

# **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**COMITATO TECNICO PER IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI VALUTAZIONE  
E CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

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

### **Secondo Rapporto**

**gennaio 2003**

**DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA**

---

***Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico  
nelle amministrazioni dello Stato***

Presidente: Pref. Mauro ZAMPINI

Componenti: Prof. Giovanni AZZONE  
Cons. Giuseppe COGLIANDRO  
Prof. Carlo LEFEBVRE CAPECE MINUTOLO  
Dott. Marco PIRRI  
Dott. Adriano SOI

***Coordinamento redazionale a cura dell'Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e  
controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato***

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

**Processi di programmazione strategica e  
controlli interni nei Ministeri: stato e prospettive**

SECONDO RAPPORTO

ROMA, DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA - GENNAIO 2003

## INDICE

PREMESSA .....	Pag. 3
EXECUTIVE SUMMARY .....	“ 5

### PARTE PRIMA

#### STATO DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO NEI MINISTERI

1. Programma di attività del Comitato tecnico scientifico per l'anno 2002 .....	“ 10
2. Le indagini del Comitato tecnico scientifico e del Dipartimento della Funzione Pubblica .....	“ 11
2.1 - Gli incontri del Comitato con il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri .....	“ 11
2.2 - Le interviste del Comitato ai Servizi di controllo interno .....	“ 12
2.3 - L'indagine conoscitiva del Dipartimento della Funzione Pubblica (Progetto <i>Governance</i> ) ..	“ 12
3. I Servizi di controllo interno .....	“ 13
3.1 - Compiti .....	“ 13
3.2 - Composizione .....	“ 15
3.3 - Professionalità .....	“ 16
3.4 - Collocazione organizzativa .....	“ 17
3.5 - Incontro del Comitato con i Servizi .....	“ 18
3.6 - La Conferenza dei Servizi di controllo interno .....	“ 18
4. L'analisi delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione relative al 2002 ...	“ 19
4.1 - Il processo di programmazione strategica .....	“ 19
4.2 - Le procedure di adozione delle Direttive .....	“ 20
4.3 - La struttura delle Direttive .....	“ 29
5. Il controllo di gestione nei Ministeri: i risultati dell'indagine conoscitiva del Progetto <i>Governance</i>	“ 41

### PARTE SECONDA

#### VALUTAZIONI E PROSPETTIVE

6. Valutazioni sullo stato dei processi di programmazione strategica e dei sistemi di controllo interno .....	“ 47
6.1 - La qualità del processo di programmazione strategica nel 2002 .....	“ 47
6.2 - Le caratteristiche delle Direttive ministeriali .....	“ 50
6.3 - La funzionalità dei Servizi di controllo interno .....	“ 52
7. Raccomandazioni e prospettive .....	“ 53
7.1 - Raccomandazioni .....	“ 53
7.2 - Gli interventi effettuati nel 2002 .....	“ 55
7.2.1 - La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2003.....	“ 55
7.2.2 - L'attività di sensibilizzazione del Comitato .....	“ 56
7.3 - Interventi a medio termine .....	“ 57
7.3.1 - Controllo di gestione e valutazione dei dirigenti .....	“ 57
7.3.2 - Raccordo della programmazione strategica alla programmazione finanziaria .....	“ 58

## **PREMESSA**

*Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato è stato istituito dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 che ne prevede la collocazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

*Il Comitato è composto da non più di sei membri, scelti tra esperti di chiara fama, anche stranieri, in metodologia della ricerca valutativa e nelle discipline economiche, giuridiche, politologiche, sociologiche e statistiche.*

*Ai componenti del Comitato si applica l'articolo 31 della legge 23 agosto 1988, n. 400 il quale stabilisce che i decreti di conferimento di incarico ad esperti, nonché quelli relativi a dipendenti di amministrazioni pubbliche diverse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri o di enti pubblici (...), ove non siano confermati entro tre mesi dal giuramento del Governo, cessano di avere effetto. Ciascun membro del Comitato non può durare complessivamente in carica per più di sei anni.*

*Il Comitato formula, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o di programmi operativi plurisettoriali.*

*Il Comitato svolge la propria attività avvalendosi dell'Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico. Nell'ambito dell'Ufficio opera, ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 gennaio 2001, l'Osservatorio sui controlli interni che fornisce indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno.*

*Cura inoltre la tenuta e l'aggiornamento della banca-dati (accessibile in via telematica ed alimentata dalle Amministrazioni dello Stato), alla quale affluiscono in ogni caso le Direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.*

*Il Comitato è stato costituito, in prima composizione, dal Ministro per la Funzione Pubblica con decreto del 19 maggio 2000. Lo stesso Ministro, in data 20 dicembre 2001, ha provveduto alla sua ricostituzione.*

*Il nuovo Comitato (<http://www.governo.it/Presidenza/CVCS/index.html>), insediatosi nel gennaio 2002, è composto dal Prefetto Mauro Zampini, che lo presiede, dal Prof. Giovanni Azzone, dal Cons. Giuseppe Cogliandro, dal Prof. Carlo Lefebvre, dal Dott. Marco Pirri e dal Dott. Adriano Soi.*

*Il primo rapporto del Comitato “I controlli interni nei Ministeri” è stato pubblicato nel mese di maggio 2001.*

*Obiettivo del presente rapporto è di analizzare i processi di programmazione strategica e i sistemi di controllo interno dei Ministeri, metterne in luce i punti di forza e i punti di debolezza e suggerire in prospettiva gli interventi necessari per migliorare la qualità dell'azione delle amministrazioni statali.*

*Il rapporto è organizzato in due parti. La prima illustra l'attività del Comitato volta a rilevare lo stato dei processi di programmazione strategica e dei sistemi di controllo interno.*

*L'analisi del Comitato è completata con la descrizione delle strutture di controllo di gestione operanti nell'ambito dei Ministeri, risultante dall'indagine conoscitiva effettuata dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il Progetto “Governance”, che ha la finalità di monitorare e assicurare alle amministrazioni pubbliche un'azione di sostegno nella realizzazione dei processi di cambiamento, orientandole all'idea guida della governance.*

*La seconda parte del rapporto contiene le valutazioni del processo di programmazione strategica e della funzionalità dei Servizi di controllo interno, nonché l'indicazione delle prime misure adottate nel 2002 per correggerne le criticità e degli ulteriori interventi a medio termine ritenuti necessari per migliorare le performances delle amministrazioni statali.*

## EXECUTIVE SUMMARY

Il rapporto sintetizza i risultati dell'analisi del processo di programmazione strategica e dei sistemi di controllo interno nei Ministeri.

L'analisi è fondata sull'esame delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione emanate nel 2002, su colloqui con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con i Ministri e su incontri con i Servizi per il controllo interno, nonché sull'indagine conoscitiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, effettuata attraverso il Progetto *Governance*.

I principali risultati possono essere così riassunti:

?? la qualità del processo di programmazione strategica – risultante dall'individuazione delle priorità politiche da parte del Ministro e dalla proposta, formulata dai responsabili amministrativi, di un insieme limitato di programmi coerenti con le priorità politiche -, presenta una qualità medio/alta solo in pochi Ministeri.

Al contrario, negli altri casi, il processo di programmazione è considerato dalle amministrazioni come mero adempimento formale, destinato a tradursi in uno spreco di risorse.

La bassa qualità del processo di programmazione deriva in buona parte dalla scarsa partecipazione ad esso dei Ministri e dei Servizi di controllo interno, che hanno il compito istituzionale di presidiare la programmazione.

Si deve tenere conto però del fatto che in molte amministrazioni il processo di programmazione è stato attivato prima del rinnovo dei Servizi.

E' auspicabile quindi che nel prossimo ciclo di programmazione si assista ad un maggiore coinvolgimento degli stessi;

?? considerazioni analoghe valgono naturalmente per la qualità delle Direttive ministeriali, esprimibile come la sintesi della coerenza interna (articolazione della Direttiva in un sistema coordinato e

gerarchico di obiettivi) e della coerenza esterna (coerenza tra le priorità politiche indicate nella Direttiva e le politiche governative di interesse del Ministero, nonché coerenza della Direttiva ministeriale con la Direttiva del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 e, nel caso di politiche pubbliche che interessano più Ministeri, coerenza tra le priorità indicate nelle Direttive dei Ministri interessati).

Anche qui, solo in alcuni casi esiste, almeno dal punto di vista formale, una buona coerenza esterna.

Questi casi sono normalmente caratterizzati dal coinvolgimento dei vertici politici nel processo di programmazione e dallo stile direzionale esistente nel Ministero.

La coerenza interna appare invece legata in modo significativo al grado di professionalità dei Servizi di controllo interno;

?? la dotazione di personale dei Servizi di controllo interno è consistente (230 persone, di cui 35 negli organi di direzione, 4 consulenti esterni e le altre 191 nelle strutture di supporto). Il suo costo può essere stimato, limitandosi all'attuale contingente, in circa 10 milioni di euro all'anno, senza contare il costo del tempo impiegato dalle strutture di *line* nel processo di programmazione strategica e il costo delle risorse (informatica, consulenze esterne) strumentali allo stesso processo di programmazione.

Le risorse umane impegnate nel processo di programmazione, pur quantitativamente significative, non sempre dispongono delle professionalità necessarie. Oltre i due terzi del personale qualificato (membri degli organi di direzione, dirigenti e consulenti esterni) dei Servizi sono di formazione giuridico-amministrativa, mentre del tutto esigua si palesa la professionalità economico-organizzativa (appena 4 persone su 73).

Complessivamente, il quadro delineato suggerisce i seguenti interventi per aumentare l'efficacia del processo di programmazione:

- ?? è necessario un coinvolgimento molto più forte e generalizzato di quello attuale dei Ministri nel processo di programmazione, in quanto la gran parte delle Direttive manca di una chiara esplicitazione delle priorità politiche e si limita a recepire le proposte delle strutture amministrative;
- ?? per migliorare la coerenza esterna delle Direttive è necessario sviluppare un processo di programmazione a cascata, a partire dal Programma di Governo, assicurando l'integrazione tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria;
- ?? per migliorare la coerenza interna della programmazione nei singoli Ministeri, è necessario:
  - prevedere e incentivare interventi formativi sul management pubblico tesi ad assicurare lo sviluppo delle professionalità in materia di programmazione, controllo e valutazione;
  - assicurare ai Servizi di controllo interno una composizione equilibrata, in grado di garantire la presenza nelle amministrazioni di competenze gestionali e organizzative;
  - 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);
  - ripensare l'assetto organizzativo interno, privilegiando l'adozione di strutture "per processo".

Gli interventi effettuati nel 2002 hanno riguardato (oltre l'attività di sensibilizzazione, da parte del Comitato tecnico scientifico, dei principali attori del processo di programmazione strategica) la predisposizione della

Direttiva del Consiglio dei Ministri recante “Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2003”.

La Direttiva, sulla base delle criticità emerse in sede di applicazione della precedente Direttiva dello stesso Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001, definisce ulteriori indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica e prosegue nell’azione finalizzata a migliorare la qualità delle Direttive generali dei Ministri in termini di coerenza interna ed esterna e di chiarezza espositiva.

Nel corso del 2003, il Comitato, in collaborazione con alcuni Servizi di controllo interno, metterà in cantiere progetti sperimentali di controllo di gestione e predisporrà una bozza di Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione.

Quanto alla valutazione dei dirigenti, è necessario, come precisa la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 novembre 2002, che, conclusa la fase progettuale iniziata l’anno scorso, le Amministrazioni passino ad una prima sperimentazione dei sistemi di valutazione, presentando al Dipartimento della Funzione Pubblica, entro il 31 dicembre 2003, una dettagliata relazione sull’esperienza maturata. Il Comitato si riserva di adottare le necessarie iniziative per sostenere le amministrazioni statali nella fase di sperimentazione dei sistemi di valutazione.

A medio termine, dovrà infine darsi soluzione al problema del raccordo tra la programmazione strategica – che si conclude con l’emanazione delle Direttive annuali contenenti la fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori -, e la programmazione finanziaria, volta a definire, attraverso l’approvazione del bilancio dello Stato, l’allocazione delle risorse.

Al riguardo, appare necessario che il processo di programmazione strategica sia avviato, all'interno dei Ministeri, a partire dai mesi di febbraio/marzo, prima dell'inizio della procedura di formazione del bilancio.

## **PARTE PRIMA**

### **STATO DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO NEI MINISTERI**

#### *1. Programma di attività del Comitato tecnico scientifico per l'anno 2002*

L'obiettivo generale del Programma di attività per il 2002 (Allegato 1), adottato nella riunione del 1° marzo 2002 e trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 7 marzo 2002, era quello di fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la Funzione Pubblica orientamenti e proposte per il “governo dell'amministrazione”.

Questo obiettivo generale si articolava in due obiettivi specifici:

- ?? analizzare lo stato dell'azione amministrativa all'interno dei Ministeri, in termini di sistemi di programmazione strategica e di monitoraggio e di livello delle prestazioni amministrative;
- ?? proporre elementi utili alla elaborazione di una nuova Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la predisposizione delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione.

Per la realizzazione di questi obiettivi specifici erano previste le seguenti linee di azione:

- ?? analisi delle Direttive ministeriali per il 2002 e ricognizione dei processi e delle risorse utilizzate per il controllo strategico nei Ministeri;
- ?? elaborazione di una proposta del processo di programmazione finanziaria e strategica per le amministrazioni dello Stato;
- ?? svolgimento di attività di informazione e formazione a supporto del processo di programmazione;

?? costruzione di un sistema di indicatori per la misurazione delle prestazioni delle attività strumentali.

Per ciascuna linea di azione era allegato, nel programma di attività, un piano esecutivo di azione.

A conclusione dell'attività svolta nel 2002, il Comitato si riservava di predisporre:

?? una relazione riservata da presentare al Presidente del Consiglio dei Ministri;

?? un rapporto sullo stato dei controlli interni.

## *2. Le indagini del Comitato tecnico scientifico e del Dipartimento della Funzione Pubblica*

### *2.1 – Gli incontri del Comitato con il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri*

Nel periodo 19 aprile – 9 ottobre 2002, il Comitato è stato ricevuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri dell'Interno; della Giustizia; della Difesa; dell'Economia e Finanze (a causa di impegni sopravvenuti, il colloquio si è svolto con il delegato del Ministro); delle Attività Produttive; delle Infrastrutture e Trasporti; della Salute; per i Beni e Attività Culturali, nonché dai Ministri per la Funzione Pubblica, gli Affari Regionali, i Rapporti con il Parlamento e l'Innovazione e Tecnologie. Il calendario degli incontri è riportato nell'Allegato 2.

## *2.2 – Le interviste del Comitato con i Servizi di controllo interno*

Nei mesi di aprile e maggio 2002, il Comitato ha intervistato i componenti dei Servizi di controllo dei Ministeri degli Affari Esteri; del Lavoro e Politiche Sociali; della Difesa; delle Comunicazioni; delle Attività Produttive; per i Beni e Attività Culturali; dell'Economia e Finanze; delle Politiche Agricole e Forestali; delle Infrastrutture e Trasporti; dell'Istruzione, Università e Ricerca; dell'Interno; della Salute; della Giustizia e dell'Ambiente e Tutela del Territorio. Il calendario degli incontri è specificato nell'Allegato 3.

## *2.3 – L'indagine conoscitiva del Dipartimento della Funzione Pubblica (Progetto Governance)*

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'espletamento del Progetto *Governance*, ha effettuato, in raccordo con il Comitato tecnico scientifico, una ricognizione presso i Ministeri, per

- ?? ricostruire i processi di predisposizione delle Direttive ministeriali per il 2002;
- ?? rilevare le criticità dei processi;
- ?? analizzare il quadro dei sistemi di controllo di gestione.

La ricognizione è stata realizzata, nel periodo aprile-luglio 2002, attraverso 65 interviste con i Capi di Gabinetto, i Capi Dipartimento e i Segretari generali dei Ministeri. Il calendario delle interviste è indicato nell'Allegato 4.

### *3. I Servizi di controllo interno*

#### *3.1 – Compiti*

I Servizi di controllo interno (SECIN) sono le strutture che svolgono i compiti di “valutazione e controllo strategico” nelle Amministrazioni dello Stato.

Essi supportano l’attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo.

In particolare (decreto legislativo n. 286 del 1999), i SECIN:

- (a) verificano l’effettiva attuazione delle Direttive annuali per l’attività amministrativa e la gestione e degli altri di indirizzo politico dei Ministri, mediante l’analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni delle Amministrazioni (previste dalle leggi), gli obiettivi (stabiliti dai Ministri con le Direttive annuali), le scelte operative (effettuate dai dirigenti) e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, rilevando gli eventuali scostamenti, i fattori ostativi, le responsabilità e i possibili rimedi;
- (b) possono “fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell’amministrazione” (articolo 6, comma 3). Considerato che l’attività di valutazione e controllo strategico, il controllo di gestione e l’attività di valutazione del personale dirigenziale devono essere svolti in modo integrato (articolo 1, comma 2, lettera d), consegue, primo, che l’intervento dei SECIN per definire la “sistematica” dei controlli interni è obbligatorio, e non facoltativo; secondo, che la sistematica deve garantire, appunto, l’esercizio integrato;
- (c) possono svolgere, anche su richiesta dei Ministri, “analisi su politiche e programmi specifici delle amministrazioni;
- (d) supportano le amministrazioni nella determinazione delle “modalità operative per l’attuazione del controllo di gestione”

(articolo 4, comma 2). Questo compito di sostegno non è esplicitamente previsto, ma si ricava dalla logica del sistema, dato che i SECIN rappresentano nell'ambito dei Ministeri le strutture di riferimento in materia di controllo interno;

- (e) collaborano con i Ministri nella vigilanza “sugli adempimenti organizzativi ed operativi che fanno carico agli uffici dirigenziali di livello generale per l'esercizio delle altre funzioni di valutazione e controllo” (articolo 10, comma 1), ossia delle funzioni diverse da quella di valutazione e controllo strategico. Valgono qui le considerazioni già svolte circa l'attribuzione implicita, nel silenzio della legge, di questa funzione ai SECIN;
- (f) forniscono elementi ai Ministri per la valutazione dei dirigenti di vertice, destinatari delle Direttive annuali;
- (g) supportano i Ministri nella definizione, in sede di Direttiva annuale, dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione;
- (h) partecipano alla progettazione del “sistema informativo statistico unitario” del quale si avvalgono “il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali” (articolo 9, comma 1). Attesa la posizione sovraordinata del SECIN rispetto alle varie strutture di controllo di gestione del Ministero di pertinenza, è evidente il suo ruolo direzionale nella progettazione del sistema informativo;
- (i) presentano annualmente ai Ministri relazioni riservate sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni.

Nell'esercizio delle loro funzioni, i SECIN possono utilizzare gli esperti con gli stessi criteri degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri. Essi, infine, sono esentati dall'applicazione delle disposizioni contenute nella legge n. 241 del 1990 sull'accesso ai documenti amministrativi e della norma

(articolo 1, comma 3, legge n. 20 del 1994) concernente l'obbligo di denuncia alla Procura della Corte dei conti di fatti configurabili come danni erariali.

La Direttiva annuale 2002 del Ministro delle Comunicazioni assegna al SECIN, in aggiunta alle funzioni istituzionali, l'analisi dei sistemi organizzativi dei singoli Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) e delle disposizioni ed elementi oggetto di esposti all'Ufficio Relazioni con il Pubblico o ad altri organi centrali, nonché il compito di accertare gli effetti prodotti dalle norme per la semplificazione delle procedure amministrative.

### *3.2 – Composizione*

A differenza di precedenti norme (per esempio, articolo 3-*quater* della legge n. 273 del 1995), il decreto legislativo n. 286 del 1999 non contiene indicazioni sulla composizione dei Servizi di controllo interno, limitandosi a prevedere:

- ?? la possibilità di configurare la direzione dei SECIN come organo monocratico o organo collegiale;
- ?? la facoltà di ricorrere ad esperti estranei alla pubblica amministrazione, anche per l'organo di direzione;
- ?? l'autonomia operativa;
- ?? il collegamento operativo dei SECIN con gli Uffici di statistica.

Come risulta dai regolamenti di costituzione dei SECIN, i cui estremi sono riportati nell'Allegato 5, l'organizzazione del SECIN è articolata su due livelli: un organo di direzione, di regola collegiale, e una struttura di supporto, organizzata secondo i normali criteri gerarchici.

La consistenza complessiva (Tabella 1) del personale dei SECIN è di 230 persone (su un organico teorico di oltre 257 unità), di cui 35, pari al 15%, membri degli organi di direzione e 4 consulenti esterni. Le strutture utilizzano in totale 191 persone, di cui 34 (18%) con qualifica dirigenziale.

**Tabella 1 – Consistenza del personale dei Servizi di controllo interno**

M. NISTERI/ CC MPOSIZIO NE SECIN	AFFARI ESTERI	INTER.	GIUST.	DIFESA	ECON. E FINAN.	ATTIV. PROD.	COM.	POL. AGR. E FOR.	AMB. E TUT. TERR.	INFR. E TRASP.	LAV. E POL. SOC.	SALUTE	ISTRUZ. UNIV. E RIC.	BENI E ATT. CUL.	TOTALI
<b>Organo di Direzione</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b> <sup>(1)</sup>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>35</b>
<b>Struttura</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>191</b>
Dirigenti di prima fascia	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Dirigenti di seconda fascia	-	5	-	2	3	2	2	-	2	1 <sup>(2)</sup>	3	5	7	-	32
Personale amministrativo	5	8	11	4	37	5	7	7	12	12	14	10	19	6	157
<b>Consulenti esterni</b>	<b>1</b>	-	-	-	<b>1</b>	<b>2</b> <sup>(3)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>4</b>
<b>Totali</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>47</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>230</b>

<sup>(1)</sup>Organo monocratico. Dall'8 ottobre 2002 la direzione dell'Ufficio risulta vacante.

<sup>(2)</sup> Più un secondo dirigente del Gabinetto del Ministro con incarico di coordinamento e di collaborazione con il Servizio di controllo interno.

<sup>(3)</sup> Collaborazioni previste fino al 30/6/2002 e fino al 31/12/2002.

### 3.3 – Professionalità

La nuova normativa non prescrive specifici requisiti professionali per l'appartenenza ai Servizi di controllo interno. La natura dei compiti demandati agli stessi richiede tuttavia il possesso di competenze gestionali, organizzative e di metodologia della valutazione.

Si constata, invece (tabelle 2 e 3), che la maggior parte (circa il 67%) del personale qualificato dei SECIN (membri degli organi di direzione, dirigenti e consulenti esterni) è di formazione giuridico-amministrativa, mentre del tutto esigua si palesa la professionalità economico-organizzativa (appena 4 persone su 73).

**Tabella 2 – Titoli di studio dei componenti (\*) dei Servizi di controllo interno**

MINI TERI/ DISCIPLINE	AFFARI ESTERI	INTER.	GIUST.	DIFESA	ECON. E FINAN.	ATTIV. PROD.	COMUN.	POL. AGR. E FOR.	AMB. E TUT. TERR.	INFR. E TRASP.	LAV. E POL. SOC.	SALUTE	ISTRU. Z. UNIV. E RIC.	BENI E ATT. CUL.	TOTALI
<b>Giuridiche e sociologiche</b> (giurisprudenza + scienze politiche + sociologia)	2	5	-	3	6	4	2	3	3	4	3	4	8	2	<b>49</b>
<b>Economiche</b> (economia e commercio + statistica)	-	1	1	2	3	3	-	-	-	1	1	1	1	1	<b>15</b>
<b>Tecnico-scientifiche</b> (ingegneria + fisica + medicina)	1	-	-	1	1	-	1	-	-	2	-	1	-	-	<b>7</b>
<b>Umanistiche</b> (lettere)	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	<b>2</b>
<b>Totali</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>73</b>

(\*) Membri degli organi di direzione, dirigenti e consulenti esterni

**Tabella 3 – Profili professionali dei componenti dei Servizi di controllo interno**

Profili professionali	Membri organi di direzione	Dirigenti	Consulenti esterni	Totale
<b>Giuridico- amm.vo-contabile</b>	25 *	24	1	50
<b>Tecnico</b>	3	2	1	6
<b>Economico-finanziario-statistico</b>	5**	7	1	13
<b>Economico-organizzativo</b>	2***	-	2^	4
<b>Totali</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>73</b>

\* di cui 6 magistrati e avvocati dello Stato, 3 professori universitari in materie gius-pubblicistiche

\*\* di cui 1 prof.essere universitario in materia economico-finanziaria

^ di cui 1 professore universitario in materia economico organizzativa

\*\*\* 1 consulente aziendale esperto in analisi organizzativa, strategia, marketing e qualità ed 1 professore universitario in materia economico-organizzativa

### 3.4 – Collocazione organizzativa

L'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1999 prevede l'incardinazione dei Servizi di controllo interno nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro, che hanno esclusive competenze di

supporto e di raccordo con l'amministrazione (articolo 14, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 2001). Al riguardo, va però rilevato che nel contesto di questi Uffici solo i SECIN godono di autonomia.

Oltre ai SECIN, esistono presso i Ministeri altre risorse professionali. Nel Ministero dell'Interno è previsto un Consigliere per la programmazione strategica che coadiuva il Ministro nella definizione degli indirizzi e dei programmi di carattere politico – amministrativo. Presso il Ministero della Giustizia è stata istituita la Commissione per la valutazione dei dirigenti che provvede alla verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti. Infine, nei Ministeri della Salute e delle Politiche Agricole e Forestali operano speciali Comitati con compiti di natura strategica.

### *3.5 – Incontro del Comitato con i Servizi*

Il 27 novembre 2002 ha avuto luogo, presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, un incontro tra il Comitato tecnico scientifico e i Servizi di controllo interno per approfondire il ruolo dei SECIN, con particolare riguardo ai compiti che essi sono chiamati a svolgere in attuazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002. Nel corso dell'incontro è stata prospettata l'opportunità di costituire una rete dei SECIN. I partecipanti alla riunione sono riportati nell'Allegato 6. Gli atti dell'incontro saranno pubblicati, a cura del Comitato.

### *3.6 – La Conferenza dei Servizi di controllo interno*

A seguito delle indicazioni emerse durante l'incontro del 27 novembre 2002 tra Comitato tecnico scientifico e Servizi di controllo interno, l'11 dicembre si è tenuta, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, una

riunione dei rappresentanti dei SECIN, alla quale ha partecipato un membro del Comitato e un dirigente dell'Ufficio di supporto.

Nel corso della riunione è stato deciso di costituire la Conferenza dei Servizi di controllo interno delle Amministrazioni dello Stato, con il coordinamento del Comitato che, per tale compito, si avvarrà dell'Ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico.

#### *4. L'analisi delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione relative al 2002*

##### *4.1 – Il processo di programmazione strategica*

L'analisi del processo di programmazione strategica nelle amministrazioni dello Stato, sintetizzata in questo rapporto, è stata condotta dal Comitato tecnico scientifico con un duplice obiettivo:

- ?? fornire una ricognizione sistematica della situazione attuale dei processi di programmazione;
- ?? individuare le principali criticità dei processi di programmazione, in modo da disporre di una base di conoscenze significativa per proporre interventi normativi e organizzativi a supporto del miglioramento dei processi;

Nell'analisi, il Comitato ha operato attraverso:

- ?? la ricostruzione, sulla base dei documenti disponibili, del processo di programmazione all'interno dei singoli Ministeri e del suo "risultato formale", costituito dalla Direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione dei Ministri. L'analisi della documentazione è stata in generale esaustiva; fa eccezione il caso del Ministero dell'Ambiente, che ha emanato la relativa Direttiva

per l'anno 2002 solo alla fine di giugno, priva peraltro dei programmi esecutivi d'azione concernenti gli obiettivi assegnati;  
?? l'interazione con i principali soggetti coinvolti nel processo di programmazione:

- o i Ministri, in quanto vertici politici e come tali legittimati all'individuazione delle priorità politiche da assegnare all'amministrazione;
- o i Servizi per il controllo interno (SECIN), deputati a supportare, dal punto di vista metodologico, il processo di programmazione strategica, sia in fase di individuazione degli obiettivi che in fase di monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa;
- o i responsabili dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA), che, in quanto vertici amministrativi, hanno il compito di assicurare la realizzazione delle indicazioni politiche.

#### *4.2 – Le procedure di adozione delle Direttive*

Il presente paragrafo contiene una breve descrizione delle procedure adottate dai vari Ministeri per l'adozione delle Direttive per l'attività amministrativa e la gestione relative al 2002. Le procedure qui esposte sono state ricostruite sulla base delle informazioni acquisite dal Comitato durante le interviste con i SECIN, svoltesi nei mesi di aprile-maggio 2002.

##### *Ministero degli Affari Esteri*

Il processo di elaborazione della Direttiva per il 2002 è stato avviato nel mese di ottobre 2001 e su di esso ha notevolmente influito, come elemento di stimolo, il questionario della Corte dei conti sullo stato di attuazione del

decreto legislativo n. 286 del 1999. Il processo è stato coordinato dal Segretariato generale, in stretta collaborazione con il SECIN.

Il Servizio ha svolto assistenza nei confronti dei dirigenti generali titolari di CRA o di loro delegati nella elaborazione della proposta di Direttiva ed è intervenuto, in particolare, sulla determinazione del numero degli obiettivi. A ciascuna Direzione generale era stato richiesto di indicarne 5, ma la tendenza generale è stata di fissarne di più, spesso assumendo erroneamente come obiettivi le missioni istituzionali.

L'intervento del SECIN è consistito nella riduzione del numero degli obiettivi e nella correzione degli errori di metodo nella costruzione degli stessi. Nel corso del processo di elaborazione della Direttiva, il Servizio si è avvalso di una consulenza esterna e ha avuto alcuni contatti con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### *Ministero dell'Interno*

La procedura di elaborazione della Direttiva ha preso l'avvio nel mese di novembre 2001 e, per i Dipartimenti del Ministero, si è concluso nel gennaio 2002. Per la prima volta sono stati coinvolte nella programmazione annuale le Prefetture; la relativa procedura si è conclusa il 15 marzo 2002.

Il processo di programmazione si è sviluppato secondo lo schema seguente:

- ?? definizione dell'indirizzo politico, in conformità alla Direttiva del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001;
- ?? collegamento tra piani e programmi e Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF);
- ?? elaborazione dello schema di Direttiva;
- ?? verifica di congruenza dello schema con il Programma di Governo;
- ?? messa a punto della Direttiva, diramazione e comunicazione.

Al processo hanno partecipato il Ministro, i 4 Capi Dipartimento, i Direttori centrali e i Prefetti. Il SECIN ha svolto un ruolo centrale nella redazione della Direttiva.

#### *Ministero della Giustizia*

Il SECIN è stato istituito – con un vertice direzionale – solamente il 9 maggio 2002, quando la Direttiva era ormai ultimata. L'intervento del Servizio si è quindi limitato ad un'ultima revisione del documento e, soprattutto, alla predisposizione della scheda informatica di rilevazione. Poiché il responsabile del SECIN è un esperto esterno, scelto direttamente dal Ministro, l'esperienza che questo Servizio si appresta a compiere appare meritevole di attenzione, in quanto potrebbe consentire una verifica sul campo delle impostazioni metodologiche di fondo che il Comitato ha fatto proprie, su questi aspetti, sin dall'inizio della sua attività.

Il processo di elaborazione della Direttiva – svoltosi dal 10 febbraio al 10 aprile del 2002 – è stato pertanto coordinato dal Gabinetto, con l'assistenza di una società di consulenza. Dopo l'individuazione degli obiettivi strategici – desunti dalle fonti “canoniche” di riferimento (Programma di governo, DPEF, Nota preliminare al bilancio, interventi parlamentari del Ministro, ecc.) – gli stessi sono stati illustrati ai responsabili dei Dipartimenti in un *workshop* tenuto dalla società di consulenza. Successivamente sono stati individuati gli obiettivi specifici ed i relativi piani di azione, mediante negoziazione tra i Capi dei Dipartimenti e i Direttori generali e con il coordinamento del Gabinetto, finalizzato a raccordare gli obiettivi operativi con quelli strategici ed indirizzare di conseguenza la stesura delle schede dei programmi di azioni.

#### *Ministero della Difesa*

Il SECIN è stato costituito il 1° dicembre 2001. La bozza della Direttiva era stata predisposta dal Gabinetto prima dell'adozione di quella del

Presidente del Consiglio. Il SECIN ha avviato la propria attività il 10 dicembre, con una riunione alla quale hanno partecipato i titolari dei CRA.

In questa occasione, è stata presentata una scheda informatizzata per la rilevazione – mediante collegamento in rete – dello stato di attuazione del processo di programmazione strategica. La scheda è stata successivamente affinata a seguito di un confronto tra lo stesso SECIN e i CRA, nell’ambito di un rapporto che lo stesso SECIN ha definito collaborativo.

Nel corso del processo di elaborazione della Direttiva vi sono stati alcuni contatti del Gabinetto con l’ufficio del Ministro per l’attuazione del Programma di Governo.

#### *Ministero dell’Economia e delle Finanze*

La costituzione del Ministero dell’Economia e delle Finanze, a partire dai preesistenti Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e Ministero delle Finanze, non ha ancora avuto alcun effetto sulla composizione del SECIN. Permangono infatti due distinti SECIN i quali, nonostante gli sforzi di auto-coordinamento, che hanno portato alla “costruzione” di un’unica Direttiva, operano in modo sostanzialmente autonomo.

Il processo di programmazione all’ex Ministero del Tesoro, in particolare, è iniziato con la predisposizione, da parte del SECIN, di alcune linee guida, poi approvate dal Ministro e inviate ai Capi dei Dipartimenti insieme alla modulistica. Gli obiettivi sono stati poi definiti dalle singole strutture, con il supporto metodologico del SECIN, che ha provveduto anche a eliminare alcuni obiettivi riconducibili in realtà a missioni istituzionali.

Nell’ex Ministero delle Finanze, il processo di programmazione si è articolato in due macroprocessi. Entro la fine di settembre 2001, in particolare, è stato predisposto, da parte del SECIN, l’atto di indirizzo per le Agenzie. La Direttiva del Ministro ha invece riguardato il Dipartimento delle politiche fiscali, i Monopoli, la Guardia di Finanza e la Scuola superiore

dell'economia e delle finanze; anche in questo caso, gli obiettivi sono stati proposti dalle strutture a partire da linee guide elaborate dal SECIN; non validate però dal vertice politico. Il SECIN ha poi fornito il supporto metodologico e consolidato le diverse proposte.

#### *Ministero delle Attività Produttive*

Il processo di pianificazione strategica è stato articolato in cinque fasi. E' iniziato verso la metà di ottobre 2001 e si è concluso, con l'emanazione della Direttiva, a dicembre. Le varie fasi possono essere sinteticamente descritte come segue:

- ?? prima fase: determinazione, a cura del Ministro, degli indirizzi politico – amministrativi e definizione dei conseguenti obiettivi strategici per le Direzioni generali;
- ?? seconda fase: elaborazione, da parte delle Direzioni generali, dei progetti di massima di loro competenza e discussione degli stessi con la Segreteria Tecnica e il SECIN in termini di compatibilità obiettivi strategici/progetti di massima;
- ?? terza fase: sviluppo dei progetti operativi concordati con le Direzioni generali;
- ?? quarta fase: negoziazione concernente il corretto rapporto tra le risorse e gli obiettivi dei progetti operativi. Gli attori di questa fase sono stati la Segreteria Tecnica, le Direzioni generali e il Gabinetto. Il SECIN è intervenuto in seconda battuta, principalmente per definire gli strumenti di valutazione;
- ?? quinta fase: emanazione della Direttiva da parte del Ministro che si è avvalso, per la redazione della stessa, del Gabinetto e della Segreteria Tecnica.

### *Ministero delle Comunicazioni*

Il processo di elaborazione della Direttiva è stato avviato nel mese di settembre 2001 con l'esame, ad opera del SECIN, delle Note preliminari degli stati di previsione, dalle quali sono state enucleate le principali politiche di settore.

Il Servizio ha quindi chiesto ai titolari dei CRA di indicare gli obiettivi strategici ed istituzionali e di specificare i programmi da attuare.

Dopo aver acquisito ed elaborato gli obiettivi indicati dai titolari dei CRA, nel periodo dicembre 2001 - gennaio 2002, il SECIN ha presentato e discusso lo schema di Direttiva nell'ambito di riunioni con i Direttori generali e il Capo di Gabinetto. Infine, nel gennaio 2002 il Ministro ha firmato la Direttiva.

Nel corso del processo di elaborazione della Direttiva il Servizio non si è avvalso di consulenze esterne e ha avuto contatti "non rilevanti" con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con gli uffici dei Ministri per l'attuazione del Programma di Governo e per l'Innovazione e le Tecnologie.

### *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*

Il processo di elaborazione della Direttiva ha avuto inizio alla metà di novembre 2001, con una lettera del Capo di Gabinetto ai Direttori generali avente ad oggetto la richiesta di proporre obiettivi coerenti con i documenti di programmazione del Governo e, soprattutto, con i documenti specifici del settore.

Le proposte presentate sono state poi oggetto di revisione da parte del SECIN, finalizzata in particolare ad eliminare gli obiettivi che costituivano una semplice riproposizione delle missioni istituzionali delle strutture; il processo è quindi terminato con due riunioni collegiali su una bozza della Direttiva, portata poi alla firma del Ministro.

L'intero processo è stato seguito dal Ministro, attraverso le riunioni settimanali del comitato strategico, di cui fanno parte, tra l'altro, il Capo di gabinetto, i Capi Dipartimento e il presidente del SECIN.

*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio*

La Direttiva del Ministro dell'ambiente è stata emanata solo il 20 giugno 2002, con quasi 6 mesi di ritardo rispetto alle scadenze previste. Il SECIN non è stato in alcun modo coinvolto, né dal Ministro né dal Capo di Gabinetto nella predisposizione della Direttiva, che è stata messa a punto dal Capo di Gabinetto.

*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

L'analisi del processo di elaborazione della Direttiva deve tenere presenti due elementi:

- ?? la nascita del Ministero come "fusione" del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dei Trasporti, con un processo ultimato dopo la stesura della Direttiva;
- ?? il completamento delle nomine dei nuovi Capi Dipartimento successivamente alla predisposizione della Direttiva; gli obiettivi sono stati quindi in parte definiti con dirigenti ai quali, al termine del processo, sono stati affidati altri incarichi.

Il processo è partito nel mese di ottobre 2001, con una richiesta generica del SECIN ai Capi Dipartimento di proporre gli obiettivi. Le proposte pervenute (complessivamente circa 300-350) sono state poi riorganizzate dal SECIN, che ha predisposto una bozza di Direttiva, presentata al Capo di Gabinetto e poi alla firma del Ministro.

Dopo la firma del Ministro, sono state messe a punto dal SECIN, con i referenti dei Capi Dipartimento, delle schede contenenti i programmi di azione relativi alle politiche pubbliche e agli obiettivi generali dell'azione

amministrativa, per la cui approvazione è stato emanato un apposito decreto, firmato dal Ministro nell'aprile del 2002.

#### *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Il processo di elaborazione della Direttiva ha risentito del tempo necessario per il rinnovo del SECIN, il quale è stato nominato il 3 dicembre 2001, pochi giorni prima della firma della Direttiva da parte del Ministro, e, di conseguenza, non è stato coinvolto nel processo.

L'elaborazione ha preso avvio nel novembre 2001; il processo è stato coordinato dal Capo dei 2 Dipartimenti, che ha redatto direttamente, con la sua segreteria, la parte iniziale della Direttiva sui compiti e sulle missioni istituzionali del Ministero e ha coinvolto i dirigenti generali nella predisposizione degli obiettivi operativi delle singole strutture. Il documento è stato infine presentato al SECIN, appena nominato, che, nell'arco di un paio di giorni, ha rivisto la parte iniziale della Direttiva cercando di darle un ordine logico, anche sulla base della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nell'intero processo non vi è stato e alcun intervento sostanziale del Ministro o del Capo di Gabinetto.

#### *Ministero della Salute*

Il processo di programmazione è stato atto effettuato due volte. Il primo è stato attivato in modo autonomo dal SECIN nel settembre del 2001. Nel mese di ottobre è stata indetta una riunione con l'Ufficio di Gabinetto e un componente del Comitato linee strategiche in materia di sanità, organo di supporto del Ministro. A valle della riunione, il SECIN, non avendo avuto indicazioni specifiche sulle priorità politiche, ha elaborato una propria ipotesi di obiettivi strategici e operativi e di indicatori conseguenti; la bozza di Direttiva è stata poi condivisa con i Capi Dipartimento e i Direttori generali e, infine, nel mese di febbraio trasmessa al Ministro per la firma.

A questo punto il processo si è interrotto; il Ministro non ha firmato la bozza e il Comitato linee strategiche in materia di sanità ha messo a punto un nuovo insieme di obiettivi (diverso da quello elaborato precedentemente dal SECIN) che è stato condiviso dal Ministro. Il processo di programmazione è quindi ripartito, secondo un approccio di tipo “top down”; i Capi Dipartimento hanno individuato gli obiettivi di propria competenza, tra quelli indicati dal Comitato, e, in tempi molto brevi (circa 20 giorni dall'individuazione dei nuovi obiettivi), il Ministro ha emanato la Direttiva.

#### *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

Il processo è stato attivato dalla Direttiva del Ministro emanata il 25 gennaio 2002. Successivamente, i Capi Dipartimenti hanno diramato le rispettive Direttive:

- Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici, in data 6 marzo 2002;
- Dipartimento per i servizi nel territorio e Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, in data 30 maggio 2002.

Sono poi stati fissati “a cascata” i sub-obiettivi che in specifiche schede trovano descritte in estrema sintesi le attività necessarie per il loro conseguimento ed i tempi entro i quali i vari responsabili devono conseguirli.

Il ruolo svolto dal SECIN è stato più “notarile” che di “motore”, anche perché alla data in questione esso appariva più come referente al Capo di Gabinetto, che come collaboratore diretto del Ministro.

#### *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

Il processo ha preso l'avvio dalle “linee guida” emanate dal Ministro in attuazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nell'incontro con il SECIN è emersa l'impressione di una certa emarginazione del Servizio dall'intero processo. Esso infatti non è stato mai contattato per le elaborazioni, generali e di settore. Il fulcro dell'intero

processo, che peraltro appare quasi sempre guidato da criteri solo “top down”, è stato il Capo di Gabinetto.

#### *4.3 – La struttura delle Direttive*

Si descrive qui di seguito sinteticamente la struttura delle Direttive annuali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione relative al 2002.

##### *Ministero degli Affari Esteri*

La Direttiva è articolata in cinque parti:

- ?? nella prima sono esposte le linee guida programmatiche generali per l'azione dell'amministrazione, riconducibili a quelle richiamate al punto 2 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- ?? nella seconda sono individuati 13 obiettivi strategici dell'amministrazione corrispondenti a priorità dell'azione di Governo, ciascuno dei quali è assegnato a una o più direzioni generali. Per ciascun obiettivo, il competente Centro di responsabilità amministrativa (CRA) doveva elaborare, entro il 28 febbraio 2002, un programma esecutivo di azione;
- ?? nella terza sono elencati circa 170 Obiettivi specifici dei CRA, corredati di circa 140 traguardi/fasi/indicatori;
- ?? nella quarta sono indicati i meccanismi di monitoraggio che fanno riferimento a due strumenti informatici appositamente creati per:  
(a) rilevare, con frequenza quadrimestrale, lo stato di avanzamento delle attività di realizzazione degli obiettivi; (b) permettere ai CRA di effettuare l'analisi economica dei costi delle attività/prodotti;
- ?? nella quinta è fissato al 30 giugno 2002 il termine entro il quale la Direzione generale del personale doveva provvedere a mettere a punto “criteri obiettivi per una puntuale valutazione annuale delle

prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati” conseguiti dai dirigenti non appartenenti alla carriera diplomatica, posto che il decreto legislativo n. 286 del 1999 non trova applicazione per i diplomatici, per i quali comunque un sistema di valutazione è già attivo.

#### *Ministero dell'Interno*

La Direttiva è strutturata in cinque parti:

- ?? Obiettivi generali delle politiche del Ministero, costituiti da
  - o politiche settoriali identificate come prioritarie (sulla base del DPEF, della legge finanziaria, dei documenti di programmazione o di leggi approvate e/o *in itinere*)
  - o semplificazione amministrativa
  - o contenimento della spesa
  - o digitalizzazione dell'amministrazione
  - o miglioramento della qualità dei servizi;
- ?? Altri obiettivi generali (significativi, misurabili e controllabili) riferiti all'attività amministrativa ed alla gestione dei CRA;
- ?? Caratteristiche dei sistemi di monitoraggio sulla realizzazione di obiettivi;
- ?? Caratteristiche generali per la definizione del sistema di valutazione dei dirigenti;
- ?? Indicazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate per il conseguimento degli obiettivi.

#### *Ministero della Giustizia*

La Direttiva consta di cinque parti:

- ?? nella prima sono richiamati i principali documenti normativi di riferimento e vengono espone le finalità della Direttiva,

l'articolazione degli obiettivi, le fasi del processo e gli attori coinvolti;

- ?? nella seconda sono indicati i 10 obiettivi generali in materia di giustizia che scaturiscono direttamente dalle linee tracciate in sede di Programma di Governo;
- ?? nella terza sono esposti gli obiettivi specifici dei singoli Dipartimenti, che appaiono correlati sia con i 10 obiettivi generali, sia con le politiche trasversali previste nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (semplificazione amministrativa, riduzione della spesa, digitalizzazione, qualità dei servizi);
- ?? nella quarta sono specificati l'attività di monitoraggio, di frequenza quadrimestrale, i relativi meccanismi ed il sistema di valutazione dei dirigenti, compresi quelli apicali;
- ?? nella quinta sono allegati i programmi esecutivi di azione, corredati di scadenze temporali, obiettivi e indicatori.

#### *Ministero della Difesa*

La Direttiva è articolata come segue:

- ?? obiettivi generali: dopo aver delineato il quadro politico di riferimento e confermato le missioni e i capisaldi dello strumento militare, la Direttiva individua alcuni "obiettivi programmatici", assimilabili agli obiettivi delle politiche pubbliche menzionati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- ?? "programmi esecutivi di azione" per le Forze Armate e l'Arma dei Carabinieri. Questi documenti, nonostante l'identica denominazione, non corrispondono a quelli indicati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Mancano infatti in essi gli elementi distintivi indicati nelle linee guida allegate alla Direttiva (obiettivi operativi, struttura responsabile, fasi). Sembra piuttosto che tali programmi – tutti o quasi di carattere spiccatamente

organizzativo – siano riconducibili agli “Obiettivi generali dell’azione amministrativa” previsti dalla citata Direttiva del Presidente del Consiglio;

?? indirizzi programmatici per il 2002, articolati per funzioni (Difesa, Sicurezza Pubblica e Funzioni esterne) e per settori (personale, esercizio, investimento) e rivolti alle diverse componenti (Interforze, Terrestre, Navale, Aerea, Carabinieri). In questo quadro vengono inseriti i programmi che, coerentemente con la tradizionale impostazione della Difesa, sono prevalentemente programmi di acquisizione di sistemi d’arma. Per l’Arma dei Carabinieri si tratta, invece, di obiettivi indicati piuttosto genericamente.

Le “Direttive generali per l’azione amministrativa e la gestione” sono assimilabili, in linea di massima, agli obiettivi generali di azione amministrativa previsti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio e si articolano in “direttive gestionali” per aree (Approvvigionamento, Personale, Tecnico-logistica, Uffici Centrali, Dipendenti dal Ministro) rivolte alle Direzioni generali e contenenti obiettivi assimilabili a quelli definiti “operativi” dalla Direttiva del Presidente del Consiglio.

L’ultima parte della Direttiva è dedicata al SECIN, incaricato di verificare l’attuazione delle scelte contenute nella stessa, “attraverso l’analisi preventiva della congruenza tra gli obiettivi fissati dal Ministro, le scelte operative effettuate dai titolari dei CRA e le risorse, umane, finanziarie e materiali assegnate”.

#### *Ministero dell’Economia e delle Finanze*

La Direttiva è costituita da due parti:

?? nella prima viene presentato un quadro sinottico degli obiettivi assegnati alle singole strutture, che sono ricondotti alle politiche

pubbliche di interesse del Ministero; il quadro è stato predisposto separatamente per l'Economia e per le Finanze;

- ?? nella seconda parte, vengono individuati, per ciascun Dipartimento:
- il contesto di riferimento, ovvero i principali obiettivi di *policy* che impattano sull'attività del Dipartimento;
  - gli obiettivi operativi e i relativi programmi di azione.

All'interno di questa struttura di massima, il formato specifico è differente per i Dipartimenti relativi all'Economia e per le strutture delle Finanze.

Per i programmi esecutivi di azione non inseriti nella Direttiva, è previsto il termine del 31 marzo 2002.

#### *Ministero delle Attività Produttive*

La Direttiva, destinata ai dirigenti preposti alle Direzioni generali, è articolata come segue:

- ?? Linee guida: sono sinteticamente enunciate 7 finalità che l'amministrazione dovrà perseguire nel rispetto di tre grandi direttrici:
- semplificazione
  - trasparenza
  - concorrenza

Lo scopo complessivo è quello di conseguire la prima missione indicata nell'Agenda del Governo, vale a dire il recupero di competitività del sistema Italia.

- ?? Obiettivi comuni: sono descritti in 4 Titoli e sono coerenti con gli indirizzi formulati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri:
- semplificazione amministrativa
  - contenimento della spesa
  - digitalizzazione

- miglioramento della qualità dei servizi
- ?? Obiettivi strategici delle Direzioni generali. In questa parte della Direttiva vengono individuati, per ognuna delle 12 Direzioni generali, una serie specifica di obiettivi ponderati in base alle priorità loro attribuite. Gli obiettivi di ogni Direzione generale sono compresi tra un numero minimo di 3 e un numero massimo di 6 obiettivi. Le ponderazioni attribuite variano da un massimo del 55% ad un minimo del 10% (obiettivo assegnato a tutte le Direzioni e concernente l'avvio del controllo di gestione). Alcuni obiettivi hanno l'indicazione di un termine temporale entro cui la Direzione interessata dovrà raggiungerlo.

#### *Ministero delle Comunicazioni*

La Direttiva ha la forma di un decreto ministeriale redatto in 16 articoli suddivisi in 4 capi ed accompagnato da 5 allegati (elenco degli obiettivi, controllo di gestione-metodologia e modulistica, valutazione dei dirigenti di prima fascia, valutazione dei dirigenti di seconda fascia, assegnazione dei fondi per l'anno finanziario 2002).

Nelle premesse del decreto sono richiamate, tra l'altro, le osservazioni formulate dal Comitato ("Primo rapporto sui controlli interni" del maggio 2001) e dalla Corte dei conti (Indagine intersettoriale sullo stato di attuazione del decreto legislativo n. 286/99). Nelle premesse viene altresì affermato che "per la prima volta si è fatto luogo alla redazione del bilancio in misura direttamente proporzionale agli obiettivi ed alle attività programmate".

Per quanto concerne i capi si può rilevare quanto segue:

- ?? il primo, intitolato "individuazione degli obiettivi", contiene un dettagliato elenco delle definizioni utilizzate nella Direttiva e, in quest'ambito, vengono individuati tre livelli di obiettivi (strategici, istituzionali e ordinari e/o residuali) non riconducibili a quelli previsti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio. Nell'art. 3,

intitolato “indirizzo politico” sono esposte, in sostanza, quelle che la Direttiva del Presidente del Consiglio definisce come “linee guida dell’azione amministrativa”, vale a dire “le priorità dell’azione di governo declinate all’interno della singola amministrazione”. Tali priorità settoriali (6) sono integrate dagli indirizzi comuni a tutti i ministeri fissati sia dalla Direttiva del Presidente del Consiglio che da quella del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie. Gli obiettivi sono contenuti nel primo degli allegati e sono: (a) divisi per CRA; (b) elencati per funzioni obiettivo secondo la classificazione fornita dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. E’ previsto che entro 15 giorni gli obiettivi siano articolati in obiettivi specifici e quindi assegnati ai settori operativi, una volta corredati dal relativo programma di azione, con indicazione del termine finale di attuazione, del risultato atteso e delle risorse finanziarie relative. Infine, il Segretario generale è incaricato di indicare le modalità e le strutture deputate a regolare i rapporti con i Direttori generali, gli obiettivi di incremento e razionalizzazione dell’organizzazione, nonché le modalità per la semplificazione dell’azione amministrativa;

?? il capo secondo riguarda il controllo di gestione, per il quale definisce la metodologia e gli indicatori (efficienza, efficacia, economicità), stabilendo nel contempo che le strutture ad esso preposte presso i CRA devono comunicare periodicamente al SECIN le risultanze dell’attività da essi svolta secondo modalità stabilite dal Servizio stesso. Nell’allegato sono riprodotti le schede-obiettivo e i modelli da usare per rilevare i dati, nonché le tabelle per esporre i risultati (stipendi, costi del personale, costi unitari dei prodotti, grado di efficienza ed economicità, indicatori di efficacia, confronto dei risultati ottenuti con quelli dell’anno precedente);

?? il capo terzo disciplina la valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, la cui metodologia è contenuta, rispettivamente, nel terzo e nel quarto allegato. E' previsto che la valutazione dei dirigenti apicali avvenga ad opera del Ministro sulla base degli elementi forniti dal SECIN e verte su: attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo, gestione delle risorse finanziarie, organizzazione del controllo di gestione, attività di valutazione del personale, competenza organizzativa. La valutazione dei dirigenti di seconda fascia è demandata al Segretario generale e ai Direttori generali e verte su: risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati, prestazioni fornite dall'ufficio diretto dal dirigente valutato, competenze organizzative;

?? il capo quarto contiene indicazioni per il SECIN che vanno oltre i compiti previsti dalla legge, come, ad esempio, l'analisi dei sistemi organizzativi dei singoli CRA e delle disposizioni ed elementi oggetto di esposti all'Ufficio Relazioni con il Pubblico o ad altri organi centrali.

#### *Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*

La Direttiva è costituita da tre parti:

- ?? nella prima vengono richiamate le linee strategiche generali per il settore agricolo e agro-alimentare;
- ?? nella seconda vengono identificati alcuni obiettivi operativi per ciascuna linea strategica e le strutture organizzative responsabili per ciascun obiettivo;
- ?? nella terza vengono elencati gli obiettivi qualificanti nell'ambito dell'ordinaria gestione dei CRA.

La Direttiva è completata dalla definizione del sistema di monitoraggio e dall'indicazione delle modalità di predisposizione del sistema di valutazione dei dirigenti.

Non sono inseriti nella Direttiva i programmi esecutivi di azione; tuttavia, nel corso dell'incontro con il Comitato è stata presentata una raccolta dei programmi predisposti dalle strutture a valle della approvazione della Direttiva, secondo quanto previsto nella Direttiva stessa.

*Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio*

La Direttiva è articolata in linee guida di carattere generale a cui dovranno conformarsi i programmi di attività per l'anno 2002; di seguito sono indicati gli obiettivi e le linee prioritarie dell'azione amministrativa per i Dipartimenti corredati dalle funzioni-obiettivo.

Il contenuto della Direttiva è generico e lacunoso. Essa si limita infatti alla elencazione di oltre 200 obiettivi, assolutamente eterogenei, molti dei quali costituiscono una semplice riproposizione delle missioni istituzionali. Non sono inclusi nella Direttiva i programmi esecutivi di azione relativi a tali obiettivi.

*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

La Direttiva, rivolta separatamente al Consiglio superiore dei lavori pubblici e alle strutture amministrative, si articola in tre parti:

- ?? nella prima vengono definiti gli obiettivi generali delle politiche pubbliche;
- ?? nella seconda si stabilisce che per ogni obiettivo si dovranno mettere a punto dei programmi di azione;
- ?? nella terza vengono attribuiti al responsabile di ciascun CRA alcuni obiettivi generali dell'azione amministrativa.

La Direttiva è completata dalla previsione della necessità di mettere a punto il sistema di monitoraggio, in connessione con il SISTAN, e il sistema di valutazione dei dirigenti.

### *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

La Direttiva è costituita da due parti:

- ?? nella prima vengono indicate le missioni istituzionali del Ministero e alcune linee guida, molto generali, sulle politiche di semplificazione amministrativa, di contenimento della spesa e di digitalizzazione dell'amministrazione.
- ?? nella seconda sono presentati 90 programmi attuativi. Per 75 di essi vengono riportati i risultati attesi dell'attività; in alcuni casi, vi sono indicazioni sulle fasi previste per il raggiungimento degli obiettivi (in modo spesso qualitativo e secondo un formato non standardizzato). Viene infine prevista la necessità di predisporre, entro il 30 giugno 2002, un sistema di valutazione dei dirigenti, senza tuttavia indicare specifiche linee guida per la sua messa a punto.

Non vi sono indicazioni sul monitoraggio della Direttiva; tuttavia il SECIN ha recentemente creato un gruppo di lavoro con i rappresentanti delle diverse direzioni generali, finalizzato a predisporre un sistema di monitoraggio della Direttiva, con inserimento delle schede relative su Intranet.

### *Ministero della Salute*

La Direttiva è costituita da due parti:

- ?? nella prima viene presentato un quadro generale e descrittivo delle priorità che il Ministero deve affrontare;
- ?? nella seconda vengono elencati gli obiettivi strategici di riferimento (16 in tutto per i due Dipartimenti), gli obiettivi operativi derivati da tali obiettivi strategici (42 complessivamente) e alcuni possibili indicatori di prestazione per ciascun obiettivo.

E' previsto che, entro 20 giorni dalla data di emanazione della Direttiva, vengano messi a punto i programmi attuativi relativi ai diversi obiettivi operativi. Per ciascun obiettivo, è prevista la specificazione delle principali

attività da realizzare, degli indicatori di risultato più significativi, del valore di riferimento per ciascuno di tali indicatori.

*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

La Direttiva è articolata in 4 sezioni:

- ?? Istruzione (13 obiettivi specifici)
- ?? Università (4 obiettivi specifici)
- ?? Ricerca Pubblica, Industriale e Universitaria (5 obiettivi specifici)
- ?? Attività di Controllo, Comunicazione e Internazionali (3 obiettivi specifici)

Per ogni Sezione vi è la premessa e la descrizione delle missioni e degli obiettivi da raggiungere che sono poi riepilogati in schede da trasmettere, a cura dei Capi Dipartimento, agli Uffici responsabili, peraltro non indicati nelle schede stesse.

In sintesi quindi le schede indicano:

- ?? obiettivo;
- ?? sintetica descrizione;
- ?? mese dell'anno entro il quale gli obiettivi devono essere conseguiti.

*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

La Direttiva, prendendo lo spunto dai riferimenti contenuti nella Direttiva del Presidente del Consiglio, richiama il ruolo del SECIN (nella realtà, poi, non valorizzato) e degli Uffici di Controllo di Gestione (di fatto, alla data, non ancora operativi) e segnala la necessità che, entro la fine del mese di giugno, il SECIN elabori sia una proposta per la valutazione dei dirigenti con la specificazione degli indicatori da utilizzare:

- ?? per l'incremento dell'offerta
- ?? per il miglioramento della gestione e della qualità dell'offerta
- ?? per l'incremento della domanda.

Viene inoltre prevista l'adozione di una adeguata contabilità analitica per i costi di funzionamento, avente come oggetti il sito museale/l'area/il servizio; infine, si indica la necessità del controllo della qualità dei servizi erogati.

La Direttiva individua poi una serie di interventi/progetti strumentali al conseguimento degli obiettivi del Ministero:

- ?? censimento, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale (pluriennale)
- ?? tecnologie ed infrastrutture
- ?? processi amministrativi ed operativi
- ?? formazione
- ?? portale della cultura italiana

Un ulteriore dettaglio è quindi dedicato ai progetti in materia informatica da conseguire nell'anno (mancano invece, come peraltro in tutta la Direttiva, i piani di azione di cui era prevista redazione entro 15 giorni dall'emanazione).

Essi sono:

- ?? sistemi delle infrastrutture
- ?? sistemi amministrativi
- ?? sistemi delle banche dati

Dopo questa ampia premessa vengono identificati gli obiettivi generali, con i relativi indicatori:

- ?? politiche di settore
- ?? semplificazione amministrativa e digitalizzazione
- ?? contenimento della spesa
- ?? miglioramento della qualità dei servizi

Successivamente i 4 obiettivi generali vengono suddivisi, per competenza, tra il Segretariato generale e le 8 Direzioni generali.

Nel finale della Direttiva si rinvia infine ai successivi 45 giorni per le indicazioni sui programmi, i piani e le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi di competenza.

5. *Il controllo di gestione nei Ministeri: i risultati dell'indagine conoscitiva del Progetto Governance*

Come si è accennato nel paragrafo 2.3, il Comitato non ha affrontato direttamente il tema del controllo di gestione. Si ritiene pertanto utile riportare in questo paragrafo, le valutazioni espresse in argomento dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del Progetto *Governance*: "Indagine conoscitiva (audit) sulle predisposizioni delle direttive annuali dei Ministri per l'anno 2002" (pag. 29).

"La ricostruzione del quadro dei sistemi di controllo di gestione nei Ministeri,"  
"ai sensi del D.Lgs. 286/99, e posizionati quindi, all'interno della struttura"  
"amministrativa (Dipartimenti, Direzioni generali) è stata svolta a partire"  
"dalle informazioni ottenute nelle interviste."

"E' corretto precisare che la suddetta ricostruzione è più puntuale nei casi dei"  
"Dicasteri che hanno già introdotto la struttura per dipartimenti."

"Le informazioni sono più generali nel caso dei dicasteri (Affari esteri, Beni"  
"culturali, Comunicazioni, PCM Segretariato generale) che hanno conservato"  
"il modello del Segretariato generale, perché non sono state effettuate le"  
"interviste ai dirigenti generali subordinati al Segretario generale."

"Analogha considerazione vale per i casi (Attività produttive, Ambiente,"  
"Istruzione, Università e Ricerca) in cui la struttura dipartimentale era"  
"prevista ma non era ancora attuata al momento di effettuazione della"

“indagine, per cui le interviste si sono dovute limitare ai soli Capi di”  
“Gabinetto, che non costituiscono la fonte più informata sul tema.”

“In ogni caso, è stato comunque possibile ricostruire nell’insieme un quadro”  
“sufficientemente attendibile per <misurare il polso> al sistema e verificare”  
“lo stato di implementazione dei sistemi.”

“La ricostruzione è stata effettuata con riferimento a tre viste.”

✍✍ **“la situazione nella istituzione e nel funzionamento delle strutture”**  
**“organizzative di staff dedicate alla gestione dei sistemi di”**  
**“controllo direzionale, all’interno dei dipartimenti e/o delle”**  
**“Direzioni generali.** Si è provveduto a verificare dove sono già state”  
“costituite o meno, se dispongono di professionalità ed organici”  
“adeguati, se sono entrate effettivamente in azione, ecc.;”

✍✍ **“lo stadio di attivazione e di consolidamento delle principali”**  
**“componenti di un sistema di controllo di gestione direzionale”**  
“(monitoraggio della spesa, contabilità economica, contabilità analitica”  
“per destinazione ai processi e/o ai prodotti, cruscotti direzionali, ecc.);”

✍✍ **“la situazione in essere delle iniziative di sviluppo di nuove”**  
**“soluzioni,** distinguendo tra ipotesi di intervento non risolutive né”  
“strutturate e, quindi considerate non sempre sostenibili e progetti”  
“strutturati (obiettivi definiti a priori, tempi certi, risorse umane e”  
“finanziarie adeguate, presenza di consulenza esterna di società”  
“specializzate, ecc.).”

“I risultati sono riassunti nello schema della successiva tavola 6, con”  
“riferimento alle tre viste descritte sopra.”

“Nell’archivio del Progetto Governance sono disponibili delle schede di”  
“maggiore dettaglio, una per ognuno dei dicasteri. Per la PCM è stata”  
“prodotta una unica scheda.”

tavola 6. Quadro sinottico dei sistemi di controllo di gestione direzionale

Ministeri/Dipartimenti		Unità organizzative dedicate al CdG	Sistemi consolidati di controllo di gestione	Iniziative/Progetti in corso o in avvio
PCM	Segretariato generale	○	○	○
	Dip. Funzione Pubblica	○	○	○
	Dip. Innovazione e tecnologie	○	○	○
	Dip. Affari Regionali	○	○	○
Altri Dipartimenti		○	○	○
Economia e Finanze	ex Tesoro	●	○	●
	ex Finanze	●	●	○
Difesa		○	○	○
Comunicazioni		○	○	○
Istruzione, Università e Ricerca		○	○	○
Interno		○	○	○
Infrastrutture e Trasporti		○	○	○
Politiche agricole e forestali		○	○	○
Attività produttive		○	○	○
Salute		○	○	○
Beni e Attività Culturali		○	○	○
Lavoro e Politiche sociali		○	○	○
Affari esteri		○	○	○
Giustizia		○	○	○
Ambiente		n.d.	n.d.	n.d.

Legenda: **Unità Organizzative dedicate e Sistemi consolidati di controllo di gestione direzionale**

n.d. dati non disponibili ○ non presente ○ parzialmente ● in fase avanzata

Legenda: **Iniziative/Progetti in corso o in fase di avvio**

n.d. dati non disponibili ○ nessuna iniziativa o non rilevanti ○ rilevanti, ma non risolutive è strutturate ● progetti strutturati

“A commento della tavola 6, si evidenziano le osservazioni seguenti:”

a) “Per quanto riguarda la vista delle **strutture organizzative dedicate al “controllo di gestione:”**

“gli elementi positivi riguardano la presenza di fermento e <voglia di”  
“fare> da parte dei responsabili di queste strutture di recente”  
“costituzione;”

“gli elementi di debolezza/criticità riguardano una diffusa situazione”  
“di disorientamento degli addetti che, non sempre, hanno le”  
“competenze e l’esperienza per affrontare una fase che, di fatto, è di”

“introduzione di sistemi completamente nuovi. Si lamenta una non”  
“sempre adeguata legittimazione da parte dei responsabili di vertice.”  
“L’altro elemento di criticità è comunque il ritardo nel”  
“completamento della mappa delle diverse strutture che è ancora”  
“largamente incompleta (specie a livello di staff alle direzioni”  
“generali di secondo livello). In generale, le strutture sono state”  
“costituite da poco tempo e non dispongono di organici adeguati (ad”  
“eccezione del Ministero dell’Economia e Finanze).”

- b) “Per quanto riguarda la seconda vista dello **stadio di sviluppo nella**”  
“**implementazione dei sistemi di controllo di gestione** (procedure,”  
“indicatori, sistemi informativi, ecc..) gli elementi sono quasi”  
“esclusivamente negativi. Si manifesta, infatti, una grave situazione di”  
“arretratezza e ritardo, con pochissime eccezioni (Ministero”  
“dell’Economia e delle Finanze – ivi compresa la sfera delle Agenzie,”  
“PCM Segretariato).”

“I sistemi attivi, quasi sempre, consistono in strumenti per il”  
“monitoraggio della spesa, qualche volta con un supporto anche nella”  
“fase iniziale di riparto delle risorse, ma sempre comunque in una logica”  
“esclusivamente finanziaria.”

“Esistono, in alcuni casi, dei sistemi sperimentali per il monitoraggio”  
“dell’avanzamento dei progetti, in generale per quelli contenuti nella”  
“Direttiva del Ministro.”

“Si aggiunge a questo, una ulteriore difficoltà derivata dalla non esatta”  
“nozione di controllo di gestione e di contabilità analitica, percezione”  
“deviata anche da iniziative degli anni precedenti che hanno individuato”  
“il controllo di gestione in sistemi con finalità diverse e non sempre”  
“pertinenti.”

“Da quanto emerso nelle interviste, si rilevano alcune esperienze di”  
“controllo di gestione o di contabilità analitica, riferite a sistemi”  
“finalizzati al controllo dell’esercizio della delega di spesa trasferita dal”

“titolare del CRA (e quindi delle disponibilità di bilancio) alle”  
“articolazioni organizzative subordinate, centrali o territoriali. Di fatto,”  
“un sistema di rendicontazione, indispensabile anche, per quanto”  
“consentito, al bilanciamento ed al riassetto interno delle risorse.”

“Questo aspetto di bilanciamento delle risorse, ampliato oltre il livello”  
“formale del controllo di disponibilità ed esteso a finalità di risultato”  
“specifico (l’obiettivo assegnato) introduce una prima logica di”  
“correlazione risorse-obiettivi-risultati che, seppure in forme non”  
“ancora particolarmente complesse e sofisticate, individua un potenziale”  
“percorso virtuoso verso il controllo direzionale.”

c) “Per quanto riguarda la terza vista, **le iniziative/progetti in corso per**”  
“**la introduzione di sistemi di controllo di gestione direzionale:**”

~~ES ES~~ “gli elementi positivi, emersi dalle interviste, riguardano una discreta”  
“numerosità delle iniziative, su stimolo dei responsabili delle nuove”  
“unità di controllo di gestione che sono con questo alla ricerca di un”  
“ruolo concreto e/o in alcuni casi su stimolo e sollecitazione dei”  
“Se.C.In. (...);”

~~ES ES~~ “gli elementi di criticità riguardano invece:”

- “la debolezza di gran parte delle iniziative che non sono”  
“configurate in veri e propri progetti, come sarebbe”  
“necessario data la complessità delle materia. Non sono quasi”  
“mai definiti gli obiettivi, i tempi, i costi, le modalità di”  
“lavoro, ecc..;”
- “il ricorso poco frequente alla consulenza esterna di società”  
“specializzate, anche per la lamentata non disponibilità di”  
“risorse finanziarie per acquisire i servizi. Questo è un limite”  
“se si osserva come, nelle uniche realtà in cui sono stati”  
“avviati dei sistemi, l’amministrazione si è sempre avvalsa del”  
“supporto di società di consulenza specializzate;”

- “in generale, mancano le competenze per affrontare il”  
“cambiamento ed, in particolare, per individuare un Action”  
“Plan credibile per l’avvicinamento dalla situazione attuale ai”  
“modelli <a tendere>.”

## PARTE SECONDA

### VALUTAZIONI E PROSPETTIVE

#### 6. *Valutazioni sullo stato dei processi di programmazione strategica e dei sistemi di controllo interno*

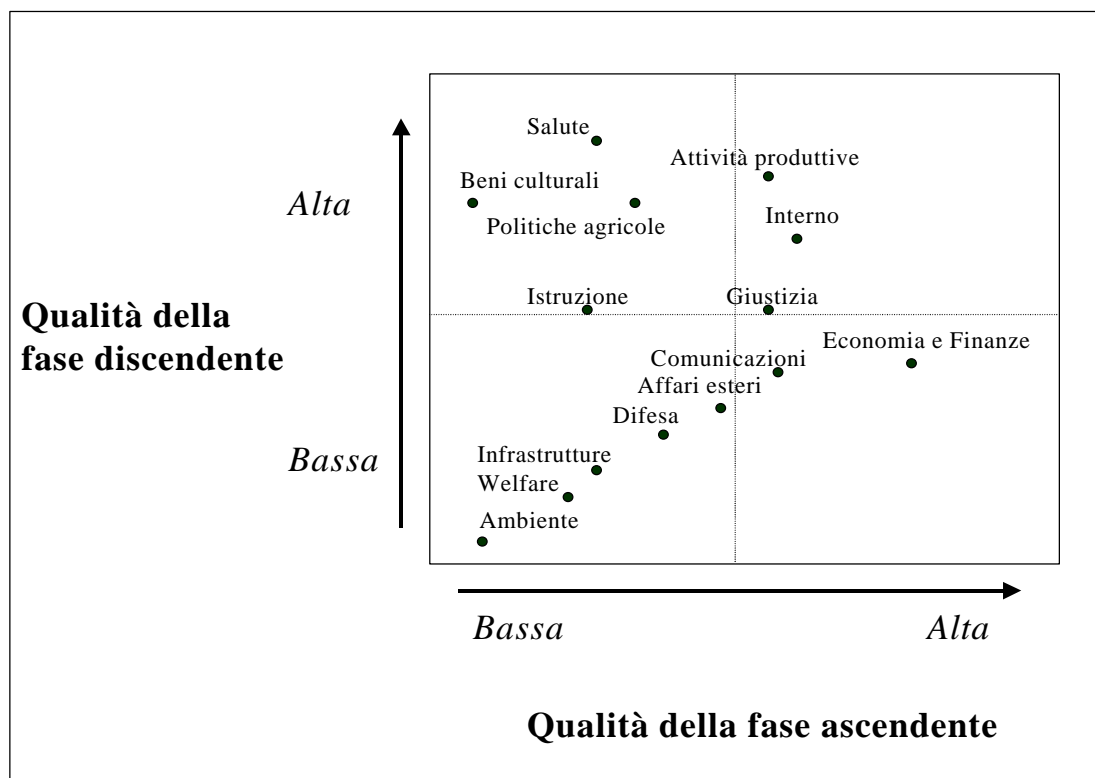
##### 6.1 – *La qualità del processo di programmazione strategica nel 2002*

Il processo di programmazione all'interno dei Ministeri dovrebbe vedere:

- ?? l'ordinata sequenza di una fase “discendente”, in cui il vertice politico definisce le priorità politiche per il Ministero, e di una fase “ascendente”, in cui i responsabili amministrativi identificano obiettivi strategici e operativi, traducono questi ultimi in programmi di azione coerenti con le priorità politiche e verificano la disponibilità delle risorse (umane, finanziarie e tecnologiche) necessarie. Gli obiettivi proposti devono poi essere consolidati dal vertice politico, cui spetta il compito di assicurare che il loro insieme risponda al duplice requisito della coerenza interna e della coerenza esterna;
- ?? l'intervento “diretto” del Ministro sia nella fase discendente che nel consolidamento delle proposte dei responsabili amministrativi;
- ?? il pieno coinvolgimento del Servizio di controllo interno (SECIN), che costituisce lo staff tecnico a disposizione del Ministro per attivare il processo di programmazione.

La qualità effettiva del processo di programmazione è schematizzata nelle figure 1 e 2.

**Figura 1 – Qualità del processo di programmazione strategica nei Ministeri**



Nella figura 1, in particolare, viene indicata:

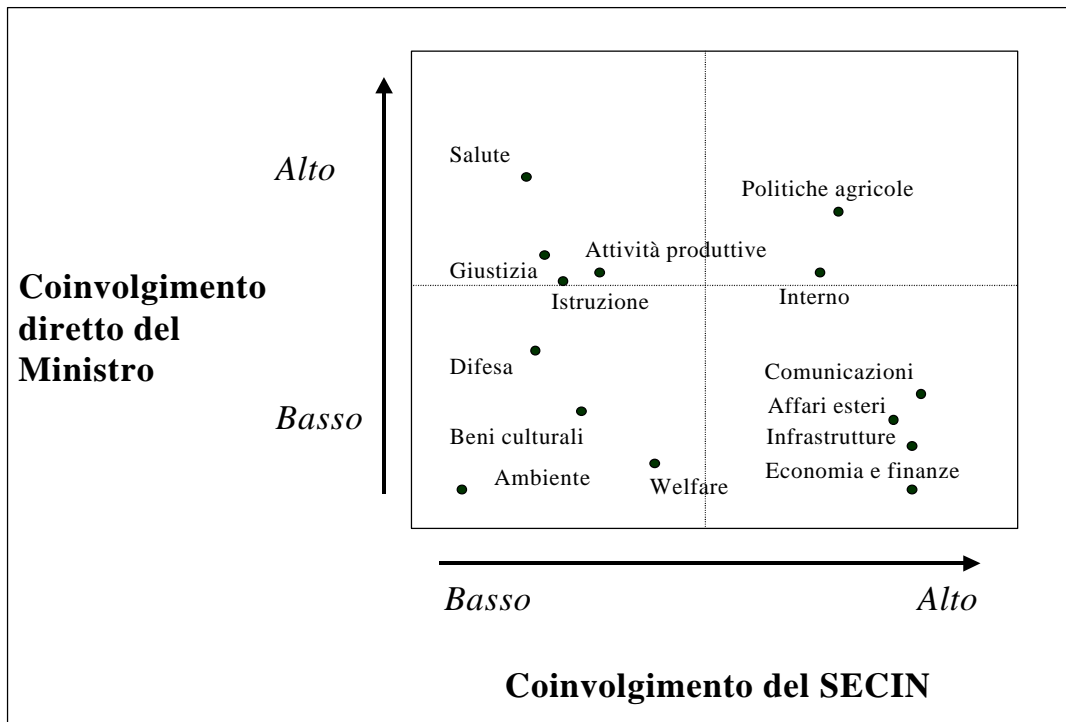
- ?? la qualità della fase discendente del processo, espressa dalla capacità di individuare in modo chiaro le priorità politiche del Ministero (i Ministeri più in alto nella figura 1 hanno realizzato meglio la fase discendente del processo);
- ?? la qualità della fase ascendente del processo, espressa dalla capacità di individuare un insieme contenuto di programmi coerenti con le priorità politiche (i Ministeri più a destra nella figura 1 hanno realizzato meglio la fase ascendente).

Come si vede, solo in pochi Ministeri (Attività Produttive, Giustizia e Interno, con una specifica attenzione, in quest'ultimo, alla correlazione tra obiettivi e risorse) entrambe le fasi del processo presentano una qualità medio/alta.

Al contrario, in molti casi, la qualità del processo di programmazione è decisamente bassa; di fatto, il processo di programmazione viene considerato in queste amministrazioni come un mero adempimento formale, destinato a tradursi in un semplice spreco di risorse.

La bassa qualità del processo di programmazione deriva in buona parte dalla scarsa partecipazione ad esso dei Ministri e dei SECIN che hanno il compito istituzionale di presidiare la programmazione.

**Figura 2 – Coinvolgimento dei Ministri e dei Servizi di controllo interno**



Come risulta dalla figura 2, nella maggioranza dei casi, l'intervento del vertice politico è stato modesto e il processo si è tradotto in una semplice collazione delle proposte delle strutture amministrative.

Nei pochi casi dove si è avuta una partecipazione del vertice politico, questa non è stata accompagnata da momenti di confronto e di interazione con i vertici amministrativi.

Il coinvolgimento dei SECIN nel processo di programmazione non è stato omogeneo nelle diverse amministrazioni; tuttavia, le indicazioni su questo punto devono in generale tener conto del fatto che in molte amministrazioni il processo di programmazione è stato attivato senza che fossero ancora stati nominati i membri dei SECIN; è possibile quindi che nel prossimo ciclo di programmazione si assista “naturalmente” a un rafforzamento del loro ruolo.

E' il caso, in particolare, dei già citati Ministeri della Difesa e della Giustizia, dove le nomine di persone competenti da parte dei Ministri è avvenuta dopo la conclusione dei processi di predisposizione della Direttiva.

### *6.2 – Le caratteristiche delle Direttive ministeriali*

La qualità delle Direttive per l'attività amministrativa e la gestione relative al 2002 dei singoli Ministri è esprimibile come la sintesi di due caratteristiche:

- ?? coerenza interna;
- ?? coerenza esterna.

Con coerenza interna si intende che la Direttiva dovrebbe essere articolata in un sistema coordinato e “gerarchico” di obiettivi, nel quale, attraverso un processo di negoziazione tra vertice politico e vertice amministrativo:

- le priorità “politiche” vengono tradotte in obiettivi strategici dell'azione amministrativa;
- gli obiettivi strategici vengono articolati in obiettivi operativi, assegnati a singole strutture o a insiemi di strutture;

- gli obiettivi operativi danno luogo a programmi di azione, che indicano: i risultati attesi, i tempi di completamento previsti, le principali attività pianificate.

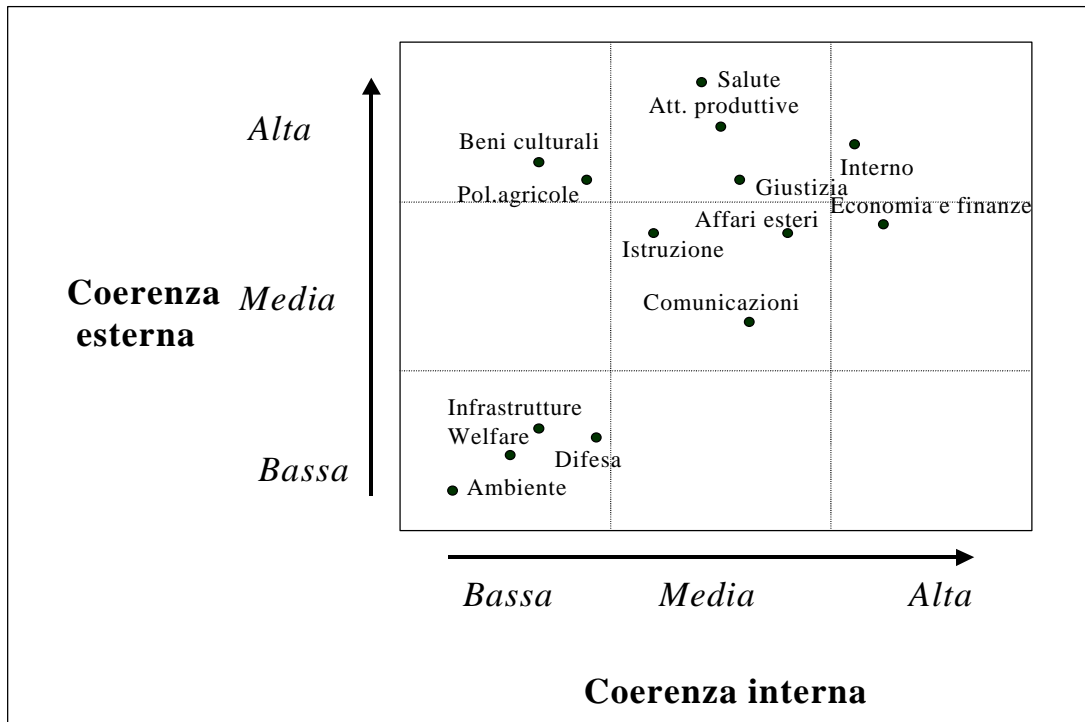
Con coerenza esterna si intende invece:

- ?? la coerenza tra le priorità politiche indicate nella Direttiva e le politiche considerate centrali nell'azione di Governo e di interesse del Ministero;
- ?? la coerenza con la Direttiva del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001;
- ?? nel caso di politiche pubbliche che interessano più Ministeri, la coerenza tra le priorità indicate nelle Direttive dei Ministri coinvolti.

In figura 3 viene sintetizzato il quadro dei risultati ottenuti. Solo in alcuni casi (Interno, Salute e Attività Produttive e, in misura inferiore, Giustizia, Beni Culturali, Politiche Agricole e Forestali, Economia e Finanze, Interno) esiste, almeno dal punto di vista formale, una buona coerenza esterna.

Questi casi sono normalmente caratterizzati dal coinvolgimento dei vertici politici nel processo di programmazione (fa eccezione il Ministero dell'Economia e delle Finanze) e dallo stile direzionale esistente nel Ministero. La coerenza interna appare invece legata in modo significativo al grado di professionalità dei SECIN.

**Figura 3 – Livelli di coerenza delle Direttive**



### 6.3 – La funzionalità dei Servizi di controllo interno

La dotazione di personale dei SECIN è consistente (230 persone, di cui 35 negli organi di direzione, 4 consulenti esterni e le altre 191 nelle strutture di supporto). Il suo costo può essere stimato, limitandosi all'attuale contingente, in circa 10 milioni di euro all'anno. E' bene sottolineare, tuttavia, che questo costo costituisce una stima per difetto delle risorse dedicate annualmente ai processi di programmazione.

A tale cifra dovrebbero essere infatti aggiunte due voci, difficilmente quantificabili in modo preciso:

- ?? il costo del tempo impiegato dalle strutture di *line* nel processo di programmazione;
- ?? il costo delle risorse strumentali (informatica, consulenze esterne) al processo di programmazione.

Le risorse umane impegnate nel processo di programmazione, pur quantitativamente significative, non sempre dispongono delle professionalità necessarie. Il problema riguarda in particolare il personale qualificato (membri degli organi di direzione, dirigenti e consulenti esterni) dei SECIN. Oltre i due terzi di questo personale, come si è visto nel paragrafo 3.3, sono di formazione giuridico – amministrativa, mentre del tutto esigua si palesa la professionalità economico – organizzativa (appena 4 persone su 73).

Si tratta di risorse umane che dovrebbero essere in grado di costituire un sostegno al vertice politico, in fase di verifica della qualità e della coerenza degli obiettivi proposti dalle strutture amministrative, e di fornire a queste ultime, dove richiesto, un supporto metodologico.

A tal fine, è necessaria una forte presenza di competenze organizzative, gestionali, economico-finanziarie, statistiche. Rispetto a questa situazione generale, è bene sottolineare positivamente come in alcuni Ministeri (è il caso, in particolare, della Difesa, del Lavoro e Politiche Sociali, della Giustizia e della Salute) la composizione dei SECIN sia stata recentemente modificata.

Carenze specifiche sono state lamentate per i SECIN del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (mancanza di autonomia finanziaria ed operativa, scarsa professionalità specifica del personale addetto) e del Ministero degli Affari Esteri (insufficienza delle risorse umane, indisponibilità di risorse finanziarie e sottodimensionamento del rango dell’Ufficio).

## *7. Raccomandazioni e prospettive*

### *7.1 – Raccomandazioni*

Complessivamente, il quadro delineato nei paragrafi precedenti suggerisce alcuni interventi necessari per aumentare l’efficacia del processo di programmazione:

- ?? è necessario un coinvolgimento molto più forte e generalizzato di quello attuale dei Ministri nel processo di programmazione; in realtà la gran parte delle Direttive manca di una chiara esplicitazione delle priorità politiche e si limita a recepire le proposte delle strutture amministrative;
- ?? per migliorare la coerenza esterna delle Direttive è necessario sviluppare un processo di programmazione a cascata, a partire dal Programma di Governo, assicurando, come si vedrà meglio nel paragrafo 7.3.2, l'integrazione tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria;
- ?? per migliorare la coerenza interna della programmazione nei singoli Ministeri, è necessario:
  - o prevedere e incentivare interventi formativi sul management pubblico tesi ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione;
  - o assicurare ai SECIN una composizione equilibrata, in grado di garantire la presenza nelle amministrazioni di competenze gestionali e organizzative;
  - o 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);
  - o ripensare l'assetto organizzativo interno, privilegiando l'adozione di strutture "per processo".

## *7.2 – Gli interventi effettuati nel 2002*

### *7.2.1 – La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per il 2003*

In data 8 novembre 2002, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato la Direttiva recante “Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2003”.

La Direttiva è stata pubblicata, priva, però, delle Linee guida, predisposte dal Comitato tecnico scientifico, nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2003. Il testo integrale della Direttiva è contenuto nell’Allegato 7.

La Direttiva, sulla base delle criticità emerse in sede di applicazione della precedente Direttiva dello stesso Presidente del Consiglio in data 15 novembre 2001, definisce ulteriori indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica e prosegue nell’azione finalizzata a migliorare la qualità delle Direttive generali dei Ministri in termini di coerenza interna ed esterna e di chiarezza espositiva.

Le Linee guida che corredano la Direttiva hanno lo scopo di esplicitare i passaggi di natura tecnica, uniformare il lessico delle singole amministrazioni e offrire ulteriori orientamenti per migliorare, alla luce delle precedenti esperienze, la struttura e quindi l’applicabilità delle Direttive ministeriali.

La Direttiva del Presidente del Consiglio individua analiticamente e definisce le singole fasi del procedimento per la predisposizione omogenea delle Direttive ministeriali, frutto di confronto tra vertice politico e vertice amministrativo.

La sequenza procedimentale è così articolata dalla Direttiva: formulazione, da parte dei Ministri, delle priorità politiche, individuate sulla base dei documenti di programmazione (fase discendente); proposta, formulata dai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, degli obiettivi strategici (articolati in obiettivi operativi da tradurre in programmi di azione),

previa verifica delle risorse umane finanziarie e materiali (fase ascendente); consolidamento degli obiettivi attraverso l'emanazione della Direttiva.

La Direttiva indica altresì la necessità di proseguire ed intensificare le linee di azione finalizzate a realizzare le politiche intersettoriali concernenti la semplificazione amministrativa, l'informatizzazione delle amministrazioni, la razionalizzazione della spesa e il miglioramento della qualità dei servizi.

Delinea inoltre i compiti del Servizio di controllo interno nell'ambito del processo di programmazione, aggiungendo che “le amministrazioni devono dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti (...), nonché dei sistemi di controllo, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione”.

Individua infine le caratteristiche qualitative - coerenza interna e coerenza esterna - delle Direttive ministeriali, richiamando l'attenzione delle Amministrazioni sull'esigenza di incentivare le attività formative della dirigenza in materia di programmazione e di dotare i Servizi di controllo interno di professionalità gestionali e organizzative.

#### *7.2.2 – L'attività di sensibilizzazione del Comitato*

Come si è detto, è convincimento del Comitato che un razionale processo di programmazione deve vedere:

- ?? un intervento diretto del Ministro sia nella fase discendente, in cui il vertice politico definisce le priorità politiche generali dell'azione amministrativa, sia nella fase finale di consolidamento degli obiettivi proposti dai responsabili amministrativi, titolari dei CRA (fase ascendente)
- ?? il pieno coinvolgimento del SECIN, che costituisce lo staff tecnico a disposizione del Ministro per attivare il processo di programmazione.

Per sensibilizzare gli attori principali del processo di programmazione strategica su queste esigenze, il Comitato ha dedicato la prima parte dell'attività del 2002 a incontri con i Ministri (v. paragrafo 2.1) e con i Servizi di controllo interno (v. paragrafo 2.2).

### *7.3 – Interventi a medio termine*

#### *7.3.1 – Controllo di gestione e valutazione dei dirigenti*

Il decreto legislativo n. 286 del 1999 disciplina il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti.

In ordine al controllo di gestione (tendente a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati), la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 fa obbligo alle amministrazioni statali di dotarsi di sistemi di controllo di gestione, che costituiscono la base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione dei dirigenti.

In conformità a queste prescrizioni, il Comitato, in collaborazione con alcuni SECIN, metterà in cantiere, nel corso del 2003, progetti sperimentali di controllo di gestione e predisporrà una bozza di Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione.

Quanto alla valutazione dei dirigenti, avente ad oggetto le prestazioni e le competenze organizzative, vale a dire i comportamenti tendenti allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate, la Direttiva del Presidente del Consiglio impone alle amministrazioni statali di introdurre sistemi di valutazione dei dirigenti, come previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001.

A questo riguardo, precisa la citata Direttiva dell'8 novembre 2002, è necessario che, conclusa la fase progettuale iniziata l'anno scorso, 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.

Il Comitato si riserva di adottare iniziative per sostenere le amministrazioni statali nella fase di sperimentazione dei sistemi di valutazione.

### *7.3.2 – Raccordo della programmazione strategica con la programmazione finanziaria*

L'articolo 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (ora trasfuso nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001) stabilisce che il Ministro periodicamente, e comunque ogni anno, entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti, emana la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione ed effettua, conseguentemente, l'assegnazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale.

Con riguardo alle risorse finanziarie, la brevità del termine entro il quale deve essere emanata la Direttiva ministeriale si spiega con la considerazione che la legge prevede la ripartizione, attraverso il bilancio dello Stato, di dette risorse tra le Unità previsionali di base (UPB) secondo criteri programmatici.

L'articolo 4-bis della legge n. 468 del 1978 stabilisce infatti che, in sede di formazione del bilancio, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti competenti, gli obiettivi e i programmi di ciascun Ministero. Successivamente, il Ministro dell'Economia e delle Finanze valuta gli oneri

delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata.

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

Al contrario, sinora il processo di programmazione strategica - e quindi la fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori - ha avuto inizio, tranne qualche eccezione, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuata con il bilancio, non ha tenuto conto, in violazione della normativa menzionata, degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni. Da qui il ridotto impatto strategico delle Direttive ministeriali.

L'importanza cruciale di questo tema sul successo della programmazione strategica dei Ministeri non è sfuggita al Governo che, con il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2003-2006, manifesta l'intenzione, per rendere più trasparente e leggibile il bilancio dello Stato, di ampliare il contenuto delle Note preliminari, "nell'ottica di una maggiore precisazione dei macro-obiettivi delle politiche pubbliche di settore per l'anno successivo, raccordandoli con le risorse finanziarie destinate a ciascun Ministero e con le Direttive annuali per l'attività amministrativa e la gestione" (par. IV.2.1).

E' quindi imprescindibile che il processo di programmazione strategica, che si conclude con l'emanazione delle Direttive annuali, sia avviato, all'interno dei Ministeri, a partire dai mesi di febbraio/marzo, prima dell'inizio della procedura di formazione del bilancio dello Stato.