

La gestione politico-strategica del Consiglio federale

Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 15 ottobre 2009

L'essenziale in breve

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di condurre uno studio sulla gestione politico-strategica del Consiglio federale. Lo scopo è di individuare e valutare le informazioni relative alla conduzione delle attività del Consiglio federale, gli strumenti, gli attori e i loro ruoli, nonché i processi di gestione politico-strategica a livello federale. Lo studio non concerne tuttavia l'impiego di tali informazioni per la gestione a breve termine, per esempio in una situazione di crisi.

Lo studio si prefigge di rispondere alle seguenti domande (cfr. n. 1.3):

- quali strumenti di gestione politico-strategica esistono a livello federale?*
- come funzionano concretamente la pianificazione e la gestione politico-strategica in seno alla Confederazione?*
- come valutare la pianificazione e la gestione politico-strategica a livello federale?*

La Costituzione federale, la legge sul Parlamento e la legge sulle finanze della Confederazione disciplinano i principali strumenti di gestione politico-strategica costituiti dal programma di legislatura e dal piano finanziario, dagli obiettivi annuali del Consiglio federale e dal preventivo, nonché dal rapporto di gestione e dal consuntivo (cfr. n. 3.1). Oltre a questi strumenti, esistono pianificazioni settoriali e rapporti del Consiglio federale su temi che rientrano nella gestione politico-strategica (per es. il messaggio sulla formazione, la ricerca e l'innovazione, cfr. n. 3.2.6). Dallo studio emerge inoltre che, soprattutto nel settore dei trasporti, la legge è diventata uno strumento di gestione strategica di prim'ordine (cfr. n. 3.4).

La pianificazione politico-strategica si estende su quattro anni con il programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura, e su un anno con il piano finanziario, il preventivo e gli obiettivi annuali del Consiglio federale. Ogni anno il Consiglio federale rende conto al Parlamento delle sue attività mediante il rapporto di gestione e il consuntivo. Esistono altre pianificazioni e rapporti del Consiglio federale più o meno importanti a seconda del settore politico, ma la loro connessione con il programma di legislatura non è sempre chiara (cfr. n. 3.2.6, 3.3.6).

Lo studio evidenzia che in seno al Consiglio federale e all'Amministrazione federale non esiste un consenso sullo scopo e l'importanza dei vari strumenti di gestione politico-strategica; a questo proposito manca un'unità di dottrina» (cfr. n. 3.2.1, 3.3.1). La gestione politico-strategica è imperniata sui singoli casi e ambiti settoriali. Le informazioni relative alla conduzione delle attività sono pertinenti soprattutto per la gestione dei dipartimenti da parte dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale accorda un ruolo piuttosto secondario al processo di gestione politico-strategica ed è molto sollecitato da innumerevoli interventi parlamentari. Gli strumenti di conduzione rivestono un'importanza pratica diversa (cfr. n. 5.3).

Il programma di legislatura costituisce essenzialmente una pianificazione di progetti e, de facto, un programma di lavoro su quattro anni per il Parlamento, il Consi-

glio federale e l'Amministrazione. Le ripercussioni finanziarie figurano nel piano finanziario di legislatura. Il programma di legislatura omette quindi di evidenziare una prospettiva politico-strategica e una politica coerente orientata all'evoluzione e alle priorità. In un contesto di pianificazione globale della politica, i rapporti dello Stato maggiore di prospettiva sulle sfide e le tendenze svolgono un ruolo assai insignificante (cfr. n. 3.2.2, 3.3.2).

Il piano finanziario e il preventivo sono molto apprezzati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione. Essi rientrano ormai negli strumenti chiave della gestione finanziaria. Le pianificazioni delle finanze e dei compiti non sono sistematicamente coordinate (cfr. n. 3.2.3, 3.3.3).

Conformemente al programma di legislatura, gli obiettivi annuali costituiscono anzitutto un programma di lavoro annuale per quanto riguarda i messaggi e i progetti. È raro che contengano nuovi obiettivi materiali. Dato il loro contenuto, gli obiettivi annuali possono difficilmente soddisfare l'esigenza secondo cui il Consiglio federale determina le grandi linee dell'attività governativa per l'anno successivo (cfr. n. 3.2.4, 3.3.4).

Il rapporto di gestione e il consuntivo sono strumenti di resoconto riconosciuti e accettati. Tuttavia, l'Amministrazione federale non ne trae praticamente alcuna conclusione, dato che per la gestione a breve termine si avvale piuttosto dei risultati scaturiti dal controlling effettuato durante l'anno in corso. Per il Consiglio federale il rapporto di gestione è particolarmente significativo, data la sua importanza per gli organi dell'alta vigilanza parlamentare (cfr. n. 3.2.5, 3.3.5).

Dallo studio in questione e dalle conclusioni tratte dalle evoluzioni osservate in altri Paesi, nei Cantoni e nella scienza (cfr. n. 4) emergono importanti esigenze di ottimizzazione. La gestione politico-strategica a livello federale necessita di un orientamento e di una concezione chiari. A tal fine nel numero 5.2 sono stati formulati sei principi. Riassumendo, si può dire che la gestione politico-strategica deve mirare a una politica coerente per il Paese e la popolazione. In questo contesto, si tratta di tener conto delle particolarità della democrazia di concordanza, basata sul consenso, la stabilità e la continuità, nonché dei vantaggi e della fattibilità e praticabilità politiche delle pianificazioni politico-strategiche.

Lo studio giunge alla conclusione che il Consiglio federale dispone di un ampio margine di manovra per ottimizzare la gestione politico-strategica nell'ambito delle basi legali esistenti (cfr. n. 5.4): rafforzare la prospettiva strategica della sua politica, coordinare la gestione politico-strategica dei compiti e delle risorse, separare la gestione annuale degli obiettivi del Consiglio federale e dei dipartimenti. È importante che il Parlamento rispetti il margine di manovra di cui dispone il Consiglio federale in materia. Allo stesso tempo, è opportuno rafforzare il ruolo della Cancelleria e della cancelliera della Confederazione, concentrandolo sui compiti di sostegno al Consiglio federale nell'esercizio delle sue funzioni alla direzione dello Stato (cfr. 5.6).

Modificando le attuali basi legali, il Parlamento e il Consiglio federale potrebbero ampliare il loro margine di manovra in materia di ottimizzazione della gestione politico-strategica (cfr. n. 5.5). Una gestione politico-strategica nel rispetto delle

relative competenze del Parlamento e del Consiglio federale potrebbe contribuire a una politica coerente, legittimata e ampiamente consensuale in seno ai poteri legislativo ed esecutivo. A tal fine occorrerebbe gestire gli effetti (per che cosa?), i compiti (che cosa?) e le risorse (con quali mezzi?) a breve, medio e lungo termine. Allo stesso tempo, occorrerebbe ridurre all'essenziale le informazioni politico-strategiche relative alla conduzione delle attività mediante strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi adeguati a ogni livello e tra loro coordinati.

Il CPA ha condotto questo studio in stretta collaborazione con PuMaConsult GmbH, Berna. Lo studio poggia su una triangolazione di diversi metodi (cfr. n. 2). Oltre all'analisi di documenti e delle basi legali esistenti, i colloqui con i responsabili dell'Amministrazione federale e rappresentanti cantonali costituiscono le basi fondamentali del presente studio. Nello studio sono stati altresì integrati i pareri dei membri del Consiglio federale e della cancelliera della Confederazione che erano stati espressi nella primavera del 2009 nel quadro di un dibattito con entrambe le Commissioni di gestione relativo al rapporto di gestione 2008.

Indice

L'essenziale in breve	2702
Indice delle abbreviazioni	2708
1 Contesto	2709
1.1 Motivi	2709
1.2 Mandato della CdG-N	2710
1.3 Oggetto dello studio	2710
1.4 Struttura del rapporto	2711
2 Svolgimento dello studio	2712
2.1 Contenuto	2712
2.2 Modalità di raccolta dei dati	2713
2.3 Metodo di valutazione	2715
3 La gestione politico-strategica a livello federale	2716
3.1 Situazione auspicata	2716
3.1.1 Gestione politico-strategica	2717
3.1.2 Sfide e programma di legislatura, piano finanziario di legislatura compreso	2717
3.1.3 Piano finanziario, preventivo	2718
3.1.4 Obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti	2719
3.1.5 Rapporto di gestione, consuntivo	2719
3.1.6 Strategie e pianificazioni tematiche pluriennali	2720
3.1.7 Il regolamento del Consiglio federale	2720
3.2 Situazione attuale	2721
3.2.1 Gestione politico-strategica	2721
3.2.2 Sfide e programma di legislatura, piano finanziario di legislatura compreso	2722
3.2.3 Piano finanziario, preventivo	2724
3.2.4 Obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti	2725
3.2.5 Rapporto di gestione, consuntivo	2727
3.2.6 Strategie tematiche pluriennali e pianificazioni settoriali	2728
3.3 Scarti tra norme legali e applicazione concreta	2729
3.3.1 Gestione politico-strategica	2729
3.3.2 Sfide e programma di legislatura, piano finanziario di legislatura compreso	2730
3.3.3 Piano finanziario, preventivo	2731
3.3.4 Obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti	2731
3.3.5 Rapporto di gestione, consuntivo	2731
3.3.6 Strategie e pianificazioni tematiche pluriennali	2732
3.4 Excursus: la funzione di gestione della legge	2732
4 Tendenze ed evoluzione della gestione politico-strategica nel sistema politico	2733
4.1 Scienza	2733
4.1.1 I fondamenti della gestione strategica	2733

4.1.2	La gestione politico-strategica	2734
4.1.3	La concezione della gestione strategica	2735
4.1.4	La gestione politico-strategica in Svizzera, oggetto della ricerca	2736
4.2	A livello internazionale	2737
4.2.1	In generale	2737
4.2.2	Le grandi tendenze a lungo termine dell'evoluzione della gestione strategica	2738
4.3	Cantoni	2739
4.3.1	Cenni sulla gestione politico-strategica nei Cantoni	2739
4.3.2	Il Cantone dei Grigioni	2740
5	Ottimizzazione: principi e fabbisogno d'intervento	2744
5.1	Introduzione	2744
5.2	Principi della gestione politico-strategica del Consiglio federale	2745
5.2.1	Orientamento di base della gestione politico-strategica	2745
5.2.2	Informazioni relative alla conduzione	2746
5.2.3	Strumenti di conduzione	2746
5.2.4	Processo di conduzione	2747
5.2.5	Gli attori e i loro ruoli	2747
5.2.6	Cultura di pianificazione e gestione	2748
5.3	Valutazione della gestione politico-strategica attuale in base ai principi	2748
5.3.1	Gestione politica del Consiglio federale orientata a singoli casi e settori (principio 1)	2748
5.3.2	Informazioni relative alla conduzione principalmente tematiche e rilevanti soprattutto per la gestione dell'Amministrazione federale (principio 2)	2749
5.3.3	Strumenti di conduzione d'importanza politica e pratica variabile (principio 3)	2750
5.3.4	Processo di gestione politico-strategica d'importanza secondaria (principio 4)	2751
5.3.5	Margine di manovra del Consiglio federale limitato e troppo poco sfruttato (principio 5)	2752
5.3.6	Nessuna «unità di dottrina» sulla gestione politico-strategica (principio 6)	2753
5.4	Margine di manovra per l'ottimizzazione della gestione politico-strategica da parte del Consiglio federale nel quadro delle disposizioni legali esistenti	2753
5.4.1	Obiettivo dell'ottimizzazione nel quadro delle disposizioni legali esistenti	2753
5.4.2	Rafforzare le prospettive politico-strategiche del Consiglio federale	2754
5.4.3	Coordinamento tra compiti e risorse della gestione politico-strategica	2755
5.4.4	Separare la gestione annuale degli obiettivi	2756
5.4.5	Rispettare il margine di manovra del Consiglio federale per la sua gestione politico-strategica	2756
5.5	Margine di manovra per l'ottimizzazione della gestione politico-strategica nell'ambito di una modifica delle disposizioni legali	2757

5.5.1 Obiettivo dell'ottimizzazione nell'ambito della separazione costituzionale dei poteri	2757
5.5.2 Politica coerente, legittimata e ampiamente sostenuta	2757
5.5.3 Gestione politico-strategica comune rispettosa delle competenze del Parlamento e del Consiglio federale	2758
5.5.4 Gestione integrata dei risultati, dei compiti e delle risorse	2759
5.5.5 Semplificazione delle informazioni politico-strategiche per la conduzione dello Stato mediante strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi coordinati e adeguati a ciascun livello	2759
5.6 La Cancelleria federale è l'organo di Stato maggiore per la gestione politico-strategica	2760
Bibliografia	2762
Elenco delle persone interpellate	2766
Allegati:	
1 Panoramica degli strumenti di gestione strategica	2768
2 Scarti (in corsivo) tra le basi legali e la prassi	2771
3 Possibili ottimizzazioni degli strumenti di gestione politico-strategica	2774
Colofone	2778

Indice delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissione della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CF	Consiglio federale
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
Cost. Cant.	Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 marzo 2003/14 settembre 2003
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FFS	Ferrovie federali svizzere
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e preventivo globale
GR	Cantone dei Grigioni
LFC	Legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (Legge sulle finanze; RS 611.0)
LGC	Legge dell'8 dicembre 2005 sul Gran Consiglio (GR)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LR	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla ricerca (Legge sulla ricerca; RS 420.1)
NGP	Nuova gestione pubblica
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OFC	Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
SG	Segreteria generale; segretario generale

Rapporto

1 Contesto

1.1 Motivi

In virtù dell'articolo 174 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999¹ (Cost.), il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Definisce i fini e i mezzi della propria politica di Governo, pianifica e coordina le attività dello Stato (art. 180 Cost.). I vari strumenti di pianificazione di cui dispone sono il programma di legislatura (ogni quattro anni), gli obiettivi annuali, il piano finanziario e il preventivo. Ogni anno, il Consiglio federale rende conto della sua gestione nel rapporto e nel consuntivo destinati al Parlamento. Su questa base, il Parlamento esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale (art. 169 Cost.).

A proposito di questa vasta gamma di strumenti destinati alla gestione politico-strategica del Paese e dell'Amministrazione federale, il modo in cui il Consiglio federale assume le sue responsabilità in materia di conduzione delle sue attività manca di trasparenza. Per esempio, è difficile sapere che importanza attribuisce agli obiettivi annuali, come si informa sullo stato di avanzamento della loro attuazione e su quali informazioni relative alla conduzione delle sue attività poggiano le sue decisioni. Rileviamo inoltre che il Consiglio federale non fissa obiettivi a lungo termine pianificati su un periodo superiore a dieci anni ed elaborati a partire da una «visione».

Il 9 giugno 2006, la giunta del Consiglio federale incaricata di accompagnare la riforma dell'Amministrazione federale ha sottoposto alle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) le seguenti proposte: sopprimere il documento contenente gli obiettivi annuali del Consiglio federale, semplificare o addirittura ridurre la prima parte del rapporto di gestione e sopprimere gli obiettivi annuali dei dipartimenti e la seconda parte del rapporto di gestione. Le CdG hanno respinto tale richiesta. In una lettera del 7 settembre 2007, hanno segnatamente comunicato al Consiglio federale che il rapporto di gestione, sancito dalla legge sul Parlamento, costituisce per il Parlamento uno strumento primordiale che gli consente di esercitare un'alta vigilanza completa sulla conduzione degli affari del Consiglio federale (art. 144 della legge federale del 13 dicembre 2002² sull'Assemblea federale, LParl). Sempre nella lettera citata, le CdG hanno rilevato la necessità di ottimizzare ulteriormente il rapporto di gestione in quanto strumento di conduzione e di lavoro. La proposta di sopprimere dal rapporto di gestione gli obiettivi annuali dei dipartimenti ha fatto inoltre supporre alle CdG che le informazioni sulle quali si fonda il rapporto di gestione debbano essere raccolte soltanto ai fini della sua stesura, senza basarsi sulle informazioni relative alla conduzione delle attività in corso del Consiglio federale. È in questo contesto che le CdG hanno deciso di far valutare il modo in cui il Consiglio federale esercita il suo incarico di conduzione sancito nella Costituzione e nella legge.

¹ RS 101

² RS 171.10

1.2 Mandato della CdG-N

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di effettuare uno studio sulle informazioni relative alla conduzione delle attività del Consiglio federale e sul ruolo della Cancelleria federale. Si trattava di identificare e di valutare queste informazioni, gli strumenti, gli attori e i loro ruoli, nonché i processi concreti della gestione politico-strategica a livello federale. Le missioni erano le seguenti:

- primo, illustrare sulla base di quali informazioni il Consiglio federale esercita il suo incarico di gestione e prende le decisioni; a tal fine era opportuno fornire una visione globale degli strumenti impiegati e del funzionamento dei processi; occorreva inoltre trattare la questione della pianificazione a lungo termine da parte del Consiglio federale per quanto concerne le sfide economiche, sociali, ecologiche e di altro tipo;
- secondo, valutare il carattere attuale e appropriato, nonché la fondatezza delle procedure e degli strumenti esistenti includendovi la realizzazione degli obiettivi in questi ultimi anni;
- terzo, analizzare il ruolo della Cancelleria federale quale responsabile dei mezzi politici di pianificazione e di resoconto del Consiglio federale, al quale mette a disposizione gli strumenti di conduzione.

1.3 Oggetto dello studio

Riunitasi il 19 giugno 2008, la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N, competente in materia, ha deciso di *incentrare lo studio sull'attuazione concreta degli strumenti disponibili*. Lo studio tratta della gestione a medio e a lungo termine, tralasciando la questione dell'utilizzazione delle informazioni relative alla conduzione per la gestione a breve termine, per esempio in situazione di crisi.

Occorre inoltre valutare in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti in questi ultimi anni. Lo studio si prefigge di trovare risposte alle seguenti domande:

1. Quali strumenti della gestione politico-strategica esistono a livello federale?
 - 1.1 Di quali strumenti e informazioni dispone il Consiglio federale per la pianificazione e la gestione della politica a breve, medio e lungo termine per quanto concerne le sfide economiche, sociali ed ecologiche?
 - 1.2 Su quali basi legali poggiano questi strumenti e queste informazioni e quanto sono vincolanti per gli attori coinvolti nella pianificazione politica?
 - 1.3 Come sono tra loro armonizzati (in termini temporali, contenutistici e finanziari) i vari strumenti di pianificazione e di gestione?
2. Come funzionano concretamente la pianificazione e la gestione politico-strategica in seno alla Confederazione?
 - 2.1 Come funzionano a livello federale i processi di attuazione degli strumenti disponibili per la pianificazione e la gestione politico-strategica?

- 2.2 Chi sono gli attori coinvolti (a livello del Consiglio federale, della Cancelleria federale, dei segretariati generali dei dipartimenti, dell'Amministrazione federale delle finanze ecc.) e qual è il loro ruolo? Chi stabilisce quali informazioni e quali prodotti e chi li utilizza? Che influsso hanno gli attori sulla pianificazione e la gestione politico-strategica?
- 2.3 Sulla base di quali informazioni il Consiglio federale esercita il suo incarico di conduzione delle attività dello Stato e di gestione dell'Amministrazione?
3. Come valutare la pianificazione e la gestione politico-strategica a livello federale?
 - 3.1 Gli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti sono stati raggiunti durante gli ultimi quattro o cinque anni? Si constatano divari in termini di realizzazione di questi obiettivi annuali? Come si giustificano?
 - 3.2 Alla luce degli attuali sviluppi constatati in Svizzera e nei Paesi comparabili in termini di pianificazione e di gestione politico-strategica e viste le conoscenze acquisite dalla ricerca e dalla dottrina (fondatezza, pertinenza, carattere attuale, adeguamento al livello ecc.), come valutare gli strumenti della pianificazione e della gestione strategica, nonché le informazioni relative alla conduzione delle attività del Consiglio federale? Che giudizio si può formulare sulla loro attuazione?
 - 3.3 Come valutare le competenze e i ruoli degli attori coinvolti? Che ruolo svolge la Cancelleria federale nella messa a disposizione e nello sviluppo di strumenti di conduzione? La distribuzione dei ruoli e l'influsso degli attori sulla gestione strategica corrispondono, dal punto di vista della politica statale, ai compiti loro attribuiti?

1.4 **Struttura del rapporto**

Il presente rapporto poggia su numerose nuove basi concepite soprattutto nell'ottica della sua stesura, ma anche su studi disponibili, nonché su informazioni e conclusioni tratte da libri specializzati. I dettagli relativi allo *svolgimento dello studio* sono descritti nel numero 2.

Il numero 3 è dedicato alla *situazione attuale della gestione politico-strategica della Confederazione*. Il numero 3.1 presenta la gestione così come è stata prevista dal legislatore (situazione auspicata). Una ricapitolazione della situazione attuale effettuata nell'ambito dello studio è proposta nel numero 3.2. Tale ricapitolazione si avvale in particolare dell'analisi di documenti dell'Amministrazione federale, dei colloqui condotti da entrambe le CdG con i consiglieri federali in merito al rapporto di gestione 2008 e delle consultazioni effettuate presso le persone chiave dell'Amministrazione federale. Nel numero 3.3 viene effettuato un confronto tra la situazione attuale e quella auspicata. Ciò consente di rilevare come e dove la prassi attuale della gestione politico-strategica non soddisfa le esigenze legali.

Il numero 4 propone, in vista di ampliare la prospettiva, una sintesi degli *insegnamenti tratti dalla scienza e dalla pratica di altri Stati e dei Cantoni*.

Infine il numero 5 è dedicato al margine di manovra disponibile per ottimizzare la gestione politico-strategica a livello federale. Gli insegnamenti tratti dalla scienza e

dalla pratica di altri Stati e dei Cantoni che possono essere applicati alla gestione politico-strategica della Confederazione sono riassunti in sei principi nel numero 5.2. Nel numero 5.3, tali principi sono paragonati con la prassi della Confederazione, permettendo così di identificare i punti che richiedono un'ottimizzazione. Viene operata una distinzione tra un'ottimizzazione nel quadro della legislazione attuale (n. 5.4) e un'ottimizzazione più approfondita, che comporta modifiche legislative (n. 5.5).

2 Svolgimento dello studio

2.1 Contenuto

Orientato sull'obiettivo e sulle domande, lo studio pone l'accento sulla pianificazione e la gestione strategica, a livello federale, nei seguenti processi di conduzione (cfr. figura 1):

- sfide e programma di legislatura, compreso il piano finanziario;
- piano finanziario, preventivo, obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti;
- rapporto di gestione, consuntivo;
- strategie e pianificazioni tematiche pluriennali.

Si tratta anzitutto dei contenuti dei processi di conduzione, degli strumenti, dei ruoli e delle responsabilità, nonché delle reti. L'interesse verte inoltre sulle informazioni che ne risultano per la conduzione delle attività del Consiglio federale e sul modo in cui esso li gestisce. Infine, l'accento è posto sul ruolo specifico della Cancelleria federale.

Per poter valutare la situazione a livello federale alla luce degli attuali sviluppi nella prassi svizzera e in quella di altri Paesi comparabili, ci occupiamo, nel contesto internazionale e cantonale, dell'utilizzazione dei processi di management menzionati.

La relazione tra la legislazione e la gestione politico-strategica è oggetto di una digressione (cfr. n. 3.4). L'esame approfondito del ruolo e dell'importanza della legislazione nella gestione politico-strategica, nonché del processo legislativo non sono oggetto del presente studio. Si è rinunciato a esaminare questo aspetto dato che la relazione tra la legislazione e la gestione politico-strategica non è mai stata realmente chiarita sul piano giuridico, poiché in generale mancano studi fondamentali su questo tema e, pertanto, la complessità dello studio sarebbe stata nettamente maggiore.

Contenuto dello studio

Processo di conduzione oggetto di studio, incl. le informazioni relative alla conduzione	Confederazione				Cantoni		Inter- nazionale
	CF	CaF	AFF	Dip. 1-7	GR	Altri Cantoni	
1. Sfide e programma di legislatura, compreso il piano finanziario	Contenuti Strumenti Ruoli Processi Reti						
2. Piano finanziario, preventivo, obiettivi annuali							
3. Rapporto di gestione, consuntivo							
4. Pianificazione / strategia pluriennale							

Fonte: PuMaConsult GmbH

2.2 Modalità di raccolta dei dati

Per poter rispondere alle domande poste, è necessario procedere a una raccolta differenziata di fatti e informazioni concernenti i processi di conduzione al centro dello studio, sia a livello federale sia a quello cantonale. È inoltre opportuno raccogliere i pareri del Consiglio federale stesso e degli attori coinvolti in questi processi. Nell'ambito di una triangolazione dei metodi³, le interviste, gli studi di casi, le analisi di documenti e le analisi di statistiche servono a ottenere un'immagine per quanto possibile completa e differenziata, considerata da diverse angolature (cfr. figura 2). Il nostro studio si fonda peraltro sugli insegnamenti tratti dalla riforma dell'Amministrazione federale⁴ concernenti il piano finanziario, il preventivo e il consuntivo a livello dei dipartimenti. Infine, i rapporti di valutazione dedicati all'introduzione di nuovi modelli di gestione nei Cantoni costituiscono anch'essi una base per presentare fatti e informazioni.

³ Per triangolazione dei metodi si intende l'utilizzazione di un gran numero di strumenti metodologici per individuare lo stato attuale in vista di giungere a conclusioni affidabili e differenziate.

⁴ Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007, in particolare il progetto parziale 1.03 «Controllo delle strutture direttive».

Il metodo di raccolta

Processi di conduzione oggetto di studio, incl. le informazioni relative alla conduzione	Confederazione				Cantoni		Inter- nazionale
	CF	CaF	AFF	Dip. 1-7	GR	Altri Cantoni	
1. Sfide e programma di legislatura, incl. il piano finanziario	Colloqui CdG	Studio di casi 1 (incl. consultazioni)				Studi di casi 3 (incl. consultazioni)	Esperienze/ conoscenze tratte da progetti
2. Piano finanziario, preventivo, obiettivi annuali		Consultazioni		RIF PP 1.03			
3. Rapporto di gestione, consuntivo							
4. Pianificazione / strategia pluriennale		Studio di casi 2 (trasporti) (incl. consultazioni)					

Legenda:

-  Studio di casi
-  Consultazione
-  Conoscenze di base PuMaConsult GmbH

RIF, PP 1.03: Riforma dell'Amministrazione federale 05/07; progetto parziale 1.03 Ottimizzazione della conduzione (risultati)

Altri Cantoni: BE, AG, BS, LU, ZH, SO

Internazionale: Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi e Svezia.

Fonte: PuMaConsult GmbH

a) Colloqui delle CdG

Nel quadro dei colloqui condotti dalle CdG sul rapporto di gestione 2008, tutti i *membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione* si sono espressi sulle questioni concernenti la pianificazione e la gestione strategiche del Paese e dell'Amministrazione federale, nonché sulle informazioni relative alla conduzione delle attività del Consiglio federale.

b) Consultazioni

La *cancelliera della Confederazione* ha formulato il suo giudizio sull'importanza delle prospettive, del programma e del piano finanziario di legislatura, degli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti, nonché del rapporto di gestione e delle pianificazioni trasversali per la conduzione del Paese e dell'Amministrazione federale.

Tutti i *segretari generali* dei dipartimenti o i quadri da essi designati hanno fornito informazioni sull'importanza e il funzionamento, a livello dipartimentale, dei processi di conduzione esaminati.

Alcuni *membri dello Stato maggiore di prospettiva di allora* hanno illustrato la loro esperienza maturata nell'ambito della stesura del rapporto *Sfide* (di seguito designato anche rapporto di prospettiva).

c) Studi di casi

In vista di ottenere risultati approfonditi su alcuni aspetti importanti, sono stati condotti tre studi di casi.

Il caso numero 1 verte sui processi disponibili per la stesura del rapporto dello Stato maggiore di prospettiva, del programma di legislatura e del piano finanziario di legislatura. Si trattava di ottenere un quadro generale dei processi, dei ruoli delle diverse funzioni chiave e delle interfaccia (problematiche) tra i processi.

Il caso numero 2 è dedicato alla pianificazione e alla strategia pluriennale sull'esempio dei trasporti pubblici di viaggiatori via terra, coordinati con la pianificazione del territorio nel settore dei trasporti e l'infrastruttura nazionale per il trasporto su strada. Si tratta di ottenere una visione globale, in questo ambito, dei processi di pianificazione e di gestione strategici a livello federale, in coordinamento con i Cantoni e le aziende di trasporto. Vengono rilevati i ruoli delle unità organizzative coinvolte e le interfacce tra i vari attori coinvolti.

Il caso numero 3 verte sulla gestione politico-strategica a livello cantonale. Sull'esempio del Cantone dei Grigioni (GR), si intende mostrare come sono utilizzati a livello politico strumenti di gestione dell'Amministrazione tradizionali ma anche strumenti moderni. I principali processi studiati sono il programma di legislatura, la pianificazione a breve e a medio termine e il rapporto annuale. Il Cantone dei Grigioni è stato scelto perché, dall'anno 2000, la sua Amministrazione è gestita in parallelo da due modelli di gestione amministrativa. Un numero crescente di uffici sono gestiti secondo principi orientati ai risultati, mentre gli altri servizi sono gestiti in modo tradizionale. In questa prospettiva, il Cantone dei Grigioni può essere paragonato alla Confederazione e, quale termine di paragone, è più appropriato dei Cantoni che hanno introdotto sistematicamente una gestione orientata ai risultati (p. es. Argovia, Berna, Lucerna, Zurigo).

d) Analisi di documenti e statistiche complementari

A complemento dello studio di questi tre casi, il CPA ha analizzato la realizzazione degli obiettivi fissati per il Consiglio federale e i dipartimenti, segnatamente in vista di rispondere alla domanda 3.1. Ha altresì raccolto presso la Cancelleria federale le informazioni relative al trattamento degli affari che rientrano nella pianificazione in seno al Consiglio federale e le ha analizzate.

2.3 Metodo di valutazione

Nel quadro di un'altra triangolazione dei metodi, i processi di gestione politico-strategica a livello federale, le informazioni relative alla conduzione delle attività del Consiglio federale e il ruolo della Cancelleria federale sono valutati secondo tre punti di vista.

– Scienza dell'Amministrazione

Gli strumenti e i processi esistenti, i ruoli e le responsabilità, nonché le reti sono valutati secondo approcci e modelli moderni di conduzione dello Stato e di gestione dell'Amministrazione, nonché mediante criteri di efficacia ed efficienza. Si tratta, per esempio, di sapere se gli iter decisionali sono diretti, chiari e completi, se le responsabilità in materia di processi sono chiare e se l'assolvimento dei compiti è privo di qualsiasi equivoco.

La qualità, l'equivalenza e la congruenza delle informazioni relative alla conduzione delle attività sono anch'esse valutate mediante criteri, quali la fondatezza, l'adeguamento ai diversi livelli, il carattere appropriato, la pertinenza delle decisioni, l'attualità o l'intelligibilità delle informazioni.

Gli oggetti dello studio sono inoltre valutati dal punto di vista della politica pubblica e del diritto pubblico.

– *Valutazione comparativa*

Gli elementi della pianificazione e della gestione politico-strategica, nonché le informazioni relative alla conduzione delle attività del Consiglio federale devono essere valutate sulla base di un paragone con modelli di gestione moderni collaudati, applicati da Cantoni e da Amministrazioni di altri Paesi. A tal fine, ci avvaliamo segnatamente delle basi menzionate nel numero 2.2 del presente studio.

– *Attori*

La valutazione dal punto di vista degli attori coinvolti riflette il loro giudizio soggettivo della pianificazione e della gestione strategiche, nonché delle informazioni relative alla conduzione delle attività. Gli attori principali sono i membri del Consiglio federale, la cancelliera della Confederazione, i segretari generali, alcuni rappresentanti dello Stato maggiore di prospettiva e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), nonché alcuni direttori di uffici. Queste persone sono state consultate (cfr. n. 2.2).

3 La gestione politico-strategica a livello federale

3.1 Situazione auspicata

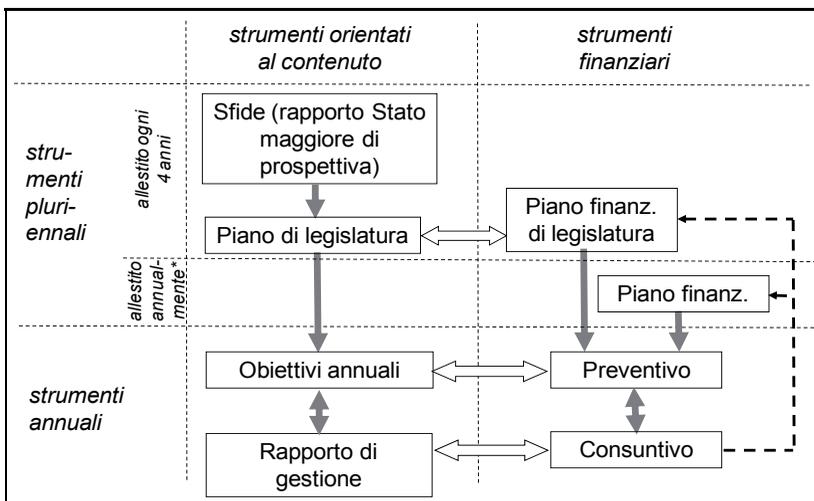
Questo capitolo è dedicato alla situazione legale a livello federale per quanto riguarda la gestione politico-strategica in generale e gli strumenti di gestione oggetto dello studio in particolare:

- sfide e programma di legislatura, compreso il piano finanziario,
- piano finanziario, preventivo,
- obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti,
- rapporto di gestione, consuntivo,
- strategie e pianificazioni pluriennali tematiche.

Le connessioni tra gli strumenti di gestione sono rappresentati sotto forma di tabella nella figura 3. L'allegato 1 contiene, per ogni strumento, il periodo di pianificazione o il periodo in rassegna, il contenuto dello strumento, le connessioni con altri strumenti, le basi legali nonché le competenze del Parlamento, del Consiglio federale, della Cancelleria federale, dello Stato maggiore di prospettiva, dell'AFF e del relativo dipartimento. Il rapporto di lavoro relativo allo studio del caso numero 1 propone uno studio approfondito dei processi del programma di legislatura⁵.

⁵ Cfr. Kettiger 2009.

Panoramica degli strumenti di gestione



* Stesura annuale, eccetto negli anni in cui è allestito un piano finanziario di legislatura.

Fonte: CPA

3.1.1 Gestione politico-strategica

In virtù dell'articolo 180 capoverso 1 Cost., il *Consiglio federale* definisce i fini e i mezzi della propria politica di Governo. Pianifica e coordina le attività dello Stato. Ne consegue che la gestione politico-strategica da parte del Consiglio federale poggia direttamente su questa disposizione costituzionale. Conformemente all'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost., il Parlamento può partecipare alla gestione politico-strategica⁶.

3.1.2 Sfide e programma di legislatura, piano finanziario di legislatura compreso

Non esiste un atto normativo federale che regga espressamente l'attività dello Stato maggiore di prospettiva. Perfino l'articolo 17 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), in cui figurano diversi strumenti di pianificazione del Consiglio federale⁸, non contiene né un regolamento né una menzione corrispondenti. Da un punto di vista strettamente legale, occorre quindi partire dal principio che il rapporto *Sfide* e la sintesi dello Stato

⁶ Cfr. anche Lanz/Mastronardi in St. Galler Kommentar zu Art. 173 BV.

⁷ RS 172.010.1

⁸ I principali strumenti di pianificazione sono formulati nella OLOGA: linee direttive della politica di Governo (art. 18), obiettivi annui del Consiglio federale (art. 19), obiettivi annui dei dipartimenti e della Cancelleria federale (art. 20).

maggiore di prospettiva non rientrano negli strumenti di gestione politico-strategica della Confederazione. Si può forse trovare un legame indiretto con l'articolo 146 capoverso 3 LParl, secondo cui il programma di legislatura deve poggiare su un'analisi della situazione. Sul piano legale e organizzativo, il lavoro dello Stato maggiore di prospettiva può riferirsi all'articolo 55 della legge del 21 marzo 1997⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), secondo cui il Consiglio federale può istituire organi incaricati di compiti di stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento.

Il *programma di legislatura* è invece bene ancorato nella legge: in virtù dell'articolo 146 capoverso 1 LParl, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice. Conformemente all'articolo 146 capoverso 2 LParl, il Parlamento licenzia il programma di legislatura sotto forma di «decreto federale semplice» (decreto federale che non sottostà al referendum facoltativo¹⁰). L'articolo 146 capoverso 3 LParl formula le esigenze relative al contenuto del messaggio sul programma di legislatura. Quest'ultimo deve segnatamente contenere un'analisi della situazione, obiettivi accompagnati da indicatori che consentono di verificarne il conseguimento e un programma legislativo. Infine l'articolo 147 LParl contiene i regolamenti relativi alle deliberazioni del Parlamento. Gli articoli 17 capoverso 2 e 18 OLOGA continuano a fare riferimento alla legge sui rapporti tra i Consigli, che non è più in vigore, e parlano ancora di «linee direttive della politica di governo». L'indispensabile adeguamento al diritto di ordine superiore è stato visibilmente omesso.

Il *piano finanziario di legislatura* è integrato nel messaggio sul programma di legislatura (art. 146 cpv. 4 LParl)¹¹. Questo stabilisce il fabbisogno finanziario per la legislatura e mostra in che modo si prevede di coprirlo. Gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura sono coordinati quanto a materia e durata (art. 146 cpv. 4 LParl; art. 7 dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹² sulle finanze della Confederazione, OFC).

La Cancelleria federale prepara, operando in stretto contatto con i dipartimenti, il programma di legislatura (art. 32 lett. d LOGA).

3.1.3 Piano finanziario, preventivo

Il Consiglio federale allestisce una *pianificazione finanziaria pluriennale*; essa si riferisce ai tre anni successivi a quello del preventivo (art. 19 della legge del 7 ottobre 2005¹³ sulle finanze della Confederazione, LFC). Il suo obiettivo principale è di indicare per tempo alle autorità politiche se i compiti previsti possono essere realizzati con i mezzi disponibili. Se ciò non è il caso, occorre prevedere e applicare misure correttive in tempo utile. La pianificazione finanziaria è rielaborata ogni anno parallelamente all'allestimento del nuovo preventivo. È assimilabile a una

⁹ RS 172.010

¹⁰ Cfr. la definizione di cui all'art. 163 cpv. 2 Cost.

¹¹ In pratica, il piano finanziario di legislatura è un allegato al messaggio sul programma di legislatura; il piano finanziario di legislatura 2009–2011 costituiva l'allegato 2 del messaggio sul programma di legislatura 2007–2011: FF 2008 597, in particolare pag. 672; non è tuttavia stato pubblicato nel Foglio federale.

¹² RS 611.01

¹³ RS 611.0

pianificazione continua. Conformemente all'articolo 143 capoverso 2 LParl, l'articolazione e il contenuto del piano finanziario assicurano la connessione tra la pianificazione materiale e la pianificazione finanziaria. Il piano finanziario fa parte del rendiconto finanziario (volume 5).

L'Assemblea federale adotta il *preventivo* annuale secondo il disegno sottoposto dal Consiglio federale entro la fine di agosto (art. 29 LFC). Il preventivo segue, per contenuto e articolazione, il consuntivo della Confederazione (art. 30 cpv. 1 LFC, cfr. n. 3.1.5).

3.1.4 Obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti

Prima che inizi l'ultima sessione ordinaria dell'anno, il Consiglio federale comunica i suoi *obiettivi* per l'anno successivo (art. 144 LParl). Tali obiettivi devono essere coordinati con il programma di legislatura. Definiscono le linee fondamentali dell'attività governativa per l'anno successivo, determinano gli obiettivi e i provvedimenti e designano gli affari da licenziare a destinazione delle Camere federali (art. 19 OLOGA). L'allegato agli obiettivi annuali del Consiglio federale contiene i principali oggetti trattati dal Parlamento nel corso dell'anno e i controlli d'efficacia previsti. Gli obiettivi annuali costituiscono peraltro la base dell'esame, da parte del Parlamento, della gestione degli affari. La Cancelleria elabora, in stretta collaborazione con i dipartimenti, gli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti conformemente alla prassi corrente e in riferimento all'articolo 32 lettera d LOGA.

I *dipartimenti e la Cancelleria federale* armonizzano i loro *obiettivi annui* con le pianificazioni del Consiglio federale e glieli sottopongono per conoscenza (art. 20 OLOGA).

3.1.5 Rapporto di gestione, consuntivo

Il Consiglio federale fa periodicamente rapporto all'Assemblea federale sulla sua gestione (art. 187 cpv. 1 lett. b Cost.). Informa sui punti salienti della sua attività nell'anno in rassegna e sul grado di realizzazione degli obiettivi. Motiva le deroghe che vi sono eventualmente state nel frattempo e i progetti non pianificati (art. 144 LParl). La Cancelleria federale elabora il rapporto di gestione in stretta collaborazione con i dipartimenti (art. 32 lett. d LOGA).

Il Consiglio federale sottopone ogni anno il *consuntivo* all'Assemblea federale per approvazione (art. 4 LFC). Il consuntivo comprende i conti della Confederazione e i conti annuali delle unità dell'Amministrazione federale decentralizzata e dei fondi della Confederazione¹⁴.

¹⁴ Si tratta di fondi che tengono una contabilità propria sottoposta all'approvazione dell'Assemblea federale (conti speciali).

3.1.6 Strategie e pianificazioni tematiche pluriennali

Il Consiglio federale può sottoporre all'Assemblea federale, per informazione o perché non prenda atto, altre pianificazioni e rapporti (art. 148 LParl). Può presentarle sotto forma di disegni di decreti federali, semplici o meno, gli obiettivi o le conclusioni di importanti *pianificazioni o rapporti*. L'articolo 148 capoverso 3 LParl menziona il rapporto sulla politica estera della Svizzera che il Consiglio federale deve sottoporre periodicamente al Parlamento. Altre pianificazioni settoriali importanti poggiano su basi legali ancorate in leggi specifiche. È per esempio il caso, sancito negli articoli 20 e 23 della legge federale del 7 ottobre 1983¹⁵ sulla ricerca (LR), del programma pluriennale che informa sulla politica prevista dagli organi di ricerca nonché sulle priorità e i compiti a medio termine che si sono prefissi. I programmi pluriennali servono al coordinamento e alla collaborazione tra gli organi di ricerca e contengono le informazioni necessarie all'elaborazione delle linee direttive della politica governativa e alla pianificazione finanziaria della Confederazione. Su questa base, il Consiglio federale sottopone regolarmente al Parlamento il messaggio sulla formazione, la ricerca e l'innovazione, il quale presenta gli obiettivi e le misure della politica della ricerca che contribuiranno, nei quattro anni successivi, a promuovere la formazione, la ricerca e l'innovazione. Il messaggio concerne i settori della formazione professionale, dei PF, delle università, della promozione della ricerca e dell'innovazione, nonché della collaborazione internazionale. Mediante decreto federale semplice, l'Assemblea federale stabilisce l'ammontare massimo pluriennale dei mezzi finanziari (art. 10 cpv. 1 LR).

Oltre alle pianificazioni, ai rapporti e ai programmi pluriennali, l'atto legislativo e la revisione di una norma legale possono essere utilizzati per la gestione, benché circoscritti a un settore specializzato. A monte del processo legislativo, si trovano inoltre processi strategici settoriali¹⁶. Come spiegato nel numero 2.1, nel presente studio la relazione esistente tra la legislazione e la gestione politico-strategica è esposta brevemente (cfr. n. 3.4), ma non è analizzata in modo approfondito.

3.1.7 Il regolamento del Consiglio federale

In virtù dell'articolo 24 LOGA, il Consiglio federale disciplina in un'ordinanza i dettagli concernenti l'esercizio delle sue funzioni. Finora il Consiglio federale non ha emanato ordinanze sulla sua organizzazione. Ha tuttavia sancito nella OLOGA disposizioni concernenti segnatamente le deliberazioni del Consiglio federale, la pianificazione degli affari e il controlling. Inoltre le linee direttive della Cancelleria federale concernenti la preparazione e l'esecuzione degli affari del Consiglio federale contribuiscono a una standardizzazione delle procedure. Infine, i cosiddetti aide-mémoire forniscono indicazioni ai membri del Consiglio federale e alla cancelliera della Confederazione¹⁷.

¹⁵ RS 420.1

¹⁶ Cfr. per esempio la «Strategia per la geoinformazione in seno alla Confederazione», approvata dal Consiglio federale il 16 giugno 2001. Si tratta di una strategia settoriale che è stata attuata nella legge federale del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (LGeo; RS 510.62).

¹⁷ Sägesser 2007, marg. 11 ad art. 24 LOGA.

3.2 Situazione attuale

Il presente capitolo illustra come gli strumenti di gestione politico-strategica sono attuati a livello federale, come le *persone interpellate* ne valutano l'importanza, il contenuto e l'attuazione e quali fatti ne sono alla base. L'allegato 2 presenta per ogni strumento gli scarti tra le norme legali e l'applicazione concreta.

3.2.1 Gestione politico-strategica

Il Consiglio federale esercita la sua funzione a capo dello Stato (art. 174 Cost.) e dell'Amministrazione (art. 178 cpv. 1 Cost.). Stabilisce gli obiettivi e i mezzi della sua politica governativa e pianifica e coordina le attività dello Stato con l'ausilio degli strumenti esaminati nell'ambito del presente studio.

Le opinioni in merito alla questione se il Consiglio federale dibatta veramente i contenuti degli strumenti in esame e definisca priorità divergono fortemente a tutti i livelli dell'Amministrazione federale. Un'analisi della Cancelleria federale sull'impiego degli strumenti in esame mostra che il Consiglio federale ha dibattuto esclusivamente il messaggio relativo al programma di legislatura 2007–2011 in quattro sedute ordinarie e in una seduta speciale. Il rapporto dello Stato maggiore di prospettiva, il messaggio relativo al preventivo 2008, gli obiettivi del Consiglio federale per il 2008, il rapporto di gestione 2008 e il messaggio sul consuntivo sono stati dibattuti e adottati nel corso di una sola seduta. I dipartimenti hanno allestito corapporti sul programma di legislatura e sugli obiettivi del Consiglio federale. Secondo alcuni dei suoi membri, durante le sessioni ordinarie, che durano generalmente tre ore, il Consiglio federale non ha tempo per i temi e le questioni di strategia¹⁸. Secondo le dichiarazioni dei membri del Consiglio federale e della cancelliera della Confederazione il Consiglio federale deve dedicare la maggior parte delle sue sedute settimanali a singoli oggetti e all'adozione di interventi parlamentari. In questi ultimi tempi l'onere lavorativo è stato piuttosto elevato a causa dell'aumento del numero di interventi parlamentari e di interrogazioni¹⁹. Alcuni membri del Consiglio federale e della Cancelleria federale dubitano che, vista la situazione, il Consiglio federale possa trattare abbastanza a fondo i numerosi documenti interlocutori di circa 20–30 pagine²⁰ redatti dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale²¹. Al di fuori delle sedute ordinarie il Consiglio federale può approfondire temi durante sedute speciali. Un'analisi della Cancelleria federale mostra che nel 2007 vi sono state due sedute speciali di una durata totale di 7 ore e, nel 2008, cinque sedute speciali di una durata totale di 16 ore. Questi fatti confermano le dichiarazioni di alcuni consiglieri federali

¹⁸ Questo tema è stato menzionato in occasione dei colloqui delle CdG con i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione dedicati nel maggio del 2009 al rapporto di gestione 2008.

¹⁹ Nella sessione primaverile 2009 sono stati presentati circa 400 nuovi interventi e 180 interrogazioni.

²⁰ 2007: ca. 90 documenti interlocutori; 2008: un centinaio di documenti interlocutori.

²¹ I documenti interlocutori sono generalmente consegnati ai membri del Consiglio federale una settimana prima della seduta ordinaria. Secondo le affermazioni scaturite dalle consultazioni e dal Consiglio federale (colloqui delle CdG del maggio 2009 con i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione sul rapporto di gestione 2008), spesso documenti interlocutori importanti vengono distribuiti soltanto la sera prima della seduta del Consiglio federale.

e della maggioranza dei segretari generali secondo cui il Consiglio federale non dispone di tempo a sufficienza per occuparsi degli affari relativi alla gestione politico-strategica.

3.2.2 Sfide e programma di legislatura, piano finanziario di legislatura compreso

Lo Stato maggiore di prospettiva allestisce periodicamente il rapporto *Sfide* e la sintesi, in base a una procedura piuttosto complessa. Secondo diverse persone interpellate, l'onere necessario per allestire detto rapporto è sproporzionato rispetto all'utile che ne risulta²².

Tutte o quasi le persone interpellate attestano l'elevata qualità del contenuto e degli aspetti tecnici dei rapporti dello Stato maggiore di prospettiva. Tutte, eccetto la Cancelleria federale, ritengono inoltre che il rapporto *Sfide* e la sintesi non siano importanti per la politica federale.

Le lacune dei rapporti dello Stato maggiore di prospettiva possono essere riassunte come segue:

- *statuto*: si tratta di un rapporto tecnico e non di un rapporto politico. Sotto il profilo gerarchico la responsabilità per il rapporto è posta a un livello troppo basso (mandato affidato dalla Cancelleria federale a un gruppo di specialisti dell'Amministrazione federale che occupano posti di quadri medio-superiori);
- *importanza*: il rapporto è affidabile sotto il profilo tecnico; tuttavia, tiene troppo poco conto del quadro politico e non può servire come base per decisioni politiche²³;
- *carattere vincolante*: i rapporti sono troppo poco vincolanti e non sono praticamente concretati nel programma di legislatura (anche se il loro scopo è quello di fungere da base per lo stesso²⁴);
- *svolgimento*: il periodo di redazione dei rapporti non è sufficientemente armonizzato con quello del programma di legislatura.

Globalmente, i pareri sono unanimi: il Consiglio federale necessita di informazioni prospettive per poter esercitare i suoi compiti di conduzione. Dai colloqui è scaturito che numerosi uffici dell'Amministrazione federale dispongono di proprie pianificazioni a lungo termine, che vanno in parte ben al di là del periodo di pianificazione del programma di legislatura. Questi strumenti di pianificazione non sono coordinati con il programma di legislatura.

La maggior parte dei membri del Consiglio federale approvano il fatto che gli obiettivi a più lungo termine siano definiti per consenso in seno al Consiglio federale nell'ambito del *programma di legislatura*. Un consigliere federale deplora tuttavia l'assenza di una politica coerente del Consiglio federale. Un altro ritiene che

²² Questo concerne in particolare il rapporto *Sfide* 2007–2011.

²³ Questo giudizio è scaturito in particolare dalle consultazioni avute con i segretari generali.

²⁴ La seguente affermazione, fatta in occasione di una consultazione, è significativa: «Il rapporto di prospettiva fornisce al massimo qualche elemento utile per il programma di legislatura e gli obiettivi».

in un sistema politico senza coalizione governativa il programma politico abbia un'importanza minore. Un altro ancora distingue tra il programma di legislatura di un governo di concordanza e il programma di una coalizione governativa. Vede nel programma di legislatura uno strumento che definisce le grandi linee della politica e che deve permettere un dialogo tra il Parlamento e il Consiglio federale. L'analisi della Cancelleria federale mostra che il Consiglio federale si è occupato a più riprese del programma di legislatura 2007–2011. L'importanza di quest'ultimo è tuttavia valutata in modi molto diversi in seno all'Amministrazione²⁵. Diverse persone deplorano il fatto che il programma di legislatura non si soffermi a sufficienza sulle questioni strategiche vere e proprie e abbia piuttosto il carattere di programma legislativo per la legislatura successiva. Molti hanno inoltre affermato che a parer loro il programma di legislatura è allestito unicamente perché dev'essere presentato al Parlamento. Un'altra critica formulata da più persone riguarda l'assenza di coerenza del programma di legislatura per l'insieme dello Stato e il fatto che esso costituisce una combinazione di punti di vista dei dipartimenti. Infine, secondo numerose persone interpellate il programma di legislatura non contiene alcun nuovo progetto che non sia già stato deciso nel principio. Di conseguenza essi considerano il programma di legislatura uno strumento di lavoro e non una prospettiva politico-strategica.

Molti ritengono una lacuna importante del sistema il fatto che il Parlamento adotti il programma di legislatura sotto forma di decreto federale semplice. A parer loro il Consiglio federale dovrebbe rispondere dell'attività di pianificazione, ai sensi dell'articolo 180 Cost., e di conseguenza adottare esso stesso il programma di legislatura. L'adozione del programma di legislatura da parte del Parlamento rende meno chiare le responsabilità. Alcuni interpellati ritengono che con l'adozione da parte del Parlamento il programma di legislatura perda la sua importanza per l'Amministrazione federale.

Infine, alcuni membri dell'Amministrazione rimproverano al programma di legislatura di non definire priorità.

Anche in merito all'importanza del piano finanziario di legislatura vi sono pareri discordanti. In occasione dei colloqui con le CdG i membri del Consiglio federale non hanno menzionato il piano finanziario di legislatura. Nelle consultazioni con le segreterie generali (SG) i pareri andavano da «principale strumento di pianificazione» a «sopprimere». L'esistenza di un coordinamento tra il programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura è confermata soltanto da alcune persone del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e della Cancelleria federale. Le altre ritengono piuttosto che siffatto coordinamento sia inesistente. Questo perché il programma di legislatura contiene innanzitutto la pianificazione di progetti (messaggi, rapporti, ordinanze) che, solitamente, avranno un impatto finanziario soltanto durante le legislature successive, quindi al di là del periodo del piano finanziario di legislatura.

La Cancelleria federale concepisce e dirige il processo di elaborazione del programma di legislatura. Questo processo viene condotto parallelamente a quello relativo agli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti, nonché alla prima e alla seconda parte del rapporto di gestione. La Cancelleria federale avvia questo processo di elaborazione affidando ai dipartimenti un mandato nel quale

²⁵ Anche questo parere è stato espresso in particolare a livello delle SG.

definisce i compiti da svolgere e indica le particolarità. In allegato al mandato fornisce il calendario e le istruzioni relative al programma di legislatura. Contemporaneamente la Cancelleria federale fornisce ai dipartimenti un modello per la raccolta standardizzata dei dati. In seguito sintetizza questi dati ed elabora il disegno di messaggio all'attenzione del Consiglio federale.

3.2.3 Piano finanziario, preventivo

Tutte le persone consultate in seno all'Amministrazione giudicano in modo positivo il *piano finanziario*, che considerano uno strumento utile. Grazie al suo carattere vincolante per l'Amministrazione e per il conseguente allestimento del budget il piano finanziario ha permesso di instaurare un'elevata sicurezza di pianificazione finanziaria nei dipartimenti. In concreto questo significa che generalmente i mezzi finanziari sono disponibili nel rispettivo anno soltanto se sono stati integrati con sufficiente anticipo nel piano finanziario. Le persone interpellate ritengono che in caso contrario sarebbe difficile far confluire nuovi mezzi finanziari direttamente nel preventivo. A parer loro il piano finanziario, rielaborato ogni anno e prorogato ogni volta di un anno, è una base appropriata per l'allestimento del budget.

L'AFF ritiene che la prospettiva del piano finanziario dovrebbe essere completata con una visione a più lungo termine. A tal fine ha sviluppato, per la prima volta nel 2008, una prospettiva finanziaria a lungo termine (40 anni) basandosi su un modello che tiene conto di diverse ipotesi relative all'evoluzione demografica. La principale conclusione cui è giunta è l'esistenza di lacune finanziarie. Obiettivo di questa prospettiva, che deve essere sviluppata ulteriormente, sarebbe quello di stabilire basi per scenari concernenti l'evoluzione dei settori politici importanti. Secondo l'AFF questi scenari servirebbero come base, segnatamente del programma di legislatura e del piano finanziario di legislatura.

Il processo di elaborazione del piano finanziario è concepito e gestito dall'AFF. Tutte le persone interpellate lo giudicano trasparente, comprensibile e consono alla prassi.

I dipartimenti apprezzano il *preventivo* perché è uno strumento che attribuisce loro definitivamente le risorse per l'anno successivo. Un membro del Consiglio federale vede inoltre in esso la possibilità di far concordare la visione politica e le risorse. Numerosi rappresentanti dei dipartimenti obiettano che i responsabili politici sopravvalutano ampiamente la capacità di gestione del preventivo. In realtà in esso possono essere modificati o decisi definitivamente soltanto i dettagli.

Il processo di allestimento del budget, gestito dall'AFF, è giudicato positivo dalle persone interpellate. Dopo le difficoltà emerse all'inizio nell'ambito del passaggio al nuovo modello contabile il processo sembra essere di nuovo ben rodato.

Per quanto concerne i processi del piano finanziario e dell'allestimento del budget, la Cancelleria federale non svolge alcun ruolo interdipartimentale.

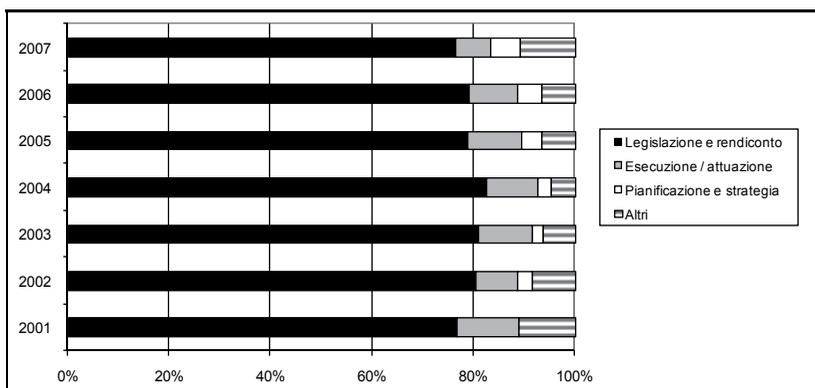
3.2.4

Obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti

Gli *obiettivi annuali del Consiglio federale* derivano dal programma di legislatura che, nel suo spirito, corrisponde piuttosto a una pianificazione di progetti. Di conseguenza gli obiettivi annuali concernono spesso la preparazione di messaggi o di disegni di legge. Numerose persone interpellate nei dipartimenti deplorano il fatto che, generalmente, nessun nuovo obiettivo venga integrato negli obiettivi annuali e che questi ultimi non contengano praticamente obiettivi materiali. Alcuni membri del Consiglio federale ribadiscono quest'impressione e definiscono gli obiettivi annuali un «pacchetto legislativo annuale». Queste constatazioni sono confermate da uno studio approfondito del CPA²⁶. Un'analisi empirica degli anni 2001–2007 (cfr. figura 4) mostra che, su tutto questo periodo o quasi, l'80 per cento circa degli obiettivi e delle misure concernono i lavori preparatori di disegni di legge e di rapporti. Vi sono poi, con solo il 10 per cento, le attività di esecuzione e di attuazione e, con una quota ancora minore (5 % o meno), le questioni di pianificazione e strategia.

Figura 4

Obiettivi annuali del Consiglio federale: frequenza annuale delle categorie di misure



- Legislazione e rapporti: lavori all'attenzione del Parlamento (rapporti, elaborazione di revisioni di leggi, consultazioni, messaggi), attività legislativa del Consiglio federale (ordinanze, entrata in vigore); es.: preparazione del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione, rapporto Filtri antiparticolato per veicoli commerciali.
- Esecuzione e attuazione: adozione di misure quali piani d'azione, decisioni d'attuazione, ecc.; es.: allestimento del Piano d'azione contro le polveri fini, decisione di attuazione del servizio di appoggio dell'esercito per EURO 2008.
- Pianificazione e strategia: allestimento di rapporti e di documenti di base che devono analizzare l'evoluzione a più lungo termine in un settore determinato e se necessario definire obiettivi; es.: strategia per lo sviluppo sostenibile, strategia di Governo elettronico.
- Altri: negoziati internazionali, organizzazione e gestione interne; es.: identità visiva uniforme della Confederazione, apertura di nuovi negoziati bilaterali con l'UE.

Fonte: CPA

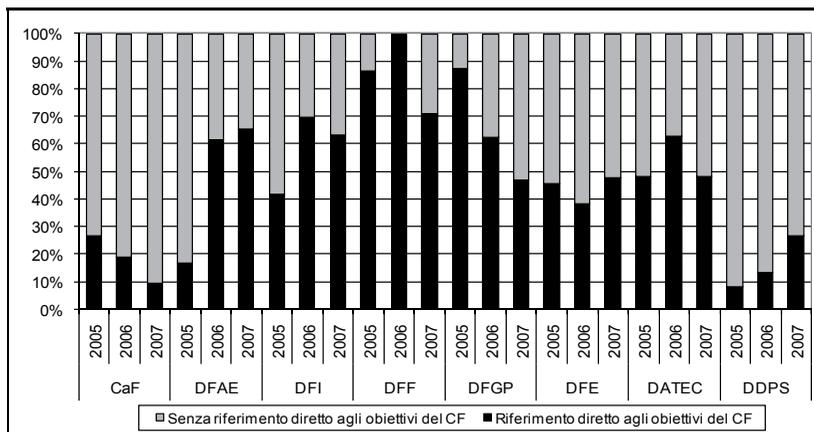
²⁶ Cfr. rapporto CPA 2009.

In questo contesto non stupisce che la maggior parte dei consiglieri federali non abbiano menzionato gli obiettivi annuali come uno strumento essenziale di conduzione e che la maggior parte delle persone interpellate nei dipartimenti pensino che essi abbiano un interesse molto limitato o che non ne abbiano del tutto. Ritengono addirittura che il corrispondente carico di lavoro sia sproporzionato rispetto all'utile che ne risulta.

Le persone interpellate nei dipartimenti giudicano in maniera diversa anche l'importanza degli *obiettivi annuali dei dipartimenti*. Questo è dovuto al fatto che a livelli molto diversi esse completano gli obiettivi del Consiglio federale con altri obiettivi specifici al loro dipartimento. La figura 5 mostra le quote variabili degli obiettivi dipartimentali che si riferiscono direttamente agli obiettivi del Consiglio federale. I dipartimenti che non hanno obiettivi propri importanti percepiscono l'allestimento di obiettivi annuali come un tempo morto amministrativo che si ripete ogni anno. Gli altri possono vedere in essi un certo interesse per la conduzione. Le persone interpellate nei dipartimenti non comprendono il motivo per cui gli obiettivi annuali debbano essere sottoposti per conoscenza al Consiglio federale.

Figura 5

Quota degli obiettivi dei dipartimenti con riferimento diretto agli obiettivi del Consiglio federale



Fonte: CPA

La Cancelleria federale concepisce e dirige il processo relativo all'elaborazione degli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti. Questo processo viene condotto parallelamente a quelli del programma di legislatura (ogni quattro anni) e del rapporto di gestione. La Cancelleria federale avvia questo processo di elaborazione affidando ai dipartimenti un mandato nel quale essa definisce i compiti da svolgere e indica le particolarità. In allegato al mandato fornisce il calendario e le due istruzioni relative agli obiettivi annuali del Consiglio federale e agli obiettivi dei dipartimenti. Contemporaneamente la Cancelleria federale fornisce ai dipartimenti un modello per la raccolta standardizzata dei dati. In seguito sintetizza questi dati e

coordina le deliberazioni in seno alla CSG, nonché la procedura di corapporto. Infine prepara il progetto all'attenzione del Consiglio federale. Le persone interpellate ritengono appropriato il processo coordinato dalla Cancelleria federale, tuttavia a condizione che gli strumenti «obiettivi annuali del Consiglio federale» e «obiettivi annuali dei dipartimenti» siano necessari. Non ritengono opportuno coordinare gli obiettivi annuali e il preventivo, poiché, come già esposto sopra, si tratta della pianificazione di progetti che, generalmente, non hanno un impatto finanziario sull'anno pianificato. Per questo motivo le persone interpellate non ritengono problematico il fatto che il processo di allestimento del budget abbia luogo durante il primo semestre dell'anno e il processo relativo agli obiettivi annuali soltanto nel corso del 4° trimestre.

3.2.5 Rapporto di gestione, consuntivo

Le persone interpellate nei dipartimenti considerano il *rapporto di gestione* e il *consuntivo* strumenti adeguati per il rendiconto, anche se il volume delle informazioni in esso contenuto potrebbe essere snellito. Il rapporto di gestione è considerato in primo luogo uno strumento che permette al Consiglio federale di rendere conto delle attività alle commissioni di vigilanza dell'Assemblea federale.

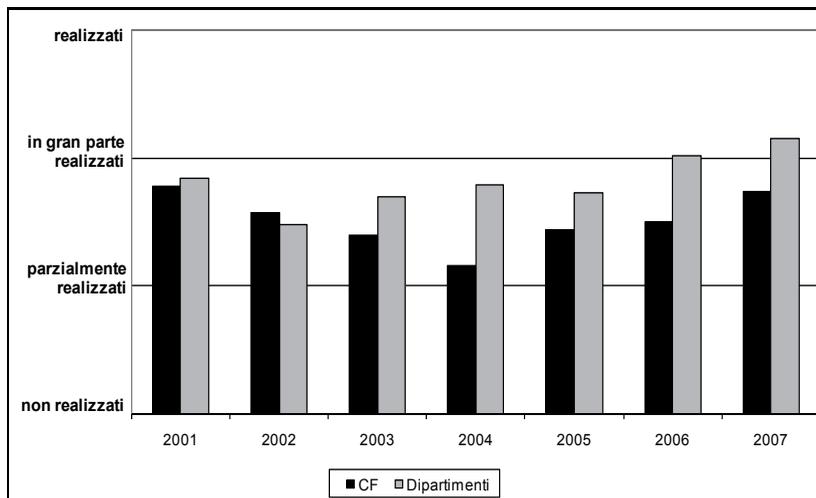
La Cancelleria federale concepisce e dirige il processo relativo all'elaborazione del rapporto di gestione (parti I e II). Questo processo viene realizzato parallelamente a quelli del programma di legislatura (ogni quattro anni) e degli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti. La Cancelleria federale avvia questo processo di elaborazione affidando ai dipartimenti un mandato nel quale essa definisce i compiti da svolgere e indica le particolarità. In allegato al mandato fornisce il calendario e le due istruzioni relative alla prima e alla seconda parte del rapporto di gestione. Contemporaneamente la Cancelleria federale fornisce ai dipartimenti un modello per la raccolta standardizzata dei dati. In seguito sintetizza questi dati e coordina le deliberazioni in seno alla CSG, nonché la procedura di corapporto. Infine prepara il progetto all'attenzione del Consiglio federale.

Le persone interpellate ritengono appropriati il processo di elaborazione e il sostegno della Cancelleria federale nell'ambito del rapporto di gestione. Lo stesso giudizio è stato espresso per il processo di allestimento del consuntivo, diretto dall'AFF.

Una valutazione dei rapporti di gestione del Consiglio federale mostra che, secondo le dichiarazioni degli stessi membri dell'Esecutivo, gli obiettivi di quest'ultimo hanno potuto essere realizzati perlopiù parzialmente o quasi interamente (cfr. fig. 6)²⁷.

²⁷ Il Consiglio federale e i dipartimenti allestiscono inoltre un rapporto sull'attuazione delle misure previste per la realizzazione degli obiettivi. La realizzazione degli obiettivi presentata per l'attuazione delle misure coincide ampiamente con il rapporto relativo alla realizzazione degli obiettivi trasversali (cfr. rapporto CPA 2009).

Realizzazione dichiarata degli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti (valori medi; anni 2001–2007)



Fonte: CPA

A livello dei dipartimenti il grado di realizzazione degli obiettivi presentato nel rapporto sui temi essenziali della gestione amministrativa è leggermente superiore a quello degli obiettivi del Consiglio federale. Si noti tuttavia che, secondo le affermazioni dei rappresentanti dei dipartimenti, gli obiettivi annuali di alcuni dipartimenti sono formulati in modo tale che la loro realizzazione sia garantita. Questo è probabilmente il motivo principale per cui alcuni dipartimenti vantano un grado di realizzazione degli obiettivi nettamente superiore ad altri (cfr. rapporto CPA 2009).

3.2.6 Strategie tematiche pluriennali e pianificazioni settoriali

L'obiettivo, l'importanza e il posizionamento delle strategie tematiche pluriennali e delle pianificazioni settoriali sono valutate in modo molto diverso e controverso dai membri del Consiglio federale e dalle persone interpellate nei dipartimenti. Alcuni dipartimenti impiegano siffatte pianificazioni come strumenti politico-strategici importanti. Altri non vi accordano un'importanza particolare. I pareri sono discordanti sul fatto se queste pianificazioni debbano essere superiori o inferiori al programma di legislatura. Alcune persone interpellate pensano addirittura che le pianificazioni tematiche non abbiano alcun legame, né finanziario né a livello di contenuto, con il programma di legislatura (e il piano finanziario di legislatura). La figura 7 propone, sulla scorta di citazioni fatte durante le consultazioni in seno ai dipartimenti, esempi di strategie tematiche pluriennali e di pianificazioni settoriali dei dipartimenti.

Strategie tematiche e pianificazioni settoriali dei dipartimenti (esempi)

DFAE	<i>Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (messaggio Sud)</i>
DFI	<i>Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (messaggio BRI), Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù (rapporto del Consiglio federale)</i>
DFGP	<i>Misure d'integrazione (adottate dal Consiglio federale il 22 agosto 2007)</i>
DDPS	<i>Messaggio sull'armamento (annuo), rapporto sulla politica di sicurezza</i>
DFE	<i>Verifica dei compiti</i>
DFE	<i>Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola (Politica agricola 2011); programma di crescita; messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008–2011 (messaggio BRI)</i>
DATEC	<i>Piano settoriale dei trasporti</i>

Fonte: CPA

La Cancelleria federale non interviene nell'ambito delle strategie tematiche e delle pianificazioni settoriali dei dipartimenti.

3.3 Scarti tra norme legali e applicazione concreta

Il presente capitolo analizza il significato degli scarti tra le norme legali e l'applicazione concreta.

3.3.1 Gestione politico-strategica

Lo studio mostra che in seno al Consiglio federale e all'Amministrazione federale non vi è consenso in merito allo scopo e all'importanza dei diversi strumenti di gestione politico-strategica. Manca quindi una *filosofia comune* o un'*unità di dottrina*. Un'analisi dei sondaggi effettuati presso i segretari generali riflette i pareri divergenti in merito all'importanza degli strumenti di gestione politico-strategica e i pareri dei rappresentanti dei dipartimenti interpellati in merito alla *pertinenza attuale* di detti strumenti per il Consiglio federale. La figura 8 mostra il citato ordine di pertinenza (1: pertinenza più elevata; 10: pertinenza più bassa). Soltanto sul rapporto dello Stato maggiore di prospettiva vi è unanimità: nella sua forma attuale, non è pertinente per la conduzione. Per gli altri strumenti non risulta un consenso chiaro.

Pertinenza degli strumenti di gestione per la conduzione

Strumenti	Classifica									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rapporto Sfide							1	1		5
Programma di legislatura	1	1	2		1	1	1			
Piano finanziario di legislatura	1		1	1	1	1	1	1		
Piano finanziario	2	2	1	1	1					
Obiettivi del Consiglio federale	1		2	1	1	1		1		
Obiettivi dei dipartimenti			1	2		1	1	2		
Budget	4		1						2	
Consuntivo			1	1		3				2
Rapporto di gestione					2	3		2		
Pianificazioni trasversali	3		1				1	1	1	

La tabella mostra la frequenza con la quale i rappresentanti dei dipartimenti interpellati hanno classificato gli strumenti di gestione nei posti da 1 (pertinenza più elevata) a 10 (pertinenza più bassa).

Fonte: PuMaConsult GmbH

Il quadro del presente studio non consente di spiegare i pareri divergenti sulla gestione politico-strategica. In altri termini, non è possibile stabilire se questo sia dovuto a una formazione dei quadri insufficiente o addirittura inesistente in materia o al funzionamento stesso del principio dipartimentale, che rende superflua una pianificazione globale.

Occorre chiarire lo scopo e l'importanza della gestione politico-strategica.

3.3.2 Sfide e programma di legislatura, piano finanziario di legislatura compreso

I rapporti dello Stato maggiore di prospettiva forniscono informazioni utili e tecnicamente affidabili sul futuro e sulle grandi tendenze a lungo termine che potrebbero essere utilizzate per la gestione politico-strategica. La forma dei rapporti (in particolare il grado di aggregazione dell'informazione) e il loro carattere non vincolante hanno per effetto che questi rapporti sono praticamente insignificanti per la pianificazione politica globale o la direzione dello Stato. L'onere costituito dalla stesura di detti rapporti è sproporzionato rispetto al beneficio che ne risulta.

Il programma di legislatura è in ampia misura una pianificazione di progetti e, di conseguenza, un piano di lavoro pluriennale per gli uffici la cui funzione ha un'influenza sulla politica²⁸. Ecco a questo proposito l'opinione di un segretario generale: «Il programma di legislatura disciplina i rapporti tra l'Amministrazione e il Parlamento per un periodo di quattro anni».

Il piano finanziario di legislatura fa un'analisi prospettiva completa delle finanze della Confederazione per la legislatura e studia in dettaglio le spese, sia sotto il profilo istituzionale, sia in base ai settori di compiti. Consente di stimare in modo

²⁸ Questa conclusione si ritrova anche nel caso n. 2, al n. 3.3.4.

piuttosto affidabile l'evoluzione delle finanze della Confederazione fino alla fine della legislatura. Si noti che nessuna delle rappresentazioni del piano finanziario di legislatura coincide né può essere paragonata con quella della struttura funzionale del modello contabile armonizzato dei Cantoni.

Richiesto dalla legge (art. 146 cpv. 4 LParl; art. 7 OFC), il coordinamento del piano finanziario di legislatura con il programma di legislatura è possibile soltanto in maniera molto parziale o è addirittura impossibile a causa del periodo sul quale si estendono i principali contenuti del programma di legislatura: generalmente i progetti, presentati nel programma di legislatura sotto forma di misure, hanno un impatto finanziario soltanto nella legislatura successiva o due legislature più tardi e non possono pertanto essere rappresentate nel piano finanziario di legislatura, che si estende su un periodo di quattro anni. Di conseguenza gli effetti finanziari previsti a lungo termine sono presentati in allegato al programma di legislatura sotto forma di una stima globale dei costi complementari.

Il fabbisogno d'intervento per ottimizzare le sfide e il programma di legislatura è elevato.

3.3.3 Piano finanziario, preventivo

Il *piano finanziario* e il *preventivo* sono molto apprezzati poiché fanno parte degli strumenti chiave della gestione finanziaria. I processi di elaborazione funzionano bene in seguito all'introduzione del nuovo modello contabile.

3.3.4 Obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti

Siccome il programma di legislatura è essenzialmente una pianificazione di progetti, gli *obiettivi annuali* corrispondono in primo luogo a un piano di lavoro annuale per i messaggi e i progetti. Non contengono praticamente nuovi obiettivi materiali. Con i loro contenuti, gli obiettivi annuali possono soddisfare difficilmente l'esigenza in base alla quale il Consiglio federale stabilisce le grandi linee dell'attività governativa per l'anno successivo.

La stessa analisi vale globalmente per gli obiettivi dei dipartimenti. Quelli che non completano gli obiettivi in termini di progetti con obiettivi materiali dispongono di uno strumento di lavoro ma non di uno strumento di conduzione per la definizione degli obiettivi.

Anche in questo caso il fabbisogno di ottimizzazione è elevato.

3.3.5 Rapporto di gestione, consuntivo

Il *rapporto di gestione* e il *consuntivo* sono strumenti di rendiconto riconosciuti e accettati. Tuttavia, l'Amministrazione federale non ne tiene praticamente conto, poiché per la gestione a breve termine utilizza piuttosto i risultati del controlling dell'anno in corso. Il Consiglio federale accorda una grande importanza soprattutto

al rapporto di gestione, poiché quest'ultimo è manifestamente importante per i rappresentanti dell'alta vigilanza parlamentare.

3.3.6 Strategie e pianificazioni tematiche pluriennali

Le pianificazioni tematiche sono disciplinate in modo diverso da una legge all'altra e non sono gestite in modo uniforme in seno all'Amministrazione federale. Di conseguenza varia anche il loro coordinamento con gli altri strumenti di gestione. Siccome queste pianificazioni sono molto importanti per la pianificazione politico-strategica o addirittura la pregiudicano, il potenziale di ottimizzazione in questo ambito è molto elevato.

3.4 Excursus: la funzione di gestione della legge

Secondo la concezione attuale gli atti legislativi non hanno più una semplice funzione di ordine e di stabilizzazione ma servono alla gestione dell'evoluzione della società, alla legittimazione delle decisioni e all'integrazione; cristallizzano inoltre il confronto politico e la ricerca del consenso²⁹. Oggi la legislazione è uno strumento importante di definizione della politica³⁰.

La relazione tra legislazione e gestione politico-strategica non è stata finora chiarita del tutto. La Costituzione federale contiene ad esempio disciplinamenti relativi sia alla legislazione (art. 163 e 164 Cost.) sia alla gestione politico-strategica (art. 173 cpv. 1 lett. g, 174 e 180 cpv. 1 Cost.) senza stabilire un rapporto tra di essi. Nemmeno la LParl e la LOGA contengono indicazioni sulla relazione tra la legislazione e la gestione politico-strategica. Sotto il profilo formale questo rapporto esiste nella misura in cui il programma di legislatura costituisce innanzitutto una pianificazione di progetti.

Nella prassi politica svizzera la procedura legislativa, se la si considera nella sua integralità, ossia dall'inizializzazione di una legge o di un atto normativo fino all'adozione della legge da parte del Parlamento, e se vi si integra la promulgazione di disposizioni costituzionali, rappresenta spesso il mezzo per avviare una strategia a medio e a breve termine³¹. Siccome la legislazione svizzera ha un carattere settoriale molto sviluppato, spesso questa strategia non viene avviata a livello intersettoriale e non contribuisce alla coerenza della politica federale. Dal presente studio è ad esempio emerso che la legge è diventata il principale strumento di gestione strategica nel settore dei trasporti o, almeno, che gli attori coinvolti lo percepiscono in questo modo³².

²⁹ Cfr. Müller 2006, pag. 11 segg.

³⁰ Cfr. Kettiger 2000, pag. 12 segg.

³¹ La discussione relativa alla trasformazione dello Stato federale nel senso di una riforma del federalismo è stata p. es. condotta sulla scorta del messaggio 1 (FF 2002 2065) concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC).

³² P. es.: legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (legge sul raccordo RAV, LRAV; RS 742.140.3) o legge federale sullo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (LSIF), FF 2009 1757; cfr. anche Gysin 2009, n. 4 e 5.6.

4 Tendenze ed evoluzione della gestione politico-strategica nel sistema politico

Il presente capitolo propone una sintesi delle conclusioni della scienza (n. 4.1) nonché della prassi di altri Stati (n. 4.2) e dei Cantoni (n. 4.3), al fine di ampliare la prospettiva.

4.1 Scienza

4.1.1 I fondamenti della gestione strategica

La scienza non definisce in maniera completa e definitiva ciò che si può intendere per gestione strategica. Il termine, utilizzato originariamente nell'ambito militare, ha preso piede segnatamente nelle scienze della gestione d'impresa durante la seconda metà del XX secolo.

Le definizioni della gestione strategica sono numerose e variate. All'origine esse si riferivano allo scopo. È ad esempio il caso della definizione proposta da Naschold³³, che in sintesi è la seguente: «A differenza della gestione operativa del quotidiano, la gestione strategica consiste in concetti e strumenti relativi al quadro di orientamento generale e in elementi fondamentali di attuazione di decisioni primordiali per un'organizzazione [...]». Altre definizioni si focalizzano invece sulle attività della gestione strategica. Secondo Isaac-Henry³⁴, le decisioni possono essere considerate strategiche se si riferiscono ad aspetti relativi al contesto dell'organizzazione, se riguardano temi concernenti tutta l'organizzazione, se lasciano il campo libero a decisioni a lungo termine e se permettono l'attuazione efficace delle linee direttive. Secondo Naschold, le attività fondamentali della gestione strategica sono: una pianificazione orientata agli obiettivi, l'anticipazione di eventualità, il coordinamento di elementi e lo sviluppo dell'efficacia.

Allo stato attuale della ricerca la gestione strategica si distingue per i seguenti elementi fondamentali³⁵:

- *evoluzione pianificata*: combinazione di evoluzioni non coordinate dovute al caso e di azioni previste in modo sinottico;
- *atteggiamento specifico*: riflessione, da parte delle persone implicate, sulle possibilità e sui limiti;
- *presa di coscienza di riflessioni e atti strategici*: un minimo di carattere vincolante, di formalismo e di risultati palpabili;
- *apprendimento collettivo*: generare una disposizione al cambiamento nell'attuazione;
- *creazione e garanzia di un potenziale di successo*: rappresentazioni generali che permettono di identificare possibilità non sfruttate.

La *prospettiva a lungo termine* e l'*orientamento agli obiettivi* e *all'evoluzione* sono elementi essenziali della gestione strategica.

³³ Naschold 1998, pag. 17.

³⁴ Isaac-Henry 1999.

³⁵ Cfr. Müller-Stewens/Lechner 2003, pagg. 20–23.

L'*interesse* della gestione strategica risiede, secondo Galloway³⁶, nel fatto che la conduzione delle attività dello Stato può essere gestita in modo più attivo e non è più unicamente reattiva. Obiettivi chiari forniscono punti di orientamento a tutti gli attori coinvolti. La base tecnologica di un'organizzazione può svilupparsi a lungo termine grazie alle possibilità di anticipazione. La comunicazione si focalizza sempre più sui contenuti importanti. L'attenzione degli attori si concentra maggiormente su aspetti a lungo termine e non più sulla prospettiva budgetaria su un anno. Le decisioni a lungo termine possono essere prese su una base più solida. Le scarse risorse possono essere ripartite e sfruttate in modo più razionale. L'interdisciplinarietà aumenta e il pensiero s'iscrive maggiormente in un approccio integrativo.

Ma la gestione strategica ha anche i suoi *limiti*. Essa deve poggiare su una base di dati che devono essere regolarmente rilevati, esaminati e interpretati e che devono servire come base per le decisioni, il che implica un certo onere di lavoro. Spesso si dimentica di associare altre attività di gestione al processo di gestione strategica. Si corre in questo modo il rischio di un'inflazione di strumenti e di processi paralleli e burocratici agli occhi degli attori interessati. Le situazioni evolvono in fretta e sono complesse, cosa di cui gli strumenti di gestione strategica non possono tener conto facilmente³⁷. Per gestire le crisi puntuali è necessario scegliere altre vie³⁸. Occorre adoperarsi affinché la gestione strategica sia sufficientemente formale per garantire la necessaria affidabilità e rimanga sufficientemente flessibile per adattarsi all'evoluzione delle situazioni.

4.1.2 La gestione politico-strategica

La gestione politico-strategica può essere considerata sotto il profilo istituzionale o del suo contenuto. Sotto il profilo *istituzionale* si occupa della gestione strategica da parte dei responsabili politici (membri scelti dell'Esecutivo o del Legislativo). Sotto il profilo *del contenuto*, prevalgono elementi dell'orientamento agli obiettivi di cui al numero 4.1.1.

La gestione politico-strategica si svolge in un contesto politico dal quale viene influenzata. Di conseguenza le concezioni della gestione strategica sviluppate per l'economia privata non possono essere riprese tali e quali per la gestione politico-strategica³⁹. Nella gestione politico-strategica vi è confronto tra la razionalità tecnica e la razionalità della gestione da un lato e la razionalità politica dall'altro⁴⁰. In questo contesto si tratta inoltre, perlomeno in Svizzera, di tener conto del fatto che, contrariamente a quanto si potrebbe supporre, i limiti tra razionalità tecnica e razionalità politica non formano una linea retta con il Parlamento e il Governo da un lato e l'Amministrazione dall'altro⁴¹, il che è dovuto segnatamente al fatto che la Svizze-

³⁶ Galloway, I.D. (1990): Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3° anno.

³⁷ In quanto base decisionale per la pianificazione strategica il futuro dev'essere strutturato, il che non è facile. Tuttavia, oggi vi sono sufficienti metodi di analisi, cfr. Fisch 1998, pag. 289 segg.

³⁸ In dettaglio in: Lempert/Popper 2005, pag. 113.

³⁹ Cfr. Bovaird 2003, pag. 69 seg.

⁴⁰ Studio completo della bipolarità della razionalità tecnica e della razionalità politica: Kettiger 2003, pag. 216 seg., Siegel 2003, pag. 348 segg.

⁴¹ Cfr. Kettiger 2003, pag. 216.

ra dispone di un'«amministrazione politica»⁴². Occorre pertanto tenere ampiamente conto del «carattere politico». Nell'ambito della pianificazione politico-strategica gli obiettivi strategici devono essere formulati in un'ottica politica e nel contempo essere fondati su dati tecnici.

Sul piano istituzionale la funzione della conduzione politico-strategica è generalmente attribuita al *Governo* (spesso sotto l'aspetto della responsabilità in materia di pianificazione della politica), indipendentemente dal fatto che il Parlamento vi sia associato e dalla forma di quest'associazione⁴³.

In Svizzera questa tematica è stata studiata a livello universitario soprattutto dai professori Buschor e Schedler⁴⁴. Dai loro lavori risulta che la definizione degli obiettivi dovrebbe concernere innanzitutto le ripercussioni dell'operato pubblico sull'insieme della società o su gruppi target ben definiti, l'efficacia del servizio pubblico e le relative possibilità di finanziamento. Le riflessioni sulla gestione strategica basate sul settore privato, che si riferiscono al mercato, ai clienti e ai prezzi, devono pertanto, nel settore della gestione politico-strategica, essere trasferiti al contesto sociale, economico ed ecologico, alle prestazioni risultanti per i diversi gruppi target e alle diverse forme di finanziamento (imposte, tasse, ecc.).

4.1.3 La concezione della gestione strategica

La gestione politico-strategica necessita di un orientamento e di una concezione chiari («metastrategia»)⁴⁵. Questa è la condizione affinché sia efficace nel contesto dell'apparato politico-amministrativo e gli obiettivi definiti dalle autorità incaricate della gestione politico-strategica vengano realizzati. La concezione della gestione strategica consiste nell'integrare diversi elementi fondamentali del processo strategico: i *contenuti, gli attori, i processi e gli strumenti*⁴⁶. Il contenuto descrive gli oggetti del processo strategico e risponde quindi alla domanda «che cosa?». Gli attori sono gli organi dello Stato, le organizzazioni, i gruppi e gli individui che agiscono e partecipano alla gestione. Il livello degli attori pone la domanda «chi?». La dimensione del processo si occupa della questione di determinare in base a quale procedura la strategia sarà sviluppata; si tratta quindi della domanda «in che modo?». Intervengono inoltre diversi strumenti che rappresentano i responsabili della gestione strategica (p. es. il decreto relativo al programma di legislatura). Infine occorre coordinare e adeguare gli elementi tra di loro⁴⁷. Nel settore della gestione politico-strategica la concezione è definita generalmente in atti legislativi.

In occasione dello sviluppo e della verifica di un sistema di gestione strategica occorre, nel senso di una metastrategia, porsi sempre le seguenti domande⁴⁸:

42 Linder 2005, pag. 236 seg.

43 Cfr. Thom/Ritz 2008, pag. 47; Grünenfelder 1997, pag. 6 segg.; Linder 2005, pag. 234.

44 Cfr. Schedler 1995 con rimandi a Buschor, ma anche Bichsel 1994.

45 Bovaird (2003, pag. 57) sintetizza questo aspetto come segue: «Strategic management is more than making and implementing strategic plans».

46 Cfr. Proeller 2007, pag. 9.

47 Cfr. Proeller 2007, pag. 10.

48 Cfr. Proeller 2007, pag. 31.

- quale problema dev'essere risolto per mezzo della gestione strategica?
- Quale ruolo devono svolgere e sono pronti a svolgere gli attori politici nel processo di gestione?
- In che modo si può garantire che un sistema orientato agli obiettivi sia appropriato e applicabile?
- In che modo occorre coordinare i ruoli degli attori in seno al processo strategico e tra questo processo e altre funzioni da essi esercitate?
- In che modo un approccio strategico può divenire parte integrante della cultura politica e della cultura dell'Amministrazione?

4.1.4 La gestione politico-strategica in Svizzera, oggetto della ricerca

Lo stato d'attuazione della gestione strategica ai tre livelli della Confederazione non è mai stato oggetto di una ricerca completa e dettagliata. L'interesse della scienza e del dibattito pubblico si è concentrato, in particolare dalla metà degli anni Novanta, sull'attuazione di progetti concernenti il NPM⁴⁹ e la gestione amministrativa orientata ai risultati. Questi progetti includono spesso riflessioni sulla gestione strategica, ma queste non possono essere trasferite tali e quali in sistemi che vanno oltre i sistemi di gestione funzionanti secondo i principi della gestione orientata ai risultati.

Tuttavia dalla nascita dello Stato federale svizzero la gestione politico-strategica e la funzione di direzione dello Stato sono state regolarmente oggetto di lavori di ricerca. Qui di seguito alcuni esempi:

- dal 1878 Jakob Dubs, giurista specializzato in diritto pubblico ed ex membro del Consiglio federale, attira l'attenzione sul fatto che i membri del Consiglio federale non hanno tempo per dedicarsi agli affari relativi alla direzione dello Stato e sulla conseguente mancanza di coerenza per la politica governativa⁵⁰;
- introdotte nel 1968, le linee direttive della politica governativa del Consiglio federale (sostituite in seguito dal programma di legislatura) sono state valutate per la legislatura 1975–1979. Si trattava di sapere in quale misura le grandi questioni potevano essere sollevate, dibattute e risolte nell'ambito del sistema politico svizzero, in quale misura il Consiglio federale adempiva le funzioni di conduzione e di direzione ad esso affidate e in quale misura il programma contenuto nelle linee direttive era stato realizzato⁵¹. Lo studio giunge segnatamente alla conclusione che le linee direttive della politica governativa non sono in grado di adempiere quanto ci si attende da esse, ossia servire da visione per il futuro e da «strategia ambiziosa» nella prassi del Consiglio federale⁵². Le ragioni addotte sono le seguenti: il Consiglio federale ha scelto un approccio orientato ai problemi e non agli obiettivi; non è stato possibile «mettere fine a un'ottica fortemente dipartimentale»⁵³; i

⁴⁹ NPM = New Public Management.

⁵⁰ Cfr. Dubs, pag. 68 seg.

⁵¹ Cfr. Klöti 1988, pag. 47.

⁵² Cfr. Klöti 1988, pag. 51.

⁵³ Cfr. Klöti 1988, pag. 51.

38 oggetti definiti prioritari (su un totale di 127) rappresentano un elenco relativamente lungo; la pianificazione delle linee direttive presenta un «carattere di incremento»⁵⁴ e corrisponde a una prassi di continuità⁵⁵;

- di recente i modelli di conduzione e di gestione dell'Amministrazione federale sono stati studiati soprattutto nell'ambito della riforma dell'Amministrazione federale⁵⁶. Ecco alcune conclusioni cui si è giunti: in seno all'Amministrazione federale non vi è una concezione comune della conduzione; i membri del Consiglio federale difendono innanzitutto gli interessi dei dipartimenti e mancano strumenti vincolanti per il coordinamento orizzontale; la Cancelleria federale non può sempre «esercitare in modo ottimale le sue funzioni di coordinamento e di sostegno alla conduzione» e l'esistenza in parallelo della GEMAP e della gestione amministrativa classica è fonte di incertezze⁵⁷.

La concezione della conduzione secondo gli interessi di ogni singolo dipartimento e la mancanza di coordinamento orizzontale per la direzione dello Stato nonché il carattere di continuità del programma di legislatura sono da oltre 100 anni le conclusioni cui giungono tutti gli studi che hanno trattato la questione della gestione politico-strategica del Consiglio federale.

4.2 A livello internazionale

4.2.1 In generale

Le panoramiche attuali e consolidate valide per l'Europa o per il mondo sui modelli e sull'evoluzione della gestione strategica e della pianificazione politica sono rare⁵⁸. Inoltre le panoramiche disponibili concernono soltanto alcuni aspetti della gestione strategica delle attività dello Stato; studi più recenti si focalizzano perlopiù su un allestimento del budget orientato all'efficacia e ai risultati⁵⁹. Sfortunatamente la gestione strategica a medio e lungo termine considerata nello spirito di una pianificazione politica è raramente oggetto di studi comparativi. Un'ottima panoramica è contenuta in un recente studio dell'AFF⁶⁰. Una panoramica completa dei modelli di gestione strategica a breve, medio e lungo termine negli Stati vicini e in altri Stati europei nonché in Paesi scelti andrebbe oltre l'ambito del presente studio. Di conseguenza il rapporto si limita a ricapitolare le grandi tendenze a lungo termine della gestione strategica e della sua evoluzione (n. 4.2.2).

I modelli di gestione politico-strategica applicati con successo in uno Stato non possono essere ripresi tali e quali in un altro Stato⁶¹. Questo vale in particolare per la trasposizione di modelli stranieri in Svizzera. Il sistema governativo svizzero e il suo

⁵⁴ Cfr. Klöti 1988, pag. 52.

⁵⁵ Cfr. anche Linder 2008, pag. 236.

⁵⁶ Cfr. Steiner/Lienhard/Ritz 2008.

⁵⁷ Cfr. Steiner/Lienhard/Ritz 2008, pag. 2 seg.; GEMAP = gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale.

⁵⁸ Cfr. p. es. Proeller 2007; OCSE 2007; informazioni attuali in merito alla gestione strategica possono essere consultate all'indirizzo http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34119_1_1_1_37405,00.html. (4.7.2009).

⁵⁹ P. es. OCSE 2007.

⁶⁰ Heimgartner/Pauli 2008.

⁶¹ Cfr. p.es. Schilling/Ruckh/Rübcke 2009, pag. 41; Proeller/Siegel 2009, pag. 80.

apparato politico-amministrativo si distinguono per gli elementi seguenti, che talvolta divergono fortemente rispetto a quelli di altri Stati:

- elementi della democrazia diretta per gli affari legislativi o materiali (iniziativa, referendum);
- separazione netta dei poteri tra Parlamento e Governo (non vi è un sistema governativo parlamentare come p.es. in Germania);
- sistema di concordanza senza obbligo di formare coalizioni;
- Governo federale senza presidente abilitato a dare direttive;
- principio dei dipartimenti nell'Amministrazione federale;
- Parlamento funzionante secondo il principio di milizia con, rispetto ad altri, un sostegno relativamente debole (Servizi del Parlamento);
- federalismo marcato (sovranità dei Cantoni in materia di finanze, imposte e organizzazione; federalismo d'esecuzione in quanto principio di base dell'esecuzione del diritto federale).

È necessario tener conto di queste particolarità se si vuole fare un paragone con altri Stati. Di conseguenza i modelli di altri Paesi possono essere considerati essenzialmente soltanto come una fonte di ispirazione per nuovi approcci innovativi.

4.2.2 Le grandi tendenze a lungo termine dell'evoluzione della gestione strategica

Se si studia l'*evoluzione della gestione strategica delle attività dello Stato* in Europa⁶², negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda, si delineano le seguenti grandi tendenze a lungo termine:

- *approccio orientato alle prestazioni e all'efficacia*⁶³: quasi tutti gli approcci della gestione strategica delle attività dello Stato si orientano attualmente alle prestazioni e all'efficacia dell'attività dello Stato, ricorrono a definizioni di obiettivi e misurano la realizzazione degli obiettivi⁶⁴. Si constata questa grande tendenza sia per quanto concerne l'allestimento strategico del budget sia nell'ambito della pianificazione a medio termine, indipendentemente dal fatto che lo strumento scelto sia un approccio orientato ai prodotti o a un programma;
- *pianificazione integrata dei compiti e delle risorse*: un numero sempre maggiore di approcci di pianificazione integrata dei compiti e delle risorse si impone nell'ambito della gestione strategica delle attività dello Stato⁶⁵. La mancanza di risorse costringe gli Stati a coordinare le loro pianificazioni dei

⁶² Le opere esaminate considerano l'evoluzione nei seguenti Stati: Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi e Svezia.

⁶³ Le opere in lingua inglese parlano, per semplificare, di «performance»; in Francia il termine «performance» è utilizzato nei documenti ufficiali (<http://www.performance-publique.gouv.fr/> [4.7.2009]).

⁶⁴ Cfr. Proeller 2007, pag. 26 seg.; Proeller/Siegel 2009, pag. 80; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, pag. 25; cfr. anche le conclusioni di Heimgartner/Pauli 2008, pag. 13 seg.

⁶⁵ Cfr. p. es. la Finlandia (Proeller 2007, pag. 21), la Francia (<http://www.performance-publique.gouv.fr/> [04.07.2009]), la Nuova Zelanda (Proeller 2007, pag. 13 seg., Heimgartner/Pauli, pag. 9).

compiti e le loro pianificazioni settoriali con le possibilità finanziarie. Tuttavia gli strumenti disponibili per l'attuazione di questo approccio variano enormemente;

- *coerenza piuttosto che politica settoriale*: attualmente gli sforzi profusi per trasformare la gestione politica in pianificazione globale di una politica governativa coerente si moltiplicano in particolare a causa delle prime esperienze fatte con strumenti di gestione dell'efficacia orientati ai settori (p. es. gestione dei contratti)⁶⁶. A questo proposito si osservano due approcci. Il primo consiste nell'accordare un'importanza maggiore al programma governativo, spesso definito sul medio termine, e a conferirgli un carattere più vincolante⁶⁷. Questo approccio permette una definizione delle priorità da parte del Governo⁶⁸. Il Governo finlandese può ad esempio includere nel suo programma governativo programmi prioritari intersettoriali⁶⁹. Il secondo approccio consiste in un rafforzamento, sul piano istituzionale, della competenza del Governo in materia di strategia⁷⁰. Negli Stati che promuovono la coerenza della politica governativa l'associazione diretta del Governo alle diverse fasi della gestione strategica (dalla formulazione degli obiettivi alla vigilanza sulla loro realizzazione) è visibile e determinante⁷¹.

A livello degli strumenti si constata una certa tendenza a dirigere la politica con programmi a medio termine o quanto meno pluriennali⁷².

4.3 Cantoni

4.3.1 Cenni sulla gestione politico-strategica nei Cantoni

Dalla metà degli anni Novanta le riforme a livello cantonale si concentrano in particolare su una gestione amministrativa orientata ai risultati. Fino al 2011 in undici Cantoni, che rappresentano i due terzi circa del volume finanziario globale dei Cantoni, verranno applicati esclusivamente (ossia sull'intero territorio e per tutta l'Amministrazione) i principi della gestione amministrativa orientata ai risultati⁷³. In altri quattro Cantoni alcune unità amministrative sono gestite in base a questi principi; questi Cantoni dispongono di un sistema misto paragonabile a quello della Confederazione. La conduzione per mezzo di due modelli di gestione (modello classico e modello della gestione amministrativa orientata ai risultati) costituisce la grande eccezione. I vantaggi di un modello di gestione omogeneo applicato su tutto il territorio sono costituiti da costi più contenuti, da una riduzione della complessità

⁶⁶ Cfr. anche Steiner/Lienhard/Ritz 2008, pag. 25.

⁶⁷ Approccio scelto dall'Estonia (Proeller/Siegel 2009, pag. 77) e dalla Finlandia (Proeller/Siegel 2009, pag. 75 seg.; Steiner/Lienhard/Ritz 2008, pag. 23).

⁶⁸ Anche la Gran Bretagna, p. es., definisce priorità governative (Proeller 2007, pag. 11).

⁶⁹ Cfr. Proeller/Siegel 2009, pag. 75.

⁷⁰ La Gran Bretagna, p. es., adotta questa strategia attraverso la sua «strategy unit» (Proeller 2007, pagg. 16, 28); <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>. Per quanto concerne l'approccio, cfr. anche Schilling/Ruckh/Rübcke 2009, pag. 41 segg.

⁷¹ Cfr. Proeller 2007, pag. 28.

⁷² P. es. in Francia (<http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/la-programmation-pluriannuelle-des-finances-publiques.html>) e in Finlandia (Proeller 2007, pag. 20 seg.)

⁷³ Cfr. Heimgartner/Dietrich 2008, pag. 53.

della conduzione e dalla possibilità di comunicare meglio il sistema e di migliorarne l'applicazione a tutti i livelli (Parlamento, Governo, Amministrazione)⁷⁴.

I sistemi basati sulla gestione amministrativa orientata ai risultati includono spesso riflessioni sulla gestione strategica ma non possono essere trasferiti senza problemi a enti territoriali gestiti in modo classico. Le riflessioni sull'efficacia dei gruppi di prodotti, come sono state formulate nel Cantone di Berna, in cui è applicata la gestione amministrativa orientata ai risultati, possono essere considerate, secondo la definizione di cui sopra, una componente della gestione strategica. Altri Cantoni e Comuni considerano l'introduzione definitiva del NPM o della gestione amministrativa orientata ai risultati, ma rinunciano a rappresentare gli effetti in seno alla società e restringono il loro modello ad aspetti parziali della gestione strategica. Altri invece, senza aver introdotto la gestione amministrativa orientata ai risultati, hanno messo a punto strumenti di gestione strategica che si sono rivelati efficaci.

Citiamo ad esempio *la pianificazione politica del Cantone di Basilea Città*, che rappresenta le intenzioni strategiche per una cinquantina di settori di compiti⁷⁵. Essa costituisce lo strumento centrale di gestione politica dell'Esecutivo del Cantone di Basilea Città ed è fissata a medio termine (quattro anni). Comprende tutte le attività del Cantone e le attività finanziate da quest'ultimo. Formula gli obiettivi politici, in particolare gli effetti perseguiti dall'azione pubblica in seno alla popolazione, e presenta una soluzione dei progetti previsti o in corso di realizzazione. La pianificazione politica coordina gli obiettivi politici con la pianificazione finanziaria e definisce le priorità. Spesso il periodo sul quale si estendono le decisioni politiche supera i quattro anni coperti dalla pianificazione politica. Per questa ragione l'Esecutivo del Cantone di Basilea Città ha elaborato nel 2005 il documento «Basilea 2020», nel quale sono contenute le *prospettive d'evoluzione e priorità a lungo termine* per la città-Cantone situata alla frontiera con altri due Paesi. Gli obiettivi e le azioni descritti nella pianificazione politica sono orientati a queste linee direttive a lungo termine.

4.3.2 Il Cantone dei Grigioni

La conduzione politico-strategica a livello cantonale è stata studiata in modo approfondito in uno dei casi⁷⁶. Prendendo come esempio il Cantone dei Grigioni, viene mostrata una gestione delle attività per mezzo di strumenti di gestione amministrativa tradizionali e strumenti moderni. Il Cantone scelto, quello dei Grigioni, dispone, come la Confederazione, di un sistema misto⁷⁷. A differenza della Confederazione, il Cantone dei Grigioni introdurrà la gestione orientata ai risultati entro il 1° gennaio 2010. Il caso studiato pone l'accento sul programma di legislatura, sulla pianificazione a breve e medio termine e sul rendiconto annuo.

I principi della pianificazione e della gestione politico-strategiche sono definiti nella Costituzione del Cantone dei Grigioni (Cost. Cant.)⁷⁸, nella legge sul Gran Consiglio⁷⁹ e nel regolamento sul Gran Consiglio⁸⁰, nonché nella legge sulla gestione e

⁷⁴ Nello stesso senso: Heimgarter/Dietrich 2008, pag. 54.

⁷⁵ <http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf>

⁷⁶ Bichsel 2009.

⁷⁷ In merito alla scelta del Cantone dei Grigioni, cfr. n. 2.2.

⁷⁸ Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 marzo 2003/14 settembre 2003.

⁷⁹ Legge dell'8 dicembre 2005 sul Gran Consiglio.

sulla vigilanza finanziaria⁸¹. La figura 9 presenta una panoramica degli strumenti di gestione, con la distinzione tra strumenti di gestione e strumenti di analisi. Questi ultimi creano le basi per la gestione; gli insegnamenti che ne risultano sono integrati negli strumenti di gestione. Attraverso gli obiettivi politici e le linee guida di ordine superiore il Gran Consiglio definisce i principali orientamenti dell'azione pubblica e, dunque, la costruzione strategica che contiene il programma governativo e il piano finanziario. Il Governo ne trae in seguito il programma governativo e il piano finanziario, che gettano le basi principali per i successivi quattro anni. Per ogni linea guida il Governo definisce intenzioni e priorità d'evoluzione strategiche, con misure concrete e fabbisogno finanziario per il periodo successivo. Il Gran Consiglio discute il programma governativo e il piano finanziario. È competente in materia di budget e approva il consuntivo nonché il resoconto cantonale. Conformemente alla Cost. Cant. le autorità politiche sono tenute a sottoporre i compiti dello Stato a un esame periodico, grazie al quale i compiti superflui sono abbandonati mentre quelli indispensabili devono essere adempiuti.

Figura 9

Strumenti di gestione del Cantone dei Grigioni (panoramica attuale)

Orizzonte temporale		Strumenti di gestione	Strumenti di analisi	
Strumenti pluriennali	definiti ogni 4 anni	Obiettivi politici e linee guida	Esame dei compiti	Analisi della politica finanziaria
		Valori indicativi della politica finanziaria		
		Programma governativo		
		Piano finanziario		
		Programma legislativo		
	Gruppi di prodotti/effetti	Controlli dell'efficacia		
	attualizzati ogni anno	Piano dei compiti e delle finanze integrato	Controlli dell'efficacia	
Strumenti annuali	definiti ogni anno	Programma annuale	Controlli dell'efficacia	
		Budget		
		Rapporto di gestione		
		Consuntivo		
	Accordo sulle prestazioni	Rapporti di controlling		

Fonte: Bichsel 2009, pag. 14

Conformemente alla legge sul Gran Consiglio, il Gran Consiglio e il Governo sono tenuti a cooperare nelle pianificazioni politiche e strategiche. Devono «utilizzare le basi in comune» e in particolare coordinare il contenuto degli obiettivi politici e

⁸⁰ Regolamento del Gran Consiglio dell'8 dicembre 2005.

⁸¹ Legge del 30 agosto 2007 sulla gestione e sulla vigilanza finanziaria.

delle linee guida di ordine superiore del Gran Consiglio con il programma governativo e il piano finanziario. Nel senso della suddivisione dei poteri⁸², le funzioni del Gran Consiglio e quelle del Governo devono essere salvaguardate in ogni caso. L'articolo 61 LGC stabilisce esplicitamente che «il Gran Consiglio deve emanare obiettivi politici e linee guida di ordine superiore prima di ogni periodo di pianificazione del programma di Governo e del piano finanziario». Questo perché il Governo deve basare il programma governativo e il piano finanziario su questi obiettivi e su queste linee guida.

La legge sul Gran Consiglio esige una *pianificazione continua per quanto concerne contenuto e finanze*. Per «piano dei compiti e delle finanze integrato» il Cantone dei Grigioni intende la gestione a medio termine delle prestazioni e delle finanze nell'ambito del programma governativo e del piano finanziario, da cui risultano in particolare valori indicativi per l'allestimento del preventivo. Per poter ponderare sul piano politico i compiti e i mezzi utilizzati a medio termine, il Gran Consiglio definisce la struttura dei gruppi di prodotti per ogni periodo di pianificazione. Nel contempo, *presentando gli effetti di ogni gruppo di prodotti, indica all'Amministrazione l'orientamento delle prestazioni*. Affinché le sue pianificazioni possano essere verificate sulla scorta della realizzazione degli obiettivi definiti, il Gran Consiglio deve determinare l'interesse di ogni pianificazione. Al fine di rispettare la suddivisione dei compiti tra Legislativo ed Esecutivo, il Gran Consiglio *si limita a prendere atto delle pianificazioni politiche del Governo*, sapendo che può influire sulla continuazione delle pianificazioni affidando mandati al Governo.

Nel senso di una pianificazione orientata ai risultati, il Gran Consiglio definisce nell'ambito del preventivo il budget globale e gli obiettivi per ogni gruppo di prodotti. Approva inoltre i contributi del conto corrente e del conto degli investimenti, le uscite e le entrate particolari, le uscite per gli investimenti nel settore dell'edilizia e del genio civile, nonché i prestiti e le partecipazioni.

Non appena l'introduzione su tutto il territorio del nuovo sistema di conduzione GRiforma sarà completato, il Governo utilizzerà il *piano dei compiti e delle finanze integrato* in quanto strumento di gestione a medio termine. Coordinerà tutti i gruppi di prodotti con i compiti operativi e i mezzi finanziari necessari per una durata di quattro anni (senza interruzioni). Il Governo attua nel *programma annuale* le priorità dell'attività dello Stato contenute nel programma governativo. Quest'ultimo tiene conto, nel senso di un'evoluzione continua, dei dibattiti in seno al Gran Consiglio relativi al resoconto cantonale e a progetti che devono avere la priorità sulla base del dibattito politico in corso. Il programma annuale costituisce la prima parte del *preventivo*. Di conseguenza il coordinamento del contenuto con le finanze è parimenti garantito a questo livello.

Secondo le persone interpellate il successo della pianificazione politica è dovuto al fatto che il Gran Consiglio, rappresentato dalla Commissione strategica e di politica statale, e il Governo *elaborano* gli obiettivi politici e le linee guida nell'ambito di un *processo comune*. A tal fine le due autorità devono imperativamente rispettare le loro funzioni ed esercitarle in maniera adeguata. Comune significa inoltre che il Gran Consiglio e il Governo utilizzano le stesse basi decisionali per gli obiettivi politici e le linee guida e per il programma governativo. Le persone interpellate

⁸² Nel settore della pianificazione strategica il Cantone dei Grigioni non intende la suddivisione dei poteri come una separazione bensì come una suddivisione adeguata dei compiti tra le diverse autorità.

ritengono che il Governo cantonale attuale si presenti come un'*autorità collegiale forte* di fronte all'opinione pubblica, al Gran Consiglio e al Governo. Quest'ultimo considera una missione strategica prioritaria la sua partecipazione all'elaborazione di obiettivi e linee guida di ordine superiore nonché l'attuazione sistematica del suo programma governativo. Questo implica di apportare un contributo importante alla definizione dell'orientamento strategico del Cantone, di riconoscere per tempo tendenze ed evoluzioni, di valutare periodicamente i compiti sotto l'ottica della loro necessità, della loro efficacia e della loro possibilità di essere finanziati nonché di gestire l'Amministrazione in modo efficace. Nell'ambito del programma governativo il Governo concepisce il suo ruolo esecutivo in modo tale che formula esso stesso le priorità per lo sviluppo, gli obiettivi e l'utilizzazione strategica delle risorse. Le persone interessate spiegano che il Governo ha abbandonato la via classica in base alla quale l'Amministrazione elabora il programma governativo nell'ambito di un processo ascendente e ha dichiarato questo compito strategico un affare del Governo.

Tutte le persone chiave interpellate nell'ambito del caso studiato ritengono *inappropriati due sistemi di gestione diversi applicati in parallelo*. Tutte sono unanimi nel dire che il nuovo sistema di conduzione – ossia i principi di una gestione orientata ai risultati – presenti chiari vantaggi rispetto al vecchio sistema di gestione amministrativa. Mentre il sistema tradizionale si distingue per il processo fondato sulle risorse e sui costi e per il fatto che non è possibile un coordinamento con i compiti o le priorità del programma governativo, GRiforma dà la priorità ai risultati, alle prestazioni e all'impiego delle risorse.

Come risulta dalle nostre analisi, un altro obiettivo del Governo del Cantone dei Grigioni consiste nel *ridurre all'essenziale le informazioni relative alla conduzione delle attività dello Stato e a ridurre il più possibile i relativi strumenti*. In concreto questo significa che il Governo riassume in un numero ristretto di messaggi all'attenzione del Gran Consiglio gli strumenti destinati alla pianificazione o al rendiconto. Questo principio è già applicato per il messaggio relativo al rapporto sul programma di Governo e sul piano finanziario e per il messaggio relativo al preventivo e al programma annuale.

Figura 10

Concentrazione degli strumenti di gestione e di analisi

Messaggio	Strumenti di gestione	Strumenti di analisi
Rapporto e proposta della Commissione strategica e di politica statale del Gran Consiglio sull'emanazione di obiettivi politici e linee guida di ordine superiore per il periodo 2009–2012 del programma di Governo e del piano finanziario	Obiettivi politici e linee guida	Presenza in considerazione dei risultati dell'esame dei compiti e dell'analisi della politica finanziaria
Messaggio del Governo al Gran Consiglio concernente il rapporto sul programma di Governo e sul piano finanziario per il periodo 2009–2012	Programma governativo Valori indicativi di politica finanziaria Piano finanziario Programma legislativo	Presenza in considerazione dei risultati dell'esame dei compiti e dell'analisi della politica finanziaria

Messaggio	Strumenti di gestione	Strumenti di analisi
Messaggio del Governo al Gran Consiglio concernente il rapporto sulla struttura dei gruppi di prodotti, sugli effetti e sul piano dei compiti e delle finanze integrato*	Struttura dei gruppi di prodotti/effetti Piano dei compiti delle finanze integrato	Presa in considerazione dei risultati dei controlli dell'efficacia
Messaggio del Governo al Gran Consiglio concernente il budget e il programma annuale*	Budget Programma annuale Rapporti relativi alla pianificazione	Presa in considerazione dei risultati dei controlli dell'efficacia
Messaggio del Governo all'attenzione del Gran Consiglio concernente il consuntivo e i rapporti di gestione*	Consuntivo, compreso il rapporto di gestione	Presa in considerazione dei risultati dei controlli dell'efficacia

* Titolo provvisorio

Fonte: Bichsel 2009, pag. 20

5 Ottimizzazione: principi e fabbisogno d'intervento

5.1 Introduzione

Partendo dall'analisi della situazione attuale della gestione politico-strategica a livello federale (cfr. n. 3) e dalle conclusioni basate sull'evoluzione in altri Paesi, nei Cantoni e nella scienza (cfr. n. 4), il numero 5 intende:

- formulare principi specifici per la gestione politico-strategica del Consiglio federale, che tengano conto della tradizione e delle peculiarità dello Stato federale e delle autorità politiche (cfr. n. 5.2);
- valutare la situazione attuale della gestione politico-strategica del Consiglio federale in base a tali principi (cfr. n. 5.3);
- descrivere il fabbisogno d'intervento per ottimizzare la gestione politico-strategica del Consiglio federale, facendo una distinzione tra l'ottimizzazione nell'ambito della legislazione in vigore (n. 5.4) e un'ulteriore ottimizzazione, che presuppone modifiche di leggi e di conseguenza un accordo tra il Parlamento e il Consiglio federale sulla metastrategia di gestione dello Stato (n. 5.5).

I principi e il corrispondente fabbisogno d'intervento per ottimizzare la gestione politico-strategica del Consiglio federale toccano consapevolmente anche settori d'azione già discussi in altri contesti, ma mai passati come proposte di riforma (parziale). Nel contesto generale dell'ottimizzazione della gestione politico-strategica questi settori d'azione acquistano un altro significato e vanno quindi riesaminati.

5.2

Principi della gestione politico-strategica del Consiglio federale

Una gestione politico-strategica a livello dello Stato federale presuppone un orientamento e una concezione chiari (metastrategia)⁸³. Solo così la gestione politico-strategica può esplicitare la sua efficacia e possono essere raggiunti gli obiettivi definiti dalle autorità incaricate della gestione politico-strategica. Ecco perché i principi della futura gestione politico-strategica del Consiglio federale sono formulati partendo dall'analisi della situazione attuale della gestione politico-strategica a livello federale e dalle conclusioni basate sull'evoluzione in altri Paesi, nei Cantoni e nella scienza⁸⁴. Gestione politico-strategica in generale, informazioni relative alla conduzione, strumenti di conduzione, processo di conduzione, attori e loro ruoli nonché cultura di pianificazione e gestione: per ciascuno di questi elementi è formulato un principio dal punto di vista del Consiglio federale inteso quale autorità collegiale incaricata di dirigere lo Stato (art. 174 Cost.) e l'Amministrazione federale (art. 178 cpv. 1 Cost.). I principi si orientano alla situazione specifica del Consiglio federale e tengono conto delle condizioni quadro particolari dello Stato federale. Tra queste spiccano la democrazia di concordanza, imperniata sul consenso, sulla stabilità e sulla continuità, nonché i benefici, la fattibilità politica e la praticabilità delle pianificazioni politico-strategiche⁸⁵. Una gestione politico-strategica deve infatti essere legittimata anche dai benefici che produce e segnatamente dal suo contributo alla prosperità del Paese e della popolazione.

I principi perseguono tre scopi: definiscono l'orientamento di base della gestione politico-strategica (metastrategia, filosofia della pianificazione), servono a valutare la situazione attuale e, attraverso il confronto con la situazione attuale, permettono di evidenziare le possibilità di ottimizzazione (cfr. n. 5.4 e 5.5).

5.2.1

Orientamento di base della gestione politico-strategica

Principio 1

Il Consiglio federale orienta la sua gestione politico-strategica al riconoscimento precoce delle tendenze e degli sviluppi sociali, economici ed ecologici e all'elaborazione di una prospettiva politico-strategica comune in relazione agli effetti (per che cosa?), ai compiti (che cosa?) e al finanziamento/risorse (con quali mezzi?). A tal fine stabilisce punti principali e priorità legittimati politicamente, accetta margini ed eventualità ed esamina periodicamente l'efficacia, la necessità e la finanziabilità dell'azione statale.

La gestione politico-strategica serve a una politica coerente per il Paese e la popolazione. Ciò presuppone da un lato conoscenze sulle tendenze e sugli sviluppi in seno alla società, all'economia e all'ambiente e dall'altro una prospettiva condivisa dalle autorità politiche e radicata nella popolazione nonché priorità e punti princi-

⁸³ Cfr. in proposito anche Proeller 2007, pag. 31.

⁸⁴ Steiner/Lienhard/Ritz 2008, pag. 1.

⁸⁵ Cfr. anche Heimgartner/Pauli 2008, pag. 14.

pali chiari. Le esperienze con i sistemi di gestione politico-strategica efficaci all'estero e a livello cantonale mostrano tuttavia che una gestione politico-strategica deve prevedere anche margini di libertà. Al tempo stesso deve consentire una flessibilità nella precisazione e nella ponderazione degli obiettivi subordinati, eventualmente mutati, se non vuole rischiare di degenerare in una pianificazione burocratica «morta».

5.2.2 Informazioni relative alla conduzione

Principio 2

Il Consiglio federale dispone delle informazioni essenziali e necessarie per la gestione politico-strategica in primo luogo del Paese e in secondo luogo dell'Amministrazione federale. Sfrutta fonti di informazioni attendibili, attuali e disponibili rapidamente su temi politici specifici e trasversali, che gli consentono di decidere collegialmente in modo efficace ed efficiente.

Le esperienze mostrano che, a seconda della situazione, per decidere il Consiglio federale deve disporre di informazioni di qualità e quantità variabile. Tali informazioni sono tuttavia rilevanti per il Consiglio federale solo se quest'ultimo dispone delle informazioni giuste nella quantità e nella forma giusta al momento giusto.

Gestione politico-strategica significa anche gestione delle incognite future. Nell'ambito della pianificazione politica a medio termine assume quindi un ruolo importante la strutturazione del futuro. La qualità della gestione strategica dello Stato dipende quindi dall'applicazione di metodi di acquisizione di informazioni e analisi adeguati e moderni⁸⁶.

5.2.3 Strumenti di conduzione

Principio 3

Il Consiglio federale dispone di strumenti di conduzione scelti, strutturati chiaramente, coordinati e incentrati sulle informazioni essenziali. Applica tali strumenti per l'analisi della situazione strategica e la gestione politico-strategica del Paese e dell'Amministrazione federale nonché quali canali di comunicazione con il Parlamento.

Le esperienze fatte all'estero e in vari Cantoni mostrano che in caso di sovrastrumentalizzazione la degenerazione delle pianificazioni politiche in burocrazia «morta», menzionata al numero 5.2, subisce un'accelerazione. Gli strumenti politici strategici del Consiglio federale devono quindi essere il più possibile snelli⁸⁷. Bisogna prestare attenzione anche ai diversi obiettivi degli strumenti di gestione. Il

⁸⁶ Cfr. Fisch 1998, pag. 289 segg.; Lempert/Popper 2005, pag. 113 segg.

⁸⁷ Principi: «meno è meglio» o «il minimo possibile e necessario».

Consiglio federale ha bisogno di strumenti di analisi (p.es. verifica dei compiti, analisi politico-finanziaria) quali fonti di informazioni per la sua valutazione politico-strategica della situazione. Su questa base elabora i contenuti degli strumenti di gestione (p.es. gli «obiettivi del Consiglio federale») e decide (p.es. le priorità contenutistiche dell'attività governativa per l'anno seguente). Nella democrazia di concordanza sono particolarmente importanti gli strumenti che assicurano la comunicazione tra il Consiglio federale e i vari attori politici (p.es. il rapporto di gestione). Spesso singoli strumenti servono contemporaneamente alla gestione e alla comunicazione (p.es. il programma di legislatura o il preventivo): ciò ha senso e contribuisce all'efficienza del processo di gestione. Dal profilo metodologico, invece, gli strumenti di gestione e comunicazione vanno distinti dagli strumenti di analisi⁸⁸.

5.2.4 **Processo di conduzione**

Principio 4

Il Consiglio federale è responsabile del processo di gestione politico-strategica, che costituisce l'elemento chiave della sua funzione di direzione dello Stato e dell'Amministrazione. Attribuisce a questo processo un'elevata priorità politica, tecnica e temporale, facendo così della gestione politico-strategica il suo principale compito di conduzione.

Il coinvolgimento diretto del Governo nel processo di pianificazione strategica è un fattore chiave per una politica coerente⁸⁹. Il Consiglio federale deve potersi dedicare sufficientemente al suo compito principale, ossia la gestione politico-strategica del Paese e dell'Amministrazione federale. Deve disporre di tempo a sufficienza per questo compito e sfruttare il margine di manovra attribuitogli dalla Costituzione e dalla legge per prendere decisioni strategiche.

5.2.5 **Gli attori e i loro ruoli**

Principio 5

Il Consiglio federale esercita il suo ruolo di massima autorità direttiva e sfrutta il margine di manovra attribuitogli dalla Costituzione e dalla legge per la gestione politico-strategica. Il Consiglio federale interpreta la gestione politico-strategica quale compito comune del Governo e del Parlamento nell'ottica di una ripartizione adeguata dei compiti. In qualità di autorità collegiale, il Consiglio federale rafforza il ruolo della Cancelleria federale quale organo politico-strategico per la preparazione delle decisioni.

⁸⁸ Il che non significa che l'analisi e i principi di gestione formulati in base a essa non possano essere presentati nello stesso documento.

⁸⁹ Cfr. anche le grandi tendenze internazionali al n. 4.2 nonché Proeller 2007, pag. 28.

Nella democrazia di concordanza, la gestione politico-strategica produce una politica coerente per il Paese e la popolazione se il Consiglio federale e il Parlamento interagiscono efficacemente, garantendo e rispettando la suddivisione dei poteri e le competenze⁹⁰. Un altro fattore di successo sta nello sviluppo di una prospettiva politica strategica comune da parte del Consiglio federale in qualità di autorità collegiale. Come mostrano le esperienze in alcuni Cantoni (p.es. Argovia, Berna, Grigioni), gli organi di Stato maggiore del Governo e del Parlamento («Cancelleria dello Stato» o simili) possono svolgere un ruolo importante quali organi politico-strategici per la preparazione delle decisioni.

5.2.6 Cultura di pianificazione e gestione

Principio 6

Il Consiglio federale incentra la conduzione del Paese sugli sviluppi politico-strategici, sugli effetti di temi politici specifici e trasversali e sulla finanziabilità dei compiti a lungo termine nell'ottica di una politica coerente per il Paese e la popolazione. Su questioni politico-strategiche discute apertamente con il Parlamento, i Cantoni e i segmenti della società interessati, come la scienza.

Le esperienze (cfr. n. 4) mostrano che una gestione politico-strategica di successo presuppone che il Governo sia disposto a occuparsi del futuro, delle sfide e delle eventualità e a discuterne con gli interessati a livello del Parlamento, dei Cantoni e della scienza. Non basta quindi che il Governo si limiti alle sue competenze formali. È invece necessaria una cultura della pianificazione improntata ad apertura, partecipazione e dialogo.

5.3 Valutazione della gestione politico-strategica attuale in base ai principi

5.3.1 Gestione politica del Consiglio federale orientata a singoli casi e settori (principio 1)

Il principio 1 chiede una gestione politico-strategica del Consiglio federale orientata al riconoscimento precoce delle tendenze e degli sviluppi sociali, economici ed ecologici nonché a una politica coerente per il Paese e la popolazione.

L'articolo 146 LPar costituisce la base giuridica per attuare questo principio: ai sensi del capoverso 2, il decreto federale semplice definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi del programma di legislatura. Ai sensi del capoverso 3, il messaggio fornisce indicazioni sull'analisi della situazione, sugli obiettivi e sugli indicatori nonché sui provvedimenti necessari per attuare gli indirizzi politici.

⁹⁰ Cfr. Thom/Ritz 2008, pag. 46: «Una maggior fiducia reciproca tra Parlamento, Governo e Amministrazione nell'ambito della fissazione degli obiettivi nonché una concezione della suddivisione dei poteri basata sulla cooperazione costituiscono premesse irrinunciabili per una gestione amministrativa più efficace.»

Dal punto di vista formale, il programma di legislatura è strutturato come prescritto dalla legge e le decisioni corrispondenti sono prese dal Parlamento e dal Consiglio federale. Dal punto di vista del contenuto, invece, il programma di legislatura è sostanzialmente una pianificazione di progetti (messaggi, rapporti, ordinanze) e quindi, di fatto, un programma pluriennale di lavoro. Il Parlamento e il Consiglio federale non utilizzano praticamente il programma di legislatura per prendere decisioni politico-strategiche e per definire congiuntamente una politica coerente. In realtà, la base per l'elaborazione del programma di legislatura dovrebbe essere il rapporto dello Stato maggiore di prospettiva. Pur illustrando le tendenze e gli sviluppi nonché le sfide, esso è però perlopiù irrilevante per la pianificazione politica generale o per la direzione dello Stato (cfr. n. 3.3.2). Nell'ambito del programma di legislatura non è attuata una vera e propria gestione politico-strategica del Consiglio federale.

Un'analisi delle sedute speciali del Consiglio federale dal punto di vista dei temi e della frequenza nonché le conclusioni tratte dai colloqui condotti con i membri del Consiglio federale lasciano trasparire come anche al di fuori del programma di legislatura, formulato ogni quattro anni, non vi sia alcuna gestione orientata a una politica coerente. Manifestamente, la quotidianità del Governo è dominata dagli affari correnti e da eventi puntuali. I progetti e i messaggi importanti sono di norma orientati a un determinato settore politico o a un progetto politico concreto.

Il principio 1 esorta il Consiglio federale a stabilire punti principali e priorità legittimati politicamente, ad accettare margini ed eventualità e a esaminare periodicamente l'efficacia, la necessità e la finanziabilità dell'azione statale. I compiti sono verificati periodicamente, in particolare quando le prospettive finanziarie si offuscano. Il processo di gestione politico-strategica a livello del Consiglio federale non contempla quindi un'analisi critica sistematica dei compiti associata alla fissazione di punti principali e priorità.

Fabbisogno d'intervento

- *La pianificazione politico-strategica globale della Confederazione deve essere trasformata da pianificazione di progetti in una gestione politico-strategica di contenuti.*
- *La gestione politico-strategica della Confederazione deve contenere punti principali e/o priorità.*
- *La gestione politico-strategica deve essere orientata a una politica federale intersettoriale coerente.*

5.3.2 Informazioni relative alla conduzione principalmente tematiche e rilevanti soprattutto per la gestione dell'Amministrazione federale (principio 2)

Secondo il principio 2, il Consiglio federale deve disporre delle informazioni essenziali e necessarie per la gestione politico-strategica in primo luogo del Paese. Si tratta di una premessa affinché il Consiglio federale possa esercitare la sua funzione di direzione dello Stato (art. 174 e 180 cpv. 1 Cost.).

Il programma di legislatura contiene principalmente informazioni sui progetti e sui messaggi da sottoporre al Parlamento durante la legislatura. Queste informazioni si ritrovano negli obiettivi annuali del Consiglio federale e in parte anche negli obiettivi dei dipartimenti. Vere e proprie informazioni relative alla conduzione, rilevanti per la conduzione globale del Paese e intersettoriali o interdipartimentali, sono praticamente inesistenti negli strumenti di gestione strategica del Consiglio federale. Solo nel piano finanziario di legislatura e nel piano finanziario sono illustrati – dal profilo finanziario – il contesto generale, gli sviluppi e sempre di più anche le previsioni a lungo termine. Un coordinamento sistematico con strategie contenutistiche avviene tuttavia solo a sprazzi. Nelle strategie e nei piani tematici pluriennali dominano ovviamente le informazioni relative alla conduzione di un determinato settore politico. Siccome questi piani sono coordinati con il programma di legislatura in modo molto eterogeneo, è difficile trasferire le informazioni relative alla conduzione che ne risultano nel contesto della pianificazione globale politica e attuare il principio 2.

Anche dai colloqui condotti con i membri del Consiglio federale è emerso che il Consiglio federale dispone principalmente di informazioni relative alla conduzione incentrate su singoli temi o casi o riguardanti le prospettive e la situazione finanziaria della Confederazione e necessarie per la gestione finanziaria del bilancio.

Dai colloqui è inoltre scaturita l'impressione che le informazioni non sono sempre adeguate per la gestione politico-strategica del Paese. Le numerose informazioni e conclusioni del rapporto di prospettiva, solide dal punto di vista tecnico, ad esempio, sono praticamente irrilevanti per le decisioni prese dal Consiglio federale⁹¹, mentre le informazioni concernenti la situazione politico-finanziaria, disponibili regolarmente, sembrano suscitare maggiore interesse in Consiglio federale.

Fabbisogno d'intervento

- *Le informazioni relative alla conduzione destinate al Consiglio federale devono essere migliorate dal profilo dell'adeguatezza al livello e orientate a una visione globale.*

5.3.3 Strumenti di conduzione d'importanza politica e pratica variabile (principio 3)

Il principio 3 chiede tra l'altro strumenti coordinati per l'analisi della situazione strategica, la gestione politico-strategica del Paese e dell'Amministrazione federale nonché quali canali di comunicazione tra il Consiglio federale e il Parlamento. La legge sul Parlamento e la legge sulle finanze della Confederazione postulano strumenti di conduzione coordinati per la gestione a medio termine e annuale.

Dati i parziali deficit d'informazione nei singoli strumenti di conduzione (cfr. n. 5.3.1), non ha senso coordinare maggiormente gli strumenti esistenti nella loro forma attuale e nell'ambito dei processi attuali. Si pensi ad esempio al coordinamento lacunoso, ridotto al minimo, dei contenuti del programma di legislatura con il

⁹¹ Cfr. n. 3.2.

piano finanziario. Ciò è dovuto al fatto che i progetti contenuti principalmente nel programma di legislatura hanno un'incidenza finanziaria solo nelle legislature successive. Il coordinamento forzatamente limitato si ritrova negli obiettivi annuali e nel preventivo come pure nel rapporto di gestione e nel consuntivo.

Secondo la maggior parte delle persone interpellate, i principali strumenti di gestione del Consiglio federale sono il piano finanziario e il preventivo. Le consultazioni condotte con i segretari generali danno invece l'impressione che il Consiglio federale non sfrutti le conclusioni del rapporto dello Stato maggiore di prospettiva nell'ambito della pianificazione politica globale o lo faccia solo in casi eccezionali.

A fungere da canali di comunicazione tra il Consiglio federale e il Parlamento sono, oltre al preventivo, prevalentemente il programma di legislatura (limitatamente alla pianificazione dei progetti e dei messaggi) e il rapporto di gestione (strumento di alta vigilanza).

Fabbisogno d'intervento

- *Nell'attuale sistema di gestione politico-strategica, il principio 3 non è attuabile: non vi è alcuna possibilità d'intervento per migliorare il coordinamento. Il principio 3 dovrà invece essere preso in considerazione nell'ambito di un riorientamento della gestione politico-strategica.*

5.3.4 Processo di gestione politico-strategica d'importanza secondaria (principio 4)

Secondo il principio 4, il Consiglio federale deve dedicarsi maggiormente al suo compito principale, ossia la gestione politico-strategica del Paese e dell'Amministrazione federale. La Costituzione federale gli attribuisce tale compito sotto forma di funzione di direzione dello Stato (art. 174 e 180 cpv. 1 Cost.) e dell'Amministrazione (art. 178 cpv. 1 Cost.).

Dalle conclusioni dei colloqui condotti dalle CdG con i membri del Consiglio federale emerge che i singoli consiglieri federali esercitano principalmente la loro funzione di capidipartimento. Questa ipotesi è corroborata dal fatto che, in occasione delle riunioni ordinarie, per motivi di tempo il Consiglio federale non riesce praticamente a occuparsi di questioni di principio di portata politico-strategica. Queste discussioni si tengono nell'ambito di sedute speciali, che negli ultimi anni non sono però state molto frequenti.

Fabbisogno d'intervento

- *Il significato del processo di conduzione politico-strategica del Consiglio federale deve essere rafforzato rispetto agli altri compiti del Collegio governativo.*
- *Il Consiglio federale deve essere sgravato dagli affari correnti affinché possa dedicarsi maggiormente alla gestione politico-strategica.*

5.3.5

Margine di manovra del Consiglio federale limitato e troppo poco sfruttato (principio 5)

Il principio 5 chiede che il Consiglio federale eserciti il suo ruolo di massima autorità direttiva e sfrutti il margine di manovra attribuitogli dalla Costituzione e dalla legge per la gestione politico-strategica.

Dal punto di vista formale, il Consiglio federale svolge sì il suo ruolo di massima autorità direttiva. In che misura svolge però questo ruolo anche dal punto di vista contenutistico e sfrutta il suo margine di manovra? Su questo punto esprimono dubbi anche singoli membri del Consiglio federale⁹². È quanto traspare anche dalla politica apparentemente non coerente e dalla priorità riservata agli affari correnti attuali nonché dalla grande importanza data alla rappresentanza dei dipartimenti da parte dei singoli membri del Consiglio federale.

Il principio 5 chiede inoltre che il Consiglio federale concepisca la gestione politico-strategica quale compito comune del Governo e del Parlamento nell'ottica di una ripartizione adeguata dei compiti. Molte persone interpellate osservano che il Parlamento esercita i suoi diritti in modo troppo estensivo, osservazione che corrobora l'opinione della maggior parte delle persone interpellate secondo le quali ciò limita il margine di manovra del Consiglio federale. Questa tesi non ha potuto essere verificata nell'ambito del presente esame.

Per finire il principio 5 chiede che il Consiglio federale rafforzi il ruolo della Cancelleria federale quale organo politico-strategico per la preparazione delle decisioni. Nell'ambito della preparazione e dell'elaborazione del programma di legislatura nonché degli obiettivi annuali e del rapporto di gestione, la Cancelleria federale svolge in primo luogo una funzione di coordinamento. Manifestamente, il processo di valutazione della situazione, delle sfide e delle prospettive, gestito dalla Cancelleria federale, è troppo tecnico e troppo poco rilevante dal profilo politico.

Fabbisogno d'intervento

- *Il significato del processo di conduzione politico-strategica del Consiglio federale deve essere rafforzato rispetto agli altri compiti del Collegio governativo.*
- *I ruoli del Parlamento e del Consiglio federale nella gestione politico-strategica devono essere ripensati (stabilendo in particolare anche chi decide cosa nel programma di legislatura)⁹³.*
- *La posizione e l'organizzazione della Cancelleria federale devono essere esaminate per stabilire come possono favorire meglio la preparazione del programma di legislatura dal punto di vista sia dell'analisi della situazione che del coordinamento materiale. È inoltre necessario valutare un ruolo più attivo della cancelliera della Confederazione nel processo di gestione.*

⁹² È quanto emerso in occasione dei colloqui condotti dalle CdG con i membri del Consiglio federale nonché la cancelliera della Confederazione sul rapporto di gestione 2008.

⁹³ Qui il fabbisogno d'intervento coincide in parte con la prevista riforma della direzione dello Stato, fatta slittare a più riprese per vari motivi (cfr. Rhinow/Graf 2009, pag. 118 segg.).

5.3.6 Nessuna «unità di dottrina» sulla gestione politico-strategica (principio 6)

Il principio 6 chiede che il Consiglio federale elabori una cultura di gestione a livello politico-strategico. Questo principio è conforme a quello che prevede che il Consiglio federale eserciti il suo ruolo di massima autorità direttiva. Per molte delle persone interpellate, la cultura di gestione del Consiglio federale appare troppo poco improntata ad apertura, partecipazione e dialogo. Dal punto di vista dei contenuti, ciò emerge ad esempio dal fatto che il programma di legislatura non contiene praticamente nuovi obiettivi né progetti o messaggi innovativi su progetti già decisi. Va nella stessa direzione l'osservazione secondo cui nell'ambito dei colloqui condotti dalle CdG sul rapporto di gestione 2008 singoli membri del Consiglio federale hanno messo la gestione politico-strategica in relazione direttamente e quasi esclusivamente con la gestione dei dipartimenti, trascurando il ruolo collegiale del Consiglio federale in questo contesto.

Fabbisogno d'intervento

- *Una concezione comune della gestione politico-strategica va istituita e promossa nell'intera Amministrazione federale.*

5.4 Margine di manovra per l'ottimizzazione della gestione politico-strategica da parte del Consiglio federale nel quadro delle disposizioni legali esistenti

5.4.1 Obiettivo dell'ottimizzazione nel quadro delle disposizioni legali esistenti

Il Consiglio federale ottimizza la gestione politico-strategica nel quadro delle disposizioni legali di ordine superiore e sfrutta il suo margine di manovra in modo ottimale.

Ottimizzare la gestione politico-strategica significa eliminare le lacune identificate (cfr. n. 3.3) e attuare i principi (cfr. n. 5.2) nel quadro delle disposizioni legali esistenti. Per disposizioni legali di ordine superiore s'intendono le disposizioni applicabili della Costituzione federale nonché della LParl, della LOGA e della LFC.

Il margine di manovra e i provvedimenti possibili sono descritti in dettaglio nell'allegato 3 e riassunti sotto forma di punti principali qui di seguito. Si tratta di esplorare ciò che è possibile nel quadro del diritto esistente.

5.4.2

Rafforzare le prospettive politico-strategiche del Consiglio federale

Nel quadro dell'articolo 146 capoverso 2 LParl è perfettamente possibile rafforzare l'importanza del programma di legislatura, utilizzato finora piuttosto come pianificazione di progetti e di conseguenza come strumento di lavoro tra il Consiglio federale e il Parlamento, in modo che serva al Consiglio federale da strumento fondamentale per la gestione politico-strategica del Paese e al tempo stesso da strumento di comunicazione tra il Consiglio federale e il Parlamento per le prospettive politiche a lungo termine.

La base per sviluppare una prospettiva politico-strategica può essere costituita da un'analisi strategica della situazione utilizzata congiuntamente dal Consiglio federale e dal Parlamento. L'accento, di natura politico-strategica, va posto sull'analisi intersettoriale del contesto e della situazione, allo scopo di riconoscere precocemente le tendenze e gli sviluppi sociali, economici ed ecologici.

Partendo dalle conclusioni dell'analisi strategica della situazione, i membri del Consiglio federale elaborano collegialmente una prospettiva politico-strategica comune, che può senz'altro andare oltre il periodo di legislatura, e la esprimono sotto forma di principi politici, obiettivi orientati al futuro nonché priorità, punti principali e idee relative alla finanziabilità. In futuro, l'accento politico-strategico e la sostanza del programma di legislatura vanno incentrati proprio su questi elementi e non sulla pianificazione di progetti, come finora. Per ogni progetto saranno valutate e documentate le conseguenze finanziarie per il periodo di legislatura da pianificare ed eventualmente per legislature future. La pianificazione dei progetti con la stima delle conseguenze finanziarie sarà oggetto di un allegato al programma di legislatura.

Il Consiglio federale fa di questo lavoro improntato al futuro uno dei suoi compiti di Governo. Applica un processo dall'alto verso il basso, si prende il tempo necessario (p.es. in sedute speciali) e fa appello al sostegno della Cancelleria federale. Quest'ultima procede all'analisi della situazione strategica durante l'ultimo anno del periodo di legislatura. In base a questa analisi della situazione, il Consiglio federale elabora la prospettiva politico-strategica. Il processo va ottimizzato in modo tale che all'inizio del periodo di legislatura il Consiglio federale, nella sua composizione attuale, possa esercitare un influsso sostanziale sul messaggio da trasmettere al Parlamento, per evitare di inasprire il problema della confusione di competenze al di là del periodo di legislatura⁹⁴. In collaborazione con i dipartimenti, la Cancelleria federale elabora la pianificazione dei progetti con una stima delle conseguenze finanziarie, da allegare al programma di legislatura.

A livello di strumenti, il programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura vanno coordinati. In futuro ciò sarà opportuno poiché l'accento del programma di legislatura sarà posto sui contenuti dei principi, degli obiettivi, dei punti principali, delle priorità e della finanziabilità e sarà disponibile una stima delle conseguenze finanziarie dei progetti. Sarà così attuato il principio che prevede che il piano finanziario di legislatura stabilisca il fabbisogno finanziario futuro in base alle priorità del programma di legislatura e mostri in che modo si prevede di coprirlo (cfr. art. 146 cpv. 4 LParl).

⁹⁴ Cfr. in proposito anche n. 3.3.

Un secondo coordinamento importante riguarda i piani settoriali strategici, che vanno orientati ai punti principali e ai principi politici e di norma sono quindi dettati dalla prospettiva politico-strategica. Questo coordinamento è una premessa affinché il Consiglio federale possa definire e attuare una politica orientata al futuro coerente per il Paese e la popolazione.

Questo punto principale permette di attuare aspetti importanti che scaturiscono da tutti i principi.

5.4.3 Coordinamento tra compiti e risorse della gestione politico-strategica

Il Consiglio federale attua sistematicamente la gestione integrata dei compiti e delle risorse nell'ambito della prospettiva politico-strategica, della pianificazione a breve e medio termine nonché del rendiconto annuale. Ciò consente al Consiglio federale di armonizzare i piani dei compiti e i piani settoriali con le possibilità finanziarie e fissare priorità.

Nell'ambito del programma di legislatura, in futuro l'accento politico sarà posto sui principi e sugli obiettivi politici, sulla finanziabilità nonché sulla conseguente fissazione di punti principali e priorità. Ciò significa che i contenuti delle prospettive politiche saranno coordinati con le risorse attraverso considerazioni sulla finanziabilità e stime delle conseguenze finanziarie.

L'impostazione integrata dei compiti e delle risorse nell'ambito del programma di legislatura si ritrova a livello di piano finanziario. Analogamente al programma di legislatura è rafforzata la prospettiva quadriennale in relazione alle finanze e ai compiti⁹⁵. Ciò significa che, per ogni compito, accanto alla presentazione degli sviluppi finanziari sono descritte concretamente anche le ripercussioni contenutistiche degli obiettivi di crescita finanziaria, il che consentirà di fissare priorità a livello di contenuti e di finanze. Sarà così attuata anche l'intenzione del legislatore, secondo cui la funzione principale del piano finanziario pluriennale è quella di mostrare precocemente alle autorità politiche se i compiti previsti sono realizzabili con le risorse disponibili⁹⁶. Inoltre l'articolazione del piano finanziario deve favorire il coordinamento tra la pianificazione materiale e la pianificazione finanziaria (art. 143 cpv. 2 LParl).

I compiti e le risorse vanno armonizzati anche nella pianificazione annuale. Ciò significa che i processi di elaborazione degli obiettivi annuali del Consiglio federale e del preventivo vanno coordinati meglio. Lo stesso vale per il rendiconto annuale nel rapporto di gestione e nel consuntivo. I contenuti dei rendiconti sull'impiego delle risorse e sull'adempimento dei compiti nonché i processi di elaborazione corrispondenti vanno armonizzati.

Sarà così garantita una gestione permeabile dei compiti e delle risorse, dalle prospettive politico-strategiche all'allocazione annuale delle risorse nel preventivo e nel rendiconto annuale.

Al tempo stesso il Consiglio federale disporrà di informazioni di migliore qualità per la conduzione quale base per decidere in merito ai punti principali e alle priorità.

⁹⁵ Cfr. piano finanziario 2010–2012, pag. 25 segg., allegato 3.

⁹⁶ Cfr. messaggio concernente la LFC, FF 2005 5, in particolare pag. 73.

Questo punto principale permette di attuare aspetti importanti che scaturiscono dai principi 1–3.

5.4.4 Separare la gestione annuale degli obiettivi

Il Consiglio federale concretizza i principi e gli obiettivi politici del programma di legislatura nei suoi obiettivi annuali e li trasmette al Parlamento per conoscenza. Nel rapporto di gestione, il Consiglio federale riferisce annualmente al Parlamento sul raggiungimento degli obiettivi.

I dipartimenti stabiliscono i loro obiettivi in base agli obiettivi del Consiglio federale e sono responsabili del loro raggiungimento. Nell'ambito del rapporto di gestione, il Consiglio federale riferisce anche sul raggiungimento di tali obiettivi.

I due livelli di obiettivi vanno mantenuti distinti anche in futuro. A differenza di quanto avvenuto finora, però, il Consiglio federale deciderà solo in merito ai suoi obiettivi, li sottoporrà al Parlamento per conoscenza e riferirà annualmente sul loro raggiungimento nel rapporto di gestione. Gli obiettivi dei dipartimenti saranno invece di responsabilità del capodipartimento competente. Dal punto di vista degli strumenti, ciò significa che in futuro si rinuncerà a presentare al Consiglio federale il volume II concernente gli obiettivi annuali e il rapporto di gestione. Questa modifica si distingue nettamente dalla proposta della riforma dell'Amministrazione federale, che chiede di abolire il documento con gli obiettivi annuali del Consiglio federale, semplificare o accorciare di conseguenza il rapporto di gestione volume I nonché abolire gli obiettivi annuali dei dipartimenti e il rapporto di gestione volume II (cfr. n. 1.1). La CdG ha respinto questa proposta nella sua lettera del 7 settembre 2007 al Consiglio federale.

Questo punto principale permette di attuare aspetti importanti che scaturiscono dai principi 1–4 e 6.

5.4.5 Rispettare il margine di manovra del Consiglio federale per la sua gestione politico-strategica

Il Consiglio federale può svolgere il suo principale compito di Governo nel quadro di una politica coerente solo se può sfruttare il suo margine di manovra nell'ambito della gestione politico-strategica. Benché in base al principio 5 consideri la gestione politico-strategica un compito comune del Governo e del Parlamento, il Consiglio federale ha bisogno di un margine di manovra nell'ottica di una ripartizione adeguata dei compiti. Ciò presuppone da un lato che il Parlamento conceda al Consiglio federale il margine di manovra per l'attività politico-strategica di Governo e sfrutti i suoi diritti parlamentari con moderazione e ai fini dell'alta vigilanza sull'attività del Governo e dall'altro che il Consiglio federale si prenda il tempo, in qualità di autorità collegiale, per sfruttare il suo margine di manovra per la gestione politico-strategica del Paese e per la gestione globale dell'Amministrazione federale. Deve essere sgravato da compiti di gestione amministrativa, nei limiti del possibile, per dedicarsi maggiormente alla gestione politico-strategica per la prosperità del Paese e della popolazione.

Questo punto principale permette di attuare aspetti importanti che scaturiscono dai principi 1, 5 e 6.

5.5 Margine di manovra per l'ottimizzazione della gestione politico-strategica nell'ambito di una modifica delle disposizioni legali

5.5.1 Obiettivo dell'ottimizzazione nell'ambito della separazione costituzionale dei poteri

La gestione politico-strategica del Governo e del Parlamento va orientata a una politica coerente e alla prosperità del Paese e della popolazione, nel rispetto della separazione costituzionale dei poteri.

A differenza dell'ottimizzazione della gestione politico-strategica nella sfera di competenza del Consiglio federale (cfr. n. 5.4), questa parte si concentra sull'ottimizzazione della gestione politico-strategica del Governo e del Parlamento. L'attuazione del fabbisogno d'intervento identificato (cfr. n. 5.3) presuppone da un lato adeguamenti a livello di leggi e ordinanze e dall'altro un'intesa tra il Parlamento e il Consiglio federale sulla metastrategia della gestione dello Stato, tenendo conto della ripartizione dei compiti nell'ambito della gestione strategica definita nella Costituzione federale (in particolare art. 173 cpv. 1 lett. g e art. 180 cpv. 1 Cost.)⁹⁷.

Da un lato, le possibilità di ottimizzazione si basano sulle conclusioni emerse dalle consultazioni e dall'analisi delle tendenze nella scienza e nella prassi internazionale e cantonale. Dall'altro tengono conto delle peculiarità dello Stato federale (cfr. n. 5.2: tradizione, democrazia di concordanza, ecc.) e si fondano sulle possibilità di ottimizzazione nell'ambito del margine di manovra del Consiglio federale (cfr. n. 5.3). Si tratta di esplorare ciò che sarebbe possibile con una modifica legislativa.

5.5.2 Politica coerente, legittimata e ampiamente sostenuta

Al centro della metastrategia (cfr. n. 5.2) della gestione politico-strategica figura la prosperità del Paese e della popolazione. Ciò presuppone che il Parlamento e il Governo siano in grado di formulare e attuare *congiuntamente* una politica coerente orientata alle sfide future. Questo compito, di per sé già difficile, deve essere svolto dal Parlamento e dal Governo nell'ambito della democrazia di concordanza e della tradizione dello Stato federale. Un riorientamento della gestione politico-strategica in tal senso presuppone un dialogo tra il Consiglio federale e il Parlamento sugli strumenti di gestione futuri, dialogo che probabilmente potrà avvenire solo nell'ambito di una procedura legislativa visto che manifestamente le basi giuridiche attuali permettono interpretazioni divergenti.

Questo punto principale permette di attuare il principio 1.

⁹⁷ Cfr. in proposito anche Lanz/Mastronardi in St. Galler Kommentar zu Art. 173 BV.

5.5.3

Gestione politico-strategica comune rispettosa delle competenze del Parlamento e del Consiglio federale

Il contributo culturale del sistema di gestione politico-strategica a una politica coerente sta nella concezione di base dei ruoli nell'ambito della gestione. Conformemente a Thom/Ritz⁹⁸, una maggior fiducia reciproca tra Parlamento, Governo e Amministrazione in generale e in particolare nell'ambito della definizione della strategia e degli obiettivi nonché una concezione della separazione dei poteri basata sulla cooperazione rappresentano una base indispensabile per una direzione più efficace del Paese e dell'Amministrazione federale.

In proposito, il Cantone dei Grigioni ha sviluppato un approccio interessante, che potrebbe essere esaminato ed eventualmente concretizzato anche a livello federale⁹⁹. Il Parlamento e il Governo sono tenuti a cooperare nelle pianificazioni politiche e strategiche, a elaborare e utilizzare basi in comune nonché a coordinare le pianificazioni dal punto di vista del contenuto (art. 60 della legge sul Gran Consiglio). Concretamente, ciò significa che le analisi della situazione strategica sono preparate dalla Cancelleria dello Stato (e cioè dall'organo di Stato maggiore del Governo e del Parlamento). Su questa base, il Parlamento elabora e adotta obiettivi e principi politici. Nella commissione parlamentare incaricata dell'esame preliminare è rappresentata una delegazione del Governo. Ispirandosi a questi principi e obiettivi di ordine superiore, il Governo stabilisce la pianificazione a medio termine delle priorità d'evoluzione, delle misure e delle finanze. Il Governo riassume la sua prospettiva politico-strategica in un messaggio destinato al Legislativo. Il Parlamento ne prende atto, può pronunciarsi nell'ambito della deliberazione sul programma di Governo e può assegnare mandati al Governo.

A livello federale, ciò significherebbe che il Parlamento fisserebbe l'orientamento e le prospettive politico-strategici sotto forma di principi politici. Una delegazione del Consiglio federale parteciperebbe alla loro preparazione. Successivamente spetterebbe al Consiglio federale ricavarne punti principali, obiettivi e misure nonché il fabbisogno finanziario e la finanziabilità. Il Parlamento potrebbe discutere e prendere atto del programma di legislatura nonché, se del caso, difendere la sua opinione politica con interventi politici. Le basi per il lavoro del Parlamento e del Governo sarebbero i risultati dell'analisi strategica della situazione e del contesto da parte della Cancelleria federale. Questa ripartizione dei compiti sarebbe conforme all'idea della funzione di direzione dello Stato (art. 180 Cost.) assegnata dal legislatore al Consiglio federale nonché all'idea della partecipazione del Parlamento alla pianificazione (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.).

Questo punto principale permette di attuare i principi 4 e 5.

⁹⁸ Cfr. Thom/Ritz 2008, pag. 46.

⁹⁹ Bichsel 2009.

5.5.4 Gestione integrata dei risultati, dei compiti e delle risorse

La gestione integrata dei compiti e delle risorse rappresenta un elemento centrale della gestione politico-strategica (cfr. n. 5.3). Nell'ambito delle prospettive politico-strategiche e della gestione a medio termine, la gestione integrata è completata con i risultati. I risultati permettono al Parlamento e al Consiglio federale di orientare in modo politico-strategico i compiti dello Stato, di ponderarli e di fissare priorità. I risultati forniscono infine risposte a interrogativi politici e sociali fondamentali: a cosa serve un compito statale, quale risultato deve essere prodotto ed è effettivamente prodotto dove? Al tempo stesso, i risultati rappresentano, assieme ai compiti e alle risorse, una premessa irrinunciabile per un esame critico periodico dei compiti da parte del Parlamento e del Consiglio federale. Per questi motivi, la gestione politico-strategica integrata dei risultati, dei compiti e delle risorse è un elemento centrale. Una gestione integrata dei risultati, dei compiti e delle risorse deve essere ancorata espressamente nella legge (LParl e LFC)¹⁰⁰.

Questo punto principale permette di attuare i principi 1, 2 e 6.

5.5.5 Semplificazione delle informazioni politico-strategiche per la conduzione dello Stato mediante strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi coordinati e adeguati a ciascun livello

Accanto all'ottimizzazione delle informazioni relative alla conduzione e degli strumenti di conduzione (cfr. n. 5.3) occorre *semplificare le informazioni politico-strategiche per la conduzione* attraverso strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi coordinati e adeguati a ciascun livello. Concretamente, il Parlamento e il Consiglio federale potrebbero assicurare la gestione politico-strategica comune semplicemente con un rapporto e una proposta di una Commissione parlamentare nonché tre messaggi del Consiglio federale:

¹⁰⁰ In tutti i Cantoni che hanno introdotto una forma di gestione integrata dei compiti e delle risorse, quest'ultima è ancorata a livello di legge.

Semplificazione degli strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi

	Messaggio	Strumento di gestione e di comunicazione	Strumento di analisi
Gestione a medio e lungo termine (ogni quattro anni)	Rapporto e proposta di una commissione parlamentare concernente i principi politici del Parlamento	Principi politici del Parlamento, per un orizzonte di quattro-otto anni	Risultati dell'analisi strategica della situazione e del contesto ed eventualmente dell'esame critico dei compiti
	Messaggio del Consiglio federale concernente il programma di legislatura	Programma di legislatura compresi: – piano finanziario – pianificazione dei progetti – coordinamento con i piani settoriali	
Gestione a breve termine (annuale)	Messaggio del Consiglio federale concernente la pianificazione dei compiti e delle finanze a medio termine	Piano integrato dei compiti e delle finanze Preventivo, compresi gli obiettivi del Consiglio federale	Risultati dei controlli dei risultati e del controlling (politico-strategico)
	Messaggio del Consiglio federale concernente il rendiconto	Consuntivo, compreso il rapporto di gestione	

Fonte: PuMaConsult GmbH

Questo punto principale permette di attuare i principi 2–5.

5.6 La Cancelleria federale è l'organo di Stato maggiore per la gestione politico-strategica

In entrambi gli scenari, la Cancelleria federale è l'organo di Stato maggiore per la gestione politico-strategica. Il compito della Cancelleria federale o della cancelliera della Confederazione si concentra sul sostegno strategico del Consiglio federale.

- È responsabile degli strumenti di analisi «analisi strategica della situazione e del contesto» (prima dell'inizio del processo di pianificazione della legislatura), «esame critico dei compiti» (periodico o puntuale), «controlli dei risultati» (puntuali) e «controlling politico-strategico» (annuale).
- Prepara le informazioni politico-strategiche per la conduzione in base alle conclusioni degli strumenti di analisi all'attenzione del Consiglio federale.
- Mette le conclusioni degli strumenti di analisi a disposizione del Parlamento.
- Sostiene il Consiglio federale nella gestione politico-strategica di una politica coerente, nel quadro del programma di legislatura.
- Sostiene il Consiglio federale nella comunicazione della sua politica coerente.

- Adatta il sistema di gestione politico-strategica nell'ambito delle peculiarità dello Stato federale.

Il ruolo della Cancelleria federale o della cancelliera della Confederazione è rafforzato e imperniato sui compiti di sostegno del Consiglio federale nella sua funzione di direzione dello Stato.

Questo punto principale permette di attuare il principio 5.

Bibliografia

Opere

Bichsel Thomas 1994: Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung, Rüegger, Coira/Zurigo.

Bovaird Tony 2003: Strategic Management in public sector organizations, in: Tony Bovaird/Elke Loeffler, Public Management and Governance, Routledge, Londra.

Dubs Jakob 1878: Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk, 2^a ed., seconda parte.

Ehrenzeller, Bernhard et al. 2008: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^a ed., Dike/Schulthess, Zurigo/San Gallo (St. Galler Kommentar).

Fisch Rudolf 1998: Wie können wir die Ungewissheit der Zukunft aushalten, in: Werner Jann et al (Ed.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Nomos, Baden-Baden.

Galloway Ian 1990: Strategic Management in Public Sector Organisations, in: International Journal of Public Sector Management, 3^o anno.

Grünenfelder Peter 1997: Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Haupt, Berna.

Isaac-Henry Kester 1999: Strategic Management in the Public Services, in: Horton, S. und Farnham, D. (Ed.), Public Management in Britain, Macmillan, Houndmills.

Kettiger Daniel 2003: Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung, in: Daniel Kettiger (Ed.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Haupt, Berna.

Kettiger Daniel 2003: Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung, in: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Ed.), Modernisieren mit der Politik, Haupt, Berna.

Klöti Ulrich 1988: Regierungsrichtlinien als Führungsinstrument des Bundesrates, Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, tome 5, Berna.

Lempert Robert J. und Popper Steven W. 2005: High-Performance Government in an uncertain World, in: Robert Klitgaard/Paul C. Light, High-performance government, Rand, Santa Monica.

Linder Wolf 2005: Schweizerische Demokratie, 2^a ed., Haupt, Berna.

Müller Georg 2006: Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2^a ed., Schulthess, Zurigo.

Müller-Stewens Günter und Lechner Christoph 2003: Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. Der St. Galler Management Navigator, 2^a ed., Schäfer-Poeschel, Stoccarda.

Naschold Frieder et al. 1998: Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Edition sigma, Berlino.

OCSE 2007: La budgétisation axe sur la performance dans les pays de l'OCDE, Parigi.

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

Proeller Isabella und Siegel John Philip 2009: Strategische Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene, Ansätze aus Skandinavien und dem Baltikum, in: Verwaltung und Management, quaderno 2/2009, pag. 72 segg.

Rhinow René und Graf Martin 2009: Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, in: Georg Kreis (Ed.), Erprobt und entwicklungsfähig, Verlag NZZ, Zurigo.

Sägesser Thomas 2007: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, SHK, Stämpfli, Berna.

Schedler Kuno 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1^a ed., Haupt, Berna.

Schedler Kuno und Siegel John Philip 2005: Strategisches Management in Kommunen, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Schilling Martin, Ruckh Lena und Rübcke Felix 2009: Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer, Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 2/2009, Bertelsmannstiftung, Gütersloh.

Siegel John Philipp 2003: Staatsreform und Politik: Theoretische Folgerungen, in: Kuno Schedler und Daniel Kettiger (Ed.), Modernisieren mit der Politik, Haupt, Berna.

Steiner Reto, Lienhard Andreas und Ritz Adrian 2008: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Studie im Auftrag des Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform, KPM-Schriftenreihe Nr. 22, Berna.

Thom Norbert und Ritz Adrian 2008: Public Management, 4^a ed., Gabler, Wiesbaden.

Documenti

Bichsel Thomas 2009: Die strategische politische Steuerung des Kantons Graubündens, Fallstudie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 6. Juli 2009, PuMaConsult GmbH, Berna.

Cancelleria federale (Ed.): Sfide 2007–2011. Tendenze e possibili temi futuri della politica federale; rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale del 3 aprile 2007, di cui il Consiglio federale ha preso atto il 18 aprile 2007.

Cancelleria federale (Ed.): Sfide 2007–2011. Tendenze e possibili temi futuri della politica federale; sintesi del rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale del 3 aprile 2007, di cui il Consiglio federale ha preso atto il 18 aprile 2007.

Cancelleria federale, mandato relativo al programma di legislatura 2007–2011, obiettivi del Consiglio federale per il 2008/obiettivi annuali 2008 dei dipartimenti federali e della CaF, rapporto di gestione 2007 – parti I e II del 3 luglio 2007.

Cancelleria federale, programma di legislatura 2007–2011, scadenze e direttive del 3 luglio 2007.

Controllo parlamentare dell'Amministrazione, Auswertung der Zielerreichung, rapporto del 18 maggio 2009.

Decreto del Consiglio federale del 18 aprile 2007; rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale: Sfide 2007–2011 – Tendenze e possibili temi futuri della politica federale – Presa di conoscenza del rapporto e adozione di una dichiarazione.

Decreto federale sul programma di legislatura 2007–2011 del 18 settembre 2008; FF 2008 7469.

Gysin Matthias 2009: Strategische Planung und Steuerung im Bereich des öffentlichen Verkehrs, Fallstudie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 6. Juli 2009, PuMaConsult GmbH, Berna.

Heimgartner Martin und Dietrich Andreas 2008: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen, Gegenwärtiger Stand, Berna, 18 dicembre 2008.

Heimgartner Martin und Pauli Benjamin 2008: Wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung im internationalen Umfeld, Gegenwärtiger Stand, Amministrazione federale delle finanze, Berna, 19 dicembre 2008.

Kettiger Daniel 2009: Prozesse Legislaturplanung, Fallstudie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 6. Juli 2009, PuMaConsult GmbH, Berna.

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

Messaggio del 14 novembre 2001 concernente la nuova impostazione della perequazione e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) (1° messaggio NPC); FF 2002 2065.

Messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011; FF 2008 597.

Piano finanziario di legislatura 2009–2011; allegato 2 del messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011.

Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007; Teilprojekt 1.03 Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen; Zusammenfassung aller Ergebnisse sowie Ergebnisse der Bundeskanzlei und aller Departemente; PuMaConsult GmbH; Berna, 27.12.2007.

Altri documenti

Cantone di Basilea Città

Consiglio esecutivo del Cantone di Basilea Città: pianificazione politica 2009–2012

Cantone dei Grigioni

Rapporto e proposta della Commissione strategica e di politica statale del Gran Consiglio; emanazione di obiettivi politici e linee guida di ordine superiore per il periodo 2009–2012 del programma di Governo e del piano finanziario

Messaggio del Governo al Gran Consiglio; rapporto sul programma di Governo e sul piano finanziario per il periodo 2009–2012; quaderno n. 13/2007–2008, pagg. 701–788.

Messaggio del Governo al Gran Consiglio; rapporto sulla struttura dei gruppi di prodotti e sugli effetti di GRiforma, 3^a tappa; quaderno n. 24/2008–2009, pagg. 1779–1839.

Consuntivo del Cantone dei Grigioni 2009 con programma annuale.

Resoconto cantonale 2008.

Consuntivo del Cantone dei Grigioni 2008.

Siti Internet

Confederazione:

[http://www.bk.admin.ch/Temi/Pianificazione politica/](http://www.bk.admin.ch/Temi/Pianificazione_politica/)

OCSE:

http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html

http://www.oecd.org/infobycountry/0,3380,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html

<http://www.performance-publique.gouv.fr/>

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>

<http://www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf>

Elenco delle persone interpellate

Balastèr Peter	Capo della Sezione Sviluppo economico e politica della concorrenza, Segreteria di Stato dell'economia; membro dello Stato maggiore di prospettiva; 22.4.2009
Balzaretti Roberto	Segretario generale DFAE, risposta scritta alle domande, 27.5.2009
Bertschi Kurt	Responsabile Pianificazione e controlling DDPS (fino al 30.4.2009); 15.5.2009
Beyeler Peter C.	Consigliere di Stato, capo del Dipartimento Costruzione, trasporti e ambiente del Cantone di Argovia; 8.4.2009
Bietenhard Sonja	Segretario generale DFGP; 15.5.2009
Bötsch Manfred	Direttore, Ufficio federale dell'agricoltura; 22.4.2009
Buol Martina	Direttrice dello Stato maggiore del capo del Dipartimento, DATEC; 19.4. 2009
Casanova Corina	Cancelliera della Confederazione; 25.5.2009
Cascioni Lorenzo	Capo della Sezione Pianificazione e strategia CaF; 22.4.2009
Cramerì Alberto	Segretario del Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste del Cantone dei Grigioni; 24.3.2009
Dieterle Rudolf	Direttore, Ufficio federale delle strade; 30.4.2009
Felix Sandra	Responsabile del progetto GRiforma/economista in materia di strategia finanziaria, Dipartimento delle finanze e dei comuni del Cantone dei Grigioni; 24.3.2009
Gärtner Ludwig	Vicedirettore, capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società (FGS), Ufficio federale delle assicurazioni sociali; 4.5.2009
Hossli Stefan	Capo Stato maggiore DDPS (fino al 31.1.2009); 15.5.2009
Küng Christian	Vicedirettore, Ufficio federale dello sviluppo territoriale; 20.4.2009
Lundsgaard-Hansen Jens	Vicedirettore, Ufficio federale dei trasporti; 19.4.2009
Madl Edith	Capo sostituta della Sezione Pianificazione e strategia CaF; 22.4.09
Meierhans Elisabeth	Segretario generale DFF; 16.4.2009
Riesen Claudio	Direttore della Cancelleria, Cancelleria di Stato del Cantone dei Grigioni; 24.3.2009
Sägesser Thomas	Segretario generale supplente DFF; 7.4.2009 e 16.4.2009
Schmid Martin	Consigliere di Stato, capo del Dipartimento delle finanze e dei comuni del Cantone dei Grigioni; 24.3.2009

Sieber Hansruedi	Capo Finanze DDPS; 15.5.2009
Siegenthaler Peter	Direttore, Amministrazione federale delle finanze; 29.4.2009
Signer Kurt	Segretario generale CFF; 06.5.2009
Strupler Pascal	Segretario generale DFI; 27.4.2009
Thurnherr Walter	Segretario generale DFE; 28.4.2009
Werder Hans	Segretario generale DATEC; 27.4.2009

**Colloqui delle Commissioni della gestione dei due Consigli
con i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione**

Merz Hans-Rudolf	Presidente della Confederazione; 15.5.2009
Calmy-Rey Micheline	Consigliera federale; 14.5.2009
Couchevin Pascal	Consigliere federale; 5.5.2009
Leuenberger Moritz	Consigliere federale; 14.5.2009
Leuthard Doris	Consigliera federale; 4.5.2009
Maurer Ueli	Consigliere federale; 5.5.2009
Widmer-Schlumpf Eveline	Consigliera federale; 14.5.2009
Casanova Corina	Cancelliera della Confederazione; 5.5.2009

Panoramica degli strumenti di gestione strategica

Orizzonte	Strumento	Contenuto	Coordinamento	Base legale	Competenze					Dip.
					Parlamento	Consiglio federale (CF)	Cancelleria federale (CaF)	Stato maggiore di prospettiva	AFF	
Gestione a lungo termine (ogni 4 anni)										
	Sfide	Analisi del contesto e della situazione della politica federale		Non esplicita; indirettamente nell'art. 146 cpv. 3 L.Parl. «analisi della situazione»		Ne prende atto attraverso una dichiarazione	(Direzione dello Stato maggiore di prospettiva)	Stesura del rapporto Sfide		(30 uffici federali sedono nello Stato maggiore di prospettiva)
	Programma di legislatura	Linee direttive della politica e obiettivi e misure principali della legislatura successiva	Teoricamente basato sul rapporto Sfide	Art. 146 e 147 L.Parl	Decreto federale senplice sul programma di legislatura	Adozione e proposta con il messaggio relativo al programma di legislatura	Formulazione delle linee direttive (dall'alto verso il basso); coordinamento e stesura del documento finale			Collaborazione
	Piano finanziario di legislatura	Fabbisogno finanziario (incluso il finanziamento temporale e materiale degli obiettivi e delle misure del programma di legislatura)	Coordinamento con gli obiettivi e le misure del programma di legislatura	Art. 146 cpv. 4 L.Parl	Il messaggio sul programma di legislatura contiene informazioni sul piano finanziario di legislatura	Adozione e proposta con il messaggio relativo al programma di legislatura			Coordinamento e stesura	Collaborazione

Orizzonte	Strumento	Contenuto	Coordinamento	Base legale	Competenze				Dip.
					Parlamento	Consiglio federale (CF)	Cancelleria federale (CaF)	Stato maggiore di prospettiva	
Gestione a medio termine (annuale – quadriennale)									
	Piano finanziario	Fabbisogno finanziario	(nessun legame con gli obiettivi della legislatura)	Capitolo 3, sezione 3 LFC	Ne prende atto	Adozione		Coordinamento e stesura	Collaborazione
Gestione a breve termine (annuale)									
	Obiettivi annuali del Consiglio federale	Obiettivi annuali del Consiglio federale, dei dipartimenti e della Cancelleria federale	Il Consiglio federale deve orientare la sua attività sul programma di legislatura precisando nei suoi obiettivi annuali quali obiettivi devono essere realizzati con quali misure nell'anno in rassegna. L'allegato degli obiettivi annuali del Consiglio federale enumera i principali oggetti trattati dal Parlamento durante l'anno in rassegna e i controlli dell'efficacia previsti.	Art. 51 LOGA, art. 20 OLOGA, art. 144 LParl	Ne prende atto	Adozione	Coordinamento e consolidamento redazionale		Formulazione degli obiettivi

Orizzonte	Strumento	Contenuto	Coordinamento	Base legale	Competenze				Dip.	
					Parlamento	Consiglio federale (CF)	Cancelleria federale (CaF)	Stato maggiore di prospettiva		AFF
Gestione a breve termine (annuale)										
	Preventivo	Indicatori finanziari di pianificazione (in primo luogo ottica funzionate)		Capitolo 3 sezione 5 LFC	Adozione	Proposta			Coordinamento e pilotaggio	Allestimento del budget
	Rapporto di gestione del Consiglio federale	Priorità e attività del Consiglio federale durante l'anno in rassegna, realizzazione degli obiettivi annuali, determinanti e attuazione del programma di legislatura e del programma legislativo	Riflesso del programma di legislatura e degli obiettivi annuali	Art. 187 Cost. e art. 144 L/Parl	Ricezione	Proposta	Coordinamento e stesura			Rendiconto dei risultati
	Conto di Stato	Indicatori finanziari dei risultati	Riflesso del preventivo	Capitolo 2 LFC	Ricezione	Proposta			Coordinamento e pilotaggio	Tenuta dei conti e commento
Pianificazioni e rapporti										
	Pianificazioni/ rapporti	Strategie e pianificazioni pluriennali tematiche	In parte coordinati con il programma di legislatura e il piano finanziario	Art. 148 L/Parl Leggi specifiche	Adozione Ne prende atto	Proposta Adozione				Redazione delle pianificazioni e dei rapporti

Scarti (in corsivo) tra le basi legali e la prassi

Orizzonte	Strumento	Contenuto	Collegamento	Base legale	Competenze					Dip.
					Parlamento	Consiglio federale (CF)	Cancelleria federale (CaF)	Stato maggiore di prospettiva	AFF	
Gestione a lungo termine (ogni 4 anni)										
	Sfide	Analisi del contesto e della situazione della politica federale		Non esplicita; indirettamente nell' art. 146 cpv. 1 LParl, «analisi della situazione»		Ne prende atto attraverso una dichiarazione	(Direzione dello Stato maggiore di prospettiva)	Stesura del rapporto Sfide		(30 uffici federali sedono nello Stato maggiore di prospettiva)
	Programma di legislatura	Linee direttive della politica e obiettivi e misure principali della legislatura successiva <i>Priorità = pianificazione dei progetti, in pratica nessun nuovo obiettivo e nessuna nuova misura</i>	Teoricamente basato sul rapporto Sfide	Art. 146 e 147 LParl	Decreto federale sempre sul programma di legislatura	Adozione e proposta con il messaggio relativo al programma di legislatura	Formulazione delle linee direttive (dall'alto verso il basso); coordinamento e stesura del documento finale			Collaborazione
	Piano finanziario di legislatura	Fabbisogno finanziario (incluso il finanziamento) e coordinamento temporale e materiale degli obiettivi e delle misure del programma di legislatura	Coordinamento con gli obiettivi e le misure del programma di legislatura <i>Coordinamento poco pertinente poiché sono pochi gli obiettivi che hanno un impatto finanziario</i>	Art. 146 cpv. 4 LParl	Il messaggio sul programma di legislatura contiene informazioni sul piano finanziario di legislatura	Adozione e proposta con il messaggio relativo al programma di legislatura			Coordinamento e stesura	Collaborazione

Orizzonte	Strumento	Contenuto	Collegamento	Base legale	Competenze				Dip.
					Parlamento	Consiglio federale (CF)	Cancelleria federale (CaF)	Stato maggiore di prospettiva	
Gestione a medio termine (annuale – quadriennale)									
	Piano finanziario	Fabbisogno finanziario	(nessun legame con gli obiettivi della legislatura)	Capitolo 3 sezione 5 LFC	Ne prende atto	Adozione		Coordinamento e stesura	Collaborazione
Gestione a breve termine (annuale)									
	Obiettivi annuali del Consiglio federale	Obiettivi annuali del Consiglio federale, dei dipartimenti e della Cancelleria federale <i>Priorità = pianificazione dei progetti, in pratica nessun nuovo obiettivo e nessuna nuova misura</i>	Il Consiglio federale deve orientare la sua attività sul programma di legislatura precisando nei suoi obiettivi annuali quali obiettivi devono essere realizzati con quali misure nell'anno in rassegna. L'allegato degli obiettivi annuali del Consiglio federale enumera i principali oggetti trattati dal Parlamento durante l'anno in rassegna e i controlli dell'efficacia previsti.	Art. 51 LOGA, art. 20 OLOGA, art. 144 LParl	Ne prende atto	Adozione	Coordinamento e consolidamento redazionale		Formulazione degli obiettivi

Orizzonte	Strumento	Contenuto	Collegamento	Base legale	Competenze				Dip.	
					Parlamento	Consiglio federale (CF)	Cancelleria federale (CaF)	Stato maggiore di prospettiva		AFF
Gestione a breve termine (annuale)										
	Preventivo	Indicatori finanziari di pianificazione (in primo luogo ottica funzionate)		Capitolo 3 sezione 3 LFC	Adozione	Proposta			Coordinamento e pilotaggio	Allestimento del budget
	Rapporto di gestione del Consiglio federale	Priorità e attività del Consiglio federale durante l'anno in rassegna, realizzazione degli obiettivi annuali, determinanti e attuazione del programma di legislatura e del programma legislativo	Riflesso del programma di legislatura e degli obiettivi annuali	Art. 187 Cost. e art. 144 L.Parl	Ricezione	Proposta	Coordinamento e stesura			Rendiconto dei risultati
	Conto di Stato	Indicatori finanziari dei risultati	Riflesso del preventivo	Capitolo 2 LFC	Ricezione	Proposta			Coordinamento e pilotaggio	Tenuta dei conti e commento
Pianificazioni e rapporti										
	Pianificazioni/ rapporti	Strategie e pianificazioni pluriennali tematiche	In parte coordinati con il programma di legislatura e il piano finanziario	Art. 148 L.Parl Leggi specifiche	Adozione Ne prende atto	Proposta Adozione				Redazione delle pianificazioni e dei rapporti

Possibili ottimizzazioni degli strumenti di gestione politico-strategica

	Informazioni	Strumenti	Processo	Attori e ruoli	Cultura della pianificazione/ della gestione
Rapporto di prospettiva	Semplificare le informazioni risultanti dall'analisi del contesto e della situazione al fine di riconoscere precocemente le tendenze e le evoluzioni sociali, economiche ed ecologiche e di trarne conclusioni politiche.	Impiegare il rapporto di prospettiva come strumento di analisi vincente, sfruttare le conclusioni che ne risultano e attuarle nel programma di legislatura.	Focalizzare l'analisi sulle tendenze, le evoluzioni e gli avvenimenti strategici della politica. Parificare il processo di analisi strategica del contesto e della situazione con il processo del programma di legislatura e coordinarli sistematicamente.	Rafforzare lo Stato maggiore di prospettiva, posto sotto la direzione della cancelliera della Confederazione, includendovi rappresentanti dei dipartimenti, di uffici scelti e della scienza (società, economia, ambiente).	Concentrare l'analisi del contesto e della situazione sulla prosperità del Paese e della popolazione e analizzare le informazioni che ne risultano nell'ottica della conduzione politico-strategica del Paese.
Programma di legislatura	Orientare le informazioni sulla prospettiva politico-strategica per quanto concerne gli effetti (per che cosa?), i compiti (che cosa?) e il finanziamento/le risorse (con quali mezzi?), ossia: – rafforzare l'importanza dei principi politici; – definire nuovi obiettivi politico-strategici futuri e trarne priorità e punti principali.	Sviluppare quello che, de facto, è una pianificazione di progetti o un programma di lavoro tra il CF e il Parlamento per farne il principale strumento di gestione per la politica-strategica del Parlamento e del CF.	Elaborare il programma di legislatura sotto forma di processo dall'alto verso il basso: – sulla base del rapporto di prospettiva, il CF, collegio governativo, elabora la prospettiva politico-strategica del Paese e ne trae i principi politici; – definisce in seguito gli obiettivi politici, nonché le priorità e i punti principali.	Rafforzare il CF nella sua funzione direttiva per il programma di legislatura e la Cancelleria federale nel suo ruolo di organo che prepara le decisioni.	Rafforzare la prospettiva politico-strategica in seno al collegio governativo. Il CF, collegio governativo, sviluppa una politica coerente contenente principi e obiettivi politici, nonché le priorità e i punti principali. Il CF e il Parlamento rafforzano il loro dialogo sul programma di legislatura nel rispetto delle diverse funzioni.

	Informazioni	Strumenti	Processo	Attori e ruoli	Cultura della pianificazione/ della gestione
Piano finanziario di legislatura	Indicare gli impatti finanziari e le possibilità di finanziamento dei principi nonché degli obiettivi, delle priorità e dei punti principali politici dal contenuto consolidato.	Rafforzare l'importanza dell'allegato in cui sono riportate le evoluzioni finanziarie dei settori di compiti.	All'inizio della legislatura, il CF nella sua composizione attuale esercita una forte influenza sul messaggio al Parlamento. Integrare il processo del piano finanziario di legislatura in quello del programma di legislatura. Nell'ambito del processo del CF dall'alto verso il basso, far esaminare gli impatti finanziari in quanto tema.	Rafforzare il CF anche nella sua funzione direttiva per il piano finanziario di legislatura.	Tener conto, in una prospettiva politico-strategica, delle possibilità di finanziamento dei compiti a più lungo termine.
Piano finanziario	Completare la prospettiva finanziaria istituzionale su 4 anni con la prospettiva dei compiti e coordinarla con il piano finanziario di legislatura.	Fare del piano finanziario un piano integrato dei compiti e delle finanze.			Pianificare i compiti e le finanze in modo integrato nella prospettiva su 4 anni.
Obiettivi annuali del CF (parte I)	Rafforzare le informazioni relative al contenuto degli obiettivi nella prospettiva su 1 anno (tratte dal programma di legislatura).		Far coincidere i processi degli obiettivi annuali del CF e del preventivo.		Pianificare i compiti e le finanze in modo integrato nella prospettiva su 1 anno.

	Informazioni	Strumenti	Processo	Attori e ruoli	Cultura della pianificazione/ della gestione
Obiettivi annuali dei dipartimenti (volume II)	Rafforzare, a livello dei dipartimenti, le informazioni relative ai contenuti degli obiettivi nella prospettiva su 1 anno (tratte dagli obiettivi annuali del CF).		Far coincidere i processi degli obiettivi annuali dei dipartimenti e del preventivo.	Fare in seguito adottare gli obiettivi del dipartimento dal capodipartimento e, di conseguenza, rinunciare alla presentazione della seconda parte al Consiglio federale.	Pianificare i compiti e le finanze in modo integrato a livello dei dipartimenti.
Preventivo	Completare la prospettiva finanziaria istituzionale su 1 anno con la prospettiva dei compiti e coordinarla con il piano finanziario e il piano finanziario di legislatura.	Fare del preventivo una pianificazione annuale dei compiti e delle finanze.			Pianificare i compiti e le finanze in modo integrato nella prospettiva su 1 anno.
Consuntivo	Completare la prospettiva finanziaria istituzionale su 1 anno con la prospettiva dei compiti (analogamente al preventivo).	Fare del consuntivo un rendiconto annuale sui compiti e sulle finanze.	Far coincidere i processi del consuntivo e del rapporto di gestione (parte I).		Rendere conto dei compiti e delle finanze in modo integrato nella prospettiva su 1 anno.
Rapporto di gestione sugli obiettivi del CF (parte I)	Rafforzare, nella prospettiva su 1 anno, le informazioni relative alla realizzazione degli obiettivi del Consiglio federale.		Far coincidere i processi del rapporto di gestione e del conto di Stato (parte I).		Rendere conto dei compiti e delle finanze in modo integrato nella prospettiva su 1 anno.

	Informazioni	Strumenti	Processo	Attori e ruoli	Cultura della pianificazione/ della gestione
Rapporto sugli obiettivi dei dipartimenti (parte II)	Rafforzare, nella prospettiva su 1 anno, le informazioni relative alla realizzazione degli obiettivi dei dipartimenti.			Fare in seguito adottare gli obiettivi del dipartimento e, di conseguenza, rinunciare alla presentazione della seconda parte al Consiglio federale.	
Pianificazioni settoriali			Coordinare il contenuto e le finanze delle pianificazioni settoriali e del programma di legislatura/piano finanziario.		Valutare maggiormente le pianificazioni settoriali nell'ottica della politica e rafforzare in tal modo la coerenza della politica.

Colofone

Realizzazione dello studio

Corine Mauch, CPA (direzione del progetto fino al 28.2.2009)

Christoph Bättig, CPA (direzione del progetto dal 1.3.2009)

Céline Anderegg, CPA (collaborazione scientifica)

Periti esterni

Thomas Bichsel, Dott. rer. pol., PuMaConsult GmbH, Berna

Matthias Gysin, lic. oec., PuMaConsult GmbH, Berna

Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., avvocato, Berna

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia i servizi coinvolti nello studio per la collaborazione e la fiducia dimostrata. Ringrazia inoltre tutti gli interlocutori per aver cortesemente accettato di partecipare alle consultazioni, fornire informazioni e mettere a disposizione i documenti richiesti. Un ringraziamento particolare va alla Cancelleria federale per aver fornito tutti i documenti necessari e risposto alle domande dei periti esterni in occasione dei diversi colloqui. Il CPA desidera inoltre ringraziare i seguenti rappresentanti dei Cantoni che, grazie alla loro disponibilità a partecipare alle consultazioni o in altro modo, hanno contribuito alla realizzazione del presente rapporto: Peter C. Beyeler, vicepresidente del Governo (AG), Peter Grünenfelder, cancelliere di Stato (AG), Martin Schmid, consigliere di Stato (GR), Claudio Riesen, direttore della Cancelleria (GR), Alberto Cramer, segretario del Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste (GR), Sandra Felix, responsabile del progetto GRiforma / economista in materia di strategia finanziaria, Dipartimento delle finanze e dei comuni (GR).

Contatto

Controllo parlamentare dell'Amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlamento.ch > Commissioni > Controllo parlamentare dell'Amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco