

**Rapporto
sulla gestione mediante mandati di prestazione e
preventivo globale – Valutazione e prospettive
(Rapporto di valutazione GEMAP 2009)**

del 4 novembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il Rapporto di valutazione GEMAP 2009, affinché ne prendiate atto.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

4 novembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP) è il modello per la gestione integrata dell'Amministrazione federale centrale dal 1997. Essa completa i principi convenzionali della gestione finanziaria tenendo conto delle prestazioni e dei risultati. Nel 2009 un terzo delle unità dell'Amministrazione federale centrale è gestito secondo il modello GEMAP. In queste 23 unità amministrative un sesto di tutti i collaboratori fornisce prestazioni che generano circa il 30 per cento delle spese proprie della Confederazione.

L'articolo 44 LOGA e gli articoli 42–46 LFC costituiscono la base legale per l'introduzione della GEMAP. Il progetto di riforma GEMAP è stato valutato in una procedura a più livelli durante la fase pilota dal 1996 al 2001. Il 19 novembre 2001 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il suo primo rapporto di valutazione in adempimento del mandato parlamentare secondo l'articolo 65 LOGA e successivamente ha realizzato diverse misure di ottimizzazione. Nel messaggio del 24 novembre 2004 concernente la legge sulle finanze della Confederazione il Consiglio federale ha formulato la sua strategia nel settore GEMAP annunciando l'intenzione di presentare un altro rapporto dopo quattro anni. Le commissioni di vigilanza hanno chiesto inoltre un'analisi della gestione amministrativa orientata alle prestazioni e ai risultati nel contesto nazionale e internazionale. Con il presente rapporto di valutazione il Consiglio federale adempie a questo mandato.

Lo stato di attuazione della strategia globale del Consiglio federale nel settore GEMAP è molto buono. L'obiettivo di raddoppiare le unità GEMAP entro la fine del 2007 è stato conseguito. Il quadro che emerge dall'autovalutazione effettuata dall'Amministrazione è complessivamente positivo:

- il maggior successo della GEMAP si riscontra nella gestione operativa delle unità amministrative. Queste dispongono di una pianificazione integrata delle risorse e dei compiti come pure di una buona base per un controlling funzionante. Esse confermano l'utilità degli ampi margini di manovra concessi. La maggiore trasparenza consente loro di prendere decisioni migliori in materia di gestione e di reagire più rapidamente alle nuove condizioni quadro. I partecipanti sono soddisfatti e non vogliono più tornare al sistema di gestione tradizionale;*
- i dipartimenti confermano il valore aggiunto degli strumenti GEMAP – rielaborati e snelliti – per la gestione politica delle unità amministrative. Le informazioni supplementari migliorano le conoscenze specialistiche necessarie. Tuttavia, il controlling dei dipartimenti è ancora in fase di sviluppo a seguito dell'introduzione del NMC. Dal punto di vista delle unità superiori si ritiene che in quest'ambito sussista un potenziale di miglioramento;*
- la gestione strategica e la vigilanza da parte del Parlamento funzionano bene. I membri del Parlamento interrogati non hanno rilevato limitazioni delle loro possibilità di gestione strategica e in linea di massima sono favorevoli alla GEMAP. La GEMAP è considerata nel complesso un vantaggio.*

La standardizzazione degli strumenti ha agevolato il lavoro dei parlamentari. Secondo gli intervistati, grazie a direttive prestabilite non è necessario esaminare le unità amministrative GEMAP costantemente «con la lente d'ingrandimento».

Dal punto di vista concettuale e strumentale, si possono trarre cinque conclusioni:

- strumenti e processi: i documenti e le procedure standardizzati si rivelano efficaci nel lavoro quotidiano. Tuttavia, nel quadro di un processo di miglioramento continuo, si devono perseguire ulteriori ottimizzazioni, in particolare per quanto riguarda la preparazione dei documenti in funzione dei livelli;*
- orientamento ai risultati: è palese che l'orientamento ai risultati e la consapevolezza delle prestazioni sono aumentati. Definire obiettivi sulla base di modelli di efficacia motiva i collaboratori, poiché questi riconoscono meglio il loro contributo alle prestazioni dell'Ufficio. L'ulteriore sviluppo dell'orientamento ai risultati e agli obiettivi è un compito permanente della gestione dell'Amministrazione e del personale – non solo nel modello GEMAP;*
- economicità: i collaboratori delle unità GEMAP hanno una maggiore consapevolezza dei costi rispetto a quelli del settore senza la GEMAP. Se si osserva lo sviluppo delle risorse, non emergono però differenze significative. Si deve pertanto prestare maggiore attenzione all'applicazione di indicatori concreti di economicità;*
- preventivo globale: il margine di manovra nella gestione operativa delle unità amministrative rappresenta uno dei principali vantaggi della GEMAP. Il margine di manovra più significativo si ha nel preventivo globale, che crea incentivi per un adempimento dei compiti improntato all'economicità. Tuttavia, esso esplica pienamente i suoi effetti solo se è associato a parametri misurabili. Indipendentemente dalla variante scelta per l'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione, il preventivo globale rimane una componente irrinunciabile degli strumenti di gestione strategica;*
- controlling: secondo gli intervistati, il controlling funziona bene. I dibattiti a livello di interfaccia della gestione politica e della gestione operativa sono condotti in modo più strutturato e, grazie ad una maggiore trasparenza, più razionale. Questi vantaggi, però, sono utilizzati troppo poco nei processi di gestione strategica dei dipartimenti.*

Nella sua verifica trasversale il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che la gestione delle unità amministrative GEMAP funziona bene e che il costo è sostenibile. Tuttavia, ritiene che la gestione strategica di carattere politico a livello di dipartimenti possa essere ampliata. Fa notare, inoltre, che la coesistenza di due modelli gestionali rende difficile l'utilizzo degli strumenti GEMAP.

L'analisi del contesto nazionale e internazionale mostra una chiara tendenza ad una gestione integrata dell'Amministrazione che tiene conto delle risorse, delle prestazioni e dei risultati. I modelli di gestione strategica orientati ai risultati sono molto diffusi sia nei Cantoni sia all'estero. I nuovi modelli presentano una notevole conformità per quanto riguarda gli indirizzi principali. Essi hanno in comune cinque elementi, segnatamente:

- l'orientamento sistematico ai compiti (struttura dei prodotti, obiettivi a livello di contenuto);*
- la pianificazione a medio termine integrata (armonizzazione dei piani finanziari e dei compiti);*
- l'allocazione globale delle risorse (preventivo globale anziché singoli crediti);*
- la pianificazione vincolante delle prestazioni (mandati di prestazione nell'Amministrazione);*
- la misurazione sistematica dell'efficacia (contabilità analitica, valutazioni).*

Le nuove forme di gestione strategica sono oggi talmente consolidate che non si ipotizza più un ritorno alla gestione tradizionale dell'Amministrazione. A causa del rapido aumento dell'indebitamento degli enti pubblici, occorre piuttosto presumere che i criteri dell'economicità e dell'efficienza diventeranno sempre più importanti. Il miglioramento della trasparenza, reso possibile dai nuovi modelli di gestione strategica, dovrà servire tra l'altro a prendere decisioni per quanto possibile adeguate nell'ambito dei programmi di consolidamento delle finanze pubbliche.

Il Consiglio federale ritiene opportuno promuovere a tutti i livelli l'estensione della gestione strategica orientata ai risultati. A tal fine, sussistono in linea di principio tre orientamenti:

- consolidamento della GEMAP: questa opzione di intervento non prevede un'ulteriore estensione della GEMAP. Le unità GEMAP esistenti mantengono il loro particolare statuto. Gli strumenti e i processi sono ottimizzati gradualmente in funzione dei risultati dell'autovalutazione. Solo in casi eccezionali vengono create nuove unità GEMAP;*
- estensione della GEMAP: con questa opzione si abroga il principio della libera volontà: per il tramite di una procedura basata su vari criteri il Consiglio federale stabilisce il modello di gestione per ogni unità amministrativa. Nell'ottica attuale, bisogna presumere che dopo questa fase di conversioni circa la metà dell'Amministrazione federale sia gestita secondo il modello GEMAP. Nel contempo si cercano soluzioni per semplificare la GEMAP e consentire quindi una sua applicazione più ampia. L'idea di base del modello rimane comunque la stessa;*
- modello di gestione strategica orientata ai risultati per tutta l'Amministrazione federale (modello di convergenza): con questo modello alla pianificazione e all'elaborazione dei rapporti si applica un approccio nuovo, integrato e orientato ai risultati. Le risorse e le prestazioni sono correlate a*

tutti i livelli in modo visibile; per contro, i crediti nel settore proprio dell'Amministrazione vengono raggruppati il più possibile. La gestione politica è focalizzata viepiù su obiettivi a medio termine. Il preventivo, che deve essere adottato annualmente, resta in ogni caso uno strumento finanziario decisivo per la gestione strategica.

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di procedere ad un'approfondita analisi del rapporto costi-benefici delle tre opzioni menzionate e di sottoporgli i risultati entro un anno. In tal modo, si ha anche il vantaggio che il Consiglio federale può definire la propria posizione relativamente all'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione avendo piena conoscenza dell'esito dei dibattiti parlamentari sul presente rapporto.

Indice

Compendio	6878
1 Il modello di gestione GEMAP	6883
1.1 La GEMAP oggi	6883
1.1.1 Obiettivo	6883
1.1.2 Elementi di gestione	6883
1.1.3 Possibilità di influenza del Parlamento	6885
1.1.4 Stato attuale	6886
1.1.5 Contesto della riforma	6888
1.2 Retrospettiva	6890
1.2.1 Fase pilota 1997–2001	6890
1.2.2 Valutazione 2001	6890
1.2.3 Revisione della legge federale sulle finanze della Confederazione	6892
2 Valutazione	6893
2.1 Mandato e obiettivo	6893
2.2 Modo di procedere	6893
2.3 Risultati	6894
2.3.1 Unità amministrative GEMAP	6894
2.3.2 Dipartimenti	6899
2.3.3 Parlamento	6901
2.4 Ulteriori indagini e analisi	6905
2.4.1 Verifica trasversale del Controllo federale delle finanze	6905
2.4.2 Inchiesta concernente il personale	6906
2.4.3 Monitoraggio	6909
3 Evoluzione nei Cantoni, nei Comuni e all'estero	6914
3.1 Modo di procedere e panoramica	6914
3.2 Cantoni	6915
3.3 Comuni	6923
3.4 Estero	6925
4 Conclusioni	6929
4.1 Conclusioni dal punto di vista degli interessati	6929
4.2 Conclusioni dal punto di vista concettuale e strumentale	6930
4.3 Conclusioni dal punto di vista del contesto cantonale e internazionale	6932
5 Ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione	6933
5.1 Opzioni di intervento	6933
5.2 Consolidamento della GEMAP	6934
5.3 Estensione mirata della GEMAP	6934
5.4 Modello di convergenza	6936
Bibliografia	6939

Rapporto

1 Il modello di gestione GEMAP

1.1 La GEMAP oggi

1.1.1 Obiettivo

In tutto il mondo le Amministrazioni pubbliche sono da vario tempo al centro di profonde trasformazioni. La crescente complessità dei compiti dello Stato, la scarsità delle risorse e le maggiori aspettative da parte della politica, dell'economia e della società hanno promosso e richiesto un maggiore orientamento dell'azione statale ai risultati e all'efficacia e nuove forme di gestione dell'Amministrazione¹. Queste hanno le più svariate designazioni e rispecchiano dunque la grande diversità dei sistemi politico-amministrativi. Hanno però in comune l'obiettivo di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa e di impiegare in modo più mirato le risorse disponibili.

Anche nell'Amministrazione federale si intraprendono da anni sforzi per migliorare l'orientamento ai risultati. Un ruolo chiave è svolto dal modello di gestione GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale). Dal 1997 la GEMAP è il modello per la gestione integrata e orientata ai risultati dell'Amministrazione federale centrale. Nel 2009, 23 unità amministrative della Confederazione, pari a circa un sesto di tutti i collaboratori, sono gestite secondo questo modello (vedi anche n. 1.1.4).

La GEMAP è finalizzata a un maggior orientamento all'economicità e all'efficacia, nell'ambito del quale l'impiego delle risorse non è più considerato in modo isolato, ma si basa su obiettivi da perseguire, prestazioni da fornire e risultati da conseguire. In tal modo si vuole aumentare la responsabilità delle unità decentralizzate e al contempo rafforzare il loro orientamento alle prestazioni. Gli elementi costitutivi della GEMAP sono tra l'altro:

- una distinzione più chiara tra compiti e competenze a livello sia politico-strategico sia operativo,
- la gestione tramite obiettivi in materia di risultati, prestazioni e risorse secondo gruppi di prodotti e
- l'introduzione di strumenti di gestione politici e operativi adeguati e in funzione dei livelli.

1.1.2 Elementi di gestione

Il modello di gestione GEMAP completa i principi tradizionali della gestione finanziaria con nuovi strumenti. I principali sono il mandato di prestazione, il preventivo globale e un controlling esteso:

- *mandato di prestazione* (art. 44 legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010): il Consiglio

¹ In merito alla prassi attuale cfr. OCSE 2008, Robinson 2007 e Schmidt 2008.

federale assegna alle unità amministrative un mandato di prestazione pluriennale, in cui fissa l'orientamento strategico, gli obiettivi in materia di prestazioni e risultati secondo il gruppo di prodotti come pure il quadro finanziario. Prima di assegnare il mandato di prestazione, il Consiglio federale consulta le commissioni competenti di entrambe le Camere.

Il mandato di prestazione è concretizzato mediante una *convenzione sulle prestazioni* annuale tra il dipartimento e l'unità amministrativa. La gestione strategica viene così rafforzata a livello politico e le modalità di fornitura delle prestazioni sono delegate all'unità amministrativa;

- *preventivo globale* (art. 43 legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione, LFC; RS 611.0): il preventivo globale comprende i mezzi finanziari per garantire la fornitura delle prestazioni convenute e gli investimenti durante un anno per il settore amministrativo considerato. Il Parlamento fissa, in crediti separati, le spese funzionali e le uscite per investimenti unitamente ai ricavi e alle entrate previsti per gli investimenti. Con il decreto federale annuale autorizza le unità amministrative GEMAP, d'intesa con il competente dipartimento, ad effettuare trasferimenti tra il credito d'investimento e il credito di spesa del preventivo globale. Entro i limiti del preventivo globale le unità amministrative possono disporre delle proprie risorse nell'ambito di loro competenza. Possono superare le spese o le uscite per investimenti approvate nel preventivo se riescono a coprire il sorpasso mediante ricavi supplementari non preventivati e derivanti da prestazioni.

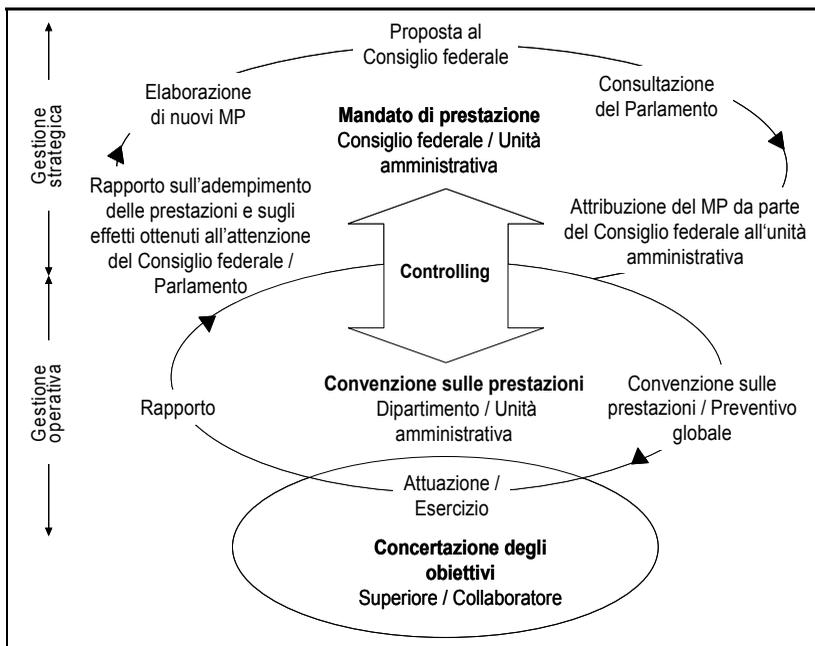
Alla fine dell'anno contabile le unità amministrative GEMAP hanno la possibilità di costituire *riserve* dal preventivo globale. La costituzione di riserve a destinazione vincolata è ammessa se i crediti non sono utilizzati o sono utilizzati solo parzialmente in seguito a ritardi dovuti a un progetto. Tali riserve possono essere impiegate solo per il progetto in questione. È inoltre possibile costituire riserve generali se, nel rispetto degli obiettivi in materia di prestazioni, si registrano spese inferiori a quelle preventivate grazie a miglioramenti dell'economicità o si conseguono ricavi netti supplementari. Queste riserve possono essere impiegate liberamente in conformità al mandato di prestazione;

- *controlling* (art. 44 LOGA; RS 172.010): il controlling si basa su una serie di obiettivi e valutazioni delle prestazioni coerente e in funzione dei livelli, concepita per tutti i gradi della gerarchia. Esso fornisce regolarmente informazioni sul grado di conseguimento degli obiettivi e indica ai responsabili dove gli scostamenti esigono l'adozione di misure correttive. La trasmissione del rapporto al Parlamento avviene in due fasi: annualmente nell'ambito dei dibattiti sul *preventivo* e dell'approvazione del *consuntivo* nonché prima del rinnovo del mandato di prestazione sotto forma di *rapporto sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti* all'attenzione delle commissioni di esperti e di vigilanza. Le unità amministrative GEMAP riferiscono annualmente al dipartimento in merito al raggiungimento degli obiettivi della convenzione sulle prestazioni. La base è data dai sistemi di informazione per la gestione e dalla contabilità analitica orientata ai prodotti, che assicura la trasparenza dei costi e delle prestazioni e aiuta in tal modo a prendere decisioni finalizzate all'efficacia e all'efficienza dell'attività amministrativa.

La seguente figura illustra la relazione tra i singoli elementi di gestione nell'ambito dei cicli di controlling.

Figura 1

Relazione tra gli elementi di gestione GEMAP



1.1.3 Possibilità di influenza del Parlamento

Il margine di manovra delle unità GEMAP è determinato dalle basi legali, dagli obiettivi derivanti dai mandati di prestazione del Consiglio federale e da eventuali decisioni programmatiche del Parlamento. Le unità amministrative GEMAP rimangono parte dell'Amministrazione federale centrale. Il Parlamento conserva senza limitazione alcuna la sovranità finanziaria come pure i diritti procedurali e d'informazione. Questi includono anche i diritti di visita e d'ispezione che gli spettano a seguito dello scorporo dei compiti. Il Parlamento dispone inoltre di altre possibilità di influenza specifiche delle unità GEMAP:

- *procedura di consultazione per i mandati di prestazione:* le commissioni legislative e di vigilanza di entrambe le Camere possono esprimere il proprio parere sui progetti prima che il Consiglio federale assegni il mandato di prestazione. Gli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno

emanato direttive² per la ripartizione dei compiti in seno al Parlamento e la relativa procedura;

- *mozione concernente il mandato di prestazione*: con la mozione si può incaricare il Consiglio federale di emanare o modificare un mandato di prestazione. Questo funge da direttiva a cui il Consiglio federale può derogare soltanto in casi motivati;
- *gestione per gruppi di prodotti*: il Parlamento può determinare valori di pianificazione orientativi per i costi e i ricavi di gruppi di prodotti ritenuti particolarmente importanti sul piano politico. A tal fine, esso si basa sugli obiettivi in materia di prestazioni per gruppo di prodotti, obiettivi misurabili indicati nella parte informativa del preventivo.

1.1.4 Stato attuale

Nel quadro di una strategia globale per il settore GEMAP³, il Consiglio federale si era fissato l'obiettivo di raddoppiare il numero delle unità amministrative GEMAP durante la legislatura 2004–2007. Questo obiettivo è stato raggiunto. Nel 2009 un terzo delle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale è gestito secondo il modello GEMAP. In queste 23 unità amministrative un sesto di tutti i collaboratori fornisce prestazioni che generano circa il 30 per cento delle spese proprie della Confederazione. Le seguenti unità amministrative sono attualmente gestite tramite la GEMAP:

	dal
Dipartimento federale degli affari esteri	
– Centrale viaggi della Confederazione (CVC)	2007
– Centro servizi informatici DFAE (CSI DFAE)	2007
Dipartimento federale dell'interno	
– Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera)	1997
– Biblioteca nazionale svizzera (BN)	2006
Dipartimento federale di giustizia e polizia	
– Ufficio federale di metrologia (METAS)	1999
– Centro servizi informatici DFGP (CSI DFGP)	2007
Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	
– Ufficio federale di topografia (swisstopo)	1997
– Ufficio federale dello sport (UFSPo)	2001
– Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)	2007
– armasuisse Scienza e tecnologia (ar S+T)	2007
– armasuisse Immobili (ar Immo)	2007

² Direttive del 29 agosto 2008 e del 15 settembre 2008 degli Uffici del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale concernenti la trattazione in Parlamento dei mandati di prestazione e del preventivo globale delle unità amministrative GEMAP.

³ Strategia globale del Consiglio federale nel settore GEMAP. Messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione, FF 2005 35.

Dipartimento federale delle finanze	
– Zecca federale (swissmint)	1998
– Ufficio centrale di compensazione (UCC)	1999
– Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT)	2007
Dipartimento federale dell'economia	
– Organo d'esecuzione del servizio civile (ZIVI)	1999
– Agroscope	2000
– Istituto nazionale svizzero d'allevamento equino (INSAE)	2000
– Istituto di virologia e immunoprofilassi (IVI)	2000
– Servizio di accreditamento svizzero (SAS)	2006
– Centro di servizi informatici DFE (ISCeco)	2007
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni ⁴	
– Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM)	1999
– Ufficio federale delle strade (USTRA)	2007
– Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC)	2008

I principi della GEMAP sono applicati anche ad altri settori dell'Amministrazione. Occorre menzionare in particolare il progetto pilota che il Dipartimento federale degli affari esteri ha avviato a metà del 2006 per la gestione della sua rete esterna (Progetto VEKTOR). La sfida concettuale consisteva nel mantenere la gestione politica diretta delle rappresentanze all'estero organizzando al contempo l'impiego delle risorse secondo metodi attuali di gestione amministrativa. I lavori sono sfociati nell'adozione di strumenti pratici conformi al modello GEMAP (obiettivi strategici, catalogo delle prestazioni, gestione strategica delle risorse tramite preventivo globale, controlling), ma adeguati alle necessità specifiche della rete esterna.

Gestire l'Amministrazione secondo il modello GEMAP presuppone che siano adempiute determinate condizioni. Secondo l'articolo 9 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) possono ottenere lo stato di unità GEMAP soltanto le unità amministrative che segnatamente soddisfano le seguenti premesse:

- *appartenenza all'Amministrazione federale centrale*: l'unità amministrativa è parte dell'Amministrazione federale centrale. Non vi è alcun motivo evidente di affidare a media scadenza l'esecuzione dei compiti a un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata o di scorporarli. Secondo il Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006⁵ sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) sono adatte allo scorporo le prestazioni a carattere monopolistico,

⁴ Dal 2004 al 2008 è stata gestita secondo il modello GEMAP anche la Divisione principale della sicurezza degli impianti nucleari (DSN). Nel frattempo la DSN è stata scorporata dall'Amministrazione federale centrale il 1° gennaio 2009 e trasformata in un ente federale di diritto pubblico (legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare, LIFSN; RS 732.2; RU 2007 5635).

⁵ Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF 2006 7545.

i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza come pure le prestazioni sul mercato;

- *possibilità di delegare le competenze*: l'unità amministrativa non è fortemente coinvolta nella preparazione e nell'elaborazione di progetti politici. Le questioni di natura strategica e politica devono poter essere distinte da quelle operative, in modo da rendere possibile una dissociazione degli obiettivi politici e dell'esecuzione operativa dei compiti. Nel quadro della delega delle competenze, il dipartimento preposto o la Cancelleria federale orienta l'operato dell'unità amministrativa nell'ambito di un ciclo di gestione prestabilito (di regola semestrale). Nel frattempo la responsabilità in materia di gestione e di risultati incombe alla direzione dell'unità amministrativa;
- *creazione di valore aggiunto*: l'introduzione della GEMAP in un'unità amministrativa genera valore aggiunto per la Confederazione. L'unità amministrativa può in particolare impiegare in modo più economico ed efficace le proprie risorse. Le possibilità di migliorare l'efficacia e l'economicità sussistono soprattutto nelle unità amministrative che:
 - definiscono e valutano chiaramente le loro prestazioni,
 - distinguono in modo chiaro le prestazioni destinate ai beneficiari interni da quelle destinate ai beneficiari esterni,
 - forniscono prestazioni interdipartimentali che si prestano ad essere razionalizzate,
 - svolgono perlopiù compiti aziendali e ripetitivi,
 - sono autorizzate a fornire prestazioni di natura commerciale.

Prima di avviare il processo di conversione, si procede a una valutazione strategica dell'idoneità da parte delle Segreterie generali dei dipartimenti o della Cancelleria federale in collaborazione con l'unità amministrativa interessata e l'Amministrazione federale delle finanze.

1.1.5 Contesto della riforma

Oltre alla GEMAP, numerose altre riforme attuate negli scorsi anni mirano ad aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa. Si citano in particolare i seguenti progetti che come la GEMAP riguardano l'intera Amministrazione o interi settori trasversali:

- *nuovo modello contabile (NMC; LFC; RS 611.0)*⁶: nell'intento di far fronte alle crescenti esigenze della gestione finanziaria, la contabilità della Confederazione è stata profondamente ristrutturata ed è stata introdotta, con il preventivo 2007, una tenuta dei conti periodizzata. Oltre a rendere possibile la gestione tradizionale dei crediti, il NMC consente di tenere conto delle necessità della gestione operativa e garantisce la trasparenza dei costi. Le prestazioni interne importanti sono conteggiate in tutta l'Amministrazione federale. Il NMC completa l'ottica delle prestazioni e dei risultati della GEMAP e genera informazioni nuove e migliori per la gestione;

⁶ Messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione, FF 2005 5.

- *revisione della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1)*⁷: con la LPers del 24 marzo 2000 è stato creato un quadro normativo che garantisce al Consiglio federale, ai datori di lavoro e alle parti sociali la necessaria flessibilità. L'imminente revisione parziale della legge prevede un'ulteriore semplificazione del diritto del personale e la riduzione della densità normativa. In tal modo si persegue l'obiettivo di dar seguito alla modernizzazione della politica del personale, di adeguare rapidamente i rapporti di lavoro alle nuove condizioni e di migliorare il servizio pubblico;
- *governo d'impresa*: nel Rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006⁸ il Consiglio federale ha definito, in base a una tipologia di compiti, criteri unitari con cui esaminare l'idoneità allo scorporo organizzativo di compiti della Confederazione. Il Rapporto presenta inoltre 28 principi guida relativi alla concezione dell'organizzazione giuridica, alla gestione strategica e al controllo delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione. Fondandosi sui risultati dei dibattiti parlamentari, il Consiglio federale ha precisato questi principi in un rapporto supplementare del 25 marzo 2009⁹ e li ha completati con altri principi guida concernenti il personale e la previdenza del personale. Il programma per l'attuazione, approvato anch'esso il 25 marzo 2009, illustra le principali divergenze rispetto alla tipologia dei compiti e ai principi e spiega in che modo e quando il Consiglio federale intende eliminarle. Nel complesso i rapporti costituiscono la base per una gestione strategica e un controllo estesi delle organizzazioni e delle imprese scorporate della Confederazione secondo criteri e parametri unitari;
- *Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)*¹⁰: anche la NPC, un ampio progetto di riforma nel settore del riversamento, era finalizzata al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e del sistema di incentivi del federalismo elvetico. A tale scopo, si sono dissociati per quanto possibile i compiti, le competenze e i flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni in base al principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale. Per i compiti che continuano ad essere adempiuti in comune si applicano, quale elemento innovativo, accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni. In essi si

⁷ Avamprogetto e Rapporto esplicativo del 19 settembre 2008 per la procedura di consultazione relativa alla revisione della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPG); <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2008.html> (09.10.2009).

⁸ Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF **2006** 7545.

⁹ Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale, FF **2009** 2225.

¹⁰ Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF **2002** 2065; messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF **2005** 5349; messaggio dell'8 dicembre 2006 concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC, FF **2007** 607; legge federale del 22 giugno 2007 che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, RU **2007** 5953.

fissano gli obiettivi strategici e si disciplinano i contributi versati dalla Confederazione. La NPC è entrata in vigore nel 2008;

- *valutazione (art. 170 Cost.; RS 101)*: l'articolo 170 della nuova Costituzione federale esige che l'Assemblea federale provveda a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Questo mandato riguarda direttamente il Parlamento, ma indirettamente anche il Consiglio federale e l'Amministrazione federale. Il 3 novembre 2004 il Consiglio federale ha deciso diverse misure che consentono di verificare meglio l'efficacia delle attività della Confederazione. Vuole in tal modo rafforzare l'orientamento ai risultati nell'Amministrazione federale, migliorare la trasparenza delle verifiche e della loro qualità e dare maggior peso al criterio dell'economicità. Da allora sono stati sviluppati principi metodologici per la preparazione degli atti legislativi e per la valutazione delle misure statali, principi che attualmente sono adottati in numerose valutazioni.

1.2 Retrospettiva

1.2.1 Fase pilota 1997–2001

La GEMAP risale a una decisione del 1996 con cui il Consiglio federale incaricava il Dipartimento federale delle finanze di introdurre questo nuovo modello di gestione in taluni settori dell'Amministrazione federale. Al fine di collaudare e sviluppare dapprima le basi concettuali in un ambito ristretto, il progetto fu avviato nel 1997 con due Uffici pilota: l'Istituto meteorologico svizzero (ora Ufficio federale di meteorologia e climatologia – MeteoSvizzera) e l'Ufficio federale di topografia (ora swisstopo). Uno degli obiettivi era stabilire empiricamente, durante un processo di apprendimento pragmatico, le modalità ideali di interazione tra il Parlamento e il Consiglio federale in vista della gestione strategica di queste unità amministrative.

Alla fine del 2002, 12 unità amministrative orientate prevalentemente all'esercizio e alla fornitura di prestazioni erano state convertite in unità GEMAP.¹¹ Esse rappresentavano circa il 5 per cento delle spese funzionali e il 7 per cento dei posti dell'Amministrazione federale.

La cerchia dei possibili candidati è stata limitata in questa prima fase. L'attenzione è stata focalizzata sulle unità che fornivano prestazioni esterne, in parte di natura commerciale. Le unità amministrative che fornivano soprattutto prestazioni di trasferimento o prestazioni interne sono state escluse.

1.2.2 Valutazione 2001

Il progetto di riforma GEMAP è stato valutato da due istituti esterni mediante una procedura a più livelli già durante la fase pilota 1997–2001. La valutazione è stata effettuata principalmente dal punto di vista economico-aziendale e politologico. Essa ha riguardato la gestione operativa e quella politica, i processi aziendali e le ripercussioni sul Parlamento, sui dipartimenti, sulle unità amministrative interessate

¹¹ MeteoSvizzera, swisstopo, Centro Sportivo Tenero, Swissmint, UFCOM, METAS, UCC, ZIVI, Agroscope, Istituto nazionale d'allevamento equino, IVI, UFSPO.

e sui clienti. Gli esperti esterni sono giunti alla conclusione¹² che il modello GEMAP sostanzialmente funziona. Hanno però individuato possibilità di miglioramento, in particolare nell'interazione tra i diversi livelli – ossia tra l'unità amministrativa, il dipartimento, il Consiglio federale e il Parlamento –, e hanno raccomandato tra l'altro una maggiore standardizzazione degli strumenti.

Sulla base del risultato degli esperti esterni, il 19 novembre 2001 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un rapporto di valutazione¹³ in adempimento del mandato parlamentare conformemente all'articolo 65 LOGA. Esso giungeva alla conclusione che il concetto e gli strumenti GEMAP erano sostanzialmente idonei e che in caso di trasposizione conseguente a tutti i livelli si sarebbero constatati cambiamenti positivi in direzione degli obiettivi stabiliti.

In deroga alle raccomandazioni degli esperti esterni, il Consiglio federale aveva mantenuto il principio della libera volontà. Era convinto che per il passaggio al sistema GEMAP dovessero esser effettuati numerosi lavori preparatori che postulavano di norma un nuovo orientamento a livello di gestione e di organizzazione. Aveva espresso riserve anche per quanto concerne un'introduzione generalizzata del sistema GEMAP, poiché il modello elaborato non era ugualmente idoneo per tutti i settori amministrativi. Per contro, non aveva escluso a priori dal sistema GEMAP gli uffici erogatori di sussidi. Riteneva inoltre che il sistema GEMAP non costituisse una mera fase di passaggio che doveva obbligatoriamente sfociare in uno scorporamento o in una privatizzazione. La soluzione prescelta si prefiggeva piuttosto un rafforzamento della gestione amministrativa nell'Amministrazione federale centrale.

Sulla scorta delle esperienze positive raccolte fino ad allora e in considerazione del previsto rafforzamento del processo di riforma, il Consiglio federale aveva deciso di ampliare gradualmente il sistema GEMAP prevedendo di raddoppiare a medio termine il numero delle unità amministrative GEMAP e, nel migliore dei casi, di triplicarlo entro il 2011. Al contempo aveva stabilito di ridurre il dispendio per il passaggio al sistema GEMAP a tutti i livelli e di semplificare gli strumenti. Con il rapporto di valutazione il Consiglio federale aveva considerato conclusa la fase pilota del progetto GEMAP e trasformato quest'ultimo nel programma GEMAP per l'inizio del 2002.

La Commissione delle finanze e la Commissione della gestione di entrambe le Camere hanno esaminato approfonditamente il rapporto di valutazione del Consiglio federale. Nei loro rapporti, che coincidono nei punti più importanti, hanno tra l'altro riferito alle Camere federali di voler seguire attivamente gli sviluppi della GEMAP. A tal fine hanno chiesto al Consiglio federale di presentare nuovamente, dopo quattro anni, all'attenzione del Parlamento un rapporto sul programma GEMAP definitivo e di esporre le sue considerazioni sull'ulteriore sviluppo della nuova gestione amministrativa.

Le commissioni di vigilanza non concordavano con il Consiglio federale in merito a un punto sostanziale: quest'ultimo era dell'opinione che il modello GEMAP non determinasse un trasferimento di competenze dal Parlamento al Consiglio federale,

¹² Rapporto degli esperti esterni (Evaluation FLAG – Gesamtbeurteilung), agosto 2001; http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3eval-gesamtbeurteilung_def.pdf (09.10.2009).

¹³ Rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2001 sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale – Valutazione e procedura ulteriore (Rapporto di valutazione GEMAP), FF 2002 3193.

perché la rinuncia alla presentazione dettagliata delle posizioni finanziarie veniva compensata da informazioni pertinenti sulla fornitura delle prestazioni e da un'esposizione trasparente dei costi. Le commissioni di vigilanza erano invece del parere che il modello GEMAP limitasse la sovranità del Parlamento in materia di budget, poiché questi poteva decidere soltanto in merito al preventivo globale di ciascuna unità amministrativa GEMAP. Si imponeva pertanto un rafforzamento dell'influenza del Parlamento nel settore GEMAP. Il dibattito parlamentare è sfociato infine nella trasmissione di una mozione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S).¹⁴ Nella mozione si incaricava il Consiglio federale di:

- creare, nel quadro dei lavori relativi al Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC), i presupposti affinché il Parlamento potesse adempiere le sue funzioni di gestione e di controllo nei settori GEMAP. Concretamente si chiedeva un modello che consentisse la gestione per gruppi di prodotti e una migliore integrazione della pianificazione delle finanze e dei compiti nel settore GEMAP;
- dare nel suo messaggio sulla revisione della legge federale sulle finanze della Confederazione indicazioni sul calendario e sull'entità del futuro sviluppo della GEMAP come pure sul suo contenuto. Occorreva in particolare esaminare l'opportunità di imporre l'applicazione del principio GEMAP ai servizi dell'Amministrazione federale che adempivano determinati criteri oggettivi.

1.2.3 Revisione della legge federale sulle finanze della Confederazione

L'introduzione del NMC, avvenuta il 1° gennaio 2007, ha comportato una revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione. La mozione citata è stata attuata ai sensi di tale revisione: è stato snellito il rendiconto finanziario delle unità GEMAP e al Parlamento è stata data la possibilità di determinare valori di pianificazione orientativi per i costi e i ricavi di gruppi di prodotti ritenuti importanti dal punto di vista politico. Se tali valori per i costi e i ricavi di singoli gruppi di prodotti non possono essere rispettati, bisogna indicarne i motivi nel messaggio concernente il consuntivo. In tal modo, si compie un passo importante verso il rafforzamento dell'integrazione della pianificazione finanziaria e dei compiti chiesto dal Parlamento. L'influenza di quest'ultimo viene inoltre consolidata dal fatto che i crediti necessari al settore proprio dell'Amministrazione per le spese e le uscite per investimenti nonché i ricavi e le entrate previsti per gli investimenti devono essere sottoposti per approvazione in due preventivi globali separati.

Illustrando nel messaggio concernente la legge federale sulle finanze la strategia globale nel settore GEMAP il Consiglio federale ha adempiuto una parte importante del suo obbligo di rendiconto. Quattro anni più tardi il presente rapporto mette il punto finale al mandato parlamentare del 2002.

¹⁴ Mo. 02.3381 «Introduzione del concetto GEMAP nella legislazione finanziaria / Sviluppo del settore GEMAP dell'amministrazione».

2 Valutazione

2.1 Mandato e obiettivo

Come esposto nel capitolo precedente, nei rapporti sulla verifica del rapporto di valutazione GEMAP del Consiglio federale del 19 dicembre 2001 le commissioni di vigilanza delle Camere federali hanno espresso il desiderio di seguire attivamente gli sviluppi nel settore GEMAP e, in particolare, anche quelli nel contesto nazionale e internazionale.

Con il presente rapporto il Consiglio federale ottempera a questo mandato. Per la presentazione del rapporto ha osservato scadenze che gli hanno permesso di tenere conto anche delle esperienze operative delle unità amministrative passate alla GEMAP il 1° gennaio 2007.

In vista di questo rapporto, il Dipartimento federale delle finanze (DFF), in collaborazione con il gruppo interdipartimentale GEMAP, ha valutato lo stato di avanzamento del programma GEMAP ed esaminato l'evoluzione dei modelli di gestione strategica a livello nazionale e internazionale.¹⁵

Sono stati focalizzati i seguenti obiettivi:

- documentare l'evoluzione del modello GEMAP sia dal punto di vista degli strumenti GEMAP, sia da quello della gestione operativa e politica nonché dell'interazione tra questi elementi;
- allestire una panoramica sullo stato della gestione dell'Amministrazione orientata ai risultati a livello nazionale e internazionale e
- fissare i risultati come base decisionale per l'ulteriore sviluppo.

2.2 Modo di procedere

La valutazione comprende più ambiti parziali: da un lato, l'autovalutazione dei diretti interessati (n. 2.3.1–2.3.3) e, dall'altro, la valutazione di ulteriori indagini come la verifica trasversale del Controllo federale delle finanze (CDF) (n. 2.4.1), l'inchiesta sul personale (n. 2.4.2) e il monitoraggio GEMAP (n. 2.4.3). L'analisi complementare del contesto cantonale e internazionale segue nel numero 3.

La decisione di effettuare un'*autovalutazione* è stata presa sia per motivi di costo sia perché una procedura di questo tipo offre il vantaggio che gli interessati riescono a identificarsi meglio con i risultati e le conclusioni permettendo così di creare una solida base per il continuo miglioramento del programma. Al fine di ridurre il rischio che i risultati siano edulcorati, l'autovalutazione è stata accompagnata da un esperto esterno, che ha effettuato una verifica della qualità sia dei questionari impiegati, sia della valutazione dei risultati. La valutazione a livello parlamentare è stata elaborata completamente in esterno. L'inchiesta è durata da metà 2006 fino a metà 2008 ed è avvenuta in quattro fasi:

- *fase 1*: tutte le unità amministrative GEMAP sono state intervistate per scritto mediante l'ausilio di un questionario standard. La procedura è stata con-

¹⁵ I dettagli dei risultati illustrati nei n. 2.3.1–2.3.3 e 2.4.2 sono elaborati nei pertinenti studi e rapporti consultabili all'indirizzo <http://www.flag.admin.ch/d/aktuell/0-2publikationen.php> (09.10.2009).

venuta con il CDF, che nel 2007 ha proceduto a una verifica trasversale indipendente della vigilanza e della gestione delle unità amministrative GEMAP da parte dei dipartimenti;

- *fase 2*: interviste con i sette dipartimenti e con le tre unità amministrative che hanno unità amministrative GEMAP (= unità amministrative superiori¹⁶). Base delle interviste è stata una guida semistandardizzata;
- *fase 3*: interviste con membri scelti delle commissioni legislative competenti, delle commissioni di vigilanza e della Delegazione delle finanze. L'indagine si è svolta tramite una procedura qualitativa. La scelta è stata effettuata in funzione dell'appartenenza dei parlamentari a commissioni, partiti e gruppi linguistici. Delle 13 persone scelte, è stato possibile intervistarne 11 tramite una guida semistandardizzata;
- *fase 4*: le nove unità amministrative che il 1° gennaio 2007 sono state convertite in unità GEMAP sono nuovamente state intervistate per scritto, mediante l'ausilio di un questionario standard, in merito alle loro esperienze con il nuovo modello di gestione dopo il loro primo anno d'esercizio.

2.3 Risultati

2.3.1 Unità amministrative GEMAP

Domande

Le unità amministrative GEMAP sono state intervistate sugli strumenti GEMAP, sulla gestione operativa e politica come pure sull'interazione tra questi elementi, sull'utilità della GEMAP e sui loro suggerimenti in merito all'ulteriore sviluppo della GEMAP. In particolare sono state poste le seguenti domande:

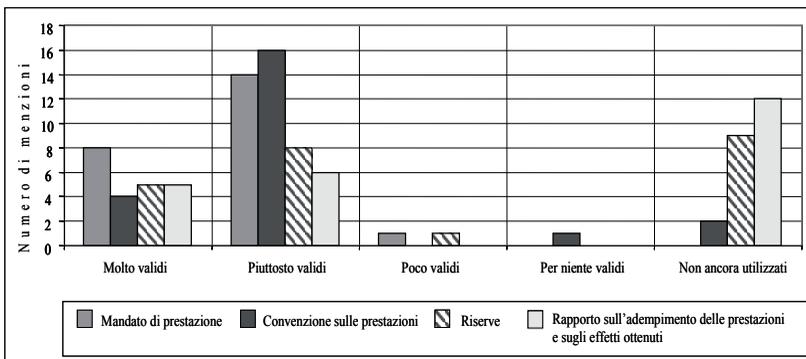
- quanto si sono dimostrati validi gli strumenti GEMAP elaborati (mandato di prestazione, convenzione sulle prestazioni, possibilità di costituire riserve, rapporto sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti)?
- Quanto forte è il coinvolgimento della direzione, del dipartimento e dell'unità amministrativa superiore nell'elaborazione degli strumenti e quanto sono soddisfatte le unità amministrative GEMAP?
- In che misura vengono utilizzati gli strumenti GEMAP dall'unità amministrativa, dal dipartimento/dall'unità amministrativa superiore per la gestione operativa e strategica e quanto sono soddisfatti di questa gestione operativa e strategica?
- Si riesce a sottoporre alle commissioni parlamentari le informazioni più importanti per il lavoro in Parlamento? Le relazioni con il Parlamento di che tipo sono?
- Quanto è utile la GEMAP per l'unità amministrativa? Rifarebbe questa conversione?

¹⁶ Cfr. OLOGA, art. 9.

Risultati principali

Figura 2

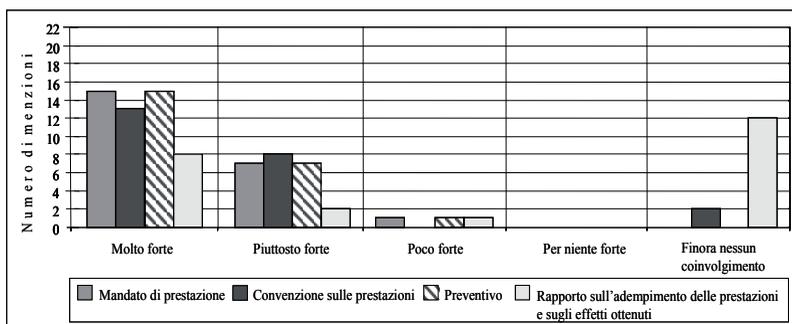
Quanto si sono dimostrati validi gli strumenti GEMAP?



La figura 2 illustra che, secondo la valutazione delle unità amministrative GEMAP, gli strumenti GEMAP – snelliti e maggiormente standardizzati – hanno dato generalmente buoni risultati.¹⁷ Le differenze nella valutazione dei singoli strumenti sono minime, eccetto le convenzioni sulle prestazioni, concluse annualmente tra i dipartimenti e le unità amministrative GEMAP, che sono state valutate in modo leggermente più critico. Ciò potrebbe essere legato al fatto che le convenzioni sulle prestazioni si sovrappongono in parte ai mandati di prestazione, il che è però quasi inevitabile.

Figura 3

Quanto forte è il coinvolgimento della direzione nell'elaborazione degli strumenti?



La figura 3 conferma che gli strumenti GEMAP sono di centrale importanza per la gestione delle unità amministrative GEMAP. La loro elaborazione non viene delegata agli stati maggiori, ma è condotta e sostenuta in misura determinante dalle direzioni.

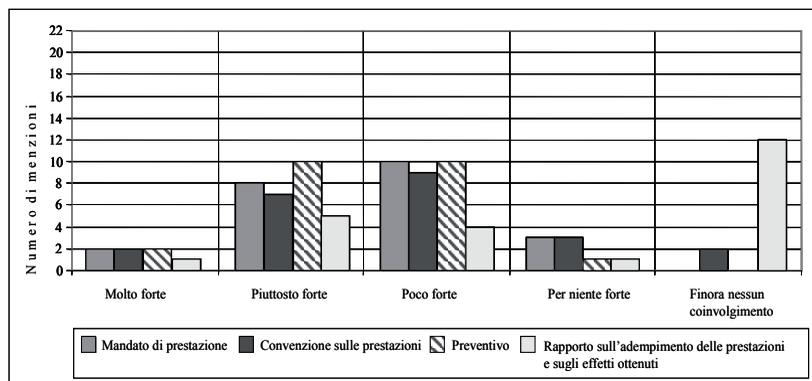
¹⁷ Per le spiegazioni relative a questi strumenti, vedi n. 1.1.2.

Nell'elaborazione del mandato di prestazione e della convenzione sulle prestazioni le direzioni si occupano intensamente dell'orientamento strategico del settore di loro competenza come pure degli obiettivi in materia di prestazioni e risultati che ne derivano. In tal modo si acquisisce, tra l'altro, una comprensione comune dei compiti e si ottiene trasparenza. Ciò contribuisce a sviluppare una cultura aziendale e a migliorare lo scambio interno di informazioni. Secondo l'opinione degli intervistati, il mandato di prestazione è inoltre un buon strumento per la comunicazione esterna e per la legittimazione politica. Per un'unica unità GEMAP del settore TIC l'intensità della collaborazione della direzione all'elaborazione del mandato di prestazione è stato relativizzato perché la gestione strategica in questo settore avviene soprattutto tramite le acquisizioni di prestazioni all'interno dell'Amministrazione e i compiti dei fornitori di prestazioni sono già definiti in dettaglio nell'ordinanza del 26 settembre 2003 (RS 172.010.58) concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale.

Per il Parlamento, il Consiglio federale e l'Amministrazione il preventivo è uno degli strumenti centrali di gestione. È quindi ovvio che le direzioni partecipino in modo determinante anche all'elaborazione del preventivo che deve essere armonizzato con il mandato di prestazione e la convenzione sulle prestazioni. Questo vale anche per il rapporto sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti laddove esso viene già impiegato. Di questo rapporto gli intervistati apprezzano la valutazione delle loro prestazioni da parte del cliente o da parte di altri gruppi interessati. I risultati dell'analisi mostrano dove esiste un potenziale di miglioramento, promuovendo un esame critico dell'attività e contribuendo ad attivare processi di apprendimento organizzativo.

Figura 4

Quanto forte è il coinvolgimento del dipartimento, dell'unità amministrativa superiore nell'elaborazione degli strumenti?

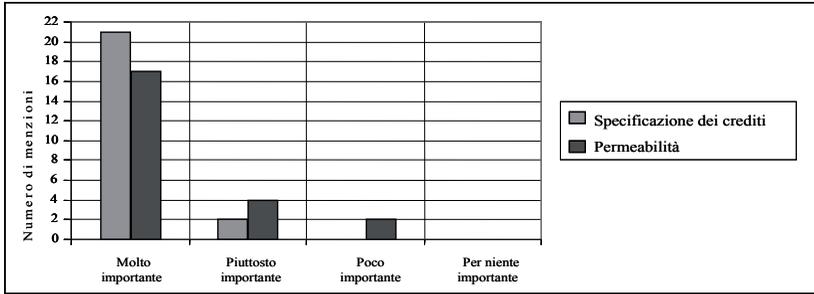


La figura 4 illustra chiaramente che le unità amministrative superiori influiscono con intensità diversa sull'elaborazione degli strumenti di gestione GEMAP. Ciò rispecchia il fatto che non ci sono direttive centrali che stabiliscono quando e in che misura le unità superiori debbano essere coinvolte nella gestione delle unità GEMAP. In linea di principio questo compito deve essere assunto innanzi tutto dalle stesse direzioni GEMAP, se gli Uffici sono «unità amministrative principali» (art. 43 cpv.

1 LOGA). Le unità superiori che partecipano tempestivamente e intensamente alla formulazione della strategia e degli obiettivi dell'unità GEMAP, vi vedono vantaggi rilevanti per quel che concerne la loro funzione di controlling e di vigilanza. Hanno una migliore conoscenza delle attività dell'unità e possono esercitare per tempo la loro influenza orientando l'operato dell'unità.

Figura 5

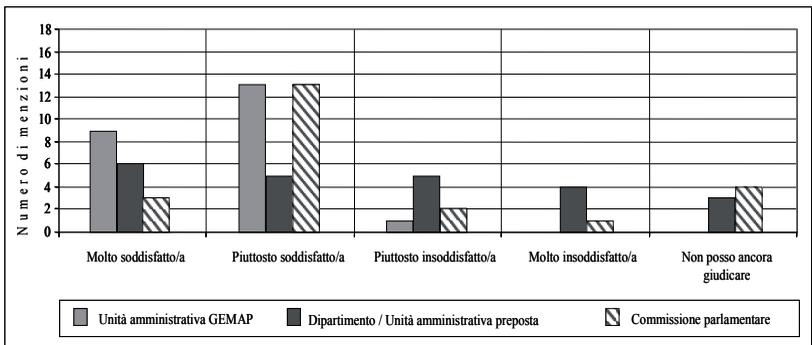
Quanto è importante per lei il preventivo globale?



La figura 5 mostra in modo chiaro che secondo l'opinione degli intervistati il preventivo globale è un elemento centrale e irrinunciabile del modello GEMAP e consente di gestire le unità secondo principi economico-aziendali. Il margine di manovra lasciato alle unità, segnatamente la possibilità di trasferire risorse tra spese per il personale e spese per beni e servizi, permette un impiego flessibile delle risorse a profitto di una fornitura delle prestazioni più efficiente ed efficace. Per gli intervistati è importante anche la possibilità, a determinate condizioni, di poter costituire riserve. La suddivisione del preventivo globale in un preventivo globale I (spese funzionali) e un preventivo globale II (uscite per investimenti) per contro viene valutata piuttosto negativamente. Questa conseguenza, peraltro inevitabile, del nuovo modello contabile è però attenuata dal fatto che nel quadro dei decreti federali concernenti il preventivo le unità GEMAP sono autorizzate a effettuare trasferimenti tra il credito d'investimento e il credito di spesa del preventivo globale.

Figura 6

Quanto è soddisfatto/a della gestione operativa e strategica?



La figura 6 evidenzia innanzi tutto che le unità amministrative GEMAP sono sostanzialmente soddisfatte dei loro processi di gestione operativa e strategica. Gli intervistati sono dell'avviso che i membri della direzione e i quadri si identificano con GEMAP, che attuano una gestione mirata e utilizzano il margine di manovra in modo orientato ai risultati.

Soltanto la metà circa delle unità amministrative GEMAP è soddisfatta della gestione strategica da parte del dipartimento. Questa parte degli intervistati giudica positivo in particolare il margine di manovra concesso loro. Quasi la metà degli intervistati fa notare la relazione critica che intercorre tra i margini di manovra previsti nel modello di gestione GEMAP e certe direttive dipartimentali, ad esempio nell'ambito dei piani di rinuncia a determinati compiti o dei programmi di sgravio. Gli intervistati fanno presente che interventi a breve termine che controllano l'input (ad es. il numero di posti) possono pregiudicare l'efficienza e l'efficacia dell'adempimento dei compiti. Questo mostra chiaramente che gli interventi considerati necessari dal «gruppo aziendale» o dal dipartimento, finalizzati ad esempio al rispetto degli obiettivi finanziari, devono essere adeguati meglio al modello di gestione GEMAP, per quanto ciò sia possibile nel quadro di un modello di gestione duale (GEMAP/senza la GEMAP).

Le unità amministrative GEMAP sono molto soddisfatte della collaborazione con il Parlamento e le sue commissioni. Apprezzano il fatto di potere esporre esaurientemente i compiti, le prestazioni, i risultati auspicati e il fabbisogno di risorse. In tal modo è stato possibile favorire una migliore comprensione e una maggiore accettazione per le attività delle unità GEMAP. A seguito delle reazioni di taluni membri delle commissioni, gli intervistati sono pure dell'avviso che il modello GEMAP facilita loro la trasmissione alle commissioni parlamentari delle informazioni rilevanti per la gestione politica. Essi avvertono un certo disagio nelle commissioni nei confronti del modello GEMAP: lo riconducono al fatto che le possibilità di gestione strategica legate alla GEMAP sono in parte ancora troppo poco conosciute.

Conclusione

Dall'inchiesta effettuata presso le unità amministrative GEMAP emerge in generale un'immagine positiva:

- gli strumenti GEMAP, ottimizzati e standardizzati, hanno dimostrato la loro validità. Creano buoni presupposti per affrontare in modo approfondito le questioni dell'orientamento strategico e della fornitura efficiente di prestazioni;
- fondamentale in quest'ottica è il preventivo globale, che può essere considerato la vera spina dorsale del modello di gestione GEMAP;
- le unità GEMAP sono soddisfatte anche dei processi di gestione operativa e strategica. Secondo la loro valutazione, essi possono essere meglio orientati agli obiettivi e ai risultati grazie alla GEMAP. Le unità amministrative GEMAP che hanno una lunga esperienza della GEMAP ritengono che le relazioni con le commissioni parlamentari siano migliorate, anche se il Parlamento fa uso solo in parte delle sue possibilità di gestione strategica;
- più problematiche sono le relazioni con i dipartimenti a causa di certe direttive da parte delle unità superiori, che a volte sono sentite come contrarie al

sistema e che indicano un conflitto latente tra il controllo dell'input e il controllo dell'output;

- l'inchiesta ha infine mostrato che le unità amministrative GEMAP passerebbero nuovamente alla GEMAP, se potessero prendere ancora una volta questa decisione. Il modello di gestione è utile o molto utile per le persone interessate. Promuove l'azione orientata agli obiettivi, crea maggiore trasparenza, incentiva all'impiego economico delle risorse e semplifica l'attestazione e la comunicazione delle proprie prestazioni e dei risultati ottenuti.

2.3.2 Dipartimenti

Domande

Al pari delle unità amministrative GEMAP, anche i dipartimenti/le unità amministrative superiori sono stati intervistati sugli strumenti GEMAP, sulla gestione strategica delle unità GEMAP, sulle relazioni con i dipartimenti e sullo sviluppo del modello GEMAP. Sono state poste essenzialmente le seguenti domande:

- i singoli strumenti GEMAP si sono dimostrati validi? I dipartimenti ricevono, in forma comprensibile, le informazioni più importanti per la gestione strategica? Vengono creati gli incentivi giusti per le unità amministrative GEMAP? Dove sussiste potenziale di miglioramento?
- I processi di gestione operativa e strategica funzionano? Le esigenze dei dipartimenti relative a tale gestione sono cambiate?
- Ci sono differenze nella gestione operativa e strategica delle unità amministrative GEMAP rispetto alle unità gestite nel modo tradizionale?
- Come deve essere sviluppato il modello di gestione GEMAP?

Risultati principali

I dipartimenti/le unità amministrative superiori condividono l'opinione delle unità amministrative GEMAP, secondo cui gli strumenti – migliorati e ulteriormente standardizzati – hanno dati buoni risultati.¹⁸

Essi ritengono che in quanto strumento principale il *mandato di prestazione*

- crea trasparenza,
- si limita agli aspetti essenziali,
- ha una portata adeguata,
- consente una certa comparabilità grazie alla struttura predefinita,
- è un buon strumento per definire compiti e strategie come pure la qualità e la quantità necessarie delle prestazioni da fornire.

È valutata positivamente anche la possibilità di costituire riserve, quale importante incentivo ad agire in modo economico per le unità amministrative GEMAP.

¹⁸ Considerati il carattere aperto delle domande e l'esiguo numero di persone intervistate si rinuncia in questa sede ad un esame quantitativo delle risposte.

Gli strumenti e i processi della GEMAP sono ben sviluppati, armonizzati ed efficaci. A dimostrazione di quanto sostenuto, gli intervistati forniscono i seguenti esempi:

- le unità amministrative GEMAP si occupano delle questioni legate alle prestazioni e ai risultati più intensamente delle unità amministrative non gestite tramite la GEMAP e la consapevolezza dei costi è maggiore. A livello di dipartimento/unità amministrativa superiore l'impiego delle risorse è discusso – eccetto in alcuni singoli casi – in funzione delle prestazioni e dei risultati;
- la GEMAP permette e promuove un dialogo strutturato e orientato agli obiettivi tra il dipartimento/l'unità amministrativa superiore e l'unità amministrativa GEMAP;
- la GEMAP crea maggiore trasparenza. La comprensione reciproca cresce. Le discussioni concernenti la rinuncia a determinati compiti e la riduzione di risorse sono meglio focalizzate.

Si è inoltre constatato che le esigenze nei confronti degli interlocutori nel dipartimento/nell'unità amministrativa superiore e il dispendio per la gestione, in particolare nel controlling, aumentano. I dipartimenti/le unità amministrative superiori si muovono già in direzione di un controlling globale delle prestazioni, dei risultati e delle risorse sono convinti che gli sforzi valgano la pena e che i processi siano accettati da tutti gli interessati. Questo soprattutto perché, secondo l'opinione degli intervistati, l'impiego del modello GEMAP promuove la consapevolezza di un agire efficace. Ad esempio, i rapporti redatti in funzione dei livelli sono focalizzati sui punti rilevanti per le decisioni da prendere a livello direttamente superiore. È tuttavia necessario instaurare una cultura della fiducia delegando sistematicamente i compiti, le competenze e le responsabilità.

Secondo gli intervistati, nei dipartimenti/nelle unità amministrative superiori da cui dipendono direttamente poche unità amministrative GEMAP non si fa ancora una grande distinzione tra la gestione di unità amministrative GEMAP e la gestione di unità amministrative senza la GEMAP.

In occasione dei dibattiti nelle commissioni parlamentari, i dipartimenti e le unità amministrative GEMAP hanno constatato una certa insicurezza nei confronti della GEMAP. Essi suppongono che l'elevato carico di lavoro e il poco tempo solitamente a disposizione per dibattere i mandati di prestazione, i preventivi e i rapporti delle unità amministrative GEMAP facciano sì che i parlamentari non sfruttino a sufficienza le loro possibilità di orientare l'operato delle unità amministrative. Secondo l'avviso degli intervistati la discussione che si impone a questo livello spesso non avviene.

Conclusione

In base alle loro esperienze gli intervistati dei dipartimenti/delle unità amministrative superiori giungono alla conclusione che gli strumenti e i processi della GEMAP si sono dimostrati validi. Essi permettono loro un dialogo strutturato e orientato agli obiettivi che migliora la gestione. La maggiore trasparenza delle risorse e delle prestazioni ha generalmente promosso un operato efficace. Alla luce dei vantaggi realizzati, l'onere supplementare e le maggiori esigenze nei confronti degli interessati appaiono giustificati. Gli strumenti GEMAP vengono pertanto utilizzati in parte anche per le unità amministrative non gestite tramite la GEMAP.

I dipartimenti vedono un potenziale di sviluppo soprattutto in un ulteriore avvicinamento dei due sistemi di gestione esistenti. Secondo gli intervistati, a seguito del dibattito sul mandato di prestazione e sul preventivo globale alcuni dipartimenti ritengono ipotizzabile una gestione strategica globale dei compiti e delle risorse, analoga al modello di gestione GEMAP, per tutte le unità amministrative.

2.3.3 Parlamento

Domande

Come le unità amministrative GEMAP e i dipartimenti/le unità amministrative superiori, anche i membri del Parlamento sono stati intervistati sugli strumenti GEMAP, sulla gestione operativa e strategica come pure sull'interazione tra questi elementi. L'accento è stato posto sulle domande relative alla collaborazione tra Esecutivo e Legislativo e alla gestione strategica e alla vigilanza del Parlamento. In particolare sono state formulate le seguenti domande:

- L'introduzione della GEMAP ha modificato in seno alle unità amministrative GEMAP le relazioni tra Parlamento e Governo e la vigilanza del Parlamento sull'Amministrazione?
- Le possibilità di gestione strategica sono conosciute? Gli strumenti funzionano? Come vengono impiegati? Come è valutata la forma attuale dei rapporti?
- Il fabbisogno di informazione e le esigenze della gestione sono cambiati?
- Vi è una focalizzazione sulle questioni strategiche?
- Quali aspetti della collaborazione possono essere migliorati?
- Il Parlamento ritiene adeguati il concetto e gli strumenti GEMAP per una gestione amministrativa orientata ai risultati?
- Come avviene la collaborazione in seno al Parlamento?
- Qual è la valutazione generale della GEMAP?

Risultati principali

La valutazione generale degli intervistati è sostanzialmente positiva. La maggioranza crede che l'attuazione sia sulla buona strada e che funzioni. Poiché la GEMAP non è un tema di grande attualità, gli intervistati non conoscono tutti i dettagli. Sono stati definiti punti forti del modello GEMAP gli incentivi positivi per il personale e il maggiore margine di manovra per l'Amministrazione. Anche la concentrazione sugli obiettivi strategici perseguita dal Consiglio federale e dal Parlamento è giudicata positivamente. Alcuni intervistati hanno ancora qualche incertezza per quel che concerne la delimitazione della GEMAP, lo scorporo di unità amministrative e la questione del rapporto costi-benefici. In merito agli strumenti e ai processi gli intervistati si sono espressi nel modo seguente.

Strumenti di gestione strategica

- *Rendiconto finanziario (preventivo e consuntivo)*: il grado di conoscenza del rendiconto finanziario varia notevolmente. In particolare i membri delle commissioni delle finanze e gli intervistati che siedono da più tempo in Par-

lamento conoscono bene la presentazione della GEMAP nel preventivo e nel consuntivo, mentre altri hanno poca dimestichezza con il rendiconto e conoscono poco le differenze rispetto alla presentazione tradizionale.

La *qualità formale* del rendiconto finanziario (presentazione, lingua, articolazione, comprensibilità) è generalmente valutata in modo positivo dagli intervistati. Hanno tuttavia criticato tre punti: la presentazione formale (lunghezza, forma) delle singole unità amministrative GEMAP è spesso troppo differenziata, la comparabilità con l'anno precedente non è sempre garantita¹⁹, manca una presentazione generale delle unità GEMAP e talvolta viene utilizzato un linguaggio specialistico difficilmente comprensibile.

Secondo gli intervistati la discussione in merito al *contenuto* del rendiconto finanziario è molto differenziata. Il relatore della commissione delle finanze e la sottocommissione competente esaminano solitamente il rendiconto finanziario, l'intensità dei dibattiti è però molto inferiore in confronto a quella dei dibattiti nelle sottocommissioni GEMAP precedenti (queste trattavano tutti i rendiconti finanziari delle unità amministrative GEMAP). I membri del Parlamento da più lunga data sostengono che negli anni Novanta i rendiconti finanziari GEMAP erano oggetto di una trattazione più approfondita nelle commissioni delle finanze. Oggi l'effetto «novità» della GEMAP è meno presente. Una discussione sugli obiettivi, sulle prestazioni e sulle risorse ha luogo solo in casi eccezionali.

Una parte degli intervistati ritiene le *possibilità di gestione strategica* migliori rispetto al preventivo tradizionale. Esse tuttavia non sono utilizzate interamente. Altri intervistati credono che la preventivazione tradizionale e quella conformemente alla GEMAP presentino pressoché lo stesso potenziale in termini di orientamento strategico. Secondo tutti gli intervistati, il preventivo globale non ha determinato un notevole aumento dell'onere amministrativo.

Gli intervistati sono inoltre dell'avviso che il rendiconto finanziario delle unità amministrative GEMAP non sia meno comprensibile della presentazione tradizionale. Il rendiconto finanziario è definito *accessibile a un Parlamento di milizia*. Tuttavia, esso deve garantire chiarezza e continuità e richiede un certo livello di conoscenze specialistiche.

- *Mandato di prestazione*: la maggior parte degli intervistati conosce il mandato di prestazione. La qualità formale e del contenuto è valutata in modo diverso. Per circa la metà degli intervistati il contenuto è ben comprensibile. Per gli altri intervistati il mandato di prestazione può essere migliorato in diversi punti: vengono menzionati la lunghezza, la mancanza di un riassunto o la comprensibilità della formulazione degli obiettivi per una persona non specialista.

Secondo gli intervistati la trattazione dei mandati di prestazione si svolge in modo diverso; alcuni mandati vengono discussi solo brevemente nella commissione legislativa competente, altri sono più scottanti dal punto di vista del contenuto e ne nasce una discussione politica. Inoltre la presidenza della commissione esercita la sua influenza sulla portata del dibattito inerente ai mandati di prestazione determinando la lista dei punti all'ordine del giorno e

¹⁹ Una conseguenza del passaggio al NMC.

i lavori preliminari dei Servizi del Parlamento. Occorre evidenziare che le commissioni legislative non chiedono al Consiglio federale quasi alcuna modifica dei mandati di prestazione. Secondo l'opinione degli intervistati ciò potrebbe avere i seguenti motivi:

- alcuni mandati di prestazione sono incontestati dal punto di vista del contenuto e passano dalle commissioni senza troppe discussioni;
- per i settori di compiti più complessi ai membri del Parlamento manca il tempo per trattare in modo più approfondito i mandati di prestazione;
- alcuni intervistati ritengono infine, che i Servizi del Parlamento non forniscano sufficiente sostegno in occasione dei dibattiti sui mandati di prestazione.

L'*accessibilità dei mandati di prestazione a un Parlamento di milizia* è considerata data, in particolare quando i mandati di prestazione saranno corredati di un riassunto.

- *Mozione concernente il mandato di prestazione*: la mozione quale strumento obbligatorio per emanare un mandato di prestazione o per modificarlo era conosciuta soltanto dalla metà degli intervistati e sinora non ha mai dovuto essere utilizzata nel contesto dei mandati di prestazione. Poiché prima di adottare un mandato di prestazione occorre consultare le commissioni parlamentari e il Consiglio federale ha sempre tenuto conto dei pareri nell'elaborazione dei mandati di prestazione, non vi è stata finora occasione di intervenire con una mozione.
- *Rapporto sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti*: nel 2007 sono stati allestiti i primi rapporti sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti, motivo per cui erano conosciuti soltanto da due intervistati. Per ottenere nondimeno una valutazione, si è sottoposto al giudizio degli intervistati un rapporto di questo tipo. Su questa base è possibile affermare quanto segue: l'idea all'origine dei rapporti sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti, vale a dire la verifica del raggiungimento degli obiettivi un anno prima dello scadere del mandato di prestazione quale presupposto per il nuovo mandato, viene valutata in modo positivo ed è ben accetta. Il rilevamento delle reazioni dei clienti viene espressamente approvato. La struttura dei rapporti è considerata generalmente positiva, il linguaggio comprensibile e chiaro. Per contro viene criticata la loro lunghezza.

Processi di gestione strategica

La GEMAP può ripercuotersi sui processi di gestione strategica nelle Camere federali, tra le Camere e il Governo e tra le Camere e l'Amministrazione. Le interviste hanno fornito i seguenti dati:

- *collaborazione tra le commissioni*: nel quadro della GEMAP i contatti tra le commissioni di vigilanza e legislative si concentrano innanzi tutto sulla procedura di corapporto delle commissioni di vigilanza alle commissioni legislative. Secondo gli intervistati essa si svolge in maniera insoddisfacente. Il tempo per un parere delle commissioni di vigilanza all'attenzione delle commissioni legislative non è sufficiente. I commenti delle commissioni della gestione sui mandati di prestazione sono rari. Dal canto loro, finora le commissioni legislative non hanno mai espresso un parere sul rendiconto finanziario. Complessivamente lo scambio tra le commissioni è contenuto;

- *collaborazione tra Esecutivo e Legislativo*: secondo l'opinione degli intervistati l'introduzione della GEMAP non ha pressoché ripercussioni sulla collaborazione tra le Camere federali e il Consiglio federale nei settori gestiti tramite la GEMAP. Al Parlamento non sono state sottratte le sue possibilità di gestione strategica. Per gli intervistati i motivi risiedono nel fatto che per i dibattiti sui mandati di prestazione nelle commissioni legislative è riservato troppo poco tempo o che i consiglieri federali competenti non hanno potuto essere presenti personalmente. Inoltre, le unità amministrative GEMAP operano soprattutto in settori di compiti che attualmente godono di un'attenzione politica minore o amministrano budget relativamente ridotti;
- *collaborazione tra le Camere federali e l'Amministrazione*: la maggior parte dei parlamentari intervistati non ha rilevato alcuna perdita di competenza per quanto riguarda la vigilanza delle unità amministrative GEMAP. Queste hanno la fama di essere gestite in modo più efficiente di altre. Al contempo una parte degli intervistati ha constatato una maggiore distanza soggettiva nei confronti delle unità amministrative GEMAP. Poiché ha definito obiettivi chiari, il Parlamento non deve più esaminare le unità «con la lente d'ingrandimento», ma ha la possibilità, a seconda delle circostanze, di analizzare attentamente singole unità.

Conclusione

La maggioranza degli intervistati esprime un parere sostanzialmente positivo nei confronti della GEMAP ed è dell'avviso che l'attuazione funzioni. Quali punti forti della GEMAP vengono indicati gli incentivi positivi per il personale, il maggior margine di manovra per l'Amministrazione nonché la concentrazione sugli obiettivi strategici perseguita dal Consiglio federale e dal Parlamento.

Gli strumenti sono stati accolti bene in Parlamento. La trattazione del preventivo e del consuntivo non comporta un dispendio sensibilmente maggiore di quello che si ha nel settore non gestito tramite la GEMAP. I mandati di prestazione sono migliorati dal punto di vista del contenuto e della forma, in parte sono però ancora visti come troppo ampi e troppo tecnici. Complessivamente sono considerati accessibili a un Parlamento di milizia.

La collaborazione delle Camere federali con il Consiglio federale e l'Amministrazione non è cambiata di molto con il modello GEMAP. Non si è osservata alcuna limitazione delle possibilità di gestione strategica. I processi nel Parlamento, segnatamente la trattazione dei mandati di prestazione, possono tuttavia essere migliorati. Nella coordinazione delle scadenze tra le commissioni legislative e di vigilanza bisognerebbe cercare delle possibilità per ovviare al poco tempo a disposizione.

2.4 Ulteriori indagini e analisi

2.4.1 Verifica trasversale del Controllo federale delle finanze

Domande

Indipendentemente dalla presente valutazione, nel 2007 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha proceduto a una verifica trasversale nel settore GEMAP.²⁰ L'obiettivo consisteva nel valutare se la gestione delle unità amministrative GEMAP da parte dei dipartimenti era sufficiente, ovvero se l'*efficacia della gestione strategica* era ottenuta attraverso un *impiego dei mezzi sostenibile*. La valutazione si è basata sulle risposte alle seguenti domande:

- i dipartimenti utilizzano i rapporti sul controlling delle unità amministrative GEMAP secondo l'articolo 33 OLOGA per orientare l'operato delle unità amministrative GEMAP?
- Quanto costa la redazione dei rapporti sul controlling GEMAP nelle unità amministrative GEMAP?
- Qual è la cronologia degli obiettivi di risparmio concernenti la GEMAP? Quali sono gli obiettivi di miglioramento dell'economicità al posto degli obiettivi di risparmio forfetari del 10 per cento introdotti nel 1996?

Per la verifica, il CDF ha scelto per ogni dipartimento un'unità amministrativa GEMAP la quale dispone di una lunga esperienza nell'ambito della GEMAP (DFI: MeteoSvizzera, DFGP: METAS, DDPS: swisstopo, DFF: Swissmint, DFE: IVI e DATEC: DSN²¹). Quattro delle sei unità considerate non sono assoggettate direttamente al dipartimento, bensì a un Ufficio o un aggruppamento. La verifica si è basata su analisi di documenti, rilevamenti e interviste presso le unità amministrative GEMAP, le relative unità amministrative superiori, le Segreterie generali e la direzione del programma GEMAP dell'AFF.

Risultati principali

Riguardo all'*utilizzo dei rapporti sul controlling*, il CDF precisa che il rapporto GEMAP è organizzato in modo finalizzato. Anche secondo le unità superiori la qualità descrittiva dei rapporti è buona, sebbene in alcuni punti vi siano ancora formulazioni molto ampie e talvolta poco chiare. Il rendiconto orale complementare è quindi di grande importanza. Inoltre il CDF rileva che le unità amministrative GEMAP ricevono sistematicamente dalle unità superiori un riscontro sui rapporti redatti. Di norma queste valterebbero ampiamente le informazioni messe a disposizione evitando un mero controllo degli input. Si constata altresì che il controlling delle unità superiori si basa in ampia misura sui rapporti GEMAP ricorrendo solo limitatamente ad altre informazioni. Ciò lascia intendere che i rapporti GEMAP siano stati applicati come strumento di gestione strategica. Secondo il CDF anche le unità GEMAP hanno utilizzato intensamente i rapporti GEMAP. Queste sarebbero soddisfatte della loro qualità descrittiva e se corressero il rischio di non raggiungere l'obiettivo adotterebbero esse stesse misure correttive.

²⁰ Controllo federale delle finanze, 2007.

²¹ Dal 1° gennaio 2009 ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria.

Il CDF valuta in modo critico il fatto che gli obiettivi tecnici nei mandati di prestazione e nelle convenzioni sulle prestazioni siano formulati perlopiù o in parte unicamente dalle unità amministrative GEMAP. In molti casi, continua il CDF, le mancate conoscenze specialistiche ostacolano la valutazione degli obiettivi da parte delle unità superiori. Il modello GEMAP non sarebbe tuttavia la causa, al contrario, esso creerebbe una base che consente di discutere, a tutti i livelli, in modo sistematico l'attività dell'unità amministrativa.

Il CDF stima i *costi dei rapporti* a mediamente 30'000 franchi circa all'anno per ogni unità amministrativa ($\leq 0,1\%$ del preventivo globale). Costi che considera accettabili alla luce dell'utilità dei rapporti GEMAP, richiamando l'attenzione soprattutto sul fatto che anche se si rinunciassero agli strumenti GEMAP, non si risparmierebbe lo stesso importo poiché questi dovrebbero essere sostituiti con altri strumenti di reporting.

Il CDF giudica positiva anche la sostituzione degli *obiettivi di risparmio* stabiliti in origine per le unità amministrative GEMAP (cfr. riquadro in n. 2.4.3) con un *obiettivo di economicità*. Il principio di economicità sancito nella legge applicabile all'intera Amministrazione corrisponderebbe ai principi GEMAP i quali non mirano in primo luogo al conseguimento di risparmi, bensì a maggiori risultati (controllo degli output invece degli input). Il CDF constata in merito che la definizione di indicatori concreti costituisce un fattore rilevante di successo per una chiara rappresentazione dell'evoluzione dell'economicità.

Conclusione

Il rapporto del CDF dà un'immagine complessivamente positiva della GEMAP. Giunge in particolare alla conclusione che gli strumenti GEMAP forniscono un quadro adeguato per una gestione sistematica orientata agli obiettivi e ai risultati come pure per un controlling in funzione dei livelli. Il CDF rinuncia a raccomandazioni concrete per l'attuazione e lo sviluppo ulteriori del modello GEMAP rinviando tuttavia a due punti per lui particolarmente importanti:

- rileva che l'effettiva garanzia del maggiore margine di manovra previsto nel modello GEMAP e il conseguente trasferimento della responsabilità operativa rientrano tra i fattori di successo della GEMAP. Questo margine non può essere ridotto;
- raccomanda però una maggiore partecipazione dei dipartimenti alla formulazione degli obiettivi. Nota che l'utilizzo regolare di tutti gli strumenti GEMAP per orientare l'operato delle unità GEMAP non viene ostacolato solo dalle lacune parziali nelle conoscenze specialistiche, bensì anche dal contesto eterogeneo caratterizzato dalla coesistenza del modello GEMAP e del classico modello di gestione dell'Amministrazione federale.

2.4.2 Inchiesta concernente il personale

Domande

Nel 2007 e nel 2009, nell'Amministrazione federale è stata condotta un'ampia inchiesta concernente il personale. Per la valutazione del programma GEMAP ci si è chiesto se le risposte delle unità amministrative gestite in modo convenzionale si

distinguono da quelle del settore GEMAP. Questa ulteriore valutazione si è fondata sulla seguente ipotesi:

grazie ai loro strumenti di gestione le unità amministrative GEMAP si distinguono dalle altre unità amministrative per:

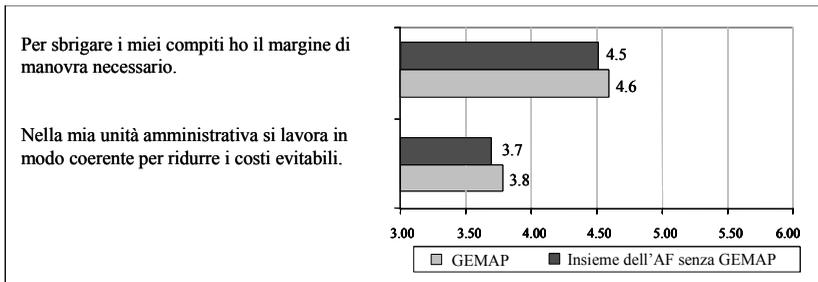
- il margine di manovra individuale,
- la cultura della prestazione e l'efficienza interna,
- l'orientamento agli obiettivi e la misurazione degli obiettivi a livello istituzionale,
- l'orientamento agli obiettivi e la valutazione delle prestazioni a livello individuale,
- soddisfazione sul lavoro e legame che unisce il collaboratore al datore di lavoro.

Risultati principali

L'analisi dei dati delle inchieste concernenti il personale condotte nel 2007 e nel 2009 conferma ampiamente questa ipotesi. Le illustrazioni riportate di seguito mostrano la valutazione media, emersa dall'inchiesta 2009 concernente il personale, delle unità amministrative GEMAP rispetto a quella dell'insieme delle unità dell'Amministrazione federale centrale non gestite tramite la GEMAP.

Figura 7

Margine di manovra / cultura della prestazione



I collaboratori delle unità GEMAP dispongono, secondo la loro stessa opinione, di più margine di manovra individuale rispetto ai collaboratori delle altre unità dell'Amministrazione federale. Un sufficiente margine di manovra è una condizione indispensabile per operare in modo efficace ed efficiente. Inoltre è un fattore importante per la soddisfazione sul lavoro e per il legame tra i collaboratori e il datore di lavoro. Anche la consapevolezza dei costi sembra avere un ruolo importante nelle unità GEMAP, probabilmente a conferma che l'obiettivo generale di economicità nei mandati di prestazione genera effetti positivi. Tuttavia, la differenza rispetto alle unità non gestite tramite la GEMAP non è molto grande e, secondo le persone interrogate, la consapevolezza dei costi complessivamente non è elevata, ma è cresciuta leggermente dal 2007.

Figura 8

Orientamento agli obiettivi / misurazione degli obiettivi a livello istituzionale

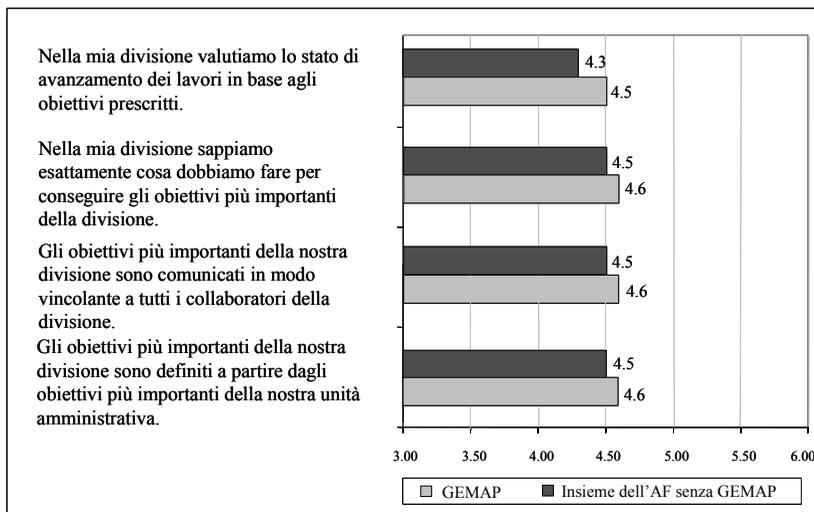
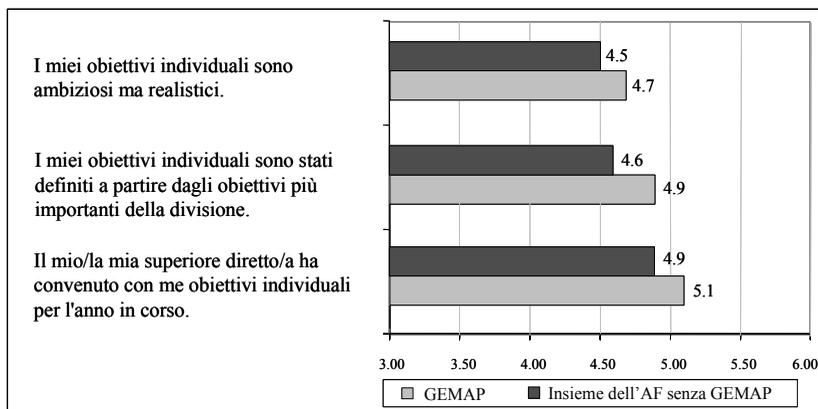


Figura 9

Orientamento agli obiettivi / valutazione delle prestazioni a livello individuale

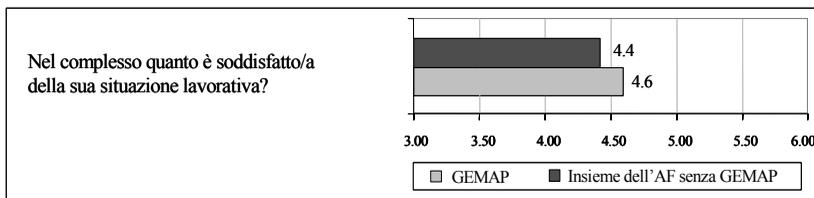


Sia per l'orientamento agli obiettivi a livello istituzionale sia per quello a livello individuale, le unità amministrative GEMAP ottengono secondo le valutazioni dei collaboratori risultati migliori rispetto alle altre unità dell'Amministrazione federale. Le persone interrogate ritengono, tra l'altro, anche di essere informate meglio e valutate in modo più leale.

Il maggior orientamento agli obiettivi influisce, nella stessa misura del maggior margine di manovra, sulla soddisfazione sul lavoro e sul legame che unisce il collaboratore al datore di lavoro. Rispetto al 2007 il grado di soddisfazione ha potuto essere complessivamente migliorato; anche nel 2009 è sensibilmente superiore nel settore GEMAP.

Figura 10

Soddisfazione sul lavoro



Conclusioni

La valutazione complementare delle inchieste 2007 e 2009 concernenti il personale evidenzia che le unità amministrative GEMAP rispetto a quelle gestite in modo convenzionale riescono a promuovere meglio il margine di manovra individuale, la cultura della prestazione, l'orientamento agli obiettivi, la consapevolezza dei costi, la soddisfazione sul lavoro nonché il legame tra collaboratore e datore di lavoro.

Segnatamente per quanto concerne la valutazione dell'orientamento agli obiettivi e alle prestazioni è possibile riscontrare notevoli vantaggi rispetto alla gestione tradizionale. Di grande importanza sono anche i superiori diretti i quali evidentemente prestano la dovuta attenzione all'orientamento agli obiettivi nella gestione dei loro collaboratori.

La maggiore soddisfazione sul lavoro dei collaboratori delle unità amministrative GEMAP evita la fluttuazione di personale e, di conseguenza, permette di ridurre i costi. Essa può esercitare un effetto positivo anche sull'orientamento alle prestazioni dei collaboratori, la cui promozione rappresenta uno degli obiettivi principali del modello di gestione GEMAP.

2.4.3 Monitoraggio

Domande

L'Amministrazione federale delle finanze conduce un monitoraggio a seguito della significativa estensione della GEMAP al 1° gennaio 2007. L'obiettivo è osservare gli sviluppi nel settore GEMAP per riconoscere tempestivamente evoluzioni indesiderate e poterle affrontare nel gruppo interdipartimentale GEMAP. L'osservazione comprende in particolare gli aspetti finanziari ed economico-aziendali che, per quanto possibile, vengono completati con informazioni dai contenuti di qualità. Le osservazioni sono valutate periodicamente in collaborazione con le unità amministrative.

Nell'osservazione *ex post* sono prese in considerazione le unità amministrative che dispongono di almeno cinque anni di esperienza con il modello GEMAP. Ciò valeva

nel 2008 per undici unità: MeteoSvizzera, METAS, UFSPPO, swisstopo, UCC, Swissmint, Agroscope, Istituto nazionale di allevamento equino, IVI, ZIVI e UFCOM. Nell'osservazione ex ante sono comprese tutte le unità GEMAP. Laddove è possibile e sensato, i risultati dello sviluppo globale sono confrontati con l'evoluzione dell'insieme dell'Amministrazione federale centrale.

Nel presente rapporto sono esposti i risultati delle seguenti domande concernenti esclusivamente l'osservazione ex post delle summenzionate undici unità amministrative GEMAP:

- come evolvono le uscite e le entrate? È cambiato il grado di autofinanziamento?
- Come è cambiata la composizione delle uscite funzionali? Le unità sfruttano il margine di manovra per effettuare trasferimenti all'interno del preventivo globale tra le retribuzioni del personale, le uscite per beni e servizi e le uscite d'esercizio?
- Come sono stati raggiunti gli obiettivi sotto il profilo dei contenuti?

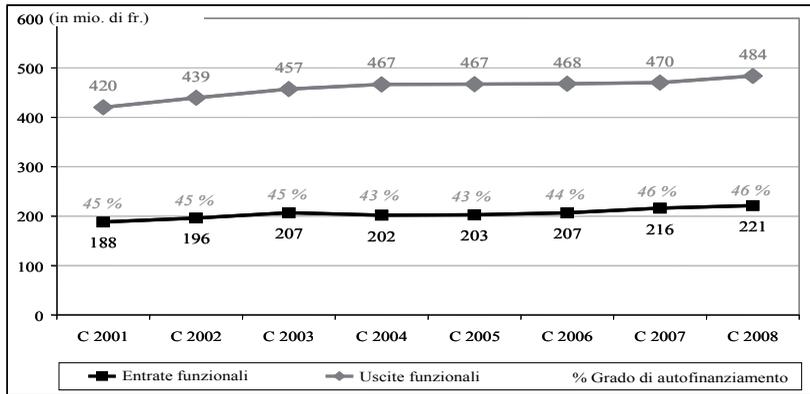
Dall'obiettivo di risparmio all'obiettivo di economicità

Nel primo periodo del mandato di prestazione le unità amministrative GEMAP dovevano adempiere un obiettivo di risparmio unico del 10 per cento commisurato al piano finanziario vigente. Tutte le unità hanno effettuato i previsti risparmi ad eccezione dell'UCC. A causa del continuo aumento dei compiti, l'UCC non è riuscito a raggiungere l'obiettivo di risparmio riducendo i costi. In compenso, nell'allora mandato di prestazione è stato definito e attuato un obiettivo di risparmio volto a ridurre i costi per ogni unità di prestazione. Dal 2001 il Consiglio federale rinuncia a questi obiettivi di risparmio forfetari. Per contro, esso ha imposto ai dipartimenti l'obiettivo generale di economicità. La fissazione di obiettivi per il miglioramento dell'economicità deve orientarsi al potenziale effettivamente disponibile. Per questo motivo nei mandati di prestazione il miglioramento dell'economicità o l'adempimento efficiente dei compiti è definito sempre come obiettivo principale. Per conseguire questo obiettivo, nelle convenzioni annuali sulle prestazioni concluse tra i dipartimenti e le unità amministrative GEMAP devono essere stabiliti indicatori appropriati. Il miglioramento dell'economicità deve figurare anche nelle domande per la costituzione di riserve generali e nelle verifiche del CDF.

Risultati principali

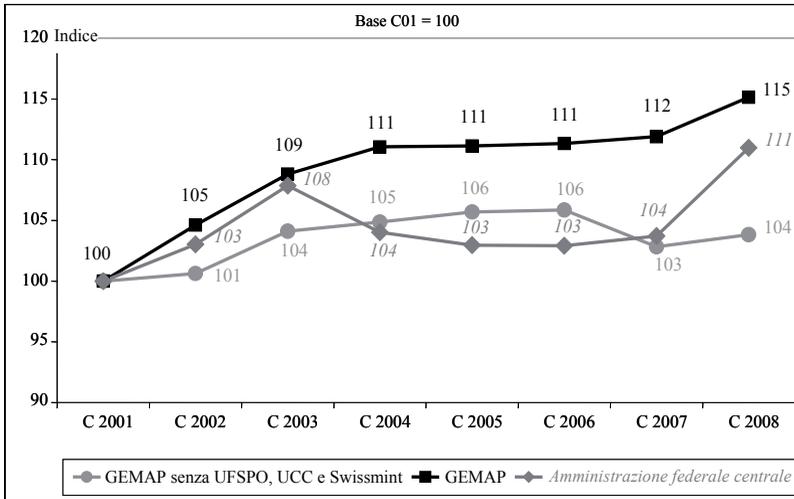
Figura 11

Entrate e uscite funzionali



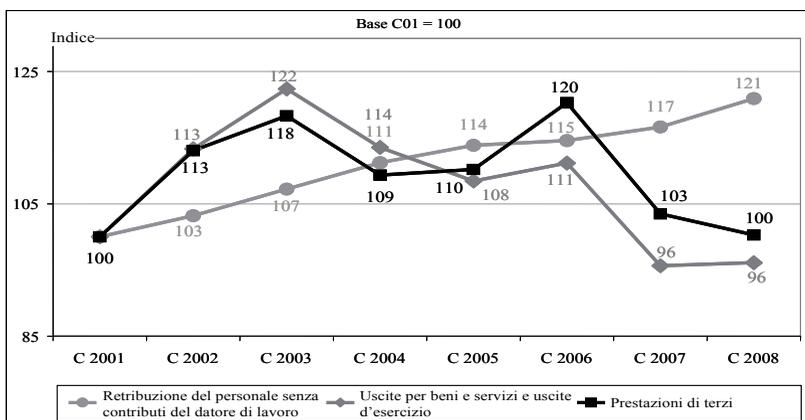
Le *entrate funzionali* delle undici unità amministrative GEMAP summenzionate sono aumentate in media dal 2001 al 2008 annualmente del 2,37 per cento e le uscite del 2,03 per cento. La progressione delle uscite è stata quindi leggermente superiore al rincaro medio in questo periodo, pari all'1,05 per cento. Tuttavia nel complesso l'evoluzione può essere considerata moderata. Il *grado di autofinanziamento* (rapporto tra entrate funzionali e uscite funzionali) è rimasto invariato durante l'intero periodo, ossia intorno al 45 per cento, anche se dal 2005 è aumentato leggermente. Tra l'altro non si è registrato un incremento maggiore anche perché considerazioni politiche hanno indotto a una certa prudenza nell'offrire prestazioni commerciali.

Evoluzione delle uscite funzionali



Le uscite funzionali delle undici unità amministrative GEMAP sono aumentate fino al 2003 parallelamente alle uscite di tutte le altre unità amministrative. In seguito si è osservato un maggiore divario riconducibile in particolare a un potenziamento degli effettivi dell'UFSP e dell'UCC. Entrambe le unità GEMAP hanno fornito notevoli prestazioni supplementari in seguito al forte incremento della domanda. Un ulteriore motivo è il rialzo repentino del fabbisogno di monete circolanti da parte della Banca nazionale che ha costretto Swissmint ad estendere notevolmente i suoi programmi di coniazione. Senza UFSP, UCC e Swissmint, l'incremento medio annuo del settore GEMAP corrispondeva durante l'intero periodo circa a quello dell'Amministrazione federale (il forte aumento delle uscite nell'Amministrazione federale centrale tra il 2007 e il 2008 è una conseguenza degli adeguamenti legati alla perequazione finanziaria: uscite esposte prima nel settore del riversamento ora nel settore proprio).

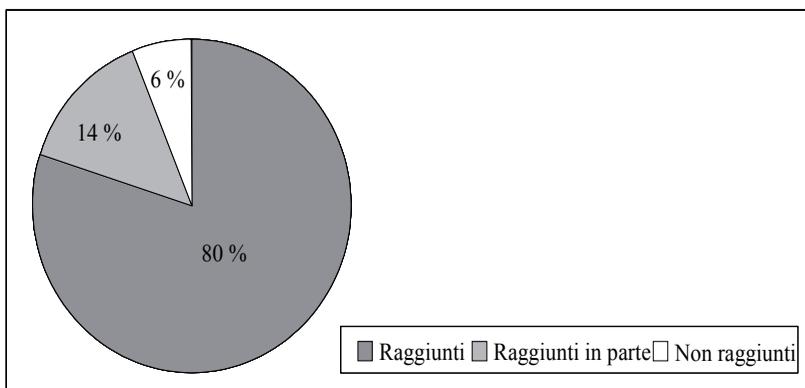
Composizione delle uscite funzionali



La composizione delle uscite funzionali delle undici unità amministrative GEMAP è cambiata notevolmente negli ultimi anni. La retribuzione del personale è aumentata mediamente del 2,75 per cento all'anno. Ciò è riconducibile, da un lato, agli effetti salariali (rincaro, aumento del salario reale) e, dall'altro, all'incremento quantitativo delle prestazioni supplementari e all'assunzione di personale proprio per fornire tali prestazioni anziché acquistarle. L'effettivo nel settore GEMAP è aumentato di circa 150 posti (2001: 2551 posti a tempo pieno, 2008: 2698). Non considerando l'UFSP0 e l'UCC, esso è diminuito di 86 posti, a seguito principalmente degli adeguamenti strutturali di Agroscope. L'aumento della retribuzione del personale è stato compensato per due terzi con la diminuzione delle uscite per beni e servizi e uscite d'esercizio (-0,57%) e con entrate supplementari. Senza la progressione quantitativa dovuta alle prestazioni supplementari, l'incremento si situa nell'ambito del rincaro annuale.

Figura 14

Raggiungimento degli obiettivi



Con il mandato di prestazione alle unità GEMAP vengono assegnati per ogni gruppo di prodotti obiettivi in materia di risultati e prestazioni. Per ogni obiettivo sono fissati degli standard che le unità devono raggiungere nel prossimo periodo. Il conseguimento degli obiettivi deve essere misurabile oggettivamente. In molti casi è effettuata una valutazione da terzi mediante inchieste concernenti i clienti. I risultati che figurano nei rapporti sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti inerenti allo scorso periodo del mandato di prestazione dimostrano che l'80 per cento degli standard è stato raggiunto completamente e il 14 per cento in parte. Il grado di conseguimento degli obiettivi è quindi complessivamente molto alto. Per gli standard che non sono stati raggiunti si è determinato il motivo. Se il motivo non era dovuto a cambiamenti delle condizioni quadro sulle quali non si poteva influire, si sono adottate misure correttive nell'ambito del controlling. Inoltre si effettuano verifiche regolari volte a stabilire se gli standard sono abbastanza ambiziosi (non troppo elevati, non troppo bassi). Anche l'obiettivo stesso è soggetto a un continuo processo di apprendimento. Bisogna osservare che la scelta e la qualità degli obiettivi migliorano di mandato in mandato.

Conclusione

Nell'evoluzione finanziaria le unità amministrative GEMAP non evidenziano nessuno scostamento problematico rispetto all'insieme dell'Amministrazione federale. L'incremento superiore alla media della retribuzione del personale ha varie spiegazioni: l'aumento quantitativo in seguito alla crescente domanda, l'assunzione di nuovi compiti e l'impiego di personale interno invece di quello esterno (più caro). L'impiego di personale supplementare ha permesso di realizzare maggiori ricavi netti, in parte non preventivati, che hanno migliorato il saldo. Si constata inoltre che si fa uso della flessibilità nell'impiego delle risorse offerta nel quadro del preventivo globale. In linea di massima si può presumere che le unità GEMAP operino in modo economico.

3 Evoluzione nei Cantoni, nei Comuni e all'estero

3.1 Modo di procedere e panoramica

Nei loro rapporti le commissioni di vigilanza delle Camere federali hanno chiesto anche una valutazione delle esperienze fatte con la Nuova gestione pubblica (NGP) nei Cantoni e Comuni nonché all'estero. Qui di seguito si ottempera a questo mandato analizzando tuttavia la situazione dei Cantoni e di alcuni Paesi in modo più dettagliato di quella dei Comuni, perché meglio confrontabile con quella dell'Amministrazione federale. Inoltre l'analisi si concentra su un aspetto particolare della gestione amministrativa, ovvero *sulla gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze*. Altri temi trasversali, che hanno acquisito rilevanza sulla scia della NGP come la flessibilizzazione del diritto in materia di personale o l'evoluzione nel settore delle valutazioni politiche, non sono stati esaminati. L'analisi non ha riguardato neanche i cambiamenti istituzionali che negli ultimi anni hanno talora subito una forte accelerazione in campo internazionale (privatizzazioni, scorpori, creazione di agenzie ecc.) oppure l'impegno per un maggiore orientamento al cittadino, attuato in particolar modo con il governo elettronico.

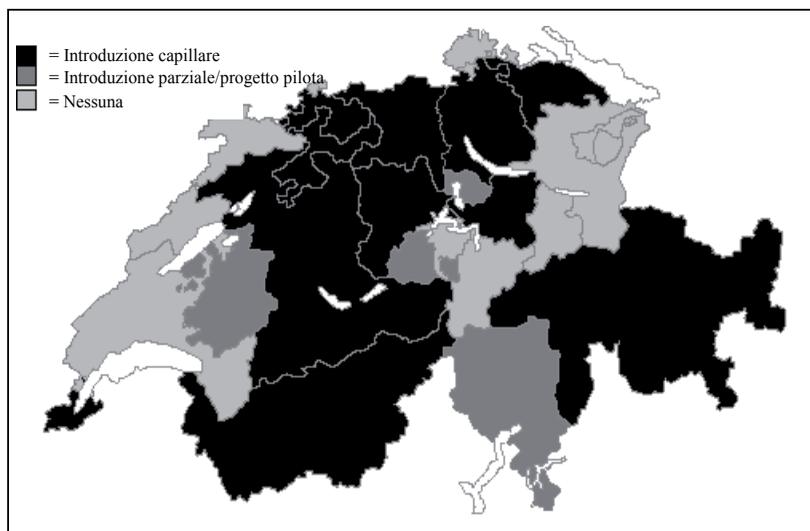
Le parti che seguono si basano sull'analisi di pubblicazioni rilevanti²², su approfondite ricerche in Internet e sull'esame di documenti. Relativamente ai Cantoni è stata redatta una panoramica generale e successivamente i responsabili delle finanze o del progetto dei Cantoni di Berna, Zurigo, Lucerna, Vallese e Argovia sono stati intervistati sui loro programmi di modernizzazione della gestione amministrativa. L'analisi internazionale comprende i modelli di gestione strategica dei Paesi limitrofi, ossia di Germania, Francia e Austria nonché del Regno Unito, dei Paesi Bassi, della Svezia, della Nuova Zelanda e degli USA.

3.2 Cantoni

In questa sede interessa in primo luogo sapere quali Cantoni hanno introdotto la gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze in tutta la loro Amministrazione centrale o almeno in una parte di essa. Successivamente vengono illustrati in modo dettagliato i singoli modelli cantonali. Il quadro complessivo si presenta come segue:

Figura 15

Gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze nei Cantoni svizzeri



Gruppo «Introduzione capillare» (undici Cantoni): Argovia, Berna, Basilea-Campagna, Lucerna, Soletta, Turgovia, Vallese e Zurigo hanno introdotto su vasta scala la gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze. Nei Grigioni e a Svitto il processo di trasformazione si concluderà nel 2010 e nel 2011. Le relative basi giuridiche sono già in vigore. A partire dal 2010 Ginevra intende passare a un

²² Lienhard et al., 2002, Moser/Kettiger, 2004, Rieder/Widmer, 2007, Ritz, 2003, Kettl, 2005, Pollitt/Bouckaert, 2004, Proeller, 2007, Speier-Werner, 2006.

«preventivo in funzione delle prestazioni», ovvero a una gestione orientata ai risultati.

Gruppo «Introduzione parziale/progetto pilota» (quattro Cantoni): nei Cantoni di Friburgo, Zugo e Ticino i mandati di prestazione e i preventivi globali sono assegnati a unità amministrative selezionate. Nel Cantone di Friburgo tutte le unità amministrative devono tenere un catalogo delle prestazioni. Successivamente esse possono passare alla gestione orientata ai risultati con o senza mandato di prestazione.²³ Nel Cantone di Obvaldo prosegue il progetto Projekt NOW (Neue Verwaltungsführung Obwalden) secondo la pianificazione della legislatura 2006–2011. Esso conterrà anche elementi quali i mandati di prestazione e i preventivi globali.

Gruppo «Altre forme di gestione strategica» (undici Cantoni): né Appenzello né Uri prevedono di cambiare il loro modello di gestione strategica. Glarona dispone di una base giuridica per assegnare i mandati di prestazione, ma la applica unicamente all'ospedale cantonale. Nei Cantoni di Giura e Neuchâtel si impiegano diversi elementi della gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze, che però non sono strutturati come sistema generale. Basilea-Città, Vaud, Nidvaldo, Sciaffusa e San Gallo hanno interrotto i loro tentativi di attuare forme di gestione strategica orientate all'efficacia e ai risultati.

Riassumendo si può rilevare che la gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze si è imposta nella maggioranza dei Cantoni. Eccettuato il Cantone di Friburgo, nel quale è stato introdotto un modello graduale, dopo le fasi dei progetti pilota i Cantoni hanno scelto di applicare su vasta scala il nuovo modello oppure di mantenere il modello di gestione tradizionale. Se si considera il volume finanziario, si rileva che – costituiscono un'eccezione i Cantoni di Vaud, Basilea-Città e San Gallo – sono specialmente i Cantoni più piccoli a preferire il modello di gestione tradizionale, seppure completato in taluni settori con elementi delle nuove forme di gestione amministrativa (ad es. con convenzioni pluriennali sulle prestazioni). Le ragioni devono essere rinvenute in primo luogo nella dimensione ridotta dell'Amministrazione e nell'esiguità del volume delle finanze pubbliche che fanno ritenere troppo elevati i costi iniziali per il passaggio alla gestione strategica orientata ai risultati.

Alcuni modelli cantonali di gestione strategica sono brevemente illustrati qui di seguito secondo un'unica griglia.

Cantone di Berna

Legislazione: la nuova legge del 26 marzo 2002 sulla gestione strategica delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLG] vom 26. März 2002) costituisce la base della gestione strategica delle finanze e delle prestazioni orientata ai risultati.

Principi: secondo l'articolo 3 della citata legge il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e l'Amministrazione orientano strategicamente le finanze e le prestazioni e gestiscono le finanze osservando principi orientati alla gestione, all'efficacia, alle prestazioni, ai costi e ai ricavi.²⁴

²³ Cfr. Cantone di Friburgo, legge del 13 settembre 2007 che modifica determinate disposizioni sulla gestione orientata ai risultati (Gesetz vom 13. September 2007 zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung).

²⁴ Cfr. Cantone di Berna, legge del 26 marzo 2002 sulla gestione strategica delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG), art. 64.

*Strumenti*²⁵: il processo concernente la gestione strategica ha inizio con le linee direttive della politica governativa. All'inizio della legislatura il Consiglio di Stato vi stabilisce gli obiettivi e le strategie della sua politica. Il piano finanziario/dei compiti serve a orientare strategicamente a medio termine le finanze e le prestazioni e concerne l'anno del preventivo e i tre anni civili seguenti. Il preventivo consente la gestione strategica a breve termine delle finanze e delle prestazioni, mentre il rapporto di gestione serve da rendiconto dell'attività amministrativa e della gestione finanziaria di un anno civile. Il Consiglio di Stato, le direzioni e gli Uffici esercitano un controlling adeguato e armonizzato tra loro.

Settori di pianificazione e gestione strategica: nel piano finanziario/dei compiti e nel preventivo, 106 gruppi di prodotti (ad es. caccia) sono attribuiti a dieci settori (ad es. direzione dell'economia).

Informazioni concernenti la gestione strategica: nel piano finanziario/dei compiti e nel preventivo figurano informazioni tipiche per i settori di programmazione e gestione strategica: evoluzione futura, obiettivi in materia di risultati e di prestazioni con indicatori, conto corrente, conto degli investimenti e conto dei contributi di copertura.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppi di prodotti e si compongono dei ricavi dopo deduzione dei costi; i contributi statali e i ricavi fiscali/ricavi da multe non sono considerati.

Particolarità: il Gran Consiglio può affidare al Consiglio di Stato mandati per strutturare e determinare il contenuto del preventivo, del piano finanziario/dei compiti e del rapporto di gestione. Con una dichiarazione programmatica il Gran Consiglio può pronunciarsi sul contenuto dei rapporti del Consiglio di Stato (anche sul piano finanziario/dei compiti). Se non può realizzare la dichiarazione programmatica oppure può realizzarla solo in parte, il Governo deve motivarlo al Gran Consiglio.²⁶

Cantone di Zurigo

Legislazione: con l'adozione della legge del 6 giugno 2005 sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione cantonale (Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR]) e della legge del 9 gennaio 2006 sul controlling e la presentazione dei conti (Controlling und Rechnungslegungsgesetz [CRG]) si è conclusa la riforma dell'Amministrazione «wif!». Tali leggi costituiscono la base del nuovo modello di gestione strategica.

Principi: la gestione strategica delle prestazioni e delle finanze deve avvenire nel rispetto dei principi della parsimonia e dell'economicità. Si applicano in particolare i seguenti principi: orientamento alle prestazioni da fornire e ai risultati, correlazione tra prestazioni e mezzi finanziari, preventivazione globale, armonizzazione di compiti, competenze e responsabilità.

²⁵ Cfr. Cantone di Berna, legge del 20 giugno 1995 sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione (Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG]), art. 2a e, Cantone di Berna, legge del 26 marzo 2002 sulla gestione strategica delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG), art. 60–65.

²⁶ Cfr. Cantone di Berna, legge dell'8 novembre 1998 sul Gran Consiglio (Gesetz über den Grossen Rat [Grossratsgesetz; GRG]), art. 52b e 61, testo del 9 febbraio 2004.

*Strumenti*²⁷: le attività statali sono orientate strategicamente attraverso il controlling, che comprende la determinazione degli obiettivi, la pianificazione delle misure, la gestione strategica e il controllo dell'attività statale. Nel piano consolidato finanziario e di sviluppo (Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) sono definiti ogni anno i risultati da conseguire, le prestazioni da fornire e il loro finanziamento per i successivi quattro anni. Il KEF costituisce la base per elaborare il preventivo e determinare il moltiplicatore d'imposta. Il preventivo stabilisce le prestazioni del Cantone e il loro finanziamento per un anno civile. Il progetto di preventivo del Consiglio di Stato corrisponde al primo anno di pianificazione del KEF. Il rendiconto del Consiglio di Stato al Gran Consiglio comprende un rapporto semestrale intermedio sull'evoluzione finanziaria e sulle variazioni importanti della fornitura delle prestazioni nonché un rapporto di gestione annuale con il conto annuale. La pianificazione, la preventivazione, la gestione operativa e l'allestimento del rendiconto possono essere basati su una contabilità analitica.

Settori di pianificazione e gestione strategica: nel KEF che comprende anche il progetto di preventivo, 93 gruppi di prestazioni (ad es. edizione del materiale scolastico) sono assegnati alle sette direzioni (ad es. direzione scolastica) e alla Cancelleria di Stato. Le autorità e l'organizzazione giudiziaria costituiscono altri undici gruppi di prestazioni e gli istituti altri nove. La pianificazione e la gestione strategica concernono anche settori funzionali a livello di direzione interni all'Amministrazione come gli immobili, l'informatica, il personale e l'ambiente.

Informazioni concernenti la gestione strategica: nel KEF e nel progetto di preventivo figurano informazioni tipiche per i settori di pianificazione e gestione strategica: obiettivi e progetti strategici, principali sviluppi, indicatori (risultati, prestazioni/efficienza, economicità), conto economico, conto degli investimenti, fondi e posti per il personale.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppi di prodotti e comprendono il saldo del conto corrente, le entrate e le uscite per investimenti.

Particolarità: con una mozione il Gran Consiglio può obbligare il Consiglio di Stato a calcolare le conseguenze finanziarie di un livello di prestazione alternativo per il successivo preventivo globale oppure a definire nel preventivo globale un obiettivo di prestazione prestabilito per determinati gruppi di prestazioni. Mentre la mozione concerne esclusivamente il preventivo successivo, il Gran Consiglio può con la dichiarazione KEF²⁸ influenzare il periodo consecutivo all'anno di preventivo, chiedendo adeguamenti degli obiettivi in materia di prestazioni e di finanze stabiliti nel KEF. Il Consiglio di Stato può attuarli oppure entro tre mesi dalla decisione del Gran Consiglio indicare i motivi per i quali non può o non intende ottemperare al mandato.

Cantone di Lucerna

Legislazione: in relazione al progetto di riforma WOV il Cantone di Lucerna ha rinunciato a creare una nuova legge o a sottoporre a revisione totale la propria legge

²⁷ Cfr. Cantone di Zurigo, legge del 9 gennaio 2006 sul controlling e la presentazione dei conti (Controlling und Rechnungslegungsgesetz [CRG]), art. 6, 9, 14, 26, 27, 28.

²⁸ In vigore dal 1° ottobre 2007, cfr. Cantone di Zurigo, legge del 9 gennaio 2006 sul controlling e la presentazione dei conti (Gesetz über Controlling und Rechnungslegung), art. 13 cpv. 2 e legge sul Gran Consiglio (Kantonsratsgesetz [KRG]) del 5 aprile 1981, art. 34.

sulle finanze²⁹. Sono state invece adeguate le seguenti leggi in vista dell'introduzione capillare del progetto di riforma il 1° gennaio 2006: la legge del 28 giugno 1976 sull'organizzazione e la gestione del Gran Consiglio (Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates [Kantonsratsgesetz]), la legge del 13 marzo 1995 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (Organisationsgesetz) e la legge sulle finanze del 13 settembre 1977 (Finanzhaushaltgesetz).

Principi: in virtù dell'articolo 2 della legge sulle finanze il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e l'Amministrazione gestiscono le finanze secondo i principi della legalità, dell'urgenza, della parsimonia, dell'economicità, dell'efficacia e della compensazione dei vantaggi (principio di causalità), conformemente alle norme contabili usuali e al principio dell'equilibrio di bilancio.

*Strumenti*³⁰: nel programma di legislatura il Governo stabilisce entro sei mesi dall'inizio del mandato la sua strategia a medio e lungo termine. Essa comprende i nuovi compiti cantonali principali e le risorse necessarie per il loro adempimento, le intenzioni e le considerazioni fondamentali del Governo, le principali misure di attuazione nonché l'ordine di priorità dei progetti da presentare al Gran Consiglio. Il programma di legislatura è inserito nella pianificazione continua annualmente aggiornata e nel piano integrato dei compiti e finanziario (Integrierten Finanz- und Aufgabenplan, IFAP). Esso informa sull'evoluzione ipotizzata dei compiti e delle finanze nei successivi quattro anni. La concretizzazione annuale dell'IFAP avviene con il preventivo e con i mandati di prestazione politici. Il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio un rapporto sull'attività dell'Amministrazione statale (rapporto annuale) inserendolo nel conto annuale. Attraverso il suddetto rapporto il Gran Consiglio è informato anche dell'esecuzione del programma di legislatura.

Settori di pianificazione e gestione strategica: nell'IFAF 51 settori di compiti (ad es. ospedali) sono attribuiti a dieci compiti principali (ad es. sanità). Nel preventivo essi sono suddivisi in 98 gruppi di prestazioni (ad es. ospedalizzazioni extracantonali), che sono poi attribuiti a 42 servizi (ad es. servizio medico cantonale).

Informazioni concernenti la gestione strategica: nell'IFAF figurano informazioni tipiche per i settori di pianificazione e gestione strategica: mandato principale, programma di legislatura, evoluzione generale, indicatori e parametri, conto corrente, conto degli investimenti e contributi statali. Il preventivo fornisce informazioni su mandato principale, obiettivi generali con indicatori, parametri, effettivo di personale, conto corrente, conto degli investimenti, finanziamento per ogni gruppo di prestazione con il credito globale o l'eccedenza di ricavi.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppi di prodotti e comprendono il saldo dei ricavi dopo deduzione dei costi; gli ammortamenti, gli interessi figurativi e le posizioni estranee all'esercizio (ad es. i contributi statali) non sono considerati.

Particolarità: nel modello di gestione strategica si presta particolare attenzione al coordinamento tra la gestione politica e quella operativa da parte dell'Amministrazione. A tal fine, si armonizza per quanto possibile la struttura organizzativa e

²⁹ Tuttavia, con una nuova legge sulla gestione strategica delle finanze e delle prestazioni dovrebbe essere introdotta il 1° gennaio 2011 una forma ottimizzata del modello di gestione strategica descritto. La procedura di consultazione dura sino al 9 settembre 2009. Cfr. http://www.lu.ch/index/finanzen/fd_vernehmlassungen.htm (09.10.2009).

³⁰ Cfr. Cantone di Lucerna, legge del 28 giugno 1976 sull'organizzazione e la gestione del Gran Consiglio (Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates [Kantonsratsgesetz]), art. 78, art. 78a e 80b, testo del 28 aprile 2008.

l'articolazione funzionale delle finanze pubbliche, impostando in maniera possibilmente generalizzata gli strumenti di gestione strategica e assicurando il coordinamento temporale dei processi di tale gestione in modo che le informazioni necessarie siano disponibili tempestivamente e si possa eventualmente reagire. In questo contesto il Gran Consiglio può chiedere con mozioni e postulati modifiche della portata e della qualità della prestazione nonché dell'articolazione dei gruppi di prestazioni.

Cantone del Vallese

Legislazione: con l'introduzione del nuovo modello di gestione strategica il Cantone del Vallese ha rinunciato a creare una nuova legge o a sottoporre a revisione totale la propria legge sulle finanze. Sono state invece adeguate le seguenti leggi in vista dell'introduzione capillare della riforma il 1° gennaio 2006: la legge del 24 giugno 1980 sulla gestione amministrativa e le finanze del Cantone e il loro controllo (Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle), la legge dell'11 maggio 1983 concernente lo statuto dei funzionari e degli impiegati dello Stato del Vallese (Beamtengesetz) e la legge del 28 marzo 1996 sull'organizzazione dei Consigli e sui rapporti tra i poteri (Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten).

Principi: secondo l'articolo 3 della legge sulla gestione amministrativa e le finanze si applicano i seguenti principi alla gestione finanziaria: legalità, equilibrio di bilancio, parsimonia, economicità, urgenza e finanziamento da parte dei beneficiari. La legge stabilisce esplicitamente che nell'attuazione di un progetto, di un compito o di una prestazione bisogna scegliere la variante che garantisce la soluzione economicamente più efficace in considerazione degli obiettivi prestabiliti.

*Strumenti*³¹: nella legge sono definiti gli strumenti fondamentali della gestione dello Stato e dell'Amministrazione, ossia la pianificazione pluriennale integrata, i mandati di prestazione politici, strategici e operativi e i relativi rapporti di controlling. Il primo anno della pianificazione pluriennale integrata corrisponde al preventivo. I mandati di prestazione politici sono concordati tra il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato e sono parte integrante della pianificazione pluriennale integrata e del preventivo. I mandati di prestazione strategici sono concordati tra il Consiglio di Stato e i dipartimenti in attuazione dei mandati di prestazione politici, mentre i mandati di prestazione operativi costituiscono una concretizzazione dei mandati di prestazione strategici e politici tra i dipartimenti e i servizi. Il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio il conto e il rapporto di gestione in cui riferisce sulla sua attività.

Settori di pianificazione e gestione strategica: nella pianificazione pluriennale integrata 13 settori d'intervento (ad es. economia) sono assegnati ai cinque dipartimenti e alla presidenza (ad es. Dipartimento dell'economia e del territorio) nonché alla Cancelleria di Stato. La concretizzazione a livello di preventivo spetta a 41 servizi, ripartiti su sei dipartimenti.

Informazioni concernenti la gestione strategica: nella pianificazione pluriennale integrata figurano informazioni tipiche per i settori di pianificazione e gestione strategica: programma di legislatura, obiettivi politici, misure prioritarie, indicatori delle prestazioni, conto corrente, conto degli investimenti e deficit/eccedenze di finanziamento. Il preventivo fornisce informazioni su obiettivi politici primari e

³¹ Cfr. Cantone del Vallese, legge del 24 giugno 1980 sulla gestione amministrativa e le finanze del Cantone e il loro controllo (Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle), art. 15^{bis}, 15^{ter}, 23, 27.

secondari, misure prioritarie, indicatori delle prestazioni, sussidi, conto corrente, conto degli investimenti, spese/ricavi per gruppi di prodotti/prodotti ed effettivo di personale.

Preventivi globali: il Cantone del Vallese non applica il preventivo globale. Ai servizi è accordato un preventivo articolato in rubriche, nell'ambito del quale il servizio può impiegare in modo flessibile le risorse per ogni gruppo di prodotti e per ogni prodotto.

Particolarità: il Gran Consiglio del Cantone del Vallese ha istituito delle cosiddette commissioni tematiche, ad esempio per le costruzioni e i trasporti. Esse verificano in prima lettura gli affari relativi al loro settore di attività, effettuano regolarmente una valutazione di tale settore e formulano raccomandazioni all'attenzione del Gran Consiglio. Se nell'ambito della verifica del preventivo, la commissione tematica e la commissione delle finanze non presentano osservazioni e nessun gruppo politico solleva obiezioni, non ha luogo né il dibattito né la votazione. Il preventivo è allora tacitamente approvato.

Cantone di Argovia

Legislazione: con la legge dell'11 gennaio 2005 sulla gestione strategica dei compiti e delle finanze orientata ai risultati (Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF]) è stata creata la base per un nuovo modello di gestione strategica.

Principi: secondo il § 2 della citata legge, all'adempimento dei compiti (prestazioni in denaro, in natura e prestazioni di servizi) si applicano i seguenti principi: verifica dell'efficacia e dell'economicità, osservanza del miglior rapporto costi-benefici, esame della necessità e della sostenibilità, criteri per i nuovi compiti: importanza, urgenza, osservanza dell'evoluzione economica, sociale ed ecologica. Le uscite e le entrate devono essere mantenute in equilibrio nel lungo periodo, gli impegni devono essere indennizzati.

*Strumenti*³²: all'inizio di ogni periodo di legislatura il Consiglio di Stato stabilisce le linee direttive dello sviluppo decennale con gli scenari, gli orientamenti e le strategie politiche e le sottopone per conoscenza al Gran Consiglio. Esso³³ predispone il piano finanziario/dei compiti (Aufgaben- und Finanzplan, AFP) per i settori di compiti ad esso assegnati e lo sottopone ogni anno al Gran Consiglio per approvazione. L'AFP riguarda un periodo di quattro anni. Per l'adempimento di nuovi compiti cantonali o le modifiche essenziali di quelli esistenti il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio i rapporti di pianificazione. Il Gran Consiglio può esigere che siano apportate modifiche ai rapporti di pianificazione. Il Consiglio di Stato sottopone ogni anno al Gran Consiglio il progetto di preventivo per decisione, unitamente all'AFP. Redige un rapporto con il conto annuale per i settori di compiti ad esso assegnati e lo sottopone al Gran Consiglio per approvazione.

Settori di pianificazione e gestione strategica: il Gran Consiglio gestisce strategicamente il piano finanziario/dei compiti e il preventivo secondo 42 settori di compiti.

³² Cfr. Cantone di Argovia, legge del'11 gennaio 2005 sulla gestione strategica dei compiti e delle finanze orientata ai risultati (Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF]), art. 10, 11, 12, 13, 25.

³³ Lo stesso documento serve all'organo direttivo dei tribunali e all'Ufficio del Consiglio per trasmettere la loro pianificazione al Gran Consiglio; ciò vale anche per il progetto di preventivo e il rapporto annuale.

Informazioni concernenti la gestione strategica: nel piano finanziario/dei compiti e nel preventivo figurano informazioni tipiche per i settori di pianificazione e gestione strategica: indicatori (contesto, prestazione, finanze e personale), priorità per lo sviluppo e relative misure, obiettivi con indicatori, preventivi globali, piccoli e grossi crediti nonché spese e ricavi commisurati alle prestazioni.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppi di prodotti e comprendono i ricavi dopo deduzione dei costi; i contributi statali e i ricavi fiscali/ricavi da multe non sono considerati.

Particolarità: il Gran Consiglio può influenzare mediante mandato³⁴ i settori e le competenze della gestione strategica del Governo e può in particolare mostrare le ripercussioni delle misure sulla pianificazione finanziaria e dei compiti.

Valutazione del modello argoviese 2009

Il rapporto finale sulla valutazione della gestione dell'Amministrazione orientata ai risultati del Cantone di Argovia³⁵ giunge alla conclusione che:

- *con l'introduzione della gestione dell'Amministrazione orientata ai risultati è stato in generale possibile migliorare la gestione politica. Un elemento centrale a tal fine è costituito dalla pianificazione integrata finanziaria e dei compiti;*
- *è necessario verificare e migliorare continuamente il sistema di gestione strategica (anche relativamente all'attendibilità degli indicatori, alla correlazione tra prestazioni e risorse, all'adeguamento ai diversi compiti nonché alla leggibilità e all'estensione dei documenti);*
- *i vantaggi dei nuovi strumenti di gestione strategica non sono completamente sfruttati specialmente a livello politico e quindi il processo di apprendimento deve continuare.*

Conclusioni

Dalla situazione dei Cantoni svizzeri emerge che la gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze si è affermata in alternativa alla gestione strategica classica. Tranne poche eccezioni i grandi Cantoni hanno introdotto la nuova forma di gestione. Nei piccoli Cantoni si continua ad applicare principalmente la forma tradizionale, talora integrata da alcuni nuovi elementi. Il funzionamento parallelo di due modelli di gestione si trova in pratica unicamente nella fase pilota, mentre successivamente si decide a favore di una delle due forme. Nonostante talune differenze di dettaglio, i modelli di gestione sono molto simili nelle caratteristiche fondamentali:

³⁴ Cfr. Cantone di Argovia, legge del 19 giugno 1990 sull'organizzazione del Gran Consiglio e i rapporti tra il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e il tribunale superiore (Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]), art. 41 e 48.

³⁵ Econcept / Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats, 2009, cfr. anche <http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/evaluationwov.php> (09.10.2009).

- l’ottica orientata ai compiti è diventata sempre più importante rispetto a quella tradizionale che è più istituzionale e orientata ai crediti. Vi è la tendenza ad articolare l’Amministrazione per quanto possibile secondo criteri funzionali (compiti). Il numero delle posizioni del preventivo (programmi, gruppi di prestazioni, gruppi di prodotti ecc.) è tra 40 e 110;
- la pianificazione continua integrata, applicata a medio termine, dei compiti e dei mezzi finanziari ha assunto una grande importanza a livello cantonale. È correlata meglio con i processi e il contenuto del preventivo. Quest’ultimo rimane tuttavia ovunque lo strumento di gestione finanziaria giuridicamente vincolante;
- i progetti a medio termine e i rapporti forniscono informazioni più attendibili sulla gestione strategica a tutti i livelli. Si osserva, infatti, una più stretta relazione di effetti e prestazioni, da una parte, e di mezzi finanziari, dall’altra;
- nel quadro del preventivo si attribuiscono con maggiore frequenza preventivi globali, e nei Cantoni illustrati, perlopiù in modo capillare. Grazie ai possibili riporti di credito si aumenta il margine di manovra dell’Amministrazione. Al contempo la gestione è rafforzata mediante la conclusione di convenzioni sugli obiettivi, sulle prestazioni e sulle risorse che sono armonizzate con i piani a medio termine;
- oltre alle possibilità offerte dagli strumenti finora disponibili come la mozione o il postulato, esistono particolari strumenti di intervento parlamentare (ad es. la dichiarazione di pianificazione nel Cantone di Berna e la mozione relativa alle prestazioni nel Cantone di Zurigo) creati da diversi Cantoni nell’ambito dell’introduzione della gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze. In tal modo i Parlamenti possono influenzare il contenuto delle pianificazioni attuali e future senza tuttavia mettere a repentaglio il principio della separazione del potere legislativo da quello esecutivo. Le possibilità di intervento diretto del Parlamento in materia di finanze e prestazioni sono particolarmente accentuate nei Cantoni di Argovia e Lucerna.³⁶

È prematuro fare un bilancio dettagliato dei risultati delle riforme che di solito sono state legate ad altre modifiche istituzionali e che di regola, dall’inizio della fase pilota fino alla sua piena conclusione, sono durate circa due legislature. Anche se sembra che vi sia stato un miglioramento dei processi e delle informazioni disponibili dopo l’introduzione della gestione strategica integrata delle prestazioni e delle finanze, non si può invece ancora dimostrare il contributo positivo alla qualità delle prestazioni fornite e all’aumento dell’efficacia delle prestazioni amministrative perseguito a lungo termine dalla nuova gestione perché mancano finora conoscenze accertate empiricamente provenienti dalle valutazioni.

3.3 Comuni

La seguente illustrazione dei tentativi di riforma nei Comuni svizzeri si basa in primo luogo sui risultati degli studi condotti nei Comuni negli anni 1994, 1998 e

³⁶ Econcept / Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats, 2009, pag. 54.

2005³⁷ dalle università di Zurigo e Berna nel contesto del programma prioritario «Zukunft Schweiz», un progetto del Fondo nazionale svizzero. I dati sono stati completati da analisi di documenti e da colloqui con gli esperti.

Nei Comuni svizzeri numerose riforme volte a migliorare le prestazioni e l'efficacia sono in fase di attuazione o sono già state attuate. Esse mirano in genere all'introduzione di mandati di prestazione, preventivi globali, definizioni di prodotti e controlling. L'impiego di questi strumenti tipici della gestione amministrativa orientata ai risultati non si adatta ugualmente a tutti i Comuni. Tali strumenti sono utilizzati principalmente nei Comuni e nelle città più grandi della Svizzera tedesca. Nel 2005 oltre il 40 per cento delle città con più di 20 000 abitanti utilizzava tali strumenti. Inoltre un altro sette per cento si trovava in quel momento nella fase pilota. Negli altri Comuni di queste dimensioni i principi della Nuova gestione pubblica sono applicati in modo selettivo.³⁸

«Molti Comuni sono troppo piccoli per adempiere i loro compiti in modo efficiente, hanno crescenti difficoltà a trovare persone abbastanza qualificate per ricoprire le cariche e hanno imposte troppo alte.»³⁹ Questi problemi non possono essere risolti in modo sufficientemente mirato con gli strumenti della Nuova gestione pubblica. Pertanto, per affrontare le sfide risultanti dall'aumento dei compiti, dalle accresciute esigenze e dalla scarsità delle risorse, occorre attribuire un'importanza centrale ad altre attività e misure. Talora in collaborazione con i Cantoni si osservano i seguenti sviluppi:

- riforme interne ai Comuni: riorganizzazioni e coinvolgimento di terzi nell'adempimento dei compiti;
- riforme intercomunali: collaborazioni con altri Comuni (collaborazione intercomunale) e fusioni;
- riforme tra i livelli dello Stato: ripartizione dei compiti tra i Cantoni e i Comuni e perequazione finanziaria intracantonale.

L'intensa discussione sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione statale ha avuto ripercussioni anche sui piccoli Comuni svizzeri. Tuttavia ha portato solo parzialmente all'introduzione dei tipici strumenti della gestione amministrativa orientata ai risultati (mandato di prestazione, preventivo globale ecc.). In primo piano sono state poste altre riforme con cui era possibile fornire risposte adeguate ai problemi specifici di questi Comuni. Non è tuttavia escluso che questo processo di riforma prosegua e che seguano ulteriori passi nella direzione della gestione amministrativa orientata ai risultati. Molti Cantoni sostengono i loro Comuni con consulenze specifiche, corsi di formazione disponibili su Internet, esempi d'applicazione e modelli.

³⁷ Ladner/Steiner, 2006, pagg. 12–14.

³⁸ Le gestione amministrativa orientata ai risultati è applicata su vasta scala ad es. nelle città di Berna, Winterthur e Riehen, in funzione dei compiti ad es. in 19 dei 60 servizi della città di Zurigo, tra cui l'Ufficio per lo sport e la gestione immobiliare.

³⁹ Eichenberger, 2006.

3.4

Estero

Innanzitutto si può constatare che la gestione strategica integrata dei risultati, delle prestazioni e delle risorse è una tendenza generale. Tutti i Paesi presi in considerazione impiegano o pianificano l'impiego di nuovi modelli di gestione strategica. Lo conferma la banca dati dell'OCSE riguardante le prassi e i processi relativi al preventivo di 38 Paesi⁴⁰: il 63 per cento dei Paesi intervistati dispongono di obiettivi in materia di prestazioni e di efficacia, un terzo di essi li lega alla maggior parte delle loro uscite.

Sostanzialmente le riforme mirano a rafforzare sia il perseguimento degli obiettivi politici e strategici, sia la capacità operativa dell'Amministrazione. Si cerca di far fronte alle crescenti esigenze e necessità che si pongono sul piano globale di ogni bilancio pubblico. Le risorse, che sono limitate, devono essere impiegate in modo da trarne il massimo rendimento. Le riforme sono influenzate dalle specificità di ogni Paese e dagli aspetti della sua politica istituzionale nonché da diverse culture (amministrative).

Qui di seguito vengono presentati brevemente i principi dei processi di riforma in corso nel settore della gestione dell'Amministrazione orientata ai risultati di otto Paesi.

Francia

Con l'adozione della *Loi organique relative aux lois des finances (LOLF)*⁴¹ la Francia ha creato la base per una gestione strategica che, da un lato, privilegia il fronte delle prestazioni e, dall'altro, aumenta però anche il controllo del Parlamento sul preventivo. Con la predetta legge dal 2006 il preventivo segue un'articolazione dei compiti con circa 30 incarichi, 130 programmi e 600 misure. Gli incarichi determinati dal Governo possono riferirsi a uno o più ministeri. Ogni incarico comprende programmi che rappresentano il livello decisionale del Parlamento. Per ogni programma bisogna allestire annualmente un piano delle prestazioni (*projet annuel de performances – PAP*). In esso il responsabile del programma illustra la strategia e i budget operazionali (*budgets opérationnels de programme – BOP*) delle misure. Il piano delle prestazioni comprende pure chiari obiettivi in materia di prestazioni e di sviluppo. Nei rapporti annuali sulle prestazioni (*rapports annuels de performance – RAP*) si informa sul conseguimento degli obiettivi finanziari e di quelli relativi alle prestazioni fornite.

Germania

Con il pacchetto di riforme «Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation» la Germania ha avviato più progetti inerenti alla «gestione strategica».⁴² Gli obiettivi sono l'ottimizzazione della gestione politica e strategica e la modernizzazione del settore del bilancio e della contabilità. La *contabilità analitica* è stata introdotta volontariamente da un grande numero di unità amministrative. Dal 2004 esiste un *metodo di benchmarking* finalizzato a trasmettere esempi di buone prassi e a stimolare processi di raffronto. È possibile *concludere convenzioni sugli obiettivi* a ogni livello. Ce ne sono tra i ministeri e le autorità, ma anche tra responsabili e dipenden-

⁴⁰ OCSE, 2008.

⁴¹ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2008, cfr. anche: <http://www.performance-publique.gouv.fr/> (09.10.2009).

⁴² Bundesministerium des Innern, 2009, cfr. <http://www.staat-modern.de/> (09.10.2009).

ti. Su proposta del Bundestag, nel 2000 è stato avviato un test per verificare l'attendibilità e l'utilità di *bilanci in funzione dei prodotti*. Le nozioni ricavate confluiscono nell'attuale progetto per l'ammodernamento del sistema budgetario e contabile (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, MHR).⁴³ Nel concetto sommario del suddetto progetto è previsto un cameralismo ampliato con una parte completa orientata alle prestazioni e ai prodotti. Il concetto di dettaglio è atteso entro la metà del 2009, l'attuazione entro il 2015.

Austria

In Austria i progetti *Haushaltsrechtsreform*, *Kosten- und Leistungsrechnung* e *Flexi-Klausel* mirano a raggruppare le responsabilità per i risultati e le risorse. Il secondo progetto è un esercizio pilota con circa 20 unità amministrative che dal 1999 sono gestite mediante obiettivi in materia di prestazioni e gestione del saldo. Gli elementi principali della *Flexi-Klausel* affluiscono nell'attuale riforma del diritto budgetario. Nella prima fase, a partire dal 2009, verrà introdotto un quadro finanziario quadriennale, inteso come pianificazione continua, allo scopo di aumentare la disciplina budgetaria, la pianificabilità e la flessibilità; esso vale in modo vincolante a livello di cinque campi d'attività altamente aggregati e come valore ipotizzato per le suddivisioni specifiche dei settori. Per contenere la «febbre dicembrina» si creano possibilità di trasferimento. Inoltre le risorse che non sono state impiegate devono poter essere destinate in modo flessibile ad altri scopi. Le prime indicazioni di una correlazione su vasta scala tra prestazioni e risorse si trovano già nel budget per il 2008. Nella seconda fase della riforma del diritto budgetario sarà attuato, dal 2013, un nuovo sistema che integrerà nel preventivo tutti i risultati e tutte le prestazioni.⁴⁴

Paesi Bassi

Su iniziativa del Parlamento, i Paesi Bassi hanno avviato nel 1999 il programma *From Policy Budgets to Policy Accountability (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording – VBTB)*.⁴⁵ Questi trasferisce ai ministeri la responsabilità per una concertazione degli obiettivi trasparente e per la prova di un impiego delle risorse efficiente ed efficace. A seguito del suddetto programma, la struttura, il contenuto e i processi del preventivo sono stati completamente rielaborati. Per il piano finanziario quadriennale, tutti i dipartimenti allestiscono dal 2002 i loro preventivi e conti secondo indirizzi politici (policy agendas) e le misure per la realizzazione (policy articles). Al riguardo formulano obiettivi in materia di prestazioni e di risultati. Con l'attribuzione dei crediti alle misure si riduce da 800 a circa 150 il numero delle posizioni budgetarie. Nel rapporto annuale si rende conto del raggiungimento degli obiettivi elencati nel preventivo. Inoltre c'è l'obbligo di valutare i settori di attività ogni cinque anni. Dal 2006 c'è la clausola «comply or explain», che permette, in casi eccezionali motivati, di rinunciare a indicatori.

⁴³ Bundesministerium der Finanzen, 2008, cfr. anche: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4318/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Neue_Steueringinstrumente/node.html?__nnn=true (09.10.2009).

⁴⁴ Cfr. http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/_start.htm (09.10.2009).

⁴⁵ van Nispen/Posseth, 2006, cfr. anche: Ministry of Finance: <http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/VBTB> (09.10.2009).

Svezia

Tradizionalmente in Svezia le attività degli enti pubblici sono ripartite tra piccoli ministeri centrali e un grande numero di *agenzie* (agencies). Al fine di promuovere una gestione orientata ai risultati, dal 2001 il preventivo è suddiviso gerarchicamente in circa 25 settori di compiti, 50 ambiti politici, 150 ambiti di attività e 500 singole misure. Il Parlamento decide il tetto dei costi fissi per i settori di compiti come pure i preventivi per gli ambiti politici compresi gli obiettivi in materia di risultati. Le agenzie ricevono annualmente crediti globali a seconda della misura per cui sono responsabili. I crediti sono integrati in mandati scritti (*Regleringsbrev*). In essi il Governo fissa anche gli obiettivi in materia di prestazioni legati alle misure. Riguardo all'attuazione ha luogo in seguito un intenso dialogo. Le agenzie sono libere di introdurre i propri sistemi di gestione finanziaria, purché soddisfino le direttive in materia di consolidamento e di rapporto.⁴⁶

Gran Bretagna

La Gran Bretagna, al pari della Nuova Zelanda, è un Paese precursore dell'attuazione dei principi della Nuova gestione pubblica. Negli scorsi decenni sono state avviate numerose iniziative (The Next Steps, Modernising Government), che hanno determinato in particolare un potenziamento del modello delle agenzie. Dal 1998 la gestione strategica è assicurata dallo strumento *Public Service Agreements (PSA)*. Il dipartimento responsabile e il Ministero delle finanze vi convengono le prestazioni pianificate e la dotazione finanziaria per l'arco di tre anni. La base è costituita dall'analisi delle uscite (*Spending Reviews*), effettuata prima di ogni processo budgetario.⁴⁷ Il mandato oggetto del PSA è un *Service Delivery Agreement* per uno dei circa 30 ambiti politici. Gli PSA 2008–2011 comprendono anche un numero di indicatori nazionali orientati all'efficacia e gli obiettivi strategici dei dipartimenti. I documenti relativi al preventivo includono un rapporto che lega le risorse agli obiettivi dei PSA. Le proposte attraverso le quali si chiedono ulteriori risorse devono essere accompagnate da informazioni sui miglioramenti auspicati delle prestazioni e dell'efficacia. I dipartimenti rendono conto pubblicamente al Governo e al Parlamento del conseguimento degli obiettivi.

Nuova Zelanda

L'iniziativa *Managing for Outcomes (MfO)* ha consentito alla Nuova Zelanda di creare nel 2002 le basi per una gestione ottimizzata orientata ai risultati e all'efficacia. Lo strumento strategico centrale di gestione è la dichiarazione d'intenti a medio termine (*Statement of Intent – SOI*)⁴⁸. Si tratta di una sorta di pianificazione continua allestita dai dipartimenti per un periodo da uno a tre anni e presentata con il preventivo annuale al Parlamento. Per ognuno dei 54 ambiti politici (Votes) i compiti sono suddivisi in più classi di prestazione (Output Classes). L'approvazione del preventivo avviene a livello degli ambiti politici. La citata dichiarazione d'intenti comprende anche un piano d'attuazione annuale (*Output Plan*), in cui si fissano gli

⁴⁶ Swedish National Financial Management Authority, 2003, cfr. anche: <http://www.esv.se/> e per il processo budgetario: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2855> (09.10.2009).

⁴⁷ Cfr. in merito al PSA: http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm (09.10.2009) e al rapporto: http://www.hm-treasury.gov.uk/psp_index.htm (09.10.2009).

⁴⁸ Cfr. anche: *Managing for Outcomes / Results – including performance measurement*: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=208> (09.10.2009).

obiettivi concreti in merito a quantità, standard di qualità e scadenze. I piani rappresentano un contratto tra i dirigenti dei dipartimenti e i superiori politici. Essi sono elaborati insieme al preventivo, ma non approvati unitamente a quest'ultimo. A partire dal 2002 sono stabiliti annualmente per un periodo di tre anni limiti fissi delle uscite secondo un processo di pianificazione continuo. La loro determinazione è armonizzata con la concertazione degli obiettivi. Nel quadro della propria dichiarazione d'intenti a medio termine, le unità rendono conto del conseguimento degli obiettivi, in particolare mediante il rapporto annuale (*Annual Report*) destinato al Parlamento e al pubblico.

USA

Il *Government Performance and Results Act (GPRA)* costituisce dal 1993 la base per una preventivazione orientata ai risultati.⁴⁹ Le unità amministrative devono presentare ogni tre anni una nuova pianificazione strategica che illustra la loro missione e i loro obiettivi strategici (*strategic plan*). Su essa si basa un piano di attuazione da elaborare annualmente (*annual performance plan*), che a sua volta costituisce la base per la redazione del preventivo. Quest'ultimo mette in correlazione gli obiettivi, dalla strategia fino all'attuazione, e i costi per programma e attività (*performance budget*). Dopo la chiusura dell'anno contabile bisogna riferire sul conseguimento degli obiettivi (*performance and accountability report – PAR*). Per la valutazione dei programmi è a disposizione dal 2002 uno strumento sistematico (*Program Assessment Rating Tool – PART*⁵⁰). Un altro strumento è la *President's Management Agenda – PMA*. L'agenda comprende cinque iniziative per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'Amministrazione. Il pubblico è informato regolarmente del conseguimento degli obiettivi tramite una semplice scheda di dati (*PMA Scorecard*).

Conclusioni

Anche in ambito internazionale si delinea una chiara tendenza alla gestione strategica orientata viepiù ai risultati. L'idea di fondo di una gestione strategica per la quale la politica fissa gli obiettivi e l'Amministrazione dispone di un ampio margine di manovra per raggiungere tali obiettivi prende sempre più piede. Gli indicatori relativi alle prestazioni e ai risultati sono promossi in particolare dall'OCSE a valori di confronto internazionali. Nei suoi audit sulla trasparenza fiscale anche il Fondo Monetario Internazionale (FMI) esamina l'entità delle risorse da assegnare in relazione alle prestazioni.⁵¹ L'orientamento alle prestazioni e ai risultati va ad aggiungersi all'economicità quale ulteriore criterio della valutazione dell'efficienza dello Stato e diviene sempre più la norma.

I nuovi modelli di gestione strategica vengono introdotti su vasta scala, la coesistenza di entrambi i sistemi si trova soltanto nelle fasi pilota. Il cambiamento culturale richiede comunque tempi lunghi.

Come nel caso dei Cantoni, i nuovi modelli di gestione strategica si distinguono per una pianificazione più vincolante delle prestazioni con mandati simili a contratti e documenti di pianificazione. A ciò si aggiunge il consolidamento degli strumenti di

⁴⁹ Office of Management and Budget, 2009.

⁵⁰ Cfr. <http://www.whitehouse.gov/omb/performance/> (09.10.2009).

⁵¹ È per questo motivo che esso ha valutato in modo critico, sulla base di numerosi crediti, la gestione strategica input applicata nella Confederazione al settore senza la GEMAP (cfr. FMI, 2009).

misura dell'efficacia, ad esempio tramite la contabilità analitica e un maggior numero di valutazioni. Le nuove strutture del preventivo comprendono solitamente «preventivi globali» per circa 50–150 compiti (parziali). Questi sono muniti di obiettivi in materia di risultati e formano, a titolo di mandati politici, la base per la pianificazione delle prestazioni.

L'impiego di strumenti standardizzati consente di rafforzare il dialogo tra Parlamento e Amministrazione, dialogo che semplifica la correlazione tra le necessità della gestione politica e quelle della gestione operativa. Per gli strumenti di pianificazione e di rendiconto l'accento è posto sulle informazioni da fornire ai diversi livelli. A tal fine, i modelli sono ulteriormente semplificati (tra l'altro mediante la riduzione degli obiettivi quantitativi, la soppressione di sistemi paralleli, la concentrazione su indicatori eloquenti). Si cerca di contrastare il possibile pericolo di una frammentazione dell'Amministrazione, legata anche a perdite di sinergia e di coerenza, fissando obiettivi trasversali di ordine superiore. Inoltre si tenta di mettere maggiormente in relazione le valutazioni delle politiche e dei programmi ai processi decisionali politici.

Anche per quel che concerne i risultati delle riforme estere vi sono ancora poche valutazioni scientifiche. In un rapporto intermedio dell'OCSE⁵² sulle riforme dell'Amministrazione nei suoi Stati membri (*Modernising Government. The Way Forward*), nel 2005 sono stati confermati miglioramenti riguardo alla trasparenza, all'orientamento alle prestazioni, alla responsabilizzazione, alla verifica dei compiti, all'impiego di meccanismi di mercato e alla gestione del personale. Tuttavia si è anche constatato che le riforme non sono sempre ancorate in modo duraturo nel comportamento e nella cultura.

4 Conclusioni

4.1 Conclusioni dal punto di vista degli interessati

La valutazione del modello GEMAP fornisce un'immagine sostanzialmente positiva. Dal punto di vista dei tre livelli *unità amministrativa, dipartimento e Parlamento* si raccolgono, riassumendo, i seguenti risultati:

- il maggior successo della GEMAP si registra nella *gestione operativa delle unità amministrative*. Le unità GEMAP dispongono di una pianificazione integrata delle risorse e dei compiti e hanno una buona base per un control-ling funzionante. Ciò rafforza il dialogo con le unità superiori per quanto riguarda le prestazioni e i risultati. Le unità GEMAP confermano l'utilità dell'ampio margine di manovra di cui dispongono. La maggiore trasparenza consente loro di prendere decisioni migliori in materia di gestione e di reagire più rapidamente alle nuove condizioni quadro (decisioni politiche, cambiamenti nelle richieste dei clienti). Gli interventi di ordine superiore che controllano l'input sono considerati quindi in modo critico dalle unità GEMAP, ma non sono sempre evitabili a livello sovraordinato. I margini di manovra concessi non hanno generato effetti negativi per quanto concerne la

⁵² OCSE, 2005, cfr. anche: *Public Governance and Management*: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html (09.10.2009).

parsimonia e l'economicità. Le inchieste 2007 e 2009 concernenti il personale mostrano piuttosto che l'orientamento agli obiettivi e alle prestazioni individuale e collettivo e l'orientamento ai costi sono più accentuati che nelle unità non gestite tramite la GEMAP. I collaboratori sono più motivati e il legame che li unisce al loro datore di lavoro è più forte. Già solo il compito di analizzare in modo critico la propria attività dal punto di vista del beneficiario delle prestazioni e di formulare obiettivi può portare a cambiamenti fondamentali della cultura dell'Amministrazione. I partecipanti sono soddisfatti e non vogliono più tornare al sistema di gestione tradizionale.

- I *dipartimenti* confermano il valore aggiunto degli strumenti GEMAP che sono stati elaborati e snelliti per la gestione politica delle unità amministrative. Le informazioni supplementari aumentano le conoscenze tecniche dei dipartimenti necessarie alla gestione. L'impiego delle risorse è discusso, salvo alcune eccezioni, in rapporto alle prestazioni e ai risultati. Gli intervistati hanno constatato che le esigenze nei confronti degli interlocutori sono aumentate. Giudicano tuttavia utili gli sforzi compiuti. Se applicata in modo corretto, la gestione strategica tramite il modello GEMAP è ritenuta efficiente; i rapporti allestiti in funzione delle esigenze dei diversi livelli si concentrano su punti problematici, rilevanti per le decisioni del livello immediatamente superiore. Tuttavia sulla portata della gestione operativa e di quella strategica le interpretazioni in parte divergono. A seguito dell'introduzione del NMC il controlling dei dipartimenti è ancora in fase di sviluppo. Dal punto di vista delle unità superiori si ritiene che sussista un chiaro potenziale di miglioramento. Gli intervistati sono dell'avviso che la gestione strategica dei compiti e delle risorse ispirata al modello GEMAP sia un'opzione da prendere seriamente in considerazione per tutte le unità amministrative.
- La *gestione strategica e la vigilanza parlamentari* funzionano bene. I membri del Parlamento intervistati non hanno rilevato limitazioni delle loro possibilità di gestione strategica e in linea di massima sono favorevoli alla GEMAP. In generale, la GEMAP è considerata un vantaggio. La standardizzazione degli strumenti facilita il lavoro dei parlamentari. Finora non è stato necessario utilizzare le diverse possibilità di gestione strategica, come la determinazione di valori di pianificazione per i costi e i ricavi di singoli gruppi di prodotti. Secondo la valutazione degli intervistati, grazie a obiettivi chiaramente definiti, non occorre esaminare costantemente «con la lente d'ingrandimento» le unità amministrative.

4.2 Conclusioni dal punto di vista concettuale e strumentale

Dal punto di vista concettuale e strumentale la valutazione permette di evidenziare in particolare cinque punti:

- *strumenti e processi*: secondo gli intervistati la standardizzazione è positiva. Il maggior dispendio richiesto dalla GEMAP è limitato ed è compensato da un chiaro valore aggiunto. Gli strumenti e i processi hanno dato buoni risultati nel lavoro giornaliero e sono ben armonizzati. Tuttavia sono necessari e possibili ulteriori semplificazioni da realizzare attraverso un continuo processo di miglioramento. I mandati di prestazione e i rapporti possono essere

ulteriormente snelliti, per le unità superiori sono indispensabili riassunti eloquenti (management summaries) e, per quanto possibile, si dovrebbe rinunciare a un gergo troppo tecnico;

- *orientamento ai risultati e agli obiettivi*: gli intervistati confermano il maggiore orientamento ai risultati. È dimostrato che i collaboratori sono più consapevoli delle prestazioni che forniscono. I modelli di efficacia da allestire prima della determinazione degli obiettivi per ogni gruppo di prodotti sono di aiuto. Rendono visibile a tutti gli interessati la correlazione tra prestazioni e risultati. Per i collaboratori ciò ha un effetto motivante, poiché il loro contributo alla prestazione dell'Ufficio risulta maggiormente riconoscibile. La GEMAP semplifica in tal modo anche la gestione del personale, in particolare la concertazione annuale degli obiettivi e la valutazione delle prestazioni a essa legata. L'ulteriore sviluppo dell'orientamento ai risultati e agli obiettivi è pertanto un compito permanente della gestione dell'Amministrazione, non soltanto nel modello GEMAP;
- *economicità*: è difficile fare affermazioni precise in merito all'economicità nelle unità GEMAP. I collaboratori delle unità GEMAP stimano che la loro consapevolezza dei costi sia superiore di quella dei collaboratori del settore senza la GEMAP. I trasferimenti di risorse all'interno del preventivo globale sono un indizio che le unità GEMAP cercano di comportarsi nel modo più economico possibile, ad esempio assumendo personale proprio anziché conferire mandati – spesso molto costosi – a terzi. Osservando l'evoluzione delle risorse (cfr. n. 2.4.3), tra le unità GEMAP e le altre non ci sono sostanziali differenze. Bisogna pertanto prestare ancor più attenzione alla determinazione e all'attuazione di indicatori concreti di economicità, come chiesto anche dal CDF;
- *preventivo globale*: il margine di manovra nella gestione operativa delle unità amministrative è uno dei grandi vantaggi della GEMAP. È apprezzato dagli intervistati a tutti i livelli. Il margine di manovra più importante si ha nel preventivo globale, che crea importanti incentivi per un adempimento dei compiti improntato all'economicità. Tuttavia esso esplica pienamente i suoi effetti soltanto se è associato a parametri misurabili. Semplifica il dibattito politico sull'assegnazione delle risorse, riassumendo i crediti dettagliati della gestione tradizionale senza limitare le possibilità di gestione strategica del Parlamento. Il preventivo globale può essere considerato l'elemento chiave della gestione amministrativa orientata ai risultati. Indipendentemente dalla variante scelta per l'ulteriore sviluppo della GEMAP, esso rimane una componente irrinunciabile degli strumenti di gestione strategica;
- *controlling*: secondo gli intervistati il controlling delle unità GEMAP funziona bene. I dibattiti a livello di interfaccia della gestione politica e della gestione operativa sono condotti in modo più strutturato e sono soddisfacenti per entrambe le parti. I vantaggi consistono soprattutto nella maggiore trasparenza delle attività, delle prestazioni e dell'impiego delle risorse. Ciò semplifica il dialogo materiale che induce a una maggiore razionalità nella rinuncia a determinati compiti e risorse. Come già esposto più sopra, si fruisce ancora troppo poco di questi vantaggi nei processi di gestione strategica dei dipartimenti. La dualità unità GEMAP/altre unità è valutata in modo critico da singoli dipartimenti, ma anche dal CDF. La coesistenza di due modelli di gestione strategica renderebbe, nel complesso, più dispendiosa la

gestione dell'Amministrazione, ridurrebbe la trasparenza e creerebbe in parte anche insicurezza sulla corretta forma di interventi gestionali di ordine superiore. Per contro, altri dipartimenti sostengono che il sistema duale non porrebbe grossi problemi, poiché con la gestione strategica di unità scorporate sono abituati a gestire sistemi diversi.

4.3 Conclusioni dal punto vista del contesto cantonale e internazionale

L'osservazione dei *Cantoni* svizzeri e di diversi *Stati dell'area OCSE* mostra una chiara tendenza a gestire strategicamente l'Amministrazione in modo più orientato ai risultati e all'efficacia. Nonostante alcune differenze di dettaglio, negli indirizzi principali i nuovi modelli di gestione strategica presentano una notevole conformità. Gli elementi in comune sono cinque:

- l'orientamento sistematico ai compiti (struttura dei prodotti, obiettivi a livello di contenuto),
- la pianificazione a medio termine integrata (armonizzazione dei piani finanziari e dei compiti),
- l'allocazione globale delle risorse (preventivo globale anziché singoli crediti),
- la pianificazione vincolante delle prestazioni (mandati di prestazione nell'Amministrazione),
- la misurazione sistematica dell'efficacia (contabilità analitica, valutazioni).

Le nuove forme di gestione strategica sono oggi così consolidate che non ci si aspetta più un ritorno alla gestione tradizionale. A causa del rapido aumento dell'indebitamento degli enti pubblici, occorre piuttosto presumere che i criteri dell'economicità e dell'efficacia dell'Amministrazione diventeranno sempre più importanti. Il miglioramento della trasparenza, reso possibile dai nuovi modelli di gestione strategica, dovrà servire tra l'altro a prendere decisioni per quanto possibile adeguate nell'ambito dei programmi e delle misure di consolidamento delle finanze pubbliche.

Alla luce di queste considerazioni e in vista dell'ulteriore sviluppo della gestione amministrativa della Confederazione si rilevano, in conclusione, quattro constatazioni importanti derivanti dagli esempi di riforma cantonali ed esteri:

- *gli obiettivi in materia di prestazioni e risultati facilitano la gestione strategica delle scarse risorse.* Il successo dell'attività amministrativa si misura sulla base dell'adempimento del mandato politico. I cittadini esigono più trasparenza e una buona qualità delle prestazioni. Affinché la gestione strategica integrata dei compiti e delle risorse abbia successo, si devono conoscere i principali nessi;
- *gli strumenti di gestione strategica devono essere adeguati.* Nella maggior parte dei Cantoni e degli Stati si utilizzano piani delle prestazioni simili a contratti e un sistema di rendiconto basato su tali piani. Come mostra l'esperienza, obiettivi e sistemi di misura possono generare effetti indesiderati (sovrabbondanza di indicatori, mentalità da check-list, perdita di flessibilità

ecc.). Essi devono quindi essere, per quanto possibile, semplici e orientati alle decisioni;

- *i modelli di gestione strategica orientati ai risultati richiedono una nuova comprensione dei ruoli.* Le direttive strategiche che discendono dagli obiettivi politici diventano sempre più importanti e strettamente legate a maggiori responsabilità e competenze a livello operativo. Per questo sviluppo è necessaria una collaborazione coordinata e continua tra politica e Amministrazione. Chiari processi di pianificazione e di rendiconto e adeguati strumenti di intervento favoriscono il dialogo;
- *le nuove forme di gestione strategica* devono essere attuate in modo sostenibile. Il successo dipende dalla disposizione degli interessati all'accoglienza e all'accettazione del cambiamento. Gli elementi più importanti del cambiamento di cultura sono chiari obiettivi dei progetti, volontà politica, coinvolgimento del Parlamento, impegno dei dirigenti dell'Amministrazione e competenze specialistiche nell'attuazione.

5 Ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione

5.1 Opzioni di intervento

Già in occasione della valutazione del 2001 il Consiglio federale aveva considerato ultimata la fase pilota della GEMAP e sufficientemente maturo il modello per l'introduzione definitiva e per un aumento sostanziale del numero delle unità dell'Amministrazione gestite mediante la GEMAP. A seguito dei risultati dell'autovalutazione come pure degli ultimi sviluppi nei Cantoni svizzeri e in numerosi Paesi esteri, un ritorno integrale alla gestione tradizionale dell'Amministrazione è fuori discussione. Semmai ci si chiede in che modo le esperienze, complessivamente positive, acquisite nell'ambito della GEMAP possano essere utilizzate in ulteriori settori dell'Amministrazione. A tal fine, sussistono in linea di principio due orientamenti: o proseguire l'*approccio duale* o sviluppare un *modello di gestione strategica orientata ai risultati per l'insieme dell'Amministrazione federale* (definito qui di seguito «modello di convergenza»). Nel caso si adottasse l'approccio duale, sono possibili sia il consolidamento sia l'estensione della GEMAP.

Una decisione definitiva in merito alla scelta del modello non può tuttavia essere presa unicamente sulla base del presente rapporto né voleva essere lo scopo di questa nuova valutazione della GEMAP. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale delle finanze di procedere, in collaborazione con gli altri dipartimenti, ad un'approfondita analisi del rapporto costi-benefici delle tre suddette opzioni e di sottoporgli i risultati entro un anno. Il futuro modello di gestione dovrebbe soddisfare in particolare i seguenti criteri:

- gestione strategica sicura delle finanze federali e trasparenza per quanto possibile elevata relativamente ai risultati e all'economicità dell'adempimento dei compiti;
- valore aggiunto per la gestione operativa e politica dell'Amministrazione con effetti positivi anche per il lavoro del Parlamento;

- riduzione del dispendio amministrativo, vale a dire ridurre all'essenziale e semplificare i processi inerenti alla pianificazione e alla presentazione dei rapporti.

Questo modo di procedere ha tra l'altro il vantaggio che il Consiglio federale può definire la propria posizione relativamente all'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione avendo piena conoscenza dell'esito dei dibattiti parlamentari sul presente rapporto. Per consentire al Parlamento di esprimere un giudizio per quanto possibile esaustivo, qui di seguito si delineano per sommi capi le tre opzioni, indicando anche opportunità e rischi. Non è ovviamente possibile effettuare una valutazione definitiva né fornire una descrizione dettagliata del modello di convergenza.

5.2 Consolidamento della GEMAP

Se si sceglie questa opzione di intervento, il modello GEMAP non viene ulteriormente esteso. Le unità amministrative GEMAP esistenti mantengono il loro particolare statuto e possono continuare ad utilizzare i margini di manovra concessi. Gli strumenti e i processi del modello GEMAP sono ottimizzati gradualmente sulla base dei risultati dell'autovalutazione. Solo in casi eccezionali vengono create nuove unità GEMAP. Il principio della libera volontà continua ad essere valido. Non è escluso che i principi GEMAP siano applicati – così come si fa attualmente – per analogia ad altri settori dell'Amministrazione.

Se paragonata alle altre due opzioni, quella relativa al mero consolidamento ha il vantaggio di non generare spese per un eventuale progetto; i miglioramenti necessari possono essere realizzati a tappe e con le risorse attuali. Non si possono invece ignorare gli svantaggi: l'effettivo delle unità GEMAP resta incompleto, perché non tutte le unità che soddisfano i criteri attuali sono convertite in unità GEMAP. Nel complesso, solo un numero limitato di unità amministrative può continuare a sfruttare un ampio margine di manovra operativo. La gestione dell'Amministrazione diviene sempre più eterogenea se come alternativa si creano nuovi modelli di gestione strategica che non hanno un legame comune con il livello politico. I processi gestionali incoerenti sono dispendiosi e poco efficaci. Non va nemmeno dimenticato che, pur trattandosi di un numero limitato, i 23 mandati di prestazione GEMAP costituiscono un grosso onere per il Consiglio federale e le commissioni parlamentari che devono essere consultate in merito, in particolare se dal 2011 il loro rinnovo sarà effettuato simultaneamente al fine di armonizzarlo con il periodo di legislatura.

Il consolidamento, infine, consente solo in misura limitata di cogliere gli impulsi provenienti dal contesto nazionale e internazionale. Le conoscenze e le esperienze acquisite finalizzate a rafforzare l'orientamento ai risultati in seno all'Amministrazione non sono sfruttate appieno.

5.3 Estensione mirata della GEMAP

Questa opzione conferma la strategia di estensione del settore GEMAP. L'estensione non deve più essere effettuata a tappe ma promossa in modo mirato. A tal fine viene abrogato il principio della libera volontà e si procede alla verifica dell'idoneità delle unità amministrative alla GEMAP. Nel quadro di un esame generale, il Consiglio

federale stabilisce il modello secondo il quale deve essere gestita ogni unità amministrativa. Esso adotta la sua decisione con una procedura basata su diversi criteri. Dapprima occorre però verificare ed eventualmente completare i criteri di idoneità⁵³ definiti nell'articolo 9 OLOGA. Nell'intento di rendere possibile l'applicazione su vasta scala della GEMAP, prima della conversione di ulteriori unità si cercano anche soluzioni per adeguare o semplificare la GEMAP. Questo implica tra l'altro la necessità di rivedere la questione della consultazione delle commissioni legislative e di vigilanza in merito ai mandati di prestazione. L'idea di base rimane comunque la stessa. Bisogna presumere che dopo questa fase di conversioni, che dovrà essere armonizzata a livello temporale, circa la metà dell'Amministrazione federale sia gestita secondo il modello GEMAP.

L'opzione dell'estensione permette di gestire in funzione dei risultati una parte delle finanze pubbliche molto più consistente di quella attuale. Rispetto al modello di convergenza è in linea di massima più facile tenere conto della diversa impostazione dei compiti delle unità amministrative, in particolare delle loro limitate possibilità quanto alla gestione orientata ai risultati dei compiti trasversali come pure delle funzioni direttive e di stato maggiore. Tuttavia, anche nel modello di convergenza bisognerà considerare in misura sufficiente questa condizione quadro.

Lo svantaggio del sistema duale, che non è quasi più presente nel contesto nazionale e internazionale, permane in caso di estensione della GEMAP: la coesistenza di due modelli di gestione strategica e di due concezioni del rendiconto finanziario fa aumentare tendenzialmente il dispendio in termini di gestione e amministrazione, in particolare se si vorranno sottoporre anche in futuro i mandati di prestazione all'approvazione del Consiglio federale e alla consultazione del Parlamento. Il dispendio crescerebbe ulteriormente rispetto all'opzione del consolidamento.

Inoltre, l'estensione della GEMAP e quindi l'accentuazione della dualità rendono difficile un normale controlling e pregiudicano anche la creazione di una cultura amministrativa di livello superiore orientata alle prestazioni, ai risultati e all'economicità. In tal modo, il potenziale della gestione strategica orientata ai risultati non può essere pienamente sfruttato. Anche quest'opzione potrebbe comportare adeguamenti legislativi. Tuttavia, il dispendio iniziale è nel complesso nettamente più basso di quello del «modello di convergenza». La sua introduzione si giustifica solo se è possibile prevedere un vantaggio corrispondentemente più grande.

⁵³ I criteri di idoneità vigenti sono spiegati dettagliatamente nel n. 1.1.4 del rapporto.

Questo modello⁵⁴ prevede un approccio nuovo, integrato e orientato ai risultati, per la pianificazione e la presentazione dei rapporti: le risorse e le prestazioni sono correlate a tutti i livelli in modo visibile. La gestione politica è focalizzata viepiù su obiettivi a medio termine che l'Amministrazione deve attuare per quanto possibile in maniera economica ed efficiente. Il preventivo, che il Parlamento deve adottare annualmente, rimane comunque lo strumento finanziario decisivo ai fini della gestione strategica. Tuttavia, il numero di crediti stanziati nel settore proprio dell'Amministrazione è ridotto sensibilmente mentre il rendiconto (finanziario) è arricchito e completato di informazioni supplementari, rilevate sistematicamente, concernenti le prestazioni e i risultati.

Alla base del processo di gestione strategica vi sono il programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura, eventualmente anche i pertinenti decreti finanziari pluriennali. Nel programma e nel piano finanziario di legislatura il Consiglio federale e il Parlamento definiscono gli obiettivi strategici per i singoli settori di compiti e il quadro per la pianificazione continua relativa alle finanze e ai compiti. Nella tappa successiva gli obiettivi sono concretizzati nei *mandati di prestazione* quadriennali, che sono l'elemento portante del modello di gestione strategica integrata orientata ai risultati. Essi dovrebbero normalmente essere strutturati più o meno come quelli in vigore, ossia regolamentare secondo gruppi di prodotti gli obiettivi da raggiungere, il loro quadro finanziario e le modalità di valutazione del conseguimento degli obiettivi. I mandati di prestazione servono dunque anche da base per il rendiconto finanziario e il relativo controlling. Nella *convenzione sulle prestazioni* annuale il mandato di prestazione può essere specificato, completato e aggiornato con ulteriori obiettivi prioritari e obiettivi riguardanti progetti. È altresì possibile aggiornare i mandati di prestazione in sintonia con il processo budgetario e rinnovarli di un anno. Bisognerà inoltre esaminare la possibilità di semplificare notevolmente i contratti di prestazione, in particolare per le unità amministrative che hanno quasi esclusivamente il compito di sostenere la direzione o di preparare progetti politici.

In linea di principio i mandati di prestazione possono essere conclusi tra il Consiglio federale e l'unità amministrativa o tra il dipartimento e l'unità amministrativa. È auspicabile una soluzione per quanto possibile semplice sul piano amministrativo. In questo senso è giustificato delegare ai dipartimenti responsabili la competenza per l'attribuzione dei mandati di prestazione, contrariamente a quanto avviene oggi in ambito GEMAP. La condizione però è che le commissioni legislative del Parlamento possano essere consultate prima dell'emanazione dei mandati di prestazione e che possa essere garantito in altro modo il legame tra i processi di gestione strategica interni all'Amministrazione e le competenze del Parlamento in materia di gestione e vigilanza.

Il secondo elemento portante del modello di convergenza è una *preventivazione fortemente consolidata nel settore proprio*. Il preventivo globale crea importanti incentivi volti ad un adempimento economico dei compiti e accresce la flessibilità e la capacità di reagire dell'Amministrazione. L'attenuazione del criterio di specificazione dei crediti risponde a un bisogno comprovato in considerazione del pluriennale

⁵⁴ Il modello di convergenza abbozzato qui di seguito è da intendersi, come rilevato in precedenza, quale ipotesi di lavoro e in nessun caso quale descrizione definitiva di un modello. Presenta ancora notevoli lacune e deve essere specificato, completato e concretizzato nel quadro dei lavori ulteriori.

orizzonte di pianificazione. Le spese e i contributi agli investimenti nel settore del riversamento, in altre parole tutti i sussidi, continuano ad essere sottoposti al Parlamento singolarmente. Il preventivo globale comprende quindi – come quello attuale delle unità GEMAP – unicamente le spese e i ricavi nel settore proprio dell'Amministrazione. Tutte le uscite per i beni d'investimento sono raggruppate in un preventivo globale separato. Una concentrazione nell'ottica dei risultati e in quella del finanziamento potrebbe essere opportuna; l'indicazione dei dati provenienti dalla contabilità analitica per ogni gruppo di prodotti sovraccaricherebbe il rendiconto finanziario.

In questo contesto bisognerebbe chiarire in dettaglio anche l'*articolazione* e il *numero dei preventivi globali*. Nei modelli di gestione strategica orientata ai risultati la struttura dei crediti segue perlopiù una logica funzionale (articolazione secondo compiti, programmi, missioni ecc.). È in qualche modo in contraddizione con quanto precede il fatto che la responsabilità operativa dell'adempimento delle prestazioni è affidata alle singole unità amministrative. Secondo questa logica istituzionale, bisognerebbe prevedere in linea di principio due preventivi globali per ogni unità amministrativa (uno per le spese e l'altro per i beni d'investimento). A livello pratico non dovrebbe essere difficile collegare le due ottiche citate, dato che già oggi nell'Amministrazione federale l'articolazione funzionale e quella istituzionale corrispondono in ampia misura. Solo poche unità amministrative operano prevalentemente in due o più settori di compiti, ad esempio la Segreteria di Stato dell'economia (Relazioni con l'estero, Previdenza sociale, Economia), l'Amministrazione federale delle dogane (Premesse istituzionali e finanziarie, Ordine e sicurezza pubblica) e l'Ufficio federale della sanità pubblica (Sanità, Previdenza sociale). Si dovrà verificare se anche queste unità dovranno eventualmente disporre di diversi preventivi globali.

La preventivazione consolidata implica dunque, ai fini di un *normale controlling*, una correlazione visibile delle risorse e delle prestazioni anche nel *rendiconto finanziario* mediante l'esposizione di obiettivi operativi, indicatori e standard. In tal modo, si vogliono migliorare ulteriormente le basi della gestione politica (e finanziaria) da parte del Consiglio federale e del Parlamento e dovrebbe essere intensificato l'intreccio della gestione politica e della gestione operativa a favore dell'efficienza e dell'economicità dell'adempimento dei compiti. Sarebbe prematuro fornire in questa sede ulteriori spiegazioni sull'evoluzione del rendiconto finanziario: i modelli di gestione strategica dei Cantoni offrono tuttavia un ricco materiale in questo ambito.

È evidente che l'elaborazione e l'attuazione del modello di convergenza comporterebbero costi iniziali elevati legati anche a revisioni legislative, in particolare della legge sulle finanze della Confederazione, della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e della legge sul Parlamento. Come esposto in precedenza, il Consiglio federale è disposto a intraprendere questa via solo se i suddetti costi sono giustificati da un vantaggio corrispondentemente più grande. Occorre inoltre considerare che l'attuazione di un modello di gestione strategica orientata ai risultati comporta un certo rischio di burocratizzazione, che può tradursi in rapporti lunghi oltremisura, innumerevoli funzioni di controllo e in una quantità eccessiva di obiettivi e indicatori. Tutto ciò va evitato come pure di complicare ulteriormente le relazioni tra Parlamento, Consiglio federale e Amministrazione attraverso i nuovi modelli di gestione strategica, con conseguente perdita di flessibilità.

Una decisione a favore dell'opzione «convergenza» rientrerebbe nella logica di altre riforme decise recentemente dal Consiglio federale e dal Parlamento nell'ambito

della gestione politica e della gestione dell'Amministrazione, che peraltro devono essere valutate in maniera ampiamente positiva. Si citano a titolo di esempio l'introduzione del Nuovo modello contabile (NMC), l'evoluzione della gestione strategica delle unità scorporate (Rapporto sul governo d'impresa), l'estensione della valutazione delle leggi (in virtù dell'art. 170 Cost.), il progetto pilota VEKTOR in seno al Dipartimento federale degli affari esteri (che concerne la conduzione delle rappresentanze all'estero e che è parte della riforma dell'Amministrazione federale) oppure l'impiego di nuovi strumenti di gestione strategica per i compiti in comune della Confederazione e dei Cantoni (accordi programmatici). Alla luce di quanto precede, l'introduzione di un modello di gestione strategica orientata ai risultati per l'insieme dell'Amministrazione federale costituisce per il Consiglio federale un'opzione da prendere seriamente in esame.

Bibliografia

Bundesministerium des Innern, 2009, Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Umsetzungsplan 2009. Fortschrittsbericht zum Regierungsprogramm, Berlino: BMI.

Bundesministerium der Finanzen, 2008, Auf dem Weg zu einem neuen Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes, in: Monatsbericht des BMF, Oktober 2008, Berlino: BFM, pagg. 39–49.

Econcept / Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats, 2009, Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), Schlussbericht, Zürich / Aargau.

Eichenberger, Reiner, 2006, Wirksame Gemeindereformen. Relazione in occasione dell'assemblea generale del 04.05.2006 dell'Associazione delle finanze e contabilità pubbliche, http://www.voefrw.ch/d/themen/referate_gv.php (07.08.2009).

Controllo federale delle finanze, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Berna, http://www.efk.admin.ch/pdf/7286BE_Bericht_publication.pdf (07.08.2009).

International Monetary Fund, 2009, Switzerland: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 09/201, Washington D.C.: IMF.

Kettl, Donald F, 2005, The Global Public Management Revolution, 2^a ed., Washington D.C.: Brookings.

Ladner, Andreas / Steiner, Reto, 2006, Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, Alexander / Isch, Ulrich (ed.), 2006, Perspektiven für Gemeindefinanzen, Schriftenreihe Finanzen der öffentlichen Hand. Berna: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, pagg. 8–34.

Lienhard, Andreas / Ritz, Adrian / Steiner, Reto / Ladner, Andreas, 2002, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Berna: Paul Haupt.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2008, Guide pratique de la LOLF. Parigi: Direction du Budget.

Moser, Christian / Kettiger, Daniel, 2004, 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven. Berna: PuMaConsult GmbH.

OCSE, 2005, Modernising Government, The Way Forward, Parigi: OECD Publishing.

OCSE, 2008, International Budget Practices and Procedures Database, http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html (07.08.2009).

Office of Management and Budget, 2009, Preparation, Submission, and Execution of the Budget, Circular A-11, Washington D.C.: OMB.

Pollitt Christopher / Bouckaert Geert, 2004, Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2 ed., Oxford: Oxford University Press.

Proeller, Isabella, 2007, Strategische Steuerung für den Staat. Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Rieder, Stefan / Widmer Thomas, 2007, Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Berna: Paul Haupt.

Ritz, Adrian, 2003, Evaluation von New Public Management. Berna: Paul Haupt.

Robinson, Marc, 2007, Performance Budgeting – Linking Funding and Results, New York: Palgrave.

Schmidt, Nicolas, 2008, New Public Management im Parlament – Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, Zurigo: Rüegger.

Speier-Werner, Petra, 2006, Public Change Management. Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Swedish National Financial Management Authority, 2003, Performance Management in Swedish central government, Stoccolma: Ekonomistyrningsverket ESV.

van Nispen, Frans K.M. / Posseth, Johan J.A., 2006, Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic, Rotterdam: Erasmus University.