

02.028

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

del 19 dicembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo il rapporto di valutazione GEMAP invitandovi a prenderne atto.

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

19 dicembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 3 aprile 1996 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di introdurre una gestione amministrativa fondata sul concetto di gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP) in taluni settori dell'Amministrazione federale ritenuti idonei. L'organizzazione di progetto istituita a questo scopo – organizzazione in seno alla quale erano rappresentati tutti i dipartimenti, la Cancelleria federale, il Controllo federale delle finanze e l'Ufficio federale del personale sotto la condotta dell'Amministrazione federale delle finanze – ne ha seguito e sostenuto l'attuazione durante la fase pilota che si è svolta dal 1996 al 2001. Sinora una dozzina di servizi amministrativi sono stati trasformati in unità GEMAP. Essi rappresentano il 7 per cento circa dei posti e il 5 per cento delle spese di funzione dell'Amministrazione federale.

La base legale delle unità GEMAP è l'articolo 44 capoverso 2 della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹. L'articolo 65 LOGA impone inoltre all'Esecutivo di allestire al termine di un periodo di quattro anni un rapporto di valutazione che tenga conto dell'articolo 34 della legge del 6 ottobre 1989² sulle finanze della Confederazione e dell'articolo 2a della legge federale del 4 ottobre 1974³ a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali. Con il presente rapporto il Consiglio federale ottempera a questo mandato.

Il prevalere degli aspetti positivi in ambito di valutazione generale (cfr. allegato) e le buone esperienze fatte nelle unità GEMAP, in seno ai dipartimenti e alla direzione di progetto, hanno indotto il Consiglio federale a optare a favore di un ulteriore sviluppo e ampliamento qualitativo e quantitativo della gestione GEMAP che sopprimesse le lacune esistenti.

Lo sviluppo graduale della gestione GEMAP deve essere operato su base volontaria dai dipartimenti. Il Consiglio federale prospetta un raddoppio della portata della gestione GEMAP se non addirittura una triplicazione nell'ipotesi più favorevole. Questo ulteriore passo può essere intrapreso soltanto se le spese di introduzione possono essere ridotte a tutti i livelli (anche a quello del Parlamento), se gli strumenti vengono semplificati e se il nuovo principio di gestione viene trasposto e applicato in modo conseguente dai dipartimenti.

Condizioni dell'estensione sono le seguenti semplificazioni e migliorie:

- inserimento delle uscite e delle entrate (di funzione) amministrative interne in un preventivo globale e - purché siano adempiti i requisiti – passaggio alla gestione del saldo (autorizzazione del fabbisogno di finanziamento netto);*
- delega ai dipartimenti della competenza di valutare le richieste di costituzione di riserve;*

¹ RS 172.010

² RS 611.0

³ RS 611.010

-
- *rinuncia al mandato di risparmio nella sua forma attuale;*
 - *coordinamento e maggiore concisione nella presentazione del rendiconto; e*
 - *pieno sfruttamento a favore delle unità amministrative GEMAP delle possibilità di delega definite dalla legge sul personale in materia di gestione del personale dei dipartimenti.*

La valutazione ha inoltre palesato che occorre definire il terzo cerchio in modo più unitario e migliorare la capacità di manovra dell'Amministrazione federale decentrata. Il Consiglio federale intende pertanto elaborare due modelli di base, «Autorità di vigilanza (sul mercato)» e «Imprese (istituti, fondazioni)», come forme organizzative del terzo cerchio. Saranno oggetto di una normativa speciale soltanto determinate eccezioni. Inoltre il Consiglio federale intende sviluppare ulteriormente il modello a quattro cerchi come modello di gestione e di organizzazione.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Concetto GEMAP

Ai fini della GEMAP sono determinanti i seguenti principi:

- separazione della gestione politica e aziendale delle unità amministrative; elaborazione di corrispondenti strumenti di condotta;
- rafforzamento dell'orientamento sulle prestazioni e sull'efficienza nella gestione del bilancio;
- trasformazione degli uffici federali in centri di servizi con maggiori responsabilità quanto ai risultati e più forte autonomia aziendale;
- introduzione di elementi dell'economia di mercato e della concorrenza.

Come idea direttrice del Consiglio federale in materia di organizzazione e di gestione dell'amministrazione, il concetto GEMAP si fonda sul cosiddetto modello di gestione amministrativa a quattro cerchi elaborato negli ultimi anni. Tale modello è idoneo come spunto pragmatico e oggettivo di sistematizzazione delle questioni di principio della gestione amministrativa. Esso poggia sull'idea che per meglio adeguarsi alle nuove sfide l'amministrazione deve maggiormente essere gestita in funzione di criteri economici che non di soli criteri politici. La struttura dell'amministrazione illustrata più in dettaglio qui sotto non corrisponde però interamente alla descrizione delle unità amministrative della Confederazione di cui all'articolo 2 LOGA e all'articolo 6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1). Infatti, secondo l'articolo 6 OLOGA, le unità amministrative decentrate comprendono – oltre agli istituti e alle aziende autonome – le commissioni delle autorità e altre unità amministrativamente aggregate.

Rientrano nel 1° cerchio le unità organizzative che forniscono primariamente prestazioni di condotta e di coordinamento (segreterie generali, uffici interdipartimentali) e tutte le unità amministrative dell'amministrazione centrale della Confederazione che non sono gestite secondo il sistema GEMAP.

Sono assegnate al 2° cerchio le unità amministrative (o parti di esse) che vengono gestite con mandato di prestazioni e preventivo globale. Grazie ai nuovi strumenti di gestione dispongono di una maggiore autonomia aziendale. Oltre al loro mandato di base possono fornire servizi commerciali. Sono completamente integrate nella struttura dei dipartimenti e nel conto amministrativo. Non hanno personalità giuridica propria. L'obbligo di tenere un conto delle spese e delle prestazioni garantisce una maggiore trasparenza dei costi e dell'utilità dell'attività amministrativa.

Il 3° cerchio comprende gli istituti e le aziende di proprietà della Confederazione. Essi poggiano su leggi speciali e sottostanno al diritto pubblico, non però alla legge sulle finanze della Confederazione. Di norma in quanto unità organizzative decentralizzate e autonome dispongono in virtù dell'articolo 8 capoverso 2 OLOGA di personalità giuridica propria e di organi propri e costituiscono un'entità contabile

propria. Possono essere dichiarate responsabili dei loro impegni, aderire a cooperative e alleanze e disporre di un patrimonio proprio.

Sono attribuite al 4° cerchio le imprese di economia mista e le società anonime rette da leggi speciali che svolgono compiti della Confederazione. Di norma la Confederazione possiede ampie partecipazioni al loro capitale. Hanno piena personalità giuridica propria e sottostanno primariamente alle leggi della concorrenza. Il settore politico può nondimeno assegnare loro mandati di prestazioni.

EDA

Modello a 4 cerchi

1° cerchio:

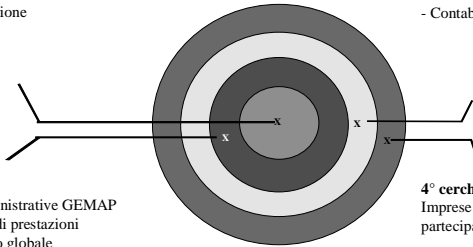
Amministrazione ministeriale

- Condotta
- Coordinazione

3° cerchio:

Aziende, istituti

- Base legale
- Contabilità propria



2° cerchio:

Unità amministrative GEMAP

- Mandato di prestazioni
- Preventivo globale
- Prestazioni commerciali possibili

4° cerchio:

Imprese di economia mista con partecipazione della Confederazione

In questo modello il margine di manovra e di decisione così come la responsabilità propria del management degli assegnatari di compiti della Confederazione cresce nella misura in cui ci si allontana dal centro. Per quanto concerne le aziende del 3° e del

4° cerchio la Confederazione si limita per l'essenziale a stabilire i compiti, a formulare e realizzare gli obiettivi strategici, a esercitare una vigilanza che tiene conto del livello e a tutelare i suoi propri interessi.

Le unità amministrative del 1° e del 2° cerchio costituiscono l'Amministrazione federale centrale, quelle del 3° e del 4° cerchio l'Amministrazione federale decentralizzata.

Il sistema GEMAP si prefigge di orientare maggiormente rispetto ad ora l'attività dello Stato su prestazioni e effetti misurabili (obiettivo di prestazione). I compiti, le competenze e le responsabilità devono essere delegati alle unità amministrative operative nella misura del possibile e in funzione dei livelli (obiettivo di decentralizzazione). I processi di gestione e di condotta sono analizzati in funzione dei futuri compiti e esigenze; d'altro canto vengono integrati provati strumenti di gestione dell'economia privata (obiettivo di gestione). Taluni settori di prestazioni scelti vengono gestiti attraverso il mercato e sono posti in concorrenza con terzi. La trasparenza dei costi costituisce soprattutto in questi casi una condizione assoluta (obiettivo dei costi e della trasparenza). Essa costituisce peraltro anche una condizione importante per una valutazione globale dell'economicità dell'adempimento dei compiti. Parallelamente al maggiore orientamento politico sulle prestazioni e l'efficienza, il vincolo delle unità amministrative GEMAP a disposizioni legali dettagliate dovrà essere allentato per renderle maggiormente autonome (obiettivo di flessibilizzazio-

ne), segnatamente per quanto concerne la gestione aziendale e l'impiego di risorse (finanze, personale, infrastrutture). Per poter adempiere le maggiori esigenze in fatto di personale che ne risultano e suscitare nel contempo a tutti i livelli modi di pensare e di agire maggiormente orientati sull'effettività, l'efficienza e il raggiungimento degli obiettivi, in ambito GEMAP si dovranno sostenere nuove strutture e cambiamenti di cultura aziendale con misure a livello di personale e di sviluppo organizzativo (obiettivo di cultura).

Il maggiore orientamento sull'economicità e l'efficacia dovrebbe complessivamente rafforzare la credibilità dell'amministrazione e del sistema politico.

La trasformazione di un ufficio in unità GEMAP implica un certo numero di conseguenze a livello di collaborazione tra legislativo, esecutivo e amministrazione.

Il Consiglio federale gestisce (di norma) gli uffici GEMAP per il tramite di un mandato di prestazioni quadriennale. Tale mandato designa gli obiettivi di prestazioni e di efficienza per gruppi di prodotti come pure le risorse necessarie. Prima di approvarlo, il Consiglio federale consulta le Commissioni competenti di entrambe le Camere. I dipartimenti gestiscono gli uffici GEMAP con convenzioni annuali di prestazioni, garantendo in tal modo l'adempimento del mandato di prestazioni.

Il Consiglio federale e i dipartimenti svolgono pertanto nei confronti degli uffici GEMAP il ruolo di mandante della prestazione. I dipartimenti assumono inoltre le seguenti funzioni:

- negoziazione di specificazioni di prodotti, obiettivi e prestazioni che vengono definite nella convenzione di prestazioni;
- disciplinamento e esecuzione/vigilanza del reporting;
- avvio di misure per correggere eventuali scarti rispetto agli obiettivi d'intesa con gli uffici GEMAP.

I mezzi finanziari necessari ogni anno all'ufficio GEMAP per le spese di personale e per le spese materiali come pure per i beni di investimento sono inseriti nel preventivo globale.

Il concetto GEMAP non si limita però al solo settore del Governo e dell'amministrazione, dacché intende infatti dare un nuovo assetto alla cooperazione con il Legislativo. Nel caso dei mandati di prestazioni, la procedura di consultazione che va avviata in virtù degli articoli 44 capoverso 2 LOGA e 7 capoverso 3 OLOGA consente alle Commissioni competenti di entrambe le Camere di assumere la loro funzione di vigilanza. In particolare gli obiettivi di prestazioni e di efficienza possono essere valutati quanto allo loro idoneità al raggiungimento degli obiettivi; nel contempo – per il tramite dello strumento del mandato parlamentare (art. 22^{quater} LRC) – potranno essere suggerite o eseguite mediante decreto del Parlamento le eventuali correzioni. La sovranità budgetaria del Parlamento permane inviolata. Il fabbisogno finanziario per l'intero periodo convenzionato va inteso come indicazione di un ordine di grandezza e non ha il carattere di preventivo pluriennale.

1.2

Prospetto cronologico

Fondandosi sul rapporto relativo al concetto GEMAP del DFF, il Consiglio federale ha istituito il 3 aprile 1996 un'organizzazione di progetto interdipartimentale presieduta dall'Amministrazione federale delle finanze, affidandole l'incarico di:

- sviluppare gli strumenti per l'introduzione nell'Amministrazione federale di una gestione amministrativa orientata sull'efficienza,
- introdurre in modo mirato in settori predefiniti la gestione con mandato di prestazioni e preventivo globale, e di
- accompagnare materialmente il processo di introduzione.

Contemporaneamente il Consiglio federale decise di trasformare a partire dal 1997 in ufficio GEMAP l'Istituto meteorologico svizzero (ora Ufficio federale di meteorologia e climatologia – MeteoSvizzera) e l'Ufficio federale di topografia. Entrambi gli uffici avevano compiuto notevoli progressi nello sviluppo degli strumenti necessari. In particolare l'Istituto meteorologico svizzero aveva accumulato preziose esperienze in condizioni di concorrenza grazie alla sua ampia offerta di servizi.

L'avvio della trasformazione nei due uffici pilota consentì di collaudare e di sviluppare ulteriormente le basi concettuali della GEMAP in un contesto che offriva piena visibilità. Inoltre le due prime operazioni poterono essere seguite intensamente e le esperienze fatte si rivelarono utili per gli altri uffici.

Sulla scorta delle esperienze positive della fase preparatoria presso i due primi uffici pilota, il 16 ottobre 1996 il Consiglio federale assegnò all'organizzazione di progetto e ai dipartimenti l'incarico di valutare l'idoneità GEMAP di una serie di ulteriori unità amministrative e di prepararne eventualmente la trasformazione. In seno all'organizzazione di progetto il gruppo di condotta GEMAP (presieduto dal direttore dell'Amministrazione federale delle finanze e composto da rappresentanti di tutti i dipartimenti, della Cancelleria federale, del Controllo federale delle finanze, dell'Ufficio federale del personale e dal capo progetto GEMAP) ha seguito e coordinato i lavori di progetto durante la fase pilota giunta ora alla conclusione. Il sistema GEMAP venne gestito in ogni fase come progetto autonomo in sintonia con la riforma del Governo e dell'amministrazione (RGA). Questa soluzione consentì di elaborare il progetto GEMAP – progetto a più lunga scadenza – indipendentemente dalla RGA e di svilupparli entrambi in modo parallelo. Il coordinamento fu garantito da entrambi i capi progetto.

Attualmente i seguenti ambiti amministrativi sono gestiti con gli strumenti GEMAP:

	Introduzione
Ufficio federale di meteorologia e climatologia – MeteoSvizzera (ex Istituto svizzero di meteorologia)	1997
Ufficio federale di topografia (compresa dal 1999 la Direzione federale delle misurazioni)	1997
Centro Sportivo Tenero (a partire dal 2001 integrazione nel mandato di prestazioni dell'UFSP)	1998
Swissmint (ex Zecca federale)	1998

Ufficio federale delle comunicazioni	1999
Ufficio federale di metrologia e accreditamento (ex Ufficio federale di metrologia)	1999
Cassa centrale di compensazione	1999
Centro per il servizio civile	1999
Unità per la ricerca agraria (parte dell'Ufficio federale di agricoltura)	2000
Istituto nazionale d'allevamento equino	2000
Istituto di virologia e d'immunoprofilassi	2000
Ufficio federale dello sport	2001

La portata della gestione GEMAP può essere desunta dalle seguenti cifre (base: preventivo 2001):

Spese di funzione	418 mio. di franchi	(circa il 5 per cento delle spese di funzione complessive)
Entrate di funzione	239 mio. di franchi	(circa l'1 per cento delle entrate di funzione complessive)
Posti	2472	(circa il 7 per cento dell'effettivo totale)

La portata modesta è dovuta al modo di procedere deciso dal Consiglio federale, ossia di introdurre la gestione GEMAP durante la fase pilota soltanto in modo mirato in taluni settori ben definiti; gli uffici che erogano sussidi ne furono in particolare esclusi.

Per il collaudo pratico della riforma dell'amministrazione vista come un tutto la gestione GEMAP riveste nondimeno particolare importanza, perché grazie a questo modello è stata possibile per la prima volta l'applicazione pratica e continua di uno strumento di gestione coerente e orientato sull'efficienza a livello di ufficio federale – dipartimento – Governo e Parlamento.

1.3 Basi legali e rendiconto

La base legale per l'introduzione della gestione GEMAP è la LOGA. L'articolo 44 LOGA consente al Consiglio federale di assegnare mandati di prestazioni a determinati gruppi o uffici e di stabilirne il grado di autonomia. A tale scopo deve consultare preliminarmente la competente Commissione di entrambe le Camere. L'articolo 38a LFC attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare la presentazione del consuntivo nell'interesse di una gestione amministrativa efficiente. L'articolo 2 della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze consente al Consiglio federale di esentare dal contingentamento dei posti di lavoro gli uffici GEMAP.

L'articolo 65 OLOGA impone al Consiglio federale l'obbligo di presentare al Parlamento entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge (ossia il 1° ottobre 2001) un rapporto di valutazione sulle esperienze raccolte per il tramite degli strumenti sviluppati e applicati negli ambiti amministrativi gestiti con mandato di prestazioni ai sensi dell'articolo 44 LOGA.

Con il presente rapporto il Consiglio federale ottempera al suo obbligo di rendiconto al Parlamento. Il rapporto menziona:

- come è stata valutata la trasformazione in unità GEMAP,
- quali risultati di valutazione, esperienze di progetto e raccomandazioni ne risultano,
- come si è tenuto conto delle richieste delle cerchie parlamentari e del Controllo federale delle finanze,
- quale ulteriore procedura il Consiglio federale intende seguire per l'introduzione nell'Amministrazione federale di una gestione amministrativa orientata sull'efficienza.

Con la presentazione di questo rapporto il Consiglio federale conclude la fase pilota GEMAP.

1.4 Riforme

1.4.1 Riforme nelle amministrazioni pubbliche

Dagli anni Novanta sono in corso riforme delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli dello Stato. Tutte queste riforme hanno in comune un maggiore orientamento delle attività amministrative sulle prestazioni e l'efficienza. Non esiste però un concetto uniforme e riconosciuto di gestione amministrativa orientata sull'efficienza.

Il mutamento economico, tecnologico e di società confronta le amministrazioni pubbliche con nuove sfide. I cittadini – intesi oggi come clienti dell'amministrazione – esigono viepiù dallo Stato prestazioni di migliore qualità. Inoltre esigono da parte dei responsabili e dei dirigenti dell'amministrazione innovazioni nella soluzione dei problemi della società. Nel contempo tutto questo deve rimanere entro i limiti di un ordinamento giuridico democratico.

Sotto la designazione «New Public Management» sono stati sviluppati modelli che contemplan un più chiaro richiamo alla destinazione vincolata dell'attività amministrativa e alle esigenze del pubblico. Dal profilo della gestione questo implica tra l'altro una più netta distinzione tra compiti politico-strategici e compiti e competenze operativi, l'introduzione di strumenti di gestione politici e aziendali, una condotta mediante la designazione di obiettivi di prestazioni quanto ai prodotti e ai costi, nonché il rendiconto e il controlling del raggiungimento degli obiettivi.

L'intenzione di riprendere i principi moderni dell'economia aziendale privata nell'amministrazione pubblica suscitò dapprima scetticismo; una serie di esempi pratici in provenienza da altri Paesi (Gran Bretagna, Svezia, Paesi Bassi, Australia e Nuova Zelanda) fornì però la prova della possibilità di tali riforme.

Con poche eccezioni oggi tutti i Cantoni e il 60 per cento circa di tutti i Comuni di oltre 10 000 abitanti della Svizzera tedesca stanno elaborando progetti (parziali) di gestione amministrativa orientata sull'efficienza. La maggior parte dei progetti sono stati avviati tra il 1994 e il 1996 e durano da oltre quattro anni. Occorre costatare che non si può parlare di un'interpretazione uniforme dell'idea di base e degli strumenti di gestione amministrativa orientata sull'efficienza. I concetti e gli strumenti non possono essere applicati senz'altro alle peculiarità dell'Amministrazione federale, soprattutto se provengono dall'estero o dai Cantoni.

Taluni studi⁴ mostrano l'esistenza di opposizioni fondamentali alla gestione amministrativa orientata sull'efficienza. Gli sviluppi futuri dell'obiettivo di riforma orientata sull'efficienza sono pertanto valutati in modo ottimistico.

1.4.2 Progetti di riforma nell'Amministrazione federale

GEMAP non è l'unico programma di riforma incentrato su un maggiore orientamento della gestione amministrativa in seno all'Amministrazione federale sulle prestazioni e l'efficienza ottenute.

Nel caso del progetto RGA concluso nel frattempo, il Consiglio federale ha fatto uso del più ampio margine di manovra e di competenza organizzativa che gli è derivato dall'introduzione della LOGA. In questo contesto ha esaminato i compiti e le strutture dell'Amministrazione federale dal profilo dell'omogeneità e della presenza di doppioni, riordinando singole unità amministrative, semplificando in tal modo i processi amministrativi e sfruttando le sinergie in vista di un'Amministrazione federale del futuro orientata sulle prestazioni. Il valore elevato che viene attribuito alla conformità delle attività dello Stato (orientamento sull'efficienza) si è ripercosso nei principi e negli strumenti della LOGA.

La nuova legge sul personale della Confederazione (LPers;RS 172.220) consente ai dipartimenti e agli uffici di avvalorare in modo più conseguente la gestione con obiettivi e di modernizzare il management del personale. La nuova politica del personale migliora pertanto l'immagine dell'Amministrazione federale come moderno datore di lavoro. La soppressione del blocco del personale nell'Amministrazione federale a partire dal 1° gennaio 2002 consentirà peraltro una gestione più flessibile delle risorse di personale.

Anche a livello di collaborazione tra Confederazione e Cantoni si postula un maggiore orientamento sulle prestazioni e l'efficienza. Tale orientamento – oltre a una chiara ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, una più intensa collaborazione a livello intercantonale e a una perequazione finanziaria che possa essere seguita a livello politico – è uno dei postulati centrali del messaggio del Consiglio federale del 14 novembre 2001 sulla ristrutturazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPF). I più importanti strumenti della

⁴ – Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Personal – Organisation – Innovation, November 2000, elaborata dall'Institut für Organisation und Personal dell'Università di Berna (IOP nelle citazioni)
– Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, August 2000, elaborata da INTERFACE, Luzern und Landert, Farago, Davatz & Partner, Zürich (Interface nelle citazioni)

nuova collaborazione tra Confederazione e Cantoni sono le convenzioni pluriennali di programma e i sussidi globali o forfetari. In base alla strategia della Confederazione nel pertinente ambito di compiti, la Confederazione e i Cantoni stabiliscono mediante convenzioni di programma obiettivi di prestazioni comuni e concreti da raggiungere a medio termine. La responsabilità del raggiungimento degli obiettivi spetta ai Cantoni. Ne risulta che essi si vedono attribuire maggiori spazi di strutturazione in ambito operativo e finanziario. Oggetto delle convenzioni non sono singoli oggetti, bensì interi programmi. La Confederazione partecipa al finanziamento di questi programmi per il tramite di sussidi globali o forfetari concordati anticipatamente; si tratta di un modo di finanziamento che offre al beneficiario del sussidio impulsi per una fornitura efficace di prestazioni. La chiarezza degli obiettivi di prestazioni facilita invero gli indispensabili controlli di adempimento e di efficacia. L'impiego più intenso di queste nuove forme di collaborazione e di finanziamento – applicate già oggi con successo in taluni ambiti di compiti (silvicoltura, misurazioni ufficiali) – migliora anche nel caso dei classici uffici erogatori di sussidi le esigenze iniziali per un'introduzione efficace della gestione GEMAP.

Il progetto di nuovo modello di calcolo per la Confederazione (NRM), avviato nella scorsa primavera, ha per oggetto nuove normative che influenzeranno la futura gestione amministrativa, nel senso che postulano un maggiore orientamento delle attività amministrative sulle prestazioni e l'efficienza raggiunte. In questo contesto occorre menzionare le misure volte a favorire una maggiore trasparenza dei costi e un più forte orientamento sul management a livello di uffici.

2 Condizioni per l'introduzione della gestione GEMAP

2.1 Criteri di idoneità GEMAP

All'atto della trasposizione pratica è difficile definire chiari criteri materiali di idoneità alla gestione GEMAP. Nel corso della fase pilota vennero soprattutto prese in considerazione unità amministrative con conduzione aziendale e orientate sulle prestazioni di servizi, in seno alle quali sono facilmente delimitabili i compiti e gli affari, sono chiaramente identificabili i beneficiari delle prestazioni ed era data la possibilità di effettuare attività commerciali. Dalla gestione GEMAP vennero escluse le Segreterie generali, gli uffici interdipartimentali, gli uffici centrali di servizio e i servizi amministrativi che denotano una quota elevata di spese nel settore dei trasferimenti (uffici erogatori di sussidi).

È incontestato che la gestione GEMAP non è applicabile in ugual modo a ogni ufficio federale. La vera e propria chiave di riferimento è costituita dai prodotti e dalla cerchia dei destinatari delle prestazioni (clienti). Quanto migliore è la definizione – basata su obiettivi/effetti misurabili – dei prodotti e dei servizi, della loro quantità e qualità, dei costi, dei termini e dei destinatari della prestazione, tanto più semplice è l'elaborazione e l'applicazione degli strumenti GEMAP (mandato di prestazioni, convenzione di prestazioni, preventivo globale, contabilità, rendiconto e gestione).

A questi elementi si aggiungono come fattori critici di successo la volontà e la capacità di gestione. Se mancano questi presupposti è impossibile implementare con successo la gestione GEMAP anche negli uffici maggiormente idonei. Inversamente

una direzione decisa e forte è in grado di introdurre la gestione GEMAP anche in unità amministrative che dispongono di condizioni iniziali meno favorevoli.

Un'unità amministrativa deve quindi essere trasformata in unità GEMAP quando ne ha la volontà e le capacità e può fornire la prova che adempie i requisiti necessari. È un argomento a favore dell'applicazione di esigenze gestionali, organizzative, strutturali e di personale piuttosto che di criteri formali nella scelta delle unità amministrative GEMAP. Anche il Parlamento auspica che un servizio specializzato in materia esamini se un determinato ufficio adempie le condizioni (specialmente in fatto di contabilità aziendale) per essere trasformato in unità GEMAP.

2.2 Nuovo orientamento della struttura di gestione e organizzativa

I progetti GEMAP sono progetti di riforma complessi e pluriennali, che vanno strutturati come processi di sviluppo e di apprendimento. Sono comprensivi di quelle difficoltà e sfide proprie a tutti i progetti fondamentali di riforma volti alla definizione di nuovi compiti, obiettivi e strategie. In ambito di GEMAP si verifica tutta una serie di fattori critici di successo.

Per il passaggio dalla struttura tradizionale e per lo più gerarchica dell'ufficio federale a quella piatta e orientata sui processi delle unità GEMAP sono determinanti il know-how e le capacità di guidare e attuare con successo questi mutamenti. Il personale deve essere pienamente coinvolto nel processo di trasformazione e sostenuto con misure di sviluppo a livello organizzativo e di personale orientate sugli obiettivi.

Si può parlare di riuscita del riorientamento e della trasformazione in unità GEMAP se tale unità

- ha una chiara visione degli eventuali scenari di sviluppo ed è in grado di reagire rapidamente a nuovi sviluppi,
- dispone di obiettivi strategici e di programmi corrispondenti per raggiungere questi obiettivi,
- conosce perfettamente i suoi clienti e i loro bisogni, come pure i loro prodotti e costi,
- dispone di basi e di strumenti per definire i suoi obiettivi di prestazioni e di efficienza, per misurare e sorvegliare il raggiungimento degli obiettivi, per accertare e correggere rapidamente gli scarti rispetto agli obiettivi,
- opera orientandosi sui risultati e sui costi,
- dispone di una struttura orientata sui processi e con un numero relativamente esiguo di livelli gerarchici,
- fa stato di buone forme di comunicazione e di collaborazione.

Nessun ufficio è identico a un altro. Per questo motivo non esiste una ricetta unica in fatto di nuovo orientamento. Dalle esperienze raccolte nei processi di trasformazione GEMAP sono emersi quattro fattori chiave che in sintesi costituiscono le capacità fondamentali indispensabili al successo:

- buone conoscenze della nuova filosofia di gestione LOGA applicata al processo di riforma GEMAP,
- sviluppo e applicazione di strategie: occorre il know-how necessario per elaborare e applicare strategie orientate sugli obiettivi che tengono conto degli scenari di sviluppo,
- gestione: la gestione in funzione di obiettivi di prestazioni e di efficienza deve coinvolgere l'intero ufficio, come del resto una mentalità e un comportamento aziendale,
- management dei cambiamenti: si esige la capacità di apprendere a gestire professionalmente processi di cambiamento su vasta scala.

2.3 Conti dei costi e delle prestazioni

La gestione amministrativa secondo i principi dell'orientamento sull'efficienza presuppone un forte orientamento sui costi. Occorrono pertanto conti dei costi e delle prestazioni che offrano la dovuta trasparenza sui processi aziendali e siano in grado di fornire le informazioni per la gestione.

Nel corso della prima fase di progetto ebbero importanza predominante questioni in relazione con l'introduzione e l'ampliamento di strutture contabili come pure il disciplinamento di singoli casi. Una fase di calma si fece strada soltanto dopo che furono trovate soluzioni soddisfacenti per la cerchia dei problemi maggiori (tra l'altro la garanzia di una compensazione delle prestazioni che si potesse sottoporre a revisione; la tenuta conseguente dei conti secondo i principi della contabilità commerciale aziendale; la definizione di mandati vincolanti e di raccomandazioni per la tenuta dei conti dei costi e delle prestazioni).

Le esigenze per l'introduzione e l'ampliamento della contabilità aziendale erano di natura diversa. La situazione era relativamente semplice nel caso degli uffici che già prima dell'introduzione del sistema GEMAP disponevano di un conto d'esercizio e quindi del know-how necessario a tale scopo. Laddove il sistema contabile preesistente doveva meramente garantire la gestione corretta dei crediti e il traffico dei pagamenti, il nuovo orientamento supponeva un maggiore dispendio. Il software SAP/R3, introdotto pressoché contemporaneamente nella maggior parte delle unità GEMAP – software che con decreto del Consiglio federale è stato definito standard della Confederazione per la rappresentazione informatica dei processi contabili e logistici – si rivelò particolarmente esigente. Nella fase iniziale del progetto, per le singole applicazioni SAP non esisteva ancora uno standard unitario sul quale i servizi potessero fondarsi nel frattempo.

La contabilità aziendale costituisce invero un elemento centrale del concetto GEMAP. Di norma un ampliamento finale non ancora concluso non dovrebbe però porre in forse l'avvio di un nuovo concetto di gestione. Si deve nondimeno garantire che al momento del passaggio al nuovo sistema le esigenze elementari siano adempite. Lo sviluppo ulteriore deve essere commisurato alle esigenze specifiche dell'ufficio. Una struttura sovradimensionata o una strumentalizzazione eccessiva della gestione non hanno alcuna utilità e dovranno pertanto essere evitate.

Diverse norme stabilite per la fase pilota hanno in parte fornito buone prove e dovranno essere nuovamente definite nel senso di una semplificazione. Le modificazioni previste sono descritte nel capitolo 5.2 segg. qui sotto.

2.4 Gestione delle prestazioni e dell'efficienza e controlling

Obiettivi di prestazioni e di efficienza misurabili e corrispondenti indicatori costituiscono la base di un controlling affidabile delle prestazioni, delle finanze e del personale da parte delle direzioni degli uffici, dei dipartimenti competenti e del Parlamento. L'esperienza insegna che è precipuamente a livello di *impact* e di *outcome* (ripercussioni su gruppi mirati e sulla società) che le unità amministrative incontrano difficoltà e dispendio di tempo nella definizione di obiettivi di prestazioni e di efficienza, nello sviluppo di indicatori e nell'esecuzione di misure sui risultati raggiunti. Anche l'elaborazione, l'introduzione e l'esercizio di un controlling sistematico inteso come compito durevole esige uno speciale know-how e un corrispondente dispendio. Esigenze ancora maggiori sono poste dal controlling dell'efficienza e dalla valutazione delle misure prese dallo Stato.

2.5 Investimenti iniziali e mandato di risparmio

La gestione GEMAP esige l'ampliamento delle infrastrutture amministrative esistenti. Questa osservazione vale in particolare per la contabilità. Per poter soddisfare le nuove esigenze si impongono ingenti investimenti per l'acquisto e la messa in esercizio dei sistemi necessari. Ulteriori mezzi sono resi necessari da diversi progetti che rendono effettivamente possibile il passaggio al nuovo sistema di gestione. A mente del maggior margine di manovra finanziario dovuto all'introduzione del preventivo globale e nel senso del concretamento della migliore efficienza prospettata, il Consiglio federale ha imposto alle unità GEMAP un mandato di risparmio del 10 per cento, da realizzare entro la fine della prima fase (quadriennale) di mandato di prestazioni. Le esperienze raccolte durante la fase pilota confermano che a media-lunga scadenza si possono prospettare effetti positivi sull'efficienza delle unità GEMAP. Al posto dei mandati forfetari attuali, per le future unità GEMAP si dovranno fissare obiettivi di efficienza differenziati. Si rinvia in questo contesto al capitolo 5.2.3 del presente rapporto.

2.6 Sostegno alla trasformazione

Già in ambito di concetto GEMAP era stato osservato che il nuovo orientamento e la trasformazione in unità GEMAP costituiva un'importante sfida per tutto il personale (dai quadri superiori fin giù ai collaboratori). A tutti i livelli di ripercussione la gestione GEMAP è vincolata a nuovi compiti, ruoli ed esigenze; d'altra parte i principi di gestione possono essere trasposti soltanto se si verifica contemporaneamente un mutamento del tradizionale modo di pensare e di agire dell'amministrazione.

Anche per questi motivi la direzione di progetto GEMAP ha scelto in ambito di pianificazione e di esecuzione del progetto un procedimento iterativo che consente di sintonizzare passo a passo i processi convenzionali di sviluppo e l'attuazione pratica. Ecco perché venne poi sviluppato e attuato un concetto di valutazione in fase.

Le unità amministrative GEMAP sono state sostenute sin dall'inizio a livello informativo, formativo e consultivo da un gruppo di specialisti interni all'amministrazione (provenienti soprattutto dall'Ufficio federale del personale e dall'Amministrazione federale delle finanze); nel corso del progetto l'offerta di sostegno venne poi gradualmente adeguata ai bisogni più urgenti. A livello delle diverse fasi la richiesta di sostegno – precipuamente nei settori della contabilità aziendale e dell'informatica – non poté essere pienamente soddisfatta. L'impiego di esperti amministrativi a caro prezzo fu possibile solo limitatamente, dacché tali esperti non conoscevano abbastanza bene le condizioni quadro dell'Amministrazione federale ed esisteva inoltre il pericolo che soluzioni elaborate in modo isolate potessero avere effetti negativi sull'evoluzione del progetto globale.

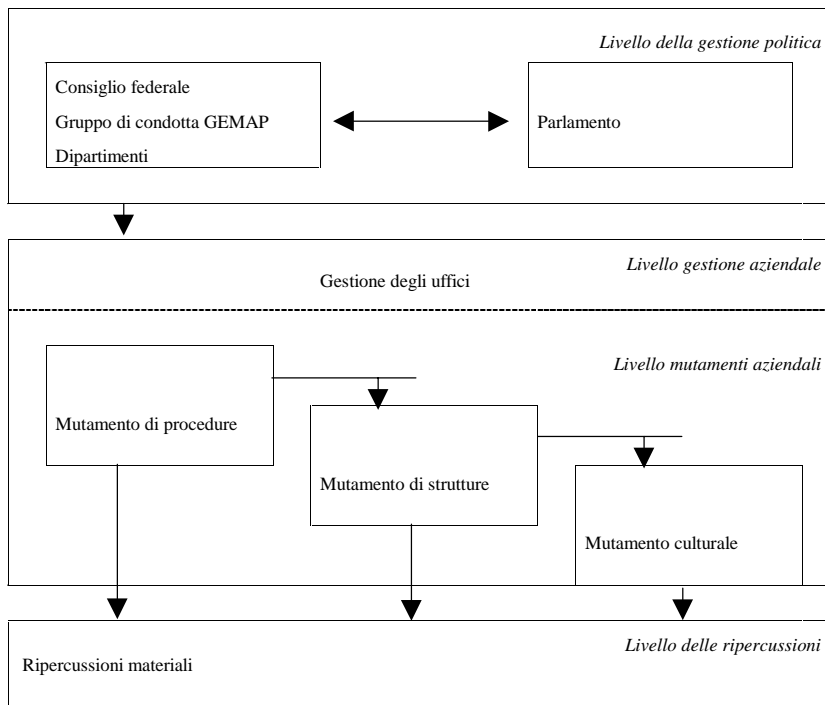
In un'ottica retrospettiva si può constatare che grazie al procedimento scelto nel corso degli ultimi anni poterono essere acquisite competenze centrali per quanto concerne la gestione amministrativa orientata sull'efficienza e la trasposizione di misure di riforma, competenze che rappresentano un potenziale prezioso da sviluppare ulteriormente e al quale si potrà fare capo nell'ambito di future riforme.

3 Valutazione GEMAP

3.1 I principali accertamenti e raccomandazioni della valutazione scientifica

Il progetto di riforma GEMAP e l'esercizio delle unità amministrative sono stati seguiti nel corso degli ultimi anni non soltanto a livello interno (da parte della direzione di progetto GEMAP), ma anche – per motivi di oggettività – da due istituti attivi nel settore della scienza amministrativa e politica. In questo contesto sono stati individuate e valutate le ripercussioni a livello statale, di gestione, aziendale, strutturale e culturale e furono elaborate proposte per un ulteriore sviluppo della gestione GEMAP come modello di gestione amministrativa orientata sull'efficienza.

I servizi scientifici incaricati – ossia lo Institut für Organisation und Personal, diretto dal prof. Dr. N. Thom, dell'Università di Berna e Interface, Institut für Politikwissenschaft, diretto dal dott. A. Balthasar, di Lucerna – hanno sviluppato in funzione delle aspettative dei diversi gruppi mirati: Parlamento, dipartimenti (Segreterie generali), servizi amministrativi (quadri, collaboratori), clienti (destinatari delle prestazioni) e direzione di progetto uno speciale modello di efficienza per misurare i cambiamenti intervenuti ai diversi livelli:



Nel quadro di valutazioni distribuite su tappe annuali questi servizi scientifici hanno poi esaminato per il tramite di confronti fra stato attuale/stato richiesto, confronti in diagonale e confronti sulla durata il mutamento a livello di processi, di strutture e di cultura, come pure le ripercussioni materiali sul piano della gestione politica e aziendale. Sono stati oggetto di un esame speciale la contabilità e la presentazione del rendiconto. La valutazione si conclude con una valutazione generale del progetto accompagnata da raccomandazioni.

Gli esperti esterni all'amministrazione giungono in sintesi alla conclusione che il modello GEMAP è di massima operativo e che è idoneo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal concetto GEMAP. Esistono ancora problemi a diversi livelli che dovranno essere risolti. Sono in particolare possibili miglioramenti nell'interoperabilità tra i diversi livelli: ufficio federale, dipartimento, Governo e Parlamento.

Illustriamo qui in sintesi i principali accertamenti della valutazione esterna:

- Nel corso degli ultimi anni sono stati raggiunti progressi nei dibattiti al Parlamento sulla gestione GEMAP. Le strutture nel contesto GEMAP sono disponibili e operative. Una parte dei parlamentari sono interessati a ulteriori informazioni e know-how in materia di GEMAP.
- I mandati di prestazioni, le convenzioni di prestazioni e i corrispondenti strumenti di reporting hanno indotto notevoli miglioramenti sullo stato dell'informazione a livello di *output* e di costi. Le direzioni degli uffici, i di-

partimenti e il Parlamento dispongono di informazioni complementari utili alla gestione. In fatto di manovra sono attualmente rilevanti i coefficienti finanziari. Un linguaggio troppo complicato, la disparità delle forme e l'assenza di standardizzazione rendono nondimeno difficile il lavoro del Parlamento in materia di mandati di prestazioni e di rapporti di reporting. In un'ottica concettuale ancora più grave è l'assenza di obiettivi e di indicatori dell'efficienza che vadano oltre gli *output* dell'amministrazione.

- La maggior parte dei dipartimenti applica gli strumenti GEMAP nel senso auspicato. In taluni dipartimenti gli strumenti di gestione sono però ancora insufficientemente sviluppati e troppo poco integrati nei processi gestionali. Quando invece i dipartimenti influenzano i mandati e le convenzioni di prestazioni e operano mediante gli strumenti di reporting si osservano notevoli cambiamenti negli uffici. I cambiamenti positivi concernono la constatazione di una più intensa collaborazione, migliori conoscenze in materia di compiti e attività delle unità GEMAP, migliore informazione per la gestione degli uffici. I mandati di prestazioni definiscono contorni più chiari per le soluzioni a livello d'ufficio e ne facilitano la gestione.
- I cambiamenti più positivi introdotti dalla gestione GEMAP si avvertono nella gestione delle singole unità amministrative. Nella maggior parte dei casi le direzioni degli uffici hanno sfruttato i nuovi margini di manovra e di decisione, talché poterono reagire meglio e più rapidamente alle mutate condizioni quadro (decisioni politiche/modifiche della richiesta da parte della clientela). Il processo di mutazione auspicato in seno alle unità amministrative GEMAP può essere attualmente considerato ampiamente raggiunto (maggiore orientamento sugli obiettivi, discussione più specialistica). Se applicati in modo corretto e durevole gli strumenti esplicano gli effetti auspicati, in particolare in misura sempre maggiore anche sui livelli gerarchici inferiori. Presso gli uffici oggetto dell'inchiesta la soddisfazione al lavoro è elevata grazie all'apporto fornito dalla gestione GEMAP. Questi effetti positivi hanno il loro prezzo: la mole di lavoro è lievitata con l'introduzione del sistema GEMAP. Si è anche osservato che i collaboratori più giovani si trovano tendenzialmente più a loro agio con questa evoluzione che non i collaboratori più anziani. L'introduzione della gestione GEMAP non ha invece peggiorato la situazione delle donne.
- Grazie alla gestione GEMAP la cultura aziendale – ossia il fattore con il più lungo periodo di cambiamento – è mutata nel senso auspicato in taluni ambiti. In particolare è stato osservato un maggiore orientamento sui costi e sulla clientela.
- Anche dal profilo delle ripercussioni l'introduzione della gestione GEMAP ha prodotto effetti positivi. Grazie a GEMAP gli *output* sono offerti in qualità e prezzi diversi. Inoltre gli uffici sono riusciti a reagire più rapidamente alle mutate esigenze del mercato, fattore che ha avuto risvolti positivi sulla soddisfazione della clientela.

Gli esperti giungono alla conclusione che fatte salve talune eccezioni tutte le unità amministrative del 1° e del 2° cerchio possono di massima essere gestite in funzione dell'efficienza e non soltanto gli uffici provvisti di un orientamento aziendale. In

questo senso raccomandano un capovolgimento della motivazione: occorrerà motivare la non partecipazione alla gestione GEMAP e non più la partecipazione.

Di importanza vincolante per gli esperti è anche il coinvolgimento contemporaneo del 3° cerchio.

I quattro cerchi del modello sono in relazione tra di loro e si influenzano a vicenda. Le modifiche effettuate nel 2° cerchio si ripercuotono per esempio sul 1° e sul 3° cerchio. In questo senso il modello a 4 cerchi non deve essere considerato concluso, ma deve consentire una permeabilità conforme e specifica alle situazioni.

Nel senso di un ulteriore sviluppo del sistema GEMAP gli esperti propongono inoltre:

- l'ampliamento e l'istituzionalizzazione della misura delle prestazioni e dell'efficienza, soprattutto per quanto concerne l'*impact* (= reazione dei gruppi mirati alle prestazioni degli uffici) e l'*outcome* (= raggiungimento degli obiettivi di società),
- la standardizzazione degli strumenti GEMAP (mandato di prestazioni e strumenti di reporting) all'attenzione del Governo e del Parlamento nel senso di un controlling sistematico (compiti e risorse),
- l'applicazione conseguente degli strumenti GEMAP da parte dei dipartimenti (rafforzamento dell'impegno da parte dei dipartimenti),
- il mantenimento dell'organizzazione di progetto interdipartimentale (gruppo di condotta) e il rafforzamento della direzione di progetto.

Al Consiglio federale viene raccomandato di assumere un ruolo attivo nella fissazione di chiare dimensioni agli obiettivi per quanto concerne la portata del programma di riforma GEMAP, inducendo in tal modo una maggiore accettazione del sistema GEMAP sia a livello di amministrazione che di Parlamento. Dal loro punto di vista l'ampliamento continuo del sistema GEMAP è la condizione di un successo a lungo termine.

3.2 Valutazione delle esperienze interne all'amministrazione

Gli accertamenti fatti dalla direzione di progetto e le esperienze raccolte nelle unità amministrative GEMAP confermano su più punti i risultati della valutazione esterna.

Tutte le unità amministrative interessate considerano il sistema GEMAP conforme allo scopo. Si riscontrano effetti positivi soprattutto nella gestione amministrativa a livello di uffici. In particolare nell'ottica delle direzioni degli uffici le maggiori spese dovute all'introduzione del sistema GEMAP sono giustificate. Maggiori spese sono insorte soprattutto in seguito all'introduzione dei nuovi strumenti di gestione e in connessione con il nuovo orientamento dei servizi amministrativi in funzione dei compiti, dell'organizzazione e del personale. Questi dispendiosi lavori preparatori e di trasposizione possono essere considerati come un investimento indispensabile per il futuro.

Benché le ripercussioni positive del sistema GEMAP non siano (ancora) osservabili presso la maggior parte dei dipartimenti in misura uguale a quella constatata nelle

unità amministrative operative, i dipartimenti accolgono di massima positivamente i principi, gli obiettivi e gli strumenti del sistema GEMAP.

Per i dipartimenti è importante che gli strumenti di gestione non vengano preliminarmente ampliati, bensì resi più rigidi e strutturati in modo più effettivo. Essi ritengono controproducente il fatto che per la gestione GEMAP sia necessario uno strumento di gestione con parametri diversi da quello della gestione amministrativa tradizionale. In definitiva questa circostanza induce una divisione degli strumenti di gestione dipartimentali e un certo maggiore dispendio. Questi svantaggi relativi sono però controbilanciati anche a livello dipartimentale dalle ripercussioni positive del modello GEMAP (tra l'altro un dibattito più intenso sui compiti e gli obiettivi degli uffici).

3.3 Costatazioni del Controllo federale delle finanze (CFF)

Gli uffici GEMAP fanno parte dell'Amministrazione federale centrale e rientrano quindi nell'ambito contabile della Confederazione. All'atto dell'esame finale del conto di Stato sono esaminati in funzione di criteri di rischio. La CFF ha stabilito come segue la sua strategia: in caso di trasformazione di servizi amministrativi in unità GEMAP, l'accento è posto nel corso del primo anno sull'allibramento conforme (in particolare contabilità finanziaria, conti dei costi e delle prestazioni, sistema interno di controllo). Gli esami speciali nell'ambito della vigilanza finanziaria sono effettuati in funzione dei rischi. In questo senso prima della proroga dei mandati di prestazioni occorre analizzare tempestivamente il raggiungimento degli obiettivi e si devono valutare le ripercussioni. Gli esami regolari annui non si impongono invece in funzione di criteri di rischio.

Nell'ambito degli esami da parte della CFF è stato per lo più contestato il valore documentario dei conti dei costi e delle prestazioni. Tale valore era soprattutto limitato dal fatto che l'integrità delle cosiddette fatture proforma non poteva essere verificata e che gli interessi passivi e gli ammortamenti – non da ultimo per il mancato allibramento degli investimenti – non venivano considerati o soltanto stimati. Anche nel contesto della costituzione di riserve sono sempre emerse questioni difficili. Venne inoltre rammaricata l'impossibilità parziale di effettuare confronti con gli anni precedenti e in taluni singoli casi l'assenza di concordanza tra il libro mastro e la contabilità dei servizi.

3.4 Richieste del Parlamento

Per quanto concerne il Parlamento, occorre osservare che ha istituito speciali strutture in materia di unità GEMAP con la creazione delle sottocommissioni GEMAP di entrambe le Camere, sottocommissioni cui appartengono membri della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione.

Gli iter tra gli organismi parlamentari competenti si sono perfezionati. Un'inchiesta effettuata dagli esperti esterni mostra che circa la metà dei parlamentari interrogati conoscono il sistema GEMAP e che un numero pressoché pari auspica migliore informazione, formazione e know-how sul sistema GEMAP. In Parlamento acquista

maggiore consistenza il parere che l'attività di vigilanza e di condotta potrebbe essere effettuata molto meglio per il tramite di mandati di prestazioni e preventivi globali che non per il tramite delle rubriche dettagliate del preventivo e del conto di Stato.

Gli sforzi volti al miglioramento della trasparenza delle prestazioni sono invero giudicati in modo positivo, benché il livello raggiunto non sia ancora soddisfacente. Per quanto concerne la misura delle ripercussioni mancano in molti casi i necessari dati di *impact* (= reazioni dei gruppi mirati alle prestazioni degli uffici) e i dati di *outcome* (= raggiungimento degli obiettivi di società), necessari per la gestione strategica. Nondimeno la maggioranza dei parlamentari interrogati ritiene che l'attività parlamentare ha almeno in parte individuato un indirizzo strategico nei settori a gestione GEMAP. Il Parlamento si esprime in modo critico sul reporting e sulla presentazione del rendiconto: esige documenti con uno standard uniforme per quanto concerne il contenuto, la struttura e la presentazione e con informazioni che tengano conto dei diversi livelli. I documenti attuali non corrispondono alle esigenze di un Parlamento di milizia.

Per quanto concerne le fase iniziale, il Parlamento critica il fatto che il sistema contabile aziendale e il controlling (prestazioni, finanze, personale) non funzioni ancora in modo soddisfacente a tutti i livelli. Per questo motivo numerosi parlamentari hanno espresso alla direzione di progetto l'auspicio che venissero colmate le lacune e risolti i problemi riscontrati. Nel contempo venne richiesto di procrastinare una più ampia introduzione del sistema GEMAP finché fossero disponibili i risultati della valutazione. Il Consiglio federale ha tenuto conto di questa richiesta con la sua prassi mirata e con la definizione di esigenze elevate per i mandati di prestazioni e la contabilità aziendale. Attualmente per la conversione al sistema GEMAP si esige la presenza di una contabilità aziendale operante; dal canto loro i mandati di prestazioni sono valutati in modo specialistico nell'ambito di un monitoring con tutti i servizi interessati.

Sono inoltre state poste in discussione tutte le questioni in relazione con la strutturazione per gruppi di prodotti. Occorre in particolare esaminare l'opportunità dell'inserimento delle prestazioni commerciali in un gruppo separato di prodotti. D'altra parte ci si pone la questione del valore intrinseco del concetto GEMAP nel contesto dell'attuale dibattito sulle privatizzazioni. Il Consiglio federale deve rispondere se il sistema GEMAP è soltanto una tappa sulla via della privatizzazione. Per concludere si auspica l'esame della possibilità di una concordanza temporale tra mandato di prestazioni e periodo del piano di legislatura.

4 Valutazione e conclusioni finali del Consiglio federale

I risultati di valutazione attualmente disponibili e le esperienze cumulate con il progetto consentono di effettuare una valutazione materiale del modello GEMAP.

- Il concetto e gli strumenti GEMAP sono idonei all'introduzione sistematica nell'Amministrazione federale delle gestione amministrativa orientata sull'efficienza stipulata nella LOGA.
- La funzionalità del modello GEMAP è data.
- In caso di trasposizione conseguente è provato empiricamente che a tutti i livelli di ripercussione (gestione politica, gestione amministrativa, gestione

dipartimentale e aziendale) si constateranno cambiamenti positivi in direzione degli obiettivi stabiliti e degli effetti connessi.

Il Consiglio federale non condivide tutte le conclusioni e le raccomandazioni degli esperti esterni. Questa posizione concerne per esempio l'estensione del sistema GEMAP ad altri settori amministrativi: in deroga alle raccomandazioni il Consiglio federale intende mantenere il principio della libera volontà (con riserva di decisione da parte del dipartimento). È convinto che il passaggio al sistema GEMAP non può essere ordinato dall'alto; l'esperienza insegna infatti che per tale passaggio devono essere adempite diverse esigenze ed effettuati numerosi lavori preparatori che postulano di norma un nuovo orientamento a livello di gestione e di organizzazione e sovente anche a livello di infrastrutture e di personale. Il Consiglio federale esprime riserve anche per quanto concerne un'introduzione generalizzata del sistema GEMAP. Il modello elaborato e praticato sinora non è ugualmente idoneo per tutti i settori amministrativi. In questo contesto occorre osservare che il modello GEMAP non è l'unica alternativa alla gestione amministrativa attuale. Il Consiglio federale non intende precludersi la scelta di altri strumenti e misure che perseguano un più forte orientamento sull'efficienza. Gli strumenti disponibili devono essere impiegati in modo differenziato a seconda del tipo di compito da svolgere. Per quanto concerne la questione di un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella fissazione e nell'assegnazione dei mandati di prestazioni, il Consiglio federale ha invece espresso il parere che per considerazioni di principio era preferibile che le Camere federali non approvassero i mandati di prestazioni. Come insegna l'esperienza, la procedura di consultazione attualmente in vigore presso le competenti commissioni parlamentari offre ampie opportunità di far valere le modifiche auspicate. Se del caso le Camere federali possono presentare richieste di correzioni avvalendosi del nuovo strumento parlamentare del mandato.

Le attuali limitazioni poste al passaggio al sistema GEMAP (per esempio esclusione degli uffici erogatori di sussidi e degli uffici centrali di servizio), la prassi adottata nella fase pilota (introduzione mirata del sistema GEMAP in settori predefiniti), il dispendio (creazione e adempimento dei presupposti per l'introduzione del sistema GEMAP), come pure le normative complicate e dispendiose per la soluzione di questioni concettuali di livello superiore, hanno frenato la forza di impeto del progetto di riforma GEMAP in attesa del risultato della valutazione e delle decisioni imminenti sulla procedura ulteriore. Si tratta quindi di rafforzare il processo di riforma GEMAP a tutti i livelli.

Sulla scorta di giudizi concordanti il Consiglio federale giunge alla conclusione che il sistema GEMAP può affermarsi a lunga scadenza soltanto se il relativo dispendio a tutti i livelli (compreso il Parlamento) potrà essere ridotto, se i singoli strumenti potranno essere semplificati e se il reporting potrà essere ridotto all'essenziale e standardizzato. Si dovranno in particolare introdurre miglioramenti nella definizione degli obiettivi di prestazioni e di efficienza, come pure nella loro misurazione, nella contabilità e nel controlling in funzione dei diversi livelli.

Per quanto concerne il valore intrinseco del sistema GEMAP nell'ambito della futura gestione amministrativa, il Consiglio federale disponeva di diverse opzioni di discussione:

- *Opzione 1:* di massima si rinuncia all'estensione del modello GEMAP ad altri settori amministrativi. Questa opzione non esclude che singole parti dell'amministrazione siano integrate nelle attuali unità GEMAP.
- *Opzione 2:* introduzione rapida e generalizzata in tutti i settori dell'Amministrazione centrale della Confederazione.
- *Opzione 3:* estensione sostanziale ad altri settori amministrativi, preceduta da una semplificazione del modello e dalla soppressione delle lacune, precisamente nel settore degli obiettivi di prestazioni e di efficienza, nella presentazione del rendiconto e nel reporting.

Il Consiglio federale ritiene che l'opzione 1 non ha alcun senso dacché il sistema GEMAP funziona e produce risultati positivi. Il «congelamento» della situazione attuale non produrrebbe un rapporto dispendio/utilità proficuo e non terrebbe conto del potenziale GEMAP. I primi risultati lusinghieri del programma di riforma GEMAP stagnerebbero e a lunga scadenza non esplicherebbero più alcun effetto.

L'introduzione sistematica del sistema GEMAP in tutta l'Amministrazione (centrale) federale (1° e 2° cerchio) non è affatto realistica perché al momento mancano diversi importanti presupposti. I problemi e le strettoie nell'ambito della misurazione e gestione delle prestazioni/efficienza, della contabilità e del controlling in diversi settori amministrativi sussisterebbero a media e lunga scadenza. Ci si può inoltre chiedere se gli uffici interdipartimentali e le segreterie generali sarebbero in grado di affrontare l'ampliamento indispensabile delle loro infrastrutture a livello di risorse.

Nel senso dell'opzione 3 il Consiglio federale ritiene invece che la portata attuale del sistema GEMAP nell'amministrazione federale sia troppo esigua e non consona alle possibilità del postulato di riforma. La conformità del modello, la funzionalità degli strumenti e i risultati positivi della valutazione uniti alle esperienze pratiche raccolte si schierano a favore di un ampliamento qualitativo e quantitativo del sistema GEMAP. È disponibile un ulteriore potenziale GEMAP anche se non in tutti i dipartimenti possono essere introdotti immediatamente nuovi progetti GEMAP. Taluni dipartimenti devono attualmente consacrarsi ad altri compiti, affari e progetti di riforma prioritari e non ritengono imminente l'avvio di nuovi progetti GEMAP concreti. Sono però disposti a fornire sostegno se taluni loro uffici intendono passare al sistema GEMAP e si accingono a creare le premesse necessarie. Questa circostanza non esclude un attento esame di idoneità GEMAP da parte dei dipartimenti.

Per questo motivo il Consiglio federale ha deciso un'introduzione su più vasta scala del sistema GEMAP nell'Amministrazione federale da parte dei dipartimenti, questo su base volontaria e in tappe accettabili.

L'obiettivo a media scadenza è un raddoppio della portata del sistema GEMAP, se non addirittura una triplicazione nell'ipotesi più favorevole. Questo presuppone la continuazione degli attuali lavori concettuali e di trasposizione e la creazione delle esigenze indispensabili. A tale scopo il progetto GEMAP (quello applicato nella fase pilota) dovrà essere trasformato in un programma; inoltre dovrà essere mantenuto il gruppo di condotta GEMAP – composto da rappresentanti di tutti i dipartimenti, della Cancelleria federale, del Controllo federale delle finanze e dell'Ufficio personale del personale – che ha fornito grandi prove di capacità.

Per dinamizzare il programma di riforma in vista del passaggio alla gestione amministrativa orientata sull'efficienza ma anche per un'estensione sostanziale del sistema GEMAP dovranno essere:

- precisate e garantite le condizioni quadro e le esigenze materiali,
- attuate semplificazioni nel concetto di condotta e sopresse le lacune strutturali e di applicazione di singoli strumenti, e
- istituite anche nell'ambito del 3° cerchio possibilità a favore dei servizi amministrativi per il cui fabbisogno di ristrutturazione il 2° cerchio non costituisce la soluzione adeguata.

5 Modificazioni previste del concetto GEMAP

5.1 Esigenze materiali e condizioni quadro

Il Consiglio federale ritiene che l'introduzione su vasta scala del sistema GEMAP deve essere vincolata a tutta una serie di esigenze.

L'idoneità alla gestione di un'unità amministrativa secondo il sistema GEMAP deve essere esaminata in modo fondato e senza riserve da parte di tutti i servizi interessati. In questo senso va ricercato il consenso sulla questione dell'entità dell'influsso politico sulla gestione nel pertinente ambito amministrativo. Una gestione troppo legata alla politica – corroborata da corrispondenti mandati budgetari dettagliati – poco si presta a una gestione secondo il sistema GEMAP. Il passaggio al sistema GEMAP è posto in discussione se sono adempite le seguenti esigenze (criteri) contenutistici:

- a livello dipartimentale – ma in ancora maggior misura a livello di unità amministrativa – i responsabili devono disporre dell'indispensabile margine di decisione e di manovra. Benché in pratica non sia possibile operare una netta distinzione tra livello operativo e livello strategico e che tale distinzione non competa neppure alla politica, deve poter essere ravvisata la disponibilità a una delega di competenze degli atti esecutivi;
- la delega di ulteriori margini di manovra ha senso soltanto se è possibile fissare obiettivi di prestazioni e di efficienza e le condizioni della loro misurazione sono riunite (indicatori idonei).

Sulla scorta di queste considerazioni entrano primariamente in linea di conto per una gestione secondo il sistema GEMAP ambiti amministrativi di carattere prettamente aziendale. Ne fanno sicuramente parte gli uffici centrali di acquisto, come pure i fornitori dipartimentali di prestazioni informatiche e di telecomunicazioni. Per l'introduzione su più vasta scala del sistema GEMAP si può fare capo a ulteriori servizi amministrativi, ossia a quelli che hanno già disposto il passaggio a GEMAP di taluni settori parziali e a quelli che negli scorsi anni hanno introdotto a livello interno importanti presupposti GEMAP. Non sono più esplicitamente esclusi dal sistema GEMAP gli uffici erogatori di sussidi, segnatamente quelli coinvolti dalla filosofia NPF e presso i quali i pertinenti strumenti sono in uso con successo. Dal profilo gestionale e organizzativo è opportuno gestire in questi casi le attività interne degli uffici (impiego del personale e dei mezzi materiali) secondo i principi GEMAP.

Per il passaggio al sistema GEMAP è in tutti i casi indispensabile l'adempimento delle esigenze quadro. I servizi amministrativi che vogliono passare alla gestione GEMAP devono obbligatoriamente creare gli strumenti necessari. Fanno tra l'altro parte di questi strumenti:

- la definizione strategica dei prodotti e dei beneficiari delle prestazioni,
- la definizione accurata degli obiettivi da raggiungere e delle attività pianificate,
- la creazione o rispettivamente l'ampliamento delle strutture contabili esistenti (allestimento di un conto delle prestazioni e dell'efficienza probante),
- istituzione di un controlling finanziario, delle prestazioni e dell'efficienza che tenga conto di diversi livelli.

Rimangono in sospenso talune questioni riguardanti l'attuale normativa in materia di acquisti, come pure in ambito informatico. L'obbligo dell'acquisto centralizzato del materiale informatico, della mobilia, degli stampati e del materiale d'ufficio è in parte contestato da considerazioni di principio (violazione della competenza decentrata di decisione). Si fa valere che almeno in singoli casi non sono possibili soluzioni più efficienti o meno costose. Nel settore informatico poi, il ripristino nel preventivo 2001 dei crediti di pagamento inizialmente trasferiti ai preventivi degli uffici GEMAP pregiudicherebbe la trasparenza del loro fabbisogno finanziario. Tale lacuna sussisterà sino al momento dell'introduzione di una compensazione delle prestazioni IT che abbia ripercussioni sul preventivo. Il Consiglio federale ha incaricato i servizi competenti di riesaminare le norme di acquisto in vigore. In questo contesto dovrà altresì essere esaminata la questione della giustificazione dell'attuale obbligo di ritiro.

5.2 Semplificazioni nella gestione

Le esperienze raccolte nel corso della fase pilota evidenziano il fatto che l'attuale concetto GEMAP, rispettivamente la struttura e l'applicazione di taluni strumenti e normative devono essere adeguati. Nella pratica numerose disposizioni si sono rivelate troppo complicate e quindi dispendiose all'atto dell'applicazione; inoltre manca in parte la necessaria consistenza, ragione per la quale si osservano ridondanze. Queste lacune ostacolano l'applicazione di routine degli strumenti e devono essere soppresse in vista della prospettata estensione del sistema a ulteriori settori amministrativi. Altri adeguamenti si impongono inoltre in ambito di gestione finanziaria e concernono le seguenti normative:

- specificazione dei crediti di pagamento nel conto finanziario,
- costituzione di riserve,
- mandato di risparmio.

D'altra parte la procedura di rendiconto/reporting deve essere semplificata e maggiormente orientata sui bisogni dei destinatari (cfr. cap. 5.3).

5.2.1

Specificazione dei crediti di pagamento

La strutturazione dei crediti di pagamento per gruppi di prodotti nel conto finanziario ha dato buone prove perché i dati corrispondenti non possono essere direttamente desunti dalla contabilità finanziaria dei singoli uffici federali e devono pertanto essere elaborati statisticamente. Le indicazioni fornite dai servizi non collimano con i costi – determinanti ai fini della valutazione della gestione aziendale – che contemplano inoltre prestazioni fornite da altri servizi (per esempio i costi di sistemazione e la fornitura di prestazioni informatiche).

Una differenziazione tra spese e costi è invero sensata dal profilo dell'economia aziendale, ma non a livello di gruppi di prodotti. In futuro pertanto – fatte le dovute eccezioni – nel conto finanziario verrà operata una distinzione soltanto fra spese proprie dell'amministrazione (personale, mezzi materiali, beni di investimento) e spese per sussidi. L'attuale presentazione di dettaglio nelle rubriche permane quindi immutata. Al posto degli attuali gruppi di prodotti le spese proprie dell'amministrazione saranno inserite in un preventivo globale a livello di ufficio federale, senza suddivisione tra spese di investimento e altre spese.

Sulla scorta delle esperienze cumulate sinora l'introduzione del conto dei costi e delle prestazioni e il successivo esercizio saranno vincolati a un notevole dispendio. Nell'ambito del progetto NRM si dovrà verificare in che misura tale dispendio potrà essere ridotto mediante la definizione di standard diversificati di esigenze.

Nel contempo – in maniera analoga alle normative in vigore a livello cantonale – si dovrà prevedere il passaggio alla gestione del saldo. In futuro, laddove le esigenze saranno adempite il fabbisogno di finanziamento netto dei servizi amministrativi avrà per oggetto l'autorizzazione fondata sulla legislazione in materia di crediti. È una soluzione particolarmente opportuna nei casi in cui le entrate e le uscite sono immediatamente vincolate e il volume e la qualità della prestazione sono determinati primariamente dalla domanda di prestazioni amministrative. La gestione del saldo garantisce l'indispensabile flessibilità alle unità GEMAP, nel senso per esempio di una reazione rapida alla crescita della domanda e della competenza propria di fornire le risorse supplementari attingendo alle maggiori entrate.

Se la gestione si fonda esclusivamente su mandati a livello di spese – e quindi le eventuali entrate sono irrilevanti ai fini dell'assegnazione dei mezzi finanziari – la questione della gestione del saldo non si pone.

L'applicazione e la struttura della gestione del saldo esige chiarimenti più approfonditi. In particolare si tratterà di verificare in che misura sono necessarie misure di sostegno.

Il Consiglio federale profonde i suoi sforzi nella sintesi di un preventivo globale delle entrate e uscite amministrative proprie (le cosiddette entrate e uscite di funzione) delle unità GEMAP. In futuro si rinuncerà alla strutturazione in gruppi di prodotti. Se le esigenze sono adempite interviene la gestione del saldo (fabbisogno netto di finanziamento).

5.2.2 Costituzione di riserve

Per le unità amministrative GEMAP la possibilità di costituire riserve rappresenta un notevole impulso a operare in maniera molto più efficiente. È uno strumento che si ritrova anche nei concetti cantonali e comunali di gestione orientati sull'efficienza.

La normativa adottata nel corso della fase pilota si è rivelata proficua. Pertanto anche in futuro il cumulo incondizionato di riserve provenienti da crediti di pagamento non interamente esauriti o da maggiori entrate non preventivate non sarà più possibile senza un esame materiale preliminare. Occorrerà inoltre mantenere la separazione tra riserve a destinazione vincolata (riserve costituite con mezzi budgetari non interamente esauriti in seguito a ritardi nello svolgimento dei processi, progetti, acquisti, ecc.) e riserve generali/libere (miglioramento dei risultati finanziari in seguito a un aumento della produttività) e disciplinarne in modo differenziato l'utilizzazione.

Per ridurre il dispendio amministrativo di registrazione e di elaborazione delle domande, si dovranno precisare i presupposti e i criteri attuali tenendo conto delle proposte presentate in passato. La procedura è semplificata nel senso che in futuro la decisione di costituire riserve rientrerà nell'ambito di competenze del pertinente dipartimento; in tal modo i dipartimenti sono maggiormente coinvolti nella responsabilità gestionale e potranno garantire decisioni meglio fondate dal profilo materiale. È fatta ulteriormente salva la consultazione dell'Amministrazione federale delle finanze.

Il Consiglio federale intende mantenere il principio della possibilità di costituzione di riserve. La distinzione tra riserve a destinazione vincolata e riserve generali (libere) rimane ulteriormente opportuna. La valutazione delle domande di costituzione di riserve dovrà d'ora in poi – è una novità – essere effettuata primariamente dai dipartimenti d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze.

5.2.3 Mandato di risparmio

Visto che contrariamente al preventivo dettagliato usuale, nell'ambito del preventivo globale si rinuncia ampiamente alla destinazione vincolata dei crediti, gli uffici GEMAP dispongono di un maggiore margine di manovra nella gestione finanziaria. L'esperienza insegna che tale maggiore margine di manovra è vincolato a una riduzione del saldo dei crediti alla chiusura dei conti. Questa circostanza dovuta al sistema e l'obiettivo di efficienza perseguito dal modello GEMAP hanno tra l'altro indotto il Consiglio federale a imporre un mandato di risparmio del 10 per cento ai settori amministrativi che hanno partecipato alla fase pilota.

All'atto della trasposizione delle esperienze cumulate si è però palesato che il mandato di risparmio nella sua forma attuale comportava notevoli svantaggi che si tratta ora di eliminare. Anzitutto la determinazione dei risparmi o dei miglioramenti finanziari da fornire è dispendiosa e d'altra parte – e questo ha una portata ben più grave – il mandato di risparmio nella sua forma attuale non tiene sufficientemente conto del carattere prevalentemente unico del maggiore dispendio. Il maggiore dispendio si verifica infatti nell'attuazione e nell'esercizio dell'infrastruttura contabile.

Questo stato di fatto non giustifica però che si rinunci a maggiori sforzi per migliorare l'efficienza. Si tratta piuttosto di porre in sintonia l'obiettivo di efficienza con il potenziale esistente a livello di ufficio. Il nuovo disciplinamento ha pertanto lo scopo di definire mandati differenziati per le unità GEMAP, mandati di cui saranno primariamente responsabili i dipartimenti e che esauriscono il potenziale effettivamente disponibile. Occorrerà esaminare nei singoli casi in quale misura per esempio il *pay back* degli investimenti – effettuato per la creazione degli strumenti GEMAP in ambito amministrativo – costituisca un obiettivo adeguato sino al termine del primo periodo del mandato di prestazioni per impedire che le spese uniche che si sono rese necessarie durante un periodo di tempo limitato sfocino in un aumento durevole del preventivo.

Il Consiglio federale ha deciso di rinunciare al mandato di risparmio nella sua forma attuale. La fissazione di mandati per il miglioramento dell'efficienza deve orientarsi sul potenziale effettivamente disponibile. All'atto della misurazione si dovrà tener conto delle maggiori spese conseguenti all'introduzione del sistema GEMAP.

5.3 Rendiconto/Reporting

Il metodo attuale di presentazione del rendiconto evidenzia un certo numero di lacune di diversa importanza. Sono di particolare rilevanza il dispendio amministrativo da parte delle unità GEMAP, i doppioni e le interferenze constatati tra i singoli rapporti – peraltro diversi quanto al contenuto, alla struttura, all'estensione e alla presentazione – come pure l'utilizzazione uniforme delle designazioni. In particolare la presentazione del rendiconto non corrisponde alle esigenze di un Parlamento di milizia. Nell'intento di rendere più rigida e ridurre all'essenziale la presentazione del rendiconto sono previste le seguenti misure:

- Rinuncia all'allestimento di un rapporto di gestione annuo sulle unità GEMAP (sinora presentato dal Consiglio federale). Le eventuali osservazioni al rapporto GEMAP, rispettivamente la menzione e il commento di singoli avvenimenti dovranno essere integrati nel rapporto ordinario di gestione del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali. In virtù di questa normativa gli uffici GEMAP sono parificati agli altri uffici.
- Al posto degli attuali rapporti di gestione GEMAP, per ogni periodo di mandato di prestazioni verrà presentata nell'ambito di un rapporto separato – prima dell'inizio dei lavori relativi al nuovo mandato di prestazioni, ossia al termine del terzo anno del mandato di prestazioni corrente – una valutazione complessiva degli obiettivi di prestazioni e di efficienza stipulati nel mandato corrente. Questo modo di fare implica una divisione conseguente del mandato di prestazioni in una parte generale, consacrata ai compiti principali e alla strategia globale, e in una parte specifica che reca i mandati per il pertinente periodo (coefficienti finanziari e di prestazioni, obiettivi di efficienza e indicatori di misura).
- In futuro l'accento posto sulla motivazione dei dati in cifre del messaggio sul preventivo dovrà essere spostato sulla spiegazione delle entrate e uscite globali previste, nonché sulle componenti essenziali (gruppi materiali), con un commento sugli scarti rispetto all'anno precedente. Queste informazioni dovranno essere completate con indicazioni sui costi e sui ricavi, come pure

sul grado di copertura di ogni gruppo di prodotti. I dati del preventivo dovranno essere preceduti da una breve descrizione dei gruppi di prodotti e degli obiettivi corrispondenti in conformità del mandato di prestazioni. Tali indicazioni hanno carattere meramente informativo.

- In modo analogo al messaggio sul preventivo, la presentazione del rendiconto nell’ambito del conto di Stato – oltre al commento dei risultati finanziari e all’eventuale motivazione degli scarti rispetto ai valori preventivati – recherà una breve descrizione dei gruppi di prodotti e degli obiettivi del mandato di prestazioni, nonché degli obiettivi stabiliti per il periodo oggetto del rendiconto. Nella misura del possibile, ovvero se i dati disponibili lo consentono, saranno fornite indicazioni per il raggiungimento degli obiettivi di prestazioni stabiliti per l’intero periodo del mandato di prestazioni. Una tale valutazione generale sarà però obbligatoria soltanto prima del rinnovo del mandato di prestazioni.
- La presentazione del rendiconto degli uffici GEMAP all’attenzione dei loro dipartimenti rispettivi verrà in futuro effettuata mediante rapporti semestrali e annuali. I dipartimenti sono interamente liberi di fissare il contenuto, la struttura, la presentazione e la data di presentazione dei rapporti. La presentazione di un rapporto semestrale è considerata come un’esigenza minima. Si raccomanda invece la presentazione di rapporti a intervalli più brevi (essi possono anche essere verbali nell’ambito del colloquio di gestione).
- Per quanto concerne il contenuto e la struttura/presentazione di altre pubblicazioni eventuali rivolte di norma a un vasto pubblico o un pubblico specializzato – con carattere informativo o di relazioni pubbliche – le unità GEMAP sono di per sé libere. Gli opuscoli corrispondenti possono essere pubblicati con la menzione rapporto annuale. Non esiste alcun obbligo, ma in nessun caso devono essere utilizzati altri concetti codificati.

Nel contesto dell’allibramento dei risultati ottenuti nel corso del periodo del mandato di prestazioni giunto al termine – allibramento che come menzionato più sopra deve precedere il rinnovo del mandato di prestazioni – si dovrà ancora accertare se la sua adozione da parte del Consiglio federale potrà essere procrastinata alla fine del secondo trimestre. Questa misura consentirebbe di effettuare una valutazione degli obiettivi di prestazioni maggiormente aderente alla realtà.

Il Consiglio federale ha deciso di adottare queste misure di concisione e di riduzione all’essenziale della presentazione del rendiconto e del reporting. In futuro si rinuncerà alla presentazione annuale dei rapporti GEMAP. La presentazione dei rendiconti viene standardizzata ed è effettuata nell’ambito del rapporto ordinario di gestione del Consiglio federale. Per quanto concerne il contenuto, la struttura e la presentazione degli altri rapporti i dipartimenti e gli uffici sono interamente liberi.

5.4 Sfruttamento delle competenze nel settore della gestione del personale

Numerose unità GEMAP hanno espresso l’auspicio di un allentamento delle disposizioni relative al personale. Si auspica in particolare il trasferimento parziale della valutazione delle funzioni all’ufficio. Queste concessioni porrebbero in breccia

l'uniformità della politica del personale – un importante obiettivo della nuova legge sul personale della Confederazione – e provocherebbe disparità di trattamento.

La nuova legge sul personale della Confederazione (LPers) e l'ordinanza sul personale della Confederazione (OPers) rafforzano anche la gestione orientata sull'efficienza. La possibilità per i dipartimenti di delegare compiti, competenze e responsabilità ai loro servizi amministrativi deve pertanto essere sfruttata in modo conseguente.

5.5 Definizione dei gruppi di prodotti

Alla domanda posta dalle sottocommissioni GEMAP se non si debba separare in modo conseguente le prestazioni dello Stato dalle prestazioni commerciali si risponde con l'affermativa. Esistono numerosi motivi a sostegno di questa separazione:

- Le maggiori esigenze poste al calcolo dei costi delle prestazioni offerte in concorrenza con fornitori esterni di prestazioni. La prova che non viene erogato un sussidio trasversale deve essere assolutamente fornita.
- L'importanza delle prestazioni commerciali commisurata alla cifra d'affari globale o ai costi totali deve essere immediatamente riconoscibile.
- Per quanto concerne le prestazioni commerciali i prezzi devono essere stabiliti in modo da coprire interamente i costi. Questo vale solo raramente per le prestazioni da attribuire al settore sovrano. La determinazione del livello delle tasse, rispettivamente delle remunerazioni per queste prestazioni è sovente effettuata tenendo conto del principio di equivalenza, secondo il quale nessuno deve essere escluso dal beneficio di una prestazione.

L'importanza della differenziazione tra offerta di prestazione di base e prestazioni commerciali può essere illustrata sull'esempio di MeteoSvizzera. Le prestazioni di base sono definite nella legge federale sulla meteorologia e la climatologia e comprendono tra l'altro la diffusione di informazioni meteorologiche in tre lingue, l'approvvigionamento di base con informazioni meteorologiche, informazioni meteorologiche destinate all'aeronautica, nonché la diffusione di dati generali sul tempo e sul clima. La maggior parte di queste informazioni sono fornite senza copertura dei costi. Invece l'offerta di prestazioni commerciali, le cui entrate e uscite figurano in un gruppo di prodotti separato, concernono prodotti che risultano dall'affinamento delle informazioni di base. La gestione di queste prestazioni sottostà alle norme sulla concorrenza. I prezzi devono essere calcolati in maniera da coprire i costi totali. In seguito alla sentenza del Tribunale federale del 5 febbraio 2001 in re DFE contro SMA (MeteoSvizzera) concernente una restrizione illecita della concorrenza questo principio è divenuto vincolante per tutte le unità GEMAP. Il mandato di prestazioni di MeteoSvizzera limita inoltre le prestazioni commerciali a una quota proporzionale dell'intera cifra d'affari. In questo senso si intende evitare una concorrenza eccessiva a danno degli offerenti privati di informazioni meteorologiche.

Considerata l'importanza della trasparenza nella presentazione dell'offerta di prestazioni, il Consiglio federale provvederà a fare rispettare in modo conseguente questo principio.

5.6 Strategia in vista di un eventuale scorporamento dell'Amministrazione federale centrale

Ci si è pure chiesti quale valore intrinseco debba essere attribuito al concetto GEMAP nel contesto dell'attuale dibattito sulle privatizzazioni. Il Consiglio federale ritiene di massima che il sistema GEMAP non costituisce una mera fase di passaggio che deve obbligatoriamente sfociare in un ampio scorporamento se non addirittura in una futura privatizzazione. La soluzione prescelta si prefigge piuttosto un rafforzamento della gestione amministrativa nell'Amministrazione federale centrale. Questo non significa che nel caso delle unità GEMAP sia a priori escluso il passaggio al 3° cerchio e quindi la gestione secondo i principi della gestione amministrativa decentrata. La questione di un vasto scorporamento o addirittura di una privatizzazione deve nondimeno essere posta in un contesto più ampio. Il Consiglio esporrà la sua posizione in un rapporto sulla strategia a lungo termine in ossequio a un mandato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale.

5.7 Coordinamento del mandato di prestazioni con il periodo di piano di legislatura

La corrispondenza tra periodo del piano di legislatura e periodo del mandato di prestazioni è di per sé auspicabile. In questo senso sarebbe possibile garantire che gli obiettivi definiti per il periodo di legislatura in una procedura *top-down* servano da mandato per la strutturazione materiale dei mandati di prestazioni. Nondimeno per il momento bisogna prescindere ulteriormente da una sincronizzazione nel tempo di tutti i mandati di prestazioni perché i processi decisionali a livello di Governo e di Parlamento non possono essere appesantiti da picchi della mole di lavoro difficilmente sormontabili. Invece i mandati di prestazioni – purché siano rilevanti – possono essere sintonizzati materialmente sul piano di legislatura e sugli obiettivi annuali del Consiglio federale (garanzia della coerenza della politica del Consiglio federale). Questo vale anzitutto per la strategia globale e i principali obiettivi di efficienza dei mandati di prestazioni. Un'ulteriore estensione del modello GEMAP in seno all'Amministrazione federale conferterà l'importanza di questa sintonia di contenuti.

6 Esame e sviluppo ulteriore del modello a 4 cerchi

6.1 Definizione di due modelli di base per il 3° cerchio

La valutazione ha palesato che il 2° cerchio (modello GEMAP) non costituisce la soluzione ideale per tutti i settori amministrativi che risentono il bisogno di un cambiamento. Già in passato furono realizzati speciali concetti di gestione tagliati su misura per le esigenze specifiche di determinati settori di compiti o istituzioni – citiamo in questo contesto l'Istituto per la proprietà intellettuale (IPI) e l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (ora Swiss Medic), ma anche il settore dei PF. Queste normative hanno in comune la rinuncia alla gestione finanziaria mediante mandati dettagliati da parte delle istanze politiche nell'ambito del preventivo annuo della Confederazione. Questo compito viene svolto da altri organismi (in parte di nuova istituzione, come per esempio il Consiglio di vigilanza o il Consiglio di istituto). Dal

profilo istituzionale e giuridico, ma anche da quello della gestione finanziaria, queste soluzioni si differenziano oggi da quelle subordinate al 3° cerchio, senza che possano essere fatti valere motivi convincenti.

Per motivi giuridici (concessione della garanzia di indipendenza) il modello GEMAP non è adatto a servizi amministrativi che svolgono attività di vigilanza delle autorità, come per esempio le segreterie della Commissione federale delle banche e della Commissione della concorrenza, oppure l'Ufficio federale delle assicurazioni private (che oltre alle funzioni di vigilanza svolge peraltro anche altre funzioni nel settore delle assicurazioni private). Nondimeno, grazie allo strumento della «convenzione delle risorse» esiste la possibilità di assegnare a queste organizzazioni un maggiore margine di manovra a livello di gestione aziendale. Nell'ambito della «convenzione delle risorse» i mezzi necessari alla gestione aziendale e al margine di manovra per quanto concerne le finanze e il personale viene stabilito in prospettiva tra il dipartimento competente e l'autorità di vigilanza. La «convenzione delle risorse» può essere applicata a organizzazioni indipendenti i cui compiti sono stabiliti per legge, ma che non ammettono autorità specialistiche o politiche superiori e che per questo motivo non hanno la possibilità di essere gestite con mandati di prestazioni o convenzioni di prestazioni ai sensi del modello GEMAP. Una «convenzione delle risorse» dettagliata garantisce nei confronti del dipartimento e del Parlamento la necessaria trasparenza nell'utilizzazione dei mezzi finanziari.

È stata osservata una certa tendenza da parte delle unità amministrative a rifuggire le direttive in materia di GEMAP e a operare il passaggio verso il 3° cerchio, ritenuto di realizzazione più facile. Il Consiglio federale considera necessario stabilire limiti anche in questo contesto e rammentare che le esigenze aziendali poste alla gestione nel 3° cerchio vanno bene al di là di quelle del sistema GEMAP.

Considerato il fatto che sono tuttora in discussione soluzioni specifiche per altri settori amministrativi che rientrano attualmente nel 1° cerchio, si avverte il rischio di una proliferazione selvaggia di normative in contrasto tra di loro. A mente del forte sviluppo nell'ambito della gestione amministrativa orientata sull'efficienza e delle opzioni di privatizzazione (4° cerchio) è importante limitare a una massa percettibile – mediante opportuni mandati – le possibilità di forme organizzative delle unità amministrative del 3° cerchio.

Il Consiglio federale raccomanda pertanto di rifarsi ai due modelli «Autorità di vigilanza» e «Imprese (istituti, fondazioni) con mandato pubblico» per le future prese di autonomia in seno al 3° cerchio. Un'inchiesta condotta presso i dipartimenti ha evidenziato che questi due modelli di base suscitano interesse, pur necessitando ancora di approfondimenti quanto alla copertura dei possibili bisogni. Alcuni dipartimenti auspicano una rapida chiarificazione e passi concreti di attuazione. Anche nell'ambito dell'attuazione della legislazione LOGA (in particolare gli art. 2 LOGA e 6 OLOGA) esiste un simile bisogno di chiarificazione.

Il Consiglio federale ha incaricato il gruppo di condotta e la direzione di progetto GEMAP di concretizzare unitamente alle unità amministrative interessate i due modelli di basi per il 3° cerchio e di elaborare proposte di trasposizione pratica e di applicazione futura del modello a 4 cerchi.

Le chiarificazioni avviate con l'introduzione del sistema GEMAP e della nuova struttura del 3° cerchio hanno evidenziato che il modello a 4 cerchi nella sua forma attuale deve essere ulteriormente sviluppato. La sua idoneità come stimolo conforme e pragmatico alla sistematizzazione delle questioni di principio della gestione amministrativa (diversità delle esigenze e delle soluzioni di gestione) permane incontestata. Oggi però si palesa che il 1° e il 2° cerchio si ravvicinano (soprattutto in caso di introduzione del sistema GEMAP su vasta scala) e che la maggiore densità di rubriche budgetarie prospettata per il 1° cerchio nell'ambito del progetto NRM induce una tendenza di convergenza. In confronto le differenze tra il 2° e il 3° cerchio sono qualitativamente molto più spiccate. L'interfaccia tra il 2° e il 3° cerchio contrassegna la separazione di principio tra la gestione amministrativa centrale e la gestione amministrativa decentrata ai sensi della LOGA (art. 2 LOGA e art. 6 OLOGA).

La questione dell'attribuzione di un'unità amministrativa al 2° cerchio piuttosto che al 3° deve essere decisa a livello politico. Essa dipende dalla decisione di principio se l'Amministrazione federale debba in futuro essere gestita in uguale misura in linea dai dipartimenti (1° e 2° cerchio), oppure in misura più ampia per il tramite di unità amministrative autonome decentrate (3° cerchio). Il Consiglio federale seguirà ulteriormente l'evoluzione di queste questioni di principio.

Le normative emanate nell'ambito della fase pilota del progetto GEMAP poggiano per l'essenziale sull'articolo 38a LFC che – nell'interesse di una gestione efficiente – offre al Consiglio federale la possibilità di autorizzare determinate eccezioni alle norme sulla contabilità a favore dei settori amministrativi gestiti con mandato di prestazioni ai sensi dell'articolo 44 LOGA ed esonera le unità amministrative GEMAP dall'obbligo di richiedere crediti aggiuntivi ai sensi dell'articolo 17. Le esperienze cumulate sinora hanno evidenziato che la formulazione dell'articolo 38a è sufficiente e non postula obbligatoriamente un complemento a livello di ordinanza. Tale disposizione di legge costituisce peraltro una base legale adeguata per l'estensione del modello GEMAP ad altri settori amministrativi. Piuttosto che legiferare a livello di ordinanza basta che le disposizioni determinanti continuino a figurare nel manuale GEMAP e nelle direttive dell'Amministrazione federale delle finanze sul servizio di cassa, dei pagamenti e della contabilità.