

Per compiere passi significativi nella direzione indicata, si impone la necessità di rafforzare la responsabilità e l'autonomia dei SECIN; ciò anche al fine di individuare le difficoltà che le Amministrazioni incontrano nello svolgimento dell'attività amministrativa e di approfondire la verifica della coerenza tra gli obiettivi definiti e l'entità degli stanziamenti assegnati per le varie finalità.

L'individuazione dei punti di criticità nella realizzazione dei piani di azione programmati richiede un'analisi più attenta della gestione amministrativa; ciò al fine di porre in rilievo le semplificazioni normative e le modifiche delle strutture che si rendessero necessarie. Le difficoltà e le inadeguatezze eventualmente rilevate dovranno essere prontamente segnalate dai SECIN e rimosse con opportuni interventi.

Per rafforzare l'analisi e la valutazione dell'attività dei vari dicasteri i sistemi informativi esistenti verranno consolidati ed estesi. Come già accennato, la disponibilità di dati significativi ed esaurienti costituisce la base per accrescere la trasparenza, la controllabilità e la valutazione da parte del Parlamento e dei cittadini delle molteplici attività svolte dal settore pubblico, dei loro costi e dei loro risultati.

Con il procedere della fase di programmazione e di verifica dei risultati, da parte delle singole Amministrazioni dovranno essere indicate al Parlamento le funzioni che, per realizzare i risparmi di spesa programmati, occorre ridimensionare e/o rinunciare ad espletare e i connessi rischi per l'operatività.

Il processo di definizione delle priorità, di proposta da parte dei vari dicasteri, di analisi delle compatibilità finanziarie e di valutazione dei risultati raggiunti, nel lungo periodo, dovrà condurre, attraverso l'individuazione e l'attuazione delle modifiche legislative

occorrenti, alla revisione dei compiti demandati ai vari settori di intervento e a una nuova, più funzionale, struttura della spesa pubblica.

In prospettiva un passaggio obbligato di questo processo, anche in base alle indicazioni della Comunità europea, è costituito dall'introduzione di una contabilità basata sulla competenza economica e su un approccio economico patrimoniale; l'integrazione dell'aspetto giuridico-finanziario con quello economico patrimoniale si pone l'obiettivo di individuare i risultati dell'azione svolta con il capitale a disposizione, cioè di evidenziare il costo dei servizi resi in rapporto ai benefici prodotti, in modo da fornire un valido supporto al processo decisionale.

\*\*\*\*\*

### **3. Il processo di programmazione e verifica dell'attività di bilancio: le modifiche per il triennio 2010-12.**

Per avanzare nel difficile processo di programmazione degli interventi e di verifica dei risultati, appare necessario apportare una serie di modifiche di natura giuridica e amministrativa. Esse dovranno riguardare l'impostazione della suddivisione per missioni e programmi e per centri di spesa della struttura del bilancio dello Stato, la natura strategica o strutturale degli obiettivi, la cadenza delle relazioni, i loro contenuti e le modalità di analisi dei dati e dell'attività svolta.

La snellezza e la semplicità della ripartizione dell'attività costituiscono le premesse indispensabili per assicurare l'efficienza dei processi amministrativi alla base dell'attuazione della spesa. Ad esse deve accompagnarsi tuttavia un adeguato grado di analiticità che consenta di misurare con sufficiente precisione i risultati fisici conseguiti dall'azione pubblica e il suo impatto sull'economia e sulla società. In più casi sembrerebbe utile effettuare semplificazioni e accorpamenti di attività simili; in altri si avverte invece l'esigenza di una maggiore disaggregazione.

Miglioramenti significativi della struttura del bilancio dello Stato e della sua rispondenza agli obiettivi della politica economica richiedono anche un'attenta verifica dell'attuale classificazione per centri di responsabilità delle spese e delle entrate del bilancio dello Stato.

Appare inoltre indispensabile procedere in un comune sforzo verso la compatibilità, anche terminologica, degli obiettivi indicati

dai decreti legislativi e dalle circolari ministeriali per evitare le incertezze interpretative che attualmente rendono difforme l'applicazione delle procedure tra le varie Amministrazioni e spesso finiscono per rendere inutilmente complesso il processo di attuazione e di verifica dell'attività di spesa.

Dall'analisi della documentazione si evince che gli obiettivi di natura strategica sono molto numerosi e spesso attengono, al contrario di quanto ci si poteva attendere, ad aspetti di scarsa rilevanza con riferimento sia all'ammontare della spesa sia agli effetti macroeconomici e sociali.

Dal punto di vista terminologico è più appropriato che la natura strategica sia attribuita solamente agli obiettivi in cui possono essere disarticolate le priorità politiche desumibili dagli Atti di indirizzo dei Ministri.

E' appena il caso di segnalare che le modifiche proposte richiedono un arco di tempo certamente pluriennale per la loro compiuta definizione.

In relazione a quanto esposto per il 2010 la ripartizione tra obiettivi strategici e strutturali è stata abolita. Nell'ambito delle attività espletate il Ministro competente dovrà invece indicare, di anno in anno, un numero limitato di attività che, alla luce dei documenti programmatici, rivestono maggior grado di priorità per la rilevanza degli obiettivi da conseguire.

Nel contempo è stata abolita la relazione sul primo quadrimestre che avrebbe dovuto essere predisposta insieme a quella sull'anno precedente. Ciò al fine di non aggravare le Amministrazioni di un lavoro eccessivo. Dal prossimo anno, alla fine di giugno (attualmente la scadenza è stata, come noto prorogata al 20 settembre), ciascuna Amministrazione dovrà inviare una relazione

sull'attività svolta nell'esercizio precedente.

Ovviamente eventi o difficoltà di qualunque tipo che ponessero a rischio l'attuazione dei piani di spesa e/o dei risultati programmati dovrebbero essere oggetto di segnalazione scritta da parte dei titolari dei CRA, dei SECIN e dei Ministri competenti al Ministro per l'attuazione del programma (anche a prescindere dalle scadenze stabilite).

Una serie più complessa di modifiche attiene ai contenuti delle relazioni. In primo luogo, al fine di assicurare una maggiore omogeneità delle informazioni raccolte, è stata avviata la semplificazione degli schemi riguardanti i dati finanziari richiesti: le rilevazioni vanno limitate agli aspetti più significativi.

È tuttavia necessario compiere avanzamenti di maggiore rilevanza su più piani. Occorre approfondire le analisi attinenti alla misurazione fisica dei risultati raggiunti, fornendo una serie di esemplificazioni che indichino alle amministrazioni gli indirizzi da seguire nella redazione dei rapporti da inviare. Un obiettivo più ambizioso riguarda la valutazione dell'impatto dei piani realizzati, al momento non ancora affrontato da gran parte delle Amministrazioni; in questo caso si tratta di analisi ancor più complesse (spesso fortemente disomogenee per i vari tipi di attività) rispetto a quelle attinenti l'individuazione dei risultati; occorre quindi avviare studi per esaminare i molteplici riflessi dell'azione pubblica e le metodologie utilizzate negli altri paesi.

Un'ulteriore serie di modifiche riguarda l'approccio seguito nel commento dei dati finanziari e nell'esposizione dei fatti amministrativi. I rapporti di performance per il 2009 dovranno continuare a essere elaborati seguendo la normativa preesistente; alle analisi consuete è tuttavia richiesto, come per il 2008, di

aggiungere una relazione di sintesi sulle priorità politiche perseguite fornendo l'insieme dei dati indicati nelle tavole allegate al Documento sulle Linee di indirizzo definito dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato nello scorso gennaio. È necessario compiere ulteriori avanzamenti sulla qualità e sulla significatività delle informazioni fornite.

La relazione di sintesi dovrebbe essere stringata e strettamente legata ai dati forniti; la parte preponderante dell'analisi dovrebbe essere dedicata all'esame degli obiettivi strategici perseguiti insiti nelle priorità politiche, delle attività poste in essere per conseguirli e dei risultati raggiunti sotto gli aspetti già indicati. L'attività amministrativa ordinaria deve essere oggetto di una descrizione sommaria; sembrerebbe opportuno che essa si indirizzi soprattutto alla valutazione delle eventuali difficoltà amministrative o organizzative che dovessero emergere dalla verifica dei processi amministrativi o dall'analisi dei dati.

Nel complesso la valutazione degli obiettivi strategici (ovvero delle priorità politiche di un Ministero) dovrebbe essere contenuta in poche pagine, in relazione alla rilevanza dei temi affrontati nel corso del tempo, alle problematiche emerse nella fase di attuazione e allo scostamento rilevato tra i risultati programmati e quelli conseguiti. La trattazione scritta dovrà essere accompagnata dalle predette tavole. Alla normale attività, agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza e alle problematiche del controllo di gestione dovrà essere dedicata una trattazione riepilogativa ancor più contenuta (anche in questo caso analisi più dettagliate potranno essere riportate in allegato).

\*\*\*\*\*

#### **4. Alcuni suggerimenti specifici.**

Nella fase di impostazione dell'attività di bilancio per il triennio 2010-12, il Comitato tecnico scientifico ha avanzato alcuni suggerimenti per rendere più semplice e lineare il processo di programmazione e di verifica dei risultati dell'azione pubblica.

Dalle analisi condotte dal Comitato con l'ausilio dei SECIN sono emersi in particolare tre punti:

l'impostazione dell'attività dei dicasteri va riferita al triennio (attualmente il 2010-12), ponendo particolare attenzione sul primo anno del periodo (cioè oggi il 2010); l'arco triennale esaminato va di anno in anno variato (il triennio è per così dire scorrevole); l'azione programmatica va quindi integrata annualmente con riferimento all'esercizio aggiuntivo ed eventualmente aggiornata in connessione con l'evoluzione intervenuta nell'economia o con il realizzarsi di specifici eventi;

la necessità di contenere entro limiti ristretti, da correlare con la rilevanza delle funzioni espletate, il numero delle priorità politiche da perseguire nell'arco temporale triennale; nella definizione di queste priorità (ovvero degli obiettivi strategici perseguiti) sembrerebbe opportuno fare riferimento alle missioni indicate nel programma di Governo e alle loro articolazioni; viene mantenuta la ripartizione dell'attività per missioni e programmi secondo la classificazione del bilancio dello Stato già individuata (nell'ambito di questi ultimi viene tuttavia abolita la suddivisione tra quelli di natura strategica e quelli di natura strutturale). Questa impostazione valorizza l'impegno dei Ministri che sono chiamati a orientare

l'attività della propria amministrazione verso il raggiungimento di obiettivi strategici ben individuati nell'ambito dell'azione programmatica; le attività non riconducibili a questi ultimi avranno come obiettivo naturale quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa;

l'esigenza di individuare le funzioni che, in conseguenza dei cospicui e ripetuti tagli apportati negli ultimi anni alla spesa pubblica, non potranno essere più espletate o che dovranno essere ridimensionate in misura significativa; va in sostanza valutata con attenzione la congruità degli stanziamenti pluriennali iscritti in bilancio con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi e delle prestazioni da assicurare ai cittadini; è questo un obiettivo prioritario che ha la finalità di mettere in grado in primo luogo il Governo nella sua collegialità e quindi il Parlamento di valutare compiutamente le scelte che sarà necessario compiere.

Per snellire l'attività di programmazione nei primi anni di applicazione della nuova procedura si ritiene che si possa evitare di indicare in via preventiva i risultati, in termini di raggiungimento degli obiettivi strategici, che ci si propone di perseguire nei singoli esercizi dell'arco triennale esaminato. I risultati conseguiti dovranno essere oggetto di attenta analisi a consuntivo nel documento di performance; in questo documento, oltre ai risultati fisici realizzati e al loro impatto sul contesto economico-sociale, dovranno essere poste in luce le difficoltà incontrate e le correzioni che si rendessero eventualmente necessarie per accrescere l'efficacia dell'azione pubblica. Al fine di valutare l'efficienza dell'azione amministrativa svolta e dell'attività dei dirigenti e del personale, sarà necessario invece continuare a indicare ex ante gli strumenti e gli obiettivi operativi finalizzati da ciascun dicastero all'attuazione del programma.

**Conclusioni.**

Da quanto sopra rappresentato emerge, come si è detto, la necessità di procedere ad una serie di modifiche di natura amministrativa e di natura legislativa concernenti il processo di programmazione e verifica dell'attività di bilancio, anche allo scopo di consentire, conseguentemente, un migliore monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi del programma di Governo. Le predette modifiche dovranno riguardare l'impostazione della suddivisione per missioni e programmi e per centri di spesa della struttura del bilancio dello Stato, la natura strategica o strutturale degli obiettivi, la cadenza delle relazioni, i loro contenuti e le modalità di analisi dei dati e dell'attività svolta. In tale ambito, occorrerà altresì tener conto della imminente approvazione definitiva del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Tale ultimo decreto contiene, infatti, varie disposizioni concernenti i SECIN ovvero gli Organismi indipendenti di valutazione delle performance che sostituiranno i predetti servizi di controllo interno, di cui ogni Amministrazione dovrà dotarsi entro il 30 aprile 2010.

In merito a quanto sopra, ho dato disposizioni affinché il mio Ufficio di Gabinetto e gli Uffici del Dipartimento per il programma di Governo prendano gli opportuni contatti con l'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze per individuare le necessarie modifiche, nonché con l'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per studiare e

approfondire i vari aspetti concernenti la fase attuativa del citato decreto legislativo, coinvolgendo, altresì, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel suo ruolo di coordinamento con le altre amministrazioni.

Il Ministro per l'attuazione del Programma di  
Governo  
On. Gianfranco Rotondi

## **ALLEGATI**



## *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*

**VISTO** l'art. 95, primo comma, della Costituzione, che affida al Presidente del Consiglio dei Ministri la direzione e la responsabilità della politica generale del Governo, garantendo l'unità di indirizzo politico amministrativo ed il coordinamento dell'attività dei Ministri;

**VISTA** la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, che ha proceduto al riordino del Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

**VISTO** l'art. 3, commi 68 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008);

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008 con il quale l'on.le Gianfranco Rotondi è stato nominato Ministro senza portafoglio;

**VISTO** il proprio decreto in data 8 maggio 2008, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per l'attuazione del programma di Governo;

**VISTO** il proprio decreto in data 13 giugno 2008 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 27 giugno 2008, recante delega all'on.le Gianfranco Rotondi delle funzioni in materia di attuazione del programma di Governo;

**VISTO** il proprio decreto in data 15 luglio 2008 recante la nomina del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

**RITENUTO** di dover emanare una direttiva di indirizzo per garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo;

**VISTA** la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 febbraio 2009;

**SU PROPOSTA** del Ministro per l'attuazione del programma di Governo:

## **EMANA LA SEGUENTE DIRETTIVA**

### **Premessa**

La presente Direttiva viene emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Essa è indirizzata alle amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2009. Dalla Direttiva dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri previsti dal citato art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché la specificazione degli obiettivi di medio periodo rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2010, anche sulla base delle Linee Guida qui allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico

per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, e che della Direttiva costituiscono parte integrante.

La Direttiva si pone come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2009 – 2010 al quale dovranno far seguito, da parte dei singoli Ministri, ulteriori specificazioni sugli obiettivi settoriali da raccordare alla allocazione delle risorse finanziarie da definire all'interno del bilancio dello Stato.

## **1. Il programma del Governo**

L'azione dell'attuale Governo ha come obiettivi fondamentali la difesa del livello di benessere raggiunto dalle varie generazioni che si sono succedute dal secondo dopoguerra e la salvaguardia dei valori che sono alla base della nostra società.

Per il conseguimento di questi obiettivi il Governo si propone, come noto, di perseguire sette missioni (o priorità):

a) rilanciare lo sviluppo. Questa missione prevede un insieme di azioni dirette al conseguimento di specifici obiettivi: ridurre e semplificare il fisco per le imprese; realizzare le grandi opere, potenziare le nuove fonti di energia e liberalizzare le telecomunicazioni; superare la precarietà dei rapporti di lavoro, incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro, riformare gli ammortizzatori sociali; liberalizzare i servizi, difendere i consumatori;

sostenere il made in Italy; riorganizzare e digitalizzare la pubblica amministrazione;

b) sostenere la famiglia, attraverso interventi diretti a: dare ai giovani un futuro; diminuire le tasse; favorire la costruzione e l'acquisto di una casa; modernizzare i servizi sociali, facilitare ed incentivare le iniziative di lavoro dei e per i giovani;

c) assicurare più sicurezza e più giustizia. A tal fine il Governo si propone di: potenziare le risorse per la sicurezza e l'inclusione sociale; potenziare le risorse per la giustizia e assicurare la certezza del diritto;

d) modernizzare i servizi ai cittadini: Sanità, Scuola, Università, Ricerca, Cultura e Ambiente. I provvedimenti specifici saranno volti a: migliorare l'efficienza nella Sanità; qualificare e premiare il merito nella Scuola, Università, Ricerca e Cultura; qualificare e valorizzare l'ambiente;

e) il Sud. Per questa missione gli obiettivi specifici da perseguire sono: realizzare il Piano Infrastrutture; introdurre "Leggi Obiettivo" speciali; riconvertire e sviluppare l'industria; introdurre la fiscalità compensativa; contrastare la criminalità;

f) il Federalismo. Per realizzare questo obiettivo l'azione del Governo si indirizzerà a: razionalizzare il sistema di finanziamenti per gli Enti territoriali; garantire la trasparenza e la premialità nella finanza locale;

g) un piano straordinario di finanza pubblica. L'obiettivo è quello di risanare la finanza pubblica con un patto tra Stato, Autonomie locali, investitori e risparmiatori.

Nell'ambito delle missioni indicate, come si può rilevare, è stato individuato un insieme di obiettivi specifici e/o di piani di intervento che qualificano le linee generali da seguire. In sintesi l'azione programmatica si propone di innalzare le condizioni di vita della popolazione, in particolare di quella residente al Sud, di migliorare le prospettive di lavoro per le nuove generazioni, di rafforzare il ruolo della famiglia nella nostra società, di accrescere la quantità e la qualità dei servizi pubblici forniti alla collettività, di assicurare una maggiore equità distributiva, infine di realizzare adeguate condizioni di sicurezza nella vita civile e di stabilità nel mercato finanziario.

Sul piano economico, il complesso degli interventi programmati è diretto ad ammodernare e rafforzare il nostro sistema produttivo, in modo da metterlo in grado di far fronte al rapido evolvere del progresso tecnologico e all'acuirsi della concorrenza internazionale.

Per realizzare i progressi programmati, il Governo con la manovra economica per il 2009-11 ha mirato ad accrescere la rispondenza dell'azione pubblica ai nuovi bisogni cercando di realizzare un più stretto raccordo tra l'impostazione del bilancio dello Stato, da cui trae origine l'attività delle varie amministrazioni, e le impegnative missioni definite nel programma politico. Allo stesso fine il Governo sta operando per semplificare e, nel contempo, per rafforzare il ciclo amministrativo di programmazione e di valutazione dei