

Relazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, On.le Gianfranco Rotondi, alle Camere sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno in corso (anno 2007 e primo quadrimestre anno 2008)

Il Comitato Tecnico-Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 7 del D.Lvo 30 luglio 1999, n. 286, è stato “riordinato” con D.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315.

Tale Comitato per il coordinamento delle attività di competenza delle amministrazioni statali svolge prevalentemente attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, al fine di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri.

Con D.P.C.M. 13 giugno 2008 il Presidente del Consiglio dei Ministri, On.le Silvio Berlusconi, ha delegato al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, On.le Gianfranco Rotondi, le funzioni per il coordinamento in

materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

Con provvedimento del Ministro Rotondi in data 15 luglio detto Comitato è stato ricostituito, con decorrenza 15 luglio 2008.

Il nuovo Comitato, insediato il 17 luglio 2008, ha svolto una serie di incontri con i SECIN – Servizi di Controllo Interno – di tutte le Amministrazioni statali riuniti, una prima volta, in seduta plenaria e poi convocati singolarmente (a tutt'oggi si sono svolti n. 11 incontri).

L'urgenza degli incontri con i SECIN è stata imposta dalle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2008 (legge n. 244/07) che ha stabilito, all'art. 3, commi 68 e 69, un nuovo importante collegamento fra Governo e Parlamento, incentrato sui risultati dell'attività di controllo strategico, prevedendo che ciascun Ministro trasmetta alle Camere, entro il 15 giugno di ciascun anno, una relazione sui risultati raggiunti nel corso dell'anno precedente e sulle attività svolte nel corso del primo quadrimestre corrente e che gli esiti complessivi dell'insieme delle attività ministeriali siano sintetizzati in una relazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Tale termine è stato poi differito, soltanto per l'anno 2008, al 30 settembre 2008, per effetto delle note vicende politiche che hanno portato allo scioglimento del Parlamento e a nuove elezioni.

Sin dal primo incontro avuto dal Comitato con i SECIN è stato chiarito che per il periodo in esame (2007 e primo quadrimestre 2008), nonostante la soppressione e/o accorpamento di alcuni Ministeri si sarebbe proceduto nel rispetto delle linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (art. 3, co. 68, legge 24 dicembre 2007, n. 244), fissate dal cessato Comitato Tecnico-Scientifico nella seduta del gennaio u.s., come da precise istruzioni impartite dal sottoscritto.

Il suindicato orientamento, prima linea guida partecipata per le vie brevi ai SECIN nell'adunanza plenaria del 17 luglio 2008, è stata accolta con favore da tutti gli operatori di settore per obiettiva funzionalità dei SECIN nell'interesse generale.

A titolo esemplificativo si richiama l'attenzione sulla relazione presentata dal precedente Comitato nella parte in cui vengono indicate sinteticamente, per utilità di chi legge, le informazioni concernenti:

1. il quadro generale di riferimento e le priorità politiche;
2. le missioni e i programmi dello stato di previsione dell'amministrazione;
3. la struttura organizzativa dell'amministrazione e le risorse umane;
4. il quadro sinottico degli obiettivi strategici e dei risultati conseguiti;
5. il quadro sinottico degli obiettivi di miglioramento della gestione e dei risultati conseguiti.

Ruolo dei SECIN e tempistica

Le linee guida in questione, soffermandosi su alcune competenze dei SECIN, hanno efficacemente puntualizzato il ruolo e la tempistica per il corretto esercizio delle loro molteplici funzioni.

Fra le attribuzioni dei SECIN rientra la relazione annuale di monitoraggio dell'attuazione dei piani ed il loro conseguimento previsti dalla direttiva annuale del Ministro.

I SECIN, inoltre, in collaborazione con i Centri di Responsabilità Amministrativa – CRA –, redigono il rapporto di performance che ai fini esterni costituisce parte integrante della relazione che i Ministri trasmettono alle Camere entro il 15 giugno.

Si ritiene opportuno trascrivere, per dare sostanza alla c.d. tempistica, le diverse fasi dell'attività istruttoria necessaria ai fini della presentazione in Parlamento della relazione da parte di ciascun Ministro:

- entro il **31 gennaio**, il Comitato Tecnico-Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (CTS) propone ai SECIN le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria;
- entro il **31 marzo**, ciascun SECIN trasmette al CTS la prima bozza del rapporto di performance relativo all'esercizio 2007 (prima parte della relazione);

- entro il **31 maggio**, ciascun SECIN completa il lavoro istruttorio con i dati relativi al primo quadrimestre dell'anno in corso (seconda parte della relazione). Entro la stessa data la relazione viene trasmessa anche al CTS, ai fini della predisposizione della relazione al Parlamento da parte del Ministro per l'attuazione del programma di Governo;
- entro il **10 giugno** il CTS riassume gli esiti complessivi dell'attività istruttoria svolta da ciascun SECIN, ai fini della predisposizione della relazione al Parlamento da parte del Ministro per l'attuazione del programma di Governo;
- entro il **15 giugno** ciascun Ministro trasmette la relazione alle Camere. Entro la stessa data il Ministro per l'attuazione del programma di Governo trasmette la propria relazione alle Camere.

In ordine a quanto sopra, ai fini della completezza istruttoria, si allegano le linee guida predisposte dal precedente Comitato Tecnico-Scientifico nel mese di gennaio 2008 nonché copia delle relazioni inviate da ciascun Ministero con portafoglio, corredate da una scheda riepilogativa dell'attività svolta dai singoli SECIN.

Osservazioni del Comitato Tecnico-Scientifico in carica sulle relazioni concernenti l'attività per il 2007 e il primo quadrimestre 2008

La valutazione dei risultati raggiunti nel corso del 2007 e nel primo quadrimestre del 2008 nel rispetto delle “Linee guida per lo svolgimento dell’attività istruttoria di cui alla legge finanziaria per il 2008” è stata effettuata sulla base dei rapporti di performance forniti dai vari Ministeri (legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 68).

Tutti i Ministeri, ad eccezione di quello della giustizia, hanno fornito il rapporto sul 2007. Cinque Ministeri (pubblica istruzione, politiche agricole, lavoro, politiche sociali, giustizia) non hanno inviato il rapporto sul primo quadrimestre del 2008. I ritardi sono legati sostanzialmente al cambio di governo e in parte agli accorpamenti ministeriali in corso di perfezionamento. L’analisi dei rapporti pervenuti ha teso ad evidenziare gli aspetti salienti riguardanti le modalità di applicazione delle predette linee guida e le carenze riscontrate, con particolare riferimento all’individuazione della responsabilità dei dirigenti.

Sotto il profilo formale, i rapporti esaminati individuano con chiarezza i programmi e le missioni attuate dalle singole Amministrazioni, che appaiono coerenti con gli obiettivi strategici. Gli elaborati inviati non risultano tuttavia sempre aderenti alle linee guida definite. In particolare la trattazione è incentrata sulla mera descrizione dell’attività dei singoli Dicasteri; l’analisi

delle problematiche dei vari comparti è spesso molto limitata; scarsa attenzione è dedicata all'esame delle difficoltà incontrate nell'attuazione dei programmi, nonché all'individuazione dei necessari correttivi e degli effetti diretti e indiretti prodotti.

La principale carenza di quasi tutti i rapporti è costituita dall'assenza di indicatori di performance che consentano di valutare il grado di conseguimento degli obiettivi strategici. L'appendice 2 delle linee guida, impartite dal cessato Comitato Tecnico-Scientifico nel gennaio 2008, stabilisce espressamente che la misurazione degli obiettivi strategici, come di quelli operativi, richiede l'utilizzo di appositi indicatori, la cui individuazione sarà affidata ai SECIN e a specifici gruppi di lavoro coordinati dal Dipartimento per il programma di governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ne consegue che, nei rapporti di performance, il ricorso agli indicatori dei risultati dovrebbe esser quanto più ampio possibile, dal momento che essi permettono di esprimere in modo sintetico e immediato i principali contenuti degli obiettivi che le Amministrazioni si sono proposte di perseguire e il grado di successo raggiunto.

La carenza sopra rilevata assume particolare importanza in quanto rischia di limitare fortemente il contributo che le pubbliche Amministrazioni possono fornire al rilancio della crescita. Negli ultimi anni il processo di programmazione strategica nei Ministeri ha avuto grande impulso a livello sia di definizione concettuale che di applicazione. Tra le specifiche competenze

affidate agli organi di governo rientrano la definizione degli obiettivi, nonché la parallela individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità. Questi compiti non possono tuttavia essere adeguatamente svolti in assenza della quantificazione in termini numerici degli obiettivi programmatici. In tale situazione la programmazione strategica può risultare compromessa; verrà inoltre ostacolato l'affermarsi di una cultura amministrativa orientata al risultato, che non si limiti alla mera applicazione della norma.

Affinché si possa valutare il grado di raggiungimento di un obiettivo strategico, questo deve essere rilevabile attraverso una specifica unità di misura. Nei rapporti di performance appare assente la definizione di obiettivi espressi in unità di misura diverse dal metro monetario; frequentemente il raggiungimento dell'obiettivo non può essere controllato, in quanto l'Amministrazione non dispone degli strumenti di misurazione all'uopo necessari. In pratica la misurabilità si configura come il presupposto della controllabilità: senza misurazione non vi è controllo, e quindi neanche possibilità di azioni correttive.

Non va infine sottaciuto che il sistema di misurazione dei risultati sarà tanto più efficace quanto più sarà condiviso dai dirigenti dei singoli Ministeri.

In conclusione, la documentazione pervenuta ha consentito una disamina di massima e non certamente esaustiva delle principali problematiche dell'attività dei singoli Ministeri. Le analisi fornite risultano spesso

meramente descrittive dell'attività; in gran parte dei casi, esse non trattano con sufficiente attenzione le varie fasi di attuazione dei programmi di spesa; non pongono in luce le difficoltà incontrate nella gestione e i correttivi che si rendono necessari per accelerare la realizzazione della spesa e per assicurare l'efficacia degli interventi.

Le suindicate osservazioni sono tutte contenute nell'apposita relazione elaborata dal Comitato Tecnico-Scientifico in carica, depositata il 30 settembre u.s.

E' appena il caso di precisare che il Comitato Tecnico-Scientifico non mancherà di tenere conto di quanto sopra rappresentato nelle linee guida che impartirà ai SECIN entro il 31 gennaio p.v. quando, cioè, sarà in pieno vigore la legge finanziaria 2009.

Brevi cenni sull'azione programmata per il 2009-2011 dal Comitato Tecnico-Scientifico che entro il 31 gennaio 2009 proporrà ai SECIN le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria relativa all'esercizio 2009

Come noto, il precedente Governo ha varato una riforma della politica di bilancio diretta a collegare più strettamente l'attività delle Amministrazioni statali con l'azione di politica economica. La riforma ha inquadrato l'attività dei vari ministeri in un insieme di missioni e programmi collegato con obiettivi strategici definiti. Nel corso degli anni novanta, nell'ambito dei singoli Ministeri, come sopra accennato, sono stati istituiti organismi di Servizio di Controllo Interno – SECIN – cui è stato affidato il compito di monitorare la graduale attuazione degli interventi programmati, di verificare l'efficienza delle procedure e dell'attività amministrativa, nonché l'efficacia dell'azione svolta.

I SECIN sono chiamati a inviare i risultati delle loro analisi, oltre che al proprio Ministro, anche a quello per l'attuazione del programma di Governo; quest'ultimo si dovrà far carico di segnalare le problematiche che emergono nel corso dell'attuazione dei programmi e di concordare le correzioni che si rendessero eventualmente necessarie. La responsabilità della politica

economica resta, naturalmente, affidata al Governo e al Parlamento e, per l'attività di propria competenza, ai singoli Ministri; quella di attuare gli indirizzi politici definiti dal Governo e di realizzare gli specifici programmi di intervento rimane di competenza della dirigenza ministeriale.

Il precedente Governo nel corso del 2007 ha definito gli obiettivi da perseguire nell'anno successivo; nello scorso gennaio, il Comitato Tecnico-Scientifico ha indicato, come già rilevato, le linee guida cui attenersi per la elaborazione dei rapporti di performance. Nel corso del tempo sono però intervenuti vari eventi che hanno frenato l'attività amministrativa e ostacolato la realizzazione degli obiettivi. Tra questi: la crisi politica e le elezioni, che hanno determinato una fase di incertezza nell'attività amministrativa; successivamente la formazione del nuovo Governo, la conseguente ridefinizione delle competenze attribuite ai Dicasteri e la riduzione del loro numero, che hanno richiesto una riorganizzazione delle strutture operative, in connessione con gli accorpamenti e le nuove suddivisioni delle attività.

In queste condizioni, come preannunciato, sarebbe stato del tutto velleitario da parte del nuovo Esecutivo impartire nuove direttive nel tentativo di incidere in misura determinante sull'attività delle Amministrazioni nella seconda parte dell'anno 2008. Si è pertanto pragmaticamente deciso di suggerire alle Amministrazioni di continuare a seguire gli indirizzi impartiti dal precedente Comitato Tecnico-Scientifico; nel contempo sono stati calati nel bilancio a legislazione vigente i provvedimenti varati dal nuovo Esecutivo (in particolare

il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

Al riguardo, il Comitato Tecnico-Scientifico nei vari incontri avuti con i SECIN ha auspicato che le Amministrazioni tengano in debito conto i predetti provvedimenti normativi nella necessaria riorganizzazione dei propri bilanci nonché nella formulazione degli obiettivi prioritari per il 2009.

Il Comitato Tecnico-Scientifico ha altresì anticipato ai SECIN che quanto sopra costituirà oggetto di una delle linee guida che si stanno predisponendo per il 2009 e che conterranno prevalentemente i criteri da adottare per la corretta attuazione del programma di Governo.

Esistono tuttavia difficoltà di attuazione dei nuovi indirizzi che occorre superare. Il riassetto dell'attività dei vari Dicasteri deciso dal nuovo Governo è stato oggetto di nuovi regolamenti ancora in corso di approvazione, per cui la redazione del bilancio dello Stato a legislazione vigente per il 2009 ha anticipato in parte la definizione dei contenuti dell'azione amministrativa.

L'obiettivo prioritario della politica economica illustrata alle Camere dal Presidente del Consiglio è il rilancio del processo di crescita che dovrà essere realizzato attraverso un significativo rafforzamento della capacità competitiva dell'apparato produttivo. Al tal fine è stato impostato un insieme di azioni dirette a ridimensionare gradualmente l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto, per favorire in futuro una riduzione della pressione fiscale, a realizzare un forte recupero di efficienza nell'attività delle pubbliche