

**Dipartimento della Funzione Pubblica**

**Presentazione del progetto GOVERNANCE**



## **INDICE**

---

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 I PROBLEMI DI GOVERNANCE NEL CONTESTO DI RIFORMA DELLA P.A. ....</b> | <b>4</b>  |
| <b>2 IL RUOLO DEL PROGETTO E GLI ATTORI COINVOLTI.....</b>                | <b>5</b>  |
| <b>3 GLI OBIETTIVI DEL PROGETTO GOVERNANCE .....</b>                      | <b>6</b>  |
| <b>4 IL SISTEMA DEI SERVIZI OFFERTI DAL PROGETTO.....</b>                 | <b>8</b>  |
| <b>5 LE LINEE GUIDA DI INTERVENTO NELLE AZIONI DI SOSTEGNO .....</b>      | <b>11</b> |

## 1 I problemi di governance nel contesto di riforma della P.A.

---

Il sistema delle amministrazioni pubbliche italiane è entrato nel vivo di una profonda trasformazione verso un nuovo assetto istituzionale, i cui principali fattori di cambiamento possono essere individuati nei seguenti:

- la riforma del Titolo V della Costituzione e la devoluzione di poteri e funzioni, orientate al nuovo **assetto federale** dello Stato, con una rivisitazione dei rapporti tra i soggetti istituzionali secondo nuove logiche di cooperazione che salvaguardino, nel contempo, le rispettive autonomie;
- la riforma del sistema dei controlli, operata ancora dalla riforma del Titolo V della Costituzione, coerente con il disegno di spostare l'oggetto del controllo sui risultati dell'attività anziché sulla legittimità degli atti, e che accresce, quindi, la **rilevanza del sistema dei controlli interni** nelle pubbliche amministrazioni;
- la attuazione del principio di **sussidiarietà verticale**, che comporta uno spostamento dell'esercizio delle funzioni amministrative per titolarità diretta o per delega verso i livelli di governo regionale e locale, nonché della **sussidiarietà orizzontale**, attraverso l'attribuzione di funzioni a soggetti esterni;
- il ricorso sempre più spinto a forme di **esternalizzazione dei servizi** (buy), tendenti ad alleggerire le amministrazioni di funzioni di gestione per concentrare le risorse su funzioni di regolazione, programmazione e controllo;
- la **delega delle funzioni di gestione** da parte dell'autorità politica alla macchina amministrativa, il che implica una forte **responsabilizzazione sui risultati del management pubblico**.

Tali fattori hanno avviato, nelle singole amministrazioni, processi di trasformazione per "garantire" la governabilità dei propri apparati secondo le nuove logiche.

I processi di trasformazione in atto del sistema istituzionale ed amministrativo e le crescenti responsabilità assunte, *in primis* dalle Regioni, ma anche dagli altri livelli di governo, nella programmazione, gestione e controllo di ingenti risorse finanziarie, stanno determinando una sempre più elevata consapevolezza, da parte delle amministrazioni stesse, della necessità di dotarsi di strumenti per migliorare l'efficienza della *governance* del sistema e per controllare e gestire l'efficacia delle azioni.

In questa direzione, le pubbliche amministrazioni stanno concentrando energie e risorse per adottare innovazioni nei campi della programmazione strategica, della gestione del bilancio, dei sistemi di contabilità, dei controlli strategici e di gestione. Queste si coniugano con la necessità di strutturare e rafforzare la cooperazione interistituzionale sia verticale che orizzontale (*governance esterna*).

All'interno della dinamica del processo descritto, sono molte le variabili che vengono "a incidere" su uno sviluppo coordinato del processo stesso.

Oltre alla molteplicità degli attori istituzionali coinvolti ai diversi livelli e alle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione degli stessi dai diversi strumenti di

programmazione (PON, POR, DOCUP, ecc.), un ruolo rilevante lo esercita anche il “mercato”, attraverso i soggetti che offrono i propri servizi alle amministrazioni.

In generale, da tale situazione, nascono le seguenti esigenze:

- la necessità di rafforzare i meccanismi di cooperazione interistituzionale e intraistituzionale, per garantire una governabilità ispirata a logiche di base comuni e condivise, in cui siano tenute in debito conto le specificità delle autonomie locali, ma in cui siano, parallelamente, strutturate le relazioni orizzontali e verticali tra gli attori pubblici;
- orientare le risorse finanziarie disponibili a una idea guida di *governance* secondo le logiche di cui sopra;
- promuovere un innalzamento qualitativo dell’offerta a supporto dei processi di cambiamento delle amministrazioni.

## 2 Il ruolo del Progetto e gli attori coinvolti

---

Nel contesto descritto, il Dipartimento della Funzione Pubblica, in linea con la sua missione istituzionale, si propone con il **ruolo di promotore, di facilitatore e di supporto delle iniziative che agevolano il processo di cambiamento verso il nuovo assetto** tracciato dalle riforme.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha, pertanto, formulato ed avviato il **Progetto Governance**, secondo una **logica di servizio** e in un’**ottica di cooperazione istituzionale**, al fine di fornire un supporto ai processi di riorganizzazione interna, di orientamento dei rapporti tra livelli istituzionali (amministrazione statale, regioni ed enti locali) e di miglioramento del “rendimento istituzionale” degli investimenti di risorse nazionali e regionali su tali temi ed, in generale, di accrescimento delle professionalità e delle competenze della pubblica amministrazione.

Il coinvolgimento dei potenziali utenti avviene attraverso la diretta e consapevole adesione e partecipazione degli stessi al progetto: i reali *attori* e protagonisti risultano, di fatto, essere le stesse amministrazioni beneficiarie che, pertanto, rivestono un ruolo strategico per la riuscita del Progetto Governance.

Il coinvolgimento delle amministrazioni nel Progetto Governance potrà avvenire, in linea generale, mediante:

- il coinvolgimento sin dalla fase di costruzione e sperimentazione dei modelli di *governance* di riferimento, che privilegia ed accresce il senso del “lavorare insieme”;
- la *coprogettazione* e l’implementazione di sistemi di programmazione, bilancio e controllo, di modelli e di soluzioni operative coerenti con l’idea guida della *governance*;
- la “logica di servizio”, attraverso l’erogazione, su esplicita richiesta delle amministrazioni, siano esse centrali, regionali, oppure locali, di attività

tecniche di supporto (ad esempio la realizzazione di attività di sensibilizzazione, la creazione di desk tecnici, attività di formazione e affiancamento sul campo, organizzazione di seminari tecnici, ecc.).

### 3 Gli obiettivi del Progetto Governance

---

L'idea strategica che ispira il progetto nasce dalla consapevolezza che orientare il riordino dei sistemi di programmazione, bilancio e controllo sia uno dei fattori critici di successo per la riforma della P. A. a tutti i livelli istituzionali.

Infatti, tali sistemi supportano in maniera rilevante la *governance*, intesa come:

- **governabilità interna** ai singoli enti (Ministeri, Regioni, Province, Comuni, ecc.) che costituiscono i nodi della rete. E' il cuore del sistema di funzionamento della singola amministrazione in termini di coordinamento delle diverse componenti (decisori, modello organizzativo, strumenti, performance, ecc.).
- **governabilità esterna**, intesa come trasferimento di obiettivi strategici e programmatici e come verifica del loro conseguimento, nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e loro enti strumentali
- **cooperazione interistituzionale (rete delle istituzioni)**: si tratta, ad esempio, di coordinare la programmazione degli obiettivi, delle risorse e delle attività tra i diversi livelli istituzionali (Ministero, Regioni, Comuni, Agenzie sul territorio dei Ministeri, ecc.).

A tal fine il Progetto Governance intende perseguire i seguenti **obiettivi generali**:

- **monitorare ed indirizzare il cambiamento** per assicurare la congruenza delle soluzioni e la sincronizzazione dei tempi, ferma restando la titolarità delle singole amministrazioni a compiere le proprie scelte, compresi gli strumenti di cui dotarsi. Ciò potrà consentire benefici rilevanti in termini di riduzione dei costi complessivi e dei tempi di introduzione degli strumenti stessi;
- **la condivisione di nuovi possibili modelli, metodologie di implementazione e strumenti di programmazione, bilancio e controllo** per la individuazione di un "*minimo comun denominatore*" sul tema della *governance*)
- **consolidare la implementazione e/o lo sviluppo dei sistemi e degli strumenti di supporto alla *governance interna*** nella logica dell'autocontrollo nelle singole amministrazioni centrali e territoriali, riducendo il divario attualmente esistente tra le amministrazioni. Questa è una delle condizioni per avvicinare le diverse realtà anche in termini di opportunità più generali di miglioramento delle performance complessive sui risultati;
- **favorire la cooperazione delle istituzioni ai diversi livelli** per assicurare la congruenza delle politiche e dei programmi di intervento e la circolarità delle informazioni e dei controlli;
- **capitalizzare il know - how a livello istituzionale e orientare il mercato** attraverso una definizione delle "caratteristiche di fondo" (dei modelli di programmazione, bilancio e controllo, metodologie di implementazione dei

sistemi, caratteristiche software, ecc) da elaborare e presentare alle amministrazioni quali punti di riferimento nella scelta dei fornitori e nella formulazione dei capitolati di gara da mettere a bando;

- in generale, **contribuire alla crescita della cultura del risultato e alla responsabilizzazione degli amministratori e dei dirigenti**, in funzione del miglioramento delle performance della P.A specifiche e come sistema.

Il Progetto Governance si propone di attivare un processo di *empowerment* istituzionale, in cui siano coniugati gli elementi di coerenza esterna con le specificità istituzionali, tecniche ed operative delle singole amministrazioni.

In sostanza, il **risultato a tendere** del Progetto Governance è:

- la realizzazione di modelli e soluzioni di cooperazione interistituzionale;
- la diffusione dei sistemi di programmazione e controllo interno;
- la promozione di piattaforme e linguaggi comuni, in grado di favorire le relazioni interistituzionali, sia tra le amministrazioni di uno stesso livello (ad esempio, tra Regioni) sia tra i diversi livelli (Amministrazioni centrali, Regione, Provincia, Comune);
- la *messa a sistema* nella logica della *governance* anche di quanto già esistente nelle amministrazioni in termini di sistemi di programmazione, pianificazione, bilancio, contabilità e controllo, nel rispetto delle autonomie;
- lo sviluppo di modelli e sistemi di “governance esterna” (verso Agenzie, Enti strumentali, ecc.).
- l'accrescimento delle professionalità e delle competenze interne della pubblica amministrazione

La **missione** del Progetto Governance si può, quindi, sintetizzare come segue:

***orientare all'idea guida della governance gli interventi dei diversi soggetti istituzionali sui sistemi di programmazione, bilancio e controllo.***

## 4 Il sistema dei servizi offerti dal progetto

---

In sintonia con gli obiettivi del progetto e le modalità di approccio nei confronti dei destinatari/attori coinvolti, il Progetto Governance si propone di concretizzare la propria attività attraverso un ventaglio di servizi articolati comunque in una logica di sistema.

Il dettaglio dei servizi erogati sarà definito dopo una prima fase (indicativamente concentrata nel periodo aprile – giugno 2002), nella quale il progetto acquisirà consapevolezza della realtà sulla quale esso si propone di intervenire e, soprattutto, saranno attivate le forme (Comitato di indirizzo, gruppi di lavoro interistituzionali, ecc.) di condivisione delle modalità operative di realizzazione dei servizi stessi (catalogo dei servizi).

In ogni caso le principali tipologie di servizi sono riconducibili alle tre seguenti:

### ***I TIPOLOGIA***

#### **ACCUMULO E CONDIVISIONE DELLE CONOSCENZE E DELLE ESPERIENZE**

Si prevede una sede comune nella quale raccogliere, con il contributo di tutte le amministrazioni/soggetti destinatari del progetto, il panorama di quanto realizzato in materia di sistemi di *governance*, al fine di condividere le conoscenze e le esperienze degli addetti ai lavori nelle istituzioni coinvolte nei processi di innovazione e modernizzazione. Questa prima tipologia di servizio, di fatto, si concretizza in un **Osservatorio** con finalità quali:

- la formulazione di rassegne teoriche e bibliografiche a partire da quanto realizzato da istituzioni e soggetti pubblici e privati;
- la raccolta e l'analisi degli studi e dei modelli elaborati dai soggetti istituzionali (Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza dei servizi di controllo interno e valutazione delle regioni e delle province autonome, ecc.);
- la rassegna delle esperienze maturate e delle attività sviluppate presso amministrazioni centrali, regionali e locali, al fine di evidenziare le *best practices* e favorire lo scambio delle stesse tra le diverse amministrazioni;
- il monitoraggio delle esperienze sviluppate presso le amministrazioni, l'implementazione dell'apparato conoscitivo e la sua comunicazione;
- la comunicazione e la diffusione all'esterno dei prodotti.

## **II TIPOLOGIA CONFRONTO ED ELABORAZIONE CONDIVISA DI SOLUZIONI PER LA GOVERNANCE**

Si prevede una sede in cui siano individuati i modelli di governance di riferimento che, in una logica di condivisione, saranno messi a punto mediante alcuni **progetti pilota** sviluppati presso amministrazioni aderenti alla sperimentazione.

Questa seconda tipologia di servizio, di fatto, si concretizza in un **Laboratorio** con finalità quali:

- creazione di una “biblioteca” di modelli di governance di riferimento specifici per i diversi contesti istituzionali (ministeri, regioni, ee.ll.);
- predisposizione di metodologie e modalità operative per la progettazione e lo sviluppo dei sistemi all'interno delle amministrazioni coerenti con i modelli di riferimento;
- messa a punto mediante progetti pilota;
- sensibilizzazione e diffusione dei modelli
- fornire linee guida ed indicazioni per le soluzioni applicative da parte del mercato;
- fornire analisi ed indicazioni per eventuali aggiornamenti normativi;
- stimolare momenti di confronto tra gli addetti ai lavori coinvolti nei progetti di disegno/ridisegno dei sistemi di governance.

### **III TIPOLOGIA**

#### **REALIZZAZIONE DI PROGETTI MIRATI NELLE AMMINISTRAZIONI (ministeri, regioni, ee.II.)**

Rientrano, in quest'ambito, le seguenti tipologie:

- *servizi di orientamento*, volti a fornire un adeguato supporto dal punto di vista metodologico all'implementazione di sistemi innovativi di programmazione, gestione e controllo coerenti con l'idea guida della governance. Ciò potrà avvenire, ad esempio, attraverso la realizzazione di specifiche azioni quali:
  - desk tecnici di assistenza;
  - affiancamento *in loco*;
  - seminari tecnici con le strutture delle amministrazioni coinvolte
- *servizi di supporto*, volti a fornire una qualificata assistenza alle amministrazioni in sede di:
  - stesura dei bandi di gara per la selezione dei fornitori delle soluzioni applicative;
  - individuazione delle modalità di impiego, in modo integrato e complementare con il progetto governance, di eventuali risorse nazionali e regionali (PON, DOCUP, POR, ecc.) previste sui temi della governance;
- *servizi di realizzazione di soluzioni ad hoc per le singole amministrazioni*, secondo due opzioni volte a:
  - ottimizzazione e messa a sistema degli interventi già previsti dalle singole amministrazioni;
  - realizzazione di interventi mirati alla progettazione ed implementazione di sistemi,
  - formazione ed accompagnamento del management e del personale della P.A. per l'implementazione e la "messa a regime" dei modelli.

Potranno, pertanto, essere forniti servizi quali:

- supporti metodologici, tecnici, operativi, per l'attuazione di modelli di governance, specifici per le singole realtà, ma coerenti con la rete;
- progettazione e implementazione di specifici progetti per la creazione di sistemi di programmazione, bilancio, contabilità e controllo.

## **5 Le linee guida di intervento nelle azioni di sostegno**

---

Saranno realizzate, sulla base di priorità individuate dal DFP, specifiche azioni a supporto delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

### **AZIONI DI SOSTEGNO AI MINISTERI**

#### **1. la programmazione strategica a livello governativo**

E' stato avviato un desk tecnico con funzione di supporto ai Ministeri nella predisposizione delle Direttive per il 2002. L'iniziativa ha riscontrato un'ampia adesione da parte dei Ministeri. L'iniziativa è finalizzata a sensibilizzare e supportare tutti i dicasteri nel processo di predisposizione della Direttive dei Ministri, anche alla luce della "Direttiva madre" della Presidenza del Consiglio e del controllo di attuazione del Programma di Governo.

Tale attività di supporto ai Ministeri sarà estesa anche alle Direttive per il 2003.

E' inoltre in fase di svolgimento un'attività di analisi delle Direttive dei Ministri per l'anno 2002 e del processo di predisposizione delle stesse Direttive all'interno dei Ministeri.

#### **2. il riordino e la implementazione dei sistemi di controllo interno alla luce del d.lgs.286/99**

- sistema complessivo dei controlli interni
- controllo strategico
- controllo di gestione
- contabilità analitica delle spese di funzionamento
- valutazione dei dirigenti

#### **3. il rapporto tra la amministrazione centrale e le sedi periferiche dei Ministeri**

#### **4. il rapporto dei Ministeri con Agenzie/enti strumentali e/o società partecipate**

modalità di regolazione del rapporto tra la funzione della Committenza ed il soggetto strumentale (es. statuto, contratti di servizio, ecc..)

- controllo esterno dei risultati, dei bilanci e dei prodotti/servizi forniti

#### **5. il rapporto dell'amministrazione centrale e periferica dei Ministeri con gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni)**

- verifica delle modalità dell'esercizio delle deleghe conferite dal Ministero alle Regioni ed agli EE.LL., ecc..
- modalità di cooperazione per il coordinamento delle politiche di settore tra i vari livelli istituzionali, sistemi per la circolazione delle informazioni e la verifica/valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

## AZIONI DI SOSTEGNO ALLE REGIONI

Nell'ambito dei processi di trasformazione in atto del sistema istituzionale ed amministrativo sono crescenti responsabilità assunte, in primo luogo dalle Regioni.

Il progetto prevede una serie di azioni a sostegno delle Amministrazioni regionali, quali in linea generale:

### **1. la riforma del bilancio regionale alla luce del d.lgs. 76/2000**

- revisione della legge regionale di contabilità
- introduzione delle unità previsionali di base (UPB)
- rapporti fra Consiglio e Giunta regionale
- collegamenti con la stesura del nuovo Statuto regionale

### **2. il riordino e la implementazione dei sistemi di programmazione e controllo interno alla luce del d.lgs.286/99**

- sistema complessivo dei controlli interni
- programmazione e controllo strategico; valutazione degli effetti delle politiche pubbliche
- strutture organizzative
- controllo di gestione
- contabilità analitica delle spese di funzionamento
- valutazione dei dirigenti

### **3. il rapporto della Regione con gli enti strumentali e/o società partecipate (es. Finanziarie regionali, ecc..)**

- modalità di regolazione del rapporto tra la funzione della Committenza ed il soggetto strumentale (es. statuto, contratti di servizio, ecc..)
- controllo esterno dei risultati, dei bilanci e dei prodotti/servizi forniti

### **4. il rapporto della Regione con gli EE.LL. (Province, Comuni, Comunità montane) e le amministrazioni centrali dello Stato**

- verifica delle modalità dell'esercizio delle deleghe conferite dalla Regione agli EE.LL., ad esempio in materia di agricoltura, ecc..
- modalità di cooperazione per il coordinamento delle politiche di settore tra i vari livelli istituzionali, sistemi per la circolazione delle informazioni e la verifica/valutazione degli effetti delle politiche pubbliche
- strumenti per il consolidamento dei conti e dei bilanci nella logica dei Patti di stabilità.

## AZIONI DI SOSTEGNO AGLI EE.LL. (PROVINCE E COMUNI)

Il progetto prevede una serie di azioni a sostegno degli enti locali, quali in linea generale:

### **1. la riforma del bilancio alla luce del d.lgs 267/2000 (T.U enti locali)**

- rapporti fra Consiglio e Giunta comunale
- collegamenti con la programmazione (relazione previsionale e programmatica, piano esecutivo di gestione, ecc..) e la valutazione degli effetti delle politiche

### **2. il riordino e la implementazione dei sistemi di programmazione e controllo interno alla luce del d.lgs.286/99**

- sistema complessivo dei controlli interni
- programmazione e controllo strategico
- controllo di gestione
- contabilità analitica delle spese di funzionamento
- valutazione dei dirigenti

### **3. il rapporto dell' ente locale con gli enti strumentali e/o società partecipate (es. aziende di pubblici servizi, ecc..)**

- modalità di regolazione del rapporto tra la funzione della Committenza ed il soggetto strumentale (es. statuto, contratti di servizio, ecc..)
- controllo esterno dei risultati, dei bilanci e dei prodotti/servizi forniti

### **4. il rapporto tra gli EE.LL. (Province, Comuni, Comunità montane) e le Regioni e le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato**

- verifica delle modalità dell'esercizio delle deleghe conferite dalla Regione agli EE.LL., ad esempio in materia di agricoltura, ecc..
- modalità di cooperazione per il coordinamento delle politiche di settore tra i vari livelli istituzionali, sistemi per la circolazione delle informazioni e la verifica/valutazione degli effetti delle politiche pubbliche
- strumenti per il consolidamento dei conti e dei bilanci nella logica dei Patti di stabilità.