

Dir.P.C.M. 8 novembre 2002 ¹.

Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003.

Publicata nella Gazz. Uff. 3 gennaio 2003, n. 2.

Testo in vigore

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Visti gli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»;

Vista la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'integrazione tra pubblico e privato»;

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» e, in particolare, l'art. 8 concernente la direttiva generale annuale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione;

Visti i contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto dirigenza-area I, sottoscritti il 5 aprile 2001 e, in particolare, l'art. 35 del contratto per il quadriennio 1998-2001;

Vista la Dir.P.C.M. 15 novembre 2001, recante «Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002»;

Ritenuta la necessità di definire ulteriori indirizzi per armonizzare i processi di programmazione strategica nei Ministeri e proseguire nell'azione intrapresa al fine di migliorare - in termini di coerenza e chiarezza comunicativa - la qualità delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione, con immediato riferimento a quelle che saranno emanate per l'anno 2003;

Emana l'allegata direttiva:

Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003;

¹ Publicata nella Gazz. Uff. 3 gennaio 2003, n. 2.

Premessa.

Gli indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione fissati nella Dir.P.C.M. 15 novembre 2001 hanno avviato una serie complessa e differenziata di attività, iniziative ed esperienze che, alla luce di un primo bilancio, fanno registrare alcuni promettenti progressi, con riguardo alla più tempestiva adozione delle direttive da parte dei singoli Ministri e ad una migliore definizione dei relativi contenuti.

Appare ora utile - anche in considerazione degli impegni che tutte le amministrazioni dovranno affrontare per la preparazione e lo svolgimento del semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea - delineare ulteriori orientamenti che consentano, da un lato, di armonizzare i processi di programmazione strategica nei Ministeri e, dall'altro, di proseguire nell'azione intrapresa al fine di migliorare la struttura e i principali requisiti di applicabilità - quali la coerenza e la chiarezza comunicativa - delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione che dovranno essere emanate per l'anno 2003, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

1. Il processo di programmazione strategica nei Ministeri.

Il processo di programmazione strategica riveste un'importanza fondamentale per l'efficace organizzazione del complesso delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico ed attuarlo mediante concreti atti e comportamenti amministrativi. Sulla scorta di una approfondita analisi delle esperienze maturate nell'ultimo biennio, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, appare ora opportuno definire, nelle sue diverse fasi, il momento centrale di tale processo, vale a dire il procedimento di predisposizione della direttiva annuale del Ministro.

Tali fasi sono:

1) formulazione delle priorità politiche: il Ministro individua le priorità politiche alla luce delle scelte operate dal Governo nel Documento di programmazione economico-finanziaria, nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nella più recente legislazione di settore ovvero in altre iniziative legislative eventualmente in itinere. 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 il 31 ottobre 2002 («fase discendente»);

2) proposta degli obiettivi strategici: i titolari dei centri di responsabilità amministrativa - eventualmente costituiti in conferenza permanente come previsto dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - propongono al Ministro un numero contenuto di obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale, destinati a concretizzare le priorità politiche, indicando i conseguenti obiettivi operativi nonché i programmi di azione a questi correlati: i titolari dei centri di responsabilità amministrativa conducono a termine questa fase formulando le proprie proposte al Ministro, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili («fase ascendente»);

3) definitivo «consolidamento» degli obiettivi strategici: il Ministro emana la direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2003, con la quale definisce

conclusivamente il quadro delle priorità politiche delineate all'inizio e le traduce in obiettivi strategici dell'azione amministrativa, articolati in obiettivi operativi e nei relativi programmi di azione, recanti l'indicazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione. Particolare attenzione dovrà essere posta da parte di tutti i Ministri e di tutte le amministrazioni nella prosecuzione e nella intensificazione - in conformità alle previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria - delle linee di azione finalizzate a realizzare le quattro politiche intersettoriali indicate dalla Dir.P.C.M. 15 novembre 2001. In particolare:

è necessario sviluppare ulteriormente la politica di semplificazione amministrativa. Di fondamentale importanza appaiono, in questo campo, sia il ricorso sempre più ampio alle analisi di impatto della regolazione, sia lo snellimento delle strutture organizzative cui è finalizzata la riapertura della delega legislativa per la riforma delle pubbliche amministrazioni;

occorre potenziare le iniziative volte alla digitalizzazione delle amministrazioni, secondo gli indirizzi che saranno definiti dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie e nel quadro delle «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura»;

particolare cura richiedono le azioni necessarie per il contenimento e la razionalizzazione della spesa, che implicano: l'utilizzo dell'e-procurement, l'uso delle nuove tecnologie per la razionalizzazione dei processi operativi, l'implementazione delle analisi dei costi demandate agli uffici di controllo della gestione, il potenziamento dei sistemi informativi dei Ministri per assicurare un rigoroso monitoraggio della gestione finanziaria;

è indispensabile un forte impegno per il miglioramento della qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, a partire dall'ampliamento e potenziamento dei sistemi di verifica della soddisfazione degli utenti, anche attraverso il massimo utilizzo delle reti telematiche.

Il servizio di controllo interno fornisce al Ministro l'assistenza tecnica necessaria per attivare ed orientare il processo di programmazione nelle sue diverse fasi.

Il servizio fornisce, altresì, al Ministro rapporti intermedi almeno quadrimestrali sullo stato di attuazione della direttiva, contenenti valutazione e proposte volte a consentire gli aggiustamenti che si ritenessero necessari per il conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

Tutte le amministrazioni dovranno dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti, così come previsto dalla sopra richiamata Dir.P.C.M. 15 novembre 2001, nonché dei sistemi di controllo di gestione, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione. A questo riguardo è necessario che - conclusa la fase progettuale iniziata nell'anno in corso - si passi immediatamente ad una prima sperimentazione dei sistemi di valutazione. Ogni amministrazione dovrà presentare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre 2003, una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

2. La qualità delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione.

La qualità delle direttive generali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione dipende, in misura decisiva, dal grado di sintesi di due caratteristiche strutturali del documento, frutto di due diverse «prestazioni» dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione strategica: la coerenza esterna e la coerenza interna.

La coerenza esterna mira ad assicurare il raccordo tra le priorità politiche indicate nella direttiva e le politiche di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo.

La coerenza interna assicura il coordinamento e la compatibilità del complesso degli obiettivi ordinati dalla direttiva in un sistema gerarchico nel quale, a seguito del processo di negoziazione tra vertice politico e vertici amministrativi.

a) le priorità politiche vengono tradotte in obiettivi strategici dell'azione amministrativa e della gestione;

b) gli obiettivi strategici vengono a loro volta articolati in obiettivi operativi, assegnati a singole strutture o ad insiemi di strutture;

c) gli obiettivi operativi danno luogo a programmi di azione, che indicano: i risultati attesi, i soggetti coinvolti, i tempi di completamento previsti, le principali attività pianificate, gli indicatori adottati per la misurazione del conseguimento degli obiettivi e le risorse da impiegare.

Livelli crescenti di coerenza sia esterna sia interna saranno conseguibili tanto più rapidamente quanto maggiore sarà l'impegno posto dalle amministrazioni:

a) nel prevedere e incentivare attività formative sulla dirigenza pubblica tese ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione;

b) nell'assicurare ai Servizi di controllo interno una composizione equilibrata, tale da garantire la presenza nelle amministrazioni delle necessarie competenze gestionali e organizzative. I Servizi di controllo interno devono essere rapidamente messi in grado sia di costituire un sostegno per il vertice politico, in fase di verifica della qualità e della coerenza degli obiettivi proposti dalle strutture amministrative, sia di fornire ai dirigenti, ove richiesto, un supporto metodologico;

c) nel costruire una base di conoscenza comune sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione (livelli di obiettivi, indicatori di riferimento, schede per l'elaborazione dei programmi di azione);

d) nel dotarsi di sistemi, strumenti, risorse e procedure per attivare concretamente il processo di programmazione e controllo della gestione.