

La gestione politico-strategica del Consiglio federale

**Lettera delle Commissioni della gestione del 16 e del 26 febbraio 2010;
Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione
del 15 ottobre 2009**

Parere del Consiglio federale

del 21 aprile 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

il Consiglio federale ha preso atto della lettera delle Commissioni della gestione (CdG) del 16 e del 26 febbraio 2010¹ nonché del rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) del 15 ottobre 2009². Come auspicato dalle Commissioni della gestione, qui di seguito il Consiglio federale esprime il suo parere, in particolare in merito all'ottimizzazione della gestione politico-strategica nell'ambito delle disposizioni legali esistenti (cfr. n. 5.4 del rapporto del CPA) e nell'ambito di una modifica delle disposizioni legali (cfr. n. 5.5 del rapporto del CPA) nonché in merito al ruolo della Cancelleria federale (cfr. n. 5.6 del rapporto del CPA).

1 Introduzione

Le raccomandazioni del rapporto del CPA coincidono in parte con decisioni o misure già avviate o attuate dal Consiglio federale. Il 26 agosto 2009 il Consiglio federale ha deciso di continuare la riforma del Governo. In tale ambito esso sta esaminando una serie di proposte e misure per l'ottimizzazione della sua attività governativa. Entro la metà del 2010 adotterà un messaggio complementare inerente alla riforma del Governo. Inoltre il 18 settembre 2009 il Consiglio federale ha deciso un nuovo orientamento dello Stato maggiore di prospettiva e ha incaricato la Cancelleria federale (CaF) dell'attuazione. Esso respinge invece tre proposte del CPA (cfr. n. 3 per le spiegazioni).

Il Consiglio federale sottolinea che deve disporre del necessario margine di manovra politico per poter adeguare la sua attività governativa al mutamento delle condizioni. Per questo esso intende in generale rinunciare a strumenti di pianificazione e di controllo sovradimensionati, che nella prassi funzionerebbero soltanto con difficoltà. In Svizzera governare sulla base di programmi pluriennali è possibile soltanto entro certi limiti. Questo presupporrebbe una coalizione dei partiti in Parlamento al fine di evitare i cambiamenti regolari di maggioranze a seconda degli oggetti o dell'agenda politica. Inoltre la pianificazione del lavoro del Governo è sottoposta regolarmente alle decisioni del Popolo in occasione delle votazioni.

Inoltre per quanto concerne le raccomandazioni inerenti all'integrazione di compiti e risorse il rapporto del CPA parte di regola dal presupposto di una gestione del-

¹ FF 2010 2697

² FF 2010 2701

l'Amministrazione orientata ai risultati. Un simile sistema di gestione non è stato introdotto uniformemente in tutta l'Amministrazione federale. I primi passi in questa direzione sono stati compiuti dagli uffici federali con mandato di prestazioni e preventivo globale (GEMAP). Attualmente il Consiglio federale sta esaminando tre opzioni per l'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione: consolidamento della GEMAP, estensione della GEMAP e modello di gestione strategica integrata e orientata ai risultati per tutta l'Amministrazione federale («modello di convergenza»).

2 Parere sull'ottimizzazione della gestione politico-strategica da parte del Consiglio federale nell'ambito delle disposizioni legali esistenti

A. Rafforzare le prospettive politico-strategiche del Consiglio federale (n. 5.4.2 del rapporto del CPA)

Nel 2009 la CaF, accompagnata dalla Conferenza dei segretari generali (CSG), si è occupata approfonditamente del nuovo orientamento dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale e il 18 settembre 2009 ha sottoposto una proposta in tal senso al Consiglio federale.

Il mandato dello Stato maggiore di prospettiva risale al 1993, emanato e firmato dal Cancelliere della Confederazione di allora. Il mandato comprendeva essenzialmente tre compiti:

- (a) «Sfide – Tendenze e possibili temi futuri della politica federale»,
- (b) controllo e gestione dei lavori del gruppo di accompagnamento «Scenari economici» e
- (c) istituzione, test ed esercizio di un sistema di indicatori strategici di gestione per il Consiglio federale e l'Amministrazione.

Il mandato dello Stato maggiore di prospettiva non è da allora stato adeguato alle nuove basi legali né ai mandati supplementari previsti nell'ambito delle risposte del Consiglio federale a interventi parlamentari. In seno allo Stato maggiore di prospettiva si sono levate critiche in merito all'attualità del mandato e sono stati sollevati dubbi circa la sua idoneità a soddisfare le esigenze e i bisogni attuali del Parlamento, del Consiglio federale e della CaF.

Fondandosi sulle basi legali vigenti e sui risultati di una valutazione interna effettuata dalla CaF e dallo Stato maggiore di prospettiva, il Consiglio federale ha deciso il 18 settembre 2009 un nuovo orientamento dello Stato maggiore di prospettiva, e ha incaricato la CaF dell'attuazione. Il compito principale del nuovo Stato maggiore di prospettiva deve essere l'elaborazione di un documento di analisi della situazione e del contesto, che funga da fondamento per il programma di legislatura. Per questo occorre anche far capo a esperti. Per il progetto la CaF e lo Stato maggiore di prospettiva saranno infatti coadiuvati da un partner esterno (Center for Security Studies del Politecnico federale di Zurigo). Un altro importante compito dello Stato maggiore di prospettiva consiste nell'accompagnare la CaF nello sviluppo ulteriore del sistema degli indicatori di gestione. Alla CSG spetta ora un importante ruolo quale organo di gestione dello Stato maggiore di prospettiva.

L'analisi della situazione e del contesto quale fondamento per il successivo programma di legislatura è basata su indicatori conformemente all'articolo 146 capoverso 3 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 (LParl; RS 171.10). Da un lato l'analisi della situazione presenta il rendiconto degli obiettivi raggiunti negli ultimi quattro anni e, d'altro lato, indica, mediante un'analisi del contesto, i nuovi sviluppi che richiedono una risposta dalla politica federale (cambiamenti delle tendenze, rischi e possibilità di natura sociale, economica ed ecologica). Il rapporto dello Stato maggiore di prospettiva deve consentire al Consiglio federale di riconoscere precocemente le sfide importanti per il nostro Paese e di prendere tempestivamente le necessarie decisioni strategiche. Le varie valutazioni degli sviluppi formulate da esperti all'interno e all'esterno dell'Amministrazione devono essere rese trasparenti. Il rapporto deve coprire un periodo di circa 12 anni e avere al massimo 20–40 pagine.

Il Consiglio federale esaminerà in quale misura sarà possibile prendere in considerazione le proposte di ottimizzazione formulate nel rapporto del CPA del 15 ottobre 2009 per il prossimo programma di legislatura.

In merito alla relazione tra il programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura il Consiglio federale si esprime nel punto B.

Nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) il Consiglio federale ha già presentato importanti progetti trasversali quali la verifica dei compiti, la strategia «Sviluppo sostenibile» e la politica di crescita (FF 2008 597, in particolare pag. 603).

B. Coordinamento tra compiti e risorse della gestione politico-strategica (n. 5.4.3 del rapporto del CPA)

Per quanto concerne il coordinamento tra compiti e risorse il Consiglio federale ha già preso una serie di misure. La revisione parziale del 5 dicembre 2008 (RU 2008 6455) dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC: RS 611.01) prevede il coordinamento tempestivo di significativi progetti finanziari pluriennali in materia di pianificazione, consulenza e decisioni con il programma di legislatura (art. 7 cpv. 2 OFC).

Con l'introduzione di una regola esplicita sulla tempistica del programma di legislatura e dei progetti finanziari pluriennali e periodici sono stati rafforzati i processi e gli strumenti della pianificazione a medio termine e sono state migliorate le condizioni tecniche per una politica finanziaria e settoriale coerente e sostenibile. La nuova disposizione mira a tre risultati: in primo luogo i progetti finanziari devono essere armonizzati al meglio con gli obiettivi del programma di legislatura; in secondo luogo tali progetti devono essere presentati al Parlamento entro un breve lasso di tempo dal messaggio sul programma di legislatura; infine, dopo le elezioni federali del 2011, la formazione della volontà politica deve essere affidata ai nuovi responsabili. La nuova regolamentazione disciplina i progetti finanziari di portata rilevante, periodici e che devono essere rinnovati in un ciclo pluriennale; secondo il Consiglio federale si tratta di progetti con un volume finanziario minimo di 500 milioni di franchi. L'importo e la periodicità devono in linea di massima poter essere controllati. In particolare si tratta dei seguenti otto progetti:

- Evoluzione della politica agricola;
- Promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI);
- Convenzione sulle prestazioni e finanziamento dell'infrastruttura delle FFS;
- Credito quadro per contributi di investimento destinati alle imprese ferroviarie concessionarie (ITC);
- Continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo;
- Continuazione dell'aiuto umanitario internazionale;
- Continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo;
- Credito quadro per la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est («aiuto ai Paesi dell'Est»).

Con l'introduzione di un termine ordinatorio massimo di sei mesi tra il messaggio sul programma di legislatura e i messaggi sui progetti finanziari significativi, i processi pianificatori sono in linea di massima svolti in parallelo. Questo significa che il programma di legislatura e i progetti finanziari possono essere elaborati in stretta relazione e pressoché in contemporanea. I messaggi sui progetti finanziari possono così essere sottoposti al Parlamento poco tempo dopo il messaggio sul programma di legislatura, circa all'inizio del primo anno della legislatura, e possono quindi esplicitare i loro effetti di regola a partire dal secondo anno di legislatura. Con questa nuova sincronizzazione sarà possibile sottoporre al Parlamento un consistente pacchetto pianificatorio, che comprende una panoramica globale e settoriale completa nonché i postulati politici e in materia di politica finanziaria.

È previsto che nell'ambito delle discussioni sul nuovo programma di legislatura 2011–2015 il Consiglio federale affronti anche l'aspetto del maggiore coordinamento tra il programma di legislatura e il piano finanziario della legislatura.

C. Gestione annuale separata degli obiettivi (n. 5.4.4 del rapporto del CPA)

Il Consiglio federale intende mantenere le procedure impiegate attualmente quando prende atto e decide in merito agli obiettivi dei dipartimenti e della CaF. Se il Consiglio federale non dovesse più avere la possibilità di prendere atto e, se del caso, di influire sugli obiettivi dei dipartimenti e della CaF, una simile situazione equivarrebbe a un rafforzamento della dipartimentalizzazione. Inoltre il Consiglio federale richiama l'attenzione sulla lettera delle CdG del settembre 2007, nella quale esse hanno confermato che gli obiettivi annuali dell'Esecutivo e dei dipartimenti nonché il rapporto sulla attuazione di questi rivestono grande importanza. Le informazioni ricavate dagli obiettivi e dal rapporto di attività dei dipartimenti nonché della CaF sono particolarmente importanti per l'alta vigilanza. Secondo il Consiglio federale è pertanto molto importante, quale organo collegiale, occuparsi della coerenza.

D. Rispettare il margine di manovra del Consiglio federale per la sua gestione politico-strategica (n. 5.4.5 del rapporto del CPA)

Le argomentazioni nel numero 5.4.5 del rapporto del CPA coincidono in linea di massima con l'orientamento del Consiglio federale. Da un lato, il Parlamento deve concedere al Consiglio federale il margine di manovra per la sua attività politico-strategica e utilizzare in modo misurato il proprio diritto parlamentare all'alta vigilanza sull'attività dell'Esecutivo. D'altro lato, nell'ambito della riforma del Governo, il Consiglio federale esaminerà le misure che gli consentiranno di impiegare in modo effettivo il margine di manovra della sua attività governativa.

3 Parere sull'ottimizzazione della gestione politico-strategica nell'ambito di una modifica delle disposizioni legali

E. Obiettivo dell'ottimizzazione nell'ambito della divisione costituzionale dei poteri (n. 5.5.1 del rapporto del CPA)

Per sapere in che modo le citate possibilità di ottimizzazione della gestione politico-strategica di Governo e Parlamento possono essere effettivamente realizzate mediante una modifica delle disposizioni legali occorrono un esame continuativo nonché il concretamento nel senso di un orientamento preciso.

In generale si può constatare che per attuare misure che necessitano di modifiche legislative occorre calcolare un periodo che va da medio a lungo termine, a differenza invece delle proposte di riforma che possono essere attuate nel quadro del diritto vigente.

F. Politica coerente, legittimata e ampiamente sostenuta (n. 5.5.2 del rapporto del CPA)

La Costituzione federale (Cost.) non disciplina in modo dettagliato la forma della collaborazione parlamentare nella gestione politico-strategica. La Cost. prevede che l'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.). Secondo il diritto previgente, applicato l'ultima volta nel 2000 in occasione della discussione del programma di legislatura 1999–2003, il Parlamento concretizzava tale cooperazione «prendendo atto» del piano del Governo. Quale reazione a questa insoddisfacente situazione giuridica si è proceduto a una modifica della legge sul Parlamento, in cui è stato introdotto il decreto federale semplice sul programma di legislatura. La LParl prevedeva che, all'inizio della legislatura, il Consiglio federale sottoponesse all'Assemblea federale «un rapporto sul programma di legislatura e il disegno di decreto federale semplice sugli obiettivi del programma medesimo» (art. 146 LParl, nel tenore vigente fino al 30 novembre 2007). Il 25 febbraio 2004, per la prima volta dopo la modifica della LParl, il Consiglio federale ha presentato il suo rapporto sul programma di legislatura. Non essendo stato trovato un accordo in merito al decreto sul programma di legislatura 2003–2007, la trattazione del programma di legislatura in Parlamento è stata modificata ulteriormente. Sia la LParl che il regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RS 171.13) sono stati modificati nel senso che, a seconda del tema, una maggioranza variabile del Parlamento può dare al Consiglio federale indicazioni

vincolanti in merito agli obiettivi legislativi da raggiungere e ai disegni di legge da preparare (RU 2007 3773 5231). Si è poi rinunciato a una votazione sul complesso. Inoltre la competenza decisionale del Parlamento è stata ampliata, poiché può deliberare non soltanto su obiettivi generali, ma anche sul conseguimento di misure concrete. Queste modifiche sono state applicate per la prima volta in occasione del programma di legislatura 2007–2011 e si sono rivelate utili (cfr. decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011, FF 2008 7469).

G. Gestione politico-strategica comune rispettosa delle competenze del Parlamento e del Consiglio federale (n. 5.5.3 del rapporto del CPA)

La necessità di una direzione dello Stato efficace ed efficiente fissa dei limiti alla cooperazione tra i poteri – o all’influenza reciproca – in quanto le decisioni devono essere prese tempestivamente e le responsabilità devono essere chiaramente attribuite. Il Consiglio federale è favorevole a una chiara separazione delle competenze dei poteri dello Stato. Ritiene che l’articolo 180 Cost. attribuisca all’Esecutivo il compito di pianificare globalmente e in modo coerente e che il Parlamento, puntualmente e in occasione di pianificazioni importanti, abbia la possibilità di porre l’accento su altri aspetti, se lo ritiene necessario (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.).

Il Consiglio federale non ritiene adeguato il fatto che le basi per gli obiettivi politici e i principi siano elaborati dal Parlamento e che l’Esecutivo, fondandosi su questi, elabori la sua pianificazione a medio termine dei punti importanti in materia di sviluppo, di misure e di finanze. La pianificazione politica, quale processo di fissazione degli obiettivi a livello politico e strategico, è una funzione primaria dell’Esecutivo; si tratta di un compito di direzione del Consiglio federale irrinunciabile per uno Stato moderno. È quanto previsto dall’articolo 180 Cost. e dagli articoli 1 e 6 capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997 sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione (LOGA). La pianificazione politica serve quale strumento di preallarme e di coordinamento precoce ed è parte della competenza di direzione dello Stato esercitata dall’Esecutivo. La condizione dell’approvazione della pianificazione globale da parte del Parlamento creerebbe un vincolo giuridico per la pianificazione non consona all’essenza della stessa. Il Consiglio federale ritiene che l’Assemblea federale disponga già, con il decreto federale semplice sul programma di legislatura, di un sufficiente strumentario che le consente di cooperare alla gestione strategica.

Il procedimento per il prossimo programma di legislatura 2011–2015 viene modificato, nella misura in cui l’identificazione delle possibilità e dei pericoli nonché le importanti tendenze future in tutti i campi politici essenziali sono elaborate per l’analisi della situazione e del contesto in primo luogo dai sette dipartimenti e dalla CaF, ma sono tuttavia completate sotto il profilo scientifico dal Center for Security Studies del Politecnico federale di Zurigo. In tal modo la procedura top-down utilizzata per gli ultimi quattro programmi di legislatura, secondo la quale il Consiglio federale inizia il processo di pianificazione con una seduta speciale e procede con la fissazione di direttive e di obiettivi, è stata ampliata anche a una cerchia di esperti esterni. Questo procedimento contiene fasi chiaramente strutturate ed è fondato su una combinazione di metodi elaborati da rinomati scienziati.

Il Consiglio federale non ritiene opportuna la proposta formulata nel numero 5.5.3 del rapporto del CPA, secondo cui il Parlamento potrebbe se del caso consolidare la sua opinione politica sul programma di legislatura mediante interventi politici. Per questo è stato abrogato lo strumento della mozione sulle linee direttive ed è stato introdotto il decreto federale semplice (Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento, FF 2001 3097). Sarebbe contraddittorio reintrodurre ora nel sistema attuale una simile possibilità. Con l'abrogazione della mozione sulle linee direttive si è inoltre riusciti a fare in modo che le casuali preferenze politiche del giorno e dei partiti non abbiano un peso eccessivo rispetto a un esame globale della pianificazione.

H. Gestione strategica integrata dei risultati, dei compiti e delle risorse (n. 5.5.4 del rapporto del CPA)

Il Consiglio federale sta ottimizzando da tempo la gestione strategica integrata dei compiti e delle risorse. In concreto si sta occupando della riorganizzazione del programma di legislatura, del coordinamento e della messa in sintonia del programma di legislatura con le decisioni finanziarie pluriennali nonché dell'esame di tre opzioni per l'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione entro la fine del 2010 (Rapporto di valutazione GEMAP 2009, FF 2009 6877).

I. Semplificazione delle informazioni politico-strategiche per la direzione dello Stato mediante strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi coordinati e adeguati a ciascun livello (n. 5.5.5 del rapporto del CPA)

Il Consiglio federale ritiene inadeguata e respinge pertanto la proposta secondo cui al Parlamento spetta l'elaborazione dei fondamenti per gli obiettivi e i principi politici e all'Esecutivo la preparazione della pianificazione a medio termine – basandosi su tali obiettivi e principi – dei punti principali in materia di sviluppo, di misure e di finanze. Il Consiglio federale ritiene che il preallarme e la pianificazione politica siano funzioni estremamente importanti della direzione politica dello Stato esercitata dall'Esecutivo. L'Assemblea federale dispone già del decreto federale semplice, ossia di uno strumento sufficiente che le consente di cooperare alla gestione strategica. (cfr. punto G).

Come menzionato nei punti B e H, il Consiglio federale ha già preso e attuato varie misure per ottimizzare l'integrazione dei compiti e delle risorse.

4 La Cancelleria federale è l'organo di stato maggiore per la gestione politico-strategica (n. 5.6 del rapporto del CPA)

La CaF è lo stato maggiore generale del Consiglio federale e può fornire consulenza anche al presidente della Confederazione. La CaF sostiene e fornisce consulenza all'Esecutivo conformemente all'articolo 32 LOGA, in linea di massima per la pianificazione e la preparazione delle sedute, per il rapporto del Consiglio federale sulle direttive della politica governativa, per il rapporto sulla gestione, per l'orga-

nizzazione, per la coordinazione interdipartimentale, per la gestione e il controllo dell'Amministrazione federale nonché per l'informazione interna e verso l'esterno.

La richiesta secondo cui il Consiglio federale dovrebbe rafforzare il ruolo della CaF quale proprio organo politico-strategico per la preparazione delle decisioni sarà esaminata nell'ambito delle proposte sulla riforma del Governo.

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

21 aprile 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova