

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA

15 Ottobre 2002

Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA

Visto lo Statuto della Regione Siciliana;

Visto l'art. 2 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28 e successive modifiche e integrazioni, recante " Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione centrale della Regione siciliana";

Visti gli articoli 2 e 3 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modifiche e integrazioni, recante "Norme sulla dirigenza e sui rapporti d'impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana";

Visto l'art. 4 della legge regionale 10 dicembre 2001, n.20, recante "Disposizioni sull'ordinamento dell'Amministrazione regionale";

Visti gli articoli 1 e 5 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 32;

Visto l'art. 38 della legge regionale 26 marzo 2002, n.2, recante "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002";

Visti gli articoli 1 e 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, sul riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 490 dell'11 dicembre 2001, con la quale è stato approvato il Programma di Governo per la XIII legislatura;

Visto il contratto collettivo regionale di lavoro dell'area della dirigenza, recepito con decreto del Presidente della Regione 22 giugno 2001, n. 10;

Ritenuta la necessità di definire indirizzi per rendere omogenee le direttive generali sull'attività amministrativa, al fine di favorirne la comunicabilità e la comparabilità.

EMANA

la seguente direttiva

Indirizzi per le direttive generali sull'attività amministrativa per l'anno 2002

I. Il sistema di pianificazione e controllo

La normativa di riforma dell'Amministrazione regionale recata dalle leggi 15 maggio 2000 n. 10, 3 maggio 2001 n. 6 (articolo 52), 10 dicembre 2001 n.20 (articolo 4) e 26 marzo 2002 n.2 (articolo 38), coordinata alle norme in materia dettate per le amministrazioni statali, delinea un sistema complessivo di pianificazione, programmazione e controllo che si articola su due livelli:

1. Il primo livello riguarda la sfera politica che, da una parte, deve fornire all'Amministrazione gli indirizzi generali politico-amministrativi (definendo obiettivi di gestione e programmi di governo da attuare a cura della dirigenza), mentre, dall'altra, deve verificare la rispondenza agli indirizzi impartiti dei risultati gestionali dei dirigenti che fanno diretto riferimento all'organo di indirizzo politico;
2. Il secondo livello interessa la dirigenza che deve curare l'attuazione delle politiche definite dal Presidente della Regione e dagli Assessori, attraverso l'assegnazione dei conseguenti obiettivi operativi, controllando l'andamento sia delle proprie gestioni sia di quelle da essi affidate ad uffici sott'ordinati.

Trattasi di due livelli distinti, ma non separati, cosicché l'attività di pianificazione strategica da parte dei politici richiede forti collegamenti con quella di programmazione operativa della dirigenza. In questa considerazione, i rispettivi sistemi di controllo vanno esercitati in modo integrato.

Uno degli snodi fondamentali del processo di riforma dell'amministrazione pubblica regionale, avviato con la legge n. 10 del 2000, è rappresentato dal rapporto, di distinzione e non di separazione, tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle attinenti alla gestione amministrativa (riferite rispettivamente agli organi di direzione politica e ai dirigenti responsabili della gestione). Per tutti gli attori del sistema è fondamentale, soprattutto in questo momento di primo avvio, sviluppare forme applicative idonee a garantire il sistematico raccordo tra le due aree funzionali.

In definitiva, attraverso la normativa citata si sono venuti delineando processi organizzativi e strumenti operativi, facenti parte del sistema complessivo di pianificazione, programmazione e controllo, attraverso i quali:

- a) sono formalizzate le politiche pubbliche (generali e di settore) mediante piani e programmi, ed assegnati i relativi obiettivi strategici e priorità ad ogni centro di responsabilità (i dipartimenti di ogni assessorato e/o uffici speciali);
- b) sono definiti gli obiettivi operativi di competenza di ogni struttura in cui si articola il centro di responsabilità, assegnando ad esse progetti, gestioni e risorse;
- c) è controllato il livello di attuazione delle politiche ed il raggiungimento degli obiettivi strategici;
- d) è controllata la gestione operativa e l'attività amministrativa di ogni singola unità organizzativa.

2. L'attività di indirizzo per il 2002

La complessità e delicatezza del processo appena descritto ha, come è noto, richiesto tempi non brevi per la fase di avvio, consistente nella costruzione di un coerente quadro normativo e nella costituzione delle strutture amministrative cui va affidato il compito di gestire i nuovi strumenti.

L'anno 2002 dunque, come sempre avviene quando un processo deve avere inizio e nonostante gli sforzi compiuti, risulta contraddistinto da un complessivo slittamento nei tempi di realizzazione dei singoli adempimenti e da qualche difficoltà nel far sì che tutte le amministrazioni procedano in modo coordinato ed armonico.

Appare comunque opportuno svolgere un'opera di coordinamento delle direttive generali che ciascun Assessorato è tenuto ad emanare per l'anno in corso, che conferisca omogeneità e coerenza complessiva, pur senza ignorare l'esigenza di garantire un autonomo esercizio del potere di indirizzo politico che valorizzi le specificità di ciascuna amministrazione regionale. Come è ovvio, gli Assessori che hanno già provveduto ad emanare la propria direttiva generale potranno verificarne la rispondenza agli indirizzi di seguito indicati provvedendo, ove necessario, ad adeguarle ad essi.

3. La direttiva generale annuale degli Assessori come strumento per la realizzazione delle politiche del Governo regionale.

Il programma del Governo regionale recentemente formatosi sui nuovi principi recati dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, è tendenzialmente proiettato verso un generale processo innovativo. Questo involge necessariamente la struttura dell'amministrazione regionale che nonostante i notevoli passi avanti compiuti con la legge regionale n. 10 del 2000, deve ancora adeguarsi al processo evolutivo che ha caratterizzato, specie nell'ultimo decennio, il contesto economico, sociale e civile di cui la Sicilia è parte.

E' compito primario di questa legislatura promuovere tutte le iniziative necessarie a garantire la creazione di nuovi modelli organizzativi idonei a favorire la crescita dell'amministrazione regionale attraverso

- una intensa attività di revisione e semplificazione normativa e amministrativa;
- la riforma organizzativa e tecnologica della struttura amministrativa;
- il contenimento e la razionalizzazione delle spese di funzionamento anche attraverso la migliore utilizzazione delle risorse umane;
- l'incremento della capacità di programmazione dell'amministrazione e della managerialità della gestione;
- il decentramento amministrativo e l'orientamento di tutta l'attività regionale verso il principio di sussidiarietà;

La direttiva rappresenta il piano strategico annuale, possibilmente in proiezione triennale di ciascun Assessorato regionale.

La pianificazione strategica riguarda le scelte di fondo - di breve e medio termine - per il perseguimento delle finalità istituzionali che all'Assessorato sono state assegnate dagli indirizzi del Governo nonché dalle norme. Essa costituisce strumento per il concreto raggiungimento degli obiettivi sopra descritti. Gli Assessori pertanto dovranno adottarla senza alcun ulteriore indugio e comunque non oltre il 31 ottobre 2002 prossimo.

In termini generali, è possibile adattare alla realtà regionale le espressioni contenute nella direttiva emanata per il 2002 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la quale sono state delineate caratteristiche e funzioni della direttiva generale annuale.

La direttiva generale annuale è la sede naturale per definire e comunicare le priorità e gli obiettivi di ogni singolo assessorato nonché del governo nella sua interezza, sia alle pubbliche amministrazioni, sia, nella logica di trasparenza che caratterizza l'azione di governo, alla cittadinanza e all'elettorato. Tutte insieme esse rappresentano il complesso degli impegni che il governo assume per l'anno formalmente di fronte alla cittadinanza.

Pertanto è essenziale che la direttiva, prima e accanto agli obiettivi generali di azione amministrativa e di gestione che ne costituiscono il contenuto necessario per legge, contenga altresì, in posizione di grande evidenza, gli obiettivi delle politiche pubbliche che caratterizzano l'azione complessiva del governo.

La direttiva deve identificare con chiarezza le linee guida dell'azione amministrativa; di fatto ciò significa evidenziare come le priorità dell'azione di governo vadano declinate all'interno della singola amministrazione in piena applicazione della distinzione di responsabilità tra l'indirizzo politico dell'Assessore e la gestione amministrativa del dirigente generale.

3.1 Il contenuto della direttiva annuale

➤ **Con riferimento alle politiche pubbliche** il contenuto necessario della direttiva può essere così sinteticamente rappresentato:

1. definizione delle missioni istituzionali delle amministrazioni in attuazione del programma di legislatura, del DPEF 2002-2004, della legge finanziaria per il 2002 e degli altri documenti di programmazione;

2. identificazione dei progetti di particolare rilevanza, ivi compresi quelli previsti dalla legislazione più recente, con specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione;

3. ricognizione e relativa graduazione degli obiettivi annuali per il 2002 di competenza dei centri di responsabilità amministrativa, ivi compresi gli obiettivi già individuati ex art. 38 l.r. 2/2002 con il D.P. Reg. 135/2002, ritenuti di massima priorità; in ogni caso va ribadito che ai sensi dell'art. 5 della L.r. 32/2000, gli atti finalizzati agli adempimenti relativi all'attuazione del POR Sicilia 2000/2006 costituiscono priorità operative per ogni amministrazione regionale;

4. specificazione dei centri di responsabilità amministrativa coinvolti.

E' importante incentrare l'attenzione su un numero limitato di obiettivi ritenuti qualificanti, così da evidenziare linee d'azione immediatamente percepibili da tutti i livelli dell'amministrazione.

La realizzazione di ciascuno di tali obiettivi qualificanti richiederà, poi, interventi ed attività riassumibili in programmi di azione che saranno allegati alla direttiva ovvero dovranno essere predisposti entro un termine breve e tassativo, indicato nella direttiva stessa.

Tali programmi d'azione, la cui formulazione potrà anche essere affidata all'attività propositiva dei dirigenti generali, devono trasporre gli obiettivi strategici delle politiche pubbliche in precise modalità attuative e devono esplicitare puntualmente:

- gli obiettivi operativi da raggiungere, con riferimento sia ai tempi di completamento che ai risultati attesi; questi ultimi dovrebbero essere tali da giustificare la priorità che al programma d'azione stesso è stata assegnata;

- la struttura responsabile del programma e le altre strutture che possono influenzarne la realizzazione; in particolare, andranno specificate le modalità di coordinamento dei diversi interventi e il ruolo che il responsabile del programma dovrà assumere nelle fasi di coordinamento;
- l'allocazione operativa delle risorse umane, finanziarie e materiali;
- le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi.

Il programma di azione dovrà indicare anche il sistema di monitoraggio in grado di verificare e misurare, secondo criteri quanto più possibile oggettivi e verificabili, se gli obiettivi previsti sono effettivamente raggiunti, di far emergere i motivi degli eventuali scostamenti, di stimolare gli interventi correttivi necessari e di consentire la valutazione dei dirigenti per i risultati. I risultati delle politiche pubbliche saranno misurati, nell'ambito della valutazione e del controllo strategico, anche avvalendosi di indicatori di impatto e di contesto, che consentano un monitoraggio sulla qualità dei servizi.

➤ **Con riferimento agli altri obiettivi generali dell'azione amministrativa** la direttiva deve anche associare ai singoli centri di responsabilità amministrativa (C.R.A.) una serie di altri obiettivi generali di azione amministrativa relativi al ciclo di bilancio e alle risorse assegnate dal bilancio della Regione a favore delle unità previsionali di base di competenza.

E' necessario che la definizione degli obiettivi, sia riferiti alle politiche pubbliche che agli altri obiettivi generali dell'azione amministrativa, sia coerente con tre diversi principi, in ordine decrescente d'importanza:

- significatività: gli obiettivi assegnati al responsabile di un centro di responsabilità amministrativa devono riguardare aspetti rilevanti del CRA;
- misurabilità secondo criteri oggettivi: gli obiettivi devono essere espressi in termini quantitativi o comunque altrimenti misurabili, per potere alimentare un sistema di valutazione dei dirigenti quanto più possibile e oggettivo;
- diretta controllabilità: per quanto possibile gli obiettivi assegnati devono essere direttamente realizzabili e controllabili da parte del CRA in modo da evitare che i risultati dell'azione amministrativa dipendano in misura rilevante da fattori esogeni o da soggetti esterni.

3.2 Il sistema di valutazione dei dirigenti

L'amministrazione regionale fino ad oggi non si è dotata di un sistema omogeneo, validato e funzionante per la valutazione della dirigenza.

E' da avvertire che un qualsivoglia sistema di valutazione è pienamente efficace solo ed in quanto siano stati assegnati ai dirigenti obiettivi predefiniti, quantificati e misurabili. Si ritiene potersi adottare per l'anno in corso ed a titolo sperimentale, fermo restando quanto previsto dal contratto collettivo di lavoro per l'area della dirigenza recepito con D.P. Reg. 22 giugno 2001, n. 10, il sistema di valutazione messo a punto sulla base del documento di indirizzo già emanato dalla Presidenza della Regione.

3.3 I Servizi di valutazione e controllo strategico

A supporto della complessa attività di programmazione strategica e di indirizzo politico amministrativo sono stati istituiti i servizi di valutazione e controllo strategico, che, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 20/2001, operano nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Presidente e degli Assessori.

Agli stessi sono intestati fondamentalmente i seguenti due compiti:

1. supporto metodologico al vertice politico per la formulazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione; tale attività ricomprende l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate per le medesime funzioni-obiettivo;
2. monitoraggio e controllo del piano strategico che consiste nella verifica dell'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico e nella identificazione degli eventuali scostamenti, al fine di individuare gli eventuali fattori ostativi, le eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi, i possibili rimedi. Trattasi con evidenza di funzioni estremamente rilevanti soprattutto al fine di assicurare la diffusione di meccanismi di pianificazione e controllo nell'Amministrazione regionale.

I Servizi in questione infatti, all'interno degli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli Assessori, svolgono la funzione di monitorare l'attuazione degli indirizzi strategici impartiti e di formulare indicazioni per migliorare la funzionalità dell'azione amministrativa ed assicurare coerenza e coerenza al processo di programmazione e controllo. Per tradurre in pratica queste potenzialità è necessario che i Servizi in questione vengano messi nelle condizioni di operare in maniera efficace.

A tal fine appare necessario:

- assicurare l'adeguatezza delle professionalità di cui i Servizi si avvalgono;
- stimolare la loro partecipazione attiva ad azioni di benchmarking fra le diverse amministrazioni regionali, che consenta un trasferimento delle esperienze eccellenti sviluppate e l'individuazione di opportunità di miglioramento.

Palermo, li 15 ottobre 2002

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE
firmato
CUFFARO