

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXIV-bis**
n. 1

R E L A Z I O N E

**SULLO STATO DELLA SPESA NELLE AMMINISTRA-
ZIONI STATALI E SUL GRADO DI EFFICIENZA DEL-
L'AZIONE AMMINISTRATIVA**

(Aggiornata al 31 dicembre 2017)

(Articolo 3, commi 68 e 69, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento
(FINOCCHIARO)

Trasmessa alla Presidenza il 10 gennaio 2018

INDICE

Introduzione	Pag.	3
1. Il contesto istituzionale e l'evoluzione normativa: il nuovo ruolo dell'Ufficio per il programma di Governo	“	4
2. L'azione di Governo e l'impegno per l'attuazione del programma	“	7
3. L'unitarietà dell'azione di Governo: gli Atti di Indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri	“	10
4. La programmazione strategica dei Ministeri del 2016 e del 2017	“	11
5. Conclusioni	“	14

Allegati

Allegato 1 – Atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 novembre 2016

Allegato 2 - Atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2017

Introduzione

La presente Relazione viene presentata alle Camere ai sensi dall'art. 3, commi 68 e 69, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sulla base degli atti predisposti dall'Ufficio per il programma di Governo (UPG), la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri deputata a supportare l'Autorità politica nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio, della verifica e dell'impulso all'attuazione delle politiche governative.

Il comma 68 prevede che entro il 15 giugno di ogni anno ciascun Ministro trasmetta alle Camere una *“.....relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Le relazioni, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, danno conto, con riferimento all'anno solare precedente, degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.....”*. Prosegue il comma 69, stabilendo, tra l'altro, che *“Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, entro il mese di gennaio, indica ai servizi di controllo interno le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria di cui al comma 68 e ne riassume gli esiti complessivi ai fini della relazione trasmessa alle Camere dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo ai sensi del medesimo comma 68.”*

Si tratta della prima Relazione della legislatura in corso, che fa seguito a quella del 2009 del Ministro per l'attuazione del programma di Governo pro tempore, e viene presentata dalla Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. le Avv. Maria Elena Boschi, con delega in materia di attuazione e aggiornamento del programma di Governo nonché con funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (DPCM 19 gennaio 2017) sia in costanza del Governo Renzi che durante il Governo Gentiloni.

Con la presente Relazione, in particolare, si riferisce dell'evoluzione del quadro normativo in materia di controllo strategico, si dà conto dell'impegno profuso a partire dal 2014 per rafforzare i processi attuativi ed il controllo strategico, nonché delle attività di monitoraggio ed analisi delle Direttive annuali ministeriali e degli altri documenti rilevanti per il controllo strategico, svolte dall'UPG.

1. Il contesto istituzionale e l'evoluzione normativa: il nuovo ruolo dell'Ufficio per il programma di Governo

Gli interventi di riforma che hanno interessato la Pubblica Amministrazione a partire dal 2009 hanno determinato mutamenti estremamente significativi negli assetti organizzativi e nella *governance* dei processi di programmazione e controllo strategico a cui ha fatto seguito un lungo periodo di aggiustamento e di adattamento delle istituzioni interessate.

Anche la disposizione da cui trae fondamento la presente Relazione, ancorché non espressamente modificata, deve essere necessariamente reinterpretata alla luce delle modifiche che hanno inciso sul quadro normativo.

Il Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni centrali dello Stato, istituito dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, era stato costituito con l'obiettivo di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei ministeri, in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo. Quale organo collegiale di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro da lui delegato, esercitava la sua funzione di coordinamento principalmente attraverso la predisposizione di Linee Guida.

Il Comitato inoltre, rispetto al quale l'UPG svolgeva comunque un ruolo di supporto, svolgeva l'istruttoria necessaria per la predisposizione della Direttiva "madre" del Presidente del Consiglio dei ministri, così come quella relativa alla presente Relazione.

L'introduzione, da parte del decreto legislativo n. 27 ottobre 2009, n. 150, di un nuovo sistema di misurazione e valutazione della *performance*, e la contestuale individuazione di due nuovi soggetti, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e gli Organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV), hanno depotenziato in modo significativo il ruolo del Comitato Tecnico Scientifico, che è stato definitivamente soppresso dall'art. 19, comma 14, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

Ad opera dello stesso art. 19 comma 14 *bis* del decreto-legge n. 90 del 2014, inoltre, le funzioni di supporto all'Autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato sono state attribuite all'UPG, il quale deve svolgerle con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Contestualmente, il comma 9 dello stesso decreto-legge ha delineato un'analoga operazione, almeno sul piano sostanziale, di trasferimento delle competenze dalla neo istituita Autorità nazionale anticorruzione (ex CIVIT) al Dipartimento della funzione pubblica, per la parte concernente i compiti di misurazione e valutazione della performance.

Agli interventi sopra illustrati si è aggiunta, nel 2017, la revisione del decreto legislativo n. 27 ottobre 2009, n. 150, prevista dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 e finalizzata dal Governo con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74.

In ossequio ai principi contenuti della delega, di semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e della premialità, di razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, di riduzione degli adempimenti in materia di programmazione e di coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni, il decreto legislativo n. 74 del 2017 ha introdotto importanti novità nell'impianto normativo vigente, prevedendo misure di allineamento della programmazione strategico-gestionale con quella economico-finanziaria, il rafforzamento del ruolo e delle attività degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e la valorizzazione della misurazione della *performance* organizzativa rispetto a quella individuale.

In questo nuovo assetto è rimasto comunque immutato il processo di programmazione annuale delineato dall'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in base al quale ciascun Ministro, entro 10 giorni dall'approvazione della legge di bilancio, emana una direttiva annuale per la definizione degli obiettivi, delle priorità, dei piani e dei programmi da attuare nel corso dell'anno e per l'assegnazione delle risorse finanziarie ai dirigenti preposti ai Centri di responsabilità.

Non vanno trascurate, infine, le innovazioni apportate alla struttura del bilancio dello Stato nel 2016 nel quadro del completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, con l'introduzione delle "azioni" quali aggregati di bilancio sottostanti ai

programmi si spesa, destinate a costituire, in prospettiva, le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio. L'introduzione delle "azioni" mira a rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche e i servizi erogati dai programmi di spesa e a favorire il controllo e la valutazione dei risultati.

Dall'evoluzione sopra delineata emerge un quadro articolato e non privo di elementi di complessità, e se da un lato è appena il caso di segnalare che le modifiche apportate richiedono un arco di tempo pluriennale per la loro compiuta definizione, dall'altro possono comunque enuclearsi alcuni punti fermi:

- La ripartizione tra due strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (UPG e Dipartimento della funzione pubblica) di funzioni prima assegnate ad un unico organismo, ha certamente risposto all'esigenza di dare maggiore concretezza alle attività in materia di misurazione e valutazione della performance e di controllo strategico attraverso un percorso di internalizzazione delle competenze nell'amministrazione, ma ha posto l'esigenza di un forte raccordo tra dette strutture, sia nell'ottica di evitare sovrapposizioni, sia, soprattutto, al fine di valorizzare i diversi contributi e renderli intellegibili a tutte le amministrazioni interessate, anche attraverso la messa a punto di una tempistica idonea a tenere insieme tutti gli adempimenti e le fasi dei processi in esame.
- L'Atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri va considerato il punto di partenza di un più ampio processo, che coinvolge, oltre all'UPG e al Dipartimento della funzione pubblica, la Ragioneria Generale dello Stato, alla quale compete il coordinamento del processo di bilancio.
- L'UPG, infine, è chiamato a potenziare ulteriormente il proprio ruolo di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri e all'Autorità politica delegata, svolgendo direttamente ulteriori attività di monitoraggio, analisi ed impulso volte a dare concretezza alla funzione del controllo strategico.

2. L'azione di Governo e l'impegno per l'attuazione del programma

L'azione riformatrice che ha caratterizzato la parte centrale della legislatura ha comportato inevitabilmente il rinvio ad un certo numero di decreti attuativi, la cui adozione è essenziale per ottenere tutti gli effetti voluti dal legislatore, e dare un riscontro sostanziale alle aspettative suscitate dall'approvazione delle leggi.

A partire dal 2014, in particolare, la dimensione attuativa delle riforme ha assunto una particolare rilevanza, tanto che la messa in sicurezza della fase di attuazione, come testimoniano gli Atti di Indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri di cui si dirà nel successivo paragrafo, è divenuta una delle priorità di governo al pari del varo di nuovi provvedimenti legislativi.

In quest'ottica, con il contributo dell'UPG, che è stato appositamente riorganizzato¹, è stato messo in campo un ventaglio di misure, prevalentemente di *soft law*, volte a rafforzare i processi attuativi attraverso azioni concrete di impulso, coordinamento e supporto nei confronti delle Amministrazioni centrali. Ciò con il duplice obiettivo di accelerare i tempi di adozione dei decreti attuativi derivanti da norme di legge e di incrementare e migliorare i flussi informativi sull'attuazione del programma di Governo nei confronti della collettività.

In primo luogo il monitoraggio dell'iter di attuazione dei provvedimenti legislativi è stato significativamente rafforzato, sia dal punto di vista della frequenza che dell'ampiezza delle rilevazioni. Ad esempio, i dati di monitoraggio sull'attuazione, precedentemente aggiornati con cadenza semestrale, a partire dal 10 luglio 2014 vengono sistematicamente aggiornati e presentati nella quasi totalità delle sedute del Consiglio dei ministri.

Per sostenere un tale cambio di passo, si è reso necessario intervenire rapidamente sulla qualità e sulla tempestività di aggiornamento dei dati a disposizione dell'UPG. Di qui, quindi, la misura forse più innovativa, realizzata in tempi brevi ed a costi estremamente contenuti: la progettazione e realizzazione di un sistema informativo *web based* per la raccolta dei dati sull'attuazione, alimentato direttamente dai Ministeri responsabili, che opera a pieno regime dal giugno del 2015 (sistema MONITOR). MONITOR consente all'UPG di disporre di dati aggiornati in tempo reale,

¹ Il DM 14 luglio 2014, adottato dal Ministro delegato all'attuazione del programma, ha riorganizzato l'Ufficio per il programma di Governo, focalizzandone l'azione sulle attività più strategiche, per migliorare e accelerare il processo di monitoraggio e di attuazione delle riforme.

“certificati” direttamente dalle amministrazioni interessate ed ha contribuito ad un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra gli Uffici di Gabinetto e Legislativi dei ministeri e tra questi e l'UPG.

Per accelerare l'adozione dei decreti attuativi, inoltre, sono stati attivati nuovi strumenti di impulso alla cooperazione inter-istituzionale, tra i quali la convocazione, da parte dell'Autorità politica delegata all'attuazione del programma, della Conferenza dei Capi di Gabinetto (che si è riunita quattro volte tra il 2014 e il 2017) e l'attivazione di Tavoli Tecnici per la velocizzazione dell'iter di adozione di alcuni provvedimenti particolarmente complessi.

Di particolare rilievo, sempre tra le misure di *soft law*, è la predisposizione e l'aggiornamento, a cura dell'UPG, del cronoprogramma delle riforme, che a partire dal 2015 è inserito nel Programma Nazionale delle Riforme, il quale, a sua volta, costituisce parte integrante del Documento di economia e finanza.

Anche sul fronte normativo vanno segnalati gli interventi governativi più significativi, che sono due. Con il primo, in forza della delega conferita al Governo con la legge n. 124 del 2015, al termine di un'attività istruttoria che ha riguardato oltre 500 decreti attuativi, si è pervenuti all'emanazione di un decreto legislativo (d.lgs. del 22 gennaio 2016, n.10) che ha abrogato le disposizioni legislative che prevedevano, provvedimenti attuativi non più adottabili e ne ha modificate altre al fine di favorire l'adozione dei relativi decreti attuativi. Con il secondo, nella stessa legge delega n. 124 del 2015, all'articolo 3, è stato introdotto il meccanismo del silenzio-assenso nei casi in cui le Amministrazioni non esprimano il proprio avviso (sotto forma di parere o concerto) entro il termine di 30 giorni, in merito ad un determinato provvedimento attuativo.

Non meno importanti, per connotare il forte impegno di Governo degli ultimi quattro anni, sono state le iniziative assunte per incrementare i livelli di trasparenza e di *accountability* sull'attuazione del programma. Anzitutto, si è operato sul fronte dell'*accountability* interna, introducendo un aggiornamento sistematico sull'attuazione del programma, che viene reso da parte dell'Autorità politica delegata al Presidente e ai Ministri in occasione del Consiglio dei ministri; lo stesso aggiornamento, in una logica di *accountability* esterna, viene inserito nei comunicati stampa delle riunioni del Consiglio dei ministri diramati in esito alle stesse riunioni e quindi reso pubblico.

Su un secondo versante, ci si è impegnati per elaborare e rendere pubblici, principalmente attraverso il sito *web*, dell'UPG, completamente rinnovato nel 2015, dati e documenti che precedentemente non erano reperibili o che non lo erano con la stessa rapidità. Ad oggi sul sito www.programmagoverno.gov.it si possono consultare, tra l'altro:

- gli elenchi di tutti i provvedimenti attuativi adottati dall'inizio della legislatura suddivisi per Governo e l'elenco dei provvedimenti adottati tra una riunione del Consiglio dei ministri e l'altra (in entrambi i casi è possibile consultare il testo di ciascun provvedimento attraverso un semplice link ipertestuale);
- report periodici dettagliati, di taglio quantitativo, che danno conto sia della produzione normativa di primo livello (decreti legge, decreti legislativi, leggi) sia dell'avanzamento dell'attuazione delle riforme, incluse quelle riconducibili agli Esecutivi precedenti); questi report includono anche gli elenchi di tutti i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa;
- una rassegna periodica che descrive le principali misure varate dal Governo in carica nelle diverse aree di policy.

Un'ultima misura che assume particolare rilievo in questa sede è quella connessa alla stipulazione nel 2015, di un protocollo d'intesa tra l'UPG e la Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale di Bilancio, in forza del quale per la prima volta alcuni indicatori sull'attuazione normativa sono stati inseriti nel novero degli indicatori utilizzati dalle Amministrazioni centrali ai fini delle Note Integrative al bilancio dello Stato. La Nota Integrativa, come noto, costituisce lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero illustra, in relazione ai programmi di spesa, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione. La Nota Integrativa, inoltre, rappresenta l'elemento di collegamento tra la programmazione di bilancio e quella strategica e con il ciclo della performance. Nell'ambito delle missioni e dei programmi di spesa, il programma "Indirizzo politico" rappresenta compiti e attività comuni a tutte le amministrazioni, che possono quindi essere misurate con indicatori trasversali. Su questa base, UPG e RGS hanno individuato un obiettivo comune, denominato "Miglioramento della capacità di attuazione delle disposizioni legislative del Governo" e definito un set di indicatori che, a partire dal ciclo di bilancio 2016, sono utilizzati dai Ministeri in sede di predisposizione delle Note Integrative. Gli indicatori sono poi elaborati e calcolati

dall'UPG sulla base delle informazioni sullo stato di adozione dei provvedimenti attuativi inseriti nel sistema MONITOR direttamente dai Ministeri². Con questa importante operazione si è riusciti a promuovere una maggiore focalizzazione delle Note Integrative al Bilancio dello Stato sugli Obiettivi del programma di Governo, una più stretta integrazione tra ciclo del bilancio e programmazione strategica e la condivisione di una metodologia comune per misurare l'attuazione delle disposizioni legislative.

I risultati ottenuti grazie alle misure sopra descritte sono più che incoraggianti e testimoniano che la strada intrapresa è quella corretta. All'inizio del 2014, nell'ordinamento vi erano 889 rinvii a provvedimenti applicativi contenuti in leggi in vigore riferibili ai due Esecutivi precedenti; al 31 dicembre del 2017 ne restano 99. Stesso trend si registra per le infrazioni comunitarie, il cui numero si è pressoché dimezzato, passando da 120 del 2014 a 64 (erano 70 al momento dell'insediamento del governo Gentiloni).

3. L'unitarietà dell'azione di Governo: gli Atti di Indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri

L'attuazione del programma di Governo non va certamente intesa soltanto come "l'attuazione delle leggi", sebbene tale aspetto, come già detto, costituisca un aspetto essenziale. Di pari importanza, infatti, appare l'effettiva concretizzazione, nell'azione condotta dalle amministrazioni centrali, delle linee programmatiche, ricavabili da una pluralità di atti formali e informali, quali anzitutto le dichiarazioni del Presidente del Consiglio rese alla Camere in occasione del conferimento della fiducia al governo, i vari atti di indirizzo, approvati dalle Camere o accolti dal Governo nell'ambito dei diversi passaggi parlamentari, ed il Documento di Economia e Finanza, nel quale il Governo declina gli indirizzi di politica economica per il triennio successivo. In questa

² Gli indicatori definiti nel protocollo d'intesa, alla luce dell'ultima revisione del 2016, sono tre e misurano, rispettivamente, il grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti da disposizioni legislative, la capacità di ciascuna amministrazione di adottare i provvedimenti entro i termini di scadenza e la capacità delle amministrazioni di smaltire "l'arretrato". Secondo quanto previsto dal protocollo, l'UPG entro il mese di aprile calcola i valori degli indicatori con riferimento all'anno precedente e li comunica alle Amministrazioni, provvedendo contestualmente alla loro pubblicazione sul sito istituzionale www.programmagoverno.gov.it.

accezione più ampia, l'attuazione del programma include anche l'approvazione delle leggi in cui si traduce la volontà riformatrice dell'esecutivo ed è in tale logica che va inquadrata la previsione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999, il quale dispone che ogni Ministro emani la direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione in coerenza ad eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei ministri. Per rafforzare il sistema di raccordo tra il Governo e le amministrazioni centrali dello Stato, il Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delegato all'attuazione del programma e al controllo strategico, nel novembre del 2016, riprendendo una consuetudine interrotta dal 2010, ha adottato un Atto di indirizzo (la cd "Direttiva madre") volto ad assicurare la coerenza delle direttive ministeriali del 2017 con gli indirizzi strategici e programmatici indicati dal Governo e a rafforzare il coordinamento e l'interazione dei soggetti istituzionali coinvolti. Nello stesso Atto, inoltre, è stato dato mandato all'UPG di provvedere alla verifica della coerenza tra gli indirizzi strategici prioritari dell'azione di governo e la pianificazione annuale dei ministeri, promuovendo anche l'utilizzo di approcci e strumenti comuni, e di svolgere l'istruttoria necessaria ai fini della predisposizione della presente Relazione.

Un analogo Atto di indirizzo, inoltre, è stato emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel luglio del 2017 per orientare la programmazione strategica e le direttive ministeriali del 2018. In questo secondo caso, la tempistica di emanazione anticipata rispetto alla definizione della programmazione di bilancio, ha posto le basi anche per un miglior collegamento tra la programmazione strategica e quella finanziaria.

4. La programmazione strategica dei Ministeri del 2016 e del 2017

Per verificare la coerenza tra gli indirizzi strategici prioritari dell'azione di governo e la pianificazione annuale dei Ministeri è stata svolta un'analisi dettagliata dei documenti di programmazione strategica ministeriali riferiti agli anni 2016 e 2017.

Nel caso del ciclo di programmazione 2016, l'analisi ha potuto prendere in considerazione sia i documenti attinenti alla fase di programmazione sia quelli relativi alla rendicontazione: gli Atti di Indirizzo dei Ministri, le direttive annuali per l'attività amministrativa e per la gestione e le Relazioni ministeriali sullo stato della spesa e sull'efficacia dell'azione amministrativa, di cui all'art. 3, commi 68 e 69 della legge n. 244 del 2007.

Con riferimento, invece, al 2017, l'analisi è stata circoscritta agli Atti di Indirizzo dei Ministri ed alle Direttive ministeriali, sulle quali però, in virtù dell'emanazione, nel novembre 2016, della "Direttiva madre" da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, è stato possibile effettuare un'analisi di coerenza esterna più puntuale.

Per incrementare l'oggettività dell'analisi, sia per gli Atti di Indirizzo che per le direttive ministeriali si è fatto ricorso ad una metodologia riconducibile alla famiglia delle *content analysis*. Ciò ha permesso di identificare le informazioni ed i contenuti più rilevanti, di codificarli in forma quantitativa e, infine, di esaminarli. Oltre a verificare la coerenza degli atti ministeriali con gli indirizzi programmatici del governo, è stata svolta un'analisi qualitativa volta a dare alcune indicazioni di carattere generale, quali il livello di *compliance* espresso dai ministeri, la presenza e la qualità dell'analisi del contesto interno ed esterno di riferimento, la qualità della identificazione delle fonti utilizzate per la definizione delle priorità e la presenza di una rendicontazione utile a sostenere il nuovo ciclo di programmazione. Ciò anche al fine di calibrare i futuri interventi di supporto metodologico e d'impulso.

Da questa complessa attività sono emersi alcuni risultati di rilievo, che sono sinteticamente descritti di seguito.

Un primo dato positivo concerne il livello di *commitment del vertice* politico rispetto al ciclo di programmazione strategica: sia nel 2016 che nel 2017, 12 Ministri su 13 hanno emanato i rispettivi Atti di Indirizzo annuali, nonostante si tratti di atti "eventuali". Andrebbe tuttavia migliorata la visibilità di tali Atti sui relativi siti istituzionali e potrebbe essere uniformata la tempistica di emanazione, che è risultata estremamente variabile. Una certa uniformità temporale è invece riscontrabile nella emanazione delle Direttive annuali per l'attività amministrativa e per la gestione, che ricorre (salvo due eccezioni) tra gennaio e marzo dell'anno di riferimento.

In una prospettiva longitudinale di analisi, seppur limitata alle due annualità considerate, non si notano sostanziali scostamenti tra un anno e l'altro, né dal punto di vista dell'approccio metodologico né da quello dei contenuti, sia per quanto riguarda gli Atti di Indirizzo che nel caso delle Direttive ministeriali. Ciò fa ritenere che il processo di programmazione strategica sia piuttosto consolidato all'interno delle Amministrazioni.

Circa le dimensioni qualitative sopra segnalate, il livello di *compliance* si è rilevato piuttosto elevato, atteso che tutti i documenti esaminati denotano una piena consapevolezza delle funzioni della direttiva annuale ed un'adeguata descrizione delle connessioni tra priorità politiche, missioni e programmi di bilancio e obiettivi strategici. Per quanto riguarda la definizione e l'analisi del contesto socio-economico di riferimento la situazione è invece di segno diverso: le Direttive ministeriali descrivono adeguatamente lo scenario solo nel 55% dei casi esaminati, ma anche in tali casi il nesso causale tra lo scenario e l'identificazione delle priorità politiche non è esplicitato o è molto debole. In alcuni Atti di Indirizzo, inoltre, si ravvisa una certa genericità nella descrizione delle fonti su cui poggia la definizione delle priorità politiche, sia di quelle di derivazione interna (es. leggi dello Stato e Documenti di Economia e Finanza) sia di quelle internazionali o europee, mentre nelle Direttive ministeriali tale descrizione è adeguatamente dettagliata.

Infine, nella quasi totalità delle Direttive si riscontra l'assenza di uno spazio dedicato alla rendicontazione delle attività recentemente concluse o in atto e ciò rischia di porre i documenti programmatici in una prospettiva di discontinuità, almeno apparente, rispetto alla realtà operativa delle amministrazioni.

Se l'analisi delle dimensioni qualitative è stata svolta in modo analogo sui documenti programmatici del 2016 e del 2017, ciò non è avvenuto nel caso della verifica della coerenza con gli indirizzi programmatici del Governo, posto che l'Atto di Indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 novembre 2016 ha avuto effetti solo sul 2017. Da un punto di vista sostanziale, comunque, in tutti i documenti vi è una stretta coerenza tra le priorità politiche individuate dai Ministri declinate nelle Direttive e gli indirizzi programmatici del Governo. Le priorità trasversali indicate nell'Atto di Indirizzo del Presidente, quali la semplificazione amministrativa e procedurale, la digitalizzazione e la valorizzazione della spesa pubblica, sono presenti in tutte le Direttive ministeriali, mentre la sicurezza dei cittadini e la valorizzazione del ruolo del Paese nel contesto europeo e internazionale costituiscono una priorità per la maggior parte dei ministeri. Appaiono invece sottodimensionati nelle Direttive, rispetto alla loro rilevanza oggettiva, gli obiettivi strategici connessi alla promozione dell'occupazione giovanile e femminile.

Da un punto di vista formale, invece, il quadro non può considerarsi pienamente soddisfacente; in meno della metà delle Direttive ministeriali del 2017 è citato espressamente l'Atto di Indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri e solo in due Direttive si dà conto delle modalità di recepimento degli indirizzi programmatici prioritari.

Dopo aver esaminato i documenti di programmazione, sono state analizzate le *“Relazioni sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa”* per l'anno 2016. In particolare, sono state analizzate le 9 Relazioni presentate alle Camere dai Ministri tra giugno e ottobre 2017.

Tutte le Relazioni, secondo quanto riportato dall'UPG, danno conto in modo dettagliato dei risultati conseguiti e dell'allocazione delle risorse finanziarie in relazione alle priorità politiche e agli obiettivi strategici definiti in sede di programmazione e nella realizzazione non vi sono scostamenti significativi rispetto agli obiettivi indicati nelle direttive ministeriali.

La connessione tra priorità politiche, obiettivi, risultati e risorse finanziarie utilizzate, tuttavia, ancorché sempre presente, è esplicitata con modalità differenti e con diversi gradi di approfondimento e ciò, oltre a rendere difficoltosa un'analisi omogenea, denota che vi sono ancora ampi margini di intervento per promuovere l'armonizzazione degli elaborati.

Anche il nesso tra programmazione strategica e ciclo della performance è tratteggiato in modo eterogeneo, tanto che in un caso la Relazione è di fatto sovrapponibile al Rapporto sulla *performance* e in 3 Relazioni vi è evidenza anche formale del contributo alla stesura da parte dell'OIV. La Direttiva annuale del Ministro, inoltre, non è sempre indicata quale fonte di riferimento per la programmazione delle attività.

Analoga considerazione può farsi per le informazioni sullo stato delle spesa e sull'utilizzo delle risorse finanziarie, che in alcuni casi non risultano adeguate.

5. Conclusioni

Da quanto sopra rappresentato emergono alcune criticità, riconducibili principalmente alla stratificazione della normativa e alla molteplicità degli

adempimenti in capo ai Ministeri in relazione ai cicli di programmazione strategica, di bilancio e della *performance*.

Per rendere più efficace la funzione di controllo strategico occorre quindi intervenire su più fronti. Con riferimento alla fase discendente è necessario potenziare l'impatto dell'Atto di Indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri, che per poter dispiegare i suoi effetti deve intervenire, così come accaduto nel 2017, nel momento di avvio del ciclo di programmazione e di bilancio, cioè subito dopo la proposizione del DEF da parte del Governo. Lo stesso Atto, inoltre, dovrà fornire indicazioni puntuali sugli obiettivi e sugli indicatori, in modo da orientare ancora più efficacemente la programmazione strategica.

Per accompagnare la fase di rendicontazione, che si sostanzia sia nelle Relazioni *ex lege* 244 del 2007 che nei Piani della Performance, l'UPG, in analogia a quanto fatto in precedenza dal Comitato Tecnico Scientifico più volte richiamato, dovrà sviluppare apposite Linee Guida volte a definire le informazioni ritenute essenziali per una corretta verifica dei risultati raggiunti.

In quest'ottica l'UPG dovrà anche proseguire e rafforzare la cooperazione con la Ragioneria Generale dello Stato e con il Dipartimento della funzione pubblica allo scopo di pervenire ad una effettiva coerenza tra i tre cicli programmatori e alla progressiva semplificazione degli adempimenti a carico dei Ministeri.

CORTI DEI CONTI



SOL.54-11/08/2017-SOL.9-POGEPRE-A



Mod. 251

Presidenza del Consiglio dei Ministri

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 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, e successive modificazioni;

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, e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 8;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e successive modificazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2007, n. 244, ed in particolare l'art. 3, commi 68 e 69;

VISTO il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante 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, e successive modificazioni;

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, così come modificata, in particolare, dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 12 dicembre 2016, con il quale l'On. le Avv. Maria Elena Boschi è stata nominata Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con le funzioni di Segretario del Consiglio medesimo;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 19 gennaio 2017, recante delega all'On. le Avv. Maria Elena Boschi delle funzioni in materia di attuazione ed aggiornamento del programma di Governo nonché le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

VISTO l'art. 19, c. 14-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che attribuisce all'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di supporto all'Autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

MODULARE
P.C.M. - 199

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

VISTO il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017 approvato dal Consiglio dei ministri in data 11 aprile 2017;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri approvato dal Consiglio dei ministri in data 28 giugno 2017, per la definizione degli obiettivi di spesa dei Ministeri, a norma dell'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

RITENUTO di emanare un atto generale di indirizzo per assicurare che la programmazione strategica e finanziaria ed il ciclo della *performance*, nelle amministrazioni centrali dello Stato, si sviluppino coerentemente con il programma del Governo;

SU PROPOSTA della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega per l'attuazione del programma di Governo e per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni centrali dello Stato

EMANA

IL SEGUENTE ATTO DI INDIRIZZO:

Premessa

Il presente Atto di indirizzo, emanato ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, delinea gli indirizzi strategici dai quali discenderanno le priorità e gli obiettivi settoriali definiti nelle direttive ministeriali generali per l'azione amministrativa e per la gestione degli uffici, per l'annualità 2018.

Esso è rivolto alle amministrazioni centrali dello Stato che, attraverso un corretto processo di pianificazione strategico-operativa, individuano, programmano e traducono in azioni concrete gli obiettivi da perseguire nei rispettivi ambiti di competenza, in coerenza con il programma di Governo e in aderenza agli obiettivi ed indicatori di bilancio ed alle connesse disponibilità finanziarie.

Le direttive ministeriali annuali dovranno essere pienamente coerenti con gli indirizzi strategici indicati nel presente atto.

MODULARIO
P.C.M. - 198

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Di tali indirizzi, inoltre, le amministrazioni dovranno tenere conto nella formulazione delle proposte relative alle previsioni di bilancio 2018 e nell'ambito della predisposizione del Piano della *Performance* di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

1. Il contesto

Nei circa sette mesi trascorsi dal suo insediamento, il Governo ha varato le misure necessarie a consentire il progressivo consolidamento delle finanze pubbliche e ad accompagnare e rafforzare la ripresa economica. Nello stesso tempo, ha perseguito la completa attuazione legislativa delle principali riforme varate dal precedente Esecutivo, in particolare nei settori della pubblica amministrazione, della scuola e del Terzo settore.

Dopo i primi provvedimenti, che hanno necessariamente riguardato le situazioni di emergenza scaturite dagli eventi sismici e meteorologici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo, il Governo ha consolidato la propria strategia programmatica che ha trovato un punto cardine nel Documento di Economia e Finanza 2017 e nel Programma Nazionale delle Riforme ad esso collegato. Tenuto conto che nel corso degli ultimi mesi molti indicatori economici sono tornati ad avere il segno positivo, primo tra tutti quello relativo al PIL, con il DEF il Governo ha fissato quale obiettivo prioritario l'innalzamento stabile della crescita economica e dell'occupazione, nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche.

In un quadro di rinnovata fiducia il Governo ha agito su vari ambiti, con interventi nel settore delle politiche sociali, in quello delle politiche attive del lavoro, nell'ambito delle politiche di coesione territoriale e di sostegno del Mezzogiorno, nel campo della sicurezza e della gestione dei flussi migratori e in quello della giustizia.

Nonostante l'impegno incessante restano centrali alcune sfide, sulle quali tutto il Governo dovrà concentrare l'attenzione. Nei prossimi mesi occorrerà proseguire con il medesimo impegno per accompagnare il Paese verso una crescita più sostenuta e più sostenibile. Tale impegno riguarderà sia la compagine ministeriale, sia le strutture amministrative affidate ai singoli ministri, alle quali è demandato il compito di rendere concrete ed operative le misure legislative.

Nello specifico, si dovrà intervenire con la massima priorità per favorire il rilancio del Mezzogiorno, accrescere i livelli di occupazione, in particolare quella giovanile, accelerare i processi di ricostruzione nelle aree colpite dagli eventi sismici e meteorologici del 2016, potenziare gli investimenti per lo sviluppo e valorizzare quelli già in essere portando a termine tutte le opere

MODULARIO
P.C.M. - 1995

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

previste, sostenere le famiglie e le fasce deboli della popolazione, proseguire nell'azione di digitalizzazione e ammodernamento tecnologico del Paese e della pubblica amministrazione. Nello stesso tempo, si dovranno porre in essere tutte le azioni volte alla piena implementazione delle riforme già varate, con una particolare attenzione su quelle che formano oggetto di raccomandazione da parte dell'Unione europea.

Tutte le strutture ministeriali dovranno interagire in modo efficace per la realizzazione dei progetti strategici messi in campo dal Governo. Nell'ambito di tali iniziative, infatti, è essenziale che l'azione delle amministrazioni coinvolte si sviluppi in modo coordinato e coerente per il raggiungimento di obiettivi di rilevanza particolare per il Paese.

Il Governo e le strutture amministrative, inoltre, dovranno promuovere un'efficace cooperazione tra le diverse articolazioni dello Stato, affinché le misure varate dall'Esecutivo producano i loro effetti sul territorio nazionale in modo rapido, uniforme ed efficiente.

Sul versante della spesa pubblica si dovrà proseguire nell'azione di revisione, con il duplice obiettivo di potenziare la capacità di spesa efficiente, che produca investimenti, lavoro e ricchezza e di apportare ulteriori tagli della spesa improduttiva.

Infine, dovrà essere assicurata, da parte degli uffici ministeriali, la continuità dell'azione amministrativa, con elevati standard di efficienza ed efficacia dei servizi erogati alla collettività, nel periodo di avvio della prossima legislatura.

2. Indirizzi programmatici prioritari

Le direttive ministeriali, nel definire le principali linee strategiche di settore, dovranno formulare obiettivi coerenti con gli indirizzi programmatici del presente atto. In tal modo, potranno delineare un complesso di azioni concrete tutte convergenti verso i medesimi macro-obiettivi del *sistema Italia*, affidate alla responsabilità politica dei ministri e alla responsabilità operativa e gestionale della dirigenza amministrativa e tecnica.

Gli indirizzi programmatici cui si dovrà orientare la programmazione strategica annuale di cui all'art. 8 del d.lgs. 286/1999 sono i seguenti:

a) Lavoro e occupazione

L'esigenza di incrementare l'occupazione, con particolare riferimento a quella giovanile e femminile, richiede alle strutture amministrative di dare la priorità a progetti finalizzati a

MODULARIO
P.C.M. - 198

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

implementare e monitorare le politiche attive del lavoro, ad agire sulla produttività per rafforzare la competitività e creare nuove opportunità lavorative, a promuovere azioni di conciliazione dei tempi di vita privata e di lavoro e favorire le forme di lavoro agile.

b) Sviluppo dell'economia e Mezzogiorno

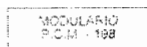
Le azioni delle amministrazioni dovranno tendere a valorizzare tutte le potenzialità di sviluppo economico legate ai principali *asset* del Paese: il patrimonio culturale e turistico, quello ambientale e paesaggistico, la filiera agroalimentare di qualità, anche attraverso la rapida attuazione del Piano Strategico di sviluppo del Turismo; tali azioni dovranno sostenere in particolare lo sviluppo economico e la competitività del Mezzogiorno, attraverso la realizzazione di progetti innovativi e tali da fare emergere le eccellenze di quel territorio.

c) Ricostruzione, tutela del territorio e sicurezza

Le strutture ministeriali competenti dovranno impegnarsi per dare rapida esecuzione alle misure varate dal Governo per la ricostruzione ed il rilancio economico delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016, in particolare rendendo facilmente fruibili, per tutta la popolazione colpita, le opportunità previste dalle disposizioni di legge messe a punto dal Governo; a queste si affiancheranno iniziative per la sicurezza dei cittadini, la tutela del territorio e la salvaguardia dei beni culturali. Tutte le amministrazioni coinvolte dovranno prestare la propria collaborazione per consentire la piena realizzazione dei progetti strategici del Governo in questo settore, che avranno anche un adeguato risalto nelle direttive ministeriali annuali: il Piano a lungo termine "Casa Italia", il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, il Piano Nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, il Piano nazionale di opere e interventi di riduzione del rischio idrogeologico e le iniziative in materia di edilizia scolastica, quali #Sbloccascuole e Scuole Sicure.

d) Sostegno alle famiglie

Dovranno essere privilegiati i progetti volti a sostenere concretamente i nuclei familiari, le persone anziane, le persone con disabilità e le fasce più deboli della popolazione e a realizzare azioni di sostegno alla povertà.



Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

e) Razionalizzazione della spesa pubblica

Le amministrazioni dovranno accrescere le proprie capacità di spesa, valorizzando quella efficiente e riducendo quella improduttiva; inoltre, si dovrà intensificare l'impegno per incrementare il livello e la qualità della spesa nell'utilizzo dei fondi comunitari.

f) Modernizzazione del Paese

Le strutture ministeriali svilupperanno iniziative per accelerare il processo di digitalizzazione del Paese, in tutti gli ambiti di intervento, tra cui, prioritariamente, la scuola, la sanità, la pubblica amministrazione, l'agricoltura, la giustizia e il turismo.

g) Attuazione delle riforme

Particolare attenzione dovrà essere prestata per assicurare una puntuale e rapida attuazione delle politiche settoriali individuate come prioritarie nel Documento di Economia e Finanza 2017, nei successivi atti afferenti il ciclo di programmazione economica e di bilancio per il 2018 e nella legislazione di settore.

Ai sensi della normativa vigente, le direttive annuali sull'attività amministrativa e sulla gestione conterranno inoltre obiettivi trasversali in materia di prevenzione e contrasto della corruzione e di trasparenza amministrativa ed *accountability*.

Tutte le azioni derivanti dalla programmazione strategica definita nelle direttive annuali dovranno essere condotte nel rispetto dei principi generali di parità e di pari opportunità.

3. Il monitoraggio dell'azione di Governo

Il presente Atto di indirizzo pone all'Esecutivo e alle sue strutture amministrative obiettivi ambiziosi, che richiedono un elevato impegno a tutte le amministrazioni coinvolte nell'attuazione del programma di Governo. La connessione tra i contenuti delle direttive ministeriali e i presenti indirizzi programmatici dovrà essere resa esplicita, sia per incrementare la trasparenza, sia per consentire un efficace svolgimento delle attività di valutazione e controllo strategico a cura dell'Ufficio per il programma di Governo. La programmazione operativa dovrà evidenziare adeguatamente i risultati concreti da raggiungere, la tempistica, i nominativi dei dirigenti responsabili, la spesa stimata; ciascun progetto sarà corredato da indicatori e *target* che renderanno possibile, a conclusione delle attività previste, controllare i livelli di conseguimento dei risultati;

MODULARIO
PCM - 198

No. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

dovranno anche essere puntualmente evidenziati i nessi tra i risultati raggiunti in precedenza e quelli programmati per il futuro.

Alla luce dei risultati di una prima analisi condotta a livello tecnico sulle direttive ministeriali annuali relative al 2017, infatti, si rileva l'esigenza di rafforzare il nesso tra l'analisi del contesto interno ed esterno all'amministrazione, gli obiettivi già raggiunti e l'individuazione delle priorità strategiche.

Pari attenzione dovrà essere dedicata al monitoraggio e al coordinamento delle attività amministrative che producono la normazione di secondo livello, necessaria a rendere concrete ed operative le misure legislative. In poco più di sette mesi i Ministeri hanno adottato oltre 200 provvedimenti amministrativi che attuano le più recenti riforme e l'adozione di tali atti entro i termini temporali previsti dalle norme costituisce l'elemento di attenzione principale nell'ambito delle attività di monitoraggio, controllo e valutazione strategica esercitate dal Governo.

In questo quadro, dovrà proseguire con continuità l'azione di supporto, coordinamento e impulso svolta dall'Ufficio per il programma di Governo, la struttura tecnica della Presidenza del Consiglio che opera nell'area della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative, nonché del controllo strategico nelle amministrazioni centrali dello Stato.

Roma, 10 AGO. 2017

La Sottosegretaria di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri

der Erde

CORTE DEI CONTI
UFFICIO CONTROLLO ATTI P.C.M.
MINISTERI GIUSTIZIA E AFFARI ESTERI
Reg.ne - Prev. n. 1000

- 1 SET 2017

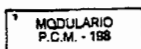
IL MAGISTRATO

Il Presidente del Consiglio dei ministri

nte del Consiglio dei ministri

3041/2017
10.8.2017

2. *Signature*



Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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 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, e successive modificazioni;

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, e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 8;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e successive modificazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2007, n. 244, ed in particolare l'art. 3, commi 68 e 69;

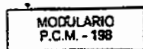
VISTO il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, e successive modificazioni;

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, così come modificata, in particolare, dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 21 febbraio 2014 con il quale l'On. le Avv. Maria Elena Boschi è stata nominata ministro senza portafoglio;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 23 aprile 2014, recante delega all'On. le Avv. Maria Elena Boschi delle funzioni in materia di attuazione ed aggiornamento del programma di Governo nonché le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

VISTO l'art. 19, c. 14-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che attribuisce all'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di supporto all'Autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;



Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

VISTO il Documento di Economia e Finanza (DEF) approvato dal Consiglio dei ministri in data 8 aprile 2016;

VISTA la Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2016, deliberata dal Consiglio dei ministri in data 27 settembre 2016;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2016, con il quale sono adottate le Linee Guida per l'individuazione di indirizzi e obiettivi strategici e operativi ai fini dell'emanazione delle direttive per l'azione amministrativa e la gestione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 2017;

RITENUTO necessario emanare un atto generale di indirizzo per assicurare che l'azione amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi coerentemente con il programma del Governo e con la programmazione finanziaria e di bilancio dello Stato;

SU PROPOSTA della Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento,

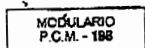
EMANA

IL SEGUENTE ATTO DI INDIRIZZO:

1. Oggetto e finalità

Il presente atto di indirizzo, emanato ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, definisce l'orientamento strategico dell'azione del Governo e ne individua gli indirizzi prioritari ed i risultati attesi. Da esso discenderanno le direttive ministeriali per l'azione amministrativa e per la gestione che, emanate in piena coerenza con il ciclo annuale della programmazione finanziaria e di bilancio, rappresentano il cardine dell'attività di pianificazione strategica finalizzata a concretizzare le linee generali di indirizzo politico attraverso il perseguimento degli obiettivi strategici e dei correlati obiettivi operativi, nonché a misurare e valutare le *performance* delle amministrazioni centrali dello Stato.

Il presente atto rafforza il sistema di raccordo tra il Governo e le amministrazioni centrali dello Stato, attraverso un'attività di attenta pianificazione strategico-operativa volta ad individuare e programmare le priorità settoriali di intervento. Il sistema così delineato si sviluppa, in particolare, su tre capisaldi: la piena coerenza di ogni direttiva ministeriale con gli indirizzi strategici e programmatici indicati dal Governo, il coordinamento e l'interazione dei soggetti istituzionali coinvolti, la tempistica di intervento che garantisca l'inquadramento delle direttive annuali ministeriali all'interno del ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Deve, in ogni caso,



Mco. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

essere assicurata l'effettiva propedeuticità del presente atto di indirizzo rispetto alla definizione degli obiettivi strategici annuali dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Con tale impostazione si rafforza il processo circolare che delinea un sistema di competenze a cascata: programmazione economico-finanziaria – atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri – direttive ministeriali – controllo dei risultati – valutazione strategica – valutazione delle performance organizzative e di quelle individuali.

All'interno di questo processo, è necessario che le tempistiche di emanazione dei documenti programmatici abbiano una stretta coerenza logica. Il fine ultimo del presente atto rimane, infatti, quello di assicurare che l'intera attività amministrativa si svolga in un contesto unitario ed armonico, idoneo ad assicurare la riconducibilità di tutti gli atti gestionali della pubblica amministrazione centrale al quadro programmatico generale del Governo e a quello economico e finanziario dello Stato, per l'esclusivo interesse pubblico.

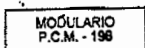
2. Destinatari

Il presente atto è rivolto alle amministrazioni centrali dello Stato che concorrono alla realizzazione del programma del Governo e che, attraverso il processo di pianificazione strategico-operativa, individuano, programmano e traducono in misure concrete le priorità strategiche da perseguire nei rispettivi ambiti di competenza, in stretta aderenza agli obiettivi e agli indicatori di bilancio e alle connesse disponibilità finanziarie.

3. Contesto

Il Governo, fin dal momento dell'insediamento, ha orientato la sua azione verso misure in grado di restituire al Paese una visione positiva del futuro. La crisi economica globale dell'ultimo decennio aveva infatti determinato, nel nostro Paese, un calo delle aspettative e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nel ruolo della politica, sviluppando, in aggiunta ad una reale sofferenza economica, un preoccupante sentimento di disillusione e di rassegnazione al persistente immobilismo.

La consapevolezza che una credibile e sostenibile opera di risanamento finanziario doveva costituire la base per una strategia di reale rilancio dell'economia, imprimendo una vera svolta al Paese, ha rappresentato uno dei punti cardine con cui il Governo si è insediato nel febbraio del 2014. La crisi economica, infatti, trovava solo in parte le sue origini nella drammatica congiuntura internazionale e il vero problema del Paese aveva carattere strutturale, derivando, da un lato, dal



Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

progressivo deterioramento del potenziale di crescita registrato negli ultimi decenni, dall'altro dall'elevato indebitamento pubblico.

Il Governo si è subito fortemente impegnato in un ampio programma di riforme strutturali, i cui principali obiettivi sono stati il rilancio della crescita e dell'occupazione - associati ad una maggiore efficienza della spesa pubblica e dei servizi delle pubbliche amministrazioni - attraverso un'incessante azione di stimolo agli investimenti privati e pubblici, di riduzione del carico fiscale, di miglioramento del *business environment* e della capacità competitiva del "sistema Italia", con un'impostazione della politica di bilancio favorevole alla crescita economica e, al tempo stesso, al graduale consolidamento delle finanze pubbliche. Dopo lunghi anni di recessione, le riforme varate hanno cominciato ad attivare le migliori energie e l'Italia ha ripreso a crescere, seppure con i tempi connessi ad un processo necessariamente di lungo periodo, fatto di scelte anche difficili, di riforme strutturali, di azioni incisive e di misure a carattere permanente.

Rientrano in questo quadro le riforme istituzionali, quelle volte ad ampliare i diritti sociali, le principali riforme organiche di settore, attuate mediante il ricorso alla delega legislativa, quali le riforme della pubblica amministrazione, del lavoro, della scuola e del sistema fiscale. Ad esse si aggiungono le importanti misure mirate al sostegno delle fasce più deboli della popolazione, a favorire le attività imprenditoriali, quelle nei settori della giustizia, dei beni culturali, dell'agricoltura e per la difesa e la valorizzazione dell'ambiente.

L'insieme di queste disposizioni legislative ha riguardato, dunque, un considerevole spettro di ambiti di intervento, tutti strategici e non più rinviabili, ed è servito a rimettere il Paese in condizione di poter riprendere uno stabile cammino di sviluppo, arrestando la decrescita e l'impoverimento e riaccendendo le speranze e la fiducia dei cittadini.

A questo fine, si è rivelata importante anche l'attenzione posta dal Governo alla dimensione attuativa del programma di riforme, attraverso interventi, più incisivi che in passato, di stimolo e supporto ai ministeri. Grazie ad azioni di coordinamento e di sostegno sul piano gestionale, le attività amministrative che producono la normazione di secondo livello - necessaria, in molti casi, per ottenere gli effetti voluti dal legislatore - sono state sensibilmente sviluppate, rese più veloci, controllabili e trasparenti attraverso l'utilizzo condiviso di un'unica piattaforma informatica da parte di tutte le amministrazioni centrali dello Stato.

4. Indirizzi programmatici prioritari

Una crescita sostenibile ed omogenea del Paese, tesa a sviluppare una competitività di lungo periodo, rappresenta il paradigma di fondo con il quale si dovranno confrontare gli obiettivi strategici annuali dei ministri. Con il presente atto vengono individuati gli indirizzi programmatici

MODULARIO
P.C.M. - 198

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

che assumono una valenza strategica prioritaria, sui quali occorrerà concentrare maggiormente l'attenzione. Le direttive ministeriali, nel definire le principali linee strategiche di settore, dovranno formulare obiettivi coerenti con gli indirizzi programmatici del presente atto e la loro individuazione avverrà secondo un approccio culturale e metodologico che privilegi la dimensione qualitativa e che sia trasversale ed omogeneo per tutte le amministrazioni centrali dello Stato. Una chiave interpretativa di questa impostazione deve necessariamente presupporre un efficace sistema di interrelazione tra i ministeri che realizzano il programma del Governo e che definiscono, in stretta aderenza ad esso, i piani per l'individuazione e la programmazione operativa delle priorità settoriali, le misure più efficaci e le attività gestionali da svolgere per la loro realizzazione, le risorse umane e finanziarie da coinvolgere, la programmazione dei tempi e la strumentazione metodologica atta a verificarne efficacemente l'andamento, con particolare riferimento al monitoraggio degli indicatori di bilancio, nonché a misurarne e valutarne l'efficacia e l'impatto. Le direttive annuali realizzeranno, in questo modo, un complesso di azioni concrete tutte convergenti verso i medesimi macro-obiettivi di governo.

Tali azioni, affidate alla responsabilità politica dei ministri e alla responsabilità operativa e gestionale della dirigenza amministrativa e tecnica, tenderanno, in ogni caso, al miglioramento della condizione sociale ed economica dei cittadini e del Paese, all'uso efficiente delle risorse disponibili, all'innovazione digitale, al miglioramento degli *standard* qualitativi dei servizi da rendere ai cittadini e alle imprese, a garantire condizioni di accesso, partecipazione e benessere equamente distribuite, con un orientamento continuo al soddisfacimento dell'interesse pubblico, e mirando ad accrescere il valore ancora inespresso di tutte le straordinarie risorse del Paese.

Gli indirizzi programmatici prioritari cui dovranno essere orientate la pianificazione strategica di cui all'art. 8 del d.lgs. 286/1999 e la conseguente programmazione operativa sono i seguenti:

- a) assicurare la più puntuale ed efficace attuazione delle politiche settoriali individuate come prioritarie dal Documento di Economia e Finanza 2016 e dalla relativa Nota di aggiornamento, dalla legge di bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019 e dalla legislazione di settore, attraverso un significativo miglioramento della capacità di attuazione delle disposizioni legislative;
- b) proseguire con la massima efficacia nell'adozione di misure volte a sciogliere i nodi e le complessità amministrative e procedurali che ancora appesantiscono il sistema dei rapporti tra cittadini e imprese, da una parte, e amministrazioni pubbliche dall'altra; potenziare l'attività economica e la competitività rimuovendo i vincoli e sviluppando un contesto favorevole per gli investimenti e per la creazione di posti di lavoro, con particolare attenzione alle aree del Sud del Paese;

MODULARIO
P.C.M. - 198

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- c) realizzare azioni concrete finalizzate alla sicurezza dei cittadini e alla salvaguardia del territorio e dei beni culturali, anche in vista dell'anno europeo del patrimonio culturale fissato per il 2018; assicurare l'immediata esecuzione e fruibilità di tutte le misure messe in campo dal Governo per la ricostruzione degli edifici pubblici e privati (principalmente ospedali e scuole) ed il supporto concreto alle attività produttive e all'occupazione, principalmente giovanile, nelle aree del Paese colpite dagli eventi sismici dello scorso mese di agosto e dei mesi successivi;
- d) valorizzare ulteriormente il ruolo dell'Italia nei contesti comunitari ed internazionali, assicurando la piena rappresentanza degli interessi del Paese e offrendo un contributo di elevata qualità all'interno dei processi decisionali dell'Unione europea e degli Organismi internazionali; assicurare l'ottimale organizzazione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7 che si svolgerà a Taormina sotto la presidenza italiana nel 2017;
- e) attivare le azioni necessarie al più rapido conseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana; realizzare interventi di integrazione di dati e di informazioni e favorire l'interoperabilità e la connessione delle banche dati, promuovendo nel Paese uno sviluppo ampio ed uniforme dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione;
- f) mettere in atto una serie diversificata di misure che contrastino la disoccupazione, specialmente quella giovanile, incrementando le opportunità di lavoro stabile che privilegino il merito e le competenze acquisite; sostenere l'occupazione femminile anche attraverso misure concrete che, conciliando la vita lavorativa e quella familiare, favoriscano il mantenimento dell'occupazione nel tempo;
- g) valorizzare in modo significativo e trasparente le risorse finanziarie destinate alle specifiche politiche pubbliche, massimizzandone il rendimento; incrementare il valore aggiunto apportato dall'utilizzo mirato ed efficace dei fondi comunitari, per la riduzione degli squilibri economici e sociali e per la promozione di una crescita duratura e sostenibile.

Gli obiettivi strategici da inserire nelle direttive ministeriali dovranno essere individuati in relazione ai sopra descritti indirizzi programmatici prioritari e la programmazione operativa che sarà impostata su ciascuno di essi dovrà fare emergere in modo chiaro l'effetto che si intende ottenere, la tempistica programmata, i nominativi dei dirigenti responsabili dei risultati, i capitoli di bilancio sui quali dovrà sostenersi la spesa, i risultati effettivamente conseguiti a seguito dell'azione realizzata, misurati attraverso appositi indicatori e *target*.

MODULARIO
P.C.M. - 198

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Gli obiettivi strategici, in tal modo definiti, per essere in grado di concorrere alla crescita italiana rendendola un processo equo, omogeneo e coerente, dovranno essere tutti valutati alla luce di quattro specifiche dimensioni, volte ad un miglioramento progressivo e continuo della qualità dell'azione amministrativa dello Stato, attraverso innovazioni procedurali e tecnologiche che perseguano il soddisfacimento del maggior numero di destinatari, scelte che privilegino le forme redistributive rispetto alle logiche selettive, una significativa valorizzazione del capitale umano presente in ogni contesto lavorativo e l'applicazione di un concetto di efficienza interpretata come "fare meglio con meno".

Le quattro dimensioni qualitative che dovranno improntare la complessiva azione delle amministrazioni centrali dello Stato sono le seguenti:

- **l'equità sociale:** necessaria per garantire condizioni di accesso, partecipazione e benessere equamente distribuite;
- **la qualità:** necessaria per migliorare gli *standard* di servizio attraverso un orientamento continuo all'innovazione, alla semplificazione e al soddisfacimento dell'interesse pubblico;
- **la valorizzazione:** necessaria per fare emergere ed accrescere il valore inespresso delle risorse umane, territoriali, culturali e tecniche del Paese;
- **l'efficienza:** necessaria per fare un uso corretto ed efficiente delle risorse a disposizione migliorando, al contempo, la qualità dei servizi resi a cittadini ed imprese.

Le direttive ministeriali evidenzieranno espressamente e chiaramente in che modo si sia tenuto conto, nella progettazione dei singoli interventi, di tali imprescindibili parametri qualitativi.

Infine, ai sensi della normativa vigente, i principi cardine della legalità, intesa anche come prevenzione della corruzione ed integrità, e della trasparenza amministrativa, che informano ogni attività posta in essere dalle pubbliche amministrazioni, dovranno tradursi in contenuti obbligatori delle direttive ministeriali.

5. Il monitoraggio dell'attuazione del programma di Governo

In poco più di due anni e mezzo i ministeri hanno adottato oltre 500 provvedimenti che attuano le riforme varate dal Governo e, contestualmente, hanno efficacemente lavorato anche per dare esecuzione agli interventi legislativi ereditati dagli esecutivi precedenti, con l'adozione di oltre 730 provvedimenti.

MODULARIO
P.C.M. - 198PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
SEGRETARIATO GENERALE Mod. 251
UFFICIO DEL BILANCIO E PER IL RISCONTRO
DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO/CONTABILE
VISTO E ANNOTATO AL N. 2612/2016
Roma, 29.11.2016
IL REVISORE
IL DIRIGENTE*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nel processo continuo di adeguamento del nostro sistema giuridico alla normativa europea, molto si sta facendo per ridurre il numero delle procedure di infrazione pendenti che, ad ottobre 2016, risultano diminuite del 39,5 per cento, passando dalle 119 del 2014 alle attuali 72.

Per continuare su questo percorso virtuoso, con il presente atto di indirizzo viene richiesto un ulteriore salto di qualità alle strutture amministrative che concorrono alla realizzazione degli obiettivi strategici. Pertanto, l'adozione entro i prescritti termini temporali dei provvedimenti amministrativi attuativi delle disposizioni legislative, impegno su cui ciascun ministero deve necessariamente misurarsi, costituirà elemento essenziale di efficacia delle singole misure varate dal Governo ed i processi di monitoraggio attuativo, controllo e valutazione strategica dei risultati ottenuti divengono, con il presente atto di indirizzo, priorità di governo.

A tale scopo diviene essenziale sviluppare ulteriormente le attività di monitoraggio attuativo, di valutazione dei risultati e di impatto delle misure che, a partire dalle indicazioni programmatiche del presente atto di indirizzo, costituiranno i contenuti delle direttive ministeriali.

Gli obiettivi strategici pianificati dovranno essere tutti corredati dalla definizione di indicatori di risultato appropriati, idonei a rendere trasparente e misurabile per la collettività il contenuto dell'azione del Governo e le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie associate alle singole scelte.

In questo contesto l'Ufficio per il programma di Governo, struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative, cui sono state assegnate anche le funzioni di supporto all'Autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle amministrazioni centrali dello Stato, provvederà alla verifica della coerenza tra gli indirizzi strategici prioritari dell'azione di governo e la pianificazione annuale dei ministeri, promuovendo anche l'utilizzo di approcci e strumenti comuni. Lo stesso Ufficio dovrà anche svolgere l'istruttoria necessaria ai fini della predisposizione della relazione annuale del Ministro delegato all'attuazione del programma di Governo, di cui all'art. 3, comma 68, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Roma, 28 NOV. 2016

La Ministra per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento

CORTE DEI CONTI
UFFICIO CONTROLLO ATTI P.C.M.
MINISTERI GIUSTIZIA E AFFARI ESTERI
Reg.ne - Prev. n. 3202
Il Presidente del Consiglio dei ministri
13 DIC 2016
IL MAGISTRATO

PAGINA BIANCA



171613024320