

degli obiettivi strategici con le priorità politiche. Essi trasmettono la Nota preliminare e le schede capitolo all'approvazione del proprio Ministro e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma.

- L'aggiornamento delle proposte avanzate.

I titolari dei CRA rivedono gli obiettivi strategici, le Note preliminari e le schede capitolo, seguendo il calendario e le istruzioni fornite dal Dipartimento RGS del MEF. Il primo aggiornamento viene effettuato entro il mese di settembre di ogni anno sulla base del disegno di legge di bilancio presentato al Parlamento. Ciascuna amministrazione adegua gli obiettivi strategici, la propria Nota preliminare e le schede capitolo (che sono trasmesse al MEF Dipartimento RGS e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma) a tale documento.

Il secondo aggiornamento viene normalmente effettuato entro il mese di ottobre, una volta presentato in Parlamento il disegno di legge finanziaria. I nuovi elaborati sono redatti sulla base dei contatti intervenuti con il MEF e con gli uffici del Ministro per l'attuazione del programma.

La determinazione definitiva degli obiettivi strategici, dei piani di azione e l'elaborazione della direttiva annuale.

Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, ciascun Ministro emana la Direttiva generale (definitiva) per l'attività amministrativa. Questa indica gli obiettivi da realizzare sulla base delle priorità politiche

definite all'inizio del processo, tenendo conto degli eventuali aggiustamenti che si rendessero necessari in relazione all'ammontare delle risorse iscritte nel bilancio di previsione approvato dal Parlamento.

L'attuazione degli obiettivi strategici è attribuita alle unità dirigenziali di primo livello che provvedono a realizzarla attraverso piani di azione nei quali vengono definiti gli obiettivi operativi da perseguire. Il piano d'azione, oltre che a programmare le modalità di intervento, è finalizzato a esplicitare il collegamento tra gli obiettivi strategici e quelli operativi. La Direttiva indica anche gli obiettivi per il miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria.

I SECIN verificano la coerenza dei piani di azione con gli obiettivi strategici. Essi trasmettono la Direttiva al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

- Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

La verifica della realizzazione dei piani di azione e degli obiettivi ha cadenza infrannuale ed è finalizzata a rilevare lo stato di avanzamento dei piani di azione e gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli previsti, nonché, se necessario, a segnalare le modifiche da apportare alla pianificazione a causa di fattori oggettivi intervenuti nel corso del tempo o del presentarsi di difficoltà inattese.

Alla fine dell'esercizio dovrà essere redatta una relazione finale sul grado di conseguimento degli obiettivi, che deve essere misurato sulla base

degli indicatori previsti per ciascun obiettivo. Il rapporto finale di monitoraggio deve fornire una valutazione circa l'attuazione della Direttiva del Ministro. Per ciascun obiettivo deve essere indicato il grado di conseguimento attraverso la realizzazione dei piani d'azione. Il documento deve indicare gli obiettivi non conseguiti che si intende abbandonare, in quanto superati o non raggiungibili, e quelli che, sebbene non conseguiti, si intende riproporre. Sulla base di questa relazione viene redatto un rapporto di performance, da diffondere all'esterno, che risulti più snello rispetto alle relazioni interne di monitoraggio e che sia comprensibile anche per i non addetti ai lavori.

I SECIN, sulla base dei dati forniti dai CRA, effettuano il monitoraggio della Direttiva annuale e redigono i rapporti periodici e quello annuale che trasmettono al proprio Ministro per i necessari provvedimenti. Le informazioni sul monitoraggio dell'azione svolta dai singoli ministeri vengono inviate al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma, ai quali è affidata la verifica complessiva dell'azione programmatica. I SECIN, in collaborazione con i titolari dei CRA, redigono i rapporti di performance.

3:2 Gli indicatori per misurare il grado di realizzazione degli obiettivi

Nel processo di programmazione e verifica degli obiettivi strategici, la possibilità di definire compiutamente i costi, i risultati fisici conseguiti e l'impatto dell'attività delle amministrazioni assume rilevanza determinante.

Il Governo si impegna a realizzare avanzamenti significativi nella concreta e proficua attuazione di questo processo accrescendo gli sforzi per la valutazione dei risultati dell'azione pubblica e del suo impatto. In assenza di misurazioni significative e attendibili dei vari aspetti dell'azione pubblica, l'intero processo di programmazione e di verifica degli effetti espliciti non consentirebbe di orientare correttamente le scelte politiche e le valutazioni della collettività e, quindi, di contribuire a migliorare il processo di allocazione delle risorse.

Gli indicatori dell'azione pubblica come noto debbono essere possibilmente di tipo quantitativo; per ciascuno di essi le amministrazioni debbono indicare i valori che intendono raggiungere. La misurazione deve interessare tutti i vari aspetti dell'intervento pubblico. Le Linee Guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre del 2002 individuano correttamente le tipologie di strumenti da predisporre:

- indicatori di natura finanziaria diretti a misurare lo stato di avanzamento della spesa;
- indicatori di natura fisica che individuano il grado di attuazione degli interventi programmati;
- indicatori di risultato che consentono di valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione si propone di conseguire;
- indicatori di impatto volti a valutare gli effetti, diretti e indiretti, prodotti dal raggiungimento degli obiettivi sulla pubblica amministrazione, sul sistema economico, e più in generale sull'intera collettività.

Gli obiettivi strategici sono da quantificare in termini di indicatori di risultato fisico e di impatto. Quelli operativi hanno prevalentemente natura finanziaria e fisica. Qualora gli obiettivi non siano facilmente traducibili in indicatori quantitativi, in alternativa si può ricorrere a indicatori di tipo binario (si/no), di tipo qualitativo (alto, medio, basso), o ancora a proxy in grado di fornire indicazioni non direttamente riferite all'obiettivo.

Gli indicatori associati agli obiettivi strategici hanno lo scopo di misurare l'efficacia e l'impatto dell'azione pubblica. Essi, nel contempo, possono fornire elementi utili a valutare la corretta (o meno) individuazione degli obiettivi operativi in cui è stato disarticolato l'obiettivo strategico.

Gli indicatori associati agli obiettivi operativi hanno la finalità di misurare il procedere dell'attività amministrativa e il corretto utilizzo delle risorse disponibili.

3.3 Potenziamento del controllo strategico

Un'azione incisiva verrà posta in essere dal Governo per un rafforzamento dell'attività di controllo dell'attività delle amministrazioni pubbliche con particolare riferimento al controllo strategico. La finalità, come noto, è quella di verificare la congruità dell'impostazione della politica di bilancio con gli obiettivi programmatici e l'efficacia dell'azione pubblica. Esso investe tutte le amministrazioni e tutte le fasi del ciclo di programmazione.

Questo tipo di controllo mira in sostanza ad accertare la coerenza dell'attività delle varie amministrazioni con le priorità politiche definite dal Governo e dal Parlamento, nonché il grado di raggiungimento degli obiettivi definiti dall'autorità politica.

Ovviamente i risultati dell'azione pubblica risentono anche dell'adeguatezza, rispetto ai compiti demandati, dell'attività delle amministrazioni; essa è però oggetto di un diverso tipo di controllo e cioè del controllo di gestione.

Il controllo strategico assicura il raccordo tra il vertice politico e i titolari dei CRA. Si tratta di un compito di primaria importanza la cui finalità ultima è quella di consentire una valutazione approfondita dell'azione pubblica da parte del Parlamento.

Il controllo strategico è esplicito dai SECIN delle varie amministrazioni e dal Comitato tecnico scientifico del Dicastero per l'attuazione del programma, organi posti a supporto delle rispettive autorità politiche.

È intenzione del Governo di rafforzare l'attività dei SECIN dotandoli di maggiore autonomia e di maggiori mezzi e di un numero adeguato di addetti, in modo da metterli in grado di indicare gli strumenti e le modifiche normative occorrenti per consentire il conseguimento degli obiettivi strategici programmati.

L'attività del controllo strategico è effettuata con il coinvolgimento dei titolari dei CRA, cui è attribuito il controllo di gestione; soltanto questi ultimi dispongono delle informazioni occorrenti per le analisi e per le

verifiche da compiere. Un continuo ed esauriente flusso di informazioni è il presupposto imprescindibile per poter effettuare le valutazioni attribuite ai SECIN e al Comitato tecnico scientifico.

Il controllo di gestione interessa lo svolgimento sia delle attività connesse con la realizzazione degli obiettivi strategici sia di quelle collegate alle altre funzioni delle amministrazioni. Esso è volto a valutare l'efficacia dell'attività operativa posta in essere per realizzare i piani di azione: ciò al fine di assicurare il rapporto più basso possibile tra costi e risultati.

Il controllo di gestione attualmente è affidato ad apposite unità organizzative collocate all'interno dei CRA, che dell'attività svolta rispondono ai loro titolari. Le informazioni sul controllo di gestione vengono trasmesse tramite i titolari dei CRA ai SECIN per il loro utilizzo all'interno del ciclo di pianificazione strategica e finanziaria.

Il controllo strategico e quello di gestione contribuiscono a definire il sistema di controllo interno di ciascuna amministrazione, il quale risulta tanto più efficace quanto più integrate risultano le due tipologie di verifica.

Per conseguire risultati apprezzabili nella direzione indicata è necessario, si ribadisce, un rafforzamento del ruolo dei SECIN diretto ad accrescere la loro autonomia e le risorse, in termini di mezzi e di personale, a loro disposizione. In tal senso va anche la volontà del Parlamento: infatti, le Commissioni riunite I e XI della Camera dei deputati in sede referente, nel corso della discussione del disegno di legge A.C. 2031 recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché

disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" (già approvato al Senato), hanno approvato in data 3 febbraio u.s. un emendamento volto ad inserire nel disegno di legge l'articolo 8-bis ("Efficienza dell'azione amministrativa") che al comma 2, espressamente, prevede che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente". Tale articolo aggiuntivo è attualmente contenuto nell'A.C. 2031-A in corso di esame da parte dell'Aula della Camera.

4. Le priorità dell'azione di politica economica

L'attuale, difficile congiuntura internazionale ha imposto, come accennato nelle pagine precedenti, di affiancare all'azione strutturale avviata con la manovra di bilancio per il triennio 2009-11, diretta a rafforzare la struttura del nostro apparato produttivo, una serie di provvedimenti volti a dare immediato sostegno alla domanda.

A quest'ultimo fine, nell'ambito dei programmi concordati in sede europea, l'Italia ha definito prontamente un insieme di interventi per un importo complessivo di 80 miliardi di euro nel triennio 2009-11, di cui 40 reperiti nell'ambito del bilancio dello Stato (in parte attingendo a stanziamenti

già approvati in parte a risorse aggiuntive) e altri 40 da finanziare con risorse comunitarie.

Dell'importo complessivo sopra indicato, 16 miliardi di euro sono destinati alla realizzazione delle infrastrutture. Nell'attuale contesto la realizzazione di opere pubbliche rappresenta lo strumento di intervento più appropriato, in quanto consente di dare sostegno all'attività produttiva e, nel contempo, di colmare le carenze che frenano la capacità di crescita della nostra economia. In particolare verranno avviati i progetti maggiormente in grado di favorire l'innovazione tecnologica e l'inserimento delle nostre imprese nei settori avanzati.

Con il decreto legge n. 185 del 29 novembre del 2008 sono state repete, attraverso riduzioni di spese e aumenti di entrate, risorse per 5,6 miliardi di euro nel 2009 (3,4 e 3,9 rispettivamente nel 2010 e 2011) che sono state destinate a sostenere le famiglie meno abbienti, a ridurre il prelievo fiscale sulle imprese e per stimolare l'attività di investimento.

Negli ultimi giorni il Governo ha varato un nuovo provvedimento anticrisi che dispone un insieme di interventi diretti a dare un ulteriore e immediato sostegno ai consumi.

I due provvedimenti anticrisi hanno un'elevata priorità nell'azione di politica economica del Governo. L'obiettivo è quello di contenere la caduta della domanda, determinata dai riflessi negativi della politica economica attuata dal precedente Governo e della avversa congiuntura internazionale, e di avviare la ripresa della produzione a partire dal prossimo anno.

Con l'ultimo provvedimento è stata disposta la concessione di incentivi per la rottamazione di veicoli euro 0, 1 o 2 immatricolati prima del 31 dicembre del 1999 e l'acquisto di veicoli nuovi euro 4 o 5. Sono stati previsti incentivi anche per l'acquisto di vetture ecologiche (i benefici sono cumulabili con quelli indicati nel caso di rottamazione delle auto già indicate). Sono stati previsti benefici anche per la rottamazione di veicoli commerciali, camper e moto. È stata inoltre disposta la concessione di sgravi Irpef per l'acquisto di elettrodomestici e di mobilio finalizzati all'arredamento di immobili oggetto di ristrutturazione. La concessione degli incentivi indicati riguarda gli acquisti effettuati entro il dicembre dell'anno in corso.

Con il nuovo decreto anticrisi vengono inoltre disposti nuovi vantaggi fiscali per le imprese che lavorano nei distretti e per la fusione di aziende di medie e piccole dimensioni e vengono, infine rivisti al ribasso i coefficienti di rivalutazione degli immobili previsti dal primo decreto anticrisi. Questi provvedimenti il cui onere è valutabile in circa 2 miliardi vengono finanziati per 785 milioni con i fondi della legge 488 per le aree in crisi e per 1215 milioni con le maggiori entrate (dell'Iva, delle imposte dirette di produttori e rivenditori e dell'Irap) indotte dai provvedimenti.

I provvedimenti presi dovrebbero consentire di contenere la flessione del prodotto interno dell'anno in corso al di sotto del 2 per cento attualmente indicata nelle previsioni. Anche a causa dell'azione di sostegno della domanda, il disavanzo delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali dovrebbe salire al 3,7 per cento del prodotto. Il rapporto tra l'ammontare del debito pubblico e il prodotto interno dovrebbe innalzarsi al 110,5 per cento del prodotto (dal 105 per cento della fine dello scorso anno).

La situazione dovrebbe iniziare a migliorare dal prossimo anno: il prodotto interno dovrebbe tornare a crescere dello 0,3 per cento nel 2010 e dell'1 per cento nel 2011. L'incidenza del disavanzo sul prodotto nel 2010 scenderebbe al 3,3 per cento. Il peso del debito pubblico sull'economia, pur continuando a innalzarsi (al 112 per cento del prodotto), dovrebbe iniziare a rallentare la sua espansione; il suo aumento tra il 2007 e il 2010 dovrebbe comunque risultare inferiore a quello medio previsto per gli altri paesi europei che si trovano, a differenza dell'Italia, a dover porre in essere interventi di rilievo per sostenere i loro sistemi bancari.

L'arresto nella caduta dell'occupazione, che sta interessando tutti i paesi europei, e l'inversione di tendenza nell'andamento della produzione prevista per il 2010 rappresentano la prima priorità dell'azione di governo. È questa la premessa indispensabile per riavviare e quindi rafforzare negli anni successivi il processo di sviluppo della nostra economia. Si tratta della più importante missione della politica economica il cui conseguimento condiziona larga parte degli altri obiettivi previsti nel programma di governo.

Roma, 25 febbraio 2009

Il Presidente del Consiglio
dei Ministri

Il Ministro per l'attuazione
del programma di Governo

MINISTERI ISTITUZIONALI

Pres. Cons. Ministri

Reg.to ALLA CORT' DEI CONTI

12 APR 2009

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
REGOLAMENTO GENERALE
UFFICIO BILANCIO E RAGIONERIA

VISTO E ANNOTATO AL N. 740/2009

Roma, 3.3.2009

IL REVISORE

IL DIRIGENTE

PAGINA BIANCA

ALLEGATO



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il programma di Governo

**Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle
amministrazioni dello Stato**

LINEE GUIDA PER I SECIN AI FINI DELL'ATTIVITA'
ISTRUTTORIA DI CUI ALLA LEGGE
FINANZIARIA 2008

(legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69)

INDICE

1. Le linee di indirizzo per la redazione della relazione al Parlamento del Ministro per l'attuazione del programma e dei rapporti di performance

1.1 I nuovi indirizzi

2. Il rapporto di performance

2.1 Le modifiche suggerite

2.2 I contenuti

3. L'azione di riforma: una sintesi

Appendice

Il ciclo di programmazione strategica delle Pubbliche Amministrazioni – Gli
atti normativi

1. Le linee di indirizzo per la redazione della relazione al Parlamento del Ministro per l'attuazione del programma e dei rapporti di performance

Le esperienze maturate nell'ultimo quinquennio hanno fatto emergere inefficienze e carenze nella rilevazione delle informazioni e dei dati relativi all'attuazione della spesa pubblica e nella misurazione e nella verifica dei risultati conseguiti. La situazione non sembra essere migliorata dopo l'introduzione con la legge finanziaria per il 2008 di un complesso processo di programmazione e verifica dei risultati raggiunti.

La sovrapposizione nel tempo di vari interventi normativi, la commistione tra le diverse finalità perseguite (verifica dei risultati di gestione e valutazione delle programmi di spesa), la complessità degli adempimenti demandati alle amministrazioni e la difficoltà di fornire un'interpretazione univoca alle priorità politiche e ai vari tipi di obiettivi hanno ostacolato il raggiungimento di una accresciuta rispondenza dell'azione pubblica ai bisogni della collettività e una concreta valutazione dell'efficacia nell'allocazione delle risorse.

La razionalizzazione dell'intervento pubblico e il rafforzamento dell'efficacia dell'azione di bilancio nell'attuazione del programma di governo richiedono un notevole impegno sia sul piano politico che su quello amministrativo. Il conseguimento di avanzamenti significativi nell'impostazione e nella realizzazione dell'azione pubblica richiede di operare contemporaneamente su più aspetti:

- a) lo snellimento delle procedure di attuazione degli interventi;
- b) la diffusione delle tecnologie digitali;
- c) la riorganizzazione delle strutture amministrative;
- d) la responsabilizzazione dei dirigenti e di tutti i lavoratori del settore pubblico;
- e) la realizzazione di importanti infrastrutture di collegamento dell'attività delle varie amministrazioni.

Come già accennato, nel 2007 (anno di introduzione della riforma) e nel 2008 appena decorso l'azione diretta ad accrescere l'efficienza dei processi amministrativi e

l'efficacia dell'intervento pubblico ha prodotto risultati limitati. Consapevole di ciò con la manovra di bilancio 2009-11 il Governo ha apportato un netto cambiamento nella gestione della cosa pubblica.

Per rafforzare la connessione tra politica di bilancio e prospettive di crescita, il Governo ha, in primo luogo, cercato di concentrare le risorse disponibili nei settori e negli interventi maggiormente in grado di favorire l'innovazione tecnologica e la ristrutturazione dell'apparato produttivo. Un ulteriore contributo allo sviluppo dell'attività economica potrà derivare dagli interventi diretti allo snellimento delle procedure, alla eliminazione dei vincoli non rispondenti a effettive esigenze e, infine, alla riorganizzazione delle amministrazioni che il Governo si propone di varare.

Il processo di programmazione e di realizzazione della spesa, di analisi dei risultati conseguiti (sia sul piano finanziario sia su quello dei servizi forniti alla collettività) e di valutazione dell'impatto prodotto sulle condizioni dell'economia e della società introdotto con la legge finanziaria per il 2007 rappresenta un ciclo continuo di attività che vedrà impegnate tutte le amministrazioni e in primo luogo il Dicastero per l'attuazione del programma.

1.1 I nuovi indirizzi

La realizzazione di progressi significativi nell'attuazione della procedura di programmazione e verifica dell'azione pubblica introdotta dal precedente Governo richiede di semplificare gli adempimenti amministrativi ma, nel contempo, di rafforzare l'analisi dei programmi, dei processi di realizzazione della spesa e di effettuare valutazioni più approfondite dei piani realizzati e dei loro effetti.

Il Dicastero per l'attuazione del programma avverte la necessità di razionalizzare e semplificare il ciclo di programmazione e di verifica dell'azione pubblica per tre motivi:

a) la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa;