

REPUBBLICA ITALIANA

M
e
n
uGAZZETTA  UFFICIALE

DELLA REGIONE SICILIANA

PARTE PRIMA

PALERMO - VENERDÌ 26 GENNAIO 2007
- N. 4

SI PUBBLICA DI REGOLA IL VENERDÌ

DIREZIONE, REDAZIONE, AMMINISTRAZIONE: VIA CALTANISSETTA 2/E - 90141 PALERMO
INFORMAZIONI TEL 7074930 - ABBONAMENTI TEL 7074926 INSERZIONI TEL 7074936 - FAX 7074927**AVVERTENZA**

Il testo della Gazzetta Ufficiale è riprodotto **solo a scopo informativo** e non se ne assicura la rispondenza al testo della stampa ufficiale, a cui solo è dato valore giuridico. Non si risponde, pertanto, di errori, inesattezze ed incongruenze dei testi qui riportati, nè di differenze rispetto al testo ufficiale, in ogni caso dovuti a possibili errori di trasposizione

Programmi di trasposizione e impostazione grafica di : **Michele Arcadipane** - Trasposizione grafica curata da: **Alessandro De Luca** - Trasposizioni in PDF realizzate con Ghostscript e con i metodi [qui descritti](#)

LEGGI E DECRETI PRESIDENZIALI

DIRETTIVA PRESIDENZIALE 18 dicembre 2006.

Indirizzi per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per gli anni 2007-2011.

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE

Visto lo Statuto della Regione;

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 artt. 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";

Visto l'art. 12 della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, recante "Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2003. Norme di razionalizzazione in materia di organizzazione amministrativa e di sviluppo economico";

Visto l'art. 3 della legge regionale 6 febbraio 2006, n. 9, recante "Riproposizione di norme in materia di personale e di misure finanziarie urgenti";

Visti gli artt. 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. 354 del 22 agosto 2006, con la quale è stato preso atto del programma di governo per la XIV legislatura;

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

Viste le direttive del Presidente della Regione siciliana emanate nel corso della XIII legislatura, recanti gli "Indirizzi per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per gli anni: 2002, 2003, 2004, 2005,

2006";

Vista la direttiva del Presidente della Regione siciliana 2 novembre 2004, emanata nel corso della XIII legislatura, recante "Atto di indirizzo per l'utilizzo dei fondi attribuiti con il Programma operativo regionale 2000-2006" e successive integrazioni;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 311 del 3 agosto 2006, con la quale è stato approvato il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2011;

Visti i documenti predisposti nell'ambito del progetto Governance realizzato a seguito del protocollo di intesa con il dipartimento della funzione pubblica e con il Formez siglato in data 8 gennaio 2004, finalizzato a realizzare un progetto pilota a sostegno dell'Amministrazione nel rinnovamento della programmazione della spesa, della gestione del bilancio, dei sistemi di contabilità e dei controlli strategici e di gestione;

Emana la seguente direttiva:

**INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E LA PREDISPOSIZIONE
DELLE DIRETTIVE GENERALI DEGLI ASSESSORI PER L'ATTIVITA'
AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE PER GLI ANNI 2007-2011**

1. Premessa

La centralità della persona all'interno della società, la tutela e la soddisfazione dei suoi bisogni legittimi è garantita da equilibri democratici posti fra istituzioni e soggetti indipendenti, neutri e professionalmente qualificati nell'esercizio di un'azione rivolta al risultato che rispetti le regole e che impieghi nel modo più corretto le risorse pubbliche.

Il sistema dei controlli deve oggi essere coerente con il disegno di incentrare l'oggetto del controllo sui risultati dell'attività, accrescendo la rilevanza e l'organicità dell'intero sistema, implicando una forte responsabilizzazione sui risultati del management pubblico.

Nel corso della legislatura precedente la Regione siciliana ha avviato un sostanziale cambiamento organizzativo che aveva come punti di forza:

- la tempestività dell'indirizzo politico e quindi dell'azione pubblica attraverso l'attuazione della direttiva;
- il nuovo rapporto fra la politica, l'amministrazione e la cultura del risultato;
- i principi della governance come risposta alle esigenze dei cittadini di una amministrazione che comunica i propri risultati.

Con l'avvio della XIV legislatura è divenuto efficace l'art. 3 della legge regionale n. 9 del 2006 con cui, alla luce delle esperienze maturate, si è voluto rivedere l'intero sistema dei controlli, completando il ciclo della programmazione strategica, della verifica delle politiche pubbliche, del controllo di gestione, della valutazione delle prestazioni dirigenziali, riducendo al contempo i costi del controllo e aumentandone l'efficacia.

Tutta l'Amministrazione della Regione siciliana, compresi gli uffici di Gabinetto e di diretta collaborazione del Presidente e degli Assessori, grazie anche all'attività di confronto costruttivo dialettico con l'organo di controllo, è oggi coinvolta nel favorire il conseguimento degli obiettivi programmatici e l'avvio di processi autocorrettivi sul piano organizzativo, procedurale, operativo e comportamentale.

Dal 2002 con tempestività si sono dettate le linee di indirizzo strategiche per l'anno successivo, collegando in un processo bottom-up-bottom gli Assessori regionali al Presidente e i dirigenti regionali ai loro Assessori di riferimento; è dal 2002 che è presente un sistema validato di assegnazione di obiettivi alla dirigenza e un sistema funzionante di valutazione della dirigenza stessa.

E' anche tramite i servizi di pianificazione e controllo strategico che oggi si può autorevolmente esercitare il potere di indirizzo politico e di controllo sull'attività amministrativa.

Inoltre, l'aver voluto concentrare presso la Presidenza della Regione anche le funzioni che erano proprie dell'Osservatorio delle politiche pubbliche evidenzia la necessità di coordinamento e omogeneità in materia di controlli e di uniformità dei sistemi, nonché di valutazione complessiva delle politiche pubbliche adottate dai singoli Assessorati regionali: questo è un ulteriore strumento che consente a chi governa di verificare se si stanno rispettando gli impegni presi con i cittadini.

Nella nuova impostazione del sistema dei controlli, grazie alla collaborazione fra la ragioneria e

la segreteria generale della Regione siciliana si è avviato un sistema compiuto di controllo di gestione, che diventa anche per la Regione siciliana un punto di riferimento: è stato predisposto un puntuale ed efficiente sistema informativo che permetterà, a regime, di disporre di dati ed informazioni riguardo all'uso delle risorse, alla realizzazione delle attività istituzionali e al monitoraggio del perseguimento degli obiettivi gestionali dell'intera Amministrazione regionale. Ed è con i nuovi strumenti informatizzati che l'Amministrazione potrà evidenziare l'andamento della spesa, effettuare controlli su standard di attività e di economicità anche su macrosettori dell'intervento pubblico regionale, anche attraverso l'aggregazione e il consolidamento dei dati per gruppi di enti vigilati: il dato comincia a divenire un costante riferimento tecnico nella analisi, programmazione e valutazione sia delle attività dell'amministrazione che delle politiche pubbliche da adottare o adottate.

Certo, l'avvio della nuova legislatura, il nuovo periodo di programmazione comunitaria e le nuove politiche di prossimità pongono nuove sfide che occorre affrontare rafforzando le collaborazioni e le interlocuzioni fra gli uffici dell'Amministrazione regionale e le sedi dove maturano le scelte economiche, e vanno valutate le opportunità di differenziare le verifiche ed i controlli cui sono sottoposti particolari settori dell'Amministrazione.

I sistemi di controllo pertanto non sono un vincolo o un freno per chi amministra, ma un supporto ed una opportunità di continua crescita per l'Amministrazione.

La presente direttiva costituirà il quadro di riferimento per i prossimi anni articolato nei seguenti punti:

- definizione del processo di programmazione strategica;
- specificazione della natura della direttiva, atto di indirizzo articolato in obiettivi assegnati ai centri di responsabilità amministrativa;
- costruzione della struttura di massima delle direttive;
- determinazione del ruolo dei soggetti coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione delle direttive.

2. Il processo di programmazione degli Assessorati

Sulla base del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e delle leggi di riforma dell'Amministrazione regionale n. 10/2000, n. 6/2001 (art. 52), n. 20/2001 (art. 4), n. 20/2003 (artt. 12 e 13), n. 9/2006 (art. 3), si definisce nelle sue diverse fasi il procedimento di predisposizione delle direttive annuali generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno di riferimento:

- il Presidente, sulla scorta del Programma di governo condiviso con gli Assessori regionali, emana la direttiva contenente gli "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione". Tale direttiva contiene le priorità politiche e le declinazioni di queste negli obiettivi strategici che, nell'ambito del Programma di governo, ciascun ramo d'Amministrazione è chiamato a realizzare nel corso della legislatura. E' prevista una direttiva di indirizzo di metà percorso, destinata a modificare il Programma di governo in seguito alle naturali evoluzioni del sistema economico e amministrativo;
- il Presidente e gli Assessori regionali concentrano, annualmente, l'attenzione su un numero contenuto di obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale, destinati a concretizzare le priorità politiche contenute nel Programma di governo, nel documento di programmazione economico-finanziaria e nei disegni di legge finanziaria e di bilancio. Entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio, emanano le rispettive "direttive generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno di riferimento" ed assegnano ai dirigenti generali o equiparati, anche su proposta degli stessi, i conseguenti obiettivi operativi ad integrazione di quanto previsto dai contratti individuali già stipulati, assegnando e rimodulando, ove necessario, le risorse umane, finanziarie e materiali precedentemente attribuite. Nelle more dell'approvazione del bilancio, gli Assessori possono valutare l'opportunità di emanare una direttiva provvisoria per l'attività amministrativa e la gestione; le "direttive generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno di riferimento" completano il ciclo della programmazione. Gli obiettivi operativi saranno modulati in funzione di una priorità alta, media o bassa. Contestualmente alla definizione degli obiettivi operativi, i dirigenti generali provvedono alla definizione dei programmi di azione (piani di lavoro) per l'anno in corso;
- gli Assessori regionali, annualmente, anche sulla base dei risultati raggiunti a seguito degli

obiettivi assegnati con le "direttive generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno di riferimento", redigono una relazione contenente lo stato di attuazione del Programma di governo per il ramo di amministrazione a cui sono destinati, monitorando le azioni realizzate che colpiscono gli obiettivi strategici di propria competenza;

- il Presidente della Regione, raccolte le relazioni dei singoli Assessori regionali, con proprio rapporto, fornisce lo stato di attuazione del programma di governo.

3. Raccordo tra documenti e attività di programmazione di tipo contabile e attività di programmazione di natura organizzativa

Questo tema di primaria rilevanza è stato evidenziato anche dalla Corte dei conti nelle osservazioni al Presidente della Regione siciliana, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di attuazione della legge regionale n. 10 del 2000.

Si è osservato che risulterebbe necessario procedere all'individuazione degli obiettivi, programmi e priorità nonché delle correlate risorse finanziarie di bilancio, in un processo circolare di pianificazione, programmazione, gestione e controllo.

Occorre quindi superare lo scollamento tra il momento "politico-contabile" della programmazione, che conduce alla redazione e approvazione finale in sede assembleare del bilancio previsionale (nella sua duplice veste di bilancio politico e di bilancio gestionale), e il momento della formulazione ed emanazione delle direttive indirizzo politico per l'attività gestionale, che rappresenta più una sede "politico-organizzativa" attraverso la quale la programmazione trova svolgimento.

Si dovrebbe porre al centro della costruzione del bilancio la definizione delle politiche pubbliche di settore definendole per "funzioni-obiettivo", in modo da individuare le "missioni" assegnate alle pubbliche amministrazioni e in modo tale da consentire la misurazione del "prodotto" delle attività amministrative. Dovrebbe porsi cioè un adeguato raccordo tra le funzioni-obiettivo e le politiche pubbliche di settore, auspicando che la rilevazione dei costi venga effettuata per oggetto di riferimento ovvero in funzione della categoria di bisogni che s'intendono soddisfare.

In forza inoltre dei rilevanti risvolti economici e finanziari derivanti dalla lettura dei dati provenienti dai c.d. Enti strumentali e della conoscenza dell'intero sistema Regione, occorre porre in essere azioni rivolte a fornire un quadro consolidato degli stessi, disponendo di una rappresentazione contabile riconducibile nelle forme alla struttura di un bilancio consolidato per la Regione siciliana.

Occorre altresì rafforzare le strutture di collegamento dei dipartimenti bilancio e programmazione nei raccordi fra i servizi statistici e di valutazione degli investimenti e dell'Ufficio speciale dei controlli di II livello del P.O.R.

4. Principi sull'erogazione dei servizi dell'Amministrazione regionale (1)

Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, che qui si richiama per l'integrale applicazione, venivano dettati i principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

Nel ribadire i principi fondamentali di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, e partecipazione, si vuole sottolineare il principio della partecipazione, anche nell'ottica dell'accountability a cui si ispira l'azione di governo e amministrativa della Regione siciliana.

L'utente/cliente è chiamato a collaborare con l'Amministrazione, formulando suggerimenti, segnalazioni e proposte che vadano nella direzione del miglioramento del servizio e della qualità erogata.

E' compito di ogni singola Amministrazione formulare idonei standard e modalità di verifica degli stessi - anche ai fini delle responsabilità dell'Amministrazione - adattando l'organizzazione alle esigenze del cittadino, non costruendo pertanto strutture autoreferenziali: i soggetti erogatori danno immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

Entro il 2007 l'Amministrazione regionale, in tutte le sue articolazioni, anche a seguito delle novità introdotte dal decreto legislativo 5 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'Amministrazione digitale" - dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159 - nel rapporto di trasparenza con il cittadino, avrà come obiettivo quello di:

- prevedere l'accesso e lo scambio di informazioni on line dei dati relativi alle pratiche che coinvolgono cittadini e/o imprese;
- utilizzare la posta elettronica per lo scambio di informazioni sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione regionale;

- organizzare i siti internet in modo da individuare contenuti minimi e necessari, compresa la disponibilità di moduli e formulari per via telematica, rendendo disponibili in particolare:
- organigramma con articolazione degli uffici e scadenze e modalità di adempimento dei procedimenti;
- elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali;
- elenco di tutti i bandi di gara;
- elenco dei servizi forniti in rete;
- far esercitare il diritto per i cittadini e le imprese a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con l'Amministrazione regionale;
- far esercitare il diritto per i cittadini e le imprese a trasmettere documenti all'Amministrazione regionale con qualsiasi mezzo telematico o informatico, purchè sia accertata la fonte di provenienza.

Dovrà inoltre rendere noti:

- i tempi di esecuzione del procedimento;
- i tempi medi di esecuzione rilevati nell'ambito della fornitura del servizio;
- i tempi e le modalità del ricorso;

in particolare si sofferma l'attenzione sull'art. 15, comma 1, del decreto legislativo citato:

"La riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni (...) avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione". Analogamente particolare cura dovrà essere prestata all'efficace funzionamento e potenziamento delle strutture di cui all'art. 17 del predetto decreto "Strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie".

Le Amministrazioni dovranno adottare e pubblicare gli standard di qualità e quantità di cui assicureranno il rispetto, essendo un dovere dell'Amministrazione valutare e monitorare i servizi resi:

- gli obiettivi di qualità si riferiscono al complesso delle prestazioni;
- gli obiettivi di quantità si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni rese all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto.

Fra gli obiettivi di qualità rivestono carattere prioritario gli indicatori legati alla c.d. customer satisfaction che diventano elementi di immediata valutazione dell'operato della dirigenza regionale. Vanno promossi, diffusi e sviluppati metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, basati sull'ascolto e sulla partecipazione degli stessi e finalizzati a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi, utilizzando al meglio le risorse disponibili (2). Tali rilevazioni, unite ai dati provenienti dai controlli di gestione interni ai dipartimenti regionali, potranno fornire obiettivi chiari e quantificabili per tutta la dirigenza nel suo complesso. Tale obiettivo costituisce priorità alta ed il mancato raggiungimento da parte dei dirigenti preposti non può in alcun modo dare luogo alla cosiddetta indennità di risultato.

I controlli strategici sono chiamati a validare gli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti ed in base alle risultanze del rapporto avviato con i cittadini da parte delle singole Amministrazioni forniscono una base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti.

Per quanto concerne lo snellimento dell'azione amministrativa, l'intera Amministrazione regionale dovrà ispirarsi a "correttivi di adeguamento, snellimento ed autocorrezione", articolati secondo le tre linee sotto indicate:

- 1) rapporti con l'utenza;
- 2) adeguamento, snellimento ed autocorrezione attraverso iniziative di natura amministrativa;
- 3) adeguamento, snellimento ed autocorrezione attraverso iniziative di natura legislativa.

A conferma di ciò, una recente indagine (3) rivela che "il confronto sui bisogni e le aspettative tra cittadini e Regione è l'elemento ritenuto più importante dagli intervistati per il miglioramento della comunicazione istituzionale e che i cittadini richiedono maggiore informazione, più interattiva e più chiara, denotando quindi carenza, frammentarietà e scarsa efficacia della comunicazione oggi esistente".

5. Il controllo sull'operato degli enti c.d. strumentali

La nozione di ente strumentale comprende sia gli enti pubblici preposti all'esercizio di compiti di spiccata e diretta valenza pubblicistica, sia quegli enti che rivestono una forma tipicamente

privatistica, cioè quella societaria, ma di chiara impronta pubblicistica, per la presenza nella compagine azionaria di un soggetto pubblico e per la strumentalità rispetto al perseguimento, sia pure indiretto, di finalità pubblicistiche (4) (...) L'ente è inteso quale esecutore della volontà degli organi di governo del soggetto pubblico: è strumentale, in quanto realizza quelle politiche pubbliche che l'ordinamento assegna alla Regione.

La Regione siciliana realizza avvalendosi degli stessi enti parte dei propri obiettivi ed attua il proprio programma di governo, assicurandosi, attraverso la soggezione degli enti strumentali a differenti forme di vigilanza e controllo, il raggiungimento delle finalità sopracitate.

L'art. 26 della legge regionale n. 4/2003 prevede una forma di vigilanza che si coniuga con la programmazione strategica, tracciando un percorso che impone agli enti vigilati, alle loro figure apicali (di indirizzo politico amministrativo, e di responsabilità amministrativo-gestionale), di procedere a:

- programmare l'attività interna;
- accogliere gli obiettivi fissati dall'Amministrazione regionale;
- verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati; prevedendo sanzioni nell'ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Agli Assessorati competenti è pertanto assegnato il compito di definizione degli obiettivi e dei programmi, di verifica e controllo dei risultati, affinché le attività risultino coerenti con la più ampia programmazione regionale contenuta nel presente documento di indirizzo, nel DPEF, nella legge finanziaria, nel bilancio regionale, nel patto di stabilità regionale (introdotto con l'art. 24 della legge regionale n. 4/2003), e negli altri documenti di programmazione, al fine di realizzare complessivamente gli obiettivi di razionalizzazione delle risorse proprie della Regione ed un più efficiente ed efficace raggiungimento dei fini istituzionali degli enti.

Si richiede altresì all'ente vigilato una attività programmatica e contabile con l'obiettivo di ridurre la dipendenza regionale sugli indirizzi strategici politico-gestionali dell'ente, validi e realisticamente perseguibili, dando altresì impulso alla programmazione interna e all'esecuzione delle procedure complesse previste per la fissazione degli obiettivi (comma 2ter aggiunto all'art. 17 della legge regionale n. 8/2000), sui quali interverrà, annualmente, l'organo di indirizzo politico.

Si richiama, in tema di controllo e vigilanza, l'art. 53 della legge regionale n. 17/2004 e l'art. 18, 4° comma, della legge regionale n. 19/2005, ribadendo che la Regione esercita quindi il proprio controllo sugli enti, istituti e aziende sottoposti a vigilanza, ivi incluse le aziende sanitarie e ospedaliere, le aziende policlinico e i consorzi di bonifica, precisando che tali soggetti devono dotarsi di organi di controllo interno.

Occorre avviare un dialogo tra l'Amministrazione e gli enti interessati, nel programmare le modalità di spesa dei fondi regionali, nazionali e comunitari, valorizzando al contempo il potenziale contributo che potrebbe derivare dagli enti che attraverso il contatto diretto con il territorio nell'erogazione dei servizi hanno contezza della realtà locale: la partecipazione alla programmazione e dunque ad una visione di insieme degli interventi potrà quindi orientare l'attività. In tale ottica occorre considerare gli enti come soggetti proponenti e non come mero ricettore, come parte attiva del sistema Regione.

In ciò potrebbe costituire buona prassi avviare tavoli di concertazione sistematici e tematici, con gli Assessorati di competenza ed allargati ai diversi attori del sistema, in un dialogo costante che consenta scelte condivise.

Con espresso riferimento alle società partecipate, l'art. 3, comma 8, della legge regionale n. 26/95 stabilisce che con decreto del Presidente della Regione vengono emanate direttive concernenti l'individuazione di forme di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi affidati alle società.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il D.P.Reg. 5 ottobre 1996, n. 236, il cui art. 2 stabilisce che i rami dell'Amministrazione regionale competenti per materia, nonché gli enti e gli istituti pubblici, che abbiano promosso la costituzione delle società miste di cui all'art. 3 della legge regionale n. 26/95, svolgono le attività finalizzate al controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi affidati alle stesse, mediante l'effettuazione di verifiche mirate ad accertare l'adeguatezza del servizio e le finalità dello stesso e la congruità del rapporto costi-benefici.

In questa prospettiva assume rilevanza l'art. 48, legge regionale n. 7/2004, secondo il quale tutti

gli enti o aziende sottoposti a controllo o vigilanza da parte della Regione devono dotarsi di un organo di controllo interno; tale organo deve svolgere un controllo di efficienza dell'attività gestionale della società.

Infine l'art. 13 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, prevede che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o affidanti o partecipanti. Non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara e non possono partecipare ad altre società o enti, devono avere oggetto sociale esclusivo, rimarcando il requisito del "controllo analogo" a quello delle proprie strutture.

Conseguentemente vi è un deciso ridimensionamento delle società pubbliche e ciò comporta la necessità di un riordino delle partecipazioni societarie regionali che investa gli schemi procedurali ed operativi e della governance complessiva del sistema.

6. La programmazione 2006-2011 - Definizione degli obiettivi strategici

La Regione siciliana, con la XIII legislatura appena conclusa, ha avuto un Governo di legislatura e la stabilità ha consentito il raggiungimento di apprezzabili risultati documentati nel rapporto sull'attuazione del programma di governo pubblicato sul sito internet del servizio di pianificazione e controllo strategico del Presidente della Regione.

La Regione ne ha tratto giovamento avviando un percorso virtuoso nel quale ogni soggetto ha interpretato correttamente il proprio ruolo: l'Amministrazione non si è sottratta ai suoi doveri e ha posto in essere tutte le attività attinenti alla programmazione, al monitoraggio e alla valutazione dei risultati conseguiti.

La penetrante richiesta di accountability da parte dei cittadini ha condotto alla redazione di un programma di governo contenente al proprio interno un sistema di obiettivi raggiungibili attraverso le azioni messe in atto dalla pubblica amministrazione.

I principali documenti di programmazione - politico e amministrativo - sono stati costruiti sull'assunto che l'intera programmazione regionale sia riconducibile ad un "unicum" in cui ogni componente settoriale possa, comunque, trovare il suo spazio naturale: è indispensabile che tutte le strutture dell'Amministrazione siano adeguatamente coinvolte e messe in condizione di operare "in concerto", dovendosi assolutamente scongiurare che si verificino dissonanze o incompatibilità tra le politiche di programmazione e quelle di attuazione del programma e con l'obiettivo di rafforzare la competitività dell'intero "sistema Regione".

L'impegno si è concentrato nel disegnare un percorso che ha preso spunto dalla individuazione di qualificati e qualificanti assi di intervento, veri e propri "pilastri" del programma di governo.

Gli impegni programmatici del Governo, identificati dalle priorità politiche, sono stati declinati in obiettivi strategici e troveranno riflesso e sbocco negli obiettivi operativi contenuti nelle singole direttive sull'azione amministrativa presidenziali e assessoriali che costituiscono il punto di raccordo fra attività di indirizzo e attività amministrativa: è lasciato ad un incisivo sistema di monitoraggio il consentire di apprezzare tempestivamente l'attuazione del programma di governo e di approntare le eventuali misure correttive utili ad evitare che l'impegno complessivo della Regione siciliana sia vanificato.

Per quanto sopra e con riferimento agli assi individuati, sono stati definiti gli obiettivi strategici di settore ed intersettoriali, che si riportano in allegato 1, secondo lo schema:

- assi;
- priorità politiche;
- obiettivi strategici.

Gli obiettivi strategici assegnati devono comunque ottemperare, nella loro attuazione, ai vincoli derivanti dal patto di stabilità che ha imposto ed impone severi limiti all'andamento della spesa pubblica: in tal senso occorre garantire prioritariamente, in uno agli obiettivi di sviluppo, il contenimento delle spese di gestione e operative dell'intera Amministrazione regionale.

Assume la massima priorità garantire comunque il pieno, efficace e tempestivo utilizzo di tutte le risorse destinate alla Regione dalla programmazione comunitaria, dagli strumenti di contrattazione programmata, di attuazione degli accordi di programma quadro (APQ), nonché

dalle risorse FAS e attribuite con delibere CIPE, rispettando i tempi e le modalità di attuazione dettati dai cronoprogrammi relativi, sia con riferimento agli impegni che alle spese.

Gli obiettivi sopra riportati dovranno essere trasfusi come "obiettivi aventi priorità alta" in ogni direttiva assessoriale, in uno con l'obiettivo di formalizzare tempestivamente (entro 30 giorni) sia alle autorità di gestione competenti sia all'ufficio speciale per i controlli di secondo livello le problematiche evidenziate e/o segnalate nell'ambito dei propri compiti istituzionali circa l'impossibilità di impegno e/o di spesa, individuando al contempo le azioni correttive e/o risolutive di competenza nonché modalità e tempi occorrenti per la relativa applicazione.

Apposita direttiva di indirizzo presidenziale sull'utilizzo dei fondi attribuiti con la programmazione comunitaria 2007-2013 verrà emanata, con il supporto del dipartimento della programmazione - e dallo stesso periodicamente aggiornata - a seguito dell'approvazione e/o della modifica degli appositi documenti di programmazione.

Infine, l'eventuale individuazione di nuovi obiettivi strategici settoriali è rimessa alle valutazioni degli Assessori, in relazione alle rispettive esigenze, nell'ambito, comunque, degli atti programmatori eventualmente intervenuti, delle indicazioni dei documenti di programmazione economico-finanziaria e dei disegni di legge finanziaria approvati o all'esame dell'A.R.S..

7. La direttiva generale annuale degli Assessori come strumento per la realizzazione delle politiche del Governo regionale: il contenuto

La direttiva rappresenta il piano strategico annuale, in proiezione dell'intera legislatura di ciascun Assessorato regionale e costituisce il documento attraverso il quale l'Assessore definisce, sulla scorta delle priorità politiche e degli obiettivi strategici, gli obiettivi operativi e conseguentemente assegna ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa (CRA) un insieme coerente di obiettivi e di risorse.

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

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

Il contenuto della direttiva deve essere articolato nelle sezioni così sinteticamente rappresentate:

- 1) definizione delle missioni istituzionali;
- 2) definizione della struttura organizzativa del ramo dell'Amministrazione anche attraverso la rappresentazione grafica dell'organigramma e del funzionigramma;
- 3) identificazione delle linee di intervento su cui l'Assessore intende focalizzare l'azione dell'Amministrazione per l'anno di riferimento e 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;
- 4) specificazione dei centri di responsabilità amministrativa coinvolti;
- 5) identificazione e relativa graduazione degli obiettivi annuali di competenza dei centri di responsabilità amministrativa, nel rispetto degli obiettivi strategici contenuti nella presente direttiva;
- 6) definizione del sistema di monitoraggio (in itinere e finale) 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 pianificazione e controllo strategico;
- 7) indicazione del sistema di valutazione dei dirigenti, che specifichi:
 - le caratteristiche essenziali del modello di valutazione;
 - le principali azioni;
 - i soggetti coinvolti e i ruoli relativi;
 - le connessioni con il sistema di controllo strategico e con il sistema di controllo di gestione;
- 8) indicazioni sulle iniziative e le attività di carattere formativo previste nell'anno.

La qualità delle direttive dipende dalle modalità con cui:

- a) le priorità politiche, esplicitate dagli obiettivi strategici, sono tradotte in obiettivi operativi dell'azione amministrativa e della gestione assegnati a singole strutture o ad insiemi di strutture;
- b) gli obiettivi operativi vengono declinati in programmi di azione (piani di lavoro).

8. La classificazione degli obiettivi

E' importante incentrare l'attenzione su un numero limitato di obiettivi ritenuti qualificanti,

rispondendo anche a requisiti di concentrazione, così da evidenziare linee d'azione immediatamente percepibili da tutti i livelli dell'Amministrazione e in modo da non distogliere l'attenzione dal focus dell'obiettivo di governo.

Il sistema degli obiettivi fissati dalla direttiva è articolato in:

- assi di intervento;
- priorità politiche;
- obiettivi strategici;
- obiettivi operativi;
- programmi di azione (piani di lavoro).

Gli *assi* costituiscono le macro aree su cui è concentrato l'impegno del Governo e rappresentano i veri e propri "pilastri" del programma di governo.

Le *priorità politiche* costituiscono le priorità individuate all'interno del programma di governo ovvero le aree di intervento di lungo periodo definiti nei documenti di programmazione e di programmazione economico-finanziaria. Ad ogni priorità politica è associata una variabile statistica che costituisce un indicatore strutturale.

Gli *obiettivi strategici* sono destinati a concretizzare le priorità politiche da parte dei singoli rami dell'Amministrazione attraverso la successiva assegnazione ai responsabili dei CRA (centri di responsabilità amministrativa) degli obiettivi operativi. Nel caso in cui gli obiettivi strategici siano anche pluriennali sarà necessario identificare le scadenze temporali di attuazione. Ad ogni obiettivo strategico è associata una variabile statistica che permetta di valutare, annualmente, lo stato congiunturale.

Gli *obiettivi operativi* costituiscono gli obiettivi di azione amministrativa. Rappresentano specificazioni degli obiettivi strategici, delle politiche 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 discendenti dal ciclo annuale di bilancio. Sono in cascata rispetto agli obiettivi strategici e devono essere declinati dal responsabile di CRA in programmi di azione. Gli obiettivi operativi devono avere una priorità alta, media o bassa.

I *programmi di azione o piani di lavoro* traspongono gli obiettivi strategici delle politiche pubbliche in precise modalità attuative (azioni) e rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi.

I programmi di azione o piani di lavoro devono esplicitare puntualmente:

- a) gli obiettivi operativi da raggiungere, con riferimento sia ai tempi di completamento che ai risultati attesi;
- b) il responsabile e la struttura responsabile del programma e 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, nonché l'allocazione operativa delle risorse umane, finanziarie e materiali;
- c) le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi, ricorrendo, laddove ne ricorrano i presupposti, anche a sistemi di rappresentazione tipici del project management (Pert, Diagrammi di Gantt).

Il programma di azione o piano di lavoro dovrà indicare il relativo 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 a cui sono affidate le azioni per i risultati ottenuti.

Pertanto la programmazione dell'attività lavorativa attraverso il piano/programma, documento peraltro previsto con la denominazione di "piano di lavoro" (5) sia dai precedenti contratti collettivi regionali di lavoro sia dal nuovo contratto per il personale del comparto non dirigenziale (art. 91 - Il piano di lavoro) "rappresenta lo strumento di cui la struttura si deve dotare per formalizzare il proprio operare finalizzato al perseguimento degli obiettivi istituzionali. In assenza di un documento di programmazione del lavoro, viene meno il significato stesso della funzione del Controllo di gestione (CdG) (6) che fonda la sua ragion d'essere nell'analisi degli scostamenti e nel fornire l'input per l'attivazione di interventi correttivi

da parte dei soggetti competenti (7)".

| Voce | Definizione |
|------------------------------|---|
| <i>Obiettivo</i> | Fine da perseguire in attuazione delle direttive provenienti: <ul style="list-style-type: none"> - dall'organo politico; - dal vertice amministrativo della struttura; - della normativa di settore; - delle competenze istituzionali. |
| <i>Procedimento/processo</i> | Sequenza di azioni concorrenti alla realizzazione di un medesimo risultato. Attività specifica individuata all'interno di un procedimento/processo che si concretizza con la realizzazione di un prodotto che dovrà essere descritto attraverso l'uso di almeno due parametri uno dei quali è relativo a una data di scadenza all'interno del periodo di programmazione preso in considerazione e l'altro di tipo quantitativo (numero di prodotti), di tipo temporale (tempo dedicato per la realizzazione dell'azione) o di tipo finanziario (risorse finanziarie utilizzate). |
| <i>Azione</i> | |
| <i>Prodotto</i> | Servizio che il beneficiario riceverà a seguito del compimento di una azione. |
| <i>Beneficiario</i> | Soggetto interno o esterno alla struttura destinatario del prodotto. |
| <i>Attività elementare</i> | Singola mansione lavorativa nella quale può essere scomposto il lavoro svolto dalla maggioranza dei dipendenti nel contesto della Pubblica amministrazione. |

9. Modalità di definizione degli obiettivi

Agli uffici della Regione si chiede di voler prestare particolare attenzione al grado di accessibilità dei servizi erogati, alla trasparenza dei percorsi amministrativi, alla chiarezza delle modalità di accesso al servizio, alle regole interne di funzionamento, avendo particolare cura nell'individuare parametri di efficacia sociale (bisogni/risultati - outcome), di efficacia gestionale (obiettivi/risultati - output) e di efficienza (risorse/risultati). Il sistema degli obiettivi dovrà avvalersi di opportuni indicatori di prestazione la cui metrica non potrà essere soltanto di tipo binario, in quanto questi dovranno consentire di valutare l'esito (in termini di volumi, efficienza, impatto e produttività) delle attività intraprese.

Dallo studio realizzato nell'ambito del progetto Governance è stata riscontrata la necessità di esplicitare coerentemente gli obiettivi, le attività e gli indicatori di risultato.

"Una corretta formulazione degli obiettivi costituisce una fase di fondamentale importanza ai fini di una efficace attuazione del processo di programmazione e controllo. Immediatamente connessa a tale fase vi è l'individuazione selettiva e mirata di attività e di indicatori di prestazione che siano coerenti con gli obiettivi medesimi. Quest'ultimo aspetto è molto importante al fine di evitare di procedere ad una elencazione di presunti obiettivi che, in realtà, sono delle attività la cui efficacia deve essere invece valutata non in funzione del suo compimento in sé, ma in ordine ai risultati cui essa ha dato luogo o ha contribuito a generare".

Come ha avuto modo di evidenziare la Corte dei conti (sezione di controllo per la Regione siciliana) "in numerosi casi si è constatato che gli obiettivi assegnati, anziché costituire risultati gestionali specifici e misurabili da conseguire in un arco di tempo determinato, avevano, invece, natura meramente descrittiva di attività da porre in essere da parte dei dirigenti [...] Alla situazione innanzi evidenziata ha anche concorso il mancato utilizzo, in sede di assegnazione degli obiettivi dirigenziali, di uno strumento operativo essenziale a tal fine, quale il programma di gestione (o budget), circostanza che in definitiva ha provocato una netta divaricazione tra la gestione amministrativa e quella economico-finanziaria [...]. L'assegnazione di obiettivi rappresenta non un mero programma di attività, bensì un piano di responsabilità nel senso che gli obiettivi e le dotazioni finanziarie devono essere assegnate ai dirigenti che ne assumono la

responsabilità rispettivamente di risultato e di gestione [...]" (8).

Si evidenzia, inoltre, come la formulazione degli obiettivi non possa rimanere focalizzata solamente su quelli sinteticamente formulati nelle direttive, bensì gli obiettivi attribuiti ai responsabili di ciascuna area gestionale devono costituire delle attese di risultati specifici e misurabili da conseguire in un arco temporale determinato (9) e l'individuazione delle condizioni operative standard ne costituisce un presupposto essenziale come lo è per tutta l'attività di controllo in genere.

Gli obiettivi, attraverso idonea formulazione delle azioni, potranno essere riferiti a risultati intermedi, ai fini dell'ottenimento di un dato prodotto/servizio, oppure potranno riguardare i risultati finali, in funzione dei quali determinate attività vengono poste in essere.

E' necessario che la definizione degli obiettivi, sia riferiti alle politiche pubbliche che agli altri obiettivi generali dell'azione amministrativa, preveda pertanto oggettivi criteri di:

- 1) quantificabilità;
- 2) misurabilità;
- 3) raggiungibilità;

sottendendo alla necessità, in funzione dell'ampiezza e generalità delle attività su cui vengono posti gli obiettivi, di possedere requisiti di:

- chiarezza e precisione;
- sinteticità;
- specificità;
- concentrazione;
- condivisione;
- coerenza con quelli delle altre unità organizzative collocate orizzontalmente e verticalmente;
- influenzabilità da parte del soggetto perseguente;
- temporabilizzazione.

La quantificabilità di un obiettivo prevede che le attività siano riconducibili ad unità per cui esista una scala di valutazione (quali/quantitativa) e che quindi non contengano solo enunciati di principio ma siano sottoposti ad oggettivi criteri di misurazione.

La misurabilità di un obiettivo, in un determinato arco temporale, al di là della quantificazione dello stesso, prevede che esista un sistema di rilevazione e controllo che permetta la verifica puntuale del dato, la messa a sistema, e la possibilità di determinare una scala di valutazione cui rapportare il grado di raggiungimento di un obiettivo.

La raggiungibilità si basa sulla effettiva possibilità, valutata ex ante, di raggiungere un risultato sulla base delle complessive risorse disponibili.

Altresì gli obiettivi devono contenere elementi di chiarezza che li rendano univoci (nel valore raggiunto, non nelle modalità) e precisi relativamente al contesto in cui sono stabiliti. Altresì devono essere espressi in modo sintetico (al fine di evitare interpretazioni o dubbi) e contenere elementi di univocità di ambito.

La realizzazione di ciascuno di tali obiettivi qualificanti richiederà, poi, interventi ed attività riassumibili nei piani di lavoro che saranno allegati alla direttiva o contenuti in apposito documento.

La configurazione unitaria del sistema di programmazione e controllo per obiettivi, attività ed indicatori renderà possibile un concreto raccordo ed una proficua condivisione degli obiettivi fra i diversi Assessorati di cui potrà beneficiare, in termini di efficienza, l'intera Amministrazione regionale siciliana.

10. *Il sistema degli indicatori*

Definire un idoneo sistema di indicatori è un problema di natura sostanziale e non meramente formale. Gli obiettivi formulati secondo le caratteristiche elencate nel paragrafo precedente si focalizzeranno sugli esiti in termini di impatto reale generato, oltre che sui volumi di attività e sul grado di efficienza e produttività delle risorse impiegate per il loro svolgimento.

A ogni obiettivo strategico/operativo (cfr. schede allegate 2) deve essere associato un indicatore quantitativo di prestazione (di realizzazione, di risultato, di impatto) e il valore che si intende raggiungere per tale indicatore (valore-obiettivo) idoneo ad esplicitarne il grado di conseguimento e ad indirizzare l'attività dei diversi responsabili.

Possono essere utilizzate le seguenti tipologie di indicatori di prestazione:

- 1) *indicatori di realizzazione finanziaria*, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;

- 2) *indicatori di realizzazione fisica*, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;
- 3) *indicatori di risultato*, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire;
- 4) *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 dagli Assessori sono quantificati da indicatori di risultato e di impatto, mentre gli obiettivi operativi sono misurati da indicatori di realizzazione 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:

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

11. *Il monitoraggio della direttiva*

Ai sensi degli artt. 6 e 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, tutti gli obiettivi - da conseguirsi con le modalità e nelle misure indicate, in relazione anche alle risorse finanziarie ed umane previste nelle singole direttive sull'azione amministrativa e la gestione - formano oggetto di apposito monitoraggio, anche ai fini della valutazione dei dirigenti.

Il monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività poste in essere da parte dei centri di responsabilità amministrativa al fine di attuare gli obiettivi operativi e i piani di lavoro attribuiti ai sensi della direttiva è effettuato dai responsabili dei singoli dipartimenti e uffici. I risultati, con cadenza quadrimestrale, sono inviati - in uno con i risultati del controllo di gestione - per l'elaborazione al servizio di pianificazione e controllo strategico che ne verifica la rispondenza con gli obiettivi strategici.

In sede di monitoraggio, ferma restando l'utilizzazione degli indicatori prestabiliti, assume particolare rilevanza la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi conferiti, che deve essere espresso in valore percentuale ed è dato dal rapporto tra il risultato dell'attività effettivamente svolta ed il risultato dell'attività programmata per raggiungere l'obiettivo. Eventuali significativi scostamenti dovranno essere supportati da adeguate motivazioni che permettano di valutarne le cause e gli eventuali rimedi.

Al fine di consentire al servizio di pianificazione e controllo strategico di riferire tempestivamente agli organi di indirizzo sul grado di raggiungimento degli obiettivi previsti nella direttiva, i singoli centri di responsabilità amministrativa dovranno fornire le informazioni necessarie entro il 15 maggio e il 15 settembre di ogni anno ed il 15 gennaio dell'anno successivo, indicando lo stato di raggiungimento di ciascun obiettivo.

Nel caso in cui emergano comprovate necessità di riconsiderare, in relazione a nuovi elementi di analisi, gli obiettivi precedentemente definiti ed evidenziati dal dirigente preposto, si potrà procedere alla rinegoziazione degli obiettivi.

12. *Il monitoraggio del programma di governo (10)*

Ai fini dell'attuazione del programma di governo e del suo monitoraggio, occorre far fronte all'esigenza di un dialogo costante tra i soggetti che partecipano all'attuazione del programma di governo fra:

- a) gli Assessori e gli uffici di diretta collaborazione;
- b) le istituzioni a diverso titolo coinvolte nell'attuazione delle politiche regionali. L'attuazione del programma di governo richiede una collegialità che travalica i confini giuridici dell'ente Regione - ad esempio, alle politiche in ambito sanitario, a quelle riguardanti i lavori pubblici e ancora alle politiche in ambito turistico, nonché con i portatori di interessi diffusi che a vario titolo operano nei settori considerati;
- c) i dipartimenti di cui ciascun Assessorato si avvale. L'attuazione del programma di governo non può limitarsi al coordinamento "orizzontale" tra gli Assessorati o tra la Regione e altre istituzioni, ma deve necessariamente svilupparsi anche in senso "verticale", nell'ambito di

ciascun Assessorato, implicando cioè uno stretto raccordo tra Assessore e dirigenti generali, posti a capo dei dipartimenti di un Assessorato. In altri termini, sempre salvaguardando (anzi, in tal modo, tutelando) il principio di separazione tra il ruolo di indirizzo politico e quello gestionale (ex decreto legislativo n. 29/93 e legge regionale n. 10/2000), l'attuazione del programma di governo non può prescindere da una continua comunicazione tra Assessore e responsabili di dipartimento.

Con proprio documento annuale, ogni Assessorato avrà cura di redigere, anche secondo i principi che verranno illustrati nel paragrafo successivo (11), una relazione che, al di là della mera elencazione degli obiettivi raggiunti da ogni singolo dipartimento, illustri i risultati conseguiti in tema di attuazione del programma di governo e le azioni in progress.

13. *Avvio del sistema di rendicontazione sociale (12)*

"Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. Molte disposizioni si ispirano a questo concetto ed hanno introdotto istituti giuridici, principi operativi e strutture organizzative a questo scopo. La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa. Essa può essere considerata come una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione".

Il bilancio sociale è "l'esito di un processo con il quale l'Amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'Amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato" ed "esprime il senso dell'azione dell'Amministrazione, descrivendo i processi decisionali e operativi che la caratterizzano e le loro ricadute sulla comunità".

I singoli rami dell'Amministrazione regionale possono avviare, sviluppare e consolidare la pratica del bilancio sociale in modo graduale, prevedendo una prima applicazione circoscritta ad uno o più ambiti di attività dell'Amministrazione, con una successiva estensione a tutti gli altri, integrando progressivamente la realizzazione del bilancio sociale con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione della stessa. Il bilancio sociale, integrato con il sistema di programmazione e controllo e con l'intero sistema informativo contabile, deve essere realizzato con cadenza periodica, preferibilmente annuale, permettendo di confrontare ciclicamente gli obiettivi programmati con i risultati raggiunti favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni dell'Amministrazione e dovrà rendere conto anche dell'attività di soggetti pubblici e privati che concorrono alla realizzazione degli obiettivi dell'Amministrazione.

14. *Ruolo dei dirigenti generali e dei responsabili e dei dirigenti preposti ad uffici di massima dimensione o uffici speciali*

Al processo di definizione degli obiettivi "operativi" è necessaria la partecipazione non solo dell'unità di controllo di gestione, ma anche dei responsabili delle aree e dei servizi coinvolti nel perseguimento degli obiettivi medesimi proprio per la natura della direttiva che prevede la partecipazione al processo di condivisione della proposta (13) degli obiettivi da includere nella direttiva assessoriale. Ne discende un'elevato grado di consequenzialità logica e cronologica che deve sussistere tra il "momento" della formulazione della direttiva assessoriale di indirizzo dell'attività gestionale e quello di attuazione del controllo di gestione, più propriamente a livello di dipartimento.

In presenza di una marginalizzazione del controllo di gestione e dei suoi diretti e immediati interlocutori (cioè i responsabili di aree e servizi) nel processo di condivisione degli obiettivi "operativi" da accogliere in direttiva e di articolazione dei piani d'azione da allegare alla stessa, si rischierebbe l'assenza di un percorso circolare "plan-do-check-act" tra attività di indirizzo e attività gestionale. Conseguentemente le azioni e gli indicatori individuati potrebbero risultare avulsi dalla realtà gestionale concreta, o poco coerenti con questa. "Tale modo di procedere potrebbe costituire una importante causa dell'attuazione di un controllo di gestione che prediliga

- nei fatti - una mera elaborazione di dati ad una previa analisi delle condizioni operative normali di svolgimento della gestione e dei processi gestionali sottostanti alla realizzazione dei diversi "prodotti" dall'attività amministrativa. Altresì un effetto di tale modo di operare consisterebbe nell'impossibilità per il servizio di pianificazione e controllo strategico di comprendere le cause concretamente sottostanti all'eventuale mancato raggiungimento di determinati obiettivi "strategici". Infatti, il mancato raccordo tra controllo strategico e controllo "di gestione" (ovvero direzionale) sottende una visione meccanicistica della realtà dell'azienda "Regione", in funzione della quale, ai fini della formulazione e della valutazione della strategia, possa essere sufficiente limitarsi all'acquisizione di dati provenienti dall'esterno." (*cit. progetto Governance*)

15. *Il sistema di valutazione dei dirigenti*

L'Amministrazione regionale dispone oggi di un sistema validato e funzionante per la valutazione della dirigenza.

Per l'anno 2006, la valutazione dei dirigenti, fermo restando quanto previsto dal contratto collettivo regionale di lavoro per l'area della dirigenza recepito con D.P.Reg. 22 giugno 2001, n. 10, avverrà sulla base del grado di raggiungimento dei risultati previsti dalle specifiche direttive sull'azione amministrativa, avuto riguardo ai criteri di valutazione contenuti nel documento adottato il 27 febbraio 2004 dall'Assessore destinato alla Presidenza della Regione recante i "Criteri per la valutazione della dirigenza regionale per gli esercizi 2004-2006" che sono stati oggetto di informazione preventiva e di concertazione conclusasi il 19 febbraio 2004, nonché - per gli uffici di diretta collaborazione - dei "Criteri per la valutazione della dirigenza degli uffici di diretta collaborazione per gli esercizi 2004-2006".

Per gli anni 2007-2011, la valutazione dei dirigenti (14) avverrà sulla base del grado di raggiungimento dei risultati previsti dalle specifiche direttive sull'azione amministrativa, avuto riguardo ai nuovi criteri di valutazione che verranno predisposti dall'Assessore destinato alla Presidenza della Regione a seguito dell'adozione del nuovo contratto collettivo regionale di lavoro per l'area della dirigenza e che saranno oggetto di informazione preventiva e di concertazione unitaria per l'intera Amministrazione regionale. La valutazione del dirigente, anche ai fini delle indennità premiali e del rinnovo dell'incarico, dovrà risultare dal proficuo evolversi di attività "ordinarie" e "straordinarie", essendo le prime assolutamente propedeutiche alle seconde.

Il procedimento di valutazione, regolato dal decreto legislativo n. 286/99, si ispira quindi a 3 principi:

- la diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore, titolare dell'organo le cui direttive il dirigente è tenuto ad eseguire;
- la necessità che la valutazione sia sottoposta ad approvazione o verifica da parte di un altro organo;
- la partecipazione del valutato al procedimento di valutazione.

Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, "giuridicamente, la prestazione del dirigente va intesa come l'oggetto delle obbligazioni da lui assunte con l'atto che gli ha conferito l'incarico e con la stipula del contratto individuale; obbligazioni il cui inadempimento ridonda, nelle ipotesi di "responsabilità dirigenziale". (*G. D'Auria*).

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.

16. *Esercizio del potere d'intervento nei confronti del dirigente*

Compete all'organo di indirizzo l'esercizio del potere di intervento nei confronti della dirigenza. Tale fattispecie è prevista dal 4° comma dell'art. 2 della legge regionale n. 10/2000, che prevede: "In caso di inerzia o di ingiustificato ritardo il Presidente della Regione o gli Assessori fissano un termine perentorio per l'adozione dei relativi provvedimenti od atti. Permanendo l'inerzia od in caso di reiterata inosservanza delle direttive che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico o nel caso di comportamenti contrari alla legge ed ai regolamenti, il Presidente della Regione o gli Assessori, previa contestazione, salvo nei casi di assoluta urgenza, possono nominare un commissario ad acta scelto tra i dirigenti di prima fascia dandone comunicazione alla Giunta regionale". Tale fattispecie assume, dunque, rilievo nei casi di inerzia da parte della dirigenza, ai fini del concreto perseguimento degli obiettivi, delineati dall'organo politico.

17. *I servizi di pianificazione e controllo strategico*

A supporto della complessa attività di programmazione strategica e di indirizzo politico

amministrativo sono stati istituiti i servizi di pianificazione e controllo strategico che, ai sensi del D.P.Reg. n. 8/2001, dell'art. 4 della legge regionale n. 20/2001 e dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2006, operano nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Presidente e degli Assessori.

Ai servizi sono intestati i seguenti compiti:

- 1) sulla scorta della direttiva di indirizzo del Presidente della Regione, hanno il precipuo compito, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 20/2003, di procedere alla redazione della direttiva sull'azione amministrativa, distinta per dipartimenti oltre che per gli uffici di diretta collaborazione, gli uffici speciali e gli uffici alle dirette dipendenze;
- 2) operano il monitoraggio della direttiva sull'azione amministrativa acquisendo report periodici dalle unità operative di controllo di gestione o omologhe figure operanti all'interno dei dipartimenti riferiti ai singoli Assessori, ai loro uffici di diretta collaborazione, agli uffici speciali alle loro dipendenze; tali report devono rendere unitaria esposizione di tutti i dati richiesti, consentendo l'acquisizione di informazioni pertinenti che riguardano le strutture nel loro complesso. I dati oggetto dei report sono stabiliti dal servizio in relazione alle direttive di riferimento ed hanno stretta connessione con gli obiettivi assegnati per verificarne il grado di raggiungimento: la periodicità è fissata nell'ottica del progressivo, costante miglioramento della programmazione medesima;
- 3) operano il monitoraggio, per la parte di competenza, dell'attuazione del programma di governo, anche utilizzando i dati provenienti dal monitoraggio della direttiva sull'azione amministrativa;
- 4) concorrono alla definizione dei documenti di programmazione, dei piani di sviluppo settoriale e alla redazione dei documenti annuali di programmazione economico-finanziari.

I servizi infatti, nell'ambito dei tre uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli Assessori (servizi di pianificazione e controllo strategico, uffici di gabinetto e segreterie particolari), 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.

E' di pertinenza del servizio di pianificazione e controllo strategico l'individuazione dei principali fabbisogni dei cittadini utenti, delle imprese, degli enti locali, ecc. e delle politiche pubbliche necessarie al loro raggiungimento; ciò andrebbe attuato a livello "macro" (politico), individuando fini e obiettivi da perseguire. E' opportuna la loro partecipazione attiva ad azioni di benchmarking fra i vari rami dell'Amministrazione regionale e altre realtà regionali, che consenta un trasferimento delle esperienze eccellenti sviluppate e l'individuazione di opportunità di miglioramento.

Ad inizio di ogni esercizio i servizi provvedono a redigere un opportuno piano di lavoro contenente i principali obiettivi che si intendono perseguire nell'arco dell'anno.

Emerge infine la necessità che le strutture in questione debbano essere composte in modo omogeneo e debbano essere affidate ad esperti interni e/o esterni all'Amministrazione, competenti in materia di controllo e dotati di una cultura aziendalistica, nel rispetto della recente legge regionale n. 9/2006 di riforma delle strutture di controllo e valutazione strategica.

La riforma dei Se.Pi.Co.S. modifica e integra le funzioni degli uffici di diretta collaborazione del Presidente e dell'Assessore nella fase di programmazione dell'Amministrazione e nel definirne gli obiettivi e le priorità. Va superata con decisione la limitazione al mero controllo dei risultati che, se da una parte è indubbiamente compito degli uffici di controllo, non deve sottrarli ad un'opera d'indirizzo e di guida dell'attività amministrativa.

E' demandato ai servizi il dialogo funzionale tra l'unità di controllo strategico e l'unità di controllo di gestione dei singoli uffici di diretta pertinenza degli Assessori, per cui la prima può conoscere il modo in cui si svolge l'attività all'interno dell'Assessorato attraverso i report dei dirigenti, che devono essere prodotti e consegnati nei tempi utili ad avviare le eventuali azioni correttive.

18. *I sistemi di controllo interno*

Per quanto riguarda i sistemi di programmazione e di controllo interno è opportuno continuare nel processo di perfezionamento degli stessi, adottando strumenti unitari per l'intera Amministrazione regionale. In particolare gli appositi servizi dovranno operare sintesi compatibili fra tutti gli strumenti di programmazione della Regione. I singoli rami

dell'Amministrazione dovranno provvedere all'utilizzo dei controlli di gestione nella pratica quotidiana, aggiornando, in tempo reale, lo stato di avanzamento delle attività poste in essere anche in riferimento alla utilizzazione delle principali risorse umane, finanziarie e strumentali. In ciò dovranno avvalersi dei sistemi informativi unitari, già approntati dall'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze, per consentire a tutte le strutture di disporre di dati comuni, necessari per sviluppare anche le analisi sul perseguimento delle politiche pubbliche di settore.

In questo ambito, le recenti novità legislative (art. 3 sexies ed art. 3 septies della legge regionale n. 9 del 2006) hanno cercato di migliorare il sistema informativo consentendo ai servizi di controllo di gestione di avvalersi di un sistema informativo statistico idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative, realizzato dalla struttura prevista dall'art. 78 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, sulla base degli indirizzi del coordinamento dei sistemi informatici regionali, presso la ragioneria generale della Regione, Assessorato del bilancio e delle finanze, ed organizzato in modo tale da costituire una "struttura di servizio per tutte le articolazioni amministrative della Regione contenente una banca dei dati di sintesi provenienti da tutti i dipartimenti regionali."

Adeguati strumenti permettono l'attento monitoraggio dell'andamento della gestione indirizzata verso una più consapevole spesa pubblica, il cui contenimento rappresenta un obiettivo prioritario.

Ciò porterà dei vantaggi anche all'attività dei servizi di pianificazione e controllo strategico, i quali potranno godere di una quantità di dati ed informazioni, ordinata e sintetizzata da cui attingere gli elementi essenziali dell'attività di programmazione ed indirizzo politico. Si sottolinea, inoltre, la necessità di individuare prioritariamente i principali prodotti dell'attività amministrativa ed i sottostanti processi, nonché le attività elementari ad essi correlate, contemplando l'individuazione delle unità responsabili delle attività che concorrono alla realizzazione dei processi individuati.

In ultimo, riguardo al coordinamento dell'azione delle unità di controllo occorre proseguire nell'azione intrapresa avvalendosi di una rete di referenti per struttura che, formati professionalmente, diventino interlocutori abituali delle unità di C.d.G.. Tale raccordo non va, altresì, inteso soltanto limitatamente al singolo Assessorato ma va esteso a livello interassessoriale che risulta cruciale in presenza di politiche pubbliche comuni a più Assessorati.

CUFFARO

(1) Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 - Principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

(2) La direttiva 24 marzo 2004 "Rilevazione della qualità percepita dai cittadini" emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - dipartimento della funzione pubblica - in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 80 del 5 aprile 2004, così recita: "Le indagini sul grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici servono ad ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione tra chi eroga il servizio e chi lo riceve. Rilevare la "customer satisfaction" consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi".

(3) Intelligence di marketing sull'impatto dell'informazione e sulla percezione della comunicazione istituzionale della Regione siciliana - indagine cittadini siciliani - GMPR n. 10/04 per Regione siciliana.

(4) Progetto Governance "report sugli enti strumentali".

(5) Art. 91 - Il piano di lavoro - del contratto collettivo regionale di lavoro del comparto non dirigenziale della Regione siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10/2000 - Quadriennio giuridico 2002-2005 e biennio economico 2002-2003.

- Il piano di lavoro è il documento unico di programmazione all'interno del quale il responsabile della struttura di massima dimensione individua, per tutte le attività di competenza, i livelli di risultato attesi coerentemente con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili.

- Il piano di lavoro deve essere improntato al perseguimento di canoni di efficienza e di efficacia che, attraverso lo snellimento degli iter procedurali, siano in grado di garantire:
 - la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti;
 - la semplificazione della modulistica;
 - la migliore informatizzazione dei servizi con ampio ricorso alle soluzioni orientate all'accesso tramite internet realmente interattive;
 - la migliore organizzazione per le relazioni con l'utenza;
 - la più diffusa erogazione di servizi all'utenza di riferimento;
 - la massima riduzione dei tempi dedicati alle attività interne non correlate alla fornitura dei servizi istituzionali.
 - (...).
 - Il piano di lavoro va predisposto dalla struttura di massima dimensione entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, sulla base della programmazione ordinaria. Il piano di lavoro sarà soggetto a rivisitazione a seguito delle direttive di cui all'art. 2bis, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge regionale n. 10/2000, come modificata dall'art.12 della legge regionale n. 20 del 3 dicembre 2003.
 - (...).
- (6) Controllo di gestione: "il meccanismo operativo per mezzo del quale la gestione risulta guidata verso obiettivi prefissati, attraverso il monitoraggio non dell'operato dell'organizzazione in sé, quanto dei risultati che questa produce. Tale strumento di controllo presuppone, innanzi tutto, la definizione e la quantificazione (ovvero la misurabilità e la valutazione) degli obiettivi attribuiti alla responsabilità di una unità organizzativa, la quale sarà valutata in base al grado di raggiungimento degli stessi". (Da "Le procedure amministrative: gestione e razionalizzazione" - Regione Marche - pag. 63).
- (7) Tratto da: Guida alla programmazione delle azioni per la realizzazione del piano di lavoro e per il perseguimento degli obiettivi gestionali -ragioneria generale della Regione - unità di staff 002 - controllo di gestione, marzo 2005.
- (8) Corte dei conti - sezione di controllo per la Regione siciliana, 2004. Relazione sull'esito del controllo sulla gestione in tema di attuazione della legge regionale n. 10/2000, deliberazione n. 13, pag. 33.
- (9) Mussari R. (a cura di), 2001. Manuale per il controllo di gestione. Analisi e strumenti per l'innovazione, dipartimento della funzione pubblica. Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, Il Rubbettino, Catanzaro, pag. 43.
- (10) Tratto dai documenti predisposti nell'ambito del progetto Governance citato.
- (11) La rendicontazione o bilancio sociale, costituisce, nella parte sperimentale, proprio la parte di controllo ex post o monitoraggio annuale della direttiva.
- (12) Direttiva sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 marzo 2006.
- (13) Ai dirigenti, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 20/2003, è affidata l'attività che deve trasporre gli obiettivi strategici delle politiche pubbliche in modalità attuative, attraverso la proposizione:
- degli obiettivi operativi da raggiungere con riferimento ai tempi di completamento e ai risultati attesi, nonché della batteria di indicatori da utilizzare;
 - dei programmi di azione (piani di lavoro);
 - della struttura responsabile del programma e l'individuazione delle strutture che possono influenzarne la realizzazione, specificando le modalità di coordinamento e il ruolo del responsabile del programma;
 - dell'allocazione operativa delle risorse umane, finanziarie e materiali;
 - dei prospetti riepilogativi delle principali fasi dei programmi di azione, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi;
 - del sistema di monitoraggio e del sistema di controllo di gestione adottato.
- (14) La valutazione dei dirigenti consiste nel verificare la "performance" di coloro che gestiscono i centri di responsabilità e le unità organizzative tenendo conto delle "prestazioni" rese e cioè degli obiettivi e dei risultati raggiunti e delle competenze organizzative definite come i "comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse umane e organizzative assegnate ai dirigenti". La valutazione ha il suo punto di riferimento naturale negli esiti del controllo di gestione: di qui l'affermazione e, anzi, l'insistenza del decreto legislativo n. 286/99 sulla

necessità che le pubbliche amministrazioni valutino i loro dirigenti "sulla base anche dei risultati del controllo di gestione". (*G. D'Auria*).

L'art. 5, comma 2, ribadisce infatti che "la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione": sono infatti gli esiti del controllo di gestione che garantirebbero il rispetto dell'oggettività dell'azione gestionale, costituendo fonte oggettiva nelle misurazioni e/o quantificazioni di efficienza-efficacia-economicità eseguite sull'azione delle unità organizzative cui sono preposti i dirigenti da valutare, sulla base di parametri e indicatori stabiliti e predeterminati dall'Amministrazione.

[Cliccare qui per visualizzare gli allegati in formato PDF](#)

(2006.51.3716)

[Torna al Sommario](#) 

008

MICHELE ARCADIPANE, *direttore responsabile*

FRANCESCO CATALANO, *condirettore*

MELANIA LA COGNATA, *redattore*

Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana

Gazzetta Ufficiale della Regione

Stampa: **Officine Grafiche Riunite s.p.a.-Palermo**

Ideazione grafica e programmi di **Michele Arcadipane**

Trasposizione grafica curata da **Alessandro De Luca**

Trasposizioni in PDF realizzate con Ghostscript e con i metodi [qui descritti](#)

[Torna al menu](#) 