



Berna, 20 dicembre 2007

Rapporto finale sulla Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 (Rif 05/07)

Indice

Compendio	3
A Il progetto.....	7
1 Svolgimento del progetto.....	7
1.1 Situazione iniziale.....	7
1.2 Obiettivi.....	7
1.3 Attuazione.....	8
2 Progetti trasversali (PT).....	8
2.1 PT 1 Direzione.....	9
2.2 PT 2 RU1 Ottimizzazione	12
2.3 PT 3 RU2 Densità normativa.....	13
2.4 PT 4 Doppioni.....	14
2.5 PT 5 Acquisti	15
2.6 PT 6 Semplificazione.....	16
2.7 PT 7 Diritto federale.....	17
2.8 PT 8 Biblioteche	18
2.9 PT 9 Commissioni extraparlamentari	18
3 Progetti dipartimentali (PD)	19
4 Miglioramenti delle finanze federali.....	20
4.1 Situazione iniziale.....	20
4.2 Stato	20
5 Costi della Rif 05/07	20
6 Organizzazione preposta all'attuazione	20
6.1 Compiti	20
6.2 Organizzazione.....	21

7	Indicazioni concernenti il progetto Riorganizzazione dei dipartimenti	21
B	Constatazioni.....	21
8	Constatazioni essenziali.....	21
	8.1 Risultato della riforma.....	21
	8.2 Stato, efficienza e direzione dell'Amministrazione	22
	8.3 Nuovo modello di gestione e di direzione.....	23
	8.4 Direzione da parte del Consiglio federale	23
9	Sospensione della riforma.....	24
10	Strategia	24
11	Ristrutturazione degli Uffici.....	24
12	Riforma del Governo e del Parlamento.....	24
13	Ufficio per le riforme	24
14	Parlamento	25
15	Risultati quantitativi delle interviste con i direttori	25
C	Raccomandazioni e proposte.....	25
16	Raccomandazioni.....	25
17	Proposte	26

Compendio

Nel mese di marzo del 2004, le Camere federali hanno respinto una proposta del Consiglio federale che prevedeva una riforma della direzione dello Stato, invitando il Governo ad attuare una riforma dell'Amministrazione.

Nel mese di agosto del 2004, il Consiglio federale ha deciso di avviare la Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 (Rif 05/07) in varie tappe, sulla base di singoli progetti chiaramente definiti. Considerata l'importanza della riforma, ha istituito una giunta per accompagnare questo progetto.

Nel mese di gennaio del 2005, il Consiglio federale ha incaricato il dott. Ulrich Fässler (ex Consigliere di Stato del Cantone di Lucerna) di elaborare un programma di riforma. Il 27 aprile del 2005, ha approvato il programma e designato Ulrich Fässler delegato per la riforma dell'Amministrazione. Questi è stato coadiuvato nel suo lavoro da uno staff di quattro collaboratori nonché dai responsabili dei vari progetti provenienti essenzialmente dall'Amministrazione federale. In singoli casi, si è ricorso altresì a consulenti esterni.

Con la Rif 05/07 si trattava di

- migliorare l'efficienza;
- semplificare i processi e le procedure, eliminare doppioni e ridurre la densità normativa;
- raggiungere un elevato grado di congruenza fra compiti, competenze e responsabilità a tutti i livelli dell'Amministrazione;
- verificare le strutture che sostengono i dirigenti dei dipartimenti al fine di creare nuovi margini d'azione;
- ottimizzare la gestione del personale.

Si trattava inoltre di esaminare la necessità di sviluppare a lungo termine una nuova cultura amministrativa e un nuovo modello di direzione e gestione.

Sulla base di un rapporto del delegato, il 7 settembre del 2005 il Consiglio federale ha definito complessivamente nove progetti trasversali (PT) e 25 progetti dipartimentali (PD) e ne ha disposto l'attuazione. Nel mese di dicembre del 2005, il Parlamento ha inoltre fissato in 30 milioni di franchi per il 2007 e in 40 milioni di franchi a partire dal 2008 il contributo della Riforma dell'Amministrazione al miglioramento delle finanze federali.

In sintesi i lavori relativi ai progetti trasversali hanno permesso di ottenere i seguenti risultati.

- PT 1 Direzione
Il Consiglio federale dispone di un breve studio per lo sviluppo di un nuovo modello di direzione e gestione.

All'inizio del 2008 il DFAE avvia l'attuazione del progetto parziale VEKTOR, che dovrà attribuire alle rappresentanze estere, oltre a compiti diplomatici e consolari, maggiore responsabilità imprenditoriale (rappresentanze all'estero come PMI).

Le strutture direttive dei dipartimenti e degli Uffici sono state esaminate secondo un metodo uniforme. Il potenziale di ottimizzazione è stato individuato e sono state create le premesse necessarie per il miglioramento dell'effettività e dell'efficienza. L'attuazione spetta ai dipartimenti e agli Uffici.

- PT 2 RU1 Ottimizzazione
La trasformazione dell'UFPER in un centro di competenza strategico per la politica e la strategia della Confederazione in materia di personale nonché i nuovi processi relativi al personale consentono di rafforzare il decentramento delle responsabilità nel settore delle risorse umane. Il Consiglio federale ha inoltre deciso di riorganizzare l'offerta di formazione e perfezionamento professionali e ha stabilito a 1,1 il quoziente del personale. Si possono prevedere contributi annui di circa 20 milioni di franchi destinati al miglioramento delle finanze federali.

- **PT 3 RU2 Densità normativa**
Al Consiglio federale è presentato un progetto di revisione della legge sul personale da porre in consultazione. L'obiettivo è semplificare procedure e iter, creare maggiore flessibilità per il datore di lavoro Confederazione e nel contempo garantire la certezza del diritto per i collaboratori e mantenere competitivo il datore di lavoro Confederazione. I dibattiti parlamentari sono previsti nel 2009 e la nuova legge dovrebbe entrare in vigore nel 2010.
- **PT 4 Doppioni**
In dieci settori saranno eliminati i dopponi. Nella maggior parte dei progetti parziali si tratta di ottenere miglioramenti sul piano dell'organizzazione e dell'esercizio. Rivestono un'importanza politica i progetti parziali Misure in materia di diritto del lavoro (eliminare il dualismo normativo tra legge sul lavoro e legge sull'assicurazione contro gli infortuni), Relazioni con l'estero (migliorare la coerenza e il coordinamento delle relazioni con l'estero) nonché Aiuto economico e allo sviluppo (accorpate DSC e aiuto allo sviluppo della SECO o focalizzarsi sulle competenze principali). L'attuazione di tutte le misure proposte nei dieci progetti parziali consente di migliorare le finanze federali risparmiando circa 20 milioni di franchi.
- **PT 5 Acquisti**
La nuova ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione è in vigore dal 1° gennaio 2007. Essa ha permesso tra l'altro di ridurre da 42 a 2 il numero dei servizi d'acquisto della Confederazione, semplificare la procedura d'acquisto, raggruppare il volume degli acquisti e quindi di rafforzare la posizione del cliente Confederazione sul mercato. L'applicazione e l'organizzazione dei nuovi processi d'acquisto dovrebbero contribuire al miglioramento delle finanze federali nella misura di oltre 20 milioni di franchi.
- **PT 6 Semplificazione**
L'elaborazione di messaggi e rapporti è standardizzata, il che permetterà di sgravare l'Amministrazione. Le semplificazioni nell'archiviazione dei documenti cartacei dovranno essere realizzate nell'ambito del progetto GEVER. I risultati ottenuti in seno all'Amministrazione sono modesti. Infatti, è emerso che le semplificazioni non possono essere apportate nell'ambito di un singolo progetto, ma vanno intese come un compito continuo da svolgere in tutte le unità amministrative. Una gestione efficiente dell'innovazione e delle idee può sostenere questo compito.
- **PT 7 Verifica formale del diritto federale**
La raccolta delle leggi è alleggerita delle disposizioni obsolete e inutili. Nel complesso, si potrà stralciare l'11 per cento e modificare l'8 per cento degli atti normativi esaminati. Il messaggio concernente l'aggiornamento formale del diritto federale è stato trasmesso al Parlamento nell'autunno del 2007. Il delegato è favorevole anche a una verifica materiale del diritto federale.
- **PT 8 Biblioteche**
Al 31 dicembre 2007 a Berna si contavano soltanto 16 delle 45 sedi di biblioteche e servizi di documentazione della Confederazione. Fatta eccezione per tre sedi decentrate, anche le restanti biblioteche saranno riunite entro il 2010 nella nuova sede, ossia nella cosiddetta Biblioteca am Guisanplatz. I lavori di preparazione per l'acquisto di un software migliore e più efficiente destinato alle biblioteche sono in corso come pure quelli per l'integrazione in una rete estesa di biblioteche di altre biblioteche pubbliche. La concentrazione delle biblioteche permetterà di ridurre del 25 per cento le uscite per il personale e del 20 per cento le uscite per beni e servizi.
- **PT 9 Commissioni extraparlamentari**
Il Consiglio federale ha deciso di ridurre del 26 per cento il numero delle commissioni extraparlamentari, di limitare il numero di membri e di definire i criteri per la verifica delle restanti commissioni extraparlamentari.

La maggior parte dei progetti dipartimentali si è conclusa con successo e in funzione degli obiettivi. Particolarmente interessante per tutta l'Amministrazione federale è l'esperimento pilota «Centro di

servizi condiviso» (Shared Service Center, SSC) condotto in seno al Dipartimento federale delle finanze e a cui è attribuito un notevole potenziale di ottimizzazione. Se il suo esito sarà positivo, questo centro sarà introdotto anche in altri dipartimenti.

Grazie all'intensa collaborazione della direzione del progetto Rif 05/07 con i dipartimenti e gli Uffici, si sono potuti raggiungere risultati concreti e misurabili. Il dispendioso lavoro richiesto dal progetto e lo scambio continuo con i collaboratori e i quadri dell'Amministrazione federale hanno permesso di acquisire ulteriori conoscenze importanti per lo sviluppo dell'Amministrazione stessa. In sintesi si possono fare le seguenti constatazioni:

- la situazione dell'Amministrazione federale è nel complesso buona. I direttori degli Uffici federali sono l'elemento stabile e portante dell'Amministrazione grazie anche alla competenza e all'impegno dei propri collaboratori. La mancanza di riconoscimento e di apprezzamento da parte del Consiglio federale è percepita generalmente in modo negativo. I quadri superiori auspicano un contatto diretto e più intenso con tutti i membri del Consiglio federale, ad esempio nell'ambito di una manifestazione annua per i quadri.
- Il progetto «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti» ha mostrato che nell'Amministrazione federale la strategia non è sempre correlata in modo sistematico con i processi nei settori delle finanze, dell'informatica e del personale e la pianificazione finanziaria non è sempre integrata nella pianificazione dei compiti. Occorre inoltre migliorare gli strumenti di controlling nei dipartimenti e negli Uffici. In questo contesto gli Uffici GEMAP e gli Uffici che orientano il proprio operato verso i principi GEMAP sono un esempio da seguire.
- Numerosi processi di riforma e di cambiamento pesano sulla produttività dell'Amministrazione, ma nello stesso tempo rappresentano per quest'ultima una sfida a confrontarsi di continuo con nuovi sviluppi e contribuiscono a migliorare la produttività, l'efficienza e la qualità. Secondo il delegato, nella legislatura 2008/2011 non bisognerebbe realizzare nuovi progetti di riforma interdipartimentali, bensì portare a termine e consolidare i progetti in corso (sospensione [time-out] della riforma). In tal modo, il Consiglio federale avrebbe la possibilità di sviluppare una visione e una strategia per l'Amministrazione federale e tradurle in obiettivi a lungo termine.

Il delegato condivide le conclusioni del breve studio sul nuovo modello di direzione e gestione e i pareri della maggioranza dei quadri superiori (vedi n. 15), ma è altresì convinto che in tutta l'Amministrazione andrebbe introdotto un nuovo modello uniforme di direzione sulla base dei principi GEMAP e delle esperienze acquisite nell'ambito del New Public Management. Ciò consentirebbe di migliorare la correlazione tra processi strategici e processi relativi alle risorse e quindi di promuovere una direzione integrata dell'Amministrazione con la trasparenza e la consapevolezza necessarie per quanto riguarda i costi.

A medio termine occorrerebbe riprendere e perseguire l'idea di una riforma della direzione dello Stato. Essa riguarderebbe in particolare il numero di dipartimenti e di membri del Consiglio federale, le attribuzioni della presidenza, il ruolo della Cancelleria federale, la collaborazione tra il Consiglio federale e il Parlamento nonché le dimensioni, la struttura e il metodo di lavoro del Parlamento.

Per garantire che il Governo e l'Amministrazione mantengano una posizione di primo piano sulla scena internazionale per quanto riguarda la cultura, la direzione, i processi e le strutture, occorre che gli specialisti delle scienze amministrative e della prassi procedano a osservazioni sistematiche e verifichino l'applicabilità delle loro constatazioni all'Amministrazione federale ed eventualmente la possibilità di realizzare progetti ad hoc. A tal fine, il Consiglio federale ha bisogno di un ufficio per le riforme, indipendente dai dipartimenti, che si occupi non solo dell'avvio, della direzione e del coordinamento dei progetti ma anche dello sviluppo del sistema di gestione delle idee in seno all'Amministrazione federale.

Le numerose indicazioni riguardanti la nuova struttura dei dipartimenti, fornite nel quadro della Rif 05/07, dovrebbero essere discusse dal Consiglio federale nel febbraio del 2008.

La Rif 05/07 permette di ottimizzare processi e strutture a lungo termine e in modo duraturo. Al momento non è possibile quantificare in via definitiva queste ottimizzazioni. Il miglioramento delle finanze federali, richiesto dal Parlamento, sarà realizzato e sicuramente supererà a medio e lungo termine

l'entità voluta. Rispetto ai costi della Rif 05/07, il risultato raggiunto può essere valutato positivamente anche dal punto di vista finanziario.

Il delegato per la riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007, designato dal Consiglio federale, concluderà il suo mandato il 31 dicembre 2007. Una piccola organizzazione preposta all'attuazione assicurerà sino a metà 2008 la prosecuzione dei progetti non ancora terminati.

A Il progetto

1 Svolgimento del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel mese di marzo del 2004, le Camere federali hanno respinto una proposta del Consiglio federale che prevedeva una riforma della direzione dello Stato, invitando il Governo a sottoporre proposte intese a rafforzare la direzione politica, sgravare il Consiglio federale da compiti amministrativi e aumentare l'efficienza dell'Amministrazione.

Nel programma di legislatura 2003-2007, il Consiglio federale ha quindi prospettato l'esame di una Riforma dell'Amministrazione federale. Nel mese di agosto del 2004, ha deciso di avviare la Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 (Rif 05/07) in varie tappe, sulla base di singoli progetti chiaramente definiti. Considerata l'importanza della riforma, ha istituito una giunta composta dal consigliere federale Hans-Rudolf Merz (presidente), dalla consigliera federale Micheline Calmy-Rey, dal consigliere federale Christoph Blocher e dalla cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz.

Nel mese di gennaio del 2005, il Consiglio federale ha incaricato il dott. Ulrich Fässler (ex Consigliere di Stato del Cantone di Lucerna) di elaborare un programma di riforma. Il 27 aprile del 2005, ha approvato il programma e designato Ulrich Fässler delegato del Consiglio federale per la Riforma dell'Amministrazione.

Sulla base di un rapporto del delegato, il 7 settembre del 2005 il Consiglio federale ha definito complessivamente nove progetti trasversali (PT) e 25¹ progetti dipartimentali (PD) e ne ha disposto l'attuazione. Ogni PT è stato accompagnato sul piano strategico da un membro della giunta del Consiglio federale.

Nell'ambito della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali, nel mese di dicembre del 2005 il Parlamento ha fissato in 30 milioni di franchi per il 2007 e in 40 milioni di franchi a partire dal 2008 il contributo della Riforma dell'Amministrazione al miglioramento delle finanze federali.

1.2 Obiettivi

Con la Rif 05/07 si trattava di

- migliorare l'efficienza;
- semplificare i processi e le procedure, eliminare doppioni e ridurre la densità normativa;
- raggiungere un elevato grado di congruenza fra compiti, competenze e responsabilità a tutti i livelli dell'Amministrazione;
- verificare le strutture che sostengono i dirigenti dei dipartimenti al fine di creare nuovi margini d'azione;
- ottimizzare la gestione del personale.

Si trattava altresì di esaminare la necessità di sviluppare a lungo termine una nuova cultura amministrativa e un nuovo modello di direzione e gestione.

¹ Il PD del DDPS riguardante gli acquisti pubblici è stato integrato nel PT 5; di conseguenza i PD elaborati erano soltanto 24.

1.3 Attuazione

Il delegato ha adempiuto il mandato congiuntamente a un piccolo staff e affidato la direzione dei vari progetti prevalentemente a collaboratori dell'Amministrazione. Del suddetto gruppo facevano parte Margrith Hanselmann (sino a quel momento vicedirettrice dell'Ufficio federale dei trasporti), Christian Schlapbach (sino a quel momento sostituto comandante delle Forze terrestri), Roland Schneider (sino a quel momento segretario generale del Dipartimento delle costruzioni del Cantone di Argovia) e Flurina Schaffer (sino a quel momento assistente presso la segreteria del capo del DFGP) in qualità di assistente del progetto. Il 1° agosto del 2006 Felizitas Arnold (sino ad allora direttrice di progetto in seno alla Direzione delle finanze del Cantone di Berna) è succeduta a Margrith Hanselmann, nominata segretaria generale della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali.

Dal mese di aprile del 2005, la Rif 05/07 è stata regolarmente all'ordine del giorno della Conferenza dei segretari generali. La giunta del Consiglio federale si è occupata della Rif 05/07 durante 15 sedute. Il Consiglio federale ha preso conoscenza dello stato di avanzamento della Riforma dell'Amministrazione attraverso cinque rapporti del delegato. Un gruppo di personalità esterne all'Amministrazione ha accompagnato la riforma offrendo il proprio apporto in modo indipendente e critico nel corso di sette sedute. Nell'ambito del cosiddetto club dei rappresentati degli Uffici, i quadri medi e superiori hanno preso posizione, durante numerose sedute, in merito a varie questioni riguardanti la riforma. Entrambi gli organi hanno fornito un contributo prezioso alla riforma.

Con il presente rapporto finale il delegato del Consiglio federale conclude il proprio mandato alla fine del 2007.

2 Progetti trasversali (PT)

La seguente tabella offre una panoramica dei nove progetti trasversali.

PT	Titolo	Accompagnamento strategico	Direzione del progetto	Direzione del progetto globale Rif 05/07
1	Direzione Ottimizzazione della direzione	Consigliera federale Micheline Calmy-Rey	Ulrich Fässler, Rif 05/07	Roland Schneider
2	RU1 Ottimizzazione del management delle RU Strategia del personale e processi del personale	Consigliere federale Hans-Rudolf Merz	Juan Gut, UFPER	Roland Schneider
3	RU2 Densità normativa Semplificazione e riduzione della densità normativa nelle questioni relative al personale e nella legislazione sul personale	Consiglieri federali Christoph Blocher ² Hans-Rudolf Merz	Marianne Sonder, esperta ² Corinne Raschlé, UFPER	Roland Schneider
4	Doppioni Soppressione dei doppioni	Consigliere federale Christoph Blocher	Christian Schlapbach, Rif 05/07	Christian Schlapbach
5	Acquisti Razionalizzazione dell'organizzazione degli acquisti	Consigliere federale Hans-Rudolf Merz	René Graf, UFCL ³ Peter Emch, ar ⁴ Thomas Knecht, ar	Christian Schlapbach
6	Semplificazione Semplificazione delle procedure, degli iter e dei documenti	Cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz	Margrith Hanselmann ⁵ Felizitas Arnold, Rif 05/07	Margrith Hanselmann ⁴ Felizitas Arnold
7	Diritto federale Verifica formale del diritto federale	Cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz	Marianne Sonder, esperta	Margrith Hanselmann ⁴ Felizitas Arnold
8	Biblioteche Concentrazione delle biblioteche e dei servizi di documentazione	Cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz	Doris Wenger, BiG, DDPS	Christian Schlapbach
9	Commissioni extraparlamentari Riesame delle commissioni extraparlamentari	Cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz	Thomas Sägesser, CaF	Margrith Hanselmann ⁴ Roland Schneider

² Fino al 29.11.2006.

³ Fino al 31.12.2006.

⁴ Fino al 31.10.2007.

⁵ Fino al 31.07.2006.

2.1 PT 1 Direzione

2.1.1 Situazione all'avvio del progetto

Un'Amministrazione federale moderna, efficace e razionale ha bisogno di una direzione effettiva ed efficiente, dirigenti competenti, strutture snelle e aperte, processi semplici e trasparenti nonché strumenti di direzione adeguati. In questo modo l'Amministrazione federale è attrattiva anche per la nuova generazione.

2.1.2 Obiettivi

Si trattava di individuare, in collaborazione con i dipartimenti, il potenziale di ottimizzazione e di snellimento delle strutture direttive, di realizzarlo e di metterlo a disposizione dei dipartimenti nonché di chiarire la necessità di sviluppare un modello di direzione e gestione uniforme per l'Amministrazione del futuro. A tal fine, occorre in particolare

- creare le basi per un nuovo modello di direzione e gestione, per gli strumenti di direzione come pure per la formazione e il perfezionamento dei dirigenti;
- poter avviare un esperimento pilota in seno al DFAE;
- esaminare le strutture di sostegno dei dirigenti nei dipartimenti (Cancelleria federale compresa) e negli Uffici secondo un metodo uniforme.

2.1.3 Decisioni del Consiglio federale

Il 3 maggio del 2006 il Consiglio federale ha incaricato il delegato di esaminare le strutture di sostegno dei dirigenti nei dipartimenti (Cancelleria federale compresa) e negli Uffici secondo un metodo uniforme. Ha altresì incaricato la propria giunta di ridiscutere la questione riguardante un nuovo modello di direzione e gestione nonché deciso di condurre l'esperimento pilota del DFAE con le rappresentanze all'estero.

2.1.4 Progetto parziale «Nuovo modello di direzione e di gestione»

2.1.4.1 Situazione iniziale

Molti settori dell'Amministrazione federale sono regolamentati e controllati in misura eccessiva. Manca una cultura imprenditoriale uniforme ma anche un modello di direzione moderno, utilizzato a livello generale e vincolante, corredato dei rispettivi strumenti di direzione e gestione. Non si provvede sufficientemente a ottimizzare compiti, competenze e responsabilità e quindi a creare margini di manovra più ampi.

2.1.4.2 Obiettivi

L'introduzione di un nuovo modello di direzione e di gestione consente di

- gestire l'Amministrazione federale secondo principi riconosciuti, moderni, uniformi e orientati verso l'imprenditorialità. Tra questi principi si citano l'elevata congruenza fra compiti, competenze e responsabilità, l'orientamento verso i risultati e le esigenze dei clienti, la redditività, gli strumenti di direzione chiari e praticabili come il controlling ecc.;
- amministrare i conti pubblici a lungo termine e senza ripetuti programmi di risparmio.

A tal fine, occorre in particolare

- mettere sistematicamente in correlazione compiti e finanze;
- introdurre mandati di prestazione e convenzioni sulle prestazioni e conferire alle unità amministrative maggiore autonomia e responsabilità operative;
- definire standard qualitativi per gli iter orientati verso i processi nonché semplificare il controlling e i controlli e, laddove è possibile, uniformarli.

2.1.4.3 Costatazioni essenziali

Il centro di competenza del Public Management dell'università di Berna ha effettuato un breve studio in cui ha elaborato i criteri per una buona gestione dell'Amministrazione federale, illustrato la situazione attuale e indicato i correttivi necessari. Nel rapporto del 19 luglio del 2007 (allegato 1) gli autori hanno

formulato varie raccomandazioni, che andrebbero approfondite nell'ambito di diversi studi sulla fattibilità (cultura dirigenziale, livelli e strutture dirigenziali, strumenti di direzione e gestione).

2.1.4.4 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Il breve studio del centro di competenza del Public Management dell'università di Berna è stato presentato alla giunta del Consiglio federale, che ha deciso di non dar seguito a questo progetto parziale.

2.1.4.5 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Per questo progetto parziale non erano né sono previsti contributi sostanziali a breve termine destinati al miglioramento delle finanze federali.

2.1.4.6 Attuazione successiva e rischi

La successiva elaborazione e attuazione del progetto dovranno essere decise dal Consiglio federale.

2.1.5 Progetto parziale VEKTOR (DFAE in quanto dipartimento pilota)

2.1.5.1 Situazione iniziale

La rete esterna comprende oltre 150 rappresentanze (ambasciate, consolati generali, consolati). I compiti delle rappresentanze aumentano continuamente, sono di portata sempre più ampia e sono divenuti più complessi a seguito di cambiamenti strutturali e problemi globali come pure del crescente numero di attori (in particolare di accordi bilaterali e multilaterali). Il frequente ricorso alla rete esterna anche da parte di altri dipartimenti e servizi cantonali e comunali nonché di persone e istituzioni al di fuori dell'Amministrazione federale genera un notevole carico di lavoro. La sempre maggiore scarsità di risorse ha indotto le rappresentanze ad adottare un piano delle rinunce e a rivedere i propri obiettivi. Da oltre un decennio esse dispongono di un credito globale (Finkomp) che crea incentivi alla diffusione di una mentalità e di un modo di agire imprenditoriali favorita dal decentramento della responsabilità delle risorse. Oltre ai requisiti tradizionali richiesti ai responsabili dei servizi esterni (analisi e sviluppo di un'efficace rete di contatti), acquistano un'importanza sempre maggiore le capacità imprenditoriali.

2.1.5.2 Obiettivi

Per la rete esterna è elaborato un modello integrato di gestione e direzione che

- conferisce alle rappresentanze estere maggiore autonomia e responsabilità in applicazione del principio di congruenza fra compiti, competenze e responsabilità e sulla base di chiare direttive impartite a livello centrale;
- garantisce la gestione e la direzione strategiche della rete esterna affinché il rispetto delle disposizioni legali e delle priorità della politica estera possa essere assicurato in linea con le risorse disponibili;
- dà alle singole rappresentanze, a condizione che osservino chiare direttive, un margine di manovra più ampio, affinché possano operare in maniera più efficiente ed economica e in un'ottica più imprenditoriale.

A tal fine, occorre in particolare

- definire, nell'ambito dei compiti consolari, il risultato finale mediante un catalogo delle prestazioni e successivamente preparare l'offerta in funzione del genere di rappresentanza;
- creare le premesse per proseguire il processo di modernizzazione nel DFAE e la pianificazione dell'introduzione di ulteriori moderni strumenti di direzione.

2.1.5.3 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

I lavori di preparazione hanno raggiunto uno stato di avanzamento tale da consentire l'attuazione del progetto VEKTOR.

2.1.5.4 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Dalla futura analisi emergerà indubbiamente un potenziale di miglioramento rilevante per le finanze federali.

2.1.5.5 Attuazione successiva e rischi

L'attuazione spetta al DFAE. I possibili benefici che il progetto parziale genererà per l'intera Amministrazione dovranno essere presentati alla conclusione del progetto.

2.1.6 Il progetto parziale «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti»

2.1.6.1 Osservazione preliminare

Il presente rapporto finale sulla Rif 05/07 illustra sommariamente le constatazioni e i risultati emersi nel corso di questo progetto parziale. Il resoconto sarà trasmesso direttamente ai dipartimenti e agli Uffici.

2.1.6.2 Situazione iniziale

Il 3 maggio del 2006 il Consiglio federale ha dato l'incarico di esaminare le strutture di sostegno dei dirigenti nei dipartimenti (Cancelleria federale compresa) e negli Uffici secondo un metodo uniforme.

Il 25 agosto del 2006 la Conferenza dei segretari generali ha stabilito i sei settori ove bisognava esaminare le suddette strutture, ovvero Finanze, Informatica, Logistica, Risorse umane, Informazione/Comunicazione e Servizi linguistici. Essa ha altresì chiesto l'elaborazione di indicatori.

2.1.6.3 Obiettivi

Occorreva in particolare

- identificare il potenziale di ottimizzazione nell'ambito del sostegno dei dirigenti;
- creare le premesse affinché i dipartimenti e gli Uffici potessero migliorare, laddove opportuno, l'effettività, l'efficienza e quindi la redditività delle proprie strutture di sostegno dei dirigenti.

2.1.6.4 Costatazioni essenziali

L'allegato 2 riporta le constatazioni fatte nei seguenti ambiti del sostegno dei dirigenti:

- importanza del sostegno dei dirigenti
L'importanza del sostegno dei dirigenti per i superiori gerarchici e la correlazione fra processi a sostegno dei dirigenti e processi direttivi variano notevolmente nei vari dipartimenti e Uffici. I superiori gerarchici si concentrano spesso sui compiti principali e delegano in larga misura (talvolta in misura eccessiva) la direzione dei settori trasversali.
- Correlazione fra processi a livello strategico e processi a livello di risorse (processi integrati)
È necessario intervenire in tutti i dipartimenti. Nel gestire gli Uffici non si mettono quasi mai in correlazione i processi della pianificazione finanziaria e quelli della pianificazione strategica né si rapportano sistematicamente questi processi con la pianificazione strategica delle risorse.
- Uffici GEMAP / Uffici gestiti in modo tradizionale
L'esame ha mostrato chiaramente che gli Uffici gestiti secondo i principi GEMAP correlano in modo esemplare i propri processi armonizzando in tal modo le strategie e i mandati di prestazione. Questa è una buona base per approntare un sistema moderno di controlling. L'introduzione di GEMAP ha consentito di diffondere una maggiore consapevolezza per quanto riguarda l'impiego delle risorse e l'interdipendenza di obiettivi, adempimento dei compiti e mezzi finanziari. La maggior parte dei restanti Uffici dispone di processi a sostegno dei dirigenti che, pur funzionando bene, non sono correlati né fra loro né con i processi direttivi. Sono pochi gli Uffici che hanno processi volti ad armonizzare obiettivi e strategie come pure un controlling orientato verso questi processi.
- Diversa organizzazione del sostegno dei dirigenti
Si distinguono tre generi. Il sostegno dei dirigenti è presente e messo in atto laddove ci si avvale molto spesso di tale sostegno, laddove è necessaria la prossimità alla dirigenza e soprattutto a livello di dipartimento.

Il progetto ha fornito in molti casi l'occasione di creare valore aggiunto, ovvero di riorganizzare, aggiornare, completare o migliorare i processi esistenti e sovente di sviluppare nuovi processi. Un bilancio rallegrante.

La qualità della documentazione relativa all'esame dei processi è nel complesso buona. È emersa tuttavia la necessità di apportare miglioramenti mirati. L'allegato 2 al presente rapporto finale contiene le rispettive raccomandazioni.

2.1.6.5 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Il mandato del Consiglio federale è adempiuto. D'intesa con i dipartimenti (CSG, CRU), si è rinunciato ad esaminare i processi nel settore delle risorse umane, poiché nel contempo era in fase di attuazione il PT 2 RU1. Per quanto riguarda la richiesta della CSG, è stata elaborata una serie di indicatori. L'organizzazione che succede al gruppo principale della Rif 05/07 rileverà gli indicatori auspicati, in collaborazione con i dipartimenti.

2.1.6.6 Contributo al miglioramento delle finanze

Per questo progetto parziale non erano né sono previsti contributi sostanziali destinati al miglioramento delle finanze federali. Il potenziale di ottimizzazione resta interamente a disposizione dei dipartimenti. In tal modo, questi possono estendere il proprio margine di manovra, ad esempio in vista dell'adempimento di nuovi compiti, senza dover richiedere ulteriori risorse umane. L'esame delle strutture di sostegno dei dirigenti contribuisce così indirettamente al miglioramento delle finanze federali.

2.1.6.7 Attuazione successiva e rischi

È previsto che i dipartimenti concretizzino per conto proprio e sotto la propria responsabilità i risultati emersi dall'esame delle strutture di sostegno dei dirigenti.

2.2 PT 2 RU1 Ottimizzazione

2.2.1 Situazione all'avvio del progetto

Il management delle risorse umane presenta un potenziale di ottimizzazione in diversi ambiti, ad esempio nella definizione dei ruoli dello stesso management del personale e dei suoi vari organi, nella ripartizione dei compiti a livello di Confederazione, dipartimenti e Uffici, nella politica salariale, nonché nello sviluppo del personale e dell'organizzazione.

Per risanare le finanze della Confederazione, si devono intensificare gli sforzi anche nel quadro del management delle risorse umane. Numerosi interventi parlamentari hanno sollevato nuovamente diversi interrogativi in merito al management delle risorse umane, alla sua organizzazione e redditività. È stato necessario riesaminare il management delle risorse umane nel quadro dei mandati conferiti dal Consiglio federale (Preventivo 2005, Piano finanziario 2006-2008).

2.2.2 Obiettivi

Si trattava di:

- strutturare in modo efficiente il management delle risorse umane a tutti i livelli, eliminare i doppioni e sfruttare maggiormente le attività che producono plusvalore;
- verificare compiti, competenze e responsabilità per poi attribuirli in modo coerente e orientato verso i processi, riunire e snellire i compiti centrali, rafforzare la responsabilità decentrata dell'attuazione;
- definire un concetto uniforme per il management delle risorse umane con standard relativi alla qualità e alle prestazioni;
- definire in modo uniforme il quoziente del personale e fissare un valore basso per tale quoziente;
- fare in modo che il management delle risorse umane rappresenti un valore aggiunto per il successo dell'impresa Amministrazione federale.

A tal fine, occorre in particolare:

- aumentare l'effettività, l'efficienza e la professionalità nel management delle risorse umane e quindi l'efficienza del management delle risorse umane e la soddisfazione dei gruppi d'interesse;
- procedere a una verifica di compiti, competenze e responsabilità a tutti i livelli (Confederazione, dipartimenti, Uffici) e attribuirli in modo chiaro secondo il principio della sussidiarietà;
- poter gestire il management delle risorse umane mediante un controlling efficace.

2.2.3 Decisioni del Consiglio federale

Il 29 novembre del 2006 il Consiglio federale ha dato il via alla revisione delle basi normative (legge sul personale federale e atti normativi afferenti) e delineato il futuro management del personale. Con queste decisioni esso ha fissato le linee direttive della futura politica della Confederazione in materia di personale, dell'organizzazione del management del personale, della trasformazione dell'UFPER in un centro di competenza strategico per la politica del personale, della riorganizzazione della formazione e del perfezionamento professionali nonché della composizione quantitativa dei servizi specializzati RU; in questo contesto, il Consiglio federale ha tra l'altro stabilito a 1,1 il cosiddetto quoziente del personale.

Il 16 maggio del 2007 il Consiglio federale ha definito le priorità della politica del personale e congelato sino al 2010 il progetto per l'elaborazione di un nuovo sistema retributivo basato su fasce salariali.

2.2.4 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Il DFF intende sottoporre al Consiglio federale nel primo trimestre del 2008 i nuovi processi nel settore del personale come pure i compiti, le competenze e le responsabilità nell'ambito del management del personale della Confederazione nonché l'istituzione di un centro a livello di Confederazione, integrato nell'UFPER, per la formazione in materia di competenza personale, competenza sociale, competenza metodologica e competenza dirigenziale.

In tal modo, si sono create le basi necessarie per il conseguimento degli obiettivi.

2.2.5 Contributo al miglioramento delle finanze federali

La riduzione del quoziente del personale permette di ottenere miglioramenti quantificabili in circa 20 milioni di franchi all'anno.

2.2.6 Attuazione successiva e rischi

La decisione del Consiglio federale relativa al concetto e all'attuazione di un nuovo management del personale, attesa nel primo trimestre del 2008, mette in moto un processo che nell'ottica attuale potrà concludersi alla fine del 2010, fatta eccezione per alcune attività come l'ampliamento degli strumenti informatici. Anche la riorganizzazione della formazione e del perfezionamento professionali genera un processo impegnativo e richiede un periodo di preparazione di circa un anno.

A tal fine sarà essenziale che il Consiglio federale e i dipartimenti realizzino effettivamente la nuova strategia RU e i quadri dirigenti siano preparati per assumere, come previsto, un ruolo attivo nella gestione del personale. I rischi sussistono se si rinviando o non si effettuano gli investimenti negli strumenti informatici (employee self services o management self services).

Se il datore di lavoro Confederazione deve rimanere competitivo e addirittura diventare più attrattivo, occorrono, oltre a un cambiamento culturale a livello di Consiglio federale, un sistema retributivo flessibile e orientato verso le prestazioni che promuova sia il percorso di carriera classico sia quello specifico. Numerose amministrazioni in Svizzera hanno introdotto sistemi moderni a fasce salariali che consentono di garantire in modo duraturo l'impiego di giovani leve con una formazione di elevata qualità. L'ordinamento vigente in seno all'Amministrazione federale rende sempre più difficile reclutare collaboratori qualificati, in particolare quadri di livello alto e quadri superiori come pure quadri negli ambiti tecnici e delle scienze naturali. È chiaro che non è possibile introdurre un nuovo sistema retributivo a costo zero. Tuttavia, esso costituisce una delle principali premesse per offrire anche ai giovani collaboratori condizioni di lavoro attrattive.

2.3 PT 3 RU2 Densità normativa

2.3.1 Situazione all'avvio del progetto

La procedure e gli iter nel diritto del personale sono spesso complessi, richiedono tempi lunghi e restringono eccessivamente e inutilmente il margine di manovra del datore di lavoro Confederazione. Anche in casi giustificati è quindi difficile e costoso effettuare modifiche contrattuali o separarsi da collaboratori. Questo è uno svantaggio concorrenziale rispetto al settore privato.

2.3.2 Obiettivi

Si trattava di:

- elaborare una nuova concezione del diritto del personale e ridurre la densità normativa;
- verificare se, e in quale misura, dovevano essere riprese le disposizioni del codice delle obbligazioni.

A tal fine, occorre in particolare

- semplificare processi e procedure e consentire decisioni più rapide;
- fornire al datore di lavoro Confederazione la necessaria flessibilità e al contempo garantire la certezza del diritto per i collaboratori;
- fare in modo che la Confederazione rimanesse competitiva sul mercato del lavoro.

2.3.3 Decisioni del Consiglio federale

Il 29 novembre del 2006 il Consiglio federale ha dato l'incarico di elaborare un avamprogetto di revisione della legge sul personale federale e, dopo la consultazione delle parti sociali, di presentargli detto avamprogetto per avviare la relativa procedura di consultazione.

2.3.4 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Si prevede che l'avamprogetto per la consultazione sarà presentato al Consiglio federale nel corso del primo trimestre del 2008.

In tal modo, si sono create le basi necessarie per il conseguimento degli obiettivi.

2.3.5 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Non erano previsti contributi di questo PT al miglioramento delle finanze federali.

2.3.6 Attuazione successiva e rischi

La procedura di consultazione è prevista nell'estate del 2008. Il messaggio e la proposta all'attenzione delle Camere federali dovrebbero essere sottoposti al Consiglio federale alla fine del 2008. Il Parlamento discuterà e adotterà la proposta nel 2009, sicché l'entrata in vigore potrebbe avvenire nel 2010. Bisognerà vedere se le associazioni del personale sosterranno la revisione.

2.4 PT 4 Doppioni

2.4.1 Situazione all'avvio del progetto

A livello federale esiste un numero considerevole di doppioni: all'interno dei dipartimenti, a livello inter-dipartimentale e con altre organizzazioni pubbliche e private. Il Consiglio federale ha dato il via all'attuazione di dieci dei trenta progetti parziali previsti inizialmente.

Progetto parziale (PP)	Breve descrizione del problema
Misure in materia di diritto del lavoro	Dualismo normativo, protezione della salute al posto di lavoro (legge sul lavoro e legge sull'assicurazione contro gli infortuni)
Relazioni con l'estero	Garantire la coerenza e il coordinamento delle relazioni con l'estero
Diritto dei prodotti chimici	Riduzione del numero di organi di notifica, servizi di omologazione e servizi di valutazione
Media elettronici	Esame della necessità di istituire un fornitore di servizi centrale
Valutazioni dei Paesi	Diversi servizi federali effettuano le valutazioni dei Paesi / coordinamento
Accompagnamento legislativo	Doppioni tra la Cancelleria federale e l'Ufficio federale di giustizia
Sicurezza delle persone, delle informazioni e delle opere	Esame della necessità di istituire un servizio centrale a livello di Confederazione responsabile della sicurezza integrale
Servizio dei trasporti / mobilità	Coordinamento in seno alla Confederazione della mobilità e dei compiti relativi ai trasporti
Sicurezza del traffico	Eliminazione dei doppioni, coordinamento delle campagne sulla sicurezza del traffico
Aiuto economico e allo sviluppo	Doppioni tra la DSC e la SECO, accorpamento o focalizzazione sulle competenze principali

2.4.2 Obiettivi

Si trattava di riconoscere e analizzare doppioni importanti, elaborare proposte per la loro eliminazione e, in caso di doppioni voluti dalla politica, ottimizzare la collaborazione.

2.4.3 Decisioni del Consiglio federale

- Progetto parziale Misure in materia di diritto del lavoro: il 31 ottobre del 2007, il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale come pure del rapporto finale del delegato. In vista del messaggio che dovrà essere elaborato per la fine del 2009, il DFE è stato incaricato di presentare, in collaborazione con il DFI, entro la metà del 2008 un documento interlocutorio al Consiglio federale che permetta di chiarire le questioni legate all'eliminazione del dualismo normativo che caratterizza la legge sul lavoro e la legge sull'assicurazione contro gli infortuni.
- Progetto parziale Sicurezza del traffico: il 30 maggio del 2007, il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale come pure del rapporto finale del delegato e sciolto il gruppo di lavoro. Il progetto trasversale ha consentito di migliorare la collaborazione tra i partner coinvolti nella sicurezza del traffico e di conseguenza permetterà di rafforzare le campagne condotte congiuntamente dai suddetti partner riguardanti la sicurezza del traffico (ad es. Via Secura).

Presumibilmente nel gennaio del 2008 il Consiglio federale deciderà in merito ai progetti parziali Relazioni con l'estero, Diritto dei prodotti chimici, Media elettronici, Valutazioni dei Paesi, Accompagnamento legislativo, Sicurezza delle persone, delle informazioni e delle opere, Servizio dei trasporti/mobilità, Aiuto economico e allo sviluppo.

2.4.4 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Lo stato di elaborazione raggiunto alla fine del 2007 è descritto in dettaglio nell'allegato 3. Alcuni progetti parziali potranno essere ultimati; tuttavia, l'attuazione della maggior parte degli altri progetti parziali richiederà tempi più lunghi, in particolare nei casi in cui occorre apportare modifiche legislative.

2.4.5 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Nell'ottica attuale, i miglioramenti conseguiti possono essere quantificati in circa 20 milioni di franchi.

2.4.6 Attuazione successiva e rischi

I lavori che bisogna ancora svolgere e la data presumibile di conclusione del progetto parziale sono indicati in dettaglio nell'allegato 3.

Nel corso dei lavori, il gruppo di lavoro interdipartimentale ha constatato che non vi è una manifestazione uniforme della volontà dei partecipanti di sviluppare una collaborazione costruttiva e innovativa. Spesso è più importante mantenere lo status quo, introducendo miglioramenti marginali, che proporre soluzioni globali. Sussiste quindi il rischio che, con lo scioglimento dell'organizzazione superiore del progetto della Rif 05/07, gli obiettivi prefissati non siano più perseguiti con coerenza dai partecipanti.

2.5 PT 5 Acquisti

2.5.1 Situazione all'avvio del progetto

A livello di Confederazione vi sono oltre 40 servizi d'acquisto. Mancano le basi giuridiche per procedere a una centralizzazione degli acquisti, la statistica degli acquisti relativa all'intera Amministrazione federale è lacunosa, non vi è trasparenza per quanto riguarda il volume degli acquisti e non sono disponibili né strumenti informatici idonei a gestire contratti e fornitori né strumenti di reporting e controlling che rendano possibile una gestione strategica globale.

2.5.2 Obiettivi

Si trattava di

- ridurre a due il numero dei servizi d'acquisto;

- semplificare e uniformare i processi d'acquisto;
- introdurre una statistica uniforme degli acquisti;
- rafforzare la posizione del cliente Confederazione sul mercato e quindi conseguire notevoli risparmi.

2.5.3 Decisioni del Consiglio federale

Il 29 novembre del 2006 il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (Org-OAPub) e l'ha messa in vigore il 1° gennaio 2007. Mediante quest'ordinanza si conferisce il mandato di istituire due servizi d'acquisto centrali presso armasuisse e l'UFCL e di introdurre, sotto la direzione dell'AFF, una statistica degli acquisti uniforme a livello di Confederazione.

2.5.4 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

I lavori svolti finora in adempimento al mandato hanno consentito di raggiungere i seguenti risultati:

- attuazione dell'Org-OAPub;
- operatività del call center e della piattaforma Internet dei servizi centrali d'acquisto a disposizione dei servizi federali e dei fornitori;
- introduzione della statistica degli acquisti a livello di Confederazione e del codice CPV (Common Procurement Vocabulary, vocabolario comune per gli appalti pubblici) a partire dal 2008.

2.5.5 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Sulla base dei modelli di calcolo attuali, si ipotizza un potenziale di miglioramento di 10 milioni di franchi nel 2008 e di 20 milioni di franchi nel 2009. La cifra esatta potrà essere indicata solo dopo l'introduzione degli strumenti informatici necessari. Si può comunque supporre che i miglioramenti effettivi supereranno le stime dei modelli di calcolo.

2.5.6 Attuazione successiva e rischi

Il PT 5 dovrebbe essere ultimato alla fine del 2008. Sino ad allora, bisognerà mettere in atto il piano riguardante i servizi d'acquisto centrali e decentrati (compresi gli strumenti di reporting e controlling) e introdurre gli strumenti informatici necessari.

I rischi sono dovuti alla disponibilità dei dipartimenti e degli Uffici a trasferire i propri servizi d'acquisto nei due servizi centrali e a dotare questi ultimi del personale necessario. Inoltre, esiste un rischio di eccessiva burocratizzazione dei processi d'acquisto che saranno centralizzati.

2.6 PT 6 Semplificazione

2.6.1 Situazione all'avvio del progetto

Nel quadro della Rif 05/07, il 7 settembre del 2005 il Consiglio federale ha deciso di esaminare le procedure e gli inter interni all'Amministrazione federale. Un gruppo di progetto ha dapprima discusso le proposte di semplificazione inoltrategli e le ha illustrate in un rapporto finale. Le circa 30 proposte concrete di ottimizzazione sono state trasmesse per l'attuazione al Parlamento, al Consiglio federale e ai dipartimenti o integrate in altri progetti trasversali. L'allegato 4 fornisce una panoramica delle misure e del loro stato di attuazione.

2.6.2 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Le misure previste nel settore del personale (ad es. semplificazione dei reporting RU, riduzione del numero di direttive nel settore del personale, delega delle competenze ai dipartimenti, verifica dell'offerta di formazione, semplificazione del sistema di valutazione) produrranno i loro primi effetti solo dopo la realizzazione del PT 2 RU1.

Si sono elaborate due direttive volte a standardizzare la redazione di messaggi e rapporti e di conseguenza a sgravare l'Amministrazione. Il Consiglio federale ha respinto le proposte finalizzate a semplificare i suoi affari, poiché le ha ritenute inutili.

Anche al Parlamento è stato chiesto di contribuire alla semplificazione dei processi e delle procedure. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha esaminato le proposte per rendere efficienti gli iter parlamentari e ha infine deciso di non dar seguito a tali proposte. Per contro, essa si è prefissa di esaminare la legge sul Parlamento e il regolamento dell'Assemblea federale in vista della necessità di eventuali modifiche. Per le Commissioni della gestione, non sussistono margini di manovra per semplificare gli strumenti di pianificazione e di rendiconto (obiettivi annui/rapporto di gestione).

All'Archivio federale è stato chiesto di presentare proposte per ridurre il carico di lavoro necessario per l'archiviazione analogica (documenti cartacei). Poiché mancavano i dati di base, non sono state presentate proposte corrispondenti. Il 30 novembre del 2007, la Conferenza dei segretari generali si è espressa contro la prosecuzione di questo progetto parziale e ha deciso di regolamentare l'elaborazione dei documenti cartacei (in particolare quelli concernenti le vecchie pendenze) nel quadro del progetto relativo all'archiviazione elettronica (GEVER). Il delegato condivide la soluzione proposta.

2.6.3 Attuazione successiva e rischi

Lo scetticismo espresso nel rapporto sul progetto Semplificazione a proposito del potenziale di attuazione ha trovato conferma nel corso della riforma. Vi è poca disponibilità ad affrontare la questione della semplificazione. I motivi sono molteplici, tra cui le elevate esigenze delle autorità politiche e degli organi di vigilanza e controllo, il timore per la perdita del potere, la tendenza al perfezionismo e la mancanza di una cultura dell'errore. Le semplificazioni effettuate sinora sono modeste. Si è constatato che esse non possono essere realizzate in un colpo solo e nell'ambito di un singolo progetto. Il processo di semplificazione deve essere concepito in tutte le unità amministrative come un compito continuo e può essere sostenuto efficacemente attraverso una buona gestione delle idee coinvolgendo in tal modo i collaboratori. Nell'Amministrazione federale, le basi concettuali, giuridiche e tecniche necessarie a tal fine esistono, ma non vengono usate sistematicamente.

2.7 PT 7 Diritto federale

2.7.1 Situazione all'avvio del progetto

La raccolta delle leggi della Confederazione è caratterizzata da un'alta densità normativa e contiene in parte disposizioni inutili, inefficaci, inapplicate o ripetitive. In numerosi interventi parlamentari, il Consiglio federale è stato invitato ad occuparsi di questo tema e a sfolire il diritto federale. Il 3 maggio del 2006, ha deciso di avviare un progetto per sottoporre a verifica formale il diritto federale. Il mandato è finalizzato unicamente a sgravare la Raccolta sistematica del diritto federale (RS) da atti normativi manifestamente superflui. Simultaneamente l'Ufficio federale di giustizia e la Cancelleria federale sono stati incaricati di migliorare, d'intesa con gli organi parlamentari competenti, la qualità della legislazione futura.

2.7.2 Obiettivi

Si trattava di procedere a una deregolamentazione formale del diritto federale (soltimento in senso stretto) allo scopo di abrogare le norme divenute inapplicabili o sostituite con nuove norme come pure di eliminare le ripetizioni e le antinomie.

2.7.3 Decisioni del Consiglio federale e stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Il 22 agosto del 2007 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente l'aggiornamento formale del diritto federale. Esso propone di abrogare integralmente 31 atti normativi dell'Assemblea federale che hanno perso la loro importanza e di stralciare o adeguare singole disposizioni di 55 altri atti. Il Consiglio federale ha proceduto in modo analogo nel proprio settore di competenza, decidendo di abrogare 168 ordinanze proprie, dei dipartimenti, degli Uffici o di altri servizi della Confederazione, nonché di stralciare o adeguare complessivamente 214 articoli di altre 106 ordinanze. In questo modo, l'11 per cento dei circa 2000 atti normativi del diritto interno esaminati viene stralciato e l'8 per cento modificato. Nell'autunno del 2007, il messaggio è stato trasmesso al Parlamento. I dibattiti in seno alla Camera prioritaria sono previsti nel mese di dicembre del 2007, quelli in seno alla seconda Camera nella primavera dell'anno successivo.

2.7.4 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Per questo progetto non sono stati previsti contributi al miglioramento delle finanze federali.

2.7.5 Attuazione successiva e rischi

Il Consiglio federale ha respinto la verifica materiale del diritto federale. Ciò nondimeno il delegato è convinto che una verifica materiale sarebbe importante per assicurare in modo duraturo il miglioramento della qualità dell'attività legislativa. I benefici di siffatta verifica non possono essere quantificati in franchi. Un ordinamento giuridico flessibile, attuabile, chiaro e limitato all'essenziale semplifica però l'adempimento dei compiti statali e offre vantaggi anche ai privati.

2.8 PT 8 Biblioteche

2.8.1 Situazione all'avvio del progetto

A Berna e nei Comuni vicini, l'Amministrazione federale gestisce circa 44 biblioteche e servizi di documentazione (tra cui diverse biblioteche molto piccole) con 80 posti in organico e uscite per beni e servizi per circa 3,5 milioni l'anno.

2.8.2 Obiettivi

Si trattava di

- concentrare in un'unica sede le 24 biblioteche e servizi di documentazione presenti sulla piazza di Berna, con tutt'al più due o tre sedi decentrate;
- creare le premesse per l'integrazione successiva di altre biblioteche pubbliche;
- ottimizzare le prestazioni offerte al pubblico e all'Amministrazione;
- conseguire risparmi considerevoli (personale: 25 %, beni e servizi: 20 %).

2.8.3 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

Al 31 dicembre del 2007 le sedi delle biblioteche erano 16. Le biblioteche di tre dipartimenti erano state trasferite integralmente (DATEC, DFF, DDPS). Il cambiamento di nome in «Biblioteca am Guisanplatz» (BiG) ha avuto luogo il 26 ottobre del 2007.

2.8.4 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Gli obiettivi fissati per il miglioramento delle finanze federali hanno potuto essere raggiunti.

2.8.5 Attuazione successiva e rischi

Il processo previsto di concentrazione e conseguente trasferimento delle restanti 13 sedi nella Biblioteca am Guisanplatz si concluderà entro il mese di marzo del 2010. Attualmente è in esame la possibilità di prevedere tre sedi decentrate. Il passaggio della rete Alexandria dalla Cancelleria federale al DDPS è previsto il 1° gennaio 2009. L'acquisto di un nuovo ed efficiente software per le biblioteche sarà oggetto di un progetto Hermes. Le condizioni per l'integrazione successiva di altre biblioteche pubbliche (ad es. quelle delle università e dei PF) sono state create.

Non tutti i dipartimenti mostrano la stessa disponibilità a collaborare. In parte vi sono evidenti resistenze.

2.9 PT 9 Commissioni extraparlamentari

2.9.1 Situazione all'avvio del progetto

Le commissioni extraparlamentari sono un organo di milizia dell'Amministrazione federale. Una visione d'insieme esiste unicamente per le commissioni istituite a livello di Consiglio federale, ma non per quelle a livello di dipartimento e di Ufficio. Mancano altresì criteri per la costituzione e l'insediamento delle commissioni. La competenza per costituire le commissioni è ripartita tra il Parlamento, il Consiglio federale e l'Amministrazione.

2.9.2 Obiettivi

Si trattava di verificare, sulla base di criteri chiaramente definiti, le competenze del Consiglio federale nel campo della soppressione delle commissioni extraparlamentari previste dalla legge e di esaminare

le commissioni esistenti. Bisognava inoltre creare trasparenza sui compiti e sui costi delle commissioni ed emanare una normativa per l'incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a commissioni extraparlamentari. Occorreva in particolare

- esaminare la necessità delle commissioni extraparlamentari sulla base di criteri definiti e ridurre il loro numero nel settore di competenza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale;
- effettuare gli adeguamenti necessari delle basi giuridiche.

2.9.3 Decisioni del Consiglio federale

Il 5 luglio del 2006, il Consiglio federale ha tra l'altro preso conoscenza dei criteri adottati per la verifica delle commissioni extraparlamentari e incaricato i dipartimenti di esaminare le commissioni extraparlamentari loro aggregate perseguendo un obiettivo di riduzione del 30 per cento. Il Consiglio federale ha inoltre deciso che l'istituzione di commissioni extraparlamentari permanenti rientra unicamente nella sua competenza, in quella dei dipartimenti e della Cancelleria federale e che questa competenza non può essere delegata a unità subordinate. Le commissioni extraparlamentari permanenti istituite attualmente a livello di Ufficio andrebbero soppresse o portate a livello di dipartimento, purché sia provata la loro necessità. Il Consiglio federale ha quindi conferito l'incarico di apportare gli adeguamenti necessari alle basi giuridiche.

Il 29 novembre del 2006, il Consiglio federale ha tra l'altro approvato tutte le proposte di soppressione delle commissioni extraparlamentari avanzate dai dipartimenti, eccetto una. Dato che l'obiettivo del 30 per cento non era stato interamente raggiunto, esso ha incaricato di eliminare o raggruppare ulteriori commissioni nel quadro del rinnovo integrale delle commissioni extraparlamentari. Il Consiglio federale ha infine avviato la procedura di consultazione concernente la revisione della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

Il 12 settembre del 2007, il Consiglio federale ha tra l'altro licenziato il messaggio e il disegno di modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione come pure altri atti normativi e adottato l'ordinanza concernente l'abrogazione e l'adeguamento di ordinanze nell'ambito del riordinamento delle commissioni extraparlamentari.

2.9.4 Stato raggiunto presumibilmente al 31 dicembre 2007

L'obiettivo di ridurre del 30 per cento il numero di commissioni extraparlamentari è stato pienamente raggiunto, gli adeguamenti necessari delle basi giuridiche sono decisi o approvati all'attenzione del Parlamento.

Il 28 novembre del 2007, il Consiglio federale ha nominato i membri delle restanti commissioni extraparlamentari nel quadro del rinnovo integrale di tali commissioni.

2.9.5 Contributo al miglioramento delle finanze federali

Contrariamente alle prime ipotesi, la soppressione delle commissioni extraparlamentari non ha prodotto miglioramenti significativi delle finanze federali. La ragione risiede nel fatto che le commissioni soppresse non causavano costi eccessivi, non disponevano di regola di segreterie proprie e/o talvolta non venivano più impiegate da anni e spesso non avevano a disposizione budget speciali.

2.9.6 Attuazione successiva e rischi

Non si profilano rischi particolari legati alla revisione della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

3 Progetti dipartimentali (PD)

Il 7 settembre del 2005, il Consiglio federale ha preso conoscenza di 25 progetti dipartimentali che dovevano essere attuati nel quadro del progetto Rif 05/07, sotto la direzione e la responsabilità dei singoli dipartimenti. Il progetto dipartimentale del DDPS concernente gli acquisti è stato integrato nel PT 5, per cui rimanevano 24 progetti dipartimentali da elaborare. L'accompagnamento dei progetti

dipartimentali da parte della Rif 05/07 è stato limitato, come previsto dal mandato, a una rendicontazione e a un monitoraggio (semestrale).

L'allegato 5 fornisce una panoramica sotto forma di tabella dei progetti dipartimentali, con lo stato attuale e la valutazione. Nel frattempo si sono conclusi dieci progetti dipartimentali, altri sei sono valutati in maniera piuttosto critica, perlomeno sul piano del rispetto delle scadenze. Tre progetti dipartimentali sono stati congelati nel corso dei lavori o riavviati a seguito di nuove condizioni quadro. I cinque progetti restanti sono in fase di attuazione.

Il progetto dipartimentale «Centro di servizi condiviso della Confederazione (progetto pilota DFF)» riveste un'importanza particolare ed è stato avviato sulla base di uno studio di fattibilità. La creazione di un Centro di servizi condiviso nei settori Finanze e Risorse umane permetterebbe di fornire a livello centrale molte prestazioni di supporto e di realizzare risparmi considerevoli. Anche le stime più caute indicano un potenziale di ottimizzazione del 20 per cento circa. Dopo numerosi chiarimenti, nell'autunno del 2007 sono stati resi operativi i due Centri di servizi condivisi dei settori Finanze e Risorse Umane. Essi forniscono prestazioni a favore dell'UFCL in quanto Ufficio pilota sulla base di modelli di processi teorici e di Service Level Agreement. La migrazione delle altre unità amministrative del DFF è effettuata nel 2008 conformemente al piano di attuazione.

Se l'esito del progetto pilota condotto nel DFF è positivo e convincente sul piano della qualità e dei costi, altri dipartimenti e unità amministrative potrebbero trarre vantaggio dalle esperienze fatte in seno al DFF e adottare il modello del Centro di servizi condiviso.

4 Miglioramenti delle finanze federali

4.1 Situazione iniziale

La Rif 05/07 non era né è in primo luogo un programma di risparmio, bensì un programma di riforma che persegue obiettivi duraturi. Il Parlamento ha tuttavia vincolato il progetto a contributi concreti al miglioramento delle finanze federali (30 mio. fr. nel 2007 e 40 mio. fr. dal 2008).

4.2 Stato

Nel complesso si constata che la Rif 05/07 consente, da un lato, di conseguire l'ottimizzazione duratura e a lungo termine dei processi e delle strutture che attualmente non può essere quantificata in via definitiva e, dall'altro, di realizzare miglioramenti concreti delle finanze federali. In questo contesto, il contributo principale è fornito dal PT 2, che prevede la riduzione del quoziente del personale, dal PT 4 (Doppioni) e dal PT 5 (Acquisti). I contributi al miglioramento delle finanze federali, richiesti dal Parlamento, saranno raggiunti. Per alcuni progetti trasversali, in particolare il progetto parziale «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti» del PT 1, il PT 3 (RU2 Legislazione sul personale) e il PT 7 (Verifica formale del diritto federale), non si era mai previsto di realizzare miglioramenti a breve termine delle finanze federali.

5 Costi della Rif 05/07

I progetti si sono attuati per quanto possibile impiegando il personale della Confederazione. Per la direzione del progetto e i progetti trasversali, il tetto dei costi è stato fissato a complessivamente 8,45 milioni di franchi nel periodo 2005-2007. Questo importo è stato utilizzato solo parzialmente. I costi del progetto sono ammontati a 4 milioni di franchi.

I costi del progetto sono compensati dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale nell'ambito del normale budget. Le spese dei progetti dipartimentali sono a carico del budget ordinario dei dipartimenti.

6 Organizzazione preposta all'attuazione

6.1 Compiti

Alcuni progetti della Riforma dell'Amministrazione federale Rif 05/07 non potranno essere conclusi o attuati entro la fine del 2007. Sarà dunque necessario garantire la loro prosecuzione e attuazione.

Essi concernono

- il controlling dell'attuazione (piano delle scadenze e delle attività);
- la rielaborazione concettuale nei settori parziali;
- la gestione strategica e il coordinamento;
- il controlling del miglioramento delle finanze federali;
- l'informazione e la consultazione della Conferenza dei segretari generali;
- la preparazione della documentazione per le proposte destinate al Consiglio federale;
- il monitoraggio dei progetti dipartimentali non conclusi;
- l'archiviazione della documentazione relativa ai progetti;
- il rapporto finale del 2008.

6.2 Organizzazione

Mediante il decreto federale del 30 ottobre 2007 sono stati messi a disposizione dell'organizzazione preposta all'attuazione 200 posti percentuali per il disbrigo dei lavori successivi (dall'1.01.2008 fino al 30.06.2008).

Il gruppo che si occupa dell'attuazione è costituito da Christian Schlapbach (responsabile), Felizitas Arnold (direttrice del progetto) e Flurina Schaffer (assistente).

7 Indicazioni concernenti il progetto Riorganizzazione dei dipartimenti

Nell'ambito della Rif 05/07 sono state proposte diverse soluzioni in vari settori, che potranno essere prese in considerazione nella prossima riforma dei dipartimenti. Si tratta essenzialmente di progetti parziali del PT 4 Doppioni. Se per i progetti parziali Diritto dei prodotti chimici (istituzione di un nuovo Ufficio federale) e Aiuto economico e allo sviluppo (accorpamento o focalizzazione sui compiti principali) potranno essere determinati ai fini dell'attribuzione a un certo dipartimento le considerazioni di carattere politico, per gli altri progetti parziali l'accento sarà posto su considerazioni che riguardano l'organizzazione. L'allegato 6 fornisce una panoramica di questi progetti.

B Costatazioni

8 Costatazioni essenziali

8.1 Risultato della riforma

Il progetto di riforma Rif 05/07, che persegue obiettivi pragmatici fissati dal Consiglio federale sulla base delle proposte del delegato, può essere definito un successo anche se i dipartimenti lo hanno accettato e sostenuto in modo diverso. Ha giocato a suo sfavore la correlazione tra mandato della riforma e mandato di risparmio del Parlamento facendo sì che la riforma fosse considerata un ulteriore esercizio di risparmio in molte parti dell'Amministrazione. Malgrado ciò, in stretta collaborazione con la direzione del progetto, i dipartimenti e gli Uffici, si sono raggiunti risultati concreti e misurabili che assicurano un incremento duraturo dell'efficienza ed effetti di ottimizzazione. I contributi al miglioramento delle finanze federali, richiesti dal Parlamento, sono raggiunti; gli effetti duraturi generati dalla riforma consentiranno di aumentare il contributo.

I principali risultati positivi della riforma sono:

- notevole potenziale di ottimizzazione per i dipartimenti e gli Uffici nonché nuove conoscenze in merito alla direzione grazie all'esame sistematico delle strutture di sostegno dei dirigenti;
- introduzione di una nuova strategia RU e maggior decentramento delle responsabilità nei dipartimenti e negli Uffici, nuovo orientamento e ridimensionamento dell'UFPER nonché riduzione del quoziente del personale;
- snellimento e semplificazione della legislazione sul personale;
- creazione delle basi decisionali del Consiglio federale per eliminare dieci doppioni importanti;
- introduzione di un'organizzazione centrale degli acquisti e rafforzamento della posizione del cliente Confederazione sul mercato come pure semplificazione della procedura d'acquisto;

- centralizzazione delle biblioteche e dei servizi di documentazione nonché ottimizzazione delle prestazioni fornite dalle biblioteche;
- riduzione del numero delle commissioni extraparlamentari vincolata a una regolamentazione futura più restrittiva;
- attuazione di 24, in parte importanti, progetti dipartimentali.

Il progetto globale mostra già attualmente un rapporto costi-benefici favorevole, destinato a migliorare ulteriormente quanto tutti i progetti non ancora conclusi saranno attuati come previsto.

L'obiettivo fissato dal Parlamento di rafforzare la direzione politica e l'obiettivo concettuale del delegato di avviare un movimento di riforma, ossia un vero e proprio rinnovamento, sotto la guida e con la partecipazione del Consiglio federale, non hanno potuto essere raggiunti. Per quanto riguarda il primo obiettivo, sono venute meno la volontà e la disponibilità del Consiglio federale a mettere in discussione i propri processi dirigenziali e decisionali. Questi obiettivi devono essere nuovamente considerati a breve termine nel quadro della prossima riforma dei dipartimenti e a medio termine nell'ambito della riforma del Parlamento e del Governo. L'obiettivo di dare inizio a un «movimento di riforma» è scaturito da una valutazione eccessivamente ottimistica del delegato. La divisione dipartimentale come pure la molteplicità dei compiti assunti dai dipartimenti e dagli Uffici rendono quasi impossibile attuare riforme di ampia portata in tutta l'Amministrazione federale. Bisogna piuttosto creare le condizioni per uno sviluppo continuo e dinamico delle unità amministrative fornendo linee di orientamento a livello di Confederazione (strategia del Consiglio federale, obiettivi a lungo termine, modello di direzione e gestione sulla base del New Public Management, strategia RU uniforme, sistema retributivo flessibile e orientato verso le prestazioni).

8.2 Stato, efficienza e direzione dell'Amministrazione

Le asserzioni riguardanti lo stato, l'efficienza e la direzione dell'Amministrazione sono basate sulle osservazioni del delegato e del suo gruppo durante un periodo di circa tre anni, sulle numerose interviste fatte all'inizio e alla fine del progetto, sui risultati del progetto trasversale «Direzione», in particolare del progetto parziale «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti», nonché sul breve studio condotto nel luglio del 2007 dal centro di competenza del Public Management dell'università di Berna (allegato 1).

La situazione dell'Amministrazione federale è nel complesso buona. È ben gestita a livello di Uffici, anche se le condizioni quadro non sono sempre favorevoli, mentre è gestita in maniera molto diversa a livello di dipartimenti. I direttori costituiscono, unitamente ai propri collaboratori che dimostrano competenza e impegno, l'elemento portante e stabile dell'Amministrazione. Nel confronto internazionale e nazionale, l'Amministrazione federale si conferma tra le migliori secondo il delegato. Numerosi processi di riforma e di cambiamento pesano sulla produttività dell'Amministrazione, ma nello stesso tempo rappresentano per quest'ultima una sfida a confrontarsi di continuo con i nuovi sviluppi e contribuiscono a migliorare la produttività, l'efficienza e la qualità. I progetti di riforma mostrano che in diversi settori sussiste ancora potenziale di ottimizzazione. Per contro, vi sono settori in cui le risorse sono scarse e la qualità è compromessa. Non sono pertinenti le affermazioni, peraltro infondate e ripetute continuamente, secondo cui l'Amministrazione federale potrebbe essere snellita in modo sostanziale anche senza rinunciare all'adempimento di determinati compiti. Il delegato è convinto che in futuro non sarà più possibile conseguire risparmi mediante tagli lineari, un metodo non differenziato e utilizzato spesso finora, oppure, a prescindere dalla sua impostazione, mediante la cosiddetta «simmetria dei sacrifici». In caso contrario si pregiudica la produttività dell'Amministrazione. Occorre un piano di rinuncia a determinati compiti, basato su una strategia del Consiglio federale, che indichi in modo chiaro dove si devono effettuare concretamente le rinunce e le riduzioni e quali effetti di risparmio si vogliono ottenere.

Nell'ambito del progetto «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti», è stato elaborato il potenziale concreto di ottimizzazione per i dipartimenti e gli Uffici e sono state formulate le rispettive raccomandazioni. In generale si constata che in molti casi mancano una correlazione tra processi strategici e processi nei settori delle finanze, dell'informatica e del personale e quindi una pianificazione integrata delle finanze e dei compiti. Risulta invece completamente diversa e in parte insufficiente

l'impostazione degli strumenti di controlling nei dipartimenti e negli Uffici. In questo contesto gli Uffici GEMAP e gli Uffici che orientano il proprio operato verso i principi GEMAP sono un esempio da seguire. Nei suddetti Uffici i processi dirigenziali e quelli a sostegno dei dirigenti sono di regola correlati.

8.3 Nuovo modello di gestione e di direzione

Dal progetto «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti» e dal breve studio dell'università di Berna (allegato 1) come pure dalle interviste del delegato con i direttori è emersa la necessità di introdurre nell'Amministrazione un nuovo modello ad hoc di direzione, sulla base dei principi GEMAP e delle esperienze fatte con il New Public Management. Gli elementi di un siffatto modello adattato alle esigenze particolari dell'Amministrazione federale potrebbero essere:

- i mandati di prestazione a livello di dipartimenti e di Uffici con obiettivi misurabili;
- la pianificazione integrata di finanze e compiti;
- i budget per gruppi di prestazioni;
- un controlling correlato tra finanze e prestazioni a tutti i livelli, in particolare a livello di Consiglio federale;
- una strategia RU moderna (già messa in atto dal Consiglio federale) e un sistema retributivo flessibile e orientato verso le prestazioni;
- l'attuazione integrale del Nuovo modello contabile (NMC).

I suddetti strumenti sono in parte già introdotti nell'Amministrazione federale. Nel DATEC, in particolare, tre Uffici su sette hanno già lo statuto di Uffici GEMAP. Dato che la segreteria generale e gli altri Uffici lavorano generalmente secondo i principi GEMAP, il DATEC sarebbe adatto per un progetto pilota a livello di dipartimento. Il delegato raccomanda di prendere in esame questa possibilità.

8.4 Direzione da parte del Consiglio federale

Il Consiglio federale non esercita praticamente la direzione dell'Amministrazione in quanto autorità collegiale. I contatti tra il Collegio governativo e i quadri superiori dell'Amministrazione sono pressoché inesistenti. Tutti i livelli dell'Amministrazione, in particolare anche i direttori, percepiscono negativamente l'insufficiente riconoscimento e apprezzamento del Consiglio federale per le prestazioni che essi forniscono. In questo contesto, il Consiglio federale potrebbe favorire con misure opportune la motivazione dei collaboratori e rafforzare verso l'esterno l'attrattiva e la reputazione dell'Amministrazione.

La Rif 05/07 fornisce ulteriori indicazioni in merito alla direzione esercitata dal Consiglio federale:

- la Conferenza dei segretari generali è uno strumento di coordinamento e direzione di cui il Consiglio federale dispone e che, secondo la maggioranza delle segreterie generali e il delegato, potrebbe essere impiegato in modo più efficiente e con maggiore frequenza rispetto ad oggi. In tal modo, sarebbe ipotizzabile attribuire alla Conferenza dei segretari generali nuovi compiti ed eventualmente anche competenze (esclusive), ad esempio nell'ambito della gestione strategica dell'informatica e del coordinamento di progetti dipartimentali di riforma e di sviluppo.
- I rapporti di revisione e le raccomandazioni del Controllo federale delle finanze rappresentano un eccellente strumento di controlling e di direzione, che il Consiglio federale e i dipartimenti dovrebbero utilizzare in misura maggiore. In particolare le raccomandazioni dovrebbe essere attuate in modo sistematico.
- Il progetto trasversale Semplificazioni indica le modalità per sgravare e rafforzare il Consiglio federale in quanto autorità collegiale. Esso concerne in particolare la preparazione e lo svolgimento delle sedute del Consiglio federale come pure lo svolgimento delle sedute speciali. Con un allestimento all'avanguardia della sala del Consiglio federale, l'utilizzo di tecniche moderne di direzione, una procedura semplificata di corapporto e di consultazione degli Uffici nonché con il ricorso mirato a esperti interni ed esterni, che preparano in modo preciso e rapido le fattispecie complicate, il Consiglio federale potrebbe lavorare con maggiore efficienza. Sedute speciali di più giorni tenute in un luogo isolato, consentirebbero di discutere, con la distanza e la tranquillità necessarie, le questioni di principio riguardanti lo Stato e l'Amministrazione.

È fondamentale che il Consiglio federale faccia propri tutti i grandi progetti futuri di riforma e sviluppo, ne assuma la direzione e la leadership e che uno dei suoi membri li sottoponga con regolarità al Col-

legio definendo le priorità.

9 Sospensione della riforma

L'Amministrazione si trova in un continuo processo di cambiamento, influenzata da ottimizzazioni interne, obiettivi di risparmio, nuovi compiti e progetti di riforma di livello superiore. Finora essa ha adempiuto tutti questi compiti oltre ai compiti principali. Ora però l'Amministrazione ha bisogno di tempo per attuare i progetti in corso, per consolidarsi e prepararsi allo svolgimento di nuovi compiti. Il delegato propone pertanto di rinunciare nella legislatura 2008/2011 a nuovi progetti dipartimentali.

10 Strategia

La fase di consolidamento a livello operativo offrirebbe al Consiglio federale l'occasione di sviluppare una visione dell'Amministrazione federale («Amministrazione 2020») da cui ricavare una strategia e tradurla in obiettivi a lungo termine. Su questa base sarebbe poi possibile affrontare sistematicamente le fasi successive, in parte già pianificate, dello sviluppo del Governo e dell'Amministrazione.

La discussione prevista per il mese di febbraio del 2008 concernente la riorganizzazione dei dipartimenti e avente per oggetto i grandi temi della formazione, della sicurezza e della politica estera costituisce in questo senso una grande opportunità. Essa potrebbe anche contribuire a superare la compartimentazione dipartimentale attuale e a trattare i futuri compiti della Cancelleria federale e della Conferenza dei segretari generali.

11 Ristrutturazione degli Uffici

Se la riorganizzazione dei dipartimenti avrà successo, bisognerà procedere in una tappa successiva alla verifica delle strutture e della composizione degli Uffici federali. A tal fine, si potrebbe definire un numero minimo di forze dirigenti che permetta una certa autonomia nella conduzione e l'impiego di strumenti corrispondenti.

12 Riforma del Governo e del Parlamento

In una fase successiva occorrerebbe riprendere l'idea di una riforma della direzione dello Stato e le questioni ad essa legate e in parte già note quali:

- il numero di dipartimenti e di membri del Consiglio federale;
- le attribuzioni del presidente e il ruolo della Cancelleria federale;
- i nuovi strumenti per l'esercizio delle funzioni trasversali e l'adempimento di nuovi compiti;
- la collaborazione tra il Consiglio federale e il Parlamento;
- le dimensioni, la struttura e il metodo di lavoro del Parlamento.

13 Ufficio per le riforme

Per garantire che il Governo e l'Amministrazione mantengano una posizione di primo piano sulla scena internazionale e nazionale per quanto riguarda la cultura, la direzione, i processi e le strutture, occorre che gli specialisti delle scienze amministrative e della prassi procedano a osservazioni sistematiche. Dopodiché bisogna verificare l'applicabilità all'Amministrazione federale delle constatazioni fatte ed eventualmente metterle in atto nell'ambito di progetti ad hoc. A tale fine, sarebbe opportuno creare un ufficio per le riforme, indipendente dai dipartimenti, aggregato al presidente della Confederazione o alla Cancelleria federale, cui sarebbero attribuiti i seguenti compiti:

- l'osservazione e la valutazione degli sviluppi scientifici e della prassi in Svizzera e all'estero, in particolare delle possibilità di semplificazione e di sburocratizzazione;
- il sostegno del Consiglio federale nel mettere a punto un'ampia strategia di sviluppo a lungo termine dell'Amministrazione;
- l'elaborazione di progetti concreti di riforma e di sviluppo per il Consiglio federale e l'Amministrazione.

14 Parlamento

La collaborazione del Parlamento è di importanza decisiva per i grandi progetti futuri di riforma e di sviluppo e ciò sotto un duplice aspetto:

- partecipazione all'approntamento degli strumenti di direzione sulla base del New Public Management
Poiché l'introduzione nell'Amministrazione federale di un modello di direzione ad hoc basato sui principi GEMAP e del New Public Management ha importanti ripercussioni sull'attività di vigilanza del Parlamento, lo sviluppo di tale modello può avvenire unicamente in collaborazione con il Parlamento. Esso riguarda i mandati di prestazione, il preventivo globale e il preventivo per gruppi di prestazioni, ma anche la creazione di nuovi strumenti, ad esempio un piano finanziario integrato. Quest'ultimo consentirebbe di migliorare notevolmente il dispendioso processo di preventivazione in sede parlamentare senza limitare l'alta vigilanza del Parlamento.
- Una stretta collaborazione tra Governo e Parlamento potrebbe indurre quest'ultimo ad esaminare in modo critico i propri processi e le proprie strutture con l'obiettivo di sgravare il Governo e l'Amministrazione. In effetti, è vero che il Parlamento grava oltremodo l'Amministrazione di lavoro, in parte anche inutilmente.

15 Risultati quantitativi delle interviste con i direttori

Nel quadro del progetto «Esame delle strutture di sostegno dei dirigenti», il delegato ha intervistato quasi tutti i direttori (in alcuni casi i loro supplenti) rivolgendo loro le seguenti domande:

Domanda	Risposta/tema	Menzione
1. Qual è la sua richiesta più importante?	Maggiore apprezzamento da parte del Consiglio federale e del Parlamento.	17
	Maggiore influenza del Consiglio federale a livello di direzione.	8
	Nuovo sistema retributivo (competitività della Confederazione).	8
2. L'Amministrazione federale ha bisogno di un nuovo modello di direzione e gestione sulla base del New Public Management?	Sì, introduzione integrale.	30
	Solo gli strumenti (preventivo per gruppi di prestazioni, preventivo globale, controlling).	8
	No.	2
3. Sono percettibili i vantaggi del Nuovo modello contabile?	Sì.	5
	In parte, la tendenza è positiva.	11
	I vantaggi non sono ancora percettibili.	22
4. Sono percettibili gli effetti della nuova strategia RU (delega delle competenze, formazione, retribuzione)?	No.	11
	In parte.	12
	Sì.	3
5. In quale fase di sviluppo si trova il Suo Ufficio?	In continua trasformazione.	12
	In fase di trasformazione sino al 2007 e di consolidamento dal 2008.	15
	Continuità sino al 2007 e trasformazione dal 2008.	6
	Nessun cambiamento.	3

Le risposte relative al Nuovo modello contabile e all'ambito delle risorse umane mostrano che per garantire il successo dell'attuazione sono necessari maggiori sforzi da parte dei quadri.

C Raccomandazioni e proposte

16 Raccomandazioni

Per il Consiglio federale si formulano le seguenti raccomandazioni.

Direzione dello Stato

- Elaborare in seno al Consiglio federale una visione, una strategia e obiettivi a lungo termine per l'Amministrazione.
- Preparare l'avvio di una riforma del Governo e del Parlamento.
- Integrare i risultati della Rif 05/07 nelle discussioni concernenti la riorganizzazione dei dipartimenti e ridefinire i futuri compiti della Cancelleria federale e della Conferenza dei segretari generali.

Direzione dell'Amministrazione

- Istituire a livello di Confederazione processi per la definizione della strategia e degli obiettivi e attuarli con un approccio dall'alto verso il basso (top-down) insieme ai dipartimenti e agli Uffici, orientare verso questi processi i processi finanziari e correlare quest'ultimi con la pianificazione strategica delle risorse e una continua attività di controlling di ampia portata.
- Creare un nuovo modello di direzione e gestione per l'Amministrazione federale sulla base dei principi GEMAP e delle esperienze fatte con il New Public Management.
- Fare del DATEC un dipartimento GEMAP.
- Verificare i processi trasversali nei settori dell'informatica, della logistica/degli immobili e del personale tra tutti gli Uffici trasversali della Confederazione e i dipartimenti.
- Stimolare il cambiamento culturale verso una maggiore consapevolezza delle strategie, degli obiettivi e delle risorse.

Risorse umane

- Elaborare un sistema retributivo flessibile e orientato verso gli obiettivi sulla base del modello delle fasce salariali.

Riforme

- Rinunciare a livello di Uffici alle riforme dipartimentali, ovvero sospenderle nella legislatura 2008/2011.
- Assicurare mediante controlling l'attuazione delle decisioni del Consiglio federale relative ai progetti parziali dopo lo scioglimento dell'organizzazione che succede alla Rif 05/07.
- Creare un ufficio per le riforme subordinato al Consiglio federale.
- Avviare un progetto per la verifica materiale del diritto federale.
- Provvedere in tutta l'Amministrazione a una gestione dell'innovazione e delle idee.

17 Proposte

1. Si prende atto del rapporto finale del delegato del Consiglio federale per la riforma dell'Amministrazione e delle raccomandazioni ivi contenute.
2. La riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 è formalmente conclusa al 31 dicembre 2007.

Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007

Dr. Ulrich Fässler
Delegato del Consiglio federale

Allegati

1. Kurzstudie Neues Führungs- und Steuerungsmodell
2. Bericht TP Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen
3. Übersicht QSP 4 Doppelspurigkeiten
4. Übersicht QSP 6 Vereinfachungen
5. Übersicht Departementsprojekte
6. Erkenntnisse aus REF 05/07 zur Neugliederung der Departemente