

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Q

UADERNI DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI

VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 recante “Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione”.

Seminario con i Servizi di Controllo Interno

**Ministero per i beni e le attività culturali
Roma, 27 gennaio 2005**

INDICE

DOTT. PAOLO CARINI

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI – PRESIDENTE SECIN

Saluto.....*PAG.*

PRES. RAFFAELE SQUITIERI

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI - CAPO DI GABINETTO DEL MINISTRO

Saluto e introduzione.....*PAG.*

PREF. MAURO ZAMPINI

PRESIDENTE COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Introduzione.....*PAG.*

CONS. GIUSEPPE COGLIANDRO

COMPONENTE COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Intervento*PAG.*

DOTT. PAOLO CARINI

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI – PRESIDENTE SECIN

Dibattito.....*PAG.*

DOTT.SSA GABRIELLA BRANCASI

SECIN MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Dibattito*PAG.*

CAP. ANTONIO FERRARA

CAPITANERIE DI PORTO - MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Dibattito.....*PAG.*

DOTT. GIANFRANCO LACCONE

COMPONENTE COLLEGIO SECIN MINISTERO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI

Dibattito.....*PAG.*

PROF. FRANCESCO TOMASONE

PRESIDENTE COLLEGIO SECIN MINISTERO ECONOMIA E FINANZE

Dibattito*PAG.*

GEN. PAOLO BRUNO DI NOIA

PRESIDENTE COLLEGIO SECIN MINISTERO DIFESA

Dibattito.....*PAG.*

DOTT. OLIVA

COMPONENTE COLLEGIO SECIN MINISTERO ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Dibattito.....*PAG.*

CONS. GIUSEPPE COGLIANDRO

COMPONENTE COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Risposte dibattito.....*PAG.*

CONS. FRANCO MASSI

CAPO DI GABINETTO MINISTRO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO

Conclusioni.....*PAG.*

ALLEGATI

Normativa

Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286

“Disposizioni in ordine al 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”.....Pag.

Direttive di indirizzo

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000 recante “Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa” con annesse linee guida redatte dal Comitato Tecnico Scientifico.....Pag

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” con annesse linee guida.....Pag

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell' 8 novembre 2002 recante “Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003,, con annesse linee guida redatte dal Comitato Tecnico scientifico ”.....Pag

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 recante “Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione.per l'anno 2005” con annesse linee guida.....Pag

Dottor Paolo CARINI
Presidente SECIN Beni Culturali

Un buongiorno a tutti i partecipanti a questo seminario che illustra la direttiva del 27 dicembre 2004.

Darei subito la parola al Capo di Gabinetto del Ministro Urbani, dottor Raffaele Squitieri che introdurrà la giornata di studio.

Pres. Raffaele SQUITIERI
Capo di Gabinetto Ministro per i Beni e le Attività Culturali

Buongiorno a tutti. Sono qui solo per dare a tutti voi un rapidissimo saluto. Come amministrazione siamo contenti del fatto che il Comitato abbia scelto il nostro Ministero per la sua giornata di studio. Questo è un Ministero che ha sempre privilegiato gli aspetti e le problematiche relative al controllo di gestione.

La nostra è un'amministrazione molto complessa in cui le tematiche dell'efficacia, dell'efficienza e della valutazione dei dirigenti sono molto delicate ed assumono un profilo particolare. Il nostro Ministero è, infatti, per così dire, molto variegato: è un Ministero nato dall' "assemblaggio" di settori diversi, con obiettivi e mentalità del tutto differenti, (si passa dagli Archivi di Stato, al Campionato di calcio, dall'Archeologia, alla Danza, dalle Biblioteche, al Cinema).

Ricondurre il tutto ad unità non è cosa facile. E questo è il ruolo fondamentale della direttiva annuale che, nel nostro caso, deve riferirsi a tutta questa variegata realtà.

Le tematiche sottese alla direttiva annuale si sono andate affermando negli ultimi anni. Chi vi parla è un magistrato della Corte dei conti che già 25 anni fa, quando si cominciava appena a parlare di controllo di gestione, con una piccola “pattuglia” di magistrati provò a fare un “giurassico” controllo sulla gestione delle Ferrovie dello Stato. Peraltro, i risultati di quel controllo non furono presi in grande considerazione; (ne trovai traccia solo in una rivista sui trasporti che si occupava della gestione dell FF.SS.).

Da allora, però, sono stati numerosi i passi in avanti; ci si è resi conto che senza un efficace sistema di controllo interno l’amministrazione non può funzionare.

Noi siamo particolarmente sensibili a queste tematiche. Il nostro Ministero ha avuto negli ultimi anni due riforme, l’ultima delle quali sta muovendo in questi giorni i primi passi ed è una riforma impostata sul parametro dell’efficienza.

Come accennavo prima, questo è un Ministero che è la risultante dell’accorpamento di settori diversi al cui vertice, prima della ultima riforma, era l’Ufficio del Segretario Generale, con il compito immane, di coordinare l’azione di 26.000 operatori in settori diversi.

Si è pertanto ritenuto di ripartire in maniera più organica i settori di attività dell’amministrazione riunendoli in comparti, i dipartimenti, allo scopo di curare, almeno una omogeneità di settore.

Abbiamo anche fatto un ulteriore passo avanti nell’azione di coordinamento, con la creazione della conferenza dei Capi Dipartimento, che si riunisce periodicamente ed è da me presieduta in rappresentanza del Ministro e che serve a

monitorare l'attività svolta e programmare la nuova attività. Alla conferenza partecipa anche il Secin.

Essenziale è comunque il ruolo della direttiva che ha l'obiettivo non facile di amalgamare settori eterogenei. Sotto tale ultimo profilo l'intesa e la collaborazione con il SECIN è costante ed organica.

Analogamente è a dirsi per la valutazione dei dirigenti tenute presenti le professionalità diverse e le funzioni variegate. Anche in questo settore costruire indicatori non è cosa facile. Tutto ciò costituisce, comunque una sfida che dobbiamo vincere, quella della riorganizzazione anche con riguardo a tutte le nostre strutture periferiche, mi riferisco soprattutto alle sovrintendenze, che costituiscono l'ossatura del Ministero che tutti ci invidiano.

Dobbiamo promuovere queste attività e dobbiamo fare anche i conti con la mancanza di risorse e con i tagli che tutti conosciamo.

Il lavoro è quindi ancora più complesso a causa della limitatezza delle risorse occorrendo conciliare le poche disponibilità con una gestione oculata che consenta di ottimizzarle e di evitare sprechi.

Vi ringrazio per l'attenzione e auspico nuovi incontri con il Comitato.

Prefetto Mauro ZAMPINI

Presidente Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato

Buongiorno, un ringraziamento al Dottor Squitieri per l'introduzione ed al Signor Ministro per l'ospitalità.

Io farò un breve intervento e poi lascerò la parola per le relazioni programmate.

Oggi abbiamo alcune importanti novità, una direttiva del Presidente del Consiglio emanata in data 27 dicembre relativa agli indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministeri per l'attività amministrativa e la gestione (che contiene in sé anche una parte relativa al controllo di gestione) ed una direttiva, emanata in data 23 dicembre ,sul monitoraggio del Programma di Governo che comprende anche alcuni rapporti con i Secin ed il Comitato.

Siamo ormai a 4/5 della legislatura e credo che si possa anche tracciare un bilancio .Voltandoci indietro possiamo vedere che è stato fatto un certo cammino che rispetto alla situazione di inizio legislatura mostra degli evidenti segnali di progresso. C'è un altro anno e dobbiamo discutere su come impegnare proficuamente il tempo rimasto. Oggi possiamo mettere sul tavolo tutti i problemi rimasti che potranno poi essere analizzati anche in altri incontri che io auspico.

Vi ringrazio ancora per la partecipazione e cedo adesso la parola al Cons. Cogliandro per una relazione introduttiva della direttiva.

Cons. Giuseppe COGLIANDRO
Componente Comitato tecnico scientifico

Scopo di questo incontro di studio è di avviare una prima riflessione sulla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004, contenente indirizzi per la predisposizione delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione.

Nel mio intervento esporrò le novità rispetto alla precedente Direttiva del Presidente del Consiglio del novembre 2002. E, al riguardo, aggiungo subito che

restano valide le Linee-guida, ad essa allegate, per effetto del richiamo contenuto nella nuova Direttiva.

Le novità sono numerose. La più importante, dal punto di vista formale, è che oggi c'è finalmente la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sul controllo di gestione, prevista dall'art. 4 del decreto legislativo 286 del 1999. Parlo di novità formale, in quanto il Comitato tecnico-scientifico aveva già elaborato nel mese di luglio 2003 il testo della Direttiva, che aveva, dapprima, trasmesso alla Presidenza del Consiglio e, successivamente, pubblicato, come propri materiali di natura "tecnica", nel terzo "Rapporto", licenziato nell'aprile 2004.

Sul piano sostanziale, l'elemento di maggiore rilievo è la riscrittura del processo di programmazione strategica, allo scopo di dare soluzione ad un annoso problema, quello della incoerenza tra programmazione finanziaria e programmazione strategica.

Il punto di partenza per una analisi dell'argomento è la legge 94 del 1997, che ha introdotto in Italia, accanto a quello amministrativo, il bilancio politico. A differenza del tradizionale bilancio amministrativo -strumento di gestione, di rendicontazione e di controllo-, il bilancio politico ha una grande ambizione. Quella, cito alla lettera, di rendere "razionali, significative e trasparenti" le scelte del Governo e del Parlamento concernenti la ripartizione delle risorse tra le varie destinazioni di spesa.

La triplice aggettivazione -razionali, significative, trasparenti- è particolarmente felice, in quanto individua in modo nitido la finalità della riforma del bilancio è nitida. Non merita, invece, consenso la strumentazione tecnica scelta per dare

concreta attuazione all'obiettivo della riforma. In ordine all'allocazione delle risorse, di fronte all'alternativa tra il criterio organizzativo (centri di responsabilità amministrativa) e quello delle politiche pubbliche (funzioni-obiettivo), il legislatore del 1997 optò per il criterio organizzativo, stabilendo che ai fini dell'approvazione parlamentare dovevano essere prese in considerazione solo le Unità previsionali di base (UPB), "stabilite in modo che a ciascuna unità (corrispondesse) un unico centro di responsabilità amministrativa" (articolo 2, comma 2, della legge 468 del 1978 e successive modificazioni), laddove la ripartizione delle risorse per funzioni-obiettivo venne relegata in un allegato al bilancio, perdendo così ogni valore giuridico.

E' facile osservare che se lo scopo della riforma era quello di rendere significative, trasparenti e soprattutto razionali le scelte del bilancio, il solo modo di conseguire detto obiettivo era quello di ripartire le risorse (non per UPB, ma) per funzioni-obiettivo, "individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini" (articolo 6, comma 2, della legge 468). Questa scelta fu fatta felicemente nel 2001 da una legge francese che ha organizzato la struttura del bilancio per missioni e programmi.

L'opzione organizzativa del legislatore italiano ha depotenziato l'efficacia della riforma, rendendo più complessa l'impostazione della programmazione strategica. Di ciò occorre essere consapevoli non certo per speculazioni critiche, in questa sede irrilevanti, quanto per l'esigenza di individuare appropriate metodiche per.

Il solo modo di limitare gli inconvenienti di quella scelta connessi alla struttura del bilancio, delineata dalla legge di riforma, è quello di valorizzare, attraverso una applicazione scrupolosa, le norme relative al procedimento di adozione della decisione di bilancio.

Qui le norme sono chiarissime, inequivocabili, direi didascaliche. L'art. 4-*bis* della legge 468 del 1978, introdotto dalla legge 94 del 1997, dice che in sede di formazione del bilancio, “i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione e delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero”. La disposizione è ineccepibile. Se il bilancio deve “rendere razionali le scelte del Governo e del Parlamento sulla ripartizione delle risorse tra le destinazioni di spesa”, allora è evidente che detta ripartizione debba essere fatta, non più secondo il vecchio criterio incrementale, ma sulla base e a valle, della definizione delle politiche pubbliche.

Di ciò deve darsi conto nelle Note preliminari degli stati di previsione dei Ministeri, che devono indicare, ai sensi dell'articolo 2, comma 4-*quater*, della legge 468, gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livelli dei servizi e degli interventi, con l'indicazione degli indicatori di efficacia e di efficienza che intendono utilizzare per valutare i risultati.

Questa rassegna normativa di fonte contabile va completata con le disposizioni contenute in altri testi legislativi. L'articolo 8 del decreto legislativo 286 stabilisce che la Direttiva annuale del Ministro “identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri

di responsabilità e per funzioni obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento”.

Infine, l'articolo 14 del decreto legislativo 29 del 1993 (ora trasfuso nell'articolo 14 del decreto legislativo 165 del 2001), stabilisce che il Ministro periodicamente, e comunque ogni anno, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti, emana la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. Questa norma offre, sul piano logico, un argomento di difficile confutazione. La brevità del termine assegnato al Ministro per emanare la Direttiva, conferma, al di là di ogni dubbio, che il bilancio deve ispirarsi a criteri programmatici, nel senso che, come si è già detto, l'allocazione delle risorse deve essere funzionale al perseguimento delle politiche pubbliche.

Il tema è stato affrontato dal Comitato a più riprese. Con il suo secondo “Rapporto”, edito nel mese di gennaio 2003, il Comitato, dopo aver ricostruito la questione nei termini che ho sintetizzato, aveva rilevato che sino ad allora il processo di programmazione strategica aveva avuto inizio, tranne qualche eccezione, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuata con il bilancio, non aveva tenuto conto, in violazione della normativa menzionata, degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni, donde il ridotto impatto strategico delle Direttive ministeriali.

Era quindi necessario, concludeva il secondo Rapporto, che il processo di programmazione strategica, che si conclude con l'emaneazione delle Direttive annuali, fosse avviato, all'interno dei Ministeri, a partire dai mesi di

febbraio/marzo, prima dell'inizio della procedura di formazione del bilancio dello Stato.

Sull'argomento è tornato il terzo Rapporto dell'aprile 2004, con il quale il Comitato affermava che, con riguardo all'impianto della programmazione strategica, il punto di maggiore distanza tra il modello teorico, previsto dalla normativa, e quello invalso nella prassi riguardava, appunto, la mancanza di raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Conclusivamente, sinora, la prassi non ha tenuto conto del canone fondamentale di ogni ordinato assetto politico-istituzionale, quello di decidere l'allocazione delle risorse sulla base delle finalità perseguite. Ciò, per effetto della violazione della norma prima ricordata che impone all'autorità di bilancio di ripartire le risorse alla stregua degli obiettivi e dei programmi di ciascun Ministero.

Se quindi il limite delle precedenti Direttive ministeriali risiedeva nel fatto che veniva fatta, prima, l'allocazione delle risorse in sede di formazione del bilancio e, soltanto dopo, sulla base di tale allocazione (effettuata -occorre ribadirlo- in assenza di criteri programmatici sostanziali), la definizione delle politiche pubbliche, è evidente che, per ricondurre la decisione di bilancio ad un paradigma di elementare razionalità, occorre procedere ad una inversione temporale e logica del rapporto tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Questo significa che, come è stato rilevato ripetutamente dal Comitato, è necessario anticipare l'inizio del processo di formazione della Direttiva annuale del Ministro, in modo da concatenare correttamente le fasi della programmazione strategica con quelle della programmazione finanziaria.

E' ciò che ha inteso fare la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri emanata un mese fa, che forma oggetto di questo seminario. La nuova Direttiva conserva l'articolazione del processo di programmazione strategica in tre fasi, stabilita dalla precedente Direttiva Presidente del Consiglio del novembre 2002, ma ne modifica la scansione temporale e i collegamenti con la programmazione finanziaria.

La prima fase è costituita dalla *fissazione delle priorità politiche*. In coerenza con il programma di Governo, aggiornato sulla base dei vari documenti programmatici (documento di programmazione economico-finanziaria, programma di stabilità presentato all'Unione europea, programmi nazionali di settore, eccetera), il Ministro, con proprio atto di indirizzo, fissa, avvalendosi eventualmente del supporto tecnico del Servizio di controllo interno (Secin), entro il mese di *febbraio* di ciascun anno, le priorità politiche del Ministero.

Questo primo atto di indirizzo, che costituisce l'impulso del procedimento di programmazione strategica, ha un'importanza fondamentale, perché assolve ad una duplice funzione. Da un lato, rappresenta il quadro di riferimento per l'elaborazione, da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, delle proposte programmatiche e deve quindi essere loro comunicato tempestivamente ("fase discendente"); dall'altro, è la base sulla quale devono essere definiti gli stanziamenti di bilancio; sotto questo secondo profilo, il documento supporta la "negoziazione" tra i Ministri di spesa e il Ministro dell'Economia e delle Finanze per la definizione, in coerenza con le politiche pubbliche che si vuole perseguire, dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie.

Conseguentemente, esso deve contenere (oltre alle priorità politiche, anche) i criteri utili per tale ripartizione, ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge 468, nonché quelli per la redazione delle Note preliminari, di cui al precedente articolo 2, comma 4-*quater*, vale a dire gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, i relativi programmi con i connessi indicatori di efficacia ed efficienza, nonché i documenti contenenti lo stato di attuazione dei programmi in corso.

Segue la “fase ascendente”, ossia la proposta programmatica che i dirigenti titolari dei Centri di responsabilità -eventualmente costituiti in conferenza permanente (articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 286)- devono elaborare, in collaborazione con il Secin, e presentare al Ministro.

La proposta dei dirigenti apicali deve contenere un numero limitato di obiettivi strategici di durata tendenzialmente triennale concernenti, se del caso, anche altri Ministeri, destinati a realizzare le priorità politiche, nonché gli obiettivi volti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione.

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 responsabilità amministrativa, in programmi di azione ed eventualmente in progetti.

I titolari dei centri di responsabilità amministrativa conducono a termine questa fase, formulando, entro il 30 settembre (termine per la presentazione da parte del Governo del disegno di legge di approvazione del bilancio annuale), 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.

A questo punto del processo si inverte il rapporto sequenziale tra programmazione strategica e programmazione finanziaria. Mentre nella prima fase sono le politiche pubbliche che condizionano l'allocazione delle risorse, qui, invece, è il bilancio, sia pure nella sua versione provvisoria, a contenere gli elementi per l'elaborazione della proposta programmatica dei dirigenti al Ministro.

La terza fase del processo di programmazione consiste nella *determinazione definitiva degli obiettivi strategici*. Il Ministro, consolidando le proposte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, emana la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, con la quale definisce conclusivamente, nel quadro dei principi generali di parità e di pari opportunità previsti dalla legge, le priorità politiche delineate all'inizio, traducendole, sulla base delle risorse allocate in via definitiva nel bilancio approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici delle unità dirigenziali di primo livello, articolati in obiettivi operativi da raggiungere attraverso programmi di azione (ed eventualmente 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. Tutto ciò in coerenza con le Linee-guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002.

Il termine di emanazione della Direttiva ministeriale è di dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio. Il termine, anche se breve, deve ritenersi

sufficiente, in quanto si tratta -sempre che siano state rispettate le indicazioni della Direttiva relative alle fasi precedenti del processo di programmazione- solamente di introdurre gli aggiustamenti necessari determinati dalle modifiche al progetto di bilancio introdotte durante i lavori parlamentari. Anche qui, come nella fase precedente, è il bilancio definitivo che influenza la fissazione degli obiettivi strategici.

Concludendo, nella fase della sua formazione, il bilancio è condizionato dalle politiche pubbliche, che, una volta approvato, condiziona.

Gli altri punti della Direttiva del Presidente del Consiglio meritevoli di segnalazione riguardano:

- la descrizione dello scopo della programmazione strategica, che 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”. C’è qui una traccia di didascalismo, che in questa fase, a mio parere, è ancora utile;
- l’individuazione dei principi ispiratori del processo di programmazione: miglioramento della qualità dei servizi, coerenza tra programmazione strategica e programmazione di Governo, coerenza tra programmazione finanziaria e programmazione strategica, continuità nel tempo del processo di programmazione, ottica tendenzialmente pluriennale della programmazione strategica, coerenza tra obiettivi comuni a diverse amministrazioni, coerenza interna della struttura degli obiettivi, predeterminazione dei meccanismi e degli strumenti di misurazione e monitoraggio, attivazione di sistemi di monitoraggio dell’attuazione della Direttiva

annuale, raccordo tra monitoraggio delle Direttive ministeriali e monitoraggio del programma di Governo, eccetera.

Oltre ai vincoli di coerenza (tra i quali, quello, scarsamente rispettato, relativo agli obiettivi comuni tra diverse amministrazioni) che costituiscono i tratti essenziali dell'idea di programmazione, le Amministrazioni dovranno prestare particolare attenzione alla durata tendenzialmente triennale della programmazione, per l'ovvia considerazione che l'anno è un orizzonte troppo breve perché possano essere realizzate azioni amministrative di portata strategica;

- il monitoraggio. I Secin effettuano il monitoraggio dell'attuazione della Direttiva ministeriale acquisendo i dati dai centri di responsabilità amministrativa, tramite le rispettive strutture di controllo di gestione.

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

Sulla base degli esiti del monitoraggio, contenuti nelle relazioni redatte dai Secin, i Ministri adottano i necessari provvedimenti. In particolare, ogni Direttiva annuale deve dare contezza, sulla base dei dati di pre-consuntivo, dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente Direttiva, specificando gli obiettivi raggiunti, quelli non raggiunti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e quelli non raggiunti,

totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre o rimodulare con la nuova Direttiva;

- l'introduzione degli obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza, accanto a quelli derivati dalle priorità politiche.

Concludo, menzionando due omissioni della Direttiva del Presidente del Consiglio.

La prima, intenzionale, riguarda l'omessa indicazione dell'anno di riferimento delle Direttive ministeriali. Diversamente dalle precedenti, la nuova Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri non indica l'anno al quale si riferisce il ciclo di programmazione strategica. L'omissione ha lo scopo di sottolineare il carattere "eventuale" della Direttiva (conformemente a quanto prevede l'articolo 8 del decreto legislativo 286), superando la concezione della Direttiva del Presidente del Consiglio come mero adempimento rituale, e di evitare situazioni di incertezza nel caso, già verificatosi, della sua mancata emanazione.

La seconda, accidentale -da attribuire alla concitazione, a causa dell'urgenza, della fase finale di messa a punto del testo definitivo della Direttiva del Presidente del Consiglio, effettuata congiuntamente dal Comitato tecnico-scientifico e dal Dipartimento per il programma di Governo- concerne la precisazione che l'attuazione della programmazione strategica non deve recare pregiudizio al corretto svolgimento della normale attività istituzionale.

Presidente Mauro ZAMPINI

Diamo adesso inizio al dibattito. La parola al Dott. Carini

Dott. Paolo CARINI

Presidente SECIN Ministero beni e attività culturali

La direttiva del 27 dicembre 2004 evidenzia i principi e le varie fasi in cui si articola il processo di programmazione strategica.

Tale esigenza era emersa nel corso del precedente seminario tenutosi presso la Corte dei Conti nel dicembre scorso in cui si discusse del rapporto tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Come sappiamo, la programmazione strategica rappresenta uno strumento di sviluppo del Paese prima e del settore di competenza poi (nel nostro caso, quello dei beni e delle attività culturali). Tale strumento presuppone una puntuale analisi dei bisogni da soddisfare, una concreta definizione degli obiettivi da raggiungere nel breve e nel lungo periodo al fine di conseguire i risultati attesi, la quantificazione delle risorse da utilizzare ed il costo economico. Elemento essenziale per una chiara visione di tutto ciò è l'adozione di una contabilità generale che possa raccordarsi con la contabilità finanziaria.

Su questa linea ci stiamo muovendo come Secin del Ministero.

Il processo di programmazione avviene attraverso una collaborazione ciascuno per le proprie competenze istituzionali, tra l'autorità politica, il Secin e la dirigenza dell'Amministrazione. Tale cultura si può dire ormai acquisita, semmai vi è carenza nella puntuale rendicontazione dei risultati raggiunti essendo in taluni casi non chiare le percentuali di incidenza sul risultato dei vari attori che partecipano all'azione amministrativa.

Al riguardo vorrei porre un quesito al Comitato cui non so dare una risposta ma che può essere utile al dibattito.

Al raggiungimento degli obiettivi strategici inseriti nella Direttiva del Ministro concorrono oltre che la dirigenza amministrativa anche i Consigli di Amministrazione di Fondazioni, società per azioni ed altri Istituti operanti con risorse del Ministero.

Affinché vi sia sintonia tra le due azioni è possibile inserire nella direttiva specifiche linee di azione aventi valenza per tali entità giuridiche?

Al riguardo vorrei fare un esempio.

Il Ministero sta istituendo Fondazioni in compartecipazione con gli enti locali ed i privati per la gestione dei musei.

Bene gli standards di qualità previsti nella nostra carta dei servizi e presenti tra gli obiettivi operativi per le nostre strutture hanno valenza anche per le Fondazioni?

E l'eventuale controllo dei risultati ottenuti spetta al Secin?

Grazie per le risposte

Presidente Mauro ZAMPINI

La parola alla Dottoressa Brancasi

Dottoressa Gabriella BRANCASI

Servizio controllo interno Ministero Infrastrutture e Trasporti

Buon giorno, sarò breve in quanto vorrei solo porre un quesito .

Nel secondo capitolo della direttiva del 27 dicembre è previsto che i risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni vengano trasmessi al Ministro per l'attuazione del programma di Governo. A questo riguardo vorrei sapere chi trasmette questi risultati in quanto il Secin, in base all'art. 6 del decreto legislativo n. 286/99, riferisce in via riservata solo al Ministro. Grazie per l'attenzione.

Capitano Antonio FERRARA

Capitanerie di Porto - Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

Buongiorno a tutti. . Vorrei porre all'attenzione solo un quesito. Le nostre strutture, le Capitanerie di Porto, rappresentano un centro di responsabilità, A tal proposito vorrei chiedere come si possano conciliare i continui tagli che vengono fatti al bilancio con le esigenze proprie di una programmazione.. Grazie

Presidente ZAMPINI

La parola al Dott. LACCONE del Secin del Ministero delle politiche agricole

Dott. GIANFRANCO LACCONE

Secin del Ministero delle politiche agricole

Grazie Presidente.

Vorrei sottolineare due aspetti, il primo riguarda l'esperienza di un Ministero, quale quello delle Politiche agricole, che ha subito notevoli trasformazioni strutturali. A tal proposito desidero richiamare l'attenzione del Comitato su questo punto , e cioè su come conciliare le esigenze della programmazione con le continue ristrutturazioni. in atto.

Il tema è comune anche ad altri Ministeri , visto che di ristrutturazione e riorganizzazione si parla da tempo anche in altre realtà ministeriali.

Inoltre vorrei far presente che forse è il caso di fare qualche considerazione a consuntivo o di “bilancio” in quanto la normativa del 1999 era stata creata su altri presupposti ; adesso, per esempio, ci sono stati nuovi sviluppi, quali, ad esempio, la “ devolution ” che comunque possono influire sul processo di programmazione.

L'esempio del nostro Ministero è in tal senso importante perché da più di dieci anni il nostro Ministero non svolge più funzioni attive ma solo di coordinamento.

Infine vorrei che fosse più chiara la tempistica del processo di programmazione e, soprattutto, che fosse meglio delineato il processo di valutazione dei dirigenti.

Grazie per l'attenzione.

Prof.. Francesco TOMASONE
Presidente Secin Ministero economia e finanze.

Buongiorno. Mi limito a poche rapide considerazioni in quanto i contenuti della direttiva sono stati tutti egregiamente illustrati dal Consigliere Cogliandro .

Rilevo soltanto che questa inversione di fasi nel processo di programmazione, questa anticipazione degli obiettivi rispetto alle risorse, determina una inversione ed un cambiamento del sistema e prefigura un cambiamento, ovvero un processo di programmazione continua che vedrà costantemente impegnati i Secin in una specie di “incrocio” tra attività di monitoraggio, predisposizione di reports e di processi di programmazione, il tutto con qualche difficoltà sotto il profilo operativo.

Un altro richiamo vorrei fare al punto 2 del documento , sul fatto che i risultati dovranno essere comunicati al Ministro per l'attuazione del programma di Governo. E' vero che è una tematica che, è stato detto, sarà affrontata in un'altra sede, ma è chiaro che si introduce un altro attore nel processo di programmazione strategica, con un ruolo potenzialmente , “interventista”.

Grazie

Generale Paolo Bruno DI NOIA
Presidente Secin del Ministero Difesa.

La nuova direttiva è decisamente innovativa, rispetto alla precedente, per gli aspetti che sono stati evidenziati e soprattutto perché introduce e riconosce l'interconnessione tra monitoraggio strategico e controllo di gestione.

Ricordo che sin dall'inizio della sua attività il SECIN – Difesa si è fatto sostenitore di questa esigenza, e di fatto ha posto in essere procedure di coordinamento dei controlli di gestione che comunque rimangono nella competenza dei responsabili dei CRA.

Ma l'esigenza di coordinamento nasce dalla necessità di avere un'unica banca dati alla quale attingere elementi, sia perché il SECIN, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 286/99, deve concorrere al miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e sia per la sua funzione di organo di staff del Ministro nella valutazione dell'alta dirigenza.

Per quanto riguarda la tempistica di predisposizione della “Direttiva Generale” mi pare che sia stata affinata ed anticipata. Ma a mio avviso andrebbe fatto uno sforzo

ulteriore per integrare i processi di programmazione strategica con quelli di programmazione finanziaria. Questa pratica, relativamente agevole in ambito privatistico (per il quale l'utile d'impresa è l'obiettivo finale) non è altrettanto evidente per le amministrazioni dello Stato che devono far convivere le priorità politiche con le scelte finanziarie.

Personalmente ritengo che in questi termini vada letto l'articolo 1 del D.Lgs. 286/99 che, alla lettera d), precisa che la Pubblica Amministrazione deve dotarsi di strumenti "adeguati a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico".

Tali strumenti, in buona sintesi, devono accertare in quale misura gli obiettivi predefiniti ed i risultati conseguiti realizzino le priorità politiche, in termini di congruenza sia esterna (tra singoli Ministeri e programmi di Governo) e sia interna (tra indirizzo del Ministro e scelte strategiche delle singole amministrazioni). Funzione questa che il SECIN assolve nell'esprimere il parere di congruità sul progetto di bilancio, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 286/99.

In tale ottica, l'integrazione efficace delle procedure di formazione del bilancio e quelle di programmazione strategica appare essa stessa uno dei fattori strategici vincenti, in vista del conseguimento di un'efficiente allocazione delle risorse finanziarie, segnatamente in una congiuntura socio-politico-economica che vede l'attribuzione di risorse sempre più ridotta rispetto alle necessità.

Ritengo pertanto che il SECIN sin dal mese di gennaio dell'anno precedente debba inserirsi nel processo di proposizione degli obiettivi, e non possa in nessun modo attendere l'approvazione della legge finanziaria.

All'interno di tale processo, presso il nostro Ministero, è stata sperimentata – parrebbe con esito positivo – anche l'anticipata compilazione di una “Bozza di Direttiva Generale” collocandola ad un livello analogo e coerente con il processo di predisposizione del progetto di bilancio, all'interno del quale viene innestato il sistema di OBS/OBO.

Questa anticipazione consente a tutta la complessa macchina burocratica di poter disporre dei tempi tecnici necessari per elaborare l'attività tecnico-amministrativa necessaria per l'effettivo avvio dei piani di azione, con le relative fasi, subito dopo l'emissione della Direttiva Generale del Ministro. Cosa questa che NON sarebbe stata possibile se avesse dovuto attendere l'emanazione ufficiale della Direttiva Generale che, com'è noto, non avviene prima del 15-20 gennaio.

Grazie

Dottor OLIVA

Collegio di direzione del Ministero delle attività produttive

Nella direttiva del 27 dicembre, nel punto “proposte di obiettivi strategici...” rilevo che “i titolari dei centri di responsabilità amministrativa propongono inoltre obiettivi volti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione”; nel punto successivo leggo “.....” la direttiva indica, inoltre, gli obiettivi tendenti al

miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'amministrazione". Su questi obiettivi credo sia opportuna qualche riflessione in più.

Grazie.

Presidente ZAMPINI

La parola al Cons. Cogliandro

Cons. Giuseppe COGLIANDRO

Risponderò sinteticamente, secondo l'ordine cronologico, alle domande che sono state poste.

Il dott. Carini si è chiesto se il Ministro possa dare indirizzi, attraverso la Direttiva annuale, a società partecipate dal Ministero. Io non ho una conoscenza approfondita del diritto societario, ma credo di poter escludere l'applicabilità dei principi sulla programmazione strategica alle società partecipate, che decidono, in piena autonomia, in misura della partecipazione al capitale, secondo i principi del diritto societario.

Sul tema, sollevato dalla dottorssa Brancasi e dal professore Tomasone, della trasmissione dei dati sui risultati dell'attività svolta dalla centri di responsabilità amministrativa al Ministro per il programma di Governo, la normativa è univoca. Il decreto 286 del 1999 stabilisce che i Secin hanno un rapporto diretto, esclusivo e riservato con il Ministro, con la conseguenza che dette strutture non possono fornire notizie o valutazioni ad altri soggetti. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 non deroga a questo principio,

limitandosi a prevedere che i risultati relativi al monitoraggio devono essere trasmessi al Ministro per l'attuazione del programma di Governo. Ne consegue che, fermo restando il carattere riservato del rapporto che il Secin presenta al Ministro, quest'ultimo, in quanto destinatario della Direttiva del Presidente del Consiglio, è tenuto a trasmettere al Dipartimento per il programma di Governo (solamente) i dati del monitoraggio sull'attuazione della Direttiva ministeriale.

Al Capitano Ferrara, che ha posto il quesito se siano conciliabili i tagli alle risorse delle Capitanerie di porto con le esigenze proprie di una programmazione strategica, rispondo affermativamente. In principio, tra le due cose non esiste incompatibilità. La programmazione strategica va fatta sulla base delle risorse assegnate.

Sulla valutazione dei dirigenti, voglio dire al Dott. Laccone che la nuova Direttiva non dà indicazioni di ordine metodologico. La carenza è da attribuire al fatto che le esperienze delle amministrazioni in materia sono molto scarse, non essendo andato ancora a regime il funzionamento del controllo di gestione che della valutazione dei dirigenti costituisce l'antecedente necessario. Quanto ai rapporti tra ristrutturazione amministrativa e programmazione strategica, concordo che la mancanza di un assetto stabile pregiudica l'impostazione di un buon processo di programmazione.

In ordine all'intervento del generale Di Noia, esprimo apprezzamento per l'impostazione del processo di programmazione presso il Ministero della difesa, che il Comitato nel terzo Rapporto ha segnalato come "best practice".

Per quanto riguarda, infine, la richiesta del dottor Oliva, di qualche chiarimento sugli “obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza” mi limito a dire, a mo’ di esemplificazione, che si persegue un miglioramento dell’efficienza dell’amministrazione quando la Direttiva ministeriale prevede un risultato atteso maggiore di quello realizzato, secondo i dati del pre-consuntivo, l’anno precedente con la stessa dotazione finanziaria oppure lo stesso risultato atteso con una dotazione finanziaria inferiore. Se poi il risultato atteso attinge non alla quantità ma alla qualità, allora il miglioramento riguarderà l’efficacia dell’azione.

Presidente ZAMPINI

Grazie al Cons. Cogliandro. La parola adesso al Consigliere Franco Massi.

Cons. Franco MASSI

Capo di Gabinetto del Ministro per l’attuazione del programma di Governo

Buongiorno a tutti. Sono stato più volte chiamato in causa quindi desidero intervenire per fornire qualche chiarimento.

Per quanto riguarda il discorso della comunicazione dei rapporti di controllo strategico al Ministro per l’attuazione del programma di Governo, un elemento interpretativo può essere fornito dalla discussione che c’è stata in sede di Consiglio dei Ministri quando è stato presentato il disegno di semplificazione per l’anno 2005.

Questo disegno contiene due norme, una di natura programmatica per riscrivere uno o più decreti delegati sul controllo di gestione, ed una che contiene norme immediatamente precettive per rendere attuale, efficace, la delega di

funzioni che il Ministro per l'attuazione del programma di Governo ha ricevuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nel contesto di questo articolo (si tratta dell'art. 10 dell'atto senato n. 3186), è previsto esplicitamente che i rapporti di controllo strategico vengono trasmessi dai Ministri competenti al Ministro per il programma di Governo.

Chiaramente quello che interessa al Ministro per il programma di Governo è solo la parte relativa al controllo strategico, solo la parte di rendicontazione su ciò che è stato fatto sugli obiettivi strategici di quel Ministro. Non interessa affatto la valutazione dei dirigenti, che è un "interna corporis" di ogni Ministero e deve restare giustamente confinato in quell'ambito.

Questa norma non so in che tempi vedrà la luce, ma quelli che sono i dettami delle direttive del 23 e 27 dicembre sono già attuabili alla luce di questa interpretazione.

In Consiglio dei Ministri, più esattamente in preconsiglio, c'è stato un dibattito per puntualizzare l'esatto significato della norma ed il rapporto tra i Secin e singoli Ministri; in questo contesto il Ministro per l'attuazione del programma di Governo funge da "collettore" perché, ricevendo tutti i rapporti, può elaborare interessanti dati per il Presidente del Consiglio.

Io mi fermerei qui e colgo l'occasione per annunciare che sarà convocata una conferenza dei Capi di Gabinetto per fare il punto sulla situazione; seguirà una riunione più operativa con i referenti del programma di Governo.

Grazie dell'attenzione.

