

Buoni Esempi". Quest'ultima, già operativa ma in fase di profonda riorganizzazione, raccoglie le migliori esperienze di innovazione amministrativa realizzate da amministrazioni statali, regionali e locali e ne promuove la conoscenza, la diffusione, la riproduzione in altre realtà.

Il progetto "*Qualità ed efficienza*" — cui hanno già aderito Confindustria, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Confcommercio e la Conferenza Unificata Stato, regioni, enti locali — punta, invece, da un lato a coinvolgere il mondo delle imprese (cliente-utente di importanti servizi delle amministrazioni) nella definizione di nuove modalità di erogazione dei servizi pubblici; dall'altro lato, a creare le condizioni per scambi concreti di esperienze e culture tra imprese e pubbliche amministrazioni.

Il programma "*Governance*" punta a promuovere la transizione delle amministrazioni pubbliche da logiche operative esclusivamente amministrative e giuridico-formali a logiche di azione ispirate agli obiettivi, ai risultati, alla managerialità. Perché questa transizione, prospettata nella legislazione già dall'inizio degli anni '90, diventi realtà è necessario che si diffonda, nelle pubbliche amministrazioni, l'impiego di tecniche e sistemi — dalla programmazione strategica al *project management*, dal bilancio economico alla contabilità analitica ai controlli di gestione — idonei a valorizzare tanto il ruolo degli organi politici nella definizione delle politiche pubbliche e delle strategie di governo, quanto l'autonomia gestionale e la cultura manageriale della dirigenza. Di qui il varo, a fine 2001, di questo programma di consulenza e assistenza che il Dipartimento della Funzione pubblica e il Foromez, con uno stanziamento di 30 milioni di Euro (di cui 10 euro a valere su fondi Umts), stanno attuando d'intesa con Conferenza dei presidenti regionali, Anci, Upi, Uncem e Comitato per valutazione-controllo strategico della Presidenza del Consiglio.

Capitolo IV

Governance e controlli interni

Capitolo 4

Governance e controlli interni

1. Valutazione e controllo nella Amministrazione dello Stato italiano: lo stato di attuazione del Dlgs 286/99.

1.1. Le indicazioni del decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, per la riforma del sistema dei controlli interni.

Il riordino dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche è stato disciplinato dal decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286, riguardante il "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati della attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

A superamento dei primi sistemi adottati a seguito delle iniziali disposizioni dell'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, il d.lgs. 286/99 introduce la specializzazione dei sistemi di controllo secondo quattro tipologie:

- valutazione e controllo strategico: prevede la valutazione della adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;
- controllo di gestione: prevede la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- valutazione della dirigenza: prevede la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale sulla base degli obiettivi assegnati e dei risultati conseguiti;
- controllo di regolarità amministrativa e contabile: garantisce la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Il d.lgs 286/99 inoltre, prevede la distinzione della proprietà delle funzioni e dei sistemi di programmazione e controllo e quindi definisce i riferimenti gerarchici delle strutture dedicate all'esercizio dei singoli sistemi. La necessità di tale distinzione emerge dalla esigenza dei sistemi di supportare "bisogni" (indirizzare, gestire, valutare, verificare, ecc) ed "utenti" diversi (autorità politica, management): l'autorità politica necessita di sistemi idonei a sostenere le decisioni e le scelte politiche, mentre diverse sono le esigenze dei decisori a livello di management, che hanno il compito di dirigere operativamente la macchina amministrativa. Infine, il d.lgs 286/99 introduce vincoli all'esercizio contestuale da parte della stessa struttura di competenza di più tipologie di controllo.

1.2 La situazione nelle Amministrazioni centrali

Nei Ministeri la situazione relativa ai controlli interni ed ai sistemi di valutazione registra, nel biennio 2001-2002, una positiva evoluzione dovuta alla progressiva sensibilizzazione dei vertici politici e direzionali e all'azione del Governo con la nomina del Ministro per l'attuazione del programma di Governo. Il panorama resta tuttavia eterogeneo, come illustrato nella tabella 1.

Tab. 1 - Quadro sinottico dei sistemi di controllo interno previsti dal d.lgs. 286/99
Fonte: rilevazione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica nel luglio 2002

Ministeri/Dipartimenti		Unità organizzative dedicate a:			
		Valutazione e Controllo Strategico	Controllo di gestione	Valutazione dei dirigenti	Controllo di regolarità amministrativo contabile
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		●	●	n.d.	n.d.
Politiche Agricole e Forestali		●	●	●	○
Attività Produttive		●	●	●	●
Salute		●	○	○	○
Beni e Attività Culturali		●	○	n.d.	n.d.
Lavoro e Politiche sociali		●	●	○	○
Affari esteri		●	●	○	○
Giustizia		●	○	n.d.	n.d.
Ambiente		●	○	●	●

Legenda:

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

La tabella suggerisce le seguenti considerazioni:

- *Valutazione e controllo strategico.* Tutti i Ministeri hanno istituito i Servizi di controllo interno (Se.C.In.), come riscontrato da indagini svolte dalla Corte dei Conti e dal Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico ex art. 7 d.lgs 286/99. Complessivamente, a fronte di un organico teorico di 336 persone sono impegnate all'interno dei Se.C.In. 239 persone, 41 delle quali nei collegi di direzione e le altre 198 nelle strutture di supporto, con forti differenze tra le diverse amministrazioni.
Al riguardo si segnala la crescente attenzione dei Ministri verso la elevazione della qualità delle competenze coinvolte e verso la legittimazione dei Se.C.In. nei confronti dell'apparato amministrativo. Si tratta, evidentemente, di condizioni essenziali perché gli stessi Se.C.In. possano efficacemente svolgere il proprio ruolo¹;
- *Controllo di gestione.* Pressoché in tutti i Ministeri (eccezion fatta per alcuni Dipartimenti della Presidenza del Consiglio ed i Ministeri dei beni culturali e della giustizia) sono state predisposte unità organizzative dedicate a specifici ambiti del controllo di gestione, generalmente collocate alle dipendenze dei capi dipartimento o dei direttori generali.
Gli elementi di debolezza/criticità riguardano il ritardo nel completamento della configurazione delle diverse strutture a livello di staff delle direzioni di secondo livello. Le strutture, costituite da poco tempo, non dispongono di organici numericamente adeguati (ad eccezione del Ministero dell'economia e finanze) e gli addetti devono ancora sviluppare l'esperienza per affrontare una fase che, di fatto, concerne l'introduzione di sistemi completamente nuovi;
- *Valutazione dei dirigenti.* I Se.C.In. sono delegati alla valutazione dei dirigenti di prima fascia, mentre i dirigenti apicali ai dirigenti di fascia inferiore. In generale, in quest'ultimo caso, i Se.C.In. svolgono un ruolo di supporto metodologico;
- *Regolarità amministrativa e contabile.* Quasi tutti i Ministeri dichiarano di avere attivato i controlli previsti dal d.lgs. 286/99.

Riguardo all'implementazione dei sistemi di controllo strategico e di gestione (procedure, indicatori, sistemi informativi, ecc.), si manifesta una situazione di generale ritardo, con pochissime eccezioni (Ministero dell'economia e delle finanze - ivi compresa la sfera delle agenzie, PCM Segretariato).

¹ Informazioni tratte dall'Indagine conoscitiva (audit) sulla predisposizione delle Direttive annuali dei Ministri per l'anno 2002 (Progetto Governance – Dipartimento della Funzione Pubblica) – 2 agosto 2002 e dai documenti di analisi prodotti dal comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico.

I sistemi attivi consistono quasi sempre in strumenti per il monitoraggio della spesa, qualche volta con un supporto anche nella fase iniziale di riparto delle risorse, ma sempre in una logica esclusivamente finanziaria. Solo di recente sono stati introdotti, in alcuni casi limitati, sistemi sperimentali per il monitoraggio dell'avanzamento dei progetti contenuti nella Direttiva del Ministro.

Per quanto concerne le iniziative/progetti in corso per la introduzione di sistemi di controllo di gestione direzionale gli elementi positivi riguardano un discreto numero di iniziative ad opera dei responsabili delle nuove unità di controllo di gestione e/o in alcuni casi stimulate e sollecitate dai Se.C.In..

Le indagini effettuate presso gli stessi attori di processo² mettono in luce, tuttavia, la difficoltà di programmare iniziative complesse che si sviluppino in più anni e in taluni casi la difficoltà a reperire risorse finanziarie per gli apporti consulenziali e i costi di riorganizzazione.

Per quanto riguarda la **valutazione dei dirigenti** sono da segnalare le difficoltà connesse alla concreta ed effettiva introduzione di sistemi basati sulle performance operative. Tali difficoltà appaiono in parte determinate dal ritardo nello sviluppo dei sistemi di programmazione strategica e gestionale e alla conseguente difficoltà di ancorare la valutazione ad obiettivi chiari e misurabili.

Le Direttive dei Ministri per l'anno 2002 hanno sicuramente segnato un salto di qualità rispetto al passato. Esistono tuttavia ancora margini di miglioramento in relazione all'importanza dello strumento, il quale oltre che per l'indirizzo di Governo è un riferimento per l'individuazione degli obiettivi per la valutazione dei dirigenti di primo livello.

1.3 La situazione nelle Amministrazioni regionali e nelle Province autonome

Le regioni, negli ultimi anni, hanno segnato una evoluzione dei sistemi di programmazione e controllo interno, anche in seguito allo stimolo del decreto legislativo 28 marzo 2000, n.76 che ha modificato la normativa in materia di bilancio e contabilità regionale.

La innovazione più significativa è stata la introduzione delle unità previsionali di base (U.P.B.), dalla quale è derivata una più agile modalità relazionale tra il consiglio regionale e la giunta, nonché una maggiore flessibilità per la giunta nella gestione delle variazioni di bilancio.

La situazione dei controlli interni nelle regioni e nelle province autonome è stata desunta da una rilevazione della *Conferenza dei servizi di controllo interno delle*

² Vedi nota 1.

regioni e province autonome³ (aggiornata a novembre 2001) ed è sintetizzata nella tabella 2.

Tab. 2 - Quadro sinottico dei sistemi di controllo interno previsti dal d.lgs. 286/99

Regione	Unità organizzative dedicate a:		Valutazione dei Dirigenti	Controllo di regolarità amministrativo contabile
	Valutazione e Controllo Strategico	Controllo di Gestione		
Abruzzo	●	●	○	●
Basilicata	●	●	●	●
Bolzano	n.d.	n.d.	●	n.d.
Calabria	n.d.	n.d.	●	n.d.
Emilia Romagna	●	●	●	●
Friuli Venezia Giulia	●	●	●	●
Lazio	●	●	●	●
Liguria	n.d.	n.d.	●	n.d.
Lombardia	●	●	●	●
Piemonte	○	●	●	○
Sicilia	○	○	○	○
Toscana	●	●	●	●
Trento	●	●	●	●
Umbria	○	●	●	●
Valle D'Aosta	n.d.	n.d.	●	n.d.
Veneto	○	●	●	○
Molise, Marche, Sardegna, Valle d'Aosta	Non hanno attuato il D.lgs. 286/99			

Legenda:

n.d. dati non disponibili ○ non presente ● presente

La tabella mostra come il processo di attuazione del d.lgs. 286/99 sia stato avviato in quasi tutte le Regioni dove, per altro, le prescrizioni del decreto sono meno cogenti che per le amministrazioni dello Stato.

Sono inoltre presenti pressoché in tutte le amministrazioni specifiche strutture dedicate al controllo.

Per quanto riguarda l'operatività dei sistemi, la situazione è eterogenea e presenta realtà molto avanzate e realtà in fase di avvio concentrate nelle aree del Mezzogiorno. Infatti, nelle regioni appartenenti all'area dell'obiettivo 1 (di cui all'art. 87 del Trattato CE) un importante stimolo è determinato dal meccanismo della premialità, che include l'avvio di sistemi di controllo di gestione entro il 31/12/2002 tra i parametri da considerare ai fini dell'attribuzione delle quote premiali.

³ Rilevazione dello stato di attuazione della legislazione sui controlli e sul bilancio (ex d.lgs.286/99, ecc.) nelle regioni e province autonome –novembre 2001. *Conferenza dei servizi di controllo interno delle regioni e province autonome*. A cura di Regione Veneto e Regione Lombardia

Un'utile attività di promozione e diffusione dei sistemi di programmazione e controllo interno è stata sviluppata sin dal 1998 dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e province autonome a mezzo della Conferenza dei servizi di controllo interno. Tale attività ha contribuito a sviluppare sensibilità nei riguardi della problematica, a sollecitare processi emulativi e a diffondere best practice.

1.4 La situazione negli enti locali (province e comuni)

La situazione degli enti locali in ordine all'organizzazione e al funzionamento dei controlli interni è stata oggetto di analisi da parte della Corte dei Conti, i cui risultati sono stati illustrati nella *“Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell'anno 2001 sulla gestione degli Enti Locali”*.

Tabella 3 - Enti che hanno istituito i controlli interni – situazione al 2001⁴

AREA Localizzazione territoriale	Enti di Competenza		Enti che hanno risposto (val. ass.)		Enti che hanno istituito il controllo di gestione		Enti che hanno attivato la valutazione dei dirigenti		Enti che hanno istituito il controllo strategico	
	Province	Comuni	Province	Comuni	Province	Comuni	Province	Comuni	Province	Comuni
Totale Nord	43	40	42	40	36	37	41	39	16	18
Totale Centro	27	18	27	17	20	15	25	17	6	2
Totale Sud	30	38	27	35	13	21	24	29	4	9
Totale Nazionale	100	96	96	92	69	73	90	85	26	29

La relazione della Corte dei Conti suggerisce le seguenti riflessioni:

- il numero relativamente elevato di province e comuni che non è dotato di sistemi di controllo interno appare preoccupante anche in ragione della dimensione degli enti esaminati, del tempo trascorso dalla introduzione dei controlli interni (in particolare del controllo di gestione e della valutazione della dirigenza) e della diffusione geografica delle “inadempienze”. Tale situazione legittima la congettura che essa non sia imputabile (o non solo) alla complessità dell'attuazione del sistema dei controlli prevista dal d.lgs. 286/1999, o alla scarsità di risorse (che invece caratterizza le problematiche dei comuni più piccoli), o ancora all'area di appartenenza degli enti, o alla diffusione di fenomeni di resistenza delle amministrazioni e degli organi politici rilevabili sull'intero territorio nazionale, o di conflitto tra diverse figure istituzionali (esempio: Segretario generale/Direttore

⁴ Elaborazione sulla base dei dati contenuti nella citata relazione

generale). Peraltro, va segnalato che in un numero non irrilevante di enti i sistemi di controllo interno, con particolare riferimento al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti, rappresentano pratiche consolidate e denotano un più che soddisfacente funzionamento, con la piena utilizzazione di tutti gli strumenti operativi (rilevazioni Dipartimento della Funzione Pubblica).

In generale l'attuazione del sistema dei controlli interni negli enti locali si presenta particolarmente complessa non solo a causa delle difficoltà che oggettivamente presenta il recepimento del sistema ma anche a causa della presenza di più tipologie di enti (anche dimensionali) e della loro forte autonomia organizzativa, nonché di una diffusa scarsità di risorse umane e finanziarie.

- Dalle rilevazioni emerge una forte eterogeneità dei livelli e dei modelli di funzionamento dei controlli attivati.

Per quanto riguarda il *controllo di gestione*, diverse province e comuni dichiarano di non averlo ancora istituito. A questi vanno aggiunti gli enti che, pur dichiarando di averlo costituito, non vi hanno di fatto attribuito adeguate risorse. Tra gli enti che hanno attivato il controllo di gestione, circa un terzo non ha ancora adottato un programma per lo svolgimento del controllo mentre diversi enti non hanno svolto verifiche sullo stato di avanzamento degli obiettivi contenuti nel PEG.

Per quanto riguarda la *valutazione dei dirigenti* il numero di enti che dichiara di non averla attivata, ovviamente, è minimo. Nel 2000 molti degli enti che dichiarano di avere attivato un sistema di valutazione dei dirigenti non l'hanno in realtà ancora reso operativo (più della metà) e quasi tutti i comuni e le province dichiarano di avere considerato la valutazione dei risultati e delle prestazioni in rapporto agli obiettivi definiti nel PEG.

Per quanto concerne il *controllo strategico* è stato possibile soltanto ricostruire le scelte organizzative fatte dagli enti. Non tutte le amministrazioni, infatti, hanno già attivato un sistema di controllo strategico, dato anche il breve periodo trascorso dalla sua specifica previsione. In questa ottica appare significativa la scelta della maggior parte di essi di affidare il controllo strategico alla stessa struttura cui è affidato il controllo di gestione e/o la valutazione dei dirigenti. In enti di medie e grandi dimensioni, l'affidamento di diverse tipologie di controllo alla stessa struttura può rendere complessa la comprensione delle indicazioni che ciascun controllo deve fornire; è indispensabile pertanto che l'ente ponga particolare attenzione alla collocazione e alla composizione della struttura.

Per quanto riguarda il *controllo di regolarità contabile e amministrativa*, va osservato che l'impostazione dell'analisi -meramente ricognitiva- non ha consentito di evidenziare aspetti di particolare significatività in quanto, come già precisato, si tratta di una tipologia di controllo già conosciuta all'interno degli enti locali. Anche nella prospettiva di favorire interpretazioni e prassi coerenti con la logica gestionale alla cui realizzazione devono contribuire anche i nuovi controlli,

sarebbe necessario approfondire se le modalità ed i contenuti tradizionalmente espressi siano stati reconsiderati alla luce del nuovo sistema dei controlli interni delineato dal d.lgs. 286/1999.

Da ultimo, i risultati dell'indagine condotta hanno evidenziato che nella maggior parte degli enti locali la categoria del "controllo di regolarità amministrativa e contabile" ricomprende forme e tipologie di controllo già precedentemente previste dall'ordinamento, quali ad esempio quelle della ragioneria, del Collegio dei revisori, del Segretario generale e dei dirigenti.

2. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e le Direttive Ministeriali per l'anno 2002

2.1 I fattori di contesto

Nella valutazione del processo di programmazione strategica governativa per il 2002 devono essere considerati alcuni fattori di contesto che hanno fortemente caratterizzato l'anno 2001, con effetti sulla forma, la struttura, la qualità ed i contenuti delle Direttive dei Ministri per il successivo 2002:

- l'insediamento del nuovo Governo ha determinato una inevitabile mancanza di unitarietà nella conduzione del processo complessivo e, in particolare, nel ciclo di programmazione finanziaria, in quanto:
 - il Governo uscente ha avviato l'elaborazione, all'inizio dell'anno, del bilancio di previsione e delle note preliminari;
 - il nuovo Governo, sia in sede di DPEF che di legge finanziaria, ha riorientato il processo avviato.
- l'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300. Il processo si è concretizzato solo alla fine dell'anno 2001 e, in alcuni casi, è ancora in corso. I principali cambiamenti intervenuti riguardano:
 - l'accorpamento di alcuni Ministeri;
 - la creazione di alcune agenzie, con effetti significativi sul profilo della Direttiva del Ministro, dato che, in generale, le agenzie si relazionano al Ministro con altri strumenti/atti formali, quali la convenzione annuale (ad esempio, il caso delle quattro agenzie fiscali del Ministero dell'Economia e finanze). Il Dipartimento (vedi sempre il caso del Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'Economia e finanze) ha assunto un ruolo diverso di indirizzo, coordinamento e controllo e ciò implica una Direttiva completamente diversa, rispetto al passato;

- la costituzione dei Dipartimenti⁵ e la successiva nomina/insediamento dei Capi Dipartimento e di dirigenti generali, in molti casi avvenuta nell'autunno 2001.
- la modifica del Titolo V della Costituzione ed il conseguente avvio del processo di devoluzione, che ha generato effetti rilevanti per molti Ministeri e, di conseguenza, sulle Direttive dei Ministri.
- la costituzione e nomina dei componenti dei Servizi di controllo interno (Se.C.In.) avvenuta, prevalentemente, alla fine dell'anno 2001 e, in alcuni casi, anche nell'anno 2002.

2.2 La "Direttiva madre" della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Lo strumento formale di raccordo tra l'autorità politica ed i vertici amministrativi è stato individuato dall'art. 8 del d.lgs. 286/99 nelle *Direttive annuali dei Ministri per l'azione amministrativa e la gestione*. Tali Direttive vengono elaborate in coerenza con gli indirizzi del Presidente del Consiglio, formulati sotto forma di "Direttiva sugli indirizzi per la predisposizione delle Direttive generali dei Ministri" (nota come "Direttiva madre"). Nei primi anni di attuazione, le Direttive sono state vissute come un mero adempimento normativo e non come un'opportunità per individuare gli obiettivi politico-strategici, sia generali che di settore e per indirizzare i centri di responsabilità amministrativa verso la loro attuazione.

La Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il 2002 è stata emanata il 15 novembre 2001 e reca gli indirizzi tesi ad orientare la fase "ascendente" di elaborazione delle Direttive ministeriali anche verso il raggiungimento di alcuni obiettivi generali. Il complesso delle Direttive descrive, infatti, gli impegni prioritari che il Governo assume formalmente nei confronti dei cittadini per l'anno seguente.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri prevede altresì una fase "discendente" del processo relativa al monitoraggio e alla verifica del raggiungimento degli obiettivi e dei tempi, posta sotto la responsabilità del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

La Direttiva per il 2002 del Presidente del Consiglio dei ministri:

- richiama alla necessaria coerenza che le Direttive dei Ministri devono avere con i documenti di programmazione generale dell'azione di Governo: il programma di legislatura, il DPEF e il bilancio dello Stato.
- individua quattro politiche trasversali alle quali viene data forte enfasi, prevedendone la declinazione in ciascuna Direttiva ministeriale: semplificazione amministrativa, digitalizzazione, riduzione della spesa e miglioramento della qualità dei servizi.

- sottolinea la necessità che i Ministeri si dotino di strumenti per il controllo strategico e per la valutazione dei dirigenti, indicando scadenze precise;
- indica gli strumenti di collegamento tra i processi di pianificazione e i processi di controllo, quali:
 - l'individuazione di centri di responsabilità amministrativa che rispondano del processo e dei risultati ottenuti;
 - la definizione di procedure per il monitoraggio;
 - la quantificazione degli obiettivi da esprimere in valori (target) ricorrendo anche ad "indicatori di impatto" per gli effetti esterni;
 - l'integrazione fra il processo di controllo dei risultati e la valutazione dei dirigenti.

2.3. *Le Direttive dei Ministri per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2002*

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri per il 2002 segna una svolta, per qualità e articolazione dei contenuti, che apre ad una fase di "maturità di sperimentazione": di *maturità*, perché lo sforzo di approfondimento, di articolazione degli obiettivi e di partecipazione degli attori coinvolti nel processo delinea una maturità del sistema verso l'adozione di innovazioni sul versante della programmazione e del controllo strategico e di gestione; di *sperimentazione*, in quanto i risultati conseguiti non possono ancora essere considerati pienamente soddisfacenti, suggerendo ulteriori messe a punto.

Il processo di formazione delle Direttive dei Ministri per l'anno 2002 si è giovato della ricostituzione del Comitato tecnico scientifico ex art. 7 d.lgs. 286/99, disposta con decreto del Ministro della funzione pubblica del 20/12/2001. Nell'ambito dei compiti assegnatigli istituzionalmente di "coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico dell'amministrazione dello Stato", il Comitato, pur intervenendo a processo avviato, ha incentrato la propria azione su iniziative di sensibilizzazione dei Ministri e di attivazione dei Se.C.In.. Il Comitato ha successivamente condotto un'indagine conoscitiva⁶ sul processo di formazione delle Direttive 2002 esaminando, in particolare, il ruolo dei Se.C.In. ed il livello qualitativo del processo stesso, anche in termini di contenuti.

Un ulteriore supporto ai Ministeri è stato offerto da "Progetto Governance" del Dipartimento della funzione pubblica, che ha realizzato attività di informazione e di supporto tecnico. Nell'ambito di tale progetto, a conclusione del processo di

⁶ "Analisi del processo di programmazione strategica nelle amministrazioni dello stato" – Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico dell'amministrazione dello Stato – 23 luglio 2002.

formazione delle Direttive 2002 e in modo coordinato con le attività del Comitato tecnico scientifico, è stata realizzata un'indagine conoscitiva⁷ volta ad individuare gli elementi di criticità e di debolezza emersi nel processo al fine di indurre miglioramenti nel successivo periodo di programmazione.

Si riportano, di seguito, i principali elementi desunti dalle due indagini sopraindicate, relative ai contenuti metodologici delle Direttive dei Ministri per il 2002.

Obiettivi di primo livello:

- l'insieme delle Direttive ha individuato 175 obiettivi di primo livello (strategici) e 1080 obiettivi di secondo livello (specifici);
- la numerosità degli obiettivi di primo livello - 175 obiettivi (12 obiettivi in media per ogni Ministero) - è coerente con la corretta raccomandazione della "Direttiva madre" della PCM di focalizzarsi sulle priorità di carattere politico;
- sui complessivi 175 obiettivi di primo livello, 48 sono riconducibili al DPEF. E' auspicabile che tale rapporto migliori nei prossimi anni, perché esso è uno degli indici di coerenza esterna delle Direttive dei Ministri con il quadro generale del programma di Governo. Tale coerenza potrà risultare più evidente per l'anno 2003, anche perché il prossimo DPEF esprimerà più compiutamente le politiche del Governo, che ha potuto dirigere per intero il ciclo di programmazione finanziaria;
- la composizione degli obiettivi di primo livello è la seguente: il 65% degli obiettivi è riferibile a politiche di settore; circa il 28% alle quattro politiche trasversali generali (digitalizzazione, semplificazione amministrativa, riduzione della spesa, miglioramento della qualità dei servizi); solo il 7% è riconducibile ad "altri obiettivi dell'azione amministrativa".

Obiettivi di secondo livello:

- La numerosità degli obiettivi di secondo livello (specifici) è di 1080, pari a 80 obiettivi in media per ogni dicastero;
- la maggioranza relativa (43%) degli obiettivi di secondo livello (specifici) si focalizza sugli "altri obiettivi dell'azione amministrativa", in generale non direttamente collegabili agli obiettivi strategici individuati al primo livello;
- il rapporto fra obiettivi strategici e obiettivi specifici che li attuano è, in media, 1:6.
- Tale rapporto, in genere elevato, è dovuto soprattutto alla comparsa al secondo livello di molti (470) "altri obiettivi dell'azione amministrativa" che, come detto sopra, non sono sempre evidentemente riconducibili agli obiettivi di primo livello.

Le politiche trasversali:

- La sollecitazione esplicita della "Direttiva madre" del PCM verso le politiche trasversali (che le qualifica come "riferimenti obbligati") è stata acquisita

⁷ Indagine conoscitiva (audit) sulla predisposizione delle Direttive annuali dei Ministri per l'anno 2002 (progetto Governance - Dipartimento della Funzione Pubblica - 2 agosto 2002).

pressoché integralmente da tutti i Ministeri, ma con diversità di accenti. In particolare:

- la digitalizzazione dell'amministrazione è stato il riferimento più osservato anche se, in molti casi, non sembra compiutamente inserita nel processo di revisione procedurale e nell'ottica di riduzione di costi, con possibilità di rafforzamento di procedure non ottimali. Sono limitati i richiami espliciti ai progetti del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie - DIT (e-procurement, Portale Italia, protocollo, gestione del personale ecc);
- per quanto riguarda la semplificazione delle procedure, i riferimenti in merito non sembrano essere molto diffusi;
- per quanto concerne l'obiettivo del contenimento della spesa, le azioni volte a tal fine in questa fase appaiono modeste, anche a causa dell'inadeguatezza delle leve d'intervento e della rigidità di impiego delle risorse;
- pochi i richiami espliciti al miglioramento della qualità dei servizi.

2.4 Le criticità emerse

Le criticità emerse indicano alcune direzioni di lavoro che si propongono come dei fattori critici di successo.

- *La legittimazione politica del processo di programmazione e controllo strategico a livello governativo.*

E' importante che il processo di predisposizione delle Direttive 2003 rientri tra le priorità anche dal punto di vista della comunicazione politica interna al Governo.

La sensibilizzazione dei Ministri è condizione essenziale affinché essi riversino a loro volta nei ministeri di competenza una analoga legittimazione del processo.

Un altro aspetto rilevante è un sempre maggiore "gioco di squadra" tra i diversi soggetti coinvolti, a vario titolo, nel processo di programmazione e/o controllo strategico.

- *Il ridisegno del modello del sistema complessivo di pianificazione, bilancio e controllo in una logica di governance.*

Questo significa promuovere interventi su aspetti quali:

- la struttura del bilancio dello Stato ed in particolare le modalità di individuazione delle Unità Previsionali di Base (U.P.B.). La soluzione attuale, ancorata alla struttura organizzativa, sembra essere connotata da una eccessiva rigidità e non del tutto adeguata a favorire la responsabilizzazione dell'alta dirigenza sugli obiettivi ed i risultati. Più adeguate possono essere soluzioni che individuino le U.P.B nelle politiche di intervento o nella classificazione funzionale;