/99 individua sette caratteristiche fondamentali nel sistema di controllo di gestione:

- a) l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del sistema di controllo di gestione
- b) le unità 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 finalità dell'azione amministrativa

- e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi
- f) gli indicatori specifici per misurare efficacia ed efficienza
- g) la frequenza di rilevazione delle informazioni

I requisiti minimi che sono stati individuati riguardano le sole componenti del sistema di controllo di gestione rilevanti ai fini della responsabilizzazione dei dirigenti e dell'omogeneità dei dati. In particolare, si fa riferimento alle lettere b), e) e g).

3.2.2.2 I requisiti minimi

Unità organizzative di riferimento (lettera b)

I sistemi di controllo di gestione devono fornire informazioni a livello delle linee di attività necessarie per la realizzazione dei prodotti e dei servizi dell'amministrazione. Ciò consente di monitorare i risultati specifici di tutte le principali attività svolte e di compararli tra loro anche quando si tratti di amministrazioni con diversi modelli organizzativi.

Per misurare l'efficacia e l'efficienza delle attività 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 Suppl. Ord. alla Gazzetta Ufficiale S.G. n.14 del 19 gennaio 1999).

Modalità di rilevazione e di ripartizione dei costi (lettera e)

Per assicurare la comparazione delle informazioni relative alle diverse amministrazioni, è necessario che almeno un insieme minimo di informazioni sia rilevato con le stesse modalità. In particolare, è necessario 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
- che il costo del personale sia rilevato a consuntivo (SICO - Tabelle personale dipendente amministrazioni pubbliche in www.tesoro.it/dip/ii/sico)
- che a ogni linea di attività siano associati i soli costi diretti, ossia i costi del personale e delle risorse gestite direttamente dalle unità che realizzano la linea di attività; in altri termini, è opportuno evitare il ribaltamento dei costi delle attività strumentali sulle attività finali e dei costi delle strutture di staff dei Ministeri sui singoli uffici. Ciò al fine di individuare meglio la responsabilità specifica sui risultati dei singoli responsabili di struttura.

Frequenza di rilevazione (lettera g)

Le informazioni devono essere rilevate con cadenza almeno semestrale.

3.2.2.3 Le indicazioni sulle altre componenti del sistema di controllo di gestione

L'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del sistema di controllo di gestione

(lettera a);

Il decreto legislativo 286/99 prevede che ciascun Centro di Responsabilità 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 necessità 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 e per assicurare una uniformità metodologica, utile quando fosse necessario comparare e consolidare i dati relativi a differenti dipartimenti.

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

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 P.C.M. del 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.

L'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa (lettera d)

E' necessario comprendere l'utilizzo delle risorse impiegate dalle diverse unità organizzative. In generale, è 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 dell'azione amministrativa).

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

Come già precisato nelle linee guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000¹⁶, cui si rimanda per ulteriori dettagli, gli indicatori utilizzati per misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa devono essere espressi coerentemente ai tre diversi principi, già ricordati, tutti valutabili in modo oggettivo:

- significatività
- misurabilità
- responsabilità specifiche

3.2.2.4 Le scelte delle singole amministrazioni

Le singole amministrazioni possono adottare, relativamente ai punti appena citati, sistemi più completi e articolati. In tal caso, i maggiori oneri previsti dovranno essere giustificati, fin dalla fase progettuale, con una chiara esplicitazione dei benefici attesi dalla disponibilità di informazioni addizionali rispetto ai requisiti minimi, in relazione

¹⁶ G.U.

agli obiettivi di razionalizzazione della spesa e di miglioramento della qualità dei servizi cui è orientata l'azione amministrativa del Governo.

3.2.3 La promozione di sperimentazioni e la diffusione di best practice

Infine, il Comitato Tecnico Scientifico ha adottato azioni rivolte a agevolare le amministrazioni che hanno deciso di attivare sistemi di controllo di gestione, attraverso:

- la promozione, insieme al Formez, nell'ambito del progetto "governance" finanziato dal Dipartimento della funzione pubblica, di una sperimentazione al Ministero dell'interno, nella quale è stata messo a punto e testato in alcune realtà, centrali e periferiche, un sistema di controllo di gestione. La sperimentazione ha avuto conseguenze interessanti in particolare nelle prefetture, dove è stata gradatamente estesa fino a coprire la vasta maggioranza delle prefetture italiane
- l'individuazione di alcune best practice in ambito nazionale, la cui presentazione ha costituito l'oggetto di uno specifico convegno.¹⁷ Le esperienze di alcuni Ministeri hanno consentito in particolare di evidenziare la presenza ormai consolidata di metodologie originali per le amministrazioni centrali, che non costituiscono una semplice riproposizione di strumenti sviluppati per imprese private

¹⁷ Cfr. CTS, convegno "Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali: esperienze a confronto". Roma, Ministero dell'Interno – ISA – 29 ottobre 2004

Un esempio particolarmente interessante, a parere del Comitato, è rappresentato dal sistema di controllo di gestione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti:

- 1 Per il reale interesse ed il concreto supporto dell'attività da parte del vertice politico
- 2 Per la configurazione adottata, a media complessità, quindi in grado di rappresentare un buon bilanciamento tra le esigenze di completezza informativa e quelle di "gestibilità" del sistema
- 3 Per il processo di progettazione, che ha visto un forte coinvolgimento di professionalità interne con competenze adeguate, limitando il ricorso all'esterno a interventi di supporto e di completamento¹⁸.

3.3 La situazione attuale: la disponibilità di sistemi di controllo di gestione

Anche grazie alle azioni descritte, la situazione che caratterizza oggi i sistemi di controllo di gestione è profondamente mutata rispetto all'inizio della legislatura. In questo paragrafo, in particolare, ci si propone di:

- analizzare lo stato di avanzamento dei sistemi di controllo di gestione nelle diverse amministrazioni
- discutere le caratteristiche dei sistemi adottati, o in via di adozione, nelle singole amministrazioni
- commentare alcune soluzioni che appaiono particolarmente interessanti

¹⁸ Per una descrizione del Sistema, un caso esemplare: il sistema del controllo di gestione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in "Terzo Rapporto del Comitato Tecnico Scientifico", aprile 2004

3.3.1 Lo stato di avanzamento

Nella tabella 3.1 sono riportati i livelli di sviluppo dei sistemi di controllo di gestione (distinguendo tra “studio”, “progetti approvati”, “sperimentazione”, “funzionamento”) e il grado di “copertura” attuale, evidenziando il caso in cui la copertura riguarda l'intero Ministero da quelli in cui essa sia limitata ad alcune unità organizzative.

Tabella 3.1 Stato di avanzamento dei sistemi di controllo di gestione nei Ministeri

Grado di copertura	Livello di sviluppo			
	Studio	Progetto approvato	Sperimentazione	Funzionamento
Parziale		▼	Beni culturali, Difesa, Interno	
Totale	Istruzione	Comunicazioni, Affari esteri, Salute	Attività produttive ▼	Infrastrutture, Economia e finanze, Giustizia
n.d.	Politiche agricole, Ambiente	Lavoro e politiche sociali		

Eliminato: Beni culturali,

Eliminato: , Giustizia

Eliminato: 4

Eliminato: Salute, che prevede comunque di adottare il sistema attualmente in uso al Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Come si vede, solo 3 dei 14 Ministeri sono ancora alla fase di “studio” del sistema di controllo (ambiente, istruzione, politiche agricole); negli altri 11 esistono invece progetti a diverso grado di avanzamento e di completezza o vere e proprie implementazioni. In diversi casi, inoltre, si è attivata l'implementazione del sistema.

In particolare:

- quattro Ministeri hanno in corso una estesa sperimentazione del proprio sistema di controllo di gestione (difesa, beni e attività culturali, interno e attività produttive)

Eliminato: , Giustizia

- ~~tre~~ ministeri hanno un sistema di controllo di gestione funzionante (~~giustizia,~~
infrastrutture ed economia e finanze)

Eliminato: due

~~La situazione è, quindi, profondamente migliorata rispetto all'inizio della legislatura.~~

Eliminato: 1

La presenza di sistemi funzionanti, in particolare, consente di porre fine al dibattito sulla “possibilità teorica” di sviluppare metodologie funzionali alle specificità delle amministrazioni centrali.

3.3.2 I modelli di controllo adottati

Nelle tabelle seguenti sono riassunte le scelte dei diversi sistemi di controllo adottati dalle amministrazioni che hanno già definito il modello logico di riferimento.

L'analisi in particolare esamina separatamente le diverse componenti del controllo di gestione definite nell'art. 4 del decreto legislativo 286/99:

- unità responsabili
- modello dei centri di costo
- prodotti e finalità dell'azione amministrativa
- modalità di rilevazione e di allocazione dei costi (piano dei conti, modalità di allocazione dei costi, modalità di rilevazione)
- tipologia di indicatori
- frequenza di rilevazione

3.3.2.1 Le responsabilità organizzative sul controllo di gestione

Come si vede nella tabella 3.2, tutti i Ministeri hanno definito una o più unità organizzative responsabili per l'attivazione del sistema di controllo di gestione. I Secin sono sempre coinvolti, coerentemente con le esigenze di coordinamento messe in evidenza nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri; ad essi si accompagna normalmente la presenza di responsabilità diffuse nell'organizzazione, a livello di dipartimento e/o di direzione generale, anche in funzione del modello organizzativo adottato dal singolo Ministero.

Tabella 3.2 Unità organizzative responsabili del controllo di gestione

<i>Responsabilità prevalente del SECIN</i>	<i>Partenariato SECIN strutture dipartimentali</i>	<i>Coinvolgimento Direzioni generali</i>
Comunicazioni, Affari esteri, Difesa, Ambiente,	Interni, Giustizia, Economia e finanze, Istruzione,	Beni culturali, Lavoro, Salute, Attività produttive, Politiche agricole, Infrastrutture

3.3.2.2. Le unità organizzative interessate dal controllo di gestione: il piano dei centri di costo

Una decisione importante sul sistema di controllo di gestione è il piano dei centri di costo, ovvero il quadro delle unità organizzative cui possono essere “associati” i consumi delle risorse. In generale, il piano dei centri di costo ricalca il modello organizzativo di un ministero; tuttavia, sono possibili diverse “profondità” del controllo, a seconda del numero di livelli organizzativi per i quali si voglia effettuare una analisi specifica; al crescere della profondità aumenta la precisione delle informazione e, parallelamente, il costo del sistema di controllo.

Nella tabella 3.3 è riportato il numero di livelli organizzativi prescelti da ciascun Ministero; in generale, si privilegiano 3 livelli nelle strutture Dipartimentali (Ministero, Dipartimento e Direzione generale) e due nelle altre (Ministero e Direzione generale). Fa eccezione la scelta del Ministero dell'economia e delle finanze, che opera a 4 livelli di profondità.

Tabella 3.3 Profondità del sistema di controllo di gestione

Due livelli	Tre livelli	Quattro livelli
Beni culturali, Politiche agricole, Interno, Lavoro, Difesa	Comunicazioni, Salute, Infrastrutture, Giustizia, Attività produttive	Economia e finanze

3.3.2.3. Il piano dei conti e le modalità di allocazione dei costi

Tutti i sistemi di controllo delle amministrazioni centrali adottano un piano dei conti conforme con quello contenuto nel decreto legislativo. 279/97, con le successive integrazioni prodotte dalla Ragioneria Generale dello Stato. Il numero di livelli varia, fino a un massimo di 4, come nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze.

Maggiore varietà si ha invece nelle configurazioni di costo (tabella 3.4). Si ha infatti la presenza di:

- sistemi a costi diretti, come nel Ministero dell'interno o in quello della giustizia.¹⁹ E' una soluzione coerente con i requisiti minimi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e che consente di misurare correttamente le responsabilità delle singole unità organizzative
- soluzioni, più complesse, a costo pieno, in cui a ciascuna unità organizzativa e a ciascun prodotto viene allocata, proporzionalmente a un parametro, anche una quota dei costi generali.²⁰ Normalmente, si utilizza come parametro di allocazione il personale impiegato in ciascuna unità organizzativa. E' bene sottolineare che i dati

¹⁹ Nei sistemi a costi diretti, si associano a ciascuna unità organizzativa solo i costi delle risorse che possono essere associati in modo univoco a quella unità organizzativa (ad esempio; personale impiegato nell'unità organizzativa, beni di consumo, missioni, macchine per ufficio).

²⁰ Nei sistemi a costi pieni, quindi, si associano a una unità organizzativa anche i costi delle risorse funzionali alla sua attività ma gestite da altri (ad esempio, una quota del personale di altri uffici che svolge attività di supporto, una quota delle spese di gestione degli spazi, ...).

risultanti da questa configurazione di costo dovrebbero essere considerati con molta attenzione, visto che il meccanismo di allocazione dei costi generali induce delle inesattezze e/o produce configurazioni di costo soggettive in funzione degli algoritmi di calcolo utilizzati

Tabella 3.4 Percentuali di adozione delle diverse configurazioni di costo nei ministeri

Solo costi diretti	Costo pieno, con allocazione proporzionale al personale	Costo pieno, parametri di allocazione differenziati
29%	57%	14%

Tutti i Ministeri presentano infine una rilevazione dei costi effettivi delle risorse (come previsto nella direttiva presidenziale); nel 50% dei casi, inoltre, alla valorizzazione a consuntivo si accompagna una valorizzazione a preventivo, che può consentire una valutazione di efficienza.

3.3.2.4 Prodotti e finalità dell'azione amministrativa

La lettura delle informazioni “per unità organizzativa”, si accompagna, nei sistemi di controllo di gestione, a una lettura “per destinazione”, che ha l’obiettivo di comprendere il costo complessivo dei diversi “prodotti” dell’amministrazione. Le definizioni di “prodotto” non sono standardizzate e ciò rende difficile una comparazione tra le diverse scelte. Tuttavia, può essere utile ricondurre i possibili “prodotti” a tre tipologie fondamentali:

- output, facendo con questo riferimento al risultato del singolo atto amministrativo

- attività/processo, nel caso si faccia riferimento a un intero procedimento amministrativo
- macroprocesso o missione, nel caso si faccia riferimento ad un insieme di attività/processi che rispondono a una stessa funzione di governo

La tabella seguente evidenzia la percentuale di Ministeri che rileva informazioni sulle diverse tipologie di prodotti; solo in un terzo dei ministeri, in particolare, viene rilevato il costo dell'output dell'attività amministrativa e solo in due casi si hanno sistemi completi, in grado di rilevare tutte le aggregazioni interessanti.

Tabella 3.5 Prodotti e finalità dell'azione amministrativa: percentuali nei Ministeri

Prodotti e finalità dell'azione amministrativa	Percentuale di Ministeri
Output	33%
Attività/processo	78%
Missione/macroprocesso	66%

3.3.2.5 Gli indicatori

Solo quattro ministeri (Comunicazioni, Infrastrutture, Attività Produttive ed Economia e Finanze) specificano puntualmente gli indicatori di prestazione utilizzati; negli altri casi, i progetti e i manuali del controllo di gestione si limitano a definire la tipologia di misure scelte.

Come si nota nella tabella 3.6, gli indicatori di efficienza e di efficacia sono previsti praticamente in tutti i sistemi; solo saltuariamente vengono invece rilevati in modo

strutturale indicatori relativi ai tempi di completamento o all'impatto dell'azione amministrativa.

Tabella 3.6 – Presenza dei diversi indicatori di prestazione

Tipologia di indicatori	Percentuale di ministeri che prevedono l'indicatore nel proprio sistema di controllo di gestione
Efficienza	100%
Efficacia	90%
Tempo	30%
Impatto	40%

3.3.2.6 Frequenza di rilevazione

La rilevazione delle informazioni è quasi ovunque semestrale, anche se alcuni ministeri prevedono la possibilità di rilevazioni ad hoc per particolari obiettivi. Anche in questo caso risultano quindi rispettati i requisiti minimi della direttiva presidenziale.

3.3.2.7 Considerazioni di sintesi

L'analisi delle soluzioni adottate nei diversi ministeri consente due diverse valutazioni.

Innanzitutto, si deve sottolineare positivamente l'impatto della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri; tutte le amministrazioni che hanno sviluppato un sistema di controllo di gestione hanno infatti rispettato i requisiti minimi ivi

indicati; in questo modo sono state poste le condizioni di una corretta progettazione e di un adeguato utilizzo delle informazioni.

Qualche perplessità suscita invece la scelta di alcune amministrazioni di attuare sin dall'inizio sistemi molto articolati e completi, ma la cui attivazione richiede anche la disponibilità di forti competenze interne all'amministrazione; vi è quindi il rischio di mettere in piedi soluzioni destinate a rimanere "cattedrali nel deserto" o di dover ricorrere in modo eccessivo a consulenze esterne.

3.3.3 Le modalità attuative

Le amministrazioni che hanno attivato il processo di definizione del proprio sistema di controllo di gestione hanno seguito tre diversi percorsi:

- alcune amministrazioni (Comunicazioni, Difesa, Giustizia, Interno, Lavoro) hanno operato in modo sostanzialmente autonomo; i risultati, in questo caso, dipendono dalle competenze del personale interno
- altre amministrazioni hanno affidato completamente l'attività a una società di consulenza (beni culturali, attività produttive)
- infine, alcune amministrazioni hanno cercato di costruire una struttura interna affiancata da consulenti esterni

La soluzione più adeguata appare quella di una struttura interna con l'eventuale supporto di consulenti esterni; critico, invece, è l'affidamento in toto a una società di consulenza esterna, che può portare a sviluppare progetti sovradimensionati e che

difficilmente produrranno risultati autonomamente utilizzabili dalla struttura amministrativa.

3.4 La “domanda” di sistemi di controllo di gestione

Nel paragrafo precedente si è fatto riferimento all’“offerta” di sistemi di controllo di gestione all’interno dei Ministeri. La presenza di una buona offerta, tuttavia, costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per riuscire a rendere le informazioni generate dal controllo di gestione funzionali al miglioramento dell’amministrazione.

Occorre, per questo fine, verificare la presenza di una “domanda” di controllo di gestione; per avere una pur parziale valutazione di questo fenomeno, è stata svolta dal CTS una analisi tra i responsabili dei CRA dell’amministrazione. In essa, si è verificato l’effettivo utilizzo di informazioni che possono essere fornite dal sistema di controllo di gestione (ad esempio, indicatori di efficacia o di efficienza, monitoraggio del grado di avanzamento dei progetti,...) o, quantomeno, la relativa dichiarazione di interesse. E’ evidente che, nel caso in cui a questa domanda di informazioni “generabili” dal controllo di gestione non corrisponda una reale “offerta” di informazioni, i dirigenti dovranno ricorrere a fonti informative “spurie”, con il rischio di un aumento del costo della rilevazione e una riduzione della sua precisione.

E’ stato in particolare possibile suddividere le amministrazioni in due gruppi, a seconda che l’interesse per gli strumenti di controllo di gestione fosse presente nella

larga maggioranza dei responsabili dei CRA (interesse diffuso) o meno (interesse parziale).

I risultati sono riportati in tabella 3.7.

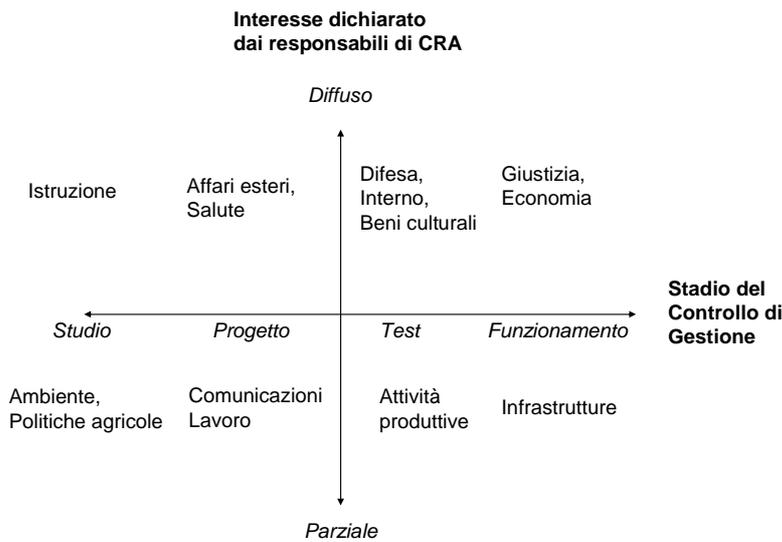
Tabella 3.7 Interesse dichiarato dei responsabili dei CRA per gli strumenti di controllo di gestione nei diversi Ministeri

Ministeri con interesse diffuso	Ministeri con interesse parziale
Beni e Attività Culturali	
	Comunicazioni
	Lavoro e Politiche Sociali
Salute	
	Politiche Agricole e Forestali
	Infrastrutture e Trasporti
Affari Esteri	
	Parziale Attività Produttive
Difesa	
Interno	
Giustizia	
Istruzione, università e ricerca	
Economia e Finanze	
	Ambiente

E' possibile, a questo punto, mettere in relazione la "domanda" e l'"offerta" di controllo di gestione (figura 3.1). In particolare, sono state individuate quattro aree, a seconda che:

- il sistema di controllo di gestione fosse in uno stadio avanzato (cioè che si fosse in presenza di un sistema in fase sperimentale o funzionante) o meno (*offerta di controllo di gestione*)
- esistesse un interesse diffuso o parziale per le informazioni che possono essere generate dal controllo di gestione da parte dei responsabili di CRA (*domanda di controllo di gestione*)

Figura 3.1 La relazione tra domanda e offerta di sistemi di controllo di gestione



Si nota, come prevedibile, una certa correlazione tra domanda e offerta di sistemi di controllo; normalmente, infatti, l'offerta "crea" una domanda. Tuttavia, non devono essere trascurati i casi "anomali". In generale, possiamo distinguere i Ministeri in quattro gruppi:

- Ministeri ad alta potenzialità (Difesa, Interno, Giustizia, Economia e Finanze, Beni Culturali). Sono Ministeri caratterizzati da progetti avanzati e da un interesse da parte della dirigenza; qui è fondamentale che nei prossimi mesi si arrivi a una vera e propria istituzionalizzazione del sistema di controllo di gestione
- Ministeri a bassa potenzialità (Comunicazioni, Lavoro, Politiche Agricole e Forestali, Ambiente). Sono speculari rispetto al caso precedente; in essi, la situazione è ancora embrionale e appare fondamentale uno sforzo "politico" consistente. E' inoltre opportuno, per evitare uno spreco di risorse o tempi di

implementazione eccessivi, trarre giovamento dalle esperienze maturate in altre amministrazioni

- Ministeri ove è prioritario agire sulla domanda. Nel caso del Ministero delle attività produttive e, soprattutto, delle infrastrutture, pur in presenza di sperimentazioni avanzate o addirittura di un sistema funzionante, l'interesse dell'alta dirigenza è ancora parziale. Appare quindi necessario uno sforzo di tipo prevalentemente comunicativo, teso a evidenziare le potenzialità offerte dal sistema per il miglioramento dell'azione dirigenziale, evidenziando in particolare i risultati già emersi in alcune aree del Ministero
- Ministeri ove è prioritario agire sull'offerta (Ministero degli affari esteri, della salute, dell'istruzione). Qui si è almeno apparentemente in presenza di una domanda insoddisfatta di strumenti manageriali. E' importante, in questo caso, un forte investimento nello sviluppo dei sistemi di controllo di gestione, che dovrebbe consentire una forte accelerazione dei progetti in corso

3.5 Considerazioni di sintesi

La situazione descritta nelle pagine precedenti evidenzia come, seppure lentamente (sono ormai passati sei anni dall'approvazione del decreto legislativo 286/99, che rendeva "obbligatoria" l'adozione di un sistema di controllo di gestione nei Ministeri), si sia in questi anni manifestato un aumento della consapevolezza e delle competenze nel campo del controllo di gestione presenti nei Ministeri.

I passi compiuti non devono certo essere sottostimati, ma neppure devono far ritenere che si sia avviato un processo destinato ad arrivare, in qualche anno, a una

maggior managerializzazione della pubblica amministrazione. Si tratta infatti di risultati ancora fragili, talvolta episodici, che spesso dipendono dalla buona volontà e dalla competenza di un numero limitato di persone in ciascuna amministrazione.

E' quindi essenziale che nella prossima legislatura si "sostenga" ulteriormente lo sviluppo dei sistemi di controllo di gestione e si evitino in particolare pericolosi ritorni al passato, così frequenti nelle fasi di "interregno" tra due legislature.

A tal fine, pare opportuno:

- assicurare la massima stabilità normativa; in particolare, è importante che eventuali interventi siano accuratamente meditati e derivino in ogni caso dall'esame dei risultati sinora ottenuti
- studiare interventi di supporto a spettro ampio, che comprendano azioni di formazione, consulenza, intervento, ma che costituiscano per le amministrazioni delle opportunità e non degli obblighi. In questo modo sarà possibile individuare l'intervento più funzionale alle specificità di ogni amministrazione; è importante, per assicurare interventi funzionali a realtà oggi a uno stadio molto differente di maturità
- manifestare una precisa volontà da parte degli organi di governo politico per l'effettiva adozione di strumenti che aiutino la capacità delle amministrazioni di programmare e controllare la propria attività. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri ha avuto importanti ricadute; è essenziale che azioni simili siano portate avanti in ciascun Ministero

- assicurare la presenza di competenze adeguate all'interno di ciascun Ministero. Le esperienze di questa legislatura hanno evidenziato come la presenza anche di pochi esperti all'interno dei SECIN sia riuscita ad avere effetti importanti nello sviluppo di sistemi di controllo di gestione; gli esperti possono inoltre assicurare uno sfruttamento adeguato delle consulenze esterne che sono naturalmente necessarie nella fase di sviluppo progettuale
- assicurare il coordinamento delle diverse iniziative finalizzate al controllo di gestione in ciascun Ministero. In questo senso appare essenziale il ruolo dei SECIN, che devono essere in grado di assicurare che le informazioni provenienti dalle strutture di controllo di gestione dei singoli CRA possano essere consolidate nel controllo strategico in modo da fornire un "cruscotto direzionale" in base al quale il Ministro possa comprendere l'effettivo avanzamento degli obiettivi di governo
- continuare a trarre esperienza dalle best practice. Da questo punto di vista occorre passare dalla diffusione di informazioni sulle "offerte" di controllo di gestione alla diffusione di informazioni sulla "domanda", presentando casi in cui si evidenzia come grazie alla presenza dei sistemi di controllo di gestione si sia riusciti a lavorare meglio che in passato

Capitolo 4

La valutazione dei dirigenti

4.1 Introduzione

Tra le diverse forme di controllo interno, la valutazione dei dirigenti presenta una caratteristica indubbiamente peculiare.

L'attivazione degli altri controlli interni di risultato ha infatti richiesto una forte azione nei confronti dei vertici politici e amministrativi, finalizzata a chiarire l'utilità potenziale delle informazioni fornite dal controllo strategico e dal controllo di gestione per la loro attività; in altri termini, se non si crea una "committenza", il controllo strategico e il controllo di gestione rischiano di produrre numeri inutili e, in ultima analisi, di costituire uno spreco di risorse, prima o poi destinato a stimolarne l'abbandono.

Al contrario, la valenza della valutazione dei dirigenti è immediatamente percepibile, poiché incide sulla remunerazione individuale. Proprio per questo, in alcune amministrazioni la valutazione dei dirigenti ha costituito, in realtà, la prima forma di controllo interno ad essere attivata, anche in assenza di sistemi informativi adeguati ad alimentare correttamente i processi valutativi. Occorre però sottolineare che l'immediato interesse che la valutazione dei dirigenti riveste rende anche particolarmente cruciale che la sua implementazione sia "corretta"; l'adozione di sistemi non adeguati di valutazione ha infatti ripercussioni significative sul

comportamento e sulla motivazione delle risorse umane, quindi, in ultima analisi, sull'efficacia e sull'efficienza dell'amministrazione.

Questo capitolo analizza l'evoluzione dei sistemi di valutazione dei dirigenti durante la legislatura e sottolinea i principali "nodi" problematici che dovranno essere affrontati nel prossimo quinquennio.

4.2 La situazione all'inizio della XIV legislatura

All'inizio della precedente legislatura, la diffusione di sistemi "formalizzati" di valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato appariva sostanzialmente embrionale. In particolare, esistevano "progetti" per la costruzione di un sistema di valutazione in tutte le amministrazioni, ad eccezione dell'allora Ministero del tesoro e di quello del lavoro; questi progetti apparivano in generale ambiziosi, ma non avevano ancora portato a sperimentazioni concrete, con l'eccezione del Ministero dell'interno relativamente ai soli dirigenti contrattualizzati e del Ministero dei lavori pubblici. In un solo caso, al Ministero delle finanze, il sistema di valutazione dei dirigenti nato a valle del decreto legislativo 286/99 era stato effettivamente adottato, attraverso una procedura valutativa che aveva riguardato nel 2000 circa 1500 dirigenti e oltre 100 valutatori, supportati dalla Direzione del personale.

Le motivazioni addotte dai dirigenti delle amministrazioni dello Stato per giustificare la lentezza dell'attivazione del processo di adozione del sistema di valutazione dei dirigenti, riassunte nel rapporto del Comitato Tecnico Scientifico per

il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico alla fine della scorsa legislatura,²¹ erano le seguenti:

- la sproporzione tra obiettivi assegnati e risorse disponibili, che rendeva di fatto poco proponibile la valutazione
- la presunta “responsabilità amministrativa” del dirigente in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, che tendeva a dissuadere da ogni formalizzazione degli obiettivi
- la scarsa propensione del sindacato ad adottare sistemi di valutazione e remunerazione idonei a differenziare in modo significativo le valutazioni relative alle diverse persone
- la scarsa incidenza della retribuzione di risultato sul totale
- l'indisponibilità di sistemi di programmazione e controllo che potessero alimentare i sistemi di valutazione dei dirigenti

In realtà, molti di questi fattori, come sottolineava lo stesso Comitato, costituivano più degli alibi che delle motivazioni reali. Elementi come “l'incidenza della retribuzione di risultato”, ad esempio, “la sproporzione tra obiettivi e risorse”, “i vincoli di carattere sindacale”, infatti, non presentano nelle amministrazioni pubbliche criticità differenti rispetto a quanto accade nel privato, dove i sistemi di valutazione dei dirigenti sono molto diffusi.

²¹ Cfr. Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico, I Rapporto Maggio 2001, *I controlli interni nei Ministeri*.

Il principale problema “oggettivo” era costituito dalla mancanza di sistemi di controllo strategico e di controllo di gestione, in grado di fornire, in modo puntuale, una misura dei risultati ottenuti dai singoli dirigenti, a partire dai quali attivare il processo valutativo. Proprio per questo, l’azione del Comitato in questa legislatura è stata prevalentemente tesa a sottolineare la necessità di un intervento preliminare sui sistemi di controllo e ad evidenziare i rischi di una attivazione “affrettata” della valutazione dei dirigenti.

4.3 La situazione attuale

La legislatura che si sta per concludere ha visto, almeno apparentemente, un profondo cambiamento della diffusione dei sistemi di valutazione dei dirigenti; tuttavia, solo in parte questa diffusione si è accompagnata, come negli auspici del Comitato, alla disponibilità di sistemi di controllo alimentanti adeguati, come si è già sottolineato nei capitoli precedenti.

Oggi, in particolare, oltre la metà dei Ministeri dispone di un sistema di valutazione formalizzato, e altri hanno approvato il progetto del sistema (tabella 4.1). Nella maggior parte dei casi, inoltre, sono state prese in considerazione entrambe le fasce dirigenziali.

Tabella 4.1 – Stato dei sistemi di valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato

Soggetti coinvolti	Fase di sviluppo		
	<i>Progetto approvato</i>	<i>Sperimentazione</i>	<i>Funzionamento</i>
<i>Solo I fascia</i>	Attività produttive		Ambiente, Difesa, Economia e finanze
<i>Solo II fascia</i>	Difesa	Economia e finanze	
<i>Tutti</i>	Affari esteri, Infrastrutture, Lavoro, Interno, Istruzione	Comunicazioni, Salute, Beni e attività culturali	Giustizia

E' quindi possibile fornire alcune valutazioni preliminari su quanto è avvenuto nelle diverse amministrazioni. Tali valutazioni dovrebbero fare riferimento, come sempre accade nel caso di sistemi gestionali, a tre diversi assi di lettura:

- un primo, relativo alle scelte formalmente adottate dalle amministrazioni; nel caso specifico dei sistemi di valutazione dei dirigenti si può qui fare riferimento alla qualità dei metodi di valutazione e dei processi di assegnazione degli obiettivi e di misura dei risultati
- un secondo, che fa riferimento all'effettivo utilizzo di questi strumenti da parte dei dirigenti e alla correttezza di tale utilizzo; si può qui cercare di comprendere in quante amministrazioni sia effettivamente funzionante il sistema, quanti dirigenti siano stati coinvolti, quale sia la loro capacità di utilizzare correttamente lo strumento, quali risultati siano stati infine ottenuti in termini di "sgranatura" dei giudizi espressi sui singoli valutati
- un terzo, infine, che dovrebbe cercare di comprendere se attraverso l'uso di questi strumenti sia possibile migliorare l'efficacia e l'efficienza complessiva del funzionamento delle amministrazioni

E' evidente che quest'ultimo aspetto sarebbe di gran lunga il più importante; tuttavia, la storia troppo recente dei sistemi di valutazione dei dirigenti, che tende a far considerare al più "sperimentale" la loro adozione, non consente alla fine di questa legislatura di esprimere un giudizio sull'impatto dei sistemi di valutazione dei dirigenti sul funzionamento delle amministrazioni.

Ci si limiterà quindi, nel seguito, a fornire alcuni elementi sui primi due aspetti; nel primo caso, in particolare, sarà possibile ancorare i giudizi ad aspetti formali e oggettivi; nel secondo, più interessante, sarà invece necessario ricorrere a considerazioni maggiormente qualitative.

4.4 I sistemi di valutazione utilizzati

Le caratteristiche generali dei modelli di valutazione dei dirigenti adottati o in fase di adozione nelle amministrazioni dello Stato appaiono, in generale, coerenti sia con gli standard internazionali che con le prescrizioni del decreto legislativo 286/99. Più puntualmente, è possibile analizzarle con riferimento alle principali componenti di un sistema di valutazione:

- il peso attribuito ai risultati e ai comportamenti organizzativi
- i fattori utilizzati per la valutazione dei risultati
- i fattori utilizzati per la valutazione delle competenze organizzative
- i processi di valutazione

4.4.1 Il peso attribuito ai risultati e ai comportamenti organizzativi

Il decreto legislativo 286/99 prevede che la valutazione debba tener conto sia delle competenze organizzative individuali che dei risultati ottenuti dal dirigente. Come si vede nella tabella 4.2, tutti i Ministeri hanno seguito questa prescrizione; in tutti i casi viene attribuita una importanza prevalente ai risultati, il cui peso percentuale varia dal 60% al 75%.

Tabella 4.2 – Il peso attribuito ai risultati

Peso attribuito ai risultati	Percentuale di Ministeri
60	34%
70	50%
75	16%

4.4.2 I fattori utilizzati nella valutazione dei risultati

La valutazione dei risultati fa riferimento a specifici obiettivi attribuiti ai dirigenti. In particolare, essi possono essere relativi a:

- obiettivi, strategici e operativi, provenienti dalla Direttiva Ministeriale o dalla sua declinazione
- obiettivi, di carattere istituzionale, derivanti dal provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale
- obiettivi, di miglioramento, connessi all'attività ordinaria svolta dal dirigente

Tabella 4.3 – La tipologia di obiettivi considerati

Tipologia di obiettivo	Percentuale di ministeri che lo utilizza*
Obiettivi derivanti dalla direttiva ministeriale	100%
Obiettivi istituzionali derivanti dall'atto di conferimento dell'incarico	75%
Obiettivi di miglioramento relativi all'attività ordinaria	37,5%

* Le percentuali fanno riferimento al totale dei rispondenti

In tutti i casi, i diversi obiettivi vengono tradotti in una valutazione complessiva di risultato attraverso un sistema di pesi, rappresentativi della loro importanza relativa. In due Ministeri, inoltre, viene posto un limite massimo al numero di fattori da prendere in considerazione (non devono superare i 5).

4.4.3 I fattori considerati per la valutazione delle competenze organizzative

Non esiste una terminologia univoca per descrivere le competenze organizzative che il singolo Ministero può prendere in considerazione per la valutazione del dirigente. Si possono tuttavia accorpate le diverse soluzioni adottate nella pratica in quattro “famiglie” fondamentali di competenze:

- competenze tecnico-professionali, relative alle capacità metodologiche e specialistiche
- competenze organizzativo-gestionali, in termini di gestione delle risorse, programmazione e controllo, innovazione
- capacità relazionali, internamente alla propria unità organizzativa, nei confronti delle altre unità dell'amministrazione e nei confronti dei soggetti esterni all'amministrazione con cui si interagisce

- capacità di rispettare e far rispettare le regole e i vincoli dell'organizzazione

Come si vede in tabella 4.4, la situazione è sostanzialmente omogenea per quanto riguarda le competenze tecnico-professionali, relazionali e organizzativo-gestionali, che sono prese in considerazione nella totalità o quasi dei ministeri. Solo in un quarto dei casi, invece, viene analizzata la capacità dei dirigenti di rispettare e far rispettare le regole.

Tabella 4.4 – Le competenze organizzative

Tipologia di competenza	Percentuale di ministeri che la utilizza
Competenze tecnico-professionali	100%
Competenze organizzativo-gestionali	87,5%
Capacità relazionali	100%
Capacità di rispettare e far rispettare le regole	25%

* Le percentuali fanno riferimento al totale dei rispondenti

4.4.4 Il processo di valutazione

Nelle pagine precedenti si è evidenziato come i sistemi di valutazione dei dirigenti dei Ministeri siano molto simili tra loro; qualche differenza emerge invece nel processo di valutazione. In tabella 4.5 vengono riassunte le scelte dei diversi Ministeri rispetto alle componenti fondamentali di un processo di valutazione:

- la presenza di un manuale operativo che definisca in modo puntuale i contenuti e gli strumenti delle diverse fasi e di schede di valutazione di utilizzo generale

- la presenza di una fase formalizzata di negoziazione iniziale degli obiettivi
- il monitoraggio intermedio dei risultati ottenuti e la eventuale ridefinizione degli obiettivi in seguito a una evoluzione imprevista del contesto esterno
- il coinvolgimento del valutato, attraverso la presenza, nella fase finale del processo, di una autovalutazione del risultato e di un colloquio di valutazione

Tabella 4.5 – La presenza dei diversi elementi che costituiscono un processo di valutazione

Elemento del processo di valutazione	Percentuale di Ministeri
Presenza di un manuale operativo	25%
Presenza di schede di valutazione	100%
Negoziazione degli obiettivi	83%
Monitoraggio intermedio degli obiettivi	67%
Possibilità di ridefinizione degli obiettivi	100%
Autovalutazione del valutato	75%
Colloquio finale	50%

* Le percentuali fanno riferimento al totale dei rispondenti

Come si vede, le soluzioni adottate per il processo di valutazione sono molto più eterogenee di quanto accade per i sistemi di valutazione. E' un risultato che non stupisce, in quanto il processo di valutazione rappresenta di fatto il primo passo per passare da un sistema “sulla carta” a una procedura organizzativa funzionante; la differenza nell’organizzazione del processo di valutazione sottolinea quindi come nei fatti l’effettiva adozione della valutazione dei dirigenti si trovi in stadi molto differenti nelle diverse amministrazioni.

In particolare, desta qualche preoccupazione la mancanza di un manuale operativo della valutazione in molti Ministeri. Infatti il manuale di valutazione costituisce uno strumento essenziale per ridurre il rischio che diversi valutatori abbiano

comportamenti molto differenti, generando quindi una percezione di iniquità nei confronti dello strumento.

Altrettanto preoccupante è la mancata previsione, in molti ministeri, di un colloquio finale di valutazione; tale colloquio può ridurre la percezione negativa che inevitabilmente si manifesta in chi viene valutato in modo non ottimale e può, nel contempo, contribuire a rendere il processo valutativo funzionale allo sviluppo del personale.

4.5 L'utilizzo dei sistemi di valutazione

Il reale utilizzo dei sistemi di valutazione dei dirigenti può essere ulteriormente approfondito attraverso tre diversi tipi di analisi:

- la “copertura” della valutazione, intendendo con questo le fasce dirigenziali cui essa viene applicata e il grado di avanzamento della sperimentazione
- le modalità di utilizzo da parte dei singoli CRA all'interno di ciascuna amministrazione
- i risultati della valutazione

4.5.1 La copertura della valutazione: fasce dirigenziali interessate e grado di avanzamento della sperimentazione

La tabella 4.1 consente in particolare una prima lettura del grado di utilizzo dei sistemi di valutazione dei dirigenti nei singoli ministeri. In molte amministrazioni, correttamente, i sistemi di valutazione sono stati adottati per ora in modo sperimentale e/o parziale; condivisibile appare in particolare la scelta di alcuni ministeri di operare inizialmente sui soli dirigenti di I fascia, così da:

- operare su una popolazione numericamente ridotta, i cui obiettivi sono più facilmente desumibili a partire dalla direttiva ministeriale sull'azione amministrativa e la gestione
- assicurare una prima formazione alla valutazione nei dirigenti di I fascia che costituiscono poi i valutatori dei dirigenti di II fascia

Maggiori preoccupazioni destano tuttavia alcuni casi; in particolare:

- Ministeri, come quello dell'Ambiente, che anche in assenza di sistemi di controllo strategico e di controllo di gestione (e persino di un progetto di tali sistemi), hanno attivato un sistema di valutazione dei dirigenti
- Ministeri, come “istruzione, università e ricerca” e “politiche agricole e forestali”, dove, oltre a mancare un modello chiaro di valutazione, non si sono fatti significativi avanzamenti neppure sui sistemi di alimentazione della valutazione, controllo strategico e controllo di gestione

4.5.2 Le modalità di utilizzo nei singoli CRA

Le tabelle 4.6 e 4.7 analizzano i principali indicatori utilizzati dai responsabili dei CRA delle amministrazioni dello Stato in fase di assegnazioni degli obiettivi e di monitoraggio dei risultati, confrontando i risultati rilevati attraverso un questionario diffuso nel 2005 con quelli che erano stati ottenuti, in una indagine analoga, alla fine della scorsa legislatura.

Tabella 4.6 - CRA che utilizzano diversi strumenti in fase di assegnazione degli obiettivi

Strumenti	CRA che hanno dichiarato di utilizzare lo strumento nella rilevazione 2001	CRA che hanno dichiarato di utilizzare lo strumento nella rilevazione 2005
Bilancio dello Stato	82%	75%
Budget economico e contabilità analitica	62%	62%
Direttiva sull'azione amministrativa	52%	82%
PERT e sistemi di project management	6%	19%
Indicatori relativi ai tempi di attuazione	20%	78%
Indicatori di efficacia	16%	59%
Indicatori di efficienza	16%	38%

Tabella 4.7 - CRA che utilizzano diversi strumenti in fase di monitoraggio

Strumenti	CRA che hanno dichiarato di utilizzare lo strumento nella Rilevazione 2001	CRA che hanno dichiarato di utilizzare lo strumento nella Rilevazione 2005
Bilancio dello Stato	75%	61%
Budget economico e contabilità analitica	62%	48%
Direttiva sull'azione amministrativa	82%	91%
PERT e sistemi di project management	19%	18%
Indicatori relativi ai tempi di attuazione	32%	82%
Indicatori di efficacia	19%	63%
Indicatori di efficienza	18%	40%

In generale, aumenta l'utilizzo degli strumenti di programmazione e controllo da parte dei responsabili dei CRA. E' una indicazione sicuramente positiva, anche se è bene sottolineare come si tratti di "dichiarazioni di utilizzo", che non possono naturalmente essere verificate; altrettanto positivo è il fatto che la crescita nell'utilizzo dei diversi strumenti riguarda quelli che più correttamente sono di natura "programmatoria" (la direttiva sull'azione amministrativa, gli indicatori di efficacia, efficienza e, soprattutto, tempi di attuazione), mentre gli strumenti "macro", quali il bilancio dello Stato o il budget economico, hanno mantenuto la diffusione precedente o sono addirittura diminuiti.

Vi è quindi la sensazione di una maggiore diffusione, se non altro, di cultura programmatoria all'interno dei vertici amministrativi dei ministeri.

La tabella 4.8, infine, confronta gli indicatori utilizzati oggi dai responsabili dei CRA in fase di assegnazione degli obiettivi e di monitoraggio dei risultati. Si nota, correttamente, una buona correlazione tra le due fasi della valutazione.

Tabella 4.8 – Assegnazione degli obiettivi e monitoraggio dei risultati: il confronto tra gli strumenti utilizzati

Strumenti	Utilizzatori in fase di assegnazione degli obiettivi	Utilizzatori in fase di monitoraggio dei risultati
Bilancio dello Stato	69%	61%
Budget economico e contabilità analitica	48%	48%
Direttiva sull'azione amministrativa	67%	91%
PERT e sistemi di project management	6%	18%
Indicatori relativi ai tempi di attuazione	78%	82%
Indicatori di efficacia	59%	63%
Indicatori di efficienza	38%	40%

4.5.3 I risultati della valutazione

Un'ultima, positiva, considerazione riguarda i risultati della valutazione. Si temeva infatti che la valutazione si potesse ridurre ad un semplice adempimento burocratico, al termine del quale tutti i dirigenti ottenessero il massimo punteggio possibile o comunque venissero collocati nella massima fascia di risultato. In realtà, i primi casi per i quali si dispone di informazioni statisticamente significative rivelano una certa dispersione dei risultati:

- al Ministero della giustizia, 52 dirigenti su 312 sono stati giudicati eccellenti
- al Ministero dell'ambiente, dove esistono quattro livelli di valutazione, metà dei dirigenti di I fascia sono stati inseriti nel secondo livello e metà nel terzo livello

4.6 Considerazioni di sintesi

Le pagine precedenti hanno evidenziato come l'attuazione di un sistema di valutazione dei dirigenti sia ancora di fatto in una fase sperimentale. E' un problema particolarmente critico, soprattutto se si considera che, nonostante ciò, le amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato; questo modo di procedere rischia non solo di apparire iniquo e di comportare un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma di vanificare la stessa possibilità di una trasformazione delle amministrazioni secondo i principi della responsabilizzazione, della programmazione e della gestione per obiettivi.

Infatti, quando i dirigenti, anche in assenza di una valutazione rigorosa, ottengono una remunerazione di risultato, viene a cadere qualsiasi stimolo a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi e, in ultima analisi, all'attivazione stessa dei sistemi di controllo di gestione. In questo modo, vista la forte connessione esistente tra controllo di gestione e controllo strategico, si renderebbe di fatto impossibile il monitoraggio stesso della programmazione strategica, vanificando la stessa Direttiva ministeriale sull'azione amministrativa.

E' importante, quindi, che l'inizio della prossima legislatura assicuri che il processo di attuazione sia correttamente presidiato, per garantire che le potenzialità del sistema di valutazione dei dirigenti non vengano vanificate da alcune possibili distorsioni.

L'utilizzo corretto della valutazione richiederà, in particolare, che nella prossima legislatura vengano attuati interventi rivolti ad assicurare:

- il forte coinvolgimento dei vertici politici e amministrativi nel processo di valutazione. Per garantire, infatti, che gli obiettivi assegnati ai singoli dirigenti siano omogeneamente rilevanti, è necessario che essi costituiscano il risultato di una reale negoziazione tra i dirigenti e i loro superiori diretti
- la scelta di indicatori il più possibile oggettivi di valutazione; si eviterà così di creare tensioni e conflitti tra valutati e valutatori
- la garanzia della correttezza della valutazione

Il tema non deve essere sottovalutato. Non si dispone, finora, di informazioni puntuali sul coinvolgimento dei vertici ministeriali nella valutazione dei dirigenti; tuttavia, una analisi a campione di alcune schede di valutazione fa emergere, in alcune amministrazioni, qualche dubbio sulla qualità e sulla omogeneità degli obbiettivi assegnati. Inoltre, come si è già sottolineato in precedenza, la mancanza di sistemi strutturati di controllo strategico e di controllo di gestione, che dovrebbero costituire la principale fonte di indicatori "oggettivi" per la valutazione rischia di minarne profondamente i risultati. I rischi di questo modo di procedere sono evidenti; se la valutazione non è basata su elementi oggettivi, almeno in parte ricavati da sistemi di

controllo strategico e di gestione funzionanti, si rischia che essa venga percepita come iniqua e ingiustificata. Proprio per l'impatto della valutazione dei dirigenti sulla remunerazione individuale, ciò si tradurrebbe in una forte demotivazione, quindi in risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa dovrebbe indurre nelle amministrazioni secondo gli auspici del legislatore.

Si tratta di elementi che riguardano più il processo della valutazione che il sistema della valutazione. Dal punto di vista dei sistemi "formalmente" adottati, infatti, si è visto come le diverse amministrazioni abbiano scelto soluzioni estremamente simili; non è qui quindi il problema, anche se qualche perplessità desta la scelta di molte amministrazioni di adottare, tra i modelli di valutazione disponibili, sistemi molto completi, ma anche molto complessi, funzionali a organizzazioni per le quali la cultura della valutazione sia già interiorizzata. Al contrario, in amministrazioni dove la valutazione rappresenta un forte cambiamento culturale, sarebbe preferibile ricorrere, almeno inizialmente, a sistemi più semplici.

APPENDICE 1

QUADRO SINTETICO DEI SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO NEI SINGOLI MINISTERI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica ha subito miglioramenti. Per quanto riguarda i contenuti, si è intervenuti per:

- effettuare un raccordo con la programmazione finanziaria
- introdurre una coerenza tra obiettivi del MAE e obiettivi di Governo
- operare una riduzione degli obiettivi strategici e operativi
- migliorare la significatività degli indicatori, anche se permangono problemi per la definizione di alcuni indicatori-obiettivo.

Va sottolineato che spesso nel corso dell'anno è necessario effettuare riprogrammazioni per introdurre aggiustamenti negli obiettivi e nei valori obiettivo degli indicatori per diversi ordini di motivi (evoluzione della situazione internazionale, variazione dei fondi originariamente programmati, ecc.).

2. Il sistema di monitoraggio

Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi ha un *reporting* quadrimestrale.

I dati sono rilevati dai Servizi trimestralmente mentre il *reporting* delle attività svolte è semestrale.

Permangono alcune criticità nel sistema degli indicatori che non sempre sono in grado di definire valori obiettivo adeguati su cui misurare l'avanzamento fisico e finanziario.

3. Il controllo di gestione

Il controllo è stato attivato nel 2004 ed è in fase di sperimentazione.

All'inizio del 2005 è stato effettuato un progetto pilota che ha coinvolto due Uffici con l'obiettivo di verificare la funzionalità presso il MAE dell'applicativo del Ministero delle Infrastrutture in un'ottica di "riuso" e di valutare i costi dell'applicazione. I risultati sono stati decisamente soddisfacenti in quanto si verificata una ottima esportabilità del sistema e significative possibilità di riuso.

Il Ministero, nell'ottica di una rapida messa a regime del sistema, registra un elevato interesse per il "riuso" e a tal fine ha attivato contatti con il CNIPA per verificare eventuali modalità di utilizzo del sistema implementato dal Ministero delle Infrastrutture che costituisce, ad oggi, una *best practice* di elevato interesse. Attualmente il Ministero sta valutando con il CNIPA le modalità di lavoro per la predisposizione del sistema informatico e degli applicativi.

4. La valutazione dei dirigenti

Il sistema di valutazione dei dirigenti riguarda un numero limitato di soggetti dato che gli incarichi dirigenziali del MAE sono affidati per la maggiorparte a personale diplomatico che dipende da norme speciali (DPR 18/67 e successive modifiche – DL 286/99 art.5 comma 5).

Il sistema di valutazione è operativo solo dal corrente anno e si applica ai dirigenti di prima e seconda fascia. In particolare:

- è prevista una valutazione sui risultati ed una sulla qualità delle prestazioni
- la valutazione è finalizzata anche alla retribuzione di risultato e ad eventuali maggiorazioni della stessa
- è prevista, per i dirigenti in servizio all'estero che non hanno titolo a questa corrispondenza di retribuzione di risultato, una relazione sull'attività svolta.

5. Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni ha subito miglioramenti nel corso della legislatura. Il controllo strategico è stato sottoposto a profondi interventi soprattutto sul versante degli obiettivi, anche se sarà opportuno comunque intervenire ancora su una ulteriore riduzione e sulla loro misurazione, soprattutto per quanto riguarda i valori obiettivo.

Il controllo di gestione è in una fase di impostazione avanzata e si può ritenere che, terminate le verifiche con il CNIPA sulle modalità di implementazione dell'eventuale "riuso" o su altra modalità, si possa passare ad una sua applicazione. Tutto ciò permetterà anche di rendere più robusta e affidabile la valutazione dei dirigenti che osserviamo, riguarda circa il 20% del personale.

MINISTERO DELL'INTERNO

1. Il processo di programmazione strategica

Il Ministero ha ridefinito nel 2004 il proprio processo di programmazione strategica, con l'obiettivo di assicurare un crescente raccordo con la programmazione finanziaria. Il nuovo processo è stato attivato ad aprile con la definizione delle priorità politiche da parte del Ministro e si concluderà entro la fine dell'anno. Rispetto allo scorso anno, gli obiettivi del Secin sono:

- anticipare l'elaborazione dei piani di azione; in questo modo ci si propone di rendere più "concreti" gli obiettivi e di agevolarne la misurabilità;
- aumentare il filtro sulle proposte, in modo da evitare una sovrabbondanza degli obiettivi.

2. Il sistema di monitoraggio

Il monitoraggio è attualmente quadrimestrale; tuttavia, sono stati individuati alcuni obiettivi particolarmente rilevanti, sui quali il Secin opera con frequenza maggiore. Sin dallo scorso anno, inoltre, è stata dedicata una attenzione specifica agli obiettivi non completati alla fine dell'anno, in modo da valutare se essi dovessero o meno essere riassegnati nel 2005; questo procedimento verrà seguito anche per l'anno in corso.

3. Il controllo di gestione

E' l'area dove si sono verificati i maggiori sviluppi. Per quanto riguarda le Prefetture-UTG, in particolare:

- sono stati mappati 230 subprocessi;
- per 99 subprocessi considerati prioritari sono stati identificati alcuni indicatori di prestazione (prevalentemente efficienza fisica ed economica e giacenza);
- il sistema è applicato, attualmente, a 40 Prefetture-UTG, utilizzando, nell'ambito degli indicatori prescelti, i soli costi diretti (85% dei costi totali). Le rilevazioni hanno cadenza trimestrale.

I risultati ottenuti sono stati molto interessanti:

- attivando confronti tra le diverse Prefetture-UTG, agevolando l'individuazione di best practice e consentendo l'identificazione di opportunità di miglioramento;
- individuando possibili proposte di intervento legislativo, derivanti dalla comparazione tra i costi dei processi e i relativi benefici.

Per quanto riguarda l'amministrazione centrale, entro l'anno si prevede di ultimare l'analisi organizzativa e la definizione degli indicatori.

In termini di sistema informativo, il Ministero è interessato al riuso; è anche interessante notare come si stia definendo l'integrazione tra sistema di controllo e protocollo informatico, che consentirebbe di automatizzare il calcolo degli indicatori di produttività e di giacenza.

4. La valutazione dei dirigenti

Il sistema di valutazione dei dirigenti di II fascia è stato attivato a partire dal 1999. Successivamente, è stato modificato due volte, senza però intaccare lo schema complessivo. Tuttavia, il sistema è per ora separato dal sistema di definizione degli obiettivi che parte dalla direttiva (si prevede di allineare i due sistemi entro la fine dell'anno).

E' stata inoltre elaborata una proposta per la dirigenza di I fascia contrattualizzata.

5. Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni ha subito dei notevoli miglioramenti nel corso della legislatura. Si può ritenere che il controllo strategico sia a regime e che il controllo di gestione abbia superato la fase sperimentale e abbia già prodotto alcuni risultati interessanti. Si è quindi nella condizione di iniziare ad operare per migliorare anche il sistema di valutazione dei dirigenti.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

1 - Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica del Ministero della Giustizia è ormai da considerare come strumento acquisito ed efficacemente utilizzato per la gestione.

Gli ultimi e significativi passi in avanti riguardano l'estensione del metodo dal Centro al Territorio: I Capi Dipartimento cominciano a concordare linee di indirizzo con le strutture territoriali (Corti di Appello, Procure Generali della Repubblica, Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, Centri di Giustizia Minorili, Archivi Notarili Distrettuali Sede di Sovrintendenza) per l'elaborazione dei POT (Piani Operativi Territoriali) coerenti ad alcuni PEA (Programmi esecutivi di azione).

Il collegamento tra controllo di gestione e sistema di valutazione dei dirigenti con conseguenti interventi sulla struttura organizzativa consentono di conseguire e monitorare meglio l'insieme degli obiettivi (centrali e sul territorio).

2 - Il Sistema di monitoraggio

Di pari passo con il consolidamento del processo di programmazione strategico e dello sviluppo del sistema di controllo della gestione si è proceduto con il monitoraggio attuato dal SECIN mediante i seguenti strumenti principali:

- schede di monitoraggio
- colloqui ed incontri con i Responsabili (anche sul territorio)
- verifiche congiunte con uffici preposti dei vari Dipartimenti

tutto ciò per rilevare risultati e/o scostamenti rispetto ai piani preventivi al fine di meglio orientare il processo decisionale sia di periodo che per il nuovo ciclo di pianificazione (anni successivi).

3 - Il controllo di gestione

Ormai operativo anche il sistema di controllo della gestione progettata secondo il modello elaborato dal SECIN: COFOG, sistema di contabilità economica, classificazione attività e prodotti, indicatori, integrazione con controllo strategico.

Dal punto di vista organizzativo si è proceduto all'istituzione di specifiche strutture di CO.GEST presso i CRA (di 1° e di 2° livello).

Dal punto di vista procedurale il controllo di gestione è stato esteso non solo ai PEA ma anche all'attività ordinaria (anche questa ha specifici obiettivi).

Per i prodotti/servizi sono state elaborate linee guida, manuali operativi e piattaforma informatica.

La rilevazione e la ripartizione dei costi è effettuata secondo il sistema MEF. Costi diretti del personale e risorse.

Gli indicatori sono di efficacia, efficienza ed economicità. Per i PEA sono previsti indicatori di scostamento correlati da quelli di realizzazione finanziaria e/o fisica.

La frequenza delle rilevazioni è trimestrale per progetti e semestrali per l'attività ordinaria.

Il prossimo ulteriore miglioramento sarà quindi volto ad uniformare analisi e progetti dei CRA sulla base di un unico modello logico.

4 - Valutazione dei Dirigenti

Già nel settembre/ottobre 2003 questo Ministero ha mosso passi concreti sull'argomento: individuazione del modello di valutazione per la dirigenza di prima fascia, discussione e condivisione dei contenuti con i Capi Dipartimento, identificazione ed assegnazione di "pesi" da assegnare alle variabili oggetto di valutazione: il comportamento organizzativo ed il conseguimento degli obiettivi assegnati analisi dei risultati.

Il modello sperimentale concordato è stato approvato in data 2 marzo 2004 dal Ministro ed utilizzato per l'anno 2004.

L'evoluzione del sistema ha successivamente implementato le variabili sopra indicate inserendo la "definizione della rilevanza delle posizioni organizzative dei dirigenti di livello generale (1° fascia) secondo le seguenti tre variabili:

- rilevanza strategica
- dimensione organizzativa
- discrezionalità

Per la valutazione dei dirigenti di seconda fascia è operante nell'ambito del SECIN, una Commissione di valutazione che applica la metodologia approvata con D.M. 11 ottobre 2000. La

Commissione sta attualmente terminando la valutazione dei dirigenti di seconda fascia per l'anno 2004; i risultati dell'anno 2003 hanno evidenziato una percentuale di dirigenti di seconda fascia giudicati "eccellenti" pari a circa il 30%.

5 - Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni di questo Ministero è stato sviluppato in modo progressivo e diffuso sulle principali direttrici previste:

- la direttiva annuale
- il miglioramento dell'assetto organizzativo
- l'introduzione di un sistema di controllo di gestione
- l'introduzione di un sistema di valutazione dei dirigenti

i prossimi sforzi dovranno quindi essere indirizzati verso un sempre maggiore coinvolgimento di tutte le strutture periferiche in modo particolare per quanto concerne il controllo di gestione.

MINISTERO DELLA DIFESA

1. Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica del Ministero della Difesa già in passato rispondeva appieno ai requisiti individuati dal CTS, sia in termini formali che sostanziali. Nel 2005, l'azione del SECIN è stata rivolta ad assicurare una maggiore integrazione tra i diversi atti di programmazione previsti nel Ministero; già da quest'anno, essi sono tutti "guidati" dall'Atto di indirizzo del Ministro, assicurando così:

- una maggiore efficienza, poiché si evita di far preparare a uffici diversi la parte "politica" di ciascun documento di programmazione, con inevitabili duplicazioni di attività;
- una maggiore efficacia, in termini di coerenza tra i diversi documenti.

Il SECIN ha inoltre identificato alcune anomalie ricorrenti nella programmazione dei CRA e conseguentemente ha svolto azione di supporto alle strutture per migliorare la qualità della loro programmazione; in questo ambito in particolare viene previsto un monitoraggio a fine anno per analizzare gli obiettivi presenti in direttiva e non raggiunti, in modo da valutare se inserirli o meno nella programmazione dell'anno successivo.

Inoltre, nella "relazione finale" riferita a ciascun Esercizio Finanziario, il SECIN associa "approfondimenti monotematici" su talune attività di particolare interesse per il Dicastero della Difesa, con lo scopo di individuare le cause delle criticità e suggerire le azioni migliorative ispirate ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di monitoraggio

I monitoraggi trimestrali vengono effettuati utilizzando procedure informatiche create "ad hoc" nel quadro del più ampio Sistema Informativo di Vertice (SIV).

La banca dati realizzata rappresenta la fonte di informazione sull'attività amministrativa e sulla gestione della Difesa alla quale gli utenti possono accedere, in modo semplice, servendosi di autorizzazioni d'accesso calibrate in base alle proprie esigenze ed ai rispettivi ruoli.

In pratica, il sistema permette al SECIN ed a ciascun Ente responsabile di strategia di eseguire le analisi utili nell'ambito delle proprie competenze e, a supporto di tali analisi, usufruire di un cruscotto direzionale, contenente sintetiche rappresentazioni grafiche di indicatori e di "report".

In particolare, il programma informatico realizzato consente:

- la creazione e la gestione della Direttiva Generale attraverso il processo di formazione della stessa, a partire dall'inserimento delle priorità politiche fino al consolidamento degli obiettivi;

- l'aggiornamento dei dati relativi al monitoraggio trimestrale (le informazioni sono di norma disponibili 5 giorni dopo la fine di ciascun trimestre);
- l'eliminazione di doppie imputazioni, con un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.
- l'elaborazione di stampe istituzionali sulla base dei dati inseriti e memorizzati nel sistema.

Si ottiene così un quadro chiaro della situazione/evoluzione degli obiettivi strategici ed operativi da parte delle diverse tipologie di utenza, con un miglioramento della capacità di correlazione dei dati per le successive analisi.

3. *Il controllo di gestione*

Il SECIN -anche in relazione alla nuova codifica degli Enti del Dicastero- ha coordinato le attività relative al progetto complessivo, che risulta già completato in termini di individuazione dei centri di costo, delle linee di attività e dei prodotti specifici di interesse per l'Amministrazione Difesa. Inoltre, è in via di ulteriore affinamento un più aggiornato quadro del sistema degli indicatori, anche alla luce della definizione di una metrica più aderente alla nuova elencazione dei prodotti specifici.

Per quanto attiene al supporto informatico, il Ministero della difesa non è vincolato al riuso, avendo deciso di continuare ad operare con il software sviluppato autonomamente.

4. *La valutazione dei dirigenti*

Il sistema di valutazione dei dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale è stato approvato dal Ministro nell'aprile del 2004 ed è diventato pienamente operativo nel 2005, a seguito di un periodo di sperimentazione. Il processo viene attivato ad inizio esercizio con l'individuazione da parte dei dirigenti - in concerto con l'autorità sovraordinata - degli obiettivi e dei correlati pesi ad essi attribuiti da perseguire nell'anno, successivamente sottoposti - tramite il SECIN e l'Ufficio di Gabinetto, che ne verificano anche l'omogenea conformità alla Direttiva - al Ministro per la conseguente approvazione. Con lo stesso criterio, a fine anno, il dirigente sottopone alla medesima autorità le risultanze della propria gestione che, riscontrate con gli esiti del controllo strategico operato dal SECIN, sono presentate al Ministro per la definitiva attribuzione dell'indennità di risultato.

Per quanto attiene alla valutazione dei dirigenti di II fascia, è già stato approntato il relativo sistema di valutazione, che entrerà in vigore non appena terminerà l'esame da parte delle organizzazioni sindacali.

5. Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni ha subito notevoli miglioramenti nel corso della legislatura. Si può ritenere che il controllo strategico sia a regime e costituisca una *best practice*. Sia il controllo di gestione che il sistema di valutazione dei dirigenti sono in fase di avvio, secondo soluzioni che appaiono metodologicamente adeguate.

1. Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica ha subito decisi miglioramenti ed è entrato in una fase di consolidamento sia da un punto metodologico che procedurale.

E' stato oggetto di particolare attenzione il raccordo tra ciclo di programmazione strategica e ciclo di programmazione finanziaria, mettendo in relazione ed armonizzando obiettivi e contenuti della Direttiva con i principali atti di programmazione e di bilancio assunti sul piano nazionale e comunitario, rafforzando il collegamento con gli obiettivi del programma di governo.

Su questo tema il SECIN ha svolto un ruolo centrale, in particolare:

ha attivato incontri con la Ragioneria Generale per esaminare le criticità che hanno impedito la piena attuazione della razionalizzazione del bilancio dello Stato, ponendo l'attenzione sulle note preliminari allo stato di previsione della spesa anche attraverso incontri con i CRA;

ha partecipato ad un gruppo di lavoro SECIN/Ragioneria/CRA per definire metodi unitari di miglioramento del raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria;

ha predisposto una procedura informatica via WEB per acquisire *just in time* elementi di pianificazione e di monitoraggio;

E' stata introdotta una forte continuità tra priorità politiche definite nel 2005 e quelle del 2006, incorporando il livello di avanzamento del Piano di sviluppo economico, sociale e territoriale. Si evidenzia inoltre una stretta coerenza tra obiettivi presenti nella Direttiva e obiettivi di governo di competenza del MEF.

Sono presenti alcune complessità legate all'individuazione ed alla quantificazione di alcuni indicatori relativi al controllo strategico, anche se il *management* dell'Amministrazione ha acquisito una forte consapevolezza non solo del significato ma delle modalità di utilizzo di tali indicatori.

Permangono inoltre alcune criticità per l'individuazione e la misurazione di indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici. In questa direzione, Il SECIN ha elaborato una metodologia, entrata a regime dal 2004 con buoni risultati valutativi.

2. Il sistema di monitoraggio

Il sistema è stato oggetto di progressivi miglioramenti ed è entrato ormai in una fase di definitivo consolidamento. Il sistema prevede rilevazioni trimestrali sull'andamento degli obiettivi strategici ed operativi utilizzando procedure informatiche via WEB.

Anche in questo caso, il SECIN ha svolto un ottimo lavoro, definendo insieme ai CRA indicatori di avanzamento finanziari e fisici, indicatori di risultato, di efficienza, di efficacia, di qualità, di *performance*.

Il SECIN ha inoltre introdotto una sezione per elaborare un preconsuntivo sui risultati conseguibili entro l'anno a partire dalle informazioni elaborate dai singoli CRA.

3. Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è stato impostato in tutte le sue parti ed il SECIN ha svolto una forte ed incisiva attività di supporto attraverso anche la partecipazione al Comitato guida quale organo di coordinamento del progetto.

Il sistema informatico prescelto è multi-azienda, nel senso che ogni Dipartimento viene considerato come una unità autonoma e indipendente, sistema questo che garantisce comunque una omogeneità di fondo. Sono stati definiti i requisiti funzionali del rilascio base, sono state effettuate le iterazioni sul sistema e sono state iniziate le attività di formazione degli utenti di ciascun dipartimento.

Inoltre, si rileva che, al fine di ridurre i tempi di rilevazione contabile, sono previste attività volte ad alimentare il CdG a mezzo di flussi di dati dai sistemi informatici gestionali in uso nell'Amministrazione, operando nella direzione dell'integrazione dei sistemi informativi.

Sul versante del riuso, il MEF ha operato in una logica *peer to peer* o cessione semplice alla Corte dei Conti del sistema informativo per l'Amministrazione del personale (SIAP) nelle componenti dedicate alla gestione dei processi fondamentali (trattamento giuridico, anagrafica, gestione delle presenze) e dei processi accessori (buoni pasto, ferie, straordinario).

Può essere una soluzione vantaggiosa da un punto di vista burocratico/organizzativo, in quanto le due amministrazioni non hanno particolari accordi o vincoli da stabilire e, di fatto, sono libere di sviluppare il proprio sistema ognuna in completa autonomia. Di contro, tale soluzione presenta limiti di efficienza, come ad esempio la necessità di implementare nel tempo funzionalità analoghe due volte per i due sistemi con la compresenza di due gruppi di sviluppo, uno per ciascuna amministrazione. Un altro limite della soluzione è rappresentato dall'assenza di confronto su problematiche comuni, confronto che potrebbe portare al riuso delle best practice ed alla standardizzazione di processi e procedure con evidenti benefici per entrambe le amministrazioni.

4. La valutazione dei dirigenti

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti apicali, il sistema è operativo, con connessioni strette con gli obiettivi strategici.

Il sistema è strutturato nei quattro punti classici, ossia definizione e assegnazione degli obiettivi, monitoraggio e valutazione dei risultati, valutazione delle competenze organizzative, attribuzione dei punteggi e delle fasce di risultato.

5. Considerazioni di sintesi

Il processo di programmazione e controllo strategico e di gestione e di valutazione dei dirigenti è in una fase di consolidamento e si colloca quale punto di riferimento all'interno delle Amministrazioni.

Il SECIN ha svolto molto bene il ruolo proprio del Servizio, attraverso l'approfondimento di tematiche specifiche, attività di coordinamento di gruppi di lavoro, predisposizione di strumenti anche informatici, supporto e affiancamento ai CRA su temi di grande rilevanza come gli indicatori.

MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE

1. Il processo di programmazione strategica

Il contenuto della direttiva ministeriale si conforma allo schema previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri: individuazione delle priorità politiche, traduzione delle stesse in obiettivi strategici, articolazione di questi ultimi in obiettivi operativi, che trovano poi sviluppo nei programmi di azione.

L'atto di indirizzo del Ministro del 12 novembre 2004, costituito da una cartella, individua l'obiettivo prioritario di Governo nell'innalzamento "del tasso di crescita reale e potenziale dell'economia italiana" e chiama quindi la dirigenza apicale "ad un particolare impegno per individuare, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, obiettivi strategici adeguatamente rappresentativi delle 'missioni' proprie del Ministero rispetto alla realtà economica interna ed internazionale con cui è chiamato a confrontarsi e più innovativi e sfidanti in rapporto alle attitudini ed alla professionalità delle strutture amministrative sottostanti". Il documento è corredato di due allegati concernenti le priorità politiche e le politiche per il Mezzogiorno.

Il successivo atto di indirizzo ministeriale relativo all'esercizio 2006, emanato in data 15 marzo 2006, conferma in via generale le indicazioni sulle priorità politiche dell'anno precedente, raccomandando ai Direttori generali "il massimo impegno nell'individuazione di tutte le iniziative miranti al rilancio della competitività ed all'internazionalizzazione delle imprese; alla razionalizzazione ed al contenimento dei consumi energetici; alla promozione del made in Italy; allo sviluppo del settore turistico; alla razionalizzazione del sistema degli incentivi; in sintesi alla creazione, attraverso misure di semplificazione, di un contesto più favorevole alla vita, alla modernizzazione ed allo sviluppo delle imprese".

L'atto di indirizzo è privo dei criteri utili per l'allocazione delle risorse finanziarie, da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del Ministero in conformità all'articolo 4-bis della legge 5 agosto 1978 n. 468 e successive modificazioni. L'inserimento di questi criteri nell'atto di indirizzo che dà impulso al processo di programmazione è stato previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2005 allo scopo di assicurare il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

2. Il sistema di monitoraggio

Il decreto del Ministro del 4/03/2005 reca un allegato concernente le procedure di monitoraggio della direttiva annuale. Dette procedure prevedono l'utilizzazione di due schede che devono:

- a. consentire il confronto tra i dati indicati a preventivo e quello di consuntivo relativi alle fasi effettivamente svolte, ai tempi di realizzazione ed ai risultati conseguiti;
- b. rappresentare gli indicatori di controllo del progetto non aventi carattere dicotomico attraverso valori numerici espressivi dell'attività realmente svolta.

Per il monitoraggio finale è inoltre prevista la presentazione di “una relazione contenente i dati e gli elementi informativi necessari per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficacia ed efficienza indicati in direttiva su proposta dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa”.

3. Il controllo di gestione

L'attività relativa al controllo di gestione è stata informatizzata ed il sistema denominato COGEST è stato collaudato, secondo informazioni fornite dal Secin, con esito positivo. Il popolamento dei dati è in via di completamento.

Descrizione del modello di controllo

- Piano dei conti
- Modalità di valorizzazione (a preventivo o costo medio, a consuntivo)

La valorizzazione avviene sia a preventivo, nella fase di previsione e programmazione delle attività, sia a consuntivo, nella fase di misurazione e stima delle attività svolte.

- Unità di analisi (CRA, CdC, attività)

Dati e report sono relativi alle singole Divisioni o Uffici e contemporaneamente globali per la Direzione Generale di appartenenza.

- Tipo di output di cui si valuta il costo (prodotto / missione istituzionale)
- Frequenza di rilevazione

A regime semestrale

- Sistema informativo (SW dedicato / specifico, general purpose / SAS)

Il sistema utilizzato è denominato COGEST

- Tipologia di indicatori

La documentazione riporta la modalità secondo cui sono stati definiti gli indicatori nel ministero affinché potessero essere garantiti alti livelli di commutabilità, applicabilità, confrontabilità, riuso e copertura. Da questo si sono ricavati i possibili indicatori di efficacia, efficienza e durata in maniera tale che la maggioranza potesse essere applicata in più direzioni.

Stato di avanzamento

- Test / attivo

È attivo un sistema di rilevazione manuale, che dovrebbe essere stato sostituito da un nuovo sistema informatizzato

- Livello di estensione (Tutto o su una parte)

Il sistema è stato installato in tutte le Direzioni Generali con funzioni operative identiche.

Caratteristiche del sistema

- User friendly - modalità di visualizzazione (Sistemi tipo Strat&go o Hyperion)
- Reportistica ad hoc / Standard

Altri aspetti rilevanti

Per la definizione del sistema di indicatori si è fatto riferimento al documento “Gli indicatori gestionali dei Centri di Costo” redatto dalla KPMG. Da questo è partita un’attività di discussione ed adeguamento degli indicatori alle reali necessità del ministero, modificatesi nel periodo che ha preceduto l’implementazione del sistema.

Gli indicatori di economicità saranno analizzati in una seconda fase, dopo il consolidamento di quelli già introdotti, per la loro maggior complessità di gestione.

4. La valutazione dei dirigenti

L’allegato “C” del citato decreto ministeriale del 4/03/2005 descrive il modello della valutazione dei dirigenti di prima fascia. Il sistema assegna, fatto 100 il punteggio totale raggiungibile, un massimo di 70 punti alla valutazione dei risultati e 30 punti al comportamento organizzativo. Il modello di valutazione si applica ai dirigenti preposti ai Centri di responsabilità amministrativa, destinatari della direttiva ministeriale. Quanto ai dirigenti di prima fascia non titolari di uffici dirigenziali di livello generale, la valutazione sarà effettuata dal vertice politico sulla base della sua diretta conoscenza dell’interessato e

dell'attività concretamente svolta in relazione ai compiti indicati dalla normativa o attribuiti dal contratto individuale.

La prima applicazione del sistema di valutazione dei dirigenti di prima fascia con effetti sul piano retributivo avverrà nel 2006 con riferimento all'operato dell'anno 2005.

5. *Considerazioni di sintesi*

La direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione rispetta, quanto al suo contenuto, i criteri indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio del Ministri. La partecipazione del Ministro al processo della programmazione strategica sembra però di scarso rilievo.

Sono stati predisposti i modelli per il controllo di gestione e per la valutazione dei dirigenti di prima fascia, che diventeranno operativi nel 2006.

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI

1. Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica ha subito numerosi affinamenti sotto i versanti sia dei contenuti che delle procedure ed ha raggiunto un buon livello anche se alcuni cambiamenti intervenuti nella struttura delle direzioni e nei direttori generali tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005 hanno determinato alcune complessità per la gestione della Direttiva.

Per quanto riguarda i contenuti, si è intervenuti per:

- garantire una migliore coerenza della programmazione con il Programma di governo
- ridurre, semplificare, precisare gli obiettivi
- migliorare la significatività degli indicatori per misurare con maggiore aderenza l'avanzamento fisico e finanziario, anche se permangono problemi per la definizione di alcuni indicatori-obiettivo
- correlare i valori-obiettivo con le risorse umane disponibili
- correggere eventuali sovrastime o sottostime per adeguare il quadro degli indicatori obiettivo al reale conseguimento del risultato.

Sul versante delle procedure, nella fase di programmazione sono coinvolte le Direzioni Generali ed i referenti del controllo di gestione, mentre il SECIN definisce e/o certifica la fattibilità concreta delle modalità e dei tempi di realizzazione.

2. Il sistema di monitoraggio

Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi ha quattro anni di esercizio in quanto è stato introdotto in via sperimentale nel 2001 e poi approvato e messo a regime con la Direttiva 2002 dal Ministro.

I dati sono rilevati dai Servizi trimestralmente mentre il *reporting* delle attività svolte è semestrale.

Permangono alcune criticità nel sistema degli indicatori –su cui peraltro il SECIN sta lavorando - che non sempre sono in grado di definire valori obiettivo adeguati su cui misurare l'avanzamento fisico e finanziario in quanto il mutamento del ruolo del Ministero, da gestore a soggetto regolatore, connesso con l'approvazione del nuovo Codice delle Comunicazioni, ha reso obsoleti gli indicatori precedentemente utilizzati

3. Il controllo di gestione

Quest'area è ancora in fase di sperimentazione anche se sono stati compiuti passi avanti sia per quanto riguarda l'implementazione degli indicatori, sia per quanto concerne la sensibilità all'utilizzo del controllo di gestione da parte del personale. In particolare:

- per quanto riguarda le procedure, sono stati predisposti modelli e schede obiettivo che permettono una uniformità di risposte
- per la rilevazione e la ripartizione dei costi, sono presi in considerazione i costi diretti delle risorse in relazione ai servizi/prodotti
- per gli indicatori di misurazione dell'efficacia, dell'efficienza, di economicità, un aspetto di rilievo riguarda il fatto che sono presi in esame non solo i valori assoluti ma anche e soprattutto la variazione nel tempo.

Il Ministero, nell'ottica di una rapida messa a regime del sistema, registra un elevato interesse per il “riuso” e a tal fine ha attivato contatti con il CNIPA per verificare la possibilità di utilizzare il sistema implementato dal Ministero delle Infrastrutture che costituisce, ad oggi, una *best practice* di un certo interesse. Attualmente il Ministero sta valutando con il CNIPA le modalità di lavoro per la predisposizione del sistema informatico e degli applicativi ed ha coinvolto tutte le Direzioni nella definizione delle linee di attività e degli indicatori di prodotto.

4. La valutazione dei dirigenti

Il sistema di valutazione dei dirigenti ha mostrato alcuni limiti. Per tale motivo è stato reimpostato un sistema che introduce elementi di significativo interesse:

- in primo luogo, è stata definita una struttura metodologica unica per i dirigenti sia di prima che di seconda fascia, pur con l'inserimento degli elementi che differenziano i due livelli
- in secondo luogo, è stata concordata con i Sindacati la possibilità di introdurre l'autovalutazione – che per i dirigenti di prima fascia è sottoposta ad una analisi del SECIN per gli aspetti di sua competenza - che dovrebbe permettere di attribuire ai dirigenti una responsabilizzazione in merito alle attività svolte ma che, al momento, non è stata approvata dal Ministro competente
- inoltre, sono stati introdotti indicatori che misurano il risultato
- vengono distinti i punteggi tra prestazioni e competenze organizzative.

5. Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni ha subito chiari e netti miglioramenti nel corso della legislatura. Il controllo strategico è praticamente a regime, anche se sarà opportuno comunque affinare alcuni aspetti relativi soprattutto agli obiettivi ed alla loro misurazione soprattutto per quanto riguarda i valori obiettivo.

Il controllo di gestione è in una fase di impostazione avanzata e si può ritenere che, terminate le attività relative alle linee di attività nell'ambito della classificazione del COFOG per consentire una omogenea standardizzazione dei processi, dei prodotti e degli indicatori, con la scelta della piattaforma informatica e degli applicativi, si possa passare ad una sua completa implementazione e applicazione.

Ciò permetterà anche di rendere robusta la valutazione dei dirigenti il cui sistema è stato, come già rilevato, sottoposto ad una profonda rivisitazione.

1. Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica ha avuto un avvio complesso dovuto anche ad un ricambio del Presidente del SECIN ed ha registrato ritardi nell'impostazione di una procedura corretta e nella adeguata definizione di obiettivi e indicatori, anche a causa di alcune modifiche sostanziali del regolamento organizzativo del Ministero avvenute nel marzo e nel novembre 2005 che hanno portato all'istituzione di un nuovo Dipartimento e nuovi centri di costo. Inoltre, va sottolineato che il Ministero ha caratteristiche che rendono oltremodo complesso il processo di programmazione strategica: molti obiettivi sono legati a decisioni dell'UE, alcuni fanno riferimento a documenti legislativi che vengono approvati in corso d'anno, in alcuni casi situazioni di crisi alterano nel periodo di attuazione della Direttiva le priorità stabilite in sede di documento. Tuttavia, va sottolineato lo sforzo registrato nell'ultimo periodo per recuperare il ritardo iniziale, introducendo affinamenti sotto i versanti sia dei contenuti che delle procedure, migliorando il livello del documento di programmazione anche se è necessario proseguire nell'affinamento del sistema degli obiettivi e degli indicatori.

2. Il sistema di monitoraggio

Per quanto riguarda il monitoraggio dell'attuazione, nel corso del 2005 si registra un impegno per armonizzare l'attività dei CRA e per produrre reporting in cui è definita la quantificazione dell'avanzamento secondo standard comuni tra i CRA. Le rilevazioni sono state unificate su base quadrimestrale ed i documenti di rapporto risulteranno armonizzati in base a schede per programma operativo a partire dal rapporto finale del 2005.

Permangono criticità nel sistema degli indicatori che non sempre sono in grado di definire valori obiettivo adeguati su cui misurare l'avanzamento fisico e finanziario.

3. Il controllo di gestione

Quest'area è ancora in fase di sperimentazione anche se si stanno compiendo avanzamenti sia per quanto riguarda gli indicatori – per i quali sono stati costituiti due gruppi di lavoro che hanno

prodotto indicatori per programma operativo in applicazione a partire dalla Direttiva 2006, sia per l'inserimento dei dati che resta tuttavia parziale. Il Controllo di gestione dovrebbe essere introdotto in modo sistematico nell'Amministrazione nel prossimo anno, ivi compreso l'Ispettorato Repressione Frodi diventato nel corso dell'anno Dipartimento del Ministero, mentre il Corpo Forestale dello Stato definirà un sistema specifico di controllo.

Attualmente le schede di avanzamento delle attività sono curate dalle Direzioni con allegate schede per capitoli di bilancio.

4. La valutazione dei dirigenti

Il sistema di valutazione dei dirigenti è ancora in una fase embrionale e si stima che verrà introdotto in modo più sistematico nel 2006, introducendo per i dirigenti due tipologie di obiettivi: obiettivi legati alla mission e obiettivi di attività. La riorganizzazione del Ministero ha previsto per il 2006 un sistema di autovalutazione della dirigenza che in via sperimentale è stato avviato in alcuni centri di costo nel 2005.

5. Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni ha subito una netta accelerazione in questo ultimo periodo, anche se permangono ritardi sia nel processo di programmazione strategica (obiettivi e indicatori) sia per quanto riguarda il controllo di gestione, sia per la valutazione dei dirigenti. L'impegno attuale del SECIN fa ritenere tuttavia che presto potranno essere raggiunti risultati di una certa significatività.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO

1. Il processo di programmazione strategica

Il perfezionamento della Direttiva 2005 è avvenuto con la registrazione alla Corte dei Conti, dopo rinvio con rilievi, soltanto in data 27.06.05. Il Secin sta lavorando alla direttiva 2006, a tutt'oggi sono state definite, per la prima volta, in raccordo con l'Ufficio di Gabinetto, le priorità politiche del Dicastero per cui è in fase di avvio l'iter procedurale della direttiva stessa con la raccolta dei dati proposti dalle Direzioni Generali.

2. Il sistema di monitoraggio

Il grave ritardo con cui sono stati definiti gli obiettivi e la nota carenza di risorse disponibili per l'anno 2005 (decreto taglia spese) ha comportato la rimodulazione di molti obiettivi per cui si è attivato solo quello a consuntivo.

3. Il controllo di gestione

La direzione per i Servizi interni del ministero, per quanto riguarda il controllo di gestione ha provveduto al completamento delle fasi tecniche preliminari all'avvio del sistema informativo, che si presume prenderà avvio nel mese di marzo 2006. Non è stato tuttavia definito in modo formalizzato il modello di controllo di gestione che verrà adottato.

4. La valutazione dei dirigenti

Il Ministero dell'ambiente è stato tra i primi a introdurre un sistema di valutazione dei dirigenti di I fascia (già dal 2001).

Il sistema è stato utilizzato anche nell'ultimo anno per la valutazione di sei dirigenti apicali, rivelando una buona capacità selettiva.

Recentemente, il Secin ha rivisto e ridefinito i criteri di valutazione dei Direttori Generali che verranno attuati con la prossima valutazione.

Non è invece ancora stata prevista una estensione del sistema di valutazione ai dirigenti di II fascia.

5. Considerazioni di sintesi

La situazione dei controlli interni nel Ministero dell'Ambiente appare ancora allo stato embrionale. Tuttavia, il SECIN, nell'ultimo scorcio del 2005, ed in particolare, con l'inizio dell'attività diretta alla predisposizione della direttiva 2006, ha potuto avviare una più stretta collaborazione con i vertici politici e amministrativi, in linea con le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 e 27 dicembre 2004, secondo cui, ha anche potuto sviluppare una differente metodologia operativa rispetto al passato e che è ancor più tesa a garantire il prescritto raccordo del processo di programmazione strategica del ministero, da una parte, con la programmazione strategica del Governo. Si auspica che già a partire dal 2006 si possano cominciare a vedere i risultati di questa nuova impostazione.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

1. *Il processo di programmazione strategica*

La direttiva 2005 è stata emanata il 31.12.2004 ed espone correttamente priorità politiche, obiettivi strategici, obiettivi operativi e programmi d'azione (allegato 1), secondo la nota logica a cascata, stabilita nelle direttive del Presidente del Consiglio.

Da un punto di vista contenutistico, si rileva un miglioramento dell'impianto programmatico. C'è stata, infatti, una riduzione delle priorità politiche (da 11 a 4), degli obiettivi strategici (da 53 a 48), degli obiettivi operativi (da 66 a 59) e dei programmi d'azione (da 165 a 132).

La stessa direttiva ministeriale contiene, analogamente agli anni precedenti, gli obiettivi finanziari che trovano sviluppo negli allegati 2 e 3 concernenti rispettivamente gli elenchi dei capitoli di spesa e le schede illustrative degli obiettivi finanziari dei centri di responsabilità.

La novità particolarmente significativa riguarda la programmazione relativa al 2006.

In data 28.2.2005 è stato emanato l'atto formale di indirizzo del Ministro con il quale, al fine di "anteporre la programmazione strategica a quella economico-finanziaria" si anticipa al mese di febbraio 2005, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004, l'avvio del processo di programmazione per il 2006.

Lo stesso atto di indirizzo contiene l'indicazione, sempre in applicazione della citata direttiva del Presidente del Consiglio, dei criteri utili per l'allocatione delle risorse, da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del Ministero.

L'atto di indirizzo è corredato di linee-guida, concernenti "indirizzi per la programmazione strategica", nelle quali sono indicati le procedure e i tempi per la realizzazione dell'attività di programmazione e di controllo.

Si tratta di una novità importante, perché dimostra che il problema del raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, problema al quale il Comitato ha dedicato un apposito seminario, può trovare concreta soluzione.

2. *Il sistema di monitoraggio*

Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione è effettuato acquisendo ogni trimestre, per il tramite del sistema di controllo strategico (SISTRA), i dati necessari dai Centri di responsabilità amministrativa.

Il monitoraggio rileva, nel corso dell'esercizio ed alla fine dello stesso, lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi nonché le relative cause e gli interventi correttivi adottati, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi raggiunti.

Nei mesi di aprile, luglio, ottobre e gennaio, il SECIN, sottopone, nel corso di appositi incontri, gli esiti del monitoraggio del periodo considerato a ciascun Centro di responsabilità amministrativa, allo scopo di approfondire le cause degli scostamenti e le modalità degli interventi correttivi adottati, nonché al fine di acquisire la documentazione a sostegno ritenuta necessaria, prima di inoltrare al Ministro la prevista relazione riservata.

3. *Il controllo di gestione*

Il modello di controllo di gestione del Ministero è considerato dal Comitato una "best practice". Appare pertanto opportuno descrivere sinteticamente il sistema, che può costituire un riferimento utile per altre amministrazioni

Il sistema si basa sull'interrelazione fra:

- il modello dei costi;
- il sistema dei centri di costo;
- il modello delle attività/prodotti;
- il sistema degli indicatori.

Il modello dei costi utilizza il piano dei conti della contabilità economica di Stato ed è funzionale all'adozione del sistema unico di contabilità analitica per centri di costo, che, come è noto, consente:

- di valutare, dal punto di vista economico, le funzioni, i servizi e le attività prodotte;
- di raffrontare le risorse impiegate (umane, finanziarie e strumentali) con i risultati conseguiti dalle singole strutture organizzative;
- di determinare il costo dei servizi prodotti;

Il modello si basa sul principio della *competenza economica*: ad ogni fatto amministrativo deve essere associato il relativo costo (definito come valore delle risorse impiegate per realizzarlo) indipendentemente dalla spesa (definita come esborso sostenuto per l'acquisizione delle risorse stesse).

Il *centro di costo* è la struttura amministrativa alla quale è imputato il complesso dei costi sostenuti per la produzione dei servizi svolti.

L'attribuzione del costo di ciascuna risorsa utilizzata all'unità organizzativa che la gestisce operativamente, permette di collegare l'impiego delle risorse stesse agli obiettivi assegnati alla medesima

struttura organizzativa. Ciò rende possibile una lettura dei costi sostenuti secondo l'articolazione della struttura organizzativa, vista come **sistema dei centri di costo**.

Parallelamente alla logica per responsabilità correlata alla configurazione organizzativa (il dipartimento, la direzione generale, la divisione), i costi sono messi in relazione con le finalità da raggiungere: per erogare i servizi che perseguono le finalità stabilite, è necessario utilizzare risorse (umane, finanziarie, strumentali) che, espresse in termini economici, forniscono una valorizzazione del *costo legato al raggiungimento di un obiettivo*.

E' così possibile quantificare il costo delle risorse destinate alle diverse finalità perseguite ed effettuare *valutazioni circa l'efficacia e l'efficienza della gestione pubblica*, attraverso uno specifico **sistema degli indicatori**.

Il modello delle attività/prodotti è costituito dall'insieme delle attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi: attraverso l'identificazione e la valorizzazione delle risorse impiegate si perviene all'espressione dei *costi dell'obiettivo*.

Ciascuna voce del piano dei conti corrisponde, in pratica, ad un archivio in cui vengono accumulati i costi della risorsa corrispondente in un dato periodo di tempo.

Il sistema dei centri di costo è articolato su tre livelli:

- il primo, di interesse conoscitivo e decisionale per il Governo ed il Parlamento, coincide con gli uffici di livello generale o equiparati, posti alle dirette dipendenze dell'organo di direzione politica. Nel caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, coincide con i Capi dipartimento, con il Comandante generale del corpo delle capitanerie di porto, con il Presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici ed assume la denominazione di *centro di responsabilità*;
- il secondo livello, di maggior dettaglio e con le stesse finalità, ha rilevanza interna alle Amministrazioni. Nel caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, coincide con i Direttori generali ed i Provveditori alle opere pubbliche ed assume la denominazione di *centro di costo di primo livello*.
- il terzo ordine, di ancor maggiore dettaglio, può essere individuato dalle Amministrazioni, nell'ambito di ciascun centro di costo individuato, al fine di definire un sistema strutturato di centri di costo di livello inferiore, coerente con gli intenti e con le esigenze del proprio sistema di controllo interno. A tal fine, nel caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si è ritenuto di doverlo far coincidere con i Direttori di divisione o equiparati e di denominarlo *centro di costo di secondo livello*.

Il modello delle attività/prodotti è rappresentato dall'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intero Ministero ed alle singole unità organizzative.

Per assicurare la massima coerenza fra tutti i livelli e fra essi ed il sistema di contabilità analitica per centri di costo, si è proceduto:

- ad individuare, all'interno del sistema di classificazione delle funzioni dell'amministrazione curato dall'ISTAT e dalla Ragioneria Generale dello Stato, le missioni istituzionali del Ministero, riferendole ai corrispondenti centri di responsabilità e di costo;
- a determinare, per ciascuna missione istituzionale, i servizi erogati da ciascuna unità organizzativa, le corrispondenti attività ed i relativi prodotti;
- a riaggregare, per unità organizzativa, le missioni istituzionali, i servizi, le attività ed i prodotti, contemporaneamente individuando le attività rilevanti ai fini del controllo di gestione;
- a completare il quadro degli obiettivi gestionali, aggiungendo, agli obiettivi derivanti dai compiti istituzionali, gli obiettivi contenuti nella direttiva del Ministro;
- ad individuare il flusso di ciascun obiettivo in fase discendente ed il flusso di tutti i risultati riferibili allo stesso obiettivo in fase ascendente, attraverso la codifica degli obiettivi e dei punti di snodo.

Il sistema degli indicatori si articola in:

- a. *indicatori di prodotto*, che rispondono alla necessità di rendere misurabili i prodotti corrispondenti a ciascuna attività. Sono stati censiti dai responsabili degli "uffici per il controllo di gestione", che, confrontandosi direttamente con le unità organizzative titolari delle attività, hanno provveduto ad attribuire, a ciascun prodotto o sottoprodotto, il relativo indicatore;
 - b. *indicatori di efficienza tecnica o di produttività*, che misurano l'attitudine del processo produttivo a trasformare risorse (input) in risultato (output) e sono rappresentati dal rapporto fra input ed output. Nella fase di partenza del sistema di controllo di gestione del Ministero, l'input è rappresentato dal numero di ore-persona assorbite dalla realizzazione di un determinato prodotto o sottoprodotto, mentre l'output è quantificato tramite gli indicatori di quel prodotto o sottoprodotto;
- *indicatori di efficienza economica o di economicità*, derivati dagli indicatori di efficienza tecnica attribuendo alle risorse umane il corrispondente valore economico. Sono anch'essi rappresentati da rapporti fra input e output, in cui, però, l'input corrisponde al costo delle ore-persona assorbite dalla realizzazione di un determinato prodotto o sottoprodotto, mentre l'output è ancora rappresentato dagli indicatori di quel prodotto o sottoprodotto;
 - *indicatori di efficacia*, che misurano se e in quale misura l'utilizzo dell'output ha permesso il conseguimento degli obiettivi programmati.

4. *La valutazione dei dirigenti*

Il Ministero si è recentemente dotato del sistema di valutazione dei dirigenti. In particolare:

- il sistema di valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia è stato approvato con decreto ministeriale 10 marzo 2005;
- il sistema di valutazione dei dirigenti apicali (Capi dipartimento e Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici) è stato approvato con decreto ministeriale 21 ottobre 2005.

5. *Considerazioni di sintesi*

La direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2005 è stata ulteriormente migliorata. Il Ministero inoltre ha dato corretta e tempestiva attuazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004, avviando all'inizio del 2005 il processo di programmazione per il 2006 e dimostrando così che il problema del raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria può trovare concreta soluzione.

Il modello di controllo di gestione del Ministero è ritenuto dal Comitato una *best practice*. Il sistema di valutazione è in corso di sperimentazione.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

1. Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica ha subito decisi miglioramenti con l'individuazione di un numero sempre più circoscritto e puntuale di linee prioritarie su cui concentrare l'azione amministrativa. Tale processo è stato sicuramente complesso dato che è stato introdotto: a) un ridisegno dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione con l'emanazione, nel luglio del 2004, del Regolamento di riorganizzazione; b) una rivisitazione dell'articolazione del bilancio con l'assegnazione dei capitoli di pertinenza ai CRA; c) il riassetto delle articolazioni periferiche, in parte attuata in merito alle attività ispettive. Va peraltro rilevato che:

è stata posta particolare attenzione alla coerenza tra ciclo di programmazione strategica e ciclo di pianificazione economica e finanziaria;

sono stati messi in relazione ed armonizzati obiettivi e contenuti della Direttiva con i principali atti di programmazione e di bilancio assunti sul piano nazionale e comunitario, ponendo particolare attenzione al collegamento con gli obiettivi del programma di governo;

è stata introdotta una chiara continuità tra priorità politiche definite nel 2005 e quelle del 2006, incorporando il livello di avanzamento del Piano di sviluppo economico, sociale e territoriale.

In questo quadro, il SECIN ha svolto un ruolo rilevante. Ha infatti operato per:

rendere il processo di programmazione strategica e della programmazione finanziaria sempre più integrato, fornendo supporto ai vertici delle strutture operative;

definire un quadro significativo di indicatori di impatto;

verificare lo stato di attuazione della direttiva 2005, attraverso rilevazioni nell'ambito delle funzioni di valutazione e controllo strategico;

assicurare l'azione di monitoraggio relativa agli obiettivi programmatici di pertinenza del Ministro;

garantire coerenza tra contenuti delle direttive generali sull'azione amministrativa e sulla gestione e gli impegni programmatici assunti dal Governo.

Permangono complessità legate all'individuazione ma soprattutto alla quantificazione di alcuni indicatori relativi al controllo strategico, anche se si stanno compiendo interventi per ridurre il numero e migliorarne la qualità, operazione questa resa più agevole da una costante crescita culturale del management.

Per quanto riguarda la direttiva 2006, si deve sottolineare che essa, oltre a fornire un bilancio dei risultati raggiunti nella legislatura, definisce il quadro delle attività da portare a termine per garantire il raggiungimento delle priorità politiche che hanno caratterizzato la legislatura.

2. Il sistema di monitoraggio

Il sistema è stato oggetto di progressivi miglioramenti e affinamenti. Il sistema prevede rilevazioni trimestrali attraverso l'utilizzo di schede informatizzate sull'impiego delle risorse umane e finanziarie relative a ciascun obiettivo. Per il 2005 è concluso il primo e il secondo *reporting*, mentre è in via di conclusione il *reporting* del terzo quadrimestre in cui sarà effettuata anche una valutazione complessiva delle informazioni acquisite sia per quanto riguarda gli obiettivi operativi sia per quanto concerne l'espletamento delle attività di carattere istituzionale non previste in Direttiva.

Un aspetto di sicuro interesse curato dal SECIN riguarda il monitoraggio sul rispetto dei tempi delle procedure di erogazione della spesa per il 2004 e, in continuità con il 2003, il monitoraggio sulla programmazione e gestione delle risorse umane e finanziarie degli Uffici periferici.

3. Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è stato impostato in tutte le sue parti ed il SECIN ha svolto una forte ed incisiva attività di supporto. In particolare:

è stato costruito un modello teorico per l'avvio del sistema, in cui sono contenuti principi generali e linee guida per la progettazione e l'organizzazione del CdG, le modalità di rilevazione e la ripartizione dei costi, la definizione delle tipologie di indicatori specifici di efficacia, efficienza, economicità;

è stato completato il quadro degli indicatori di efficacia, di efficienza, di prodotto per l'Amministrazione centrale mentre deve essere attivata analoga attività per le Amministrazioni periferiche;

sono stati istituiti i nuclei di CdG all'interno di ogni CRA e sono stati definiti gli indicatori per l'Amministrazione centrale ma non per gli Uffici periferici.

Il Ministero ha aderito al Sistema Informativo di Contabilità Gestionale (S.I.CO.GE) che è stato installato presso tutti i CRA. Inoltre esso ha preso in esame l'ipotesi del "riuso" per quanto riguarda l'acquisizione di un programma informatico previsto dal CNIPA.

In attesa che siano espletate le procedure per l'installazione del sistema informatico in riuso, ha in programma di effettuare una sperimentazione –ponte adottando un programma informatico in uso presso una direzione generale, adottando le necessarie integrazioni ed ampliamenti.

4. La valutazione dei dirigenti

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, pur con i limiti derivanti da una applicazione dei sistemi di controllo interno ancora incompleta, si rileva che il sistema, anche per quanto riguarda i criteri per l'attribuzione dei premi di risultato, è operativo.

Parallelamente, è stato approvato il sistema per la valutazione del personale dirigente di seconda fascia, supportato da un manuale operativo valido anche per i dirigenti di I fascia, al fine di semplificare il sistema di valutazione e di renderlo uniforme per i due livelli.

Sono stati quindi uniformati sia il numero che il peso delle fasce di *performance* per la dirigenza di I e II fascia per l'attribuzione dei premi di risultato.

Nel corso del 2006 l'intera procedura entrerà a regime,

Per quanto riguarda gli Uffici periferici, la valutazione della dirigenza è in una fase iniziale in quanto sono oggetto di valutazione solo alcuni obiettivi definiti nella direttiva di secondo livello adottata dalla Direzione Risorse Umane e Affari generali. Data la complessità e le numerose attribuzioni di tali Uffici, sarà necessario perfezionare il sistema introducendo obiettivi più significativi e rilevanti, coinvolgendo in questo la dirigenza periferica.

Il SECIN ha svolto un ruolo significativo per la progettazione e la definizione di modelli di valutazione attraverso un complesso lavoro di studio e confronto, effettuando sui modelli proposti verifiche di coerenza e congruità e delineando soluzioni operative su aspetti emersi nella fase di sperimentazione.

5. Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni ha subito notevoli miglioramenti nel corso della legislatura. Si può ritenere che il controllo strategico sia a regime. Sia il controllo di gestione che il sistema di valutazione dei dirigenti sono in fase di avvio, secondo soluzioni che appaiono metodologicamente adeguate.

Va tuttavia rilevato – ma il problema è comune a tutte le Amministrazioni – che non viene introdotta una chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio tesa a rilevare il valore di indicatori di varia natura a precisi intervalli temporali e la valutazione dei risultati che – oltre ad interpretare ed a valutare il livello di attuazione – mira anche ad identificare le cause di eventuali anomalie e criticità ed a proporre soluzioni. Su questo tema e su questa distinzione, andrà dedicata in futuro particolare attenzione.

MINISTERO DELLA SALUTE

1 - Il processo di programmazione strategica

Il processo di programmazione strategica per l'anno 2006 ha preso le mosse dall'Atto di indirizzo emesso in data 30 marzo 2005.

L'evoluzione più significativa è costituita dal concreto tentativo di procedere all'allocazione delle risorse a fronte degli obiettivi rendendo il meccanismo "trasparente" mediante precise scadenze temporali delle attività (fasi del processo di programmazione strategica).

Questo sforzo, auspicato dal CTS, ha portato ad un aggiornamento delle procedure dell'attività programmatoria al fine di rendere coerenti i due processi, quello strategico e quello finanziario.

2 - Il sistema di monitoraggio

L'attività di monitoraggio prevede la verifica, con cadenza trimestrale, delle schede di ciascun obiettivo operativo, che riepilogano: azioni, scadenze temporali, indicatori (ove possibile), peso percentuale, vincoli e responsabilità.

La valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi è formulata sulla base di tre dimensioni: quantità (ove esiste l'indicatore) qualità (ove non sono stati individuati indicatori....) ed infine tempo (analisi del rispetto dei termini previsti).

3 - Il controllo di gestione

L'implementazione del Sistema di Controllo della Gestione sta sviluppandosi con un approccio graduale e per fasi.

Questo Ministero ha avviato nel 2004 la "mappatura dei centri di costo" e nel 2005 ha individuato le "linee di attività".

La struttura dell'Amministrazione, precedentemente organizzata in 3 Dipartimenti all'interno dei quali erano previste 11 Direzioni Generali (DPR n. 129/2003), è stata recentemente modificata in 4 Dipartimenti e 13 Direzioni Generali (legge n. 244/2005 di conversione del D.L. n. 202/2005).

Dal luglio 2005 è iniziata la concreta collaborazione con una società di consulenza per lo sviluppo del sistema.

Entro la fine del 2005 è prevista una fase sperimentale per la "messa a punto" del modello.

Dal febbraio 2006 è prevista l'attivazione del sistema informativo di CO.GE del Ministero dell'Economia (SI.CO.GE).

L'intero sistema sarà quindi a regime entro il 2006.

Si ricorda infine che questo Ministero ha a suo tempo aderito al programma di potenziamento dei sistemi di efficienza interna della P.A. (c.d. "back office"), coordinato dal C.N.I.P.A concordando con il Ministero dell'Economia e della Finanza il riuso del programma applicativo di supporto del Ministero stesso.

4 - La valutazione dei dirigenti

Questa modalità di gestione delle Risorse Umane è stata introdotta sperimentalmente nel 2003 (valutazione delle prestazioni dirigenziali).

Nel 2004 oltre all'implementazione del Sistema (specifico sottosistema informativo a supporto, applicato al momento in via sperimentale) si è passati alla definizione di una metodologia per la realizzazione della valutazione delle prestazioni del personale non dirigente.

Un collaudato sistema di Controllo di Gestione con sistematici, affidabili e oggettivi dati di output consentirà di integrare compiutamente il sistema di valutazione.

Il 2005 è stato quindi dedicato alla individuazione dei meccanismi di omogeneizzazione dei due sistemi unitamente alla analisi delle criticità rilevate ed allo sviluppo degli adeguati correttivi primo fra tutti l'implementazione dell'attività di formazione specifica.

5 - Il sistema dei controlli interni

Il sistema dei controlli interni in questo Ministero si è positivamente sviluppato nel corso della legislatura.

Il controllo strategico è ormai consolidato.

Sia il controllo di gestione che i sistemi di valutazione delle risorse umane si stanno sviluppando secondo linee programmatiche metodologicamente corrette.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA SCIENTIFICA

1. *Il processo di programmazione strategica*

Il fatto nuovo è costituito dal raccordo tra SECIN e Dipartimento Programmazione. Anche se si tratta di un modulo di operatività diverso da quello ottimale auspicato dal Comitato (interazione diretta tra Secin e Ministro) si valuta positivamente l'innovazione.

La direttiva 2005 segna qualche miglioramento rispetto a quella dell'anno precedente sia sul piano terminologico, sia su quello strutturale.

Anche sul versante contenutistico, si registra un sensibile progresso in ordine alla coerenza con il programma di Governo.

In particolare, c'è nella nuova direttiva una precisazione, particolarmente utile, circa l'esigenza di svolgere le competenze istituzionali ...”per le quali vanno comunque assicurate le attività di ordinaria gestione” (pagina 9).

Persistono però aspetti di criticità, concernenti l'aumento delle priorità politiche (da 4 a 23) e degli obiettivi strategici (da 28 a 88).

Manca, ed è circostanza certamente non positiva, l'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi (e conseguentemente la traduzione di questi ultimi in programmi d'azione), ad eccezione della parte di direttiva ministeriale di pertinenza del Dipartimento della programmazione (direttiva del Capo Dipartimento del 21.6.2005).

La carenza rilevata riguarda quindi gli altri due Dipartimenti relativi all'Università e all'Istruzione. In ordine all'Università è stato emanato il programma di attività 2005 che contiene solo una descrizione degli obiettivi strategici indicati nella direttiva del Ministro. Quanto all'Istruzione, è stata emanata in data 27 aprile dal Capo Dipartimento direttiva, molto articolata, ma priva, appunto, della parte concernente la programmazione strategica.

2. *Il sistema di monitoraggio*

Per l'attività di monitoraggio l'Amministrazione si avvale della metodologia PRO.MO. (PROgrammazione e MONitoraggio). L'attività di monitoraggio è stata avviata in via sperimentale nel Dipartimento della Programmazione nell'anno in corso.

3. *Il controllo di gestione*

E' stato costituito un gruppo di lavoro con rappresentanti del Secin, del Dipartimento della programmazione e delle Direzioni regionali.

4. *La valutazione dei dirigenti*

In data 12 maggio 2005 è stata emanata la direttiva ministeriale contenente il modello di valutazione relativo sia ai direttori generali, sia ai dirigenti di seconda fascia.

Sia per i direttori generali che per i dirigenti di II fascia la valutazione è effettuata con riguardo a due macro-aree di valutazione:

- **Performance operativa:** in cui sono presi in considerazione i risultati attesi con riferimento agli obiettivi individuati nella fase di programmazione; (da 31 a 100 punti)
- **Comportamento organizzativo:** in cui sono prese in considerazione le capacità manageriali del dirigente (dimensione organizzativa e relazionale) (da 0 a 10 punti).

La valutazione complessiva massima può determinare un punteggio massimo, come prestazione di eccellente, di 110 punti; la valutazione viene invece considerata insoddisfacente se il valore della performance operativa è inferiore al 31%.

E' previsto un periodo di verifica per accertare la reale efficacia operativa del sistema e la rispondenza ai criteri individuati. Al termine di tale periodo, e comunque prima dell'istruttoria per l'anno 2006, saranno verificate, in sede di concertazione, le risultanze del sistema per l'anno 2005, comparandole anche a quelle del 2004.

5. *Considerazioni di sintesi*

Si registrano miglioramenti sia nell'operatività del Secin, sia nell'impostazione della direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione, che risulta però -relativamente ai Dipartimenti dell'Università e dell'Istruzione- priva dell'articolazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi (e conseguentemente della traduzione di questi ultimi in programmi d'azione).

Il modello di controllo di gestione é in fase di studio; quello di valutazione, in corso di sperimentazione.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

1 - Il processo di programmazione strategica

Questo Ministero ha operato in presenza di oggettive difficoltà operative:

- cambio del Ministro. Il nuovo Ministro è in carica dal 23 aprile 2005 e, purtroppo, da allora è stato possibile un solo incontro con il SECIN
- profonda revisione organizzativa e delle competenze delle strutture dirigenziali che ha di fatto interessato l'intero 2004 e parte del 2005: alla data il Ministero si articola in quattro Dipartimenti (ognuno Centro di Responsabilità) ai quali si aggiunge l'Ufficio di Gabinetto che comprende tutti gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
- importanti interventi nell'ambito dell'organico del SECIN: nomina di un nuovo Presidente (con diminuzione del numero dei componenti del Collegio), significativa riduzione dell'organico del Servizio.

Alla luce di quanto sopra è possibile affermare che il processo di pianificazione strategica del 2006, correttamente impostato dal punto di vista metodologico, "soffre" dal punto di vista operativo: infatti, a fronte di una precisa tempificazione dei cicli (Strategico, Economico e Finanziario) coerenti con il programma di Governo, la programmazione finanziaria e l'assetto organizzativo, le attività espletate sono solo quelle che riguardano:

- elaborazione nota preliminare (agosto-settembre)
- definizione budget economico (proposta-aprile/maggio)
- definizione SK capitolo di spesa (aprile/maggio)

2 - Il sistema di monitoraggio

Ricordando il contesto di riferimento illustrato al paragrafo precedente è possibile affermare che l'attività di monitoraggio eseguita nel corso dell'anno 2005 è da ascrivere a merito del SECIN tenuto conto delle particolari condizioni nelle quali hanno operato le strutture dei CRA teoricamente preposte (Responsabili e loro uffici).

3 - Il controllo di gestione

Il progetto di definizione del modello di controllo della gestione nelle strutture centrali e periferiche di questa amministrazione si articola in quattro "macro fasi":

- la modellizzazione (conclusa nel 1° quadrimestre del 2003)
- la formazione e l'assistenza dei soggetti destinatari/gestori/utilizzatori del controllo di gestione (anno 2004)
- la sperimentazione
- l'implementazione

Nei primi mesi del 2005, con l'inizio della fase tre, si è proceduto, alla luce della già richiamata revisione della struttura organizzativa, all'adeguamento del modello organizzativo che poi diventerà operativo in tutti i nuovi CRA del Ministero.

Si è nel frattempo iniziata la sperimentazione per due dei quattro dipartimenti previsti.

Per la quarta ed ultima fase (implementazione sia operativa che, soprattutto, dei sistemi informativi di supporto): i tempi previsti sono circa 12 mesi dall'assegnazione del bando di gara.

4 – La valutazione dei dirigenti

La sperimentazione del sistema è iniziata, in questo Ministero, nell'anno 2003.

Nel marzo 2005 è stato adottato un nuovo sistema di valutazione che verrà predisposto in via sperimentale nello stesso corrente anno.

Il nuovo sistema ha apportato i seguenti miglioramenti metodologici:

- verifica semestrale della concreta fattibilità degli obiettivi
- miglioramento della procedura da seguire per "misurare" il grado di raggiungimento di ciascun obiettivo applicando specifici indicatori
- chiarimento delle modalità di ponderazione
- unificazione delle SK di valutazione dei dirigenti (di 2° fascia e di livello generale)

I destinatari del processo di valutazione sono i Capi Dipartimenti, i Dirigenti di 1° fascia, i dirigenti con incarico di funzione dirigenziale di livello generale ed i dirigenti di 2° fascia.

5 - Considerazioni di sintesi

Il sistema dei controlli interni deve, in questa amministrazione, completare il proprio processo di sviluppo.

Importanti miglioramenti sono stati ottenuti, principalmente per il costante impegno del SECIN, ma è ancora necessario operare secondo le seguenti principali direttrici:

- rendere "operativo" il rapporto tra Ministro e SECIN senza filtri con l'Ufficio di Gabinetto.
Operare verso un adeguamento quali-quantitativo dell'organico del Servizio di Controllo Interno
- completare lo sviluppo del Sistema di Controllo di Gestione ed interfacciarlo in modo coerente con il Sistema di Valutazione del Personale

APPENDICE 2

LA BANCA DATI

La banca dati

Requisiti delle disposizioni normative e caratteristiche del progetto

L'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 286/99 ha previsto la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di una banca dati, accessibile in via telematica, alimentata dalle amministrazioni dello Stato, *“alla quale affluiscono, in ogni caso, le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato”*.

Il legislatore ha dunque previsto uno strumento informatico in rete, pienamente operativo, finalizzato ad attivare un flusso di informazioni che conferisce alle amministrazioni anche un importante ruolo di comunicazione delle politiche pubbliche e delle attività di settore tradotte in programmazione strategica.

Scenario e contenuti minimi ipotizzati nel disposto normativo hanno trovato concreta attuazione nella realizzazione di un progetto che prevede essenzialmente tre settori di informazione:

- i protagonisti del sistema: Ministri, Centri di Responsabilità amministrativa e Servizi di controllo interno, con i relativi regolamenti di organizzazione
- le direttive, presidenziali di indirizzo e generali annuali dei ministri, queste ultime scomposte nei vari livelli di programmazione: (priorità politiche, obiettivi strategici, operativi, programmi di azione con i relativi indicatori corredati dei valori programmati e di quelli rilevati a consuntivo)
- i modelli dei sistemi di controllo interno (monitoraggio, controllo di gestione e valutazione dei dirigenti.) adottati e sviluppati autonomamente dalle varie amministrazioni.

La banca dati è stata realizzata anche sulla base di studi effettuati dall'Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico, ora Servizio per la programmazione generale e controllo strategico, su analisi e rilevazioni dati delle direttive annuali dei ministri, del glossario, degli indicatori, dei sistemi di monitoraggio, della coerenza programmatica con gli obiettivi del Programma di Governo, nonché di un prototipo di banca dati realizzato in collaborazione con l'Ufficio Informatica e Telematica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La banca dati consentirà di visualizzare in tempo reale tutto lo sviluppo del processo di programmazione mediante la correlazione logico - sistematica degli obiettivi, a partire da quelli tratti dal programma di Governo e dai documenti di programmazione (DPEF, legge finanziaria, Note preliminari allo stato di previsione del bilancio) con quelli delle direttive annuali dei ministri, al fine di promuovere il coordinamento dei sistemi di controllo strategico.

Con la realizzazione della banca dati si attiva un circolo virtuoso di conoscenze e di informazioni accessibili in rete, con forti prospettive di sviluppo, che consentirà all'attività istituzionale

dei controlli interni maggiore visibilità e potenzierà in maniera esponenziale le funzioni di indirizzo politico e gestionale ad esse sottese.

L'avvio è previsto per la primavera del 2006, dopo la presentazione ai SECIN.

Si riporta di seguito un estratto del progetto in corso di realizzazione.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

**ESTRATTO DAL DOCUMENTO DI ANALISI E PROGETTO “BD286”
(BANCA DATI 286 PER IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI VALUTAZIONE E
CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO)**

a cura

DIPARTIMENTO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO

Ufficio coordinamento, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche pubbliche
Servizio attività di supporto alla programmazione generale ed al controllo strategico

DIPARTIMENTO PER LE RISORSE UMANE ED I SERVIZI INFORMATICI

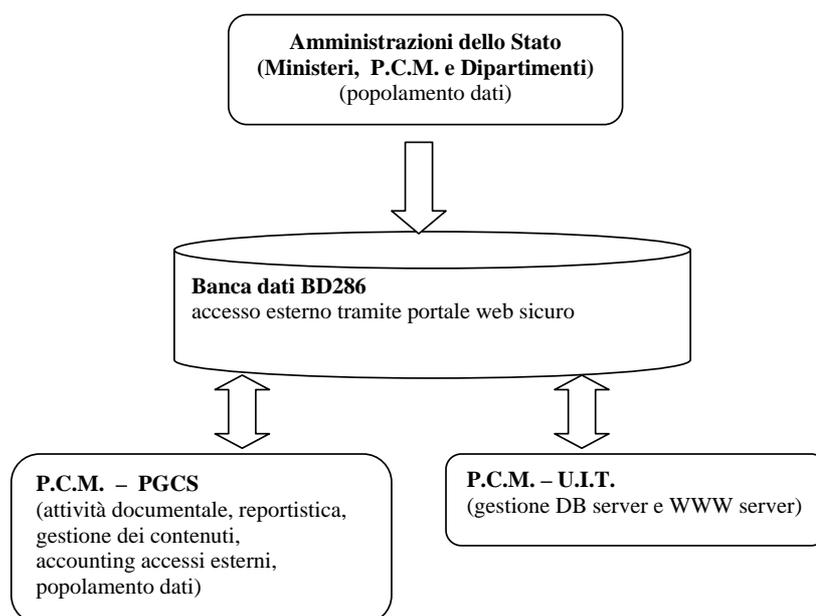
Ufficio Informatica e Telematica

INTRODUZIONE

Il presente progetto prevede la realizzazione della banca dati prevista dal Decreto Legislativo 286/1999, art. 7 comma1, in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato. Il sistema consentirà l'acquisizione sistematica e la gestione delle informazioni trattate dal Servizio per le Attività di Supporto alla Programmazione Generale e al Controllo Strategico (PGCS.). Il Servizio PGCS, attualmente, acquisisce documentazione, in formato cartaceo o digitale, sulla programmazione strategica annuale, dalle Amministrazioni dello Stato. Inoltre raccoglie informazioni, dalle stesse Amministrazioni, relative a: struttura e caratteristiche annuali dei C.R.A, composizione e struttura funzionale dei Collegi e Uffici Secin, sistemi di valutazione dei dirigenti, di monitoraggio e di controllo di gestione.

Il Servizio PGCS analizza le informazioni raccolte e pone in relazione gli obiettivi delle direttive annuali ministeriali con gli interventi presenti in altri documenti di programmazione, quali: D.P.E.F., Legge Finanziaria, Note preliminari allo stato di previsione del bilancio.

Le attività suddette comportano la realizzazione di un'infrastruttura informatica capace di supportare il flusso documentale di informazioni riportato nella figura seguente.



STRUTTURE E COMPETENZE

Le unità organizzative coinvolte nell'utilizzo del sistema BD286 sono le seguenti:

1. PGCS: amministra e supervisiona l'intero sistema, gestisce gli utenti e i profili di accesso, predispone le entità di base (anagrafiche, tassonomie degli obiettivi, classificazione degli indicatori, ecc.), definisce gli attributi che caratterizzano ciascuna entità gestita dal sistema (attraverso tali attributi il sistema costruisce automaticamente le form di inserimento dati), accede in lettura ai dati inseriti dalle Amministrazioni statali, predispone le correlazioni tra obiettivi di diversa fonte documentale, produce la reportistica di tutti i dati rilevati, amministra il sistema di gestione dei documenti elettronici (catalogazione, area di scambio con gli utenti, ecc.) gestisce i contenuti delle sezioni accessibili a tutti gli utenti del sistema (news, link utili, ecc.), invia e riceve comunicazioni da parte degli utenti del sistema
2. uffici Secin delle Amministrazioni statali e Ufficio UCI della P.C.M.: gestiscono le anagrafiche delle strutture delle Amministrazioni e dei componenti di queste strutture, gestiscono i documenti di indirizzo ministeriali, individuano gli obiettivi e gli indicatori associati con il loro valore atteso e il loro valore rilevato, impostano le relazioni fra gli obiettivi della propria programmazione e fra questi e gli obiettivi del Programma di Governo, gestiscono i regolamenti di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione e ministeriali, forniscono i dati relativi alla struttura dei Collegi e Uffici Secin, CRA e ogni altro dato o documento richiesto dal Servizio PGCS, accedono ai dati di propria competenza e a quelli comuni a tutti i Ministeri ed ai relativi reports, inviano e ricevono comunicazioni da parte degli utenti gestionali (PGCS)
3. collegi Secin: visualizzano i dati relativi alla propria Amministrazione e i dati comuni, con la relativa reportistica, convalidano i dati inseriti dagli Uffici Secin
4. CTS (Comitato Tecnico-Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato): i componenti del CTS accedono in sola lettura a tutti i dati e a tutte le reportistiche.

INFORMAZIONI OGGETTO DEL SISTEMA

Riguardo alle informazioni trattate, il sistema consentirà la memorizzazione, per ciascun Governo in carica, dei Ministri, dei Ministeri e, per ogni Ministero, dei regolamenti di organizzazione, della struttura e caratteristiche annuali dei C.R.A e della composizione e struttura funzionale dei Col-legi e Uffici Secin. Tali dati costituiscono il contesto per altre informazioni riguardanti il Programma di Governo, i documenti di indirizzo e di programmazione (D.P.E.F. e Allegati, L.Finanziaria e D.L., Note Preliminari dei Ministeri, Atti di indirizzo delle

Amministrazioni, Direttive annuali delle Amministrazioni ...), gli obiettivi in essi definiti, con gli eventuali indicatori e relativi valori programmati/rilevati; infine sono definite le correlazioni tra gli obiettivi presenti in ciascuna direttiva ministeriale e fra obiettivi presenti in documenti di diversa natura.

Le informazioni coinvolte nel processo di rilevazione e monitoraggio che costituiranno la base dati del sistema informativo BD286 sono, quindi, quelle riportate di seguito.

- Anagrafiche di base:

Di competenza del PGCS:

- Governi
- Amministrazioni statali
- Ministri
- Tassonomia del Programma di Governo (es. Grandi Missioni/Strategie, Macroaree, Obiettivi)
- Obiettivi del Programma di Governo appartenenti alla tassonomia precedentemente definita
- Glossario dei termini
- Tipologie di documento
- Tipologie di indicatori
- Tipologie e tassonomia degli obiettivi (es. Priorità politiche, Obiettivi strategici, Obiettivi operativi/programmi d'azione)

Di competenza dell'Amministrazione:

- Collegio Secin (composizione e caratteristiche di funzionamento)
- Ufficio Secin (composizione e caratteristiche di funzionamento)
- CRA (caratteristiche)

- Anagrafiche documentali:

Di competenza del PGCS:

- Documenti di indirizzo/programmazione (D.P.E.F., Legge Finanziaria, Note preliminari dei Ministeri)
- Direttive di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri

Di competenza dell'Amministrazione:

- Direttive annuali dei Ministri ed altri documenti di indirizzo
- Regolamenti degli Uffici di diretta collaborazione
- Regolamenti di organizzazione delle Amministrazioni

- Analisi e correlazioni documentali:

Di competenza del PGCS:

- Individuazione e correlazione degli interventi definiti nei documenti di programmazione
- Relazioni tra il Programma di Governo e gli interventi dei documenti di programmazione (D.P.E.F., Legge Finanziaria, Note preliminari dei Ministeri)

Di competenza dell'Amministrazione:

- Individuazione degli obiettivi definiti dalle direttive annuali ministeriali e delle loro caratteristiche
- Relazioni fra gli obiettivi della propria programmazione, sia fra loro che con quelli del Programma di Governo
- Attribuzione del valore atteso agli indicatori associati agli obiettivi e misurazione del valore rilevato
- Questionari sulle attività, gli strumenti di programmazione, il monitoraggio, la valutazione dei dirigenti e il controllo di gestione.

Il sistema, come impostazione di default, consente di operare sui dati del Governo in carica e per l'anno corrente; è possibile selezionare un altro Governo o specificare un anno antecedente per visualizzare i dati presenti nello storico.

REPORTISTICHE

La reportistica prodotta assume un ruolo rilevante, poiché permette di incrociare i dati per diverse modalità di aggregazione e, quindi, di verificarne le dipendenze e la coerenza.

Le funzionalità del sistema per la produzione di report sono riassunte di seguito.

- Correlazioni tra obiettivi di due documenti (Note preliminari e Direttive), con suddivisione per Grande Missione/Grande Strategia e Macroarea.
- Correlazioni tra obiettivi di tre documenti (D.P.E.F. e Allegati, Legge Finanziaria, Note preliminari dei Ministeri), con suddivisione per Grande Missione/Grande Strategia e Macroarea
- Correlazioni tra obiettivi di quattro documenti (D.P.E.F. e Allegati, Legge Finanziaria, Note preliminari dei Ministeri e Direttive ministeriali), con suddivisione per Grande Missione/Grande Strategia e Macroarea.
- Relazioni gerarchiche, per ogni direttiva ministeriale, fra gli obiettivi di diverse tipologie (Priorità politiche, Obiettivi strategici, Obiettivi operativi e programmi d'azione) e conteggio degli obiettivi per tipologia.

- Relazioni gerarchiche, per ogni direttiva ministeriale, fra gli obiettivi di diverse tipologie e specifica, per ogni obiettivo, di ciascun indicatore associato e dei suoi valori: atteso e rilevato.
- Numero degli Obiettivi operativi per ciascun Obiettivo strategico e numero degli Obiettivi strategici per ciascuna Priorità politica.
- Dati caratteristici dei C.R.A., regolamento di riferimento e risorse umane e finanziarie riferite ad un anno.
- Composizione del Collegio e struttura funzionale dell'Ufficio Secin, con elenco dei regolamenti relativi.
- Scheda delle caratteristiche di un/una singolo/a Priorità politica/Obiettivo strategico/Obiettivo operativo.
- Per ciascuna Amministrazione statale ed anno di riferimento, numero totale di Priorità politiche, numero totale di Obiettivi strategici, numero totale di Obiettivi operativi e numero di indicatori per tipo di obiettivo (il conteggio degli indicatori va anche distinto per tipologia).
- Confronto fra le Amministrazioni statali, per un determinato anno, del numero totale di Priorità politiche, del numero totale di Obiettivi strategici e del numero totale di Obiettivi operativi.
- Numero degli Obiettivi strategici e degli Obiettivi operativi, per Amministrazione, che non abbiano indicatori definiti, o non abbiano scadenze definite oppure non abbiano una struttura responsabile indicata.
- Report di ricerca, per anno di riferimento, con i seguenti criteri di selezione:
 - o Amministrazione di riferimento ovvero tutte le Amministrazioni
 - o tipo di obiettivo (Priorità politica, Obiettivo strategico, Obiettivo operativo)
 - o una o più parole presenti nella descrizione dell'obiettivo
 - o flag per ottenere un report dettagliato o sintetico

Nel caso di report dettagliato si ottengono:

- o l'elenco degli obiettivi che soddisfano i criteri di ricerca (in ordine alfabetico) raggruppati per Amministrazione e, per ciascuno, l'elenco degli obiettivi di livello immediatamente superiore in ordine alfabetico (se esistono) e l'elenco degli obiettivi di livello immediatamente inferiore in ordine alfabetico (se esistono)
- o l'indicazione del documento di riferimento

Nel caso di report sintetico si ottiene l'elenco degli obiettivi che soddisfano i criteri di ricerca (in ordine alfabetico) raggruppati per Amministrazione.

- Report di ricerca, per anno di riferimento, con i seguenti criteri di selezione:

- eventuale Amministrazione di riferimento
- tipo di obiettivo (qualunque eccetto: Priorità politica, Obiettivo strategico, Obiettivo operativo)
- una o più parole presenti nella descrizione dell'obiettivo

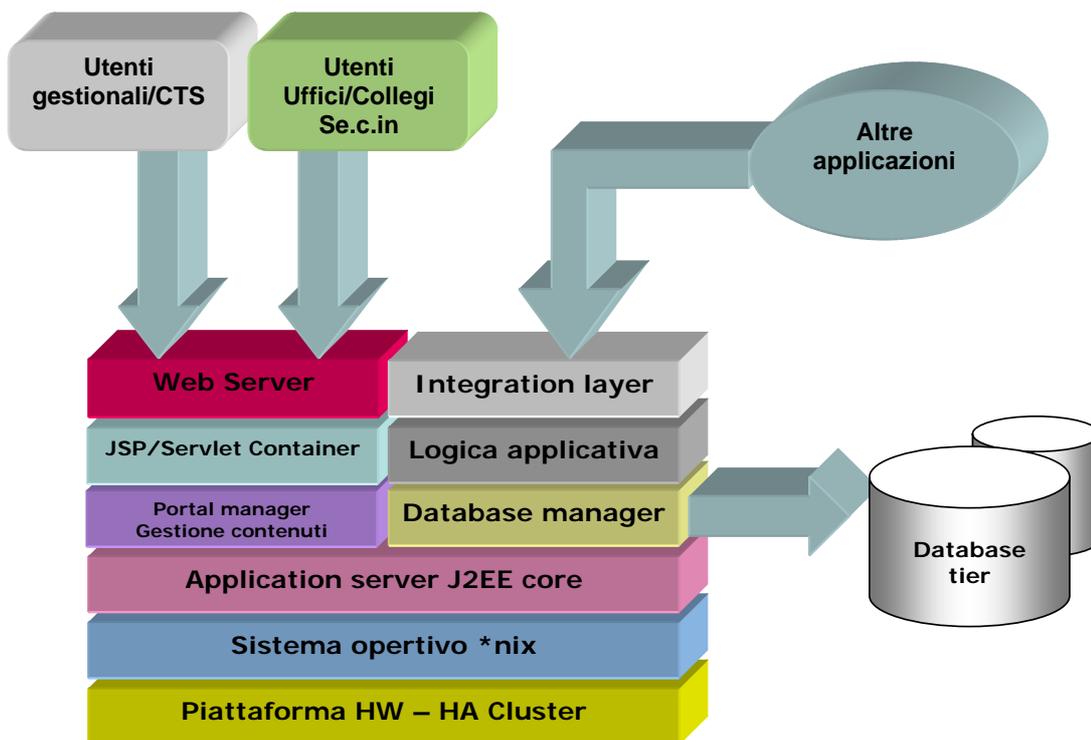
Si ottiene l'elenco degli obiettivi che soddisfano i criteri di ricerca (in ordine alfabetico) raggruppati per documento di riferimento e, per ciascuno, l'elenco degli obiettivi di livello immediatamente superiore in ordine alfabetico (se esistono) e l'elenco degli obiettivi di livello immediatamente inferiore in ordine alfabetico (se esistono).

- Report, per ciascuna Amministrazione, degli obiettivi strategici che sono stati definiti in fase di immissione come “interministeriali”, cioè comuni ad altre Amministrazioni.
- Report del numero totale, per Amministrazione ovvero per tutte le Amministrazioni, di ciascuno dei tipi di obiettivi derivanti dalle direttive ministeriali (Priorità politiche, Obiettivi strategici, Obiettivi operativi) per ciascun anno di un triennio scelto dall'utente.

Ove possibile, saranno visualizzati in forma grafica (torte, barre, ecc.) i risultati delle elaborazioni effettuate dal sistema.

ARCHITETTURA SOFTWARE

Il sistema BD286 è un applicativo gestionale distribuito, basato su interfaccia Web. Nella figura seguente viene mostrata l'architettura software di esercizio del sistema BD286, secondo lo schema tipico delle applicazioni “three tier” J2EE:



Saranno utilizzati prodotti Open Source che assicurino livelli di funzionalità, robustezza e affidabilità.

WEB SERVER

Per il web server si è scelto di utilizzare Apache; il progetto Apache rappresenta uno dei principali punti di forza dello sviluppo di software open source. La release 2.x rappresenta un significativo passo evolutivo della piattaforma. Inoltre il web server Apache è già predisposto, in modo nativo, per la gestione di collegamenti criptati (HTTPS) ed il riconoscimento dei certificati lato client.

APPLICATION SERVER J2EE

J2EE (Java 2 Enterprise Edition) rappresenta uno standard inteso a facilitare lo sviluppo di applicazioni distribuite di tipo enterprise. Questo approccio permette di creare applicazioni altamente scalabili ed agevola contemporaneamente la fase di creazione dell'applicazione stessa, in quanto favorisce lo sviluppo di componenti specializzati (residenti nei vari tier) che possono dialogare tra loro in maniera molto semplice.

Per il progetto BD286 si è scelto di utilizzare Tomcat nella versione 5.x.

DATABASE SERVER

Per il database server si è scelto di utilizzare il database open source PostgreSQL nella versione 8.0.x, che offre elevati standard di qualità, robustezza, programmabilità nonché prestazioni comparabili a quelle dei prodotti commerciali.

E' necessario che BD286 possa integrarsi con i sistemi eventualmente preesistenti nelle Amministrazioni attraverso delle opportune interfacce di comunicazione per la ricezione dei dati: questo è un tipico problema di integrazione B2B che può essere risolto attraverso l'implementazione di web services applicativi.

SICUREZZA

Gli aspetti di sicurezza sono soddisfatti dal sistema sulla base delle seguenti funzionalità:

- **Comunicazione sicura:** il collegamento tra il browser utente il server web di erogazione delle funzioni di portale è realizzato su protocollo HTTPS con SSL 3.0, che garantisce cifratura delle informazioni trasmesse ed autenticazione forte del server. Per questa ragione il web server deve essere dotato di opportuno certificato digitale rilasciato da una CA riconosciuta dal CNIPA
- **Autenticazione utente:** realizzata in modalità forte attraverso meccanismi di certificazione X509; per attivare l'accesso al server attraverso l'invio di un certificato digitale da parte dell'utente è necessario che il certificato del web server e quelli dei client siano stati rilasciati dalla stessa CA ovvero che sul web server siano installati i certificati pubblici di tutte le CA che hanno rilasciato i certificati dei client che si intendono accettare.

Sarà cura delle Amministrazioni ottenere il rilascio dei certificati digitali da CA accreditate.

E' tuttavia presente anche un meccanismo di autenticazione debole tramite username e password; in tal caso, per ovvie ragioni di sicurezza, l'accesso ad alcune funzionalità di portale che coinvolgono dati sensibili sarà inibita. L'utente potrà quindi, a sua discrezione, autenticarsi tramite certificato digitale ovvero fornire le credenziali di accesso (username/password).

- **Crittografia dei dati:** per gli utenti che necessitano di particolare privacy riguardo ai propri dati, impedendo l'accesso agli stessi da parte di soggetti terzi, compresi gli amministratori di sistema, è previsto un meccanismo di crittografia basato su certificati digitali. Le chiavi di cifratura non sono memorizzate in chiaro sul server ma a loro volta criptate con i certificati digitali dei soggetti auto-rizzati in modo da rendere impossibile qualsiasi accesso indesiderato alle informazioni sensibili.

In particolare, gli utenti aventi opportuno profilo operativo (ad esempio Ufficio Secin del Ministero degli Esteri o della Difesa) che si sono autenticati attraverso l'utilizzo del proprio certificato digitale, possono richiedere che i dati inseriti siano crittografati. Questa operazione impe-

disce la lettura di tali informazioni da parte di soggetti terzi (incluso l'amministratore di sistema) ad eccezione dei membri del Collegio Secin dello stesso Ministero che hanno il compito di validare i dati. Il Servizio PCGS, pur non accedendo direttamente al contenuto dei dati inseriti, può ricavare informazioni di sintesi utili per le reportistiche (quali il conteggio degli obiettivi operativi per ciascun obiettivo strategico e conteggio degli obiettivi strategici per ciascuna priorità politica, conteggio e tipologia degli indicatori per ciascun obiettivo strategico e operativo, ecc.).

PORTALE WEB E GESTIONE DEI CONTENUTI

L'interfaccia utente (GUI) è stata progettata per soddisfare i seguenti criteri di realizzazione:

- Usabilità
- Accessibilità
- Completezza dell'informazione

In relazione alla **usabilità** del sistema sono state operate delle scelte nella architettura e nel disegno delle pagine, in modo da ottimizzare i tempi di visualizzazione delle stesse e la funzionalità del sistema nel suo complesso. In particolare le scelte riguardano le aree riportate di seguito.

3 Grafica: il layout e la struttura delle pagine rispecchiano quanto già realizzato in altri applicativi attualmente in produzione presso la P.C.M. con una grafica accattivante ma nel contempo semplice e funzionale. Saranno aggiunti pochi elementi grafici demandando all'utilizzo di fogli di stile il rispetto dei vincoli di uniformità di rappresentazione dei seguenti elementi omogenei in tutte le sezioni del sistema:

- o nell'intestazione della pagina sono riportati i dati dell'utente, la struttura di appartenenza e l'ultima connessione effettuata
- o il menù a sinistra raggruppa logicamente i link di accesso alle funzionalità operative disponibili in base al profilo dell'utente
- o nella parte centrale della pagina vengono visualizzati i dati presenti sul sistema, i form di inserimento dati, le reportistiche, ecc.
- o la parte a destra della pagina contiene aree informative per news, comunicazioni agli utenti, link utili, mappa del sito
- Menù: sono state individuate aree omogenee, che permetteranno di raggruppare le singole funzionalità in voci di menù evidenti ed autoesplicative. I menù generali saranno sempre visualizzati, mentre un set ridotto di voci è visualizzato in relazione al contesto in cui ci si trova.
- Navigazione: la navigazione avviene attraverso l'uso di link e tecniche di puntamento e click tipiche di strumenti di puntamento quali il mouse.

Tutte le pagine HTML presenti nel sistema BD286 saranno realizzate rispettando le specifiche riportate dal consorzio W3C per quanto concerne le proprietà di **accessibilità** dei contenuti presentati in ottemperanza dei requisiti della legge 4/2004 “Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”.

Per quanto riguarda la **completezza dell’informazione**, la navigazione permette di accedere a quadri riepilogativi che di volta in volta mostrano un livello di dettaglio sempre maggiore.

Il sistema BD286 è strutturato secondo il modello dei portali web in grado di visualizzare informazioni e offrire accesso a funzionalità applicative che sono strettamente legate all’identità e al profilo utente. Inoltre fornisce strumenti collaborativi, di inserimento e condivisione dell’informazione a livello globale o di gruppo, funzioni avanzate di reportistica e business intelligence.

Un’altra caratteristica fondamentale del sistema BD286 è legata alle funzionalità di gestione dei contenuti implementate attraverso il meccanismo di produzione/validazione/pubblicazione dei dati da parte degli utenti accreditati, la pubblicazione da parte degli amministratori di sistema delle informazioni relative alle aree comuni (ad esempio news, sezione link utili ecc.), la visualizzazione delle pagine secondo modelli predefiniti.

In particolare, la funzione di richiesta di validazione degli obiettivi da parte degli utenti, si può riassumere nei seguenti passi operativi:

- l’utente compilatore attiva la funzione di richiesta di validazione degli obiettivi di un determinato livello (priorità politiche, obiettivi strategici o obiettivi operativi): questa operazione coinvolge, ad esempio, tutti gli obiettivi del primo livello della gerarchia (priorità politiche) che abbiano un rapporto di dipendenza con una macroarea del programma di Governo.
- il sistema invia automaticamente un messaggio di notifica al Collegio Secin di riferimento.
- l’utente del Collegio Secin convalida i dati inseriti che diventano così disponibili per gli altri utenti del sistema (utenti PGCS, utenti CTS che ricevono un messaggio di conferma).
- se dopo la convalida dei dati da parte del Collegio si rendesse necessaria la correzione di un dato, sarà inserito un nuovo record che dovrà essere convalidato seguendo la procedura illustrata. Infatti se si effettuano modifiche ad un obiettivo si mantiene “memoria” delle variazioni attraverso il versioning del record ed il sistema segnala all’utente che è necessario effettuare una nuova pubblicazione dei dati.

L’estrema flessibilità offerta dal sistema si concretizza nella possibilità di specificare dinamicamente gli attributi che costituiscono le entità che popolano la base dati e, di conseguenza, generare automaticamente le form di inserimento secondo layout predefinito, in modo che aderiscano alle linee guida della già citata legge 4/2004.

A queste caratteristiche, si aggiungono le funzionalità di gestione di documenti elettronici presenti sul sistema, di classificazione in base alla tipologia e di accesso agli stessi sulla base del profilo utente.

ALLEGATI

ALLEGATO A

**DIRETTIVE
DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 15 novembre 2001

Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri

sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002.

(G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

Visti gli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, sul riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, l'art. 8 concernente la direttiva generale annuale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione;

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;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 2001, recante "Indirizzi per l'attuazione del programma di Governo", con la quale sono stati dettati criteri e modalità per lo svolgimento, ad opera del Ministro delegato, delle funzioni di raccordo, monitoraggio e verifica circa i tempi e il grado di realizzazione degli obiettivi e impegni indicati nel programma di Governo;

Ritenuta la necessità di definire indirizzi per rendere omogenee le direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002, al fine di favorirne la comunicabilità e la comparabilità;

E m a n a

l'allegata direttiva:

Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002

1. La direttiva generale annuale dei Ministri come strumento per la realizzazione delle politiche governative e per il cambiamento delle amministrazioni dello Stato. Il programma del Governo formatosi a seguito delle elezioni del 13 maggio 2001 attribuisce un ruolo essenziale alla modernizzazione della macchina amministrativa, per adeguarla finalmente

alle esigenze dello sviluppo economico, sociale e civile e superare così il ritardo che caratterizza il nostro Paese nei confronti dei principali partner europei. La nuova legislatura pertanto deve assicurare la piena attivazione di tutti gli interventi necessari a garantire il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da:

massima sintonia dell'attività amministrativa e della gestione con gli obiettivi delle politiche di riforma;

aumento della capacità di programmazione delle amministrazioni e della managerialità nella gestione;

responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili;

valorizzazione delle professionalità più capaci.

Per raggiungere questi obiettivi, vero cuore della politica amministrativa del Governo, è strumento fondamentale la Direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione (di seguito denominata semplicemente "Direttiva") che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dell'art. 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999, ciascun Ministro deve annualmente emanare entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio. Pertanto, alla elaborazione e tempestiva emanazione di tale Direttiva va attribuita la massima importanza.

I presenti "Indirizzi" sono tesi ad orientare la "fase ascendente" di elaborazione delle direttive generali annuali dei Ministri, con particolare riguardo ai connessi profili generali di organizzazione e metodo amministrativi, nonché ad alcuni contenuti essenziali che dovranno caratterizzare la direttiva generale di ciascun Ministro. Le "Linee guida" - riportate di seguito come allegato tecnico e facenti parte integrante della presente Direttiva - recano, poi, ulteriori precisazioni di dettaglio e specificazioni.

Successivamente, la "fase discendente" di monitoraggio e verifica sui tempi e sul grado di realizzazione degli obiettivi relativi ai singoli settori si svolgerà, sotto la responsabilità del Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo, secondo gli indirizzi impartiti con la Direttiva del Presidente del Consiglio dell'11 ottobre 2001, citata in premessa.

Innanzitutto, va sottolineato che la Direttiva generale annuale è la sede naturale per definire e comunicare le priorità e gli obiettivi di ogni singolo dicastero, nonché del Governo nella sua interezza, sia alle pubbliche amministrazioni, sia, nella logica di trasparenza che caratterizza l'azione di governo, alla cittadinanza e all'elettorato. L'insieme delle direttive emanate da tutti i Ministri descrive, infatti, il complesso degli impegni prioritari che il Governo assume formalmente di fronte alla cittadinanza per l'anno successivo.

Pertanto, e' essenziale che la Direttiva, prima e accanto agli obiettivi generali di azione amministrativa e di gestione che ne costituiscono il contenuto necessario per legge, contenga altresì, in posizione di grande evidenza, gli obiettivi delle politiche pubbliche che caratterizzano l'azione complessiva di governo. Per le stesse ragioni - e, in particolare, per far emergere le connessioni fra le diverse politiche governative perseguite - la struttura delle singole direttive ministeriali, in linea con quanto previsto nell'allegato tecnico, dovrà evidenziare la coerenza delle modalità di azione delle diverse amministrazioni.

Per agevolare il conseguimento di tale coerenza complessiva, gli schemi delle direttive di ciascun Ministro saranno trasmessi, alla Presidenza del Consiglio, entro il 10 dicembre 2001.

2. Gli obiettivi delle politiche pubbliche.

La Direttiva deve identificare con chiarezza le linee guida dell'azione amministrativa; di fatto, ciò significa evidenziare come le priorità dell'azione di Governo vadano declinate all'interno della singola amministrazione, in piena applicazione della distinzione di responsabilità tra indirizzo politico (Ministro) e gestione amministrativa (dirigenti). I riferimenti obbligati per tale operazione sono:

le politiche settoriali evidenziate come prioritarie all'interno del DPEF, della legge finanziaria e degli altri documenti di programmazione, nonché della legislazione settoriale approvata ed in itinere;

la politica di semplificazione amministrativa;

l'impegno per il contenimento della spesa;

la digitalizzazione dell'amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di e-government e di e-procurement secondo le linee definite dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie;

il miglioramento della qualità dei servizi, anche attraverso forme di esternalizzazione.

Per garantire il massimo di coerenza delle direttive e' molto importante che esse siano costruite in modo da selezionare e incentrare l'attenzione su un numero delimitato di obiettivi ritenuti qualificanti, così da evidenziare linee di azione immediatamente percepibili da tutti i livelli dell'amministrazione.

La realizzazione di ciascuno di tali obiettivi ritenuti qualificanti richiederà, poi, interventi e attività riassumibili in programmi di azione. Tali programmi di azione saranno allegati alla Direttiva; in alternativa, la Direttiva dovrà indicare un termine breve e tassativo per la loro predisposizione.

Il programma di azione dovrà indicare anche il sistema di monitoraggio in grado di misurare, secondo criteri quanto più possibile oggettivi e verificabili, se gli obiettivi previsti sono effettivamente raggiunti, di far emergere i motivi degli eventuali scostamenti, di stimolare gli interventi correttivi necessari e di consentire la valutazione dei dirigenti per i risultati. I risultati

delle politiche pubbliche saranno misurati, nell'ambito della valutazione e del controllo strategico, anche avvalendosi di indicatori di impatto e di contesto, che consentano un monitoraggio sulla qualità dei servizi e l'adozione di metodologie di benchmarking.

3. Il sistema di valutazione dei dirigenti.

Nessuna amministrazione dello Stato attualmente è in possesso di un sistema validato e funzionante di valutazione dei dirigenti. È necessario che, a partire dal 2002, tutte le amministrazioni dispongano di un sistema di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati conseguiti dai dirigenti utilizzabile per l'attribuzione della retribuzione di risultato.

Occorre, quindi, che ciascun Ministro dedichi a questo tema una attenzione specifica nel testo della Direttiva, indicando le responsabilità e i tempi per la predisposizione del relativo progetto, che dovrà comunque essere coordinato a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ogni caso, entro il primo semestre del 2002 dovrà essere operativo il sistema per la valutazione, da parte degli organi di indirizzo politico, dei dirigenti apicali (segretari generali, capi dipartimento e direttori delle agenzie e dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali), al fine della attribuzione, in connessione anche con i risultati della valutazione e del controllo strategico, della retribuzione di risultato prevista dai contratti.

4. Il ruolo dei Servizi di controllo interno (SECIN).

I Servizi di controllo interno (SECIN), previsti presso ciascuna amministrazione dello Stato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 286 del 1999, hanno una funzione estremamente importante nell'assicurare la diffusione di meccanismi di pianificazione e controllo nella amministrazione. Essi costituiscono, infatti, all'interno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, l'unità organizzativa incaricata di monitorare l'attuazione degli indirizzi impartiti e di formulare indicazioni per migliorare la funzionalità dell'azione amministrativa ed assicurare coerenza e coerenza al processo di programmazione e controllo.

Per tradurre in pratica queste potenzialità è quindi necessario che i SECIN vengano messi nelle condizioni di operare in maniera efficace. A tal fine, è necessario:

assicurare l'adeguatezza delle professionalità di cui il SECIN si avvale, presenti nell'ambito del collegio di direzione e/o all'interno degli uffici che lo supportano. In particolare alla necessaria presenza di dirigenti interni all'amministrazione dovrà accompagnarsi, in posizione di eguale o maggiore responsabilità, quella di persone in possesso di competenze ed esperienze, anche maturate nel settore privato, nei sistemi di programmazione e controllo, di audit e di valutazione del top management;

stimolare una partecipazione attiva dei SECIN ad azioni di benchmarking fra le diverse amministrazioni dello Stato, che consenta un trasferimento delle esperienze eccellenti che già

oggi sono state sviluppate e l'individuazione di opportunita' di miglioramento. In particolare, per il 2002, gli sforzi dovranno essere concentrati su due aree di attivita':

- a) i sistemi di valutazione dei dirigenti
- b) le prestazioni delle attivita' strumentali (gestione del personale, acquisizione di beni e servizi, ecc.), in quanto attivita' piu' agevolmente comparabili sin dalla fase di avvio del sistema.

Il Dipartimento della funzione pubblica, avvalendosi del comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999, attivera' immediatamente iniziative di sostegno e supporto al fine di agevolare i Ministri e le relative strutture nella predisposizione e attuazione delle direttive di competenza.

Roma, 15 novembre 2001

Il Presidente

del Consiglio dei Ministri

Berlusconi

Registrato alla Corte dei conti il 29 novembre 2001

Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri,
registro n. 13, foglio n. 306

LINEE GUIDA SULLA STRUTTURA DELLE DIRETTIVE GENERALI ANNUALI DEI
MINISTRI SULL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E SULLA GESTIONE.

1. Premessa.

La direttiva generale annuale del Ministro sull'azione amministrativa e sulla gestione (di seguito denominata "Direttiva") ha la funzione di trasmettere le priorit  dell'azione di Governo all'amministrazione e di stimolare l'azione dirigenziale coerentemente con tali obiettivi. In altri termini, essa deve contribuire ad assicurare:

il coinvolgimento delle strutture amministrative e, in particolare, dei loro responsabili nella definizione degli strumenti e delle modalit  attuative e nell'attuazione delle politiche pubbliche; e' essenziale, in particolare, evidenziare chiaramente come i sistemi di programmazione e controllo non costituiscano semplici esercizi accademici o, peggio ancora, procedure burocratiche, ma siano invece il principale sistema di governo dell'amministrazione e di orientamento della gestione amministrativa;

lo sviluppo, da parte dei dirigenti, delle competenze necessarie per operare nel nuovo contesto, in modo da consentire a tutti i manager pubblici di divenire parte attiva del processo di cambiamento; il coordinamento tra i programmi e le iniziative di innovazione che vengono sviluppate da unit  diverse di una stessa amministrazione e da amministrazioni diverse;

il consolidamento dei risultati ottenuti, evitando, grazie alla stabilit  che caratterizzer  l'azione di governo nella legislatura, che si crei, come troppo spesso e' avvenuto in passato, la sensazione che i cambiamenti nella pubblica amministrazione siano solo annunciati ma mai realizzati.

Per raggiungere questi obiettivi, e' opportuno che:

siano presenti in tutte le direttive alcuni "contenuti minimi", relativamente all'azione amministrativa;

si adottino processi di elaborazione della direttiva che siano in grado di stimolare la capacit  innovativa dei responsabili amministrativi e che assicurino, nel contempo, il pieno governo del processo di cambiamento da parte dei vertici politici;

si valorizzi il ruolo dei Servizi per il controllo interno (SECIN), che, da un lato, costituiscono il braccio operativo attraverso il quale il Ministro assicura che il processo di programmazione e controllo sia attivato effettivamente e, dall'altro, attraverso la loro rete di connessione, agevolano il coordinamento tra i sistemi di programmazione delle diverse amministrazioni.

2. La struttura e i contenuti della Direttiva generale annuale dei Ministri.

La Direttiva generale annuale dei Ministri deve essere un documento di natura prescrittiva e di dimensioni contenute; essa deve essere articolata normalmente nei seguenti punti:

- a) definizione degli obiettivi generali delle politiche pubbliche del Ministero;
- b) trasposizione o indicazione dei tempi per la trasposizione di tali obiettivi generali delle politiche pubbliche in precisi programmi attuativi recanti la precisazione degli obiettivi di dettaglio e delle responsabilità per l'attuazione;
- c) individuazione degli altri obiettivi generali più specificamente concernenti l'attività amministrativa e la gestione e dei Centri di responsabilità amministrativa che, in ciascuna amministrazione, ne sono responsabili;
- d) definizione dei meccanismi di monitoraggio, dei criteri, degli indicatori e dei parametri per la misurazione (quanto più possibile oggettiva) del grado di realizzazione degli obiettivi e delle connesse responsabilità;
- e) definizione del sistema di valutazione dei dirigenti.

a) Gli obiettivi delle politiche pubbliche.

La prima parte delle direttive deve esplicitare l'impatto delle priorità dell'azione di Governo sulle politiche della singola amministrazione. Più puntualmente, ciò richiede che:

si richiamino gli obiettivi delle politiche settoriali evidenziate come prioritarie all'interno del DPEF, della legge finanziaria e degli altri documenti di programmazione e si specifichino i centri di responsabilità amministrativa in esse coinvolti;

si puntualizzino gli obiettivi specifici della politica di semplificazione amministrativa, identificando le procedure su cui si vogliono adottare interventi di reingegnerizzazione e sperimentazioni dell'analisi dell'impatto della regolazione e comunque definendo, in coerenza con la politica di semplificazione normativa del Governo, il percorso attraverso il quale si intende procedere alla revisione complessiva della normativa in vigore per diminuirne l'impatto negativo sulla collettività;

si quantifichino gli obiettivi specifici che l'amministrazione si pone in termini di contenimento e razionalizzazione della spesa e di riduzione del personale, anche a seguito dei processi di riforma amministrativa e di decentramento in atto, nonché si precisino le principali aree in cui si ritiene possano essere individuate opportunità di riduzione dei costi;

si specifichino quali possibili interventi basati sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano considerati prioritari nel processo di digitalizzazione dell'amministrazione, distinguendo quelli che migliorano l'accessibilità per i cittadini e le imprese, e quelli che mirano a razionalizzare i processi interni all'amministrazione.

b) I programmi esecutivi di azione.

Per ciascuno degli obiettivi di policy precisati nella prima parte delle singole direttive, sarà necessario riportare, in allegato alla stessa Direttiva, programmi di azione che esplicitino puntualmente:

gli obiettivi operativi da raggiungere, con riferimento sia ai tempi di completamento che ai risultati attesi; questi ultimi dovrebbero essere tali da giustificare la priorit  che al programma d'azione stesso   stata assegnata;

la struttura responsabile del completamento del programma e le altre strutture, interne all'amministrazione o esterne ad essa, che possono influenzarne la realizzazione; nel caso di strutture interne, in particolare, andranno formalizzate le modalit  di coordinamento dei diversi interventi e l'eventuale ruolo che il responsabile del programma dovr  assumere nelle fasi di coordinamento, anche in deroga alle normali linee gerarchiche e organizzative;

le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi, ricorrendo a sistemi di rappresentazione tipici del project management (Pert, Diagrammi di Gantt).

Ove detti programmi non possano gi  essere allegati alla Direttiva, essi dovranno, comunque, essere predisposti entro un termine breve e tassativo, indicato nella Direttiva stessa.

c) Gli altri obiettivi generali dell'azione amministrativa.

La Direttiva, oltre a definire gli obiettivi politici e i programmi relativi, deve anche associare ai singoli centri di responsabilit  amministrativa (CRA) una serie di altri obiettivi generali di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate dal bilancio dello Stato a favore delle unit  previsionali di base di competenza.

  necessario che la definizione degli obiettivi sia coerente con tre diversi principi, in ordine decrescente di importanza:

significativit : gli obiettivi assegnati al responsabile di un centro di responsabilit  amministrativa devono riguardare aspetti rilevanti dell'attivit  del CRA;

misurabilit  secondo criteri oggettivi: gli obiettivi devono essere espressi in termini quantitativi o comunque altrimenti misurabili (per esempio, nel caso degli obiettivi di investimento, anche mediante strumenti come gli indicatori d'impatto), per poter costituire la base di un sistema di valutazione dei dirigenti quanto pi  possibile oggettivo;

diretta controllabilit : per quanto possibile, gli obiettivi assegnati devono essere direttamente realizzabili e controllabili da parte del CRA, in modo da evitare che i risultati dell'azione amministrativa dipendano in misura rilevante da fattori esogeni o da soggetti esterni.

Per massimizzare la possibilit  di basare su tali obiettivi la valutazione dei dirigenti e per assicurare la comparabilit  dei processi tra le amministrazioni,   preferibile che, in particolare nella fase di avvio dei sistemi premianti, essi siano espressi soprattutto in termini di efficienza (riduzione dei costi, aumento dell'output, riduzione del personale, minimizzazione dell'arretrato e/o dei tempi di emanazione degli atti, eccetera).

d) I meccanismi di monitoraggio.

Le attività di programmazione devono essere accompagnate da un sistema di monitoraggio. È essenziale quindi che nella Direttiva sia precisato:

che il sistema di monitoraggio deve basarsi su indicatori misurabili e quanto più possibile oggettivi; con quale frequenza avviene il monitoraggio delle informazioni;

chi è responsabile di predisporre il sistema di monitoraggio;

chi è responsabile della rilevazione delle informazioni necessarie per il monitoraggio.

Può essere utile valutare le opportunità offerte dalla rete intranet delle amministrazioni, per semplificare i flussi informativi connessi con l'attività di monitoraggio.

e) Il sistema di valutazione dei dirigenti.

La Direttiva dei Ministri per l'anno 2002 deve indicare le responsabilità e i tempi per la predisposizione di un progetto di sistema di valutazione dei dirigenti. In generale, tale progetto dovrà precisare:

le caratteristiche fondamentali del sistema di valutazione (misurazione dei soli risultati o anche delle prestazioni e delle competenze organizzative; numero e tipologia di obiettivi, presenza o meno di obiettivi intermedi);

il processo attraverso il quale gli obiettivi vengono assegnati ai dirigenti (specificando i tempi e i ruoli coinvolti in ciascuna fase);

il processo di rilevazione dei risultati e le connesse responsabilità (valorizzando anche, in via sperimentale, il ruolo della autovalutazione dei dirigenti e/o della raccolta di elementi di valutazione da parte dei loro collaboratori);

il legame tra risultati e quota di retribuzione dei dirigenti ad essi correlata (in termini di graduazione dei risultati ottenuti relativamente a ciascun obiettivo, modalità di pesatura degli obiettivi, esistenza o meno di una soglia minima per ottenere la retribuzione di risultato). In particolare, sarà necessario specificare se e come i dati concernenti i risultati possano essere corretti, ai fini della erogazione della suddetta quota di retribuzione, per tener conto di variazioni nel contesto esterno non controllabili dai dirigenti;

le responsabilità per la predisposizione operativa e per la gestione del sistema di valutazione dei dirigenti; in questo ambito è necessario assicurare che le direzioni del personale dispongano di competenze nel campo della valutazione dei dirigenti, in particolare nei casi in cui queste appaiono oggi assenti;

gli interventi di "formazione pratica alla valutazione", che dovranno coinvolgere tutti i dirigenti che non dispongano già di competenze in materia.

Per quanto riguarda, in particolare, i processi di valutazione dei dirigenti con un più intenso rapporto fiduciario con il vertice politico (segretari generali, capi dipartimento, direttori delle agenzie e dirigenti generali preposti o meno a strutture dirigenziali generali), nel rispetto delle

normative di legge e dei contratti collettivi ed individuali, e' estremamente opportuno che vi sia un coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica per assicurare la necessaria coerenza ai meccanismi di definizione degli obiettivi e di verifica dei risultati raggiunti.

3. Il processo di elaborazione della direttiva.

L'efficacia della direttiva non dipende solo dai suoi contenuti ma anche dal processo che si segue per la sua predisposizione. In questo senso, occorre prestare attenzione a:

le modalita' di assegnazione degli obiettivi, che devono essere identificati attraverso l'azione congiunta del vertice politico e del vertice amministrativo. Occorre evitare, da un lato, un sistema di tipo completamente verticistico, in cui gli obiettivi vengono assegnati autonomamente dal vertice politico; questo approccio rischierebbe di generare obiettivi poco realistici rispetto alle risorse disponibili. Occorre, dall'altro lato, evitare che nella direttiva l'organo di vertice politico si limiti a ratificare gli obiettivi proposti dai dirigenti; in questo caso, infatti, si rischierebbe di assegnare obiettivi poco stimolanti e, comunque, molto disomogenei alle diverse unita'; inoltre, in fase di valutazione dei risultati si penalizzerebbero proprio i dirigenti che hanno proposto obiettivi stimolanti rispetto a chi ha fatto proposte maggiormente conservative e, come tali, piu' facilmente raggiungibili;

la relazione obiettivi/risorse: gli obiettivi assegnati nel ciclo di programmazione ai CRA devono essere coerenti con le risorse ad essi attribuite. Quest'anno, la fase di assegnazione delle risorse ha anticipato temporalmente quella di definizione degli obiettivi; in futuro, e' invece necessaria una maggiore integrazione tra questi due momenti. Gia' da quest'anno, tuttavia, occorre assicurarsi che a ciascun CRA siano assegnati obiettivi coerenti con le risorse previste in sede di bilancio.

4. Il ruolo dei SECIN.

Ai Servizi per il controllo interno (SECIN) e' affidato il compito di:

fornire al Ministro elementi per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo di indirizzo politico;

assicurare il supporto metodologico alle strutture amministrative, sia in fase di elaborazione della direttiva che di monitoraggio della stessa;

agevolare il coordinamento tra le attivita' di programmazione dei diversi CRA, nel momento in cui vengono definiti programmi di azione integrati;

contribuire ad assicurare l'omogeneita' tra gli obiettivi assegnati alle diverse strutture e utilizzati poi per la valutazione dei dirigenti;

rendere sistematico il sistema informativo per la programmazione e controllo, assicurando che vengano messe in atto tutte le procedure per assicurare il monitoraggio della direttiva;

agevolare, attraverso la rete dei SECIN e il comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999, la coerenza delle politiche amministrative del Governo.

E' quindi necessario il pieno coinvolgimento del SECIN da parte degli organi titolari dell'indirizzo politico, in fase di elaborazione e monitoraggio della direttiva e in fase di valutazione dei dirigenti che all'organo politico rispondono direttamente.

Da questo punto di vista e' estremamente importante che, nella composizione dei collegi di direzione dei SECIN o comunque negli uffici di supporto siano presenti professionalita' in grado sia di assicurare il pieno raccordo con l'amministrazione ordinaria (in linea di massima, dirigenti generali interni all'amministrazione stessa), sia professionalita' in grado di presidiare i meccanismi di monitoraggio e controllo di gestione, nonche' quelli di valutazione del personale. In relazione a questi ultimi profili, la presenza di personale esterno all'amministrazione pubblica, scelto soprattutto tra manager del settore privato, studiosi o consulenti di alto livello, e' altamente consigliabile per evitare i rischi di autoreferenzialita' degli organismi in discorso.

Il Dipartimento della funzione pubblica, avvalendosi del Comitato tecnico scientifico di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999, assicurera' ai Ministri, ai capi di gabinetto, ai segretari generali, ai capi dipartimento e ai responsabili dei SECIN ogni possibile consulenza e assistenza nell'impostare il sistema di valutazione e controllo nonche' per sviluppare il benchmarking tra le amministrazioni richiamato nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui le presenti linee guida fanno parte.

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 8 NOVEMBRE 2002

Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei

Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003

(G.U. n. 2 del 3 gennaio 2003)

Visto l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri";

Visti gli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

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'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" e, in particolare, l'art. 8 concernente la direttiva generale annuale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione;

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;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, recante "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002";

Ritenuta la necessità di definire ulteriori indirizzi per armonizzare i processi di programmazione strategica nei ministeri e proseguire nell'azione intrapresa al fine di migliorare – in termini di coerenza e chiarezza comunicativa - la qualità delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione, con immediato riferimento a quelle che saranno emanate per l'anno 2003;

Emana l'allegata direttiva:

INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E LA
PREDISPOSIZIONE DELLE DIRETTIVE GENERALI DEI MINISTRI PER
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE PER L'ANNO 2003

Premessa

Gli indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione fissati nella direttiva emanata il 15 novembre 2001 hanno avviato una serie complessa e differenziata di attività, iniziative ed esperienze che, alla luce di un primo bilancio, fanno registrare alcuni promettenti progressi, con riguardo alla più tempestiva adozione delle direttive da parte dei singoli Ministri e ad una migliore definizione dei relativi contenuti.

Appare ora utile - anche in considerazione degli impegni che tutte le Amministrazioni dovranno affrontare per la preparazione e lo svolgimento del semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea - delineare ulteriori orientamenti che consentano, da un lato, di armonizzare i processi di programmazione strategica nei ministeri e, dall'altro, di proseguire nell'azione intrapresa al fine di migliorare la struttura e i principali requisiti di applicabilità - quali la coerenza e la chiarezza comunicativa - delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione che dovranno essere emanate per l'anno 2003, entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

1. Il processo di programmazione strategica nei ministeri

Il processo di programmazione strategica riveste un'importanza fondamentale per l'efficace organizzazione del complesso delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico ed attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi. Sulla scorta di una approfondita analisi delle esperienze maturate nell'ultimo biennio, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, appare ora opportuno definire, nelle sue diverse fasi, il momento centrale di tale processo, vale a dire il procedimento di predisposizione della direttiva annuale del ministro.

Tali fasi sono:

1. Formulazione delle priorità politiche: il Ministro individua le priorità politiche alla luce delle scelte operate dal Governo nel Documento di programmazione economico-finanziaria, nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nella più recente legislazione di settore ovvero in altre iniziative legislative eventualmente *in itinere*. Questo primo atto di indirizzo costituisce l'impulso del procedimento di predisposizione della direttiva e dovrà essere comunicato ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa entro il 31 ottobre 2002 ("fase discendente").
2. Proposta degli obiettivi strategici: i titolari dei centri di responsabilità amministrativa - eventualmente costituiti in conferenza permanente come previsto dall'articolo 8, comma 2, del

decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - propongono al Ministro un numero contenuto di obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale, destinati a concretizzare le priorità politiche, indicando i conseguenti obiettivi operativi nonché i programmi di azione a questi correlati: i titolari dei centri di responsabilità amministrativa conducono a termine questa fase formulando le proprie proposte al Ministro, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili (“fase ascendente”).

3. Definitivo “consolidamento” degli obiettivi strategici: il Ministro emana la direttiva generale sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2003, con la quale definisce conclusivamente il quadro delle priorità politiche delineate all’inizio e le traduce in obiettivi strategici dell’azione amministrativa, articolati in obiettivi operativi e nei relativi programmi di azione, recanti l’indicazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione. Particolare attenzione dovrà essere posta da parte di tutti i Ministri e di tutte le amministrazioni nella prosecuzione e nella intensificazione – in conformità alle previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria - delle linee di azione finalizzate a realizzare le quattro politiche intersettoriali indicate dalla direttiva del 15 novembre 2001. In particolare:

- è necessario sviluppare ulteriormente la politica di semplificazione amministrativa. Di fondamentale importanza appaiono, in questo campo, sia il ricorso sempre più ampio alle analisi di impatto della regolazione, sia lo snellimento delle strutture organizzative cui è finalizzata la riapertura della delega legislativa per la riforma delle pubbliche amministrazioni.
- occorre potenziare le iniziative volte alla digitalizzazione delle amministrazioni, secondo gli indirizzi che saranno definiti dal Ministro per l’innovazione e le tecnologie e nel quadro delle “Linee Guida del Governo per lo sviluppo della società dell’Informazione nella legislatura”;
- particolare cura richiedono le azioni necessarie per il contenimento e la razionalizzazione della spesa, che implicano: l’utilizzo dell’e-procurement, l’uso delle nuove tecnologie per la razionalizzazione dei processi operativi, l’implementazione delle analisi dei costi demandate agli uffici di controllo della gestione, il potenziamento dei sistemi informativi dei Ministri per assicurare un rigoroso monitoraggio della gestione finanziaria;
- è indispensabile un forte impegno per il miglioramento della qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, a partire dall’ampliamento e potenziamento dei sistemi di verifica della soddisfazione degli utenti, anche attraverso il massimo utilizzo delle reti telematiche.

Il Servizio di controllo interno fornisce al Ministro l'assistenza tecnica necessaria per attivare ed orientare il processo di programmazione nelle sue diverse fasi. Il Servizio fornisce, altresì, al Ministro rapporti intermedi almeno quadrimestrali sullo stato di attuazione della direttiva, contenenti valutazione e proposte volte a consentire

gli aggiustamenti che si ritenessero necessari per il conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

Tutte le amministrazioni dovranno dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti, così come previsto dalla sopra richiamata direttiva del 15 novembre 2001, nonché dei sistemi di controllo di gestione, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione. A questo riguardo è necessario che - conclusa la fase progettuale iniziata nell'anno in corso - si passi immediatamente ad una prima sperimentazione dei sistemi di valutazione. Ogni Amministrazione dovrà presentare al Dipartimento della Funzione Pubblica, entro il 31 dicembre 2003, una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

2. La qualità delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione.

La qualità delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione dipende, in misura decisiva, dal grado di sintesi di due caratteristiche strutturali del documento, frutto di due diverse "prestazioni" dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione strategica: la coerenza esterna e la coerenza interna.

La coerenza esterna mira ad assicurare il raccordo tra le priorità politiche indicate nella direttiva e le politiche di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo.

La coerenza interna assicura il coordinamento e la compatibilità del complesso degli obiettivi ordinati dalla direttiva in un sistema gerarchico nel quale, a seguito del processo di negoziazione tra vertice politico e vertici amministrativi:

- a) le priorità politiche vengono tradotte in obiettivi strategici dell'azione amministrativa e della gestione;
- b) gli obiettivi strategici vengono a loro volta articolati in obiettivi operativi, assegnati a singole strutture o ad insiemi di strutture;
- c) gli obiettivi operativi danno luogo a programmi di azione, che indicano: i risultati attesi, i soggetti coinvolti, i tempi di completamento previsti, le principali attività pianificate, gli indicatori adottati per la misurazione del conseguimento degli obiettivi e le risorse da impiegare.

LIVELLI CRESCENTI DI COERENZA SIA ESTERNA SIA INTERNA SARANNO CONSEGUIBILI TANTO PIÙ RAPIDAMENTE QUANTO MAGGIORE SARÀ L'IMPEGNO POSTO DALLE AMMINISTRAZIONI:

- a) nel prevedere e incentivare attività formative sulla dirigenza pubblica tese ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione;
- b) nell'assicurare ai Servizi di controllo interno una composizione equilibrata, tale da garantire la presenza nelle amministrazioni delle necessarie competenze gestionali e organizzative. I Servizi di controllo interno devono essere rapidamente messi in grado sia di costituire un sostegno per il vertice politico, in fase di verifica della qualità e della coerenza degli obiettivi proposti dalle strutture amministrative, sia di fornire ai dirigenti, ove richiesto, un supporto metodologico;
- c) nel costruire una base di conoscenza comune sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione (livelli di obiettivi, indicatori di riferimento, schede per l'elaborazione dei programmi di azione);
- d) nel dotarsi di sistemi, strumenti, risorse e procedure per attivare concretamente il processo di programmazione e controllo della gestione.

Roma, 8 NOV. 2002

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Silvio Berlusconi

**INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E LA PREDISPOSIZIONE
DELLE DIRETTIVE GENERALI DEI MINISTRI PER L'ATTIVITÀ
AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE PER L'ANNO 2003**

LINEE GUIDA

PREMESSA

Le presenti Linee Guida contengono le indicazioni tecniche per la redazione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, descrivendo in dettaglio il procedimento indicato nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Date le caratteristiche proprie di ogni Dicastero, ci si propone di fornire un quadro di riferimento "a maglie larghe", articolato nei seguenti punti:

- ✓ è precisata la natura della direttiva come insieme articolato di obiettivi assegnati ai centri di responsabilità amministrativa e dei relativi indicatori;
- ✓ viene definita la struttura di massima della direttiva;
- ✓ è specificato il ruolo dei soggetti coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione della direttiva;
- ✓ sono descritte le procedure da adottare per la costruzione della direttiva.

1. LA DIRETTIVA COME SISTEMA DI OBIETTIVI E DI INDICATORI

La direttiva costituisce il documento attraverso il quale il Ministro definisce le priorità politiche e conseguentemente assegna ai titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) un insieme coerente di obiettivi e di risorse. Secondo la normativa vigente, l'entità delle risorse attribuite ai titolari dei CRA viene indicata nel bilancio dello Stato; gli obiettivi assegnati nella direttiva, che deve essere

emanata entro 10 giorni dall'approvazione del bilancio, devono quindi essere compatibili con tali risorse.

La direttiva ha un ruolo essenziale nel nuovo modello di amministrazione e in particolare nel garantire la separazione tra indirizzo politico e attività gestionale. Il vertice politico, infatti:

- attraverso l'assegnazione degli obiettivi, esplicita il proprio indirizzo politico alla amministrazione;
- attraverso l'associazione agli obiettivi di un sistema di indicatori, ha la possibilità di monitorare effettivamente i risultati dell'azione amministrativa.

L'elaborazione della direttiva richiede quindi che si ponga particolare attenzione alla definizione di un sistema di obiettivi che siano tra loro connessi, congruenti e gerarchizzati e all'identificazione di un corrispondente sistema di indicatori e di valori-obiettivo ad essi riferiti, che misurino, con un buon livello di approssimazione, il grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi.

1.1. IL SISTEMA DEGLI OBIETTIVI

Il sistema degli obiettivi fissati dalla direttiva è articolato in:

- obiettivi strategici;
- obiettivi operativi;
- programmi di azione.

Gli **obiettivi strategici** sono definiti dal Ministro in coerenza con le priorità politiche individuate, sulla base del Documento di programmazione economico-finanziaria, dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, della più recente legislazione di settore ovvero di altre iniziative legislative eventualmente in itinere. Gli obiettivi strategici possono essere anche pluriennali, nel qual caso sarà necessario identificare le scadenze temporali di attuazione.

Gli **obiettivi operativi** costituiscono gli obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio ed alle risorse assegnate ai CRA. Rappresentano specificazioni degli obiettivi strategici, delle politiche intersettoriali prioritarie (semplificazione amministrativa, informatizzazione dell'amministrazione, razionalizzazione della spesa, miglioramento della qualità dei servizi) o, anche, obiettivi di miglioramento del funzionamento delle attività correnti dei CRA. Sono in cascata rispetto agli obiettivi strategici e devono essere declinati dal Responsabile di CRA in programmi di azione.

I **programmi di azione** rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi e devono contenere (cfr. scheda 3):

- ✓ i tempi di completamento;
- ✓ il responsabile del completamento del programma;
- ✓ le altre strutture, interne all'amministrazione o esterne ad essa, che possono influenzarne la realizzazione; nel caso di strutture interne, in particolare, andranno formalizzate le modalità di coordinamento dei diversi interventi e l'eventuale ruolo che il responsabile del programma dovrà assumere nelle fasi di coordinamento, anche in deroga alle normali linee gerarchiche e organizzative;
- ✓ le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi, ricorrendo a sistemi di rappresentazione tipici del *project management* (Pert, Diagrammi di Gantt).

Il sistema degli obiettivi deve assicurare:

- la **coerenza esterna**. Gli obiettivi strategici indicati nella direttiva devono essere rappresentativi delle politiche di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo. Nel caso di politiche pubbliche che interessano più Ministeri, inoltre, si deve assicurare la sintonia tra le priorità indicate nelle direttive dei Ministri coinvolti, identificando le opportune modalità di coordinamento e le relative responsabilità;
- la **coerenza interna tra i diversi livelli degli obiettivi** affinché si possa, con adeguata certezza, affermare che la realizzazione dei progetti che costituiscono un programma di azione garantisce il perseguimento dell'obiettivo operativo che sovrintende al programma d'azione stesso. Il raggiungimento degli obiettivi operativi, a sua volta, consente il raggiungimento degli obiettivi strategici.

La verifica della coerenza interna ed esterna di tutto il quadro degli obiettivi, dei programmi di azione e dei progetti, è uno dei compiti chiave del Servizio di controllo interno.

1.2. IL SISTEMA DEGLI INDICATORI

A ogni obiettivo strategico/operativo (cfr. schede 1 e 2) deve essere associato un indicatore quantitativo (di realizzazione, di risultato, di impatto) e il valore che si intende raggiungere per tale indicatore (valore-obiettivo).

Possono essere utilizzate le seguenti tipologie di indicatori di prestazione:

- ✦ indicatori di realizzazione finanziaria, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;

- ⊕ indicatori di realizzazione fisica, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;
- ⊕ indicatori di risultato, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire.
- ⊕ indicatori di impatto; esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (P.A., collettività).

E' importante sottolineare che gli obiettivi strategici definiti dal Ministro sono quantificati da indicatori di risultato e di impatto, mentre gli obiettivi operativi sono misurati da indicatori di realizzazione (fisica e finanziaria) e, in alcuni casi, anche da indicatori di risultato. In genere, gli obiettivi operativi non sono quantificati da indicatori di impatto.

La definizione di un indicatore associato ad un obiettivo può risultare di particolare complessità nel caso in cui alcuni obiettivi siano difficilmente traducibili in indicatori quantitativi di facile misurabilità ed univocità. In questi casi, si potrà quindi ricorrere, in alternativa agli indicatori quantitativi, a:

- ⊕ indicatori di tipo binario (si/no);
- ⊕ indicatori di tipo qualitativo (alto/medio/basso);
- ⊕ indicatori *proxi*, in grado di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti all'obiettivo stesso.

2. LA STRUTTURA DELLA DIRETTIVA

La direttiva deve essere articolata in cinque sezioni:

I sezione. Le priorità politiche del Ministro. Sono qui indicate le linee di intervento su cui il Ministro intende focalizzare l'azione dell'amministrazione per l'anno di riferimento.

II sezione. Gli obiettivi dell'azione amministrativa del Ministero. Tale sezione prevede i seguenti punti:

- ✓ definizione degli obiettivi strategici del Ministero in relazione alle priorità politiche;
- ✓ definizione del sistema degli obiettivi operativi e loro declinazione nei programmi di azione, evidenziando anche l'eventuale coinvolgimento di altri Ministeri;
- ✓ individuazione degli indicatori e quantificazione dei relativi valori-obiettivo.

III sezione. Definizione del sistema di monitoraggio dell'attuazione della direttiva e individuazione delle connessioni con l'attuazione del programma di governo.

Il monitoraggio della direttiva dovrà essere coordinato dai Servizi di controllo interno e si articolerà in:

- monitoraggio intermedio, relativo a periodi infra-annuali, finalizzato a: rilevare il livello attuale di realizzazione (finanziaria e/o fisica) dei programmi di azione; identificare gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli di realizzazione previsti al fine di introdurre i necessari interventi correttivi
- monitoraggio finale, alla fine dell'esercizio, con la funzione di rilevare il livello effettivamente conseguito per gli indicatori di realizzazione e di risultato relativi a ciascun obiettivo; confrontare tale livello con il valore-obiettivo predefinito per evidenziare eventuali risultati insoddisfacenti; verificare, nel caso dei programmi di azione che non siano stati completati, o degli obiettivi pluriennali, il grado di realizzazione (finanziaria e/o fisica).

Si raccomanda di cogliere tutte le opportunità offerte dalla rete *intranet* delle amministrazioni, per semplificare i flussi informativi connessi con l'attività di monitoraggio.

IV sezione. Introduzione del sistema di valutazione dei dirigenti.

La direttiva dei Ministri per l'anno 2003 deve indicare le modalità di sperimentazione del sistema di valutazione dei dirigenti, secondo le linee contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001. In particolare, in questa sezione dovranno essere specificati:

- ✓ le caratteristiche essenziali del modello di valutazione che verrà sperimentato;
- ✓ le principali fasi della sperimentazione;
- ✓ i soggetti coinvolti nella sperimentazione e i ruoli relativi;
- ✓ le connessioni con il sistema di controllo strategico e con il sistema di controllo di gestione.

V sezione. Indicazioni su iniziative ed attività di carattere formativo previste nell'anno.

Il processo di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni deve basarsi sulla diffusione di una cultura dei risultati e su una formazione mirata, strutturata anche sotto forma di sostegno e accompagnamento.

In questa sezione si tratta quindi di:

- ✓ prevedere e incentivare interventi formativi sulla dirigenza pubblica tesi ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione in stretta coerenza con

quanto previsto nella Direttiva 13 dicembre_2001 del Ministro per la Funzione Pubblica sulla “formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni”;

- ✓ costruire una base di conoscenza “comune”, a disposizione di tutte le amministrazioni, sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione (livelli di obiettivi, indicatori di riferimento, schede per l’elaborazione dei programmi di azione).

3. RUOLO DEI SOGGETTI COINVOLTI NELLA PREDISPOSIZIONE E NELL’ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Un elemento chiave nella costruzione delle direttive – con dirette ricadute sulla corretta attuazione – è la definizione dei ruoli e dei compiti dei soggetti coinvolti nel procedimento.

In particolare:

- ✓ Ruolo dei Ministri. I Ministri:
 - sono direttamente responsabili della definizione delle priorità politiche. Consolidano di conseguenza gli obiettivi strategici su un arco temporale, annuale o pluriennale; definiscono, per tali obiettivi, gli indicatori di risultato e d’impatto ed i relativi valori-obiettivo.

- ✓ Ruolo e compiti dei responsabili dei CRA. Propongono un insieme di obiettivi strategici coerenti con le priorità politiche individuate dal Ministro traducendoli in obiettivi operativi e in programmi di azione.
Parallelamente:
 - collaborano con il Servizio di controllo interno ai fini della verifica della coerenza (interna e esterna) degli obiettivi operativi e, con il supporto dello stesso Servizio, individuano gli indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi operativi.

- ✓ Ruolo e caratteristiche dei Servizi di controllo interno. I Servizi di Controllo Interno supportano il Ministro nella comunicazione dell’indirizzo politico e nel governo del processo di programmazione strategica del ministero.
Il Servizio di controllo interno ha il compito di:
 - ❖ nella fase di costruzione della direttiva,

- facilitare il procedimento di predisposizione della direttiva
- fornire un supporto metodologico e tecnico ai responsabili dei CRA
- verificare la corretta predisposizione della direttiva, con particolare attenzione alla coerenza esterna ed interna
- predisporre il sistema di monitoraggio per il controllo dell'attuazione della direttiva
- ❖ nella fase di attuazione della direttiva,
 - garantire l'applicazione del sistema di monitoraggio, segnalando al Ministro nodi e criticità rilevati
 - raccordarsi con i Servizi di controllo interno degli altri Ministeri per impostare, costruire ed implementare, con il coordinamento del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, azioni di *benchmarking* fra le diverse amministrazioni dello Stato
 - fornire l'apporto necessario per le iniziative di carattere formativo.

4. INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITA' POLITICHE E DETERMINAZIONE DEGLI OBIETTIVI NELLA DIRETTIVA ANNUALE

Il procedimento di individuazione delle priorità politiche e di determinazione degli obiettivi nella direttiva annuale si articola, in conformità alla direttiva del Presidente del Consiglio, nelle seguenti fasi:

1^ FASE

Definizione delle priorità politiche da parte del Ministro. Indirizzo politico.

- Il Ministro individua le priorità politiche. Questo primo atto di indirizzo costituisce l'impulso del procedimento di predisposizione della direttiva e dovrà essere comunicato ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa entro la fine di ottobre ("fase discendente").

2^ FASE

Proposta di obiettivi strategici e declinazione degli obiettivi operativi da parte dei CRA.

- I titolari dei CRA - eventualmente costituiti in conferenza permanente come previsto dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 – sottopongono al Ministro, supportato dal Servizio di controllo interno, gli obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale. Tali obiettivi, opportunamente contenuti nel numero, concretizzano le priorità politiche e sono corredati dagli obiettivi operativi nonché dai relativi programmi di azione. I titolari dei CRA formulano le proprie

proposte al Ministro, previa verifica della disponibilità delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili (“fase ascendente”).

3^ FASE

Definitivo “consolidamento” degli obiettivi strategici.

- Il Ministro – definito conclusivamente il quadro delle priorità politiche delineate all’inizio e valutate le proposte dei dirigenti titolari di CRA, determina gli obiettivi strategici dell’azione amministrativa. Emanando quindi la direttiva generale annuale sull’attività amministrativa e sulla gestione.

Scheda 1 – Scheda esemplificativa sugli obiettivi strategici

Obiettivo strategico:	
Data di inizio prevista:	Data di completamento prevista:
L'obiettivo è pluriennale	SI NO
L'obiettivo coinvolge altri Ministeri (se SI indicare quali)	SI NO
Altri Ministeri coinvolti:	
Sintetica descrizione della fase di competenza:	
.....	
Referente responsabile:	
Indicatore:	
Valore obiettivo dell'indicatore:	

Scheda 2 – Scheda esemplificativa sugli obiettivi operativi

CRA responsabile:	
Obiettivo strategico di riferimento:	
Obiettivo operativo:	
Data di inizio prevista:	Data di completamento prevista:
L'obiettivo è pluriennale	SI NO
L'obiettivo coinvolge altri Ministeri (se SI indicare quali)	SI NO
Altri Ministeri coinvolti:	
Sintetica descrizione della fase di competenza:	
.....	
Referente responsabile:	
L'obiettivo coinvolge altri CRA (se SI indicare quali)	SI NO
Altri CRA coinvolti:	
Sintetica descrizione della fase di competenza:	
.....	
Referente responsabile:	
Indicatore di misurazione (relativo all'anno in corso):	
Valore obiettivo dell'indicatore (relativo all'anno in corso):	

Scheda 3 – Scheda esemplificativa sui programmi di azione

Obiettivo operativo di riferimento			E. Responsabile			
Numero d'ordine della fase	Descrizione della fase	Risultato atteso	Data di inizio prevista	Data di completamento prevista	Eventuali fasi vincolate ²²	Altre strutture interessate

²² Indicare i numeri d'ordine delle altre fasi il cui inizio è vincolato dal completamento della fase analizzata.

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 27 dicembre 2004

Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri

per l'attività amministrativa e la gestione.

(G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività 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'attività 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'attività 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 necessità di definire ulteriori indirizzi volti ad armonizzare i processi di programmazione strategica e di programmazione finanziaria e a migliorare il funzionamento dei controlli interni;

la seguente direttiva:

Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività 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 priorità 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) conformita' 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) continuita' 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 priorit  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 stabilita' 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 priorit  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'attivit  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 responsabilit  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'attivita' amministrativa e la gestione, acquisendo i dati dai centri di responsabilita' 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 nonche' 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 perche' 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 prioritaria 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. Finalita' del controllo di gestione.

Le Amministrazioni dello Stato devono disporre di sistemi di controllo di gestione che, monitorando attivita' e progetti, siano in grado di alimentare il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti, contribuendo ad assicurarne la qualita' 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 possibilita' di monitorare il livello di efficacia, di efficienza dell'azione amministrativa delle unita' 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 e' 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 disponibilita' 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 possibilita' di rilevare autonomamente gli eventuali dati addizionali utili per la propria attivita'.

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);

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.

ALLEGATO B

I SERVIZI DI CONTROLLO INTERNO

ALLEGATO C

GRAFICO DELL'ATTIVITA' DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

ALLEGATO D

ELENCO DELLE PUBBLICAZIONI DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Publicazioni del Comitato Tecnico Scientifico

RAPPORTI

1. I controlli interni nei ministeri –

Primo rapporto, maggio 2001

2. Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive.

Secondo rapporto, gennaio 2003

3. Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive.

Terzo Rapporto, aprile 2004

QUADERNI

1. Quaderni del Comitato tecnico scientifico: **“I servizi di controllo interno nelle amministrazioni centrali dello Stato”**, appendice al Primo Rapporto del maggio 2001

2. Quaderni del Comitato tecnico scientifico: **“La valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni centrali dello Stato”**, appendice al Primo Rapporto del maggio 2001

3. Quaderni del Comitato tecnico scientifico: **“Seminario con i Servizi di controllo interno”**, Roma S.S.P.A. 27 novembre 2002

4. Quaderni del Comitato tecnico scientifico: **“Stato e prospettive dei processi di programmazione strategica nei Ministeri, riflessioni alla luce del secondo rapporto del Comitato”**,

Roma, Università di Tor Vergata - Facoltà di Economia, 18 marzo 2003
Milano, Politecnico, 8 maggio 2003

5. Quaderni del Comitato tecnico scientifico: **“Il controllo di gestione nelle amministrazioni statali:**

esperienze a confronto” - “Politiche pubbliche e allocazione delle risorse”

Roma, Istituto Superiore Antincendi - Dipartimento dei Vigili del Fuoco e del soccorso civile - 29 ottobre 2004

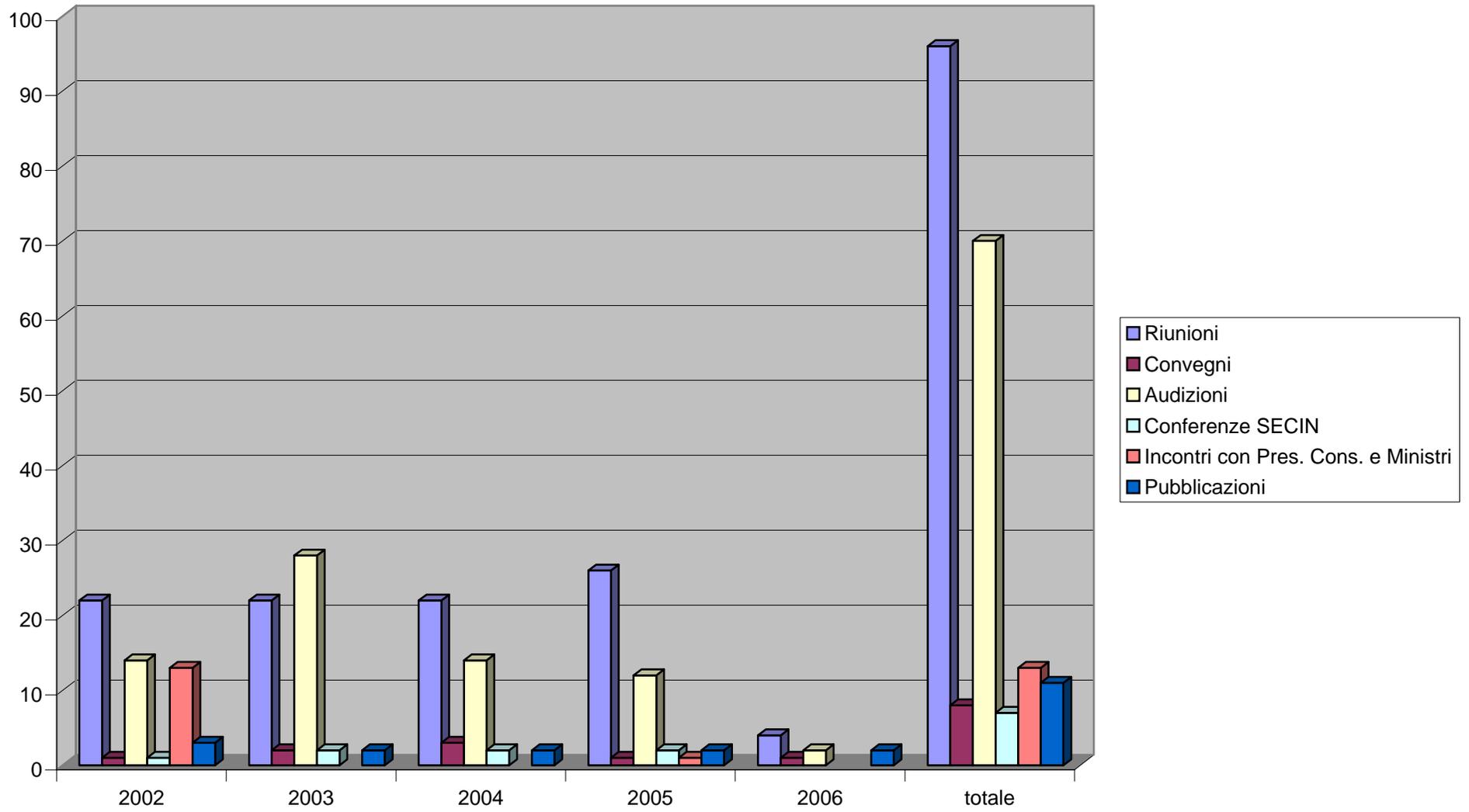
Roma, Corte dei conti – Aula sezioni riunite - 1 dicembre 2004

F.

6. Quaderni del Comitato tecnico scientifico: **“Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri – Presentazione Terzo Rapporto del Comitato”**

Corte dei Conti, 9 giugno 2004

L'Attività del Comitato



SCHEDE SEICIN

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA

Regolamento degli Uffici di diretta collaborazione: D.P.R. 26.3.2002 n. 128, art.14 (G.U. n.154 del 3.7.2002)
 Schema Nuovo Regolamento U.d.c.

Collegio

Incarico	Nominativo	Qualifica	Tempo	Data Nomina
Presidente	Avv. Vincenzo NUNZIATA	Avvocato dello Stato	parziale	10/4/1996
Membro	Dott. Nicola ROSSI	Dirigente Generale	parziale	DPCM 2/12/2002
Membro	Dott. Francesco DE SANCTIS	Dirigente Generale	pieno	DPCM 25/01/2005

Decreto di nomina del Presidente:

Decreti di nomina dei componenti del Collegio:

Struttura del Servizio			
Progressivo	Nominativo	Qualifica/Profilo	Area di competenza/Servizio
	Dott. Carlo GIACCHINO	Dirigente di II fascia	SISTEMATICA GENERALE DEI CONTROLLI - DIRETTIVA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE
	Dott. Antonio LO BELLO	Dirigente di II fascia	ANALISI DEI PROCESSI ORGANIZZATIVI DEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI - RAPPORTI CON IL COMITATO SCIENTIFICO
	Dott. Vincenzo MULTARI	Dirigente di II fascia	CONTROLLO DI GESTIONE - VALUTAZIONE DIRIGENTI E RAPPORTI CON L'EX MURST, L'AFAM E IL SISTEMA
	Dott. Antonio IEVA	Dirigente di II fascia	VALUTAZIONE E CONTROLLO ATTI EXTRA DIRETTIVA AZIONE AMMINISTRATIVA
Struttura di supporto del Servizio			
Progressivo	Nominativo	Qualifica/Profilo	Area di competenza/Servizio
1	Dott.ssa Marcella CAMERUCCI	C3	Dott. Vincenzo Multari
2	Dott. Maria Teresa CAVOLA	C2	Dott. Carlo Giacchino
3	Sig. Mario CONTEDEUCA	C3	Dott. Vincenzo Multari
4	Sig. Marco DEVIATO	C1	Dott. Antonio Lo Bello
5	Sig. Lorenzo DI BARTOLO	C3	Dott. Carlo Giacchino
6	Sig.ra Luisa ELISEI	C2	Dott. Vincenzo Multari
7	Sig.ra Maria GIOMBOLINI	C1	SEGRETERIA PRESIDENTE
8	Sig.ra Viviana LEONI	C3	Dott. Vincenzo Multari
9	Sig.ra Elvira MARONI	C3	Dott. Antonio Ieva
10	Sig.ra Irene GIAMMASI	B3	Dott. Antonio Lo Bello
11	Sig.ra Loredana BARBIERI	B2	Dott. Carlo Giacchino
12	Sig. Placido PATRIZI	B3	Dott. Carlo Giacchino
13	Sig. Pietro PINNA	B2	Dott. Antonio Lo Bello
14	Sig.ra Paola SCALORA	B1	Dott. Carlo Giacchino
15	Sig.ra M. Antonietta SANTORELLI	B1	Direttore De Sanctis
16	Sig.ra Anna FELICI	A1	Dott. Vincenzo Multari

E-mail: maria.giombolini@istruzione.it. -
francesco.desantis@istruzione.it -
antonio.ieva@istruzione.it - antonio.lo-bello@istruzione.it,
vincenzo.multari@istruzione.it

Pagine Web: www.istruzione.it

NB. In relazione all'organico si precisa che il DM. Del 27/06/1996 assegnava al Servizio n. 6 dirigenti di seconda fascia e 12 tra funzionari e collaboratori, con compiti di segreteria. La situazione odierna è quella riportata nel prospetto.