

APPENDICE

DECRETO LEGISLATIVO

N. 286/1999

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286

"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"

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 193 del 18 agosto 1999

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa;

Visto in particolare l'articolo 11 della predetta legge, come modificato dall'articolo 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50, che al comma 1, lettera c), delega il Governo a riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni;

Visto altresì l'articolo 17 della stessa legge n. 59 del 1997, che detta principi e criteri direttivi cui l'esercizio della delega deve attenersi;

Visto il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante definizione ed ampliamento delle attribuzioni della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni con la conferenza Stato-città ed autonomie locali;

Visto in particolare l'articolo 9, comma 3, del predetto decreto legislativo che prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa sottoporre alla conferenza unificata ogni oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane;

Visto il parere della conferenza unificata, espresso nella seduta del 13 maggio 1999;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 maggio 1999;

Acquisito il parere della commissione parlamentare di cui all'articolo 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 luglio 1999;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Capo I

Disposizioni di carattere generale

Art. 1.

Principi generali del controllo interno

1. Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a:
 - a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
 - b) 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 (controllo di gestione);
 - c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);
 - d) 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 (valutazione e controllo strategico).
2. La progettazione d'insieme dei controlli interni rispetta i seguenti principi generali, obbligatori per i Ministeri, applicabili dalle regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa e derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche, fermo restando il principio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, di qui in poi denominato "decreto n. 29":
 - a) l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli articoli 3, comma 1, lettere b) e c), e 14 del decreto n. 29. Essa è pertanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Le strutture stesse svolgono, di norma, anche l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, in particolare dai Ministri, ai sensi del successivo articolo 8;
 - b) il controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti, fermo restando quanto previsto alla lettera a), sono svolte da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata;
 - c) l'attività di valutazione dei dirigenti utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diverse da quelle cui è demandato il controllo di gestione medesimo;
 - d) le funzioni di cui alle precedenti lettere sono esercitate in modo integrato;
 - e) è fatto divieto di affidare verifiche di regolarità amministrativa e contabile a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico.

3. Gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile.
4. Il presente decreto non si applica alla valutazione dell'attività didattica e di ricerca dei professori e ricercatori delle università, all'attività didattica del personale della scuola, all'attività di ricerca dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca.
5. Ai sensi degli articoli 13, comma 1, e 24, comma 6, ultimo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di valutazione e controllo strategico. Resta fermo il diritto all'accesso dei dirigenti di cui all'articolo 5, comma 3, ultimo periodo.
6. Gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico riferiscono sui risultati dell'attività svolta esclusivamente agli organi di vertice dell'amministrazione, ai soggetti, agli organi di indirizzo politico-amministrativo individuati dagli articoli seguenti, a fini di ottimizzazione della funzione amministrativa. In ordine ai fatti così segnalati, e la cui conoscenza consegua dall'esercizio delle relative funzioni di controllo o valutazione, non si configura l'obbligo di denuncia al quale si riferisce l'articolo 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Art. 2.

Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile

1. Ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione, e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi, ivi compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale.
2. Le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore.

3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile.
4. I membri dei collegi di revisione degli enti pubblici sono in proporzione almeno maggioritaria nominati tra gli iscritti all'albo dei revisori contabili. Le amministrazioni pubbliche, ove occorra, ricorrono a soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci.

Art. 3.

Disposizioni sui controlli esterni di regolarità amministrativa e contabile

1. È abrogato l'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259.
2. Al fine anche di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni disciplinato dalle disposizioni del presente decreto, il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, fermo restando, per le assunzioni di personale, quanto previsto dall'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Art. 4.

Controllo di gestione

1. Ai fini del controllo di gestione, ciascuna amministrazione pubblica definisce:
 - a) l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;
 - b) le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità 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, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;
 - e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;
 - f) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;

- g) la frequenza di rilevazione delle informazioni.
2. Nelle amministrazioni dello Stato, il sistema dei controlli di gestione supporta la funzione dirigenziale di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto n. 29. Le amministrazioni medesime stabiliscono le modalita' operative per l'attuazione del controllo di gestione entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, dandone comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propria direttiva, periodicamente aggiornabile, stabilisce in maniera tendenzialmente omogenea i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione.
 3. Nelle amministrazioni regionali, la legge quadro di contabilita' contribuisce a delineare l'insieme degli strumenti operativi per le attivita' di pianificazione e controllo.

Art. 5.

La valutazione del personale con incarico dirigenziale

1. Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonche' i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).
2. La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attivita' amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicitá annuale. Il procedimento per la valutazione e' ispirato ai principi della diretta conoscenza dell'attivita' del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza, della approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza, della partecipazione al procedimento del valutato.
3. Per le amministrazioni dello Stato, la valutazione e' adottata dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato, su proposta del dirigente, eventualmente diverso, preposto all'ufficio cui e' assegnato il dirigente valutato. Per i dirigenti preposti ad uffici di livello dirigenziale generale, la valutazione e' adottata dal capo del dipartimento o altro dirigente generale sovraordinato. Per i dirigenti preposti ai centri di responsabilita' delle rispettive amministrazioni ed ai quali si riferisce l'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto n. 29, la valutazione e' effettuata dal Ministro, sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico.

4. La procedura di valutazione di cui al comma 3, costituisce presupposto per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 21, commi 1 e 2, del decreto n. 29, in materia di responsabilit  dirigenziale. In particolare, le misure di cui al comma 1, del predetto articolo si applicano allorch  i risultati negativi dell'attivit  amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi emergono dalle ordinarie ed annuali procedure di valutazione. Tuttavia, quando il rischio grave di un risultato negativo si verifica prima della scadenza annuale, il procedimento di valutazione puo' essere anticipatamente concluso. Il procedimento di valutazione e' anticipatamente concluso, inoltre nei casi previsti dal comma 2, del citato articolo 21, del decreto n. 29.
5. Nel comma 8 dell'articolo 20 del decreto n. 29, sono aggiunte alla fine del secondo periodo le seguenti parole: ", ovvero, fino alla data di entrata in vigore di tale decreto, con provvedimenti dei singoli Ministri interessati". Sono fatte salve le norme proprie dell'ordinamento speciale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, in materia di valutazione dei funzionari diplomatici e prefettizi.

Art. 6.

La valutazione e il controllo strategico

1. L'attivit  di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico. L'attivit  stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonch  nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilit  per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.
2. Gli uffici ed i soggetti preposti all'attivit  di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico, con le relazioni di cui al comma 3, sulle risultanze delle analisi effettuate. Essi di norma supportano l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli.
3. Nelle amministrazioni dello Stato, i compiti di cui ai commi 1 e 2 sono affidati ad apposito ufficio, operante nell'ambito delle strutture di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto n. 29, denominato servizio di controllo interno e dotato di adeguata autonomia operativa. La direzione dell'ufficio puo' essere dal Ministro affidata anche ad un organo collegiale, ferma

restando la possibilita' di ricorrere, anche per la direzione stessa, ad esperti estranei alla pubblica amministrazione, ai sensi del predetto articolo 14, comma 2, del decreto n. 29. I servizi di controllo interno operano in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322. Essi redigono almeno annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalita' delle amministrazioni. Possono svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione.

Capo II

Strumenti del controllo interno

Art. 7.

Compiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e' costituita una banca dati, accessibile in via telematica e pienamente integrata nella rete unitaria della pubblica amministrazione, alimentata dalle amministrazioni dello Stato, alla quale affluiscono, in ogni caso, le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza, economicita' relativi ai centri di responsabilita' e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.
2. Per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvale di un apposito comitato tecnico scientifico e dell'osservatorio di cui al comma 3. Il comitato e' composto da non piu' di sei membri, scelti tra esperti di chiara fama, anche stranieri, uno in materia di metodologia della ricerca valutativa, gli altri nelle discipline economiche, giuridiche, politologiche, sociologiche e statistiche. Si applica, ai membri del comitato, l'articolo 31 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e ciascun membro non puo' durare complessivamente in carica per piu' di sei anni. Il comitato formula, anche a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali.
3. L'osservatorio e' istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed e' organizzato con decreto del Presidente del Consiglio. L'osservatorio, tenuto anche conto delle esperienze in materia maturate presso Stati esteri e presso organi costituzionali, ivi compreso il CNEL, fornisce indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno, con riferimento anche, ove da queste richiesto, alle amministrazioni pubbliche non statali.

Art. 8.

Direttiva annuale del Ministro

1. La direttiva annuale del Ministro di cui all'articolo 14, del decreto n. 29, costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unita' dirigenziali di primo livello. In coerenza ad eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri, e nel quadro degli obiettivi generali di parita' e pari opportunita' previsti dalla legge, la direttiva identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilita' e per funzioni-obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie. La direttiva, avvalendosi del supporto dei servizi di controllo interno di cui all'articolo 6, definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione.
2. Il personale che svolge incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto n. 29, eventualmente costituito in conferenza permanente, fornisce elementi per l'elaborazione della direttiva annuale.

Art. 9.

Sistemi informativi

1. Ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali si avvalgono di un sistema informativo-statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico-finanziario. La struttura del sistema informativo-statistico basata su una banca dati delle informazioni rilevanti ai fini del controllo, ivi comprese quelle di cui agli articoli 63 e 64 del decreto n. 29, e sulla predisposizione periodica di una serie di prospetti numerici e grafici (sintesi statistiche) di corredo alle analisi periodiche elaborate dalle singole amministrazioni. Il sistema informativo-statistico e' organizzato in modo da costituire una struttura di servizio per tutte le articolazioni organizzative del Ministero.
2. I sistemi automatizzati e le procedure manuali rilevanti ai fini del sistema di controllo, qualora disponibili, sono i seguenti:
 - a) sistemi e procedure relativi alla rendicontazione contabile della singola amministrazione;
 - b) sistemi e procedure relativi alla gestione del personale (di tipo economico, finanziario e di attivita' - presenze, assenze, attribuzione a centro di disponibilita');
 - c) sistemi e procedure relativi al fabbisogno ed al dimensionamento del personale;

- d) sistemi e procedure relativi alla rilevazione delle attività svolte per la realizzazione degli scopi istituzionali (erogazione prodotti/servizi, sviluppo procedure amministrative) e dei relativi effetti;
- e) sistemi e procedure relativi alla analisi delle spese di funzionamento (personale, beni e servizi) dell'amministrazione;
- f) sistemi e procedure di contabilità analitica.

Art. 10.

Abrogazione di norme e disposizioni transitorie

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le amministrazioni statali, nell'ambito delle risorse disponibili, adeguano i loro ordinamenti a quanto in esso previsto. In particolare, gli organi di indirizzo politico provvedono alla costituzione degli uffici di cui all'articolo 6, nell'ambito degli uffici di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto n. 29, e vigilano sugli adempimenti organizzativi e operativi che fanno carico agli uffici dirigenziali di livello generale per l'esercizio delle altre funzioni di valutazione e controllo.
2. Sono abrogate le disposizioni incompatibili con quelle del presente decreto e, in particolare: l'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ad eccezione del comma 8, l'articolo 6, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 338; l'articolo 3-*quater* della legge 11 luglio 1995, n. 273; l'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Si intendono attribuiti alle strutture di cui all'articolo 2 i compiti attribuiti ad uffici di controllo interno in materia di verifiche sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, e, in particolare, quelli di cui all'articolo 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dal decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396, e all'articolo 3-*ter*, comma 2, del decreto legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1995, n. 273. Si intendono attribuiti alle strutture di cui all'articolo 4 i compiti attribuiti ad uffici di controllo interno in materia di controllo sulla gestione, e, in particolare, quelli di cui all'articolo 8, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, all'articolo 20, comma 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ed all'articolo 52, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387. Si intendono attribuiti alle strutture di cui all'articolo 5 i compiti attribuiti ad uffici di controllo interno in materia di valutazione del personale e, in particolare, quelli di cui all'articolo 25-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni. Nulla è innovato per quanto riguarda le attività dell'ispettorato della funzione pubblica.

3. Gli organi collegiali preposti ai servizi di controllo o nuclei di valutazione statali, ove non sostituiti o confermati ai sensi del comma 1, decadono al termine dei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto.
4. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalita' di cui al presente decreto nell'ambito delle proprie competenze, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e relative norme di attuazione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 2 e 3, le amministrazioni non statali provvedono, nelle forme previste dalla vigente legislazione, a conformare il proprio ordinamento ai principi dettati dal presente decreto, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge con i principi stessi non compatibili.
5. Piu' amministrazioni omogenee o affini possono istituire, mediante convenzione, che ne regoli le modalita di costituzione e di funzionamento, uffici unici per l'attuazione di quanto previsto dal presente decreto.
6. Nell'ambito dei comitati provinciali per la pubblica amministrazione, d'intesa con le province, sono istituite apposite strutture di consulenza e supporto, delle quali possono avvalersi gli enti locali ai fini dell'attuazione del presente decreto. A tal fine, i predetti comitati possono essere integrati con esperti nelle materie di pertinenza.

Capo III

Qualita' dei servizi pubblici e carte dei servizi

Art. 11.

Qualita' dei servizi pubblici

1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalita' che promuovono il miglioramento della qualita' e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.
2. Le modalita' di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualita', i casi e le modalita' di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualita' dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonche' i casi e le modalita' di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualita' sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di

indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Le iniziative di coordinamento, supporto operativo alle amministrazioni interessate e monitoraggio sull'attuazione del presente articolo sono adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, supportato da apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' ammesso il ricorso a un soggetto privato, da scegliersi con gara europea di assistenza tecnica, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti.
4. Sono in ogni caso fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti.
5. E' abrogato l'articolo 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273. Restano applicabili, sino a diversa disposizione adottata ai sensi del comma 2, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi del suddetto articolo.

**DIRETTIVE
DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa 12 dicembre 2000

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art.5 della legge 23 agosto 1988, n.400;

Visti gli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286;

Ritenuta la necessità di definire indirizzi per rendere omogenee le direttive generali sull'attività amministrativa, al fine di favorirne la comunicabilità e la comparabilità;

EMANA

l'allegata direttiva

Indirizzi per la stesura delle direttive generali sull'attività amministrativa

Con la piena operatività del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, ed in particolare dopo l'entrata in funzione del Comitato Tecnico Scientifico previsto dall'articolo 7 del decreto medesimo, occorre ora dare attuazione al primo comma dello stesso articolo nel quale si prevede la costituzione di una banca dati, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, "nella quale affluiscono....le direttive annuali dei Ministri".

A tal fine appaiono opportuni un coordinamento ed una omogeneizzazione delle direttive stesse che ne consentano 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.

Pertanto, anche in considerazione dell'importanza che nell'ambito dell'azione dei Governi succedutisi nel corso della tredicesima legislatura hanno assunto il trasferimento di funzioni e risorse a regioni ed enti locali, la ristrutturazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, nonché il completamento della riforma della dirigenza pubblica, è necessario che le direttive medesime contengano i seguenti punti:

- ridefinizione delle missioni istituzionali delle amministrazioni in armonia con la ridefinizione legislativa delle funzioni ministeriali e identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in dimensione poliennale;
- determinazione dei processi attraverso i quali si darà corso alla legislazione in tema di riforma dell'azione amministrativa;
- precisazione degli obiettivi 2001 dei centri di responsabilità amministrativa, 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 servizi di controllo interno all'interno degli uffici di diretta collaborazione.

Al fine di fornire elementi di dettaglio per la redazione delle direttive il Comitato tecnico scientifico istituito ai sensi dell'art. 7 del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.286, ha elaborato il documento "Linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa" che si allega alla presente direttiva.

Roma, 12 dicembre 2000

Il Presidente: AMATO

LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DELLA DIRETTIVA ANNUALE SULL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1. Premessa

La separazione tra politica e amministrazione, sancita con il decreto legislativo n. 29/93 (e le modificazioni e integrazioni più volte intervenute nel corso degli anni) ha rafforzato l'area di autonomia della dirigenza pubblica; in parallelo a tale aumento di autonomia, devono essere messi a punto sistemi di controllo che assicurino la coerenza tra le diverse azioni amministrative e tra queste e gli indirizzi politici generali. Più puntualmente, tali sistemi si possono suddividere in:

- sistemi di controllo della capacità di utilizzare in modo efficace ed efficiente le risorse;
- sistemi di controllo del rispetto dei “confini” assegnati all'azione amministrativa; questi sistemi devono garantire che:
 - l'allocazione delle risorse sia coerente con le priorità identificate a livello politico;
 - i diversi Centri di responsabilità amministrativa (CRA) non utilizzino un livello di risorse finanziarie tale da mettere in discussione l'equilibrio finanziario complessivo.

La direttiva annuale sull'azione amministrativa costituisce lo strumento essenziale per poter realizzare concretamente questi sistemi di controllo. Essa, in particolare, deve:

- individuare gli obiettivi specifici che devono essere attribuiti a ciascun CRA; solo l'individuazione di obiettivi “a priori”, infatti, può consentire l'effettiva verifica dei risultati ottenuti e, di conseguenza, una valutazione di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa;
- identificare in modo puntuale le linee guida entro cui deve svolgersi l'attività dei diversi CRA, in termini non solo di missioni istituzionali ma di:
 - programmi politici ritenuti prioritari;
 - indirizzi generali sull'azione amministrativa.

La direttiva non appare invece lo strumento prioritario per il controllo sugli equilibri di finanza pubblica, già esercitato attraverso l'assegnazione ai CRA di una quantità predefinita di risorse finanziarie all'interno del bilancio dello Stato.

La direttiva annuale dovrebbe quindi essere un documento di natura prescrittiva e non descrittiva e analitica. L'efficacia in questa direzione sarà maggiore se assumerà uno stile discorsivo chiaro e piano. Pertanto le premesse andrebbero ridotte al minimo o addirittura abolite, come pure in generale i riferimenti normativi. Si tratta di un documento che sarà tanto più impegnativo nei confronti degli uffici amministrativi quanto più sarà chiaro all'esterno e consentirà all'opinione pubblica di comprendere con precisione gli obiettivi ed i risultati attesi dell'azione amministrativa. Non solo quindi va utilizzato il "codice di stile", come del resto in tutti gli atti amministrativi, ma bisogna prestare particolare attenzione alle valenze comunicative ed al processo di diffusione all'interno della stessa amministrazione. In particolare va evitata l'assimilazione ad un decreto ministeriale (divisione in articoli, ad esempio), mentre potrà essere utile inserire grafici (ad esempio diagrammi GANTT) per visualizzare gli impegni richiesti agli uffici e le scadenze temporali. La dimensione complessiva dovrebbe restare abbastanza contenuta per consentirne la diffusione e la comprensione all'interno ed all'esterno dell'amministrazione.

2. Il contenuto della direttiva: a) la riforma del Governo

Nel 2001 appare evidente che la principale scadenza nella vita delle pubbliche amministrazioni statali, centrali e periferiche, sarà costituita dalla piena entrata a regime della legislazione delegata prevista dalle leggi n. 59/97 e 94/97, e successive modificazioni, portando a compimento quella riforma del Governo che ha costituito uno dei maggiori impegni della tredicesima legislatura.

I principali riferimenti sono, da un lato, dalla piena operatività dei trasferimenti di funzioni e risorse alle Regioni ed agli enti locali previsti dal decreto legislativo n. 112/98 (e più in generale al nuovo ruolo di tali enti nel disegno complessivo delle pubbliche amministrazioni italiane), e, d'altro lato, dalla ridefinizione delle strutture e delle funzioni ministeriali disegnata dai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999.

Il fatto che nel corso del 2001 tale legislazione debba entrare pienamente a regime implica di necessità una ridefinizione delle "missioni" istituzionali delle singole amministrazioni, anche se non direttamente toccate dagli accorpamenti o dai trasferimenti di funzioni.

Sembra pertanto essenziale che un atto dell'importanza della direttiva generale sull'azione amministrativa si dia carico del perseguimento di tale obiettivo ed a questo scopo essa dovrebbe:

- a) ribadire le missioni istituzionali affidate dalla legislazione alle singole amministrazioni e provvedere alla loro necessaria articolazione; in particolare ciò significa la necessità di specificare non solo i principali ambiti di attività delle amministrazioni in termini di politiche pubbliche perseguite, ma anche i macro-obiettivi in prospettiva pluriennale, attraverso un'indicazione anche di larga massima, ma se possibile quantitativa, dei risultati desiderabili e dei tempi necessari per raggiungerli; l'importanza di questa definizione della missione delle grandi unità organizzative (Dipartimenti o, in loro assenza Direzioni Generali) è soprattutto quella di consentire un processo di identificazione di coloro che lavorano all'interno delle organizzazioni con il contenuto delle attività di competenza; inoltre una chiara definizione della missione è fondamentale per costruire corretti circuiti di responsabilità dirigenziale e per identificare i criteri di ordine generale necessari per selezionare gli obiettivi specifici e i progetti di cui ai successivi paragrafi 3 e 4. E' auspicabile che, da questo punto di vista la direttiva 2001 e quelle immediatamente successive possano rappresentare una sorta di "carta costituzionale" delle amministrazioni, certo passibile di modifiche, ma tendenzialmente stabile nel tempo e capace di fornire l'orientamento al quadro dirigente sulle direzioni di marcia e sulle priorità di azione;
- b) definire il percorso attraverso il quale l'amministrazione si preparerà alla scadenza costituita dalla prossima legislatura con quanto ciò comporta in termini di trasformazione istituzionale; da questo punto di vista la direttiva potrebbe opportunamente prevedere esperienze formative, o comunque momenti collettivi, che coinvolgano tutti i membri dell'organizzazione a partire da coloro che hanno le maggiori responsabilità; nel corso di tali momenti di formazione e/o discussione verranno socializzati le missioni e i macro-obiettivi, al fine di elaborarli ulteriormente e di favorire la loro piena internalizzazione da parte di coloro cui spetta la responsabilità di tradurli in pratica.

Va comunque evitato che un'indicazione troppo analitica delle missioni istituzionali renda disagiata il successivo coordinamento e, soprattutto, la chiara identificazione delle priorità di azione.

3. segue: b) i processi di riforma amministrativa

Se il decentramento delle funzioni e l'accorpamento e ristrutturazione degli apparati centrali costituiscono il centro della politica istituzionale perseguita nella tredicesima legislatura, essi tuttavia non esauriscono le trasformazioni in atto dell'azione amministrativa.

Una importante parte della direttiva consiste allora nella identificazione delle attività da porre in essere e dei risultati attesi per quanto riguarda più specificamente la riforma amministrativa in senso stretto.

Sarebbe opportuno che tale parte sia premessa alla prescrizione degli obiettivi specifici delle singole unità organizzative. La definizione di linee di politica amministrativa del Ministero, per quanto ovviamente strumentale rispetto al perseguimento delle missioni ed al raggiungimento dei macro-obiettivi, ha infatti una sua autonoma rilevanza, soprattutto alla luce dei principi (distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, tendenze alla delegificazione ed alla semplificazione, affermazione del principio di responsabilità autonoma dei dirigenti, eccetera) affermati dalla più recente legislazione. Idealmente la direttiva generale sull'azione amministrativa dovrebbe diventare la scadenza annuale nella quale gli organi di indirizzo politico si interrogano sulla politica amministrativa del Ministero e identificano gli obiettivi perseguibili e gli strumenti più appropriati per una progressiva – e continua – azione di riqualificazione delle amministrazioni.

In questa parte, quindi, dovrebbero essere indicate:

- a) le misure necessarie per dare sostanza alle trasformazioni organizzative in corso (dipartimentalizzazione o istituzione della segreteria generale, ad esempio) e quindi: identificazione precisa dei legami tra Capo Dipartimento (o Segretario Generale) e direzioni generali, definizione dei compiti dei relativi staff, identificazione del ruolo e delle competenze degli eventuali organi collegiali (conferenza dei Capi Dipartimento e/o dei Direttori Generali), eccetera;
- b) i tempi di attivazione, le caratteristiche generali e i risultati attesi a breve termine per la entrata in funzione dei processi formalizzati di programmazione e controllo previsti dal decreto legislativo n. 286/99 (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- c) il ruolo e le funzioni degli Uffici di diretta collaborazione alla luce delle trasformazioni generali intervenute, al fine di definire con la massima precisione possibile i loro legami con il resto dell'amministrazione;
- d) eventuali obiettivi generali, soprattutto mediante una identificazione quantitativa pluriennale e una sua specificazione per il ciclo di bilancio 2001, in termini di:
 - riconversione o riqualificazione del personale in servizio;
 - riduzione dei costi generali di amministrazione e in particolare degli organici;
 - economie derivanti dalla informatizzazione della struttura;
 - priorità rilevanti relativamente ai programmi di *e-government*;
- e) le linee generali e le priorità per la politica di semplificazione attraverso l'identificazione specifica dei procedimenti da sottoporre a revisione, anche in relazione alla legge annuale di semplificazione ed alla introduzione dell'Analisi dell'Impatto Regolativo;

f) la definizione del processo di costruzione di un sistema informativo del Ministro (SIM), come sistema agile e sintetico di ausilio alla decisione, al fine di assicurare la coesione del Ministero stesso; ciò comporta, come minimo, l'identificazione delle dimensioni da tenere sotto controllo e dei parametri quantitativi che lo consentono, la previsione dei legami automatici con i sistemi informativi gestiti dalle diverse amministrazioni e l'affermazione della responsabilità diretta degli Uffici di diretta collaborazione, ed in particolare del Servizio di controllo interno, per il presidio a questa essenziale funzione; ovviamente non è possibile all'interno della direttiva annuale arrivare alla progettazione di tale sistema (su cui cfr. anche quanto verrà immediatamente detto a proposito degli obiettivi generali dell'azione amministrativa), ma sembra importante che le direttive 2001 affermino l'esigenza di giungere ad una chiarificazione di quali siano i parametri (in termini di monitoraggio continuo sia sui bisogni collettivi e la loro evoluzione, sia sui risultati dell'azione amministrativa) essenziali ai fini dell'azione di governo, per giungere in questo modo a costruire il sistema di indicatori – correlato a quelli di bilancio – previsto dalla legislazione di riforma.

4. segue: c) gli obiettivi generali dell'azione amministrativa

Sulla base della legislazione vigente una funzione centrale della direttiva è quella di indicare gli obiettivi generali dell'azione amministrativa. Qui l'esigenza è quella di definire obiettivi quantitativi (e comunque misurabili) relativi al ciclo annuale di bilancio in relazione alle dimensioni identificate come cruciali in sede di SIM, e, ovviamente, alle risorse assegnate dal bilancio dello Stato a favore delle Unità Previsionali di Base di competenza. Nella grande diversità delle attività svolte dalle amministrazioni dello Stato è impossibile definire modalità uniformi per la determinazione di tali obiettivi. Come indicazioni di carattere generale, tuttavia, si possono mettere in evidenza i punti seguenti:

- a) bisognerebbe evitare di ripetere in questa parte della direttiva la definizione delle missioni già fatta nella prima parte, e, a maggior ragione, ribadire gli obblighi di legge delle differenti unità organizzative;
- b) le prescrizioni andrebbero indirizzate unicamente ai dirigenti di primo livello, e cioè ai Capi Dipartimento e al Segretario Generale; in quest'ultimo caso bisognerebbe forse prevedere che – ad imitazione di quanto previsto nella Presidenza del Consiglio dei Ministri – il Segretario generale abbia l'obbligo di emanare una propria direttiva ai direttori generali del Ministero;
- c) va posta una particolare enfasi sulle variazioni delle risorse assegnate rispetto ai cicli di bilancio precedenti stabilendo delle relazioni tra gli incrementi e/o le riduzioni delle assegnazioni e i risultati attesi nel ciclo di bilancio;

- d) appare opportuno prevedere indicatori separati per quanto riguarda i risultati in termini di :
- servizi resi alla collettività (efficacia);
 - adeguamento della macchina amministrativa (efficienza);
 - miglioramenti qualitativi (qualità e soddisfazione del cliente).

I ristretti tempi prevedibili per l'emanazione della direttiva 2001 rendono estremamente difficile pensare all'attivazione del cosiddetto "ciclo ascendente" del *budget*, vale a dire l'organizzazione del processo attraverso il quale i dirigenti di primo livello propongono al Ministro i propri obiettivi sulla base della previsione delle risorse che saranno assegnate. Tuttavia occorrerà adoperarsi affinché tale processo sia in futuro adeguatamente presidiato, stabilendo gli opportuni legami con il sistema di controllo di gestione (e presumibilmente con il sistema di incentivazione).

E' comunque opportuno segnalare che, nell'individuare gli obiettivi generali dell'azione amministrativa i soggetti titolari del potere di indirizzo politico dovranno operare in modo selettivo, senza alcun vincolo di completezza rispetto all'insieme delle funzioni assegnate al Ministero né, tanto meno, alle differenti unità organizzative.

In particolare va ribadito come in questa parte della direttiva sia necessario introdurre in modo stringente il vincolo della misurabilità, senza il quale appare impossibile definire obiettivi significativi, degni di essere perseguiti e comunicabili verso l'esterno.

E' proprio questa esigenza di comunicabilità verso l'esterno – di cui la pubblicazione delle direttive sul sito *web* del Ministero e della Presidenza del Consiglio dei Ministri è, in qualche modo, il simbolo – unitamente a quella di chiarire all'interno stesso dell'amministrazione le priorità assegnate dagli organi di indirizzo politico, che consiglia la massima sinteticità ed incisività (ad esempio indicazione sistematica degli obiettivi in termini di miglioramento del rendimento rispetto ai cicli di bilancio precedenti).

5. segue: d) i progetti di trasformazione

Se nell'identificazione degli obiettivi generali dell'azione amministrativa ci si deve concentrare sull'attività continuativa delle amministrazioni, ciò tuttavia non esaurisce il campo delle legittime prescrizioni degli organi di indirizzo politico. In particolare è noto come buona parte delle indicazioni più stringenti che vengono dai Ministri riguardi i progetti considerati prioritari nel periodo di tempo

considerato: ciò che viene in evidenza, allora, sono le discontinuità, le nuove attività, e, più in generale, tutto ciò che esce dalla *routine* abituale.

Può essere utile, da questo punto di vista, adottare una definizione il più possibile precisa di progetto ponendo particolare attenzione a due profili:

- in primo luogo il fatto che un progetto include di necessità non solo l'attività della unità organizzativa che ne ha la responsabilità principale, ma anche un più ampio insieme di soggetti istituzionali e organizzativi, interni e/o esterni rispetto al Ministero (e talvolta anche al settore pubblico);
- in secondo luogo un progetto si caratterizza per una dimensione temporale precisa, che comprende necessariamente una data di inizio ed un termine finale (che ovviamente può coincidere con la messa a regime di un'attività istituzionale).

Queste due caratteristiche (la complessità e la temporaneità) definiscono una situazione per alcuni versi eccezionale rispetto alle attività di istituto, che rende particolarmente critico il processo di attuazione e richiede pertanto uno specifico presidio.

L'identificazione di questi progetti – ferma restando, ovviamente, la responsabilità esclusiva degli organi titolari del potere di indirizzo politico – può essere fatta a partire dalle riforme introdotte in sede di legge finanziaria ed eventuali collegati, ma anche dalle disposizioni emanate negli anni precedenti, da accordi internazionali o iniziative europee, eccetera. Resta, oltre alle due caratteristiche di complessità e temporaneità già menzionate, l'esigenza che il progetto sia considerato politicamente rilevante e prioritario.

Anche in questo caso, quindi, vale il principio di selettività ai fini della comunicabilità e quindi apparirebbe preferibile omettere iniziative anche rilevanti (magari limitandosi a ricordarle brevemente nella parte relativa agli obiettivi generali dell'azione amministrativa), piuttosto che comporre questo paragrafo con una lunga lista di questioni da “curare” da parte degli uffici. Tra l'altro va ricordato che questo paragrafo della direttiva è probabilmente quello nel quale massime saranno le variazioni annuali di contenuto e di struttura e quindi quello che, una volta a regime gli strumenti di programmazione e controllo strategico, più attirerà l'attenzione dei destinatari.

Comunque il concentrarsi su pochi progetti di particolare rilevanza, vuoi per la loro centralità nella politica governativa, vuoi per la loro elevata innovatività, consentirà una maggiore analiticità e incisività

delle prescrizioni. In buona sostanza la direttiva dovrà definire gli elementi minimi del sistema di *project management* per i progetti presi in considerazione, e cioè:

- a) l'identificazione puntuale del responsabile complessivo del progetto, il suo ruolo nei confronti delle differenti unità organizzative chiamate a collaborare all'interno del Ministero, anche in deroga alle normali linee gerarchiche ed organizzative; in questa parte può essere altresì opportuno specificare se e in che misura il soggetto responsabile potrà o dovrà far riferimento direttamente al titolare dell'indirizzo politico per risolvere a questo livello gli eventuali problemi che potrebbero verificarsi nella collaborazione degli uffici interni o dei soggetti esterni; in questo caso potrebbe essere importante definire, all'interno degli uffici di diretta collaborazione, chi è il responsabile dell'interfaccia con il soggetto responsabile del progetto;
- b) l'identificazione dei risultati da raggiungere alla fine del progetto, e comunque alle scadenze intermedie previste nel corso del periodo di bilancio 2001;
- c) la definizione delle tecniche di *project management* da utilizzare, la loro presentazione anche in forma semplificata (ad esempio diagrammi GANTT), nonché la chiarificazione delle modalità attraverso le quali gli uffici di diretta collaborazione, ed in particolare il servizio di controllo interno, avranno accesso in tempo reale al sistema, per verificare lo stato di avanzamento del progetto medesimo, in modo da poter eventualmente proporre al Ministro le opportune azioni correttive.

6. Gli strumenti del controllo strategico: il Servizio di controllo interno

La piena adozione dell'impostazione metodologica cui sono ispirate le linee guida qui esposte implica la operatività dell'Ufficio che, nell'ambito delle strutture di collaborazione diretta con i titolari dell'indirizzo politico, deve presidiare e supportare l'introduzione del controllo strategico, vale a dire il Servizio di controllo interno.

Una parte della direttiva dovrebbe quindi essere dedicata proprio al Servizio di controllo interno. In linea di principio ciò potrebbe formare oggetto di un ordine di servizio separato, anche se in sede di prima direttiva ai sensi del decreto legislativo n. 286/99, probabilmente risulta opportuno, qualora non lo si sia già fatto, definire con precisione ruolo e funzioni del Servizio nei confronti delle Unità Organizzative del Ministero. In particolare sembra necessario, sulla base dei regolamenti degli Uffici di diretta collaborazione, precisare:

- a) le funzioni dell'organo di direzione del Servizio, prevedendo le professionalità che appaiono necessarie per lo svolgimento delle funzioni; l'esperienza accumulata sino ad ora mostra che, per il

buon funzionamento dell'organo collegiale di direzione che quasi tutti i regolamenti prevedono, sono necessari alcuni ingredienti base: (1) un rapporto fiduciario diretto con il Ministro e con il suo Capo di Gabinetto; (2) una competenza specialistica a svolgere le attività di supporto necessarie; (3) una familiarità, che per qualche componente deve essere di livello molto elevato, con le problematiche specifiche delle amministrazioni pubbliche soprattutto nell'attuale fase di transizione verso nuovi modelli organizzativi e gestionali; nell'ipotesi di un organo composto da tre membri un profilo ideale dovrebbe includere un membro con competenze strategiche e di governo (direttiva ministeriale, sistema informativo del ministro, eccetera), uno con competenze organizzative e gestionali (controllo di gestione, *project management*, mutamento tecnologico e suo impatto sulle variabili organizzative, eccetera) e uno con competenze in materia di risorse umane di alto livello (valutazione delle prestazioni, analisi delle competenze organizzative, analisi del potenziale, eccetera);

- b) la struttura e le funzioni dell'ufficio di supporto per il quale valgono, con tutti gli aggiustamenti necessari, le stesse caratteristiche professionali prima indicate;
- c) il ruolo e le competenze del Servizio all'interno del processo di programmazione e controllo, ivi compresi i diritti di accesso alle informazioni ed ai sistemi informativi gestiti dalle singole unità organizzative;
- d) una precisa specificazione del ruolo relativamente alla gestione del SIM ed al suo processo di alimentazione;
- e) un approfondimento relativamente alla questione dei processi di valutazione dei dirigenti di diretta nomina politica ed al ruolo, in questa questione, del Servizio.

APPENDICE TECNICO-METODOLOGICA SULLA DEFINIZIONE DEGLI INDICATORI DI PRESTAZIONE

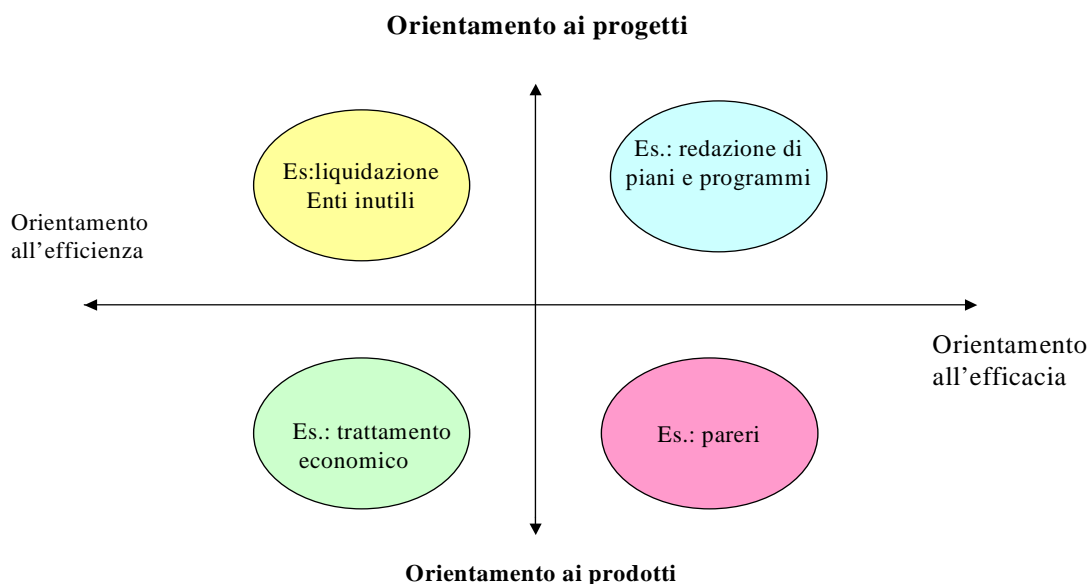
Gli obiettivi assegnati attraverso la direttiva ai Centri di Responsabilità Amministrativa devono consentire di verificare, a posteriori, i risultati effettivamente da questi ottenuti. Ciò richiede che tali obiettivi siano se possibile espressi coerentemente a tre diversi principi:

- significatività;
- misurabilità;
- responsabilità specifiche.

Significatività

Gli obiettivi assegnati devono essere in grado di caratterizzare l'attività svolta dal CRA. Se ad esempio, si sta analizzando il processo di privatizzazione, è molto più importante verificare il “risultato del processo di privatizzazione” (in termini di tempo di completamento o di entrate per lo Stato) che non l'efficienza interna (intesa come costo del personale deputato all'attività).

Di seguito, viene presentato uno schema utilizzabile per comprendere i tipi di obiettivo più coerenti con diverse tipologie di attività svolte nelle amministrazioni dello



Stato.

Nello schema, una prima distinzione è tra:

- attività prevalentemente ripetitive e comunque ripetute più volte nel corso dell'anno (ad esempio, la gestione delle variazioni di bilancio nel bilancio dello Stato) (*orientamento ai prodotti*); in questo caso, non è essenziale disporre di informazioni sul singolo “prodotto”, ma di valori medi, o di sintesi, che indichino i costi e i risultati “complessivi” dell'attività;
- attività che si focalizza su pochi “progetti” (ad esempio, la predisposizione del bilancio preventivo dello Stato) (*orientamento ai progetti*). Qui, deve essere tenuto sotto controllo il singolo “progetto”.

Per le attività orientate ai prodotti, è importante distinguere ulteriormente tra:

- *attività per le quali è prevalente la dimensione “quantitativa” (orientamento all’efficienza). Si tratta di attività (ad esempio il pagamento degli stipendi) il cui “prodotto” è definibile in modo chiaro e standardizzato; gli obiettivi di tali attività possono essere espressi in termini di livello di efficienza, misurabile attraverso:*
 - rapporto tra costo delle risorse utilizzate e volume di attività svolto;
 - volume di attività svolto;
- *attività dove prevale la dimensione “qualitativa” (orientamento all’efficacia); si tratta di attività (ad esempio quella prelegislativa) dove non è tanto critico il “numero di atti” prodotti, ma il “modo” con cui vengono realizzati. A queste attività è quindi più importante associare obiettivi di efficacia, misurabile attraverso:*
 - tempi di risposta;
 - livello di servizio erogato.

Le attività di tipo progettuale, invece, sono in generale caratterizzate dall’impegno di una quantità significativa di risorse e dalla presenza di tempi di completamento “lungi”. Di conseguenza, ogni progetto dovrebbe essere caratterizzato, in fase preventiva:

- da un insieme di obiettivi da raggiungere (espressi in termini quantitativi o qualitativi, a seconda che l’attività sia orientata all’efficienza o all’efficacia);
- da una tempificazione di tali obiettivi;
- dalla specificazione analitica delle risorse necessarie per ciascuna fase del progetto.

Misurabilità

Gli obiettivi dovrebbero essere espressi attraverso indicatori “misurabili”, in termini “fisici” (tempi di completamento, percentuale di errori, volumi di produzione, livello di soddisfazione degli utenti) o “monetari” (costi e ricavi), in modo da garantire maggiore trasparenza e imparzialità. Più in generale solo la presenza del requisito della misurabilità – la “metrica” come si usa dire – consente la trasformazione delle indicazioni generali (ad esempio, “assicurare la trasparenza del processo”) in programmi concreti di azione cui associare, ad esempio, sistemi di premi e sanzioni in relazione al raggiungimento dei risultati attesi.

Responsabilità specifiche

Infine gli obiettivi assegnati dovrebbero essere “controllabili” da parte del CRA, in modo da evitare che i risultati dell’azione amministrativa dipendano in larga parte da fattori esogeni. In questo senso non è opportuno, ad esempio, associare obiettivi “macro” ad unità organizzative specifiche, per evitare che

L'assenza di un nesso di causalità diretta tra ciò che i responsabili dell'amministrazione possono effettivamente fare e i risultati attesi operi nella direzione di ridurre la credibilità delle prescrizioni e renda difficile utilizzare i risultati per misurare la prestazione dei responsabili dei CRA.

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 15 novembre 2001

**Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri
sull'attivit  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'attivit  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'attivit  delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, l'art. 8 concernente la direttiva generale annuale dei Ministri sull'attivit  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 modalit  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 necessit  di definire indirizzi per rendere omogenee le direttive generali dei Ministri sull'attivit  amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002, al fine di favorirne la comunicabilit  e la comparabilit ;

E m a n a

l'allegata direttiva:

Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attivit  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, e' 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

Allegato tecnico

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 priorità 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 modalità attuative e nell'attuazione delle politiche pubbliche; è 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 unità diverse di una stessa amministrazione e da amministrazioni diverse;

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

Per raggiungere questi obiettivi, è 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 capacità 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 responsabilita' per l'attuazione;
- c) individuazione degli altri obiettivi generali piu' specificamente concernenti l'attivitaa amministrativa e la gestione e dei Centri di responsabilita' 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 piu' possibile oggettiva) del grado di realizzazione degli obiettivi e delle connesse responsabilita';
- e) definizione del sistema di valutazione dei dirigenti.

a) Gli obiettivi delle politiche pubbliche.

La prima parte delle direttive deve esplicitare l'impatto delle prioritaa dell'azione di Governo sulle politiche della singola amministrazione. Piu' puntualmente, cio' 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 responsabilita' 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 collettivita'; 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, nonche' si precisino le principali aree in cui si ritiene possano essere individuate opportunitaa 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'accessibilitaa 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, sara' 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. E' essenziale quindi che nella Direttiva sia precisato:

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

chi e' responsabile di predisporre il sistema di monitoraggio;

chi e' responsabile della rilevazione delle informazioni necessarie per il monitoraggio.

Puo' essere utile valutare le opportunita' offerte dalla rete intranet delle amministrazioni, per semplificare i flussi informativi connessi con l'attivita' di monitoraggio.

e) Il sistema di valutazione dei dirigenti.

La Direttiva dei Ministri per l'anno 2002 deve indicare le responsabilita' e i tempi per la predisposizione di un progetto di sistema di valutazione dei dirigenti. In generale, tale progetto dovra' 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 responsabilita' (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, modalita' di pesatura degli obiettivi, esistenza o meno di una soglia minima per ottenere la retribuzione di risultato). In particolare, sara' 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 responsabilita' per la predisposizione operativa e per la gestione del sistema di valutazione dei dirigenti; in questo ambito e' 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 gia' di competenze in materia.

Per quanto riguarda, in particolare, i processi di valutazione dei dirigenti con un piu' 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 PRIORITÀ 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			Responsabile			
Numero d'ordine della fase	Descrizione della fase	Risultato atteso	Data di inizio prevista	Data di completamento prevista	Eventuali fasi vincolate ¹	Altre strutture interessate

¹ 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;

E m a n a

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 stabilit  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 responsabilit  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 priorit  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 responsabilit  amministrativa, in programmi di azione ed eventualmente in progetti. I titolari dei centri di responsabilit  amministrativa propongono inoltre obiettivi volti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione.

I titolari dei centri di responsabilit  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 responsabilit  amministrativa, emana la direttiva generale per l'attivit  amministrativa e la gestione, con la quale definisce conclusivamente, nel quadro dei principi generali di parit  e di pari opportunit  previsti dalla legge, le priorit  politiche delineate all'inizio, traducendole, sulla base delle risorse allocate nel bilancio approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici delle unit  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 è stata prevista nell'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e successivamente riaffermata nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002.

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

Anche sulla base di tali risultati, in questo documento si forniscono alcune indicazioni di natura «tecnica» sull'attivazione dei sistemi di controllo di gestione nelle Amministrazioni dello Stato; tali indicazioni si possono suddividere in due aree. Da un lato, per alcune componenti del sistema di controllo di gestione, vengono stabiliti con la presente direttiva i requisiti minimi cui devono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, in modo da garantire la disponibilità di un insieme minimo di informazioni omogenee, condizione indispensabile per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle direttive annuali dei Ministri e, conseguentemente, di quelli complessivi dell'azione di Governo. L'individuazione di tali requisiti minimi non costituisce naturalmente una limitazione delle scelte delle singole amministrazioni, che hanno la possibilità di rilevare autonomamente gli eventuali dati addizionali utili per la propria attività.

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

2. Le componenti del sistema di controllo di gestione.

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

a) l'unità o le unità 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.

**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 2003

Roma, Corte dei conti – Aula sezioni riunite - 1 dicembre 2004

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