

02.028

## **Rapporto del Consiglio federale sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale**

**(Rapporto di valutazione GEMAP)**

### **Rapporto della Commissione della gestione e della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati**

del 28 giugno 2002 e del 29 agosto 2002

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

Il 28 giugno 2002 e il 29 agosto 2002, la Commissione della gestione e la Commissione delle finanze hanno esaminato il rapporto di valutazione del Consiglio federale del 19 dicembre 2001, che era stato oggetto di un esame preliminare della loro sottocommissione comune GEMAP.

#### **Proposta delle Commissioni**

Le Commissioni propongono di prendere atto del rapporto del Consiglio federale.

In nome della  
Commissione della gestione:

Il presidente, Michel Béguelin

In nome della  
Commissione delle finanze:

Il presidente, Hans-Rudolf Merz

# Rapporto

## **1 Situazione iniziale**

### **1.1 Il progetto pilota GEMAP**

Nel 1996 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di introdurre in alcuni settori la gestione con mandato di prestazione e budget globale (GEMAP). Il concetto GEMAP si ispira ai principi della nuova gestione pubblica (NGP). Intende rafforzare, rispetto al passato, l'orientamento dell'azione statale su prestazioni e risultati misurabili, delegare i compiti e le responsabilità a unità amministrative, in base al livello gerarchico, e riprendere strumenti di direzione utilizzati con successo nell'economia privata.

Nel 1997, il Parlamento ha istituito le basi legali necessarie per la GEMAP. L'articolo 44 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)<sup>1</sup> affida al Consiglio federale la facoltà di conferire mandati di prestazioni a determinati gruppi e uffici e di definire il necessario grado d'indipendenza dei medesimi. Il capoverso 2 precisa che il Consiglio federale consulta previamente la commissione parlamentare competente di ogni Consiglio. Inoltre, secondo l'articolo 38a della legge sulle finanze della Confederazione (LFC)<sup>2</sup>, il Consiglio federale può sottoporre la compilazione dei conti negli uffici GEMAP a norme speciali che possono derogare ai principi contabili (universalità, unità, espressione al lordo, specificazione e annualità). I conti degli uffici GEMAP continuano però a essere parte integrante del consuntivo e del preventivo della Confederazione (cpv. 2). Secondo l'articolo 22<sup>quater</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)<sup>3</sup> il Parlamento può incaricare il Consiglio federale, mediante mandato, di adottare o di modificare un mandato di prestazioni. Questo mandato ha rango di direttiva alla quale è possibile derogare solamente in casi giustificati.

Durante i quattro anni della fase pilota GEMAP, vale a dire dal 1998 al 2001, il Consiglio federale ha fatto passare progressivamente 11 servizi amministrativi alla GEMAP, ciò che rappresenta circa il 7 per cento dei posti di lavoro e il 5 per cento delle spese di funzionamento dell'Amministrazione federale.

### **1.2 Seguito del progetto da parte della sottocommissione GEMAP delle commissioni di vigilanza**

Le commissioni di vigilanza delle due Camere hanno seguito da vicino il progetto GEMAP nella sua fase pilota e si sono occupate in particolare degli strumenti di gestione. Per quanto riguarda la trattazione in Parlamento del budget, dei conti e del rapporto di gestione degli uffici GEMAP, così come la procedura di consultazione relativa ai mandati di prestazioni, gli uffici dei due Consigli hanno emanato direttive

<sup>1</sup> RS 172.010

<sup>2</sup> RS 611.0

<sup>3</sup> RS 171.11

ve<sup>4</sup> il 28 agosto e il 3 settembre 1998. Su questa base e in ogni Camera, la Commissione delle finanze e la Commissione della gestione hanno costituito assieme una sottocommissione incaricata dell'esame annuale del budget, dei conti e del rapporto di gestione degli uffici GEMAP. A questo proposito, la sottocommissione GEMAP ha controllato costantemente il raggiungimento degli obiettivi e ha sostenuto, dialogando con l'Amministrazione, lo sviluppo e il miglioramento degli indicatori necessari a tal fine. Secondo le direttive degli uffici, le commissioni legislative competenti hanno esaminato i mandati di prestazioni di una durata di quattro anni nell'ambito della procedura di consultazione.

### **1.3 Rapporto di valutazione GEMAP del Consiglio federale**

Nell'articolo 65 LOGA, il Parlamento obbliga il Consiglio federale a presentare al termine della fase pilota di quattro anni della GEMAP un rapporto di valutazione sulle esperienze fatte con gli strumenti sviluppati e attuati negli uffici interessati. Il Consiglio federale ha eseguito questo mandato presentando il suo rapporto del 19 dicembre 2001 sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale – valutazione e procedura ulteriore (rapporto di valutazione GEMAP).

Il Consiglio federale ha inoltre integrato nel suo rapporto di valutazione i risultati di un rapporto di due esperti esterni (N. Thom, dell'Institut für Organisation und Personal dell'Università di Berna, e A. Balthasar, di Interface, Institut für Politikwissenschaft a Lucerna). I due esperti hanno esaminato gli effetti della GEMAP a tutti i livelli del Governo e dell'Amministrazione, compresi i processi parlamentari.

Il Consiglio federale conclude nel suo rapporto di valutazione che il concetto e gli strumenti della GEMAP sono di principio idonei, che il funzionamento del modello è garantito e che la sua trasposizione sistematica genera a tutti i livelli cambiamenti positivi nel senso degli obiettivi fissati e dei risultati. Fondandosi su queste conclusioni, ha deciso di estendere la GEMAP a piccole tappe, prevedendo di raddoppiarne o addirittura di triplicarne la portata (ovvero il numero di uffici GEMAP). L'estensione avrebbe luogo su base volontaria, nell'ambito dei dipartimenti. Inoltre, bisognerebbe ridurre a tutti i livelli gli oneri legati al passaggio alla GEMAP e semplificare gli strumenti utilizzati. Il Consiglio federale intende procedere a questi cambiamenti senza adeguare le basi legali attuali. Ritiene infine che il suo rapporto di valutazione concluda la fase pilota della GEMAP e si prefigge di trasformare il progetto GEMAP in programma permanente.

Le pagine seguenti trattano gli aspetti del rapporto di valutazione GEMAP del Consiglio federale che il Parlamento ritiene essenziali. Le commissioni di vigilanza si soffermano in particolari sugli aspetti in cui *la loro posizione si discosta da quella del Consiglio federale*.

<sup>4</sup> Trattazione parlamentare dei mandati di prestazioni e dei budget globali; direttive degli uffici del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale del 28 agosto e del 3 settembre 1998.

## Parere su alcuni punti del rapporto di valutazione GEMAP

### 2.1

#### Proseguimento ed estensione della GEMAP

Per quanto concerne il futuro ruolo della GEMAP, il Consiglio federale intende trovare un compromesso e fissa come obiettivo a medio termine di raddoppiare o triplicare il numero di uffici GEMAP. A suo parere, i risultati globalmente positivi della valutazione giustificano un'estensione del campo di applicazione della GEMAP. D'altro lato, ritiene che vi siano importanti motivi per non introdurre la GEMAP in tutta l'Amministrazione federale. La sua introduzione dovrebbe aver luogo principalmente, come sinora, nei settori che hanno un forte carattere aziendale e non in settori in cui l'influenza politica è marcata e quindi le indicazioni in materia di preventivo sono dettagliate. In futuro, anche gli uffici incaricati di versare sussidi dovrebbero in considerazione per la GEMAP. Il Consiglio federale ha stabilito i criteri d'idoneità che un ufficio deve imperativamente soddisfare per essere sottoposto alla GEMAP. Gli uffici che intendono passare alla GEMAP devono attuare gli strumenti necessari, in particolare: la definizione dei prodotti e delle prestazioni, la determinazione degli obiettivi perseguiti, l'allestimento di una contabilità analitica affidabile e la realizzazione di un controlling adeguato alle necessità di ogni livello.

Le commissioni di vigilanza concordano essenzialmente su questi principi. Pur condividendo l'opinione che il settore GEMAP non presenti ancora la «massa critica» per giustificare il lavoro dovuto alla realizzazione di un secondo modello di gestione, distinto dalla gestione tradizionale dell'Amministrazione e dotato di strumenti propri, ritengono che nella sua forma attuale la GEMAP non si presti a un'estensione su vasta scala nell'Amministrazione federale. Approvano peraltro la volontà di ridurre i costi della GEMAP a tutti i livelli, di semplificarne gli strumenti e di ottimizzare e standardizzare il sistema di rendiconto (reporting). Per quanto concerne la determinazione degli obiettivi inerenti alle prestazioni e all'efficacia e la loro misurazione, a livello di contabilità e nell'ottica di un controlling adeguato alle necessità di ogni livello, le commissioni di vigilanza ritengono che debbano ancora essere realizzati miglioramenti essenziali. Per quanto concerne l'adozione della GEMAP, bisognerà inoltre assicurarsi che si potranno trovare i collaboratori adatti per la nuova cultura di gestione, disposti quindi ad accettare un orientamento più spinto verso il cliente, con l'efficacia e le prestazioni che ne derivano, e a tenere maggiormente conto dei costi. Deve essere accordata maggiore attenzione alla formazione in settori nuovi per il servizio pubblico, come il calcolo del rapporto costi/prestazioni e il controlling. Il cambiamento deve avvenire solo quando è garantito che l'ufficio può presentare un calcolo dei costi e delle prestazioni sufficientemente realistico. Il Consiglio federale dovrebbe peraltro mantenere essenzialmente l'obbligo di effettuare gli acquisti a livello centrale per gli uffici GEMAP, dal momento che si tratta di mantenere i costi complessivamente a un livello basso.

Inoltre, il Consiglio federale intende preservare il *carattere volontario* dell'adozione della GEMAP da parte degli uffici e dei dipartimenti competenti. Anche le commissioni di vigilanza ritengono che la sua introduzione non può avere successo se i servizi amministrativi vi si oppongono, ma deplorano la mancanza di una direzione mirata a livello di introduzione e di sviluppo della GEMAP da parte del Consiglio federale e in particolare dei dipartimenti che, secondo gli esperti esterni, non danno la stessa importanza alla riforma GEMAP. Secondo le commissioni di vigilanza, il

Consiglio federale dovrebbe assumere il suo ruolo di direzione e, in vista dello sviluppo della GEMAP, fornire una definizione sufficiente del modello e, se necessario, sancirla nella legge con il Parlamento. In base al modello, i dipartimenti esaminano sistematicamente la compatibilità degli uffici con la GEMAP. Quest'ultima è in seguito introdotta in modo mirato negli uffici ritenuti idonei, secondo un piano globale e tenendo conto degli altri progetti organizzativi.

Le commissioni di vigilanza deplorano l'assenza di una *strategia globale del Consiglio federale* che definisca con precisione il calendario, l'estensione e il contenuto del settore GEMAP. In effetti, nel suo rapporto di valutazione il Consiglio federale non indica il termine per raddoppiare o triplicare la portata della GEMAP. L'introduzione su più vasta scala si riferisce al numero di uffici e di servizi amministrativi che sarebbero retti dalla GEMAP. Si ignorano quindi il volume finanziario e l'effettivo del personale che andrebbero triplicati. Il Consiglio federale menziona peraltro che, oltre alla GEMAP, l'Amministrazione federale non dovrebbe escludere altri strumenti e misure intese a rafforzare l'orientamento sui risultati, ma non indica le relazioni globali con il settore GEMAP.

Dal momento che la loro sottocommissione comune GEMAP segue da vicino il progetto pilota GEMAP e ne esamina attentamente la cultura, le commissioni di vigilanza sono *di principio favorevoli* alla gestione con mandato di prestazioni e budget globale. In effetti, il modello GEMAP presenta importanti vantaggi a livello di gestione e consente un cambiamento culturale positivo all'interno dell'Amministrazione, grazie a un maggiore orientamento verso le prestazioni e a una maggiore trasparenza a livello di costi. Per tale motivo, le commissioni di vigilanza approvano di principio l'intenzione del Consiglio federale di estendere progressivamente la GEMAP ad altri uffici. A questo proposito, ritengono tuttavia necessario che il Parlamento approfondisca temi come la ripartizione delle competenze tra il potere esecutivo e quello legislativo nel settore della GEMAP, l'esercizio dell'alta vigilanza e l'introduzione del modello nella legislazione sulle finanze della Confederazione. Presentano quindi, parallelamente a questo rapporto, una mozione in questo senso (cfr. n. 2.3). L'esame di queste questioni e una revisione corrispondente della legge richiedono un certo tempo. I lavori parlamentari non dovrebbero tuttavia bloccare l'introduzione del modello in altri uffici e privare in tal modo il progetto della dinamica necessaria. Le commissioni di vigilanza ritengono quindi che il Consiglio federale dovrebbe proseguire senza indugio lo sviluppo del sistema della GEMAP in base ai pareri espressi nel suo rapporto di valutazione e nell'ambito delle linee direttrici tracciate in questo rapporto.

## **2.2 Coinvolgimento del Parlamento nei mandati di prestazioni**

Il Consiglio federale intende attenersi alla regolamentazione attuale, secondo cui le commissioni legislative competenti del Parlamento hanno solo un voto consultivo sui mandati di prestazioni che esso ha affidato per quattro anni agli uffici GEMAP. Rifiuta quindi che tali mandati siano sottoposti al Parlamento per approvazione. Gli esperti esterni concludono invece che il mancato intervento del Parlamento nei mandati di prestazioni deriva da una concezione imperfetta del progetto GEMAP e raccomandano che il Parlamento contribuisca a definire gli obiettivi di tali mandati.

Dal momento che non può influire sulle rubriche dei conti di Stato, il legislativo dovrebbe in compenso beneficiare di un adeguato aumento delle sue competenze a livello dei mandati di prestazioni. Solo in questo modo sarebbe soddisfatto il postulato di concentrare l'intervento del Parlamento a livello strategico (Evaluation FLAG – Schlussbericht, p. 40 e 46 segg.).

Per quanto concerne l'approvazione del mandato di prestazioni da parte del Parlamento, l'Amministrazione federale delle finanze ha nel frattempo affidato una perizia giuridica<sup>5</sup> a Ulrich Zimmerli e Andreas Lienhard dell'Università di Berna. Gli esperti concludono che in base all'organizzazione funzionale del sistema fondata sulla separazione dei poteri, la gestione amministrativa spetta chiaramente al Governo (art. 178 cpv. 1 Cost.). Dal momento che nel modello GEMAP della Confederazione il mandato di prestazioni è uno strumento di gestione amministrativa, l'approvazione da parte del Parlamento violerebbe l'organizzazione delle competenze e confonderebbe le responsabilità. Essi considerano problematica anche l'attuale procedura di consultazione, che nella prassi fa sì che le obiezioni e proposte della commissione consultata assumano di fatto il valore di direttive indirizzate al Consiglio federale, perché comporta un rischio di confondere le competenze che è incompatibile con il principio della separazione dei poteri. L'approvazione del mandato di prestazioni non sarebbe peraltro conciliabile con il principio di milizia valido per il Parlamento, dal momento che i mandati di prestazioni contengono numerose direttive operative che sarebbe inadeguato trattare a livello parlamentare. Gli esperti sostengono inoltre che il modello GEMAP non comporti un trasferimento di competenze dal Parlamento al Consiglio federale che deve essere compensato con l'approvazione del mandato di prestazioni. Nel caso in cui, nonostante queste riserve, si dovesse coinvolgere il Parlamento nell'assegnazione dei mandati di prestazioni, la sua approvazione dovrebbe comunque limitarsi a direttive politiche di valore strategico.

Le commissioni di vigilanza condividono in parte le riserve della perizia. I mandati di prestazioni assegnati sinora agli uffici GEMAP contengono in ampia misura elementi che concernono la gestione strategica e operativa del Consiglio federale. Al fine di stabilire chiaramente le competenze e per evitare conflitti in materia, il Parlamento dovrebbe rinunciare all'approvazione di tali mandati. In effetti, l'approvazione implica una parte di responsabilità diretta a livello di gestione amministrativa e vincolerebbe il legislativo in una misura che esso non auspica. Senza contare che la procedura di approvazione aumenterebbe l'onere di lavoro delle commissioni e del Parlamento.

Le commissioni di vigilanza non condividono invece le riserve della perizia a proposito della *procedura di consultazione* in vigore nelle commissioni legislative competenti. Essa è nel complesso collaudata e non dà luogo a conflitti di competenze, anche se è possibile migliorarla (presentazione, intelligibilità, standardizzazione). In generale, il Consiglio federale ha tenuto conto delle richieste di cambiamento espresse dal Parlamento. L'interesse molto relativo manifestato dalle commissioni legislative per i mandati di prestazioni è dovuto al fatto che esse non hanno dovuto trattare questioni di grande rilevanza politica. In questo modo si spiega come lo strumento del mandato secondo l'articolo 22<sup>quater</sup> LRC, che consente al Parlamento

<sup>5</sup> Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard, Università di Berna, Rechtsgutachten zu FLAG – Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, 15 aprile 2002.

di far adottare una modifica o conferire un mandato di prestazioni, non è mai stato utilizzato fino ad ora. La situazione potrebbe tuttavia cambiare se in futuro uffici più grandi e di maggiore importanza politica dovessero adottare la GEMAP. La fase pilota ha dimostrato che il Parlamento dispone, grazie alla procedura di consultazione e allo strumento del mandato, di un diritto di partecipazione sufficiente per intervenire. Le commissioni di vigilanza ritengono quindi che la procedura di consultazione consenta al Parlamento una partecipazione sufficiente nell'ambito dell'assegnazione di mandati di prestazioni.

### **2.3 Specificazione dei budget per gruppi di prodotti nel conto finanziario**

Sinora il Parlamento ha statuito sulle spese e gli introiti di ogni gruppo di prodotti nel settore amministrativo del budget degli uffici GEMAP. In futuro, il Consiglio federale intende rinunciare alla presentazione dettagliata delle spese dell'Amministrazione. Le decisioni in materia di preventivo riguarderebbero quindi solo un importo per le spese e un importo per gli introiti per ogni ufficio GEMAP (un budget globale per ufficio). A determinate condizioni, la gestione sarebbe effettuata unicamente mediante il saldo (fabbisogno netto di finanziamento). Tuttavia, a titolo d'informazione, i costi e gli introiti continuerebbero a essere indicati per gruppo di prodotti nella motivazione del budget e dei conti. Il Consiglio federale giustifica questa modifica in particolare con la difficoltà contabile reale creata dai costi e dagli introiti del conto di gestione degli uffici GEMAP. In effetti, essi devono indicare nel conto di gestione le spese e gli introiti e ripartirli per gruppi di prodotti al fine di integrarli nel conto finanziario della Confederazione.

La sottocommissione GEMAP ha esaminato nei dettagli questa proposta di semplificazione e ha constatato che già prima i gruppi di prodotti avevano solo una funzione indicativa nel conto finanziario. In effetti, i sorpassi di preventivo a livello dei gruppi di prodotti non comportavano l'obbligo di chiedere un credito supplementare fintanto che a livello dell'ufficio il conto finanziario non presentava eccedenze di spese. I trasferimenti di crediti tra i gruppi di prodotti sono quindi stati possibili. Di conseguenza, il sistema attuale equivale nella prassi ad allestire nel conto finanziario un budget globale a livello di ufficio e di questo il Parlamento non ha sinora tenuto sufficientemente conto. La semplificazione proposta dal Consiglio federale apporta pochi cambiamenti alla situazione attuale, ma di fatto chiarisce la situazione.

Partendo da questa situazione, le commissioni di vigilanza hanno sollevato la questione di principio se, secondo la concezione attuale della GEMAP, il Parlamento può ancora esercitare a sufficienza la sua funzione di orientamento nel processo del budget. Hanno concluso che la sovranità in materia di budget del Parlamento, una competenza classica del legislativo, sarebbe troppo limitata se esso potesse statuire a pieni diritti, per ogni ufficio dell'Amministrazione centrale, solo a livello di budget globale, ovvero di un importo unico per le spese e per gli introiti oppure mediante un saldo. La gestione finanziaria con budget globali e la rinuncia a qualsiasi decisione vincolante nell'ambito delle spese per rubrica di budget limitano la sovranità del Parlamento in materia di budget, il che va peraltro nella direzione della nuova gestione pubblica. La migliore informazione consentita dalla GEMAP a livello della fornitura di prestazioni e la trasparenza dei costi compensano solo in parte la perdita

di competenza subita se la legislazione finanziaria non permette un orientamento vincolante almeno a livello di gruppi di prodotti e se nessuna indicazione relativa alla fornitura delle prestazioni è sottoposta alla decisione del Parlamento, come è previsto invece in alcuni Cantoni (cfr. la perizia Zimmerli e Lienhard, p. 17).

Bisognerebbe sancire nella legislazione la gestione finanziaria mediante la GEMAP non appena essa sarà introdotta definitivamente come forma autonoma di gestione amministrativa nell'ambito dell'Amministrazione centrale. L'attuale articolo 38a LFC conferisce al Consiglio federale una competenza molto estesa per emanare regolamentazioni speciali applicabili agli uffici della GEMAP e derogare in tal modo ai principi della tenuta dei conti (universalità, unità, espressione al lordo, specificazione e annualità). La norma non stabilisce però l'entità di tali deroghe. Durante la fase di prova, questa soluzione era opportuna perché consentiva di raccogliere molte esperienze. Per il periodo successivo all'introduzione definitiva della GEMAP, una norma di competenze stabilita in misura così estesa non risponde tuttavia a sufficienza alle esigenze di una base legale esplicita. Bisogna quindi procedere agli adeguamenti nell'ambito della revisione prevista della legge sulle finanze della Confederazione in relazione al nuovo modello contabile della Confederazione (NMC). Secondo le commissioni di vigilanza, nell'ambito di questa revisione il Consiglio federale dovrebbe presentare un modello che consenta la gestione per gruppi di prodotti. È inoltre opportuno cercare possibilità di partecipazione del Parlamento nell'ambito di una pianificazione integrata delle finanze e delle spese nel settore della GEMAP.

Le commissioni di vigilanza hanno di conseguenza depositato, parallelamente al presente rapporto, una mozione in questo senso (02.3381 Introduzione del concetto GEMAP nella legislazione finanziaria / Sviluppo del settore GEMAP dell'Amministrazione) (cfr. allegato).

## **2.4 Costituzione di riserve**

Le commissioni di vigilanza condividono il principio della costituzione di riserve, che conferisce maggiore flessibilità agli uffici GEMAP. I dipartimenti competenti potranno d'ora in poi decidere di costituire riserve. A questo proposito, le commissioni di vigilanza ritengono che i dipartimenti debbano prendere decisioni in materia solo d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze e che la costituzione delle riserve debba rispondere a criteri stabiliti in direttive (per es. economicità, redditività). Non sarebbe quindi sufficiente effettuare meno spese di quanto preventivato. Bisognerebbe invece aver registrato un aumento della produttività. Il Parlamento è favorevole a un esame dei conti basato sulla costituzione di riserve presentata in modo trasparente. Se del caso, in base alle informazioni contenute nella motivazione può concludere che le condizioni necessarie per la costituzione di riserve non sono soddisfatte e procedere alle relative correzioni. Le commissioni di vigilanza ritengono inoltre che, nelle motivazioni presentate dagli uffici a sostegno del budget, devono essere indicate le probabili riserve che rimarranno alla fine dell'anno.

## 2.5

### Obiettivi di risparmio

L'attuale rigida regolamentazione secondo cui gli uffici GEMAP devono conseguire sul periodo di quattro anni del mandato di prestazioni un obiettivo di risparmio del 10 per cento deve diventare più flessibile. Gli obiettivi fissati per migliorare la redditività devono tener conto del potenziale esistente. Le commissioni di vigilanza approvano di principio questa modifica. La nozione di obiettivo per migliorare la redditività e la produttività presentata dal Consiglio federale non è tuttavia sufficientemente concreta. Il Consiglio federale dovrebbe fornire in ogni caso obiettivi di risparmio precisi, adeguati alle possibilità degli uffici GEMAP.

## 2.6

### Sistema di rendiconto/reporting

Le commissioni di vigilanza osservano a proposito del sistema di rendiconto che sono stati fatti miglioramenti nel corso della fase pilota. Sono tuttavia necessari sforzi supplementari per standardizzarlo, uniformarlo e sintetizzarlo. Le proposte del Consiglio federale intese a migliorare le motivazioni nella parte contabile del messaggio relativo al budget sono auspicabili. Bisogna tuttavia uniformare ancora e migliorare nell'ottica dei confronti il sistema di rendiconto relativo ai diversi uffici GEMAP che figurano nel conto di Stato. Bisognerà inoltre standardizzare i rapporti interni degli uffici ai dipartimenti per facilitare i confronti tra uffici GEMAP.

Le commissioni di vigilanza approvano il progetto del Consiglio federale di integrare in futuro il rapporto di gestione degli uffici GEMAP nel suo rapporto di gestione ordinario e di rinunciare ai rapporti speciali sottoposti alla sua approvazione, a condizione tuttavia che gli obiettivi concernenti le prestazioni e i risultati contenuti nel mandato di prestazioni siano oggetto di una valutazione completa in un rapporto separato, sulla base degli indicatori stabiliti e prima della scadenza del mandato. Il rapporto deve inoltre consentire di valutare a lungo termine l'evoluzione dell'ufficio GEMAP.

Il rendiconto deve infine pervenire tempestivamente alle commissioni di vigilanza e alle commissioni legislative competenti affinché sia possibile integrare le necessarie conseguenze nel mandato di prestazioni seguente. La prassi attuale richiedeva di trasmettere i mandati di prestazioni al Parlamento, all'attenzione delle commissioni legislative competenti, prima della fine di marzo in vista della procedura di consultazione. L'Amministrazione ha tuttavia comunicato che necessita di un termine supplementare fino alla fine di giugno affinché i rendiconti integrino d'ora in poi i risultati ottenuti fino al termine del terzo anno. Un'estensione del termine dovrebbe essere possibile di caso in caso, d'intesa con le commissioni legislative competenti.

## 2.7

### Dibattito sulla privatizzazione

Le commissioni di vigilanza condividono la constatazione del Consiglio federale secondo cui il passaggio di un ufficio al regime della GEMAP non è una prima tappa che porta a un'esternalizzazione o a una privatizzazione. Ritengono anch'esse che gli uffici GEMAP fanno parte dell'Amministrazione federale centrale allo stesso titolo di quelli del primo cerchio e che questa questione dovrebbe essere studiata

secondo criteri indipendenti dalla GEMAP. Le commissioni attendono che il Consiglio federale fornisca loro, conformemente a un mandato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, un rapporto relativo alla sua strategia a lungo termine per quanto concerne le eventuali esternalizzazioni e privatizzazioni di unità amministrative.

### **3 Controllo parlamentare degli uffici GEMAP**

In vista della trasformazione del progetto GEMAP in un programma permanente, le commissioni di vigilanza prevedono di seguire gli uffici interessati nell'ambito delle strutture ordinarie di vigilanza. L'attuale sottocommissione GEMAP, formata da membri della CdG e della Commissione delle finanze, dovrebbe sciogliersi. In tal modo si tiene conto dell'esigenza secondo cui tutte le commissioni di vigilanza dovrebbero occuparsi della GEMAP, invece di riservare questi strumenti a singoli specialisti del Parlamento. Parallelamente a questo rapporto, le commissioni di vigilanza sottoporranno agli uffici una proposta di modifica delle direttive da essi emanate il 28 agosto e il 3 settembre 1998 sulla trattazione parlamentare dei mandati di prestazioni e dei budget globali.

Le competenze delle commissioni derivano dalle disposizioni della legge sui rapporti fra i Consigli in vigore e della legge sul Parlamento attualmente in fase di deliberazione. La Commissione delle finanze esamina il preventivo e i budget globali degli uffici GEMAP, il piano finanziario e i conti. La Commissione della gestione si occupa invece del rapporto di gestione del Consiglio federale, che comprende un rapporto sugli uffici GEMAP. Può inoltre esigere in ogni momento rapporti complementari o svolgere inchieste nel settore GEMAP. Secondo l'articolo 49 capoverso 3 della legge sul Parlamento, la CdG e la Commissione delle finanze possono procedere assieme all'esame preliminare del rapporto di gestione e dei conti, ciò che può essere utile nel caso degli uffici GEMAP. Le commissioni di vigilanza possono coordinare le loro attività in questi settori. La consultazione preliminare dei mandati di prestazioni ha sempre luogo nell'ambito delle commissioni specializzate. La Commissione delle finanze e la Commissione della gestione possono peraltro formulare pareri a proposito delle conseguenze finanziarie o delle questioni concernenti la gestione. A questo proposito, è molto importante stabilire gli indicatori di prestazioni e di efficacia, dal momento che essi svolgono un ruolo determinante nel controllo. I rendiconti speciali sulla realizzazione degli obiettivi da allestire nel terzo anno del mandato di prestazioni sono trasmessi alla commissione legislativa competente e alle commissioni di vigilanza. La commissione legislativa ha in tal modo una fonte d'informazione e una base di confronto in vista del nuovo mandato di prestazioni da esaminare. Le commissioni di vigilanza possono utilizzare le loro osservazioni a proposito di questi rapporti nei loro pareri sul nuovo mandato di prestazioni. Se del caso, la Commissione della gestione può procedere a una sua valutazione o inchiesta, sulla base del rapporto ricevuto.

Le commissioni di vigilanza continueranno peraltro a esaminare gli sviluppi della GEMAP secondo l'impostazione del Consiglio federale, dal momento che quest'ultimo non ha precisato nel suo rapporto di valutazione né la scadenza per raddoppiare o triplicare gli uffici GEMAP né gli sviluppi che ritiene possibile o si attende a lungo termine nel settore della nuova gestione pubblica. Le nuove forme di

gestione sono in continua evoluzione, sia a livello cantonale e comunale sia sul piano internazionale. Le commissioni di vigilanza propongono quindi al Consiglio federale, d'intesa con le commissioni di vigilanza del Consiglio nazionale, di allestire un nuovo rendiconto all'attenzione del Parlamento dopo altri quattro anni del programma definitivo GEMAP e di presentargli le sue considerazioni concernenti lo sviluppo futuro della nuova gestione pubblica. Queste riflessioni devono contenere anche un'analisi della nuova gestione pubblica nel contesto internazionale e presentare l'evoluzione concreta nei Cantoni e nei Comuni.

02.3381

**Mozione della Commissione della gestione  
Introduzione del concetto GEMAP nella legislazione  
finanziaria/Sviluppo del settore GEMAP dell'Amministrazione**

**Testo della mozione del 28 giugno 2002**

Il Consiglio federale è incaricato di modificare le disposizioni relative alla *gestione con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP)*, in particolare l'articolo 38a della legge sulle finanze della Confederazione (LFC) e l'articolo 44 capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), in modo che anche il Parlamento possa adempiere le sue funzioni di gestione e di controllo nei settori GEMAP. A questo scopo, il Consiglio federale propone un modello che consente la gestione per gruppi di prodotti. Definisce inoltre le possibilità di migliorare l'integrazione della pianificazione delle finanze e dei compiti nei settori GEMAP.

Gli adeguamenti della legislazione finanziaria devono essere coordinati, dal profilo materiale e temporale, con i lavori svolti in vista dell'introduzione *del nuovo modello contabile della Confederazione (NMC)*. Nel suo messaggio, il Consiglio federale darà indicazioni sul calendario e sull'entità del futuro sviluppo della GEMAP come pure sul suo contenuto. Occorrerà in particolare esaminare l'opportunità di imporre l'applicazione del principio GEMAP ai servizi dell'Amministrazione federale che adempiono determinati criteri oggettivi.

La *Commissione delle finanze* sostiene la mozione.

**Motivazione**

La presente mozione è motivata nel rapporto della Commissione della gestione e della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 28 giugno 2002 e del 29 agosto 2002 (02.028 sn).