

INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E LA PREDISPOSIZIONE DELLE DIRETTIVE GENERALI DEI MINISTRI PER L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE PER L'ANNO 2003

LINEE GUIDA

PREMESSA

Le presenti Linee Guida contengono le indicazioni tecniche per la redazione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, descrivendo in dettaglio il procedimento indicato nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Date le caratteristiche proprie di ogni Dicastero, ci si propone di fornire un quadro di riferimento "a maglie larghe", articolato nei seguenti punti:

- ✓ è precisata la natura della direttiva come insieme articolato di obiettivi assegnati ai centri di responsabilità amministrativa e dei relativi indicatori;
- ✓ viene definita la struttura di massima della direttiva;
- ✓ è specificato il ruolo dei soggetti coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione della direttiva;
- ✓ sono descritte le procedure da adottare per la costruzione della direttiva.

1. LA DIRETTIVA COME SISTEMA DI OBIETTIVI E DI INDICATORI

La direttiva costituisce il documento attraverso il quale il Ministro definisce le priorità politiche e conseguentemente assegna ai titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) un insieme coerente di obiettivi e di risorse. Secondo la normativa vigente, l'entità delle risorse attribuite ai titolari dei CRA viene indicata nel bilancio dello Stato; gli obiettivi assegnati nella direttiva, che deve essere emanata entro 10 giorni dall'approvazione del bilancio, devono quindi essere compatibili con tali risorse.

La direttiva ha un ruolo essenziale nel nuovo modello di amministrazione e in particolare nel garantire la separazione tra indirizzo politico e attività gestionale. Il vertice politico, infatti:

- attraverso l'assegnazione degli obiettivi, esplicita il proprio indirizzo politico alla amministrazione;
- attraverso l'associazione agli obiettivi di un sistema di indicatori, ha la possibilità di monitorare effettivamente i risultati dell'azione amministrativa.

L'elaborazione della direttiva richiede quindi che si ponga particolare attenzione alla definizione di un sistema di obiettivi che siano tra loro connessi, congruenti e gerarchizzati e all'identificazione di un corrispondente sistema di indicatori e di valori-obiettivo ad essi riferiti, che misurino, con un buon livello di approssimazione, il grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi.

1.1. IL SISTEMA DEGLI OBIETTIVI

Il sistema degli obiettivi fissati dalla direttiva è articolato in:

- obiettivi strategici;
- obiettivi operativi;
- programmi di azione.

Gli **obiettivi strategici** sono definiti dal Ministro in coerenza con le priorità politiche individuate, sulla base del Documento di programmazione economico-finanziaria, dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, della più recente legislazione di settore ovvero di altre iniziative legislative eventualmente in itinere. Gli obiettivi strategici possono essere anche pluriennali, nel qual caso sarà necessario identificare le scadenze temporali di attuazione.

Gli **obiettivi operativi** costituiscono gli obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio ed alle risorse assegnate ai CRA. Rappresentano specificazioni degli obiettivi strategici, delle politiche intersettoriali prioritarie (semplificazione amministrativa, informatizzazione dell'amministrazione, razionalizzazione della spesa, miglioramento della qualità dei servizi) o, anche, obiettivi di miglioramento del funzionamento delle attività correnti dei CRA. Sono in cascata rispetto agli obiettivi strategici e devono essere declinati dal Responsabile di CRA in programmi di azione.

I **programmi di azione** rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi e devono contenere (cfr. scheda 3):

- ✓ i tempi di completamento;
- ✓ il responsabile del completamento del programma;
- ✓ le altre strutture, interne all'amministrazione o esterne ad essa, che possono influenzarne la realizzazione; nel caso di strutture interne, in particolare, andranno formalizzate le modalità di coordinamento dei diversi interventi e l'eventuale ruolo che il responsabile del programma dovrà assumere nelle fasi di coordinamento, anche in deroga alle normali linee gerarchiche e organizzative;
- ✓ le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi, ricorrendo a sistemi di rappresentazione tipici del *project management* (Pert, Diagrammi di Gantt).

Il sistema degli obiettivi deve assicurare:

- la **coerenza esterna**. Gli obiettivi strategici indicati nella direttiva devono essere rappresentativi delle politiche di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo. Nel caso di politiche pubbliche che interessano più Ministeri, inoltre, si deve assicurare la sintonia tra le priorità indicate nelle direttive dei Ministri coinvolti, identificando le opportune modalità di coordinamento e le relative responsabilità;
- la **coerenza interna tra i diversi livelli degli obiettivi** affinché si possa, con adeguata certezza, affermare che la realizzazione dei progetti che costituiscono un programma di azione garantisce il perseguimento dell'obiettivo operativo che sovrintende al programma d'azione stesso. Il raggiungimento degli obiettivi operativi, a sua volta, consente il raggiungimento degli obiettivi strategici.
La verifica della coerenza interna ed esterna di tutto il quadro degli obiettivi, dei programmi di azione e dei progetti, è uno dei compiti chiave del Servizio di controllo interno.

1.2. IL SISTEMA DEGLI INDICATORI

A ogni obiettivo strategico/operativo (cfr. schede 1 e 2) deve essere associato un indicatore quantitativo (di realizzazione, di risultato, di impatto) e il valore che si intende raggiungere per tale indicatore (valore-obiettivo).

Possono essere utilizzate le seguenti tipologie di indicatori di prestazione:

- ✦ **indicatori di realizzazione finanziaria**, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;
- ✦ **indicatori di realizzazione fisica**, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;
- ✦ **indicatori di risultato**, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire.
- ✦ **indicatori di impatto**; esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (P.A., collettività).

E' importante sottolineare che gli obiettivi strategici definiti dal Ministro sono quantificati da indicatori di risultato e di impatto, mentre gli obiettivi operativi sono misurati da indicatori di realizzazione (fisica e finanziaria) e, in alcuni casi, anche da indicatori di risultato. In genere, gli obiettivi operativi non sono quantificati da indicatori di impatto.

La definizione di un indicatore associato ad un obiettivo può risultare di particolare complessità nel caso in cui alcuni obiettivi siano difficilmente traducibili in indicatori quantitativi di facile misurabilità ed univocità. In questi casi, si potrà quindi ricorrere, in alternativa agli indicatori quantitativi, a:

- ✦ indicatori di tipo binario (si/no);
- ✦ indicatori di tipo qualitativo (alto/medio/basso);
- ✦ indicatori *proxi*, in grado di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti all'obiettivo stesso.

2. LA STRUTTURA DELLA DIRETTIVA

La direttiva deve essere articolata in cinque sezioni:

I sezione. Le priorità politiche del Ministro. Sono qui indicate le linee di intervento su cui il Ministro intende focalizzare l'azione dell'amministrazione per l'anno di riferimento.

II sezione. Gli obiettivi dell'azione amministrativa del Ministero. Tale sezione prevede i seguenti punti:

- ✓ definizione degli obiettivi strategici del Ministero in relazione alle priorità politiche;
- ✓ definizione del sistema degli obiettivi operativi e loro declinazione nei programmi di azione, evidenziando anche l'eventuale coinvolgimento di altri Ministeri;
- ✓ individuazione degli indicatori e quantificazione dei relativi valori-obiettivo.

III sezione. Definizione del sistema di monitoraggio dell'attuazione della direttiva e individuazione delle connessioni con l'attuazione del programma di governo.

Il monitoraggio della direttiva dovrà essere coordinato dai Servizi di controllo interno e si articolerà in:

- **monitoraggio intermedio**, relativo a periodi infra-annuali, finalizzato a: rilevare il livello attuale di realizzazione (finanziaria e/o fisica) dei programmi di azione; identificare gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli di realizzazione previsti al fine di introdurre i necessari interventi correttivi
- **monitoraggio finale**, alla fine dell'esercizio, con la funzione di rilevare il livello effettivamente conseguito per gli indicatori di realizzazione e di risultato relativi a ciascun obiettivo; confrontare tale livello con il valore-obiettivo predefinito per evidenziare eventuali risultati insoddisfacenti; verificare, nel caso dei programmi di azione che non siano stati completati, o degli obiettivi pluriennali, il grado di realizzazione (finanziaria e/o fisica).

Si raccomanda di cogliere tutte le opportunità offerte dalla rete *intranet* delle amministrazioni, per semplificare i flussi informativi connessi con l'attività di monitoraggio.

IV sezione. Introduzione del sistema di valutazione dei dirigenti.

La direttiva dei Ministri per l'anno 2003 deve indicare le modalità di sperimentazione del sistema di valutazione dei dirigenti, secondo le linee contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001. In particolare, in questa sezione dovranno essere specificati:

- ✓ le caratteristiche essenziali del modello di valutazione che verrà sperimentato;
- ✓ le principali fasi della sperimentazione;
- ✓ i soggetti coinvolti nella sperimentazione e i ruoli relativi;
- ✓ le connessioni con il sistema di controllo strategico e con il sistema di controllo di gestione.

V sezione. Indicazioni su iniziative ed attività di carattere formativo previste nell'anno.

Il processo di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni deve basarsi sulla diffusione di una cultura dei risultati e su una formazione mirata, strutturata anche sotto forma di sostegno e accompagnamento.

In questa sezione si tratta quindi di:

- ✓ prevedere e incentivare interventi formativi sulla dirigenza pubblica tesi ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione in stretta coerenza con quanto previsto nella Direttiva 13 dicembre 2001 del Ministro per la Funzione Pubblica sulla "formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni";
- ✓ costruire una base di conoscenza "comune", a disposizione di tutte le amministrazioni, sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione (livelli di obiettivi, indicatori di riferimento, schede per l'elaborazione dei programmi di azione).

3. RUOLO DEI SOGGETTI COINVOLTI NELLA PREDISPOSIZIONE E NELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Un elemento chiave nella costruzione delle direttive – con dirette ricadute sulla corretta attuazione – è la definizione dei ruoli e dei compiti dei soggetti coinvolti nel procedimento.

In particolare:

- ✓ **Ruolo dei Ministri.** I Ministri:
 - sono direttamente responsabili della definizione delle priorità politiche. Consolidano di conseguenza gli obiettivi strategici su un arco temporale, annuale o pluriennale; definiscono, per tali obiettivi, gli indicatori di risultato e d'impatto ed i relativi valori-obiettivo.

- ✓ **Ruolo e compiti dei responsabili dei CRA.** Propongono un insieme di obiettivi strategici coerenti con le priorità politiche individuate dal Ministro traducendoli in obiettivi operativi e in programmi di azione.
Parallelamente:
 - collaborano con il Servizio di controllo interno ai fini della verifica della coerenza (interna e esterna) degli obiettivi operativi e, con il supporto dello stesso Servizio, individuano gli indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi operativi.

- ✓ **Ruolo e caratteristiche dei Servizi di controllo interno.** I Servizi di Controllo Interno supportano il Ministro nella comunicazione dell'indirizzo politico e nel governo del processo di programmazione strategica del ministero.
Il Servizio di controllo interno ha il compito di:
 - ❖ **nella fase di costruzione della direttiva,**
 - facilitare il procedimento di predisposizione della direttiva
 - fornire un supporto metodologico e tecnico ai responsabili dei CRA
 - verificare la corretta predisposizione della direttiva, con particolare attenzione alla coerenza esterna ed interna
 - predisporre il sistema di monitoraggio per il controllo dell'attuazione della direttiva
 - ❖ **nella fase di attuazione della direttiva,**
 - garantire l'applicazione del sistema di monitoraggio, segnalando al Ministro nodi e criticità rilevati
 - raccordarsi con i Servizi di controllo interno degli altri Ministeri per impostare, costruire ed implementare, con il coordinamento del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, azioni di *benchmarking* fra le diverse amministrazioni dello Stato
 - fornire l'apporto necessario per le iniziative di carattere formativo.

4. INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITA' POLITICHE E DETERMINAZIONE DEGLI OBIETTIVI NELLA DIRETTIVA ANNUALE

Il procedimento di individuazione delle priorità politiche e di determinazione degli obiettivi nella direttiva annuale si articola, in conformità alla direttiva del Presidente del Consiglio, nelle seguenti fasi:

1^ FASE

Definizione delle priorità politiche da parte del Ministro. Indirizzo politico.

- Il Ministro individua le priorità politiche. Questo primo atto di indirizzo costituisce l'impulso del procedimento di predisposizione della direttiva e dovrà essere comunicato ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa entro la fine di ottobre ("fase discendente").

2^ FASE

Proposta di obiettivi strategici e declinazione degli obiettivi operativi da parte dei CRA.

- I titolari dei CRA - eventualmente costituiti in conferenza permanente come previsto dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 – sottopongono al Ministro, supportato dal Servizio di controllo interno, gli obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale. Tali obiettivi, opportunamente contenuti nel numero, concretizzano le priorità politiche e sono corredati dagli obiettivi operativi nonché dai relativi programmi di azione. I titolari dei CRA formulano le proprie proposte al Ministro, previa verifica della disponibilità delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili ("fase ascendente").

3^ FASE

Definitivo "consolidamento" degli obiettivi strategici.

- Il Ministro – definito conclusivamente il quadro delle priorità politiche delineate all'inizio e valutate le proposte dei dirigenti titolari di CRA, determina gli obiettivi strategici dell'azione amministrativa. Emanando quindi la direttiva generale annuale sull'attività amministrativa e sulla gestione.

Scheda 1 – Scheda esemplificativa sugli obiettivi strategici

| | | |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----|
| Obiettivo strategico: | | |
| Data di inizio prevista: | Data di completamento prevista: | |
| L'obiettivo è pluriennale | SI | NO |
| L'obiettivo coinvolge altri Ministeri (se SI indicare quali) | SI | NO |
| Altri Ministeri coinvolti: | | |
| Sintetica descrizione della fase di competenza: | | |
| | | |
| Referente responsabile: | | |
| Indicatore: | | |
| Valore obiettivo dell'indicatore: | | |

Scheda 2 – Scheda esemplificativa sugli obiettivi operativi

| | |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| CRA responsabile: | |
| Obiettivo strategico di riferimento: | |
| Obiettivo operativo: | |
| Data di inizio prevista: | Data di completamento prevista: |
| L'obiettivo è pluriennale | SI NO |
| L'obiettivo coinvolge altri Ministeri (se SI indicare quali) | SI NO |
| Altri Ministeri coinvolti: | |
| Sintetica descrizione della fase di competenza: | |
| | |
| Referente responsabile: | |
| L'obiettivo coinvolge altri CRA (se SI indicare quali) | SI NO |
| Altri CRA coinvolti: | |
| Sintetica descrizione della fase di competenza: | |
| | |
| Referente responsabile: | |
| Indicatore di misurazione (relativo all'anno in corso): | |
| Valore obiettivo dell'indicatore (relativo all'anno in corso): | |

Scheda 3 – Scheda esemplificativa sui programmi di azione

| Obiettivo operativo di riferimento | | | Responsabile | | | |
|------------------------------------|------------------------|------------------|-------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| Numero d'ordine della fase | Descrizione della fase | Risultato atteso | Data di inizio prevista | Data di completamento prevista | Eventuali fasi vincolate ¹ | Altre strutture interessate |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

¹ Indicare i numeri d'ordine delle altre fasi il cui inizio è vincolato dal completamento della fase analizzata.