

**Messaggio
concernente lo sviluppo della gestione amministrativa
orientata agli obiettivi e ai risultati; nuovo modello
di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)**

del 20 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione.

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

20 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di introdurre un Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). L'attuale sistema duale di gestione strategica, con una gestione tradizionale delle risorse in 57 unità amministrative e una gestione orientata alle prestazioni presso 20 unità GEMAP, deve essere sostituito da un modello di gestione unitario, orientato agli obiettivi e ai risultati.

Situazione iniziale

Il NMG si inquadra perfettamente nelle riforme dell'Amministrazione che sono state adottate negli scorsi anni nell'intento di rafforzare l'orientamento agli obiettivi e ai risultati:

- *il fondamento è stato posto con l'entrata in vigore, nel 1997, della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, che sancisce la gestione per obiettivi e priorità a tutti i livelli dell'Amministrazione e prescrive la valutazione periodica delle prestazioni e dei risultati;*
- *la gestione del bilancio federale è stata posta su nuove basi con il freno all'indebitamento e il Nuovo modello contabile (NMC) dopo il 2000. Il primo strumento obbliga il Consiglio federale e il Parlamento a definire le priorità in modo che le risorse limitate confluiscono lì dove generano la massima utilità. Nel Nuovo modello contabile i processi di bilancio sono coerentemente evidenziati sotto una doppia prospettiva: quella del finanziamento, che serve alla gestione strategico-politica da parte degli esponenti politici, e quella dei risultati, chiave di volta di una gestione efficiente a livello amministrativo e operativo;*
- *gli ambiti della gestione e dello sviluppo del personale e quello della gestione informatica hanno vissuto una profonda modernizzazione nel 2000: lo statuto dei funzionari, fondato su un mandato di quattro anni, è stato abolito, il sistema salariale è stato semplificato e integrato con componenti retributive dipendenti dalle prestazioni e lo sviluppo del personale è stato esteso. Nel campo dell'informatica i compiti della gestione strategica, dell'acquisto e della fornitura di prestazioni sono stati snelliti e il numero dei fornitori di prestazioni è stato ridotto;*
- *gli obiettivi in termini di efficienza e di efficacia sono stati inoltre perseguiti con la nuova suddivisione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni nonché con il trasferimento dei compiti della Confederazione ad aziende ed enti autonomi. In particolare meritano di essere sottolineati gli accordi programmatici, oggi stipulati tra la Confederazione e i Cantoni, che definiscono obiettivi concreti in un'ottica di collaborazione e disciplinano la partecipazione finanziaria della Confederazione, nella maggior parte dei casi sotto forma di forfait. Uno strumento analogo è rappresentato dagli obiettivi strategici per le unità scorporate;*

-
- *nel 1999 è stato infine introdotto nella Costituzione federale, con l'articolo 170, una disposizione volta a verificare l'efficacia delle misure statali, che ha conferito un forte impulso alla valutazione dei provvedimenti e dei programmi statali.*

Contenuto del progetto

Obiettivi

Con il NMG il Consiglio federale intende migliorare la gestione strategica dei compiti e delle finanze, aumentando la trasparenza in materia di prestazioni nel preventivo e nel piano finanziario. Il NMG si prefigge i seguenti obiettivi generali:

- *migliorare la gestione del bilancio con l'interazione sistematica di compiti e finanze, rispettivamente risorse e prestazioni a tutti i livelli (Parlamento, Consiglio federale e Amministrazione) mediante il Piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF);*
- *proseguire lo sviluppo della gestione e della cultura amministrative orientate ai risultati aumentando la trasparenza in materia di costi e prestazioni all'interno, ossia rafforzando l'orientamento verso gli obiettivi e la responsabilità dei risultati delle unità amministrative mediante convenzioni sulle prestazioni e la contabilità analitica;*
- *migliorare l'economicità e l'efficacia all'interno dell'Amministrazione federale ricorrendo a preventivi globali e ampliando i margini di manovra operativi.*

Basi

Il NMG si fonda su un catalogo di prestazioni di tutte le unità amministrative. Le prestazioni o i gruppi di prestazioni possono essere descritti sulla base di criteri tra cui le quantità, le qualità, le scadenze, i costi o i gradi di soddisfazione dei beneficiari delle prestazioni. Ogni unità amministrativa deve presentare di regola da uno a cinque gruppi di prestazioni, di modo che l'Amministrazione federale consisterà complessivamente di circa 140 gruppi di prestazioni. Questa articolazione della gestione intende evitare che gli esponenti politici si perdano in elenchi troppo dettagliati di articoli e servizi, pur garantendo che le direzioni degli uffici riconoscano ancora le loro attività e possano attuare in modo mirato le direttive di gestione emanate a livello politico.

Strumenti

Il NMG poggia essenzialmente su cinque strumenti, che avvicinano la pianificazione e la gestione politica a quella operativa:

- *piano finanziario di legislatura (PFL): il PFL, allestito all'inizio di ogni nuova legislatura, viene maggiormente orientato alle tendenze di sviluppo a medio e lungo termine. La proiezione su un periodo tra otto e dieci anni aiuta a riconoscere tempestivamente le priorità di politica della spesa e i necessari correttivi a livello di politica finanziaria, avviando le opportune misure in tempo utile;*

-
- *preventivo con Piano integrato dei compiti e delle finanze (preventivo con PICEF): il preventivo e il piano finanziario vengono raggruppati. La pianificazione a medio termine è estesa alle singole unità amministrative e ai loro gruppi di prestazioni. Oltre ai preventivi globali vengono aggiornati e commentati annualmente le spese e i ricavi nonché gli obiettivi e i valori di riferimento ideali dei gruppi di prestazioni. Se necessario, il Parlamento può decidere questi ultimi nel preventivo come indicatori programmatici;*
 - *convenzioni sulle prestazioni: tra il capodipartimento e il direttore dell'ufficio verrà stipulata annualmente una convenzione sulle prestazioni con obiettivi annuali su progetti della pianificazione pluriennale nonché obiettivi concernenti gruppi di prestazioni e prestazioni del preventivo con PICEF;*
 - *strumenti per incentivare un comportamento economico: con i preventivi globali e altre regole, che si sono dimostrati validi già nel programma GEMAP, in particolare la possibilità di costituire riserve, operare sorpassi di credito in caso di maggiori ricavi dovuti a prestazioni e trasferimenti agevolati di credito, i margini di manovra operativi devono essere aumentati in modo mirato;*
 - *contabilità analitica: la contabilità analitica, già oggi impiegata in modo capillare, si conferma un importante strumento della gestione amministrativa. Crea trasparenza dei costi, ne promuove la consapevolezza e fornisce informazioni sull'ottimizzazione dell'economicità della fornitura di prestazioni.*

Gestione del preventivo da parte del Parlamento e partecipazione alla pianificazione

Un chiaro disciplinamento dell'interazione tra Parlamento e Consiglio federale nella gestione delle prestazioni e delle risorse nonché nella pianificazione dei compiti e delle finanze è un requisito fondamentale per il successo del NMG. Dal punto di vista del Consiglio federale la sfida consiste nell'approfondire il dialogo sulla pianificazione con il Parlamento, salvaguardando nel contempo l'attuale ordinamento delle competenze tra esecutivo e legislativo in materia di pianificazione e gestione strategica.

Gli strumenti di gestione del Parlamento devono essere impostati sulla base delle seguenti considerazioni:

- *preventivi globali nel settore proprio: la gestione dettagliata degli input delle spese funzionali dell'Amministrazione è sostituita da un'assegnazione globalizzata delle risorse alle unità amministrative; in base all'articolo 25 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, in caso di necessità il Parlamento potrà comunque continuare a emanare direttive dettagliate sulle modalità d'impiego dei crediti anche nel settore funzionale dell'Amministrazione;*

-
- *decisioni specifiche in materia di pianificazione: parallelamente sono ampliate le possibilità di gestione dell'output; l'Assemblea federale può determinare gli indicatori programmatici per le spese e i ricavi nonché gli obiettivi concernenti singoli gruppi di prestazioni di sua scelta;*
 - *dialogo costante sulla pianificazione: la migliorata trasparenza sull'evoluzione delle finanze e delle prestazioni nel medio termine consente di approfondire il dialogo in materia di pianificazione tra il Parlamento e il Consiglio federale. A tal fine il Parlamento dispone dell'importante strumento della mozione concernente il piano finanziario.*

Gli strumenti nuovi e quelli modificati si basano sul principio dell'influenza selettiva: l'Assemblea federale stabilisce caso per caso su quali oggetti vuole deliberare o quali mandati intende assegnare al Consiglio federale.

Indice

Compendio	712
1 Punti essenziali del progetto	718
1.1.1 Situazione iniziale	718
1.1.2 Decisione di principio e mandato del Consiglio federale	718
1.1.3 Principi direttivi LOGA/OLOGA	719
1.1.4 Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (Programma GEMAP)	720
1.1.5 Politica finanziaria vincolata a regole con il freno all'indebitamento	721
1.1.6 Nuovo modello contabile (NMC)	722
1.1.7 Sviluppo e direzione del personale	723
1.1.8 Gestione e direzione dell'informatica nella Confederazione	724
1.1.9 Maggiore orientamento a obiettivi e risultati nella collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni	725
1.1.10 Gestione delle unità scorporate della Confederazione (Public corporate governance)	725
1.1.11 Valutazione della politica e dell'esecuzione	726
1.1.12 Conclusione	727
1.2 Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)	728
1.2.1 Obiettivi	728
1.2.2 Visione d'insieme delle basi e degli strumenti	730
1.2.3 Piano finanziario di legislatura	733
1.2.4 Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze	735
1.2.5 Convenzioni sulle prestazioni	737
1.2.6 Strumenti che incentivano un comportamento economicamente compatibile	739
1.2.7 Contabilità analitica	740
1.2.8 Collegamento con i processi di pianificazione e gestione esistenti	742
1.2.9 Controllo parlamentare del preventivo e collaborazione nell'ambito della pianificazione	745
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	749
1.4 Risultato della consultazione delle commissioni parlamentari interessate	753
1.4.1 Reazioni generali	753
1.4.2 Richieste recepite	754
1.4.3 Altre richieste	754
1.5 Alternative verificate e respinte	757
1.5.1 Ritorno integrale a una gestione degli input	757
1.5.2 Mantenimento dell'approccio duale di gestione	757
1.6 Gestione amministrativa orientata ai risultati nei Cantoni	758
1.6.1 Panoramica	759
1.6.2 Confronto tra alcuni modelli cantonali di gestione strategica	761

1.6.3	Ulteriore sviluppo dei modelli di gestione strategica nei Cantoni di Argovia e Berna	764
1.7	Sviluppi internazionali nell'ambito della gestione pubblica e del performance budgeting	767
1.7.1	Panoramica	767
1.7.2	Performance Budgeting	768
1.8	Attuazione del NMG	769
1.8.1	Lavori preliminari nell'Amministrazione federale	769
1.8.2	Consultazione delle commissioni parlamentari	770
2	Commento ai singoli articoli	771
3	Ripercussioni	780
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	780
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	780
3.1.2	Ripercussioni per il personale	782
3.1.3	Ripercussioni per l'informatica	783
3.1.4	Ripercussioni globali per il bilancio federale	784
3.1.5	Ripercussioni per la gestione e la cultura amministrative	784
3.2	Ripercussioni sui Cantoni, sulle città e sui Comuni	784
3.3	Altre ripercussioni	785
4	Rapporto con il programma di legislatura	785
5	Aspetti giuridici	785
5.1	Costituzionalità	785
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	785
5.3	Forma dell'atto	785
5.4	Subordinazione al freno alle spese Unterstellung unter die Ausgabenbremse	785
5.5	Delega di competenze legislative	786
Allegati:		
1	Spiegazioni sul modello degli effetti	787
2	Catalogo provvisorio dei gruppi di prestazioni dell'Amministrazione federale	789
3	Preventivo con PICF delle unità amministrative	795
4	Gestione parlamentare del preventivo	811
5	Iter parlamentare per la trattazione del preventivo e della pianificazione nei Cantoni con un piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) nonché con preventivi globali generali	813
6	Panoramica e descrizione di alcuni modelli cantonali	815
Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) (Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale, NMG) (Disegno)		827

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Decisione di principio e mandato del Consiglio federale

In tutto il mondo le amministrazioni pubbliche sono da molto tempo al centro di profonde trasformazioni. I compiti politici sono diventati più complessi. Il debito e le risorse esigue rendono difficile l'adempimento dei compiti. Nel contempo sono aumentate le aspettative da parte della politica, dell'economia e della società nei confronti dello Stato e dell'amministrazione. Tutto ciò chiede e incentiva un'azione statale maggiormente orientata all'efficacia e a nuove forme di gestione dell'amministrazione.

Anche nell'Amministrazione federale si intraprendono da anni sforzi per migliorare l'orientamento agli obiettivi e ai risultati. Un ruolo chiave è svolto dal modello di gestione GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale). Dal 1997 la GEMAP è il modello per la gestione integrata e orientata agli obiettivi e ai risultati dell'Amministrazione federale centrale. Comprende circa un terzo delle unità amministrative e circa il 30 per cento delle spese proprie della Confederazione. Nel 2001 e nel 2009 le esperienze delle unità GEMAP, dei dipartimenti preposti, della direzione del programma e delle commissioni parlamentari di vigilanza sono state sistematicamente valutate.

Sulla base della valutazione effettuata nel 2009, il Consiglio federale ha deciso di esaminare in modo più approfondito tre opzioni per sviluppare ulteriormente la gestione amministrativa in relazione ai costi e ai benefici: il consolidamento della GEMAP, l'estensione della GEMAP e un nuovo modello di gestione orientato ai risultati per l'intera Amministrazione federale (NMG). Il nostro Collegio ha fatto notare già allora che le due prime opzioni citate presentano lo svantaggio che nella Confederazione si continuerebbe a praticare un modello di gestione duale (GEMAP – non GEMAP). Questo sistema pregiudica la trasparenza della gestione finanziaria, a medio e lungo termine comporta maggiori spese di manutenzione e ne consegue che un maggior numero di unità amministrative deve subire lo svantaggio della mera gestione delle risorse (vedi al riguardo anche il n. 1.5). In occasione del dibattito sul rapporto di valutazione GEMAP, anche il Parlamento ha in gran parte criticato il modello di gestione duale. Alcuni parlamentari si sono esplicitamente espressi a favore dell'abbandono di questa dualità.

I risultati emersi dal confronto delle opzioni nonché le prime valutazioni del Parlamento hanno indotto il Governo ad avviare il 4 maggio 2011 un progetto per un nuovo modello di gestione uniforme. Questo nuovo modello si basa sui principi della gestione dell'Amministrazione orientata agli obiettivi e ai risultati. Esso prevede l'introduzione di un piano integrato dei compiti e delle finanze nonché di convenzioni sulle prestazioni e di preventivi globali per le singole unità amministrative. Gli strumenti esistenti dell'orientamento agli effetti e ai risultati devono essere completati in modo mirato con un maggiore orientamento della preventivazione e della pianificazione finanziaria su prestazioni ed effetti – il cosiddetto «performance

budgeting». Il «performance budgeting» è inteso nel senso che le informazioni sulle prestazioni sono utilizzate sistematicamente per spiegare le decisioni concernenti il preventivo. Il Consiglio federale è convinto che in questo modo venga ulteriormente migliorata la gestione finanziaria e la trasparenza delle prestazioni e si aspetta anche che con il NMG venga aumentata la consapevolezza e l'orientamento agli obiettivi dell'Amministrazione.

Il NMG si inserisce perfettamente negli sforzi compiuti negli ultimi 20 anni presso la Confederazione per incentivare l'orientamento agli obiettivi e ai risultati.

Il *performance budgeting* designa sostanzialmente una presentazione del preventivo che fornisce informazioni su quale unità amministrativa deve raggiungere quali prestazioni (*output*) e quali effetti (*impact*) con quali risorse finanziarie (*input*). Questa presentazione consente di assegnare le risorse finanziarie, conoscendo i risultati da conseguire.¹

1.1.2 Principi direttivi LOGA/OLOGA

La direzione a tutti i livelli della Confederazione si basa sulla concertazione di obiettivi e priorità, sulla pianificazione di strategie e provvedimenti nonché su prestazioni e risultati, sulla determinazione di competenze e margini di manovra e sulla valutazione dei risultati e il controllo degli obiettivi. Questi principi dell'attività governativa e amministrativa nonché i principi direttivi sono disciplinati negli articoli 3, 35 e 36 della legge del 21 marzo 1997² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e negli articoli 11 e 12 dell'ordinanza del 25 novembre 1998³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale operano sulla base della Costituzione e della legge (art. 3 cpv. 1 LOGA). Entro questi limiti l'Amministrazione è anche autorizzata e chiamata ad agire autonomamente (art. 11 OLOGA): deve agire in modo innovativo e previdente riconoscendo tempestivamente il nuovo fabbisogno operativo e deducendone obiettivi, strategie e provvedimenti (lett. a), ordinando le sue attività in base all'importanza e all'urgenza (lett. b) e fornendo le sue prestazioni tenendo conto delle aspettative dei cittadini in modo sostenibile, efficace ed economico (lett. c).

Il Consiglio federale e i capi di dipartimento definiscono gli obiettivi dell'Amministrazione federale e fissano le priorità (art. 36 cpv. 1 LOGA). Nell'ambito della sua attività, l'Amministrazione deve orientarsi al raggiungimento degli obiettivi definiti dal Consiglio federale e dai dipartimenti e pertanto deve essere gestita mediante obiettivi di prestazione. Lo scopo è fare in modo che l'attività dell'Amministrazione

¹ Cfr. OECD 2009: *Evolutions in Budgetary Practice*, Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials, OECD Publishing, pag. 389 o IMF 2007: *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, Palgrave MacMillan, New York, pag. XXVI oppure The World Bank 1998: *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington, D.C. 20433, pag. 12.

² RS 172.010

³ RS 172.010.1

si orienti maggiormente ai bisogni della società e agli effetti auspicati a livello politico.

Quando delegano l'esecuzione diretta dei compiti alle unità amministrative, il Consiglio federale e i capi di dipartimento le dotano delle competenze e dei mezzi necessari (art. 36 cpv. 2 LOGA). Essi valutano le prestazioni dell'Amministrazione federale e controllano periodicamente gli obiettivi che le hanno posto (art. 36 cpv. 3 LOGA), soprattutto in relazione alla loro attuazione efficace ed efficiente. Quale strumento di direzione che consente di incidere continuativamente sui processi di conseguimento degli obiettivi è disponibile la supervisione (*controlling*; art. 21 OLOGA). Esso sostiene la direzione nella gestione dei processi di pianificazione e attuazione e dovrebbe permettere di intervenire tempestivamente per effettuare correzioni. Questo strumento consente di incidere continuativamente sui processi ed è integrato nei processi di pianificazione e attuazione.

Quali unità organizzative autonome, i dipartimenti sono diretti dai loro capi (art. 37 LOGA). Nel dirigere i propri dipartimenti, i capi sono responsabili in primo luogo nei confronti del Consiglio federale, che ha l'obbligo di vigilare sulla direzione dei dipartimenti, e in secondo luogo verso l'Assemblea federale, che esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale (art. 169 Cost.). I capi di dipartimento stabiliscono le direttive per il loro dipartimento (ad es. il coordinamento e la pianificazione delle attività, le informazioni, lo svolgimento della vigilanza e dei controlli interni). In linea di principio, essi dispongono di diritti illimitati di dare istruzioni, procedere a controlli e intervenire personalmente (art. 38 LOGA) e delegano se necessario l'esecuzione diretta dei compiti dipartimentali a unità amministrative subordinate e a singoli collaboratori (art. 37 cpv. 2 LOGA).

1.1.3 Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (Programma GEMAP)

Nella LOGA è stato definito anche il concetto di *gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale* (art. 44). La GEMAP si prefigge di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa e di fornire alla politica strumenti per impiegare in maniera più mirata le risorse disponibili. La GEMAP si basa su strumenti standardizzati per la direzione che integrano risorse, prestazioni e risultati. Nei mandati di prestazione del Consiglio federale le unità GEMAP ricevono direttive e obiettivi strategici che devono conseguire con i preventivi globali concordati annualmente. Il *controlling* viene effettuato mediante una contabilità analitica e indicatori che sono stati definiti in base a modelli di risultati.

L'approccio del progetto di riforma GEMAP era pragmatico con un'impostazione/ampliamento su base volontaria, allo scopo di innescare un processo di apprendimento. Inoltre, in una prima fase la GEMAP era limitata alle unità amministrative a carattere prevalentemente gestionale.

La GEMAP è stata istituita nel 1997 con due uffici pilota e durante la fase pilota 1997–2001 è stata valutata esternamente in una procedura a più livelli. Il 19 novembre 2001 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il primo rapporto di valutazione e successivamente ha realizzato diverse misure di ottimizzazione. Inoltre, sono state eliminate le limitazioni esistenti all'ammissione per gli uffici erogatori di sussidi e per gli uffici centrali che forniscono servizi. Nel messaggio del

24 novembre 2004⁴ concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione il Consiglio federale ha illustrato la sua strategia nell'ambito della GEMAP, essenzialmente basata su un'ulteriore estensione di questo modello di gestione e al suo consolidamento sul piano giuridico. L'intera strategia del Consiglio federale prevedeva di raddoppiare il numero delle unità amministrative dirette con GEMAP entro la fine del 2007 e nel migliore dei casi di triplicarlo entro la fine del 2011.

Il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il secondo rapporto di valutazione GEMAP⁵. Il quadro che emerge dall'autovalutazione effettuata dall'Amministrazione è complessivamente positivo. Lo stato di attuazione della strategia globale del Consiglio federale nell'ambito GEMAP era molto buono. L'obiettivo di raddoppiare le unità GEMAP entro la fine del 2007 è stato conseguito. Nel 2009 sono state gestite secondo questo modello 23 unità amministrative della Confederazione con circa un sesto di tutti i collaboratori e circa il 30 per cento delle spese proprie della Confederazione. Il valore aggiunto di GEMAP è stato confermato sia dalle unità amministrative sia dai dipartimenti. I sondaggi effettuati tra il personale dimostrano che i collaboratori ritengono che grazie a GEMAP lavorano in maniera più mirata e sono più motivati. Anche i membri del Parlamento che sono stati consultati erano in linea di principio favorevoli alla GEMAP. Inoltre, nella sua verifica trasversale⁶ il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che la gestione delle unità amministrative GEMAP funziona bene e che le spese aggiuntive per la gestione e la stesura del rapporto sono sostenibili di fronte ai benefici. Nel contempo ha però anche constatato che l'inserimento degli strumenti GEMAP nella gestione politica a livello dei dipartimenti può essere ancora migliorato.

1.1.4 Politica finanziaria vincolata a regole in virtù del freno all'indebitamento

Con l'introduzione del freno all'indebitamento, nel 2003, è stato attuato a livello di Confederazione il passaggio da una politica finanziaria discrezionale a un'altra vincolata a regole. Precedentemente il Popolo e i Cantoni avevano accettato le disposizioni costituzionali con una maggioranza del Popolo dell'84,7 per cento di voti a favore.

All'origine dell'introduzione del freno all'indebitamento vi è stato, negli anni Novanta, uno sviluppo a livello di politica finanziaria caratterizzato da deficit cronici con il conseguente aumento dell'indebitamento lordo.

Alla luce di queste esperienze si è reso necessario un meccanismo istituzionale di controllo del bilancio e per limitare l'evoluzione del debito. Il freno all'indebitamento deve garantire a medio termine – ossia in un ciclo congiunturale – il pareggio di bilancio e quindi la stabilizzazione a lungo termine dell'indebitamento nominale (lordo). Inoltre, esso collega l'ammontare massimo delle uscite ordinarie all'ammontare delle entrate e nel contempo consente una politica fiscale anticiclica, ammetten-

⁴ FF 2005 5, pag. 32 segg.

⁵ FF 2009 6877

⁶ Controllo federale delle finanze, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Berna.

do deficit nelle fasi di sottosaturazione economica e richiedendo eccedenze nelle fasi congiunturali positive.

Il Consiglio federale e il Parlamento sono vincolati alle regole di base del freno all'indebitamento e quindi all'obiettivo perseguito del raggiungimento di un pareggio di bilancio a medio termine. Questo orientamento degli obiettivi di politica finanziaria influisce in maniera determinante sul processo di preventivazione. Prima dell'introduzione del freno all'indebitamento il preventivo era allestito mediante una procedura *bottom up*. In un primo tempo i dipartimenti inserivano le loro richieste budgetarie e successivamente il Consiglio federale decideva i tagli delle uscite su mandato del Dipartimento federale delle finanze. Con l'introduzione della regola fiscale viene applicata la procedura *top down*. All'inizio del processo di preventivazione il freno all'indebitamento prevede un tetto di spesa che successivamente viene ripartito tra i singoli dipartimenti. La sovranità di bilancio continua a spettare al Parlamento che può adeguare il preventivo a sua discrezione. Tuttavia, il limite superiore sancito nella Costituzione federale per le uscite totali è vincolante per il Parlamento.

L'esperienza decennale con il freno all'indebitamento ha dimostrato che la copertura del «margine di indebitamento» ha favorito l'impiego efficiente delle risorse e quindi ha contribuito indirettamente a un orientamento verso gli obiettivi e i risultati nell'esecuzione dei compiti della Confederazione. La prescrizione vincolante per le uscite totali impone al Consiglio federale e al Parlamento di fissare priorità in modo che le risorse scarse siano convogliate laddove servono maggiormente.

1.1.5 Nuovo modello contabile (NMC)

Con il nuovo modello contabile (NMC) della Confederazione, introdotto nel 2007, oltre al freno all'indebitamento è stata migliorata la direzione finanziaria. Il NMC illustra i processi finanziari e le relazioni della Confederazione in una duplice prospettiva, ossia dal punto di vista dei finanziamenti e da quello dei risultati. Entrambi i punti di vista portano a una dissociazione della gestione amministrativa e aziendale operativa dalla direzione strategico-politica. L'ottica dei finanziamenti è decisiva per la gestione globale dei conti statali ed è l'elemento di collegamento al freno all'indebitamento. L'ottica dei risultati, invece, rappresenta le spese sostenute nel quadro dell'adempimento dei compiti (diminuzione di valore) e i ricavi (aumento di valore). Essa è la base per la direzione amministrativa e gestionale ed è un elemento importante del rendiconto finanziario. Il progetto NMC comprendeva soprattutto le seguenti novità:

- *passaggio a una rendicontazione periodica (accrual accounting and budgeting)*: la contabilità e la presentazione dei conti a livello di unità amministrative e Confederazione sono effettuate secondo principi commerciali. Questi si basano sul principio della delimitazione temporale (contabilità per competenza [*accrual principle*]) che richiede una periodizzazione sistematica di tutti i flussi di valore. In questo ambito la Confederazione fa riferimento agli standard contabili per il settore pubblico [*International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS)], l'unica normativa esaustiva e generalmente riconosciuta nel settore pubblico. Gli IPSAS si prefiggono di illustrare la situazione patrimoniale, finanziaria e quella relativa ai ricavi conformemente alla realtà. Garantiscono trasparenza e continuità, ma permettono anche di

confrontare i conti dello Stato con quelli di altri enti pubblici e delle imprese private. La trasparenza e la comparabilità a loro volta sostengono la gestione finanziaria e creano fiducia nell'opinione pubblica;

- *gestione dell'Amministrazione orientata al management*: l'economicità dei mezzi e il margine di manovra delle unità amministrative sono stati potenziati con misure per migliorare la trasparenza dei costi. In questo contesto sono risultati prioritari un allentamento mirato della specificazione dei crediti, la decentralizzazione della responsabilità dei crediti a quelle unità amministrative che ne gestiscono il fabbisogno e l'introduzione del computo delle prestazioni. L'ottenimento delle prestazioni viene effettuato tra unità amministrative con incidenza sui crediti in base a un catalogo di prestazioni vincolante e a prestazioni concordate reciprocamente (ad es. settore IT, «spazi e superfici»). Inoltre, le unità amministrative tengono una contabilità analitica (CA) commisurata ai loro bisogni specifici.

1.1.6 Sviluppo e direzione del personale

L'introduzione, nel 2002, della legge del 24 marzo 2000⁷ sul personale federale (LPers) in sostituzione dell'ordinamento dei funzionari federali è stata il passo decisivo verso la modernizzazione della politica del personale. Una caratteristica essenziale è stata la sostituzione del quadriennio di servizio con rapporti di lavoro di diritto pubblico. I dipartimenti e gli uffici federali hanno ottenuto maggiori spazi di manovra e la possibilità di potenziare la loro responsabilità dirigenziale. La LPers ha anche posto la base giuridica per un sistema retributivo semplificato con differenziazioni delle prestazioni e componenti variabili del salario. L'introduzione del nuovo sistema retributivo è stata accompagnata da una sistematizzazione del processo di concertazione degli obiettivi.

La contropartita alla delega delle competenze ai dipartimenti e agli uffici federali è un controlling e un reporting qualitativamente ben strutturati. Il prerequisito a tal fine era una gestione informatizzata del personale che è stata possibile con l'introduzione di SAP nel settore del personale. A seguito di accordi sul reporting tra il Consiglio federale e le Commissioni di vigilanza, ogni anno il Governo informa il Parlamento in numerosi rapporti sullo stato della gestione del personale nell'Amministrazione federale e in unità organizzative rese autonome, sulla retribuzione e le condizioni d'impiego dei massimi dirigenti delle imprese parastatali federali nonché sui risultati del sondaggio del personale. Nel settore del personale sono pertanto a disposizione strumenti ben strutturati e collaudati.

Approvando il 10 dicembre 2010 la Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015, il nostro Collegio ha fissato nuovi obiettivi per la politica del personale, la cui attuazione è servita anche per una nuova revisione della LPers. Questo progetto, approvato dall'Assemblea federale il 14 dicembre 2012, contiene tra l'altro un allentamento della protezione dal licenziamento. La LPers quindi si avvicina ancora più al diritto privato e i margini decisionali e di manovra della direzione sono stati nuovamente ampliati. Un elemento importante della strategia del personale sono gli obiettivi in cui sono riportati i valori nominali e gli indicatori. I valori nominali indicano lo stato che deve essere raggiunto al più tardi entro la fine

⁷ RS 172.220.1

del 2015. Il Consiglio federale e il Parlamento vengono informati ogni anno sul livello di sviluppo nell'ambito del reporting sulla gestione del personale. Con la definizione dei valori nominali e degli indicatori è stato possibile aumentare notevolmente il carattere vincolante della politica del personale.

1.1.7 Gestione e direzione dell'informatica nella Confederazione

Il settore delle TIC è stato completamente riorganizzato dal 1999 al 2003 nell'ambito del progetto continuativo NOVE-IT. Le funzioni della gestione strategica, dell'ottenimento e della fornitura di prestazioni sono state separate sotto il profilo organizzativo. Il numero dei fornitori di prestazioni è stato ridotto da circa 75 (uno per ogni ufficio) a sette (al massimo uno per dipartimento) (attualmente ancora cinque). Dall'avvio di NOVE-IT i fornitori di prestazioni TIC sono gestiti come centri servizi e – fatta eccezione per i fornitori del DDPS – come unità amministrative. Inoltre, l'infrastruttura delle TIC è stata notevolmente armonizzata. I servizi informatici per i processi trasversali delle finanze e del personale nonché per la trasmissione dati sono stati centralizzati. Le quantità di prestazioni, i costi unitari e le esigenze qualitative per i servizi informatici da predisporre vengono concordati e verificati annualmente nei cosiddetti *service level agreements* tra fornitori e beneficiari di prestazioni TIC. In questo modo sono state notevolmente aumentate la trasparenza e la gestione dei costi e delle prestazioni nel settore delle TIC.

In questa ristrutturazione dell'informatica e delle misure di attuazione in materia di personale sono stati investiti complessivamente 210 milioni. Queste riforme hanno causato una riduzione delle spese per l'informatica nell'Amministrazione federale di oltre il 20 per cento.

Con l'ordinanza totalmente riveduta del 9 dicembre 2011⁸ sull'informatica nell'amministrazione federale (OIAF) e con la Strategia TIC 2012–2015 della Confederazione, abbiamo deciso di fare un passo ulteriore nella riforma. Con la revisione totale della OIAF sono stati reimposti i compiti, le competenze e le responsabilità nella gestione e nella direzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) a livello di Confederazione. Dal 1° gennaio 2012 il nostro Collegio assume la responsabilità strategica globale dell'impiego delle TIC in seno all'Amministrazione federale. Stabilisce la strategia TIC della Confederazione e ne sorveglia l'attuazione mediante un controlling strategico. I servizi standard sono prestazioni informatiche utilizzate spesso all'interno dell'Amministrazione federale che rispondono a esigenze uguali o simili (ad es. telecomunicazioni). Spetta inoltre al Collegio governativo definire in quali settori le TIC devono essere gestite tramite direttive dettagliate (norme, processi, metodi, architetture). Esso emana direttive in materia di sicurezza informatica e stabilisce, nel quadro del processo di preventivazione, l'attribuzione di risorse finanziarie per le TIC sulla base di una gestione sovraordinata del portafoglio TIC.

L'Organo direzione informatica della Confederazione ODIC (ex Organo strategia informatica della Confederazione, OSIC) è il nostro organo di direzione operativa per le TIC. Questo è diretto in maniera analoga ad altri settori di risorse (finanze, personale). L'ODIC emana le direttive TIC nei settori definiti dal Governo ed è

inoltre responsabile della gestione centralizzata dei servizi standard (gestione dei requisiti, dei fornitori e delle prestazioni, evasione delle richieste). Inoltre, l'ODIC ci presenta semestralmente un rapporto che contiene gli indicatori principali sul controlling strategico delle TIC a livello di Confederazione. I dipartimenti e la Cancelleria federale sono competenti per la gestione e la direzione delle loro TIC nel quadro delle direttive federali.

1.1.8 Maggiore orientamento a obiettivi e risultati nella collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni

Il 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). L'obiettivo della riforma era migliorare l'efficienza, l'efficacia e la struttura degli incentivi del sistema federalistico svizzero.

In merito al maggiore orientamento agli obiettivi e ai risultati nell'adempimento dei compiti a livello federale si deve evidenziare soprattutto la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni mediante accordi programmatici. Entrambi i livelli intensificano la collaborazione a livello di partenariato mediante questo strumento. Nel contempo vengono chiariti i ruoli nei settori di compiti in cui essi sono corresponsabili: in linea di principio la Confederazione si limita a fissare gli obiettivi e a controllare il conseguimento degli stessi e dei risultati al fine di massimizzare il margine di manovra dei Cantoni nell'ambito operativo. Negli accordi programmatici che solitamente interessano un quadriennio, sono disciplinati gli obiettivi concreti delle prestazioni e, se possibile, i relativi effetti nonché la tipologia e l'entità del cofinanziamento da parte della Confederazione, che verifica periodicamente lo stato di avanzamento dei progetti e il conseguimento degli obiettivi.

Invece di finanziare i singoli progetti in percentuale secondo le spese sostenute, la Confederazione concorda anticipatamente con i Cantoni nell'accordo programmatico i sussidi totali o forfettari per l'intero programma nell'arco di più anni. Questo consente ai Cantoni di avere il margine necessario per decidere come raggiungere effettivamente gli obiettivi prestabiliti e impiegare in maniera efficiente le risorse per il loro conseguimento.

Esempi di settori di compiti con accordi programmatici sono la protezione della natura e del paesaggio, la protezione fonica, il settore forestale, i programmi di sviluppo per le regioni montane, di pianura e di confine, la misurazione ufficiale o la protezione del patrimonio culturale e la conservazione dei monumenti storici.

1.1.9 Gestione delle unità scorporate della Confederazione (public corporate governance)

A seguito della prima fase dello scorporo dei compiti della Confederazione, dalla fine degli anni Novanta sono state create numerose forme organizzative e gestionali che hanno reso difficile al Consiglio federale e al Parlamento svolgere le loro funzioni di vigilanza. Con il rapporto del 13 settembre 2006⁹ sullo scorporo e la gestio-

⁹ FF 2006 7545

ne strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa), il Governo ha pertanto avviato un processo di riforme per armonizzare e consolidare le strutture e le regole della Confederazione in quanto ente proprietario.

Innanzitutto nel rapporto sul governo d'impresa i compiti della Confederazione sono stati suddivisi in quattro gruppi di tipi ideali con diverse possibilità di scorporo: mentre i compiti ministeriali (compiti di sovranità nazionale, preparazione della politica) devono essere svolti nell'Amministrazione federale centrale, per tre altri tipi di compiti – fornitura di prestazioni sul mercato, fornitura di prestazioni a carattere monopolistico e compiti di vigilanza dell'economia e della sicurezza – a seconda del livello sono auspicabili o necessari scorpori. Successivamente è stato sviluppato il modello di gestione. Esso è stato realizzato in base a una serie di principi che stabiliscono standard secondo i quali i singoli elementi di gestione (ad es. struttura degli organi, principi della gestione strategica, responsabilità, statuto del personale e di previdenza ecc.) devono essere sanciti nel diritto organizzativo di un'unità scorporata. Per l'orientamento agli obiettivi e ai risultati è molto importante una gestione dinamica da parte del Consiglio federale mediante obiettivi strategici pluriennali e dotati di indicatori. Infine, è stata definita una suddivisione dei ruoli nella politica della Confederazione in quanto ente proprietario. Essa si prefigge di rendere palesi i conflitti d'interesse e di prendere decisioni in maniera trasparente.

L'alta vigilanza parlamentare nella politica della Confederazione in quanto ente proprietario è stata stabilita con la legge federale del 17 dicembre 2010¹⁰ sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome, secondo la quale spetta al Parlamento vigilare sull'esecuzione fedele dei compiti della politica della Confederazione in quanto ente proprietario da parte del Consiglio federale. L'alta vigilanza si basa su tre pilastri, ossia 1) gli obiettivi strategici come riferimento e punto centrale; 2) i rapporti del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi e 3) l'autorizzazione concessa dal Parlamento al Consiglio federale di modificare gli obiettivi strategici. Il nostro Collegio ha steso un rapporto standard su tutte le unità rese autonome per la prima volta nella primavera del 2012, consolidando ulteriormente le basi per una gestione efficace delle unità rese autonome.

1.1.10 Valutazione della politica e dell'esecuzione

Il movimento per le riforme iniziato negli anni Novanta allo scopo di modernizzare la direzione dell'Amministrazione risale, tra l'altro, al fatto che dagli anni Sessanta lo Stato federale svizzero – come molti altri Paesi – ha assunto parecchi nuovi compiti. La globalizzazione integrale dell'economia ha causato una concorrenza tra i Paesi. La progressiva individualizzazione della società era legata alle accresciute esigenze nei confronti dell'Amministrazione e delle assicurazioni sociali. Tutto ciò ha costretto e costringe lo Stato a verificare sistematicamente se esegue i propri compiti economicamente ed efficacemente.

In Svizzera dagli anni Ottanta l'efficacia delle misure statali è stato un importante tema di ricerca (segnatamente è stato l'oggetto del programma nazionale di ricerca «Efficacia delle misure statali») e della gestione amministrativa (gruppo di lavoro «Valutazione della legge», istituzione di servizi di valutazione specializzati, gestione

¹⁰ RU 2011 5859

amministrativa orientata ai risultati con il modello di direzione GEMAP e altro ancora). In numerosi atti normativi sono state introdotte clausole di valutazione, ossia obblighi di verifica dell'efficacia.

L'apice sotto il profilo giuridico e nel contempo l'impulso a sviluppare ulteriormente la valutazione è stato dato dall'introduzione dell'articolo 170 nella nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999¹¹ (Cost.). La disposizione impone all'Assemblea federale di provvedere a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Il mandato costituzionale è stato attuato in diverse disposizioni della legge sul Parlamento. In questo contesto le Commissioni hanno una responsabilità particolare. Conformemente all'articolo 44 capoverso 1 lettera e LParl esse provvedono al controllo dell'efficacia «nei settori di loro competenza».

Sebbene l'articolo 170 Cost. affidi il mandato all'Assemblea federale, successivamente anche il Consiglio federale ha integrato meglio la valutazione nella sua attività. Nel quadro della sua pianificazione annuale (obiettivi del Consiglio federale) rispettivamente in ciascun allegato al suo rapporto di gestione, l'Esecutivo informa il Parlamento e l'opinione pubblica sulle principali valutazioni dell'anno successivo e dell'anno precedente. Gli uffici forniscono i relativi dati nel quadro di un rilevamento che la Cancelleria federale esegue in collaborazione con la Segreteria di Stato per l'educazione, la ricerca e l'innovazione (mediante il sistema informativo ARAMIS). Inoltre, alcuni uffici sviluppano una strategia per l'esecuzione di verifiche dell'efficacia nell'ambito di loro competenza e devono occuparsi delle risorse necessarie. In questo contesto sono sostenuti da diversi uffici che assumono attività interdipartimentali (segnatamente l'Ufficio federale di giustizia, la Cancelleria federale e la Segreteria di Stato dell'economia). In numerosi uffici vi è una competenza professionale per l'esternalizzazione, l'accompagnamento o l'esecuzione in proprio di verifiche dell'efficacia. Le attività di valutazione del Consiglio federale e dell'Assemblea federale sono completate da quelle del Controllo federale delle finanze e dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione.

1.1.11 Conclusione

Le riforme illustrate nei numeri precedenti hanno complessivamente contribuito a fare in modo che la gestione amministrativa della Confederazione risulti di buon livello anche in un confronto internazionale e che le prestazioni siano di norma fornite in maniera efficace ed efficiente. Questi progetti trasversali avviati e gestiti centralmente hanno creato inoltre un clima di riforme che ha consentito di avviare numerosi progetti complementari secondari. Molte unità amministrative sono attualmente gestite con direttive e strategie, hanno emanato principi direttivi, attribuiscono una grande importanza a una scelta attenta del loro personale e al suo sviluppo, gestiscono l'esecuzione dei compiti con l'ausilio di contabilità analitiche e verificano regolarmente le loro attività mediante un controlling e valutazioni periodiche. In linea di principio si è consolidata proprio la gestione con la GEMAP. Le unità amministrative GEMAP dispongono di una pianificazione integrata delle risorse e delle prestazioni. La maggiore trasparenza consente loro di prendere decisioni migliori in materia di gestione e di reagire più rapidamente alle nuove condizioni quadro. Non solo le unità GEMAP non vogliono più tornare al sistema di

¹¹ RS 101

gestione tradizionale, ma, come ha dimostrato la valutazione del 2009, anche in Parlamento è stato ben accolto il modello GEMAP.

Il NMG si ricollega a questi sviluppi. Non si tratta, come si affermava ancora negli anni Novanta del secolo scorso, di avviare un «un cambiamento radicale nella politica e nell'Amministrazione», ma di sviluppare ulteriormente la gestione amministrativa gradualmente e in maniera mirata. I singoli strumenti di gestione introdotti negli scorsi anni possono essere collegati meglio tra loro con il NMG e i vantaggi del modello GEMAP possono essere estesi a tutta l'Amministrazione. Siamo convinti che l'attuazione della NMG indurrà le singole unità amministrative a verificare in maniera critica i propri strumenti gestionali e le prestazioni e a cercare di migliorarli. A tale riguardo, con questo progetto si tratta anche di mantenere e rafforzare la volontà di riforma e la capacità di rinnovamento nell'Amministrazione federale.

1.2 Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)

1.2.1 Obiettivi

Dallo sviluppo della gestione dell'Amministrazione ci aspettiamo che migliori la gestione dei compiti e delle spese grazie all'interazione di risorse, prestazioni e risultati e al conseguente aumento della trasparenza. Il NMG vuole contribuire alla gestione sicura del bilancio federale nel suo insieme ed accrescere l'efficienza e l'efficacia della fornitura di prestazioni. Il NMG persegue in particolare i tre obiettivi seguenti:

- *migliorare la pianificazione, la gestione e l'esecuzione del bilancio federale avvalendosi del PICF*: con il NMG la pianificazione e la gestione strategica dei compiti e delle finanze devono porre un maggiore accento sugli obiettivi e sui risultati nell'intera Amministrazione federale e a tutti i livelli. Da un lato nel rendiconto finanziario viene dato maggior rilievo a una prospettiva a medio termine. Ci aspettiamo così di rendere permanente e più consistente il dialogo in materia di pianificazione tra legislativo, esecutivo e amministrazione. Dall'altro sono messe a disposizione del Parlamento maggiori informazioni sulle prestazioni nel preventivo e nel consultivo. Se necessario, deve essere possibile anche adottare decisioni mirate in materia. All'interno dell'Amministrazione la gestione tra i capidipartimento e i direttori degli uffici dovrà essere migliorata stipulando ogni anno una convenzione sugli obiettivi sotto forma di convenzione sulle prestazioni. I colloqui sulla gestione permetteranno di discutere la realizzazione degli obiettivi ed eventuali misure;
- *continuare a sviluppare la gestione dell'Amministrazione e la cultura amministrativa mediante convenzioni sulle prestazioni e la contabilità analitica*: il NMG dà la priorità ai cambiamenti degli strumenti, che devono ripercuotersi anche sulla cultura amministrativa aumentando la consapevolezza dei costi e l'orientamento agli obiettivi e responsabilizzando le unità amministrative sui risultati. L'aumentata trasparenza consentirà ai collaboratori di riferirsi più facilmente agli obiettivi sovraordinati del loro ambito di attività, influenzando positivamente la loro identificazione e motivazione;

- *migliorare l'economicità e l'efficacia dell'Amministrazione federale con i preventivi globali e ampliati margini operativi di manovra*: i migliorati strumenti di pianificazione e di gestione e la promozione della consapevolezza dei costi e delle prestazioni consentiranno nell'insieme di aumentare l'economicità e l'efficacia. A tal fine l'elemento centrale è l'utilizzo capillare di preventivi globali e gruppi di prestazioni per il settore proprio. Questo strumento accresce la flessibilità nell'impiego dei mezzi e consente di utilizzare anche a breve termine le risorse finanziarie e personali lì dove contribuiscono di più a realizzare gli obiettivi. Ciò può, ad esempio, comportare il trasferimento delle spese per la consulenza alle retribuzioni del personale, se la fornitura delle prestazioni all'interno dell'Amministrazione federale è più conveniente e più opportuna. Può significare anche il rinvio di un acquisto se le condizioni saranno più vantaggiose negli anni successivi. Per migliorare l'economicità e l'efficacia, il NMG crea altri incentivi mirati che corrispondono alle flessibilità dell'attuale programma GEMAP (costituzione di riserve, sorpasso di crediti in caso di ricavi supplementari, trasferimenti di crediti). La migliorata trasparenza serve altresì a garantire l'efficienza: le informazioni estese sulle prestazioni possono essere utilizzate dal Consiglio federale e dal Parlamento per un controllo più ampio dell'impiego delle risorse.

L'obiettivo di una migliore economicità ed efficacia dell'attività amministrativa può essere raggiunto soltanto se il modello stesso di gestione non implica un onere esagerato per il rendiconto e il controllo. Il miglioramento della trasparenza e della gestibilità deve pertanto essere ottenuto con un approccio pragmatico, volto a semplificare l'insieme degli strumenti del programma GEMAP che dovrà sostituire. La standardizzazione dei nuovi strumenti e le direttive in materia di controllo sono limitate allo stretto indispensabile per garantire la continuità con i sistemi di gestione esistenti e tenere nella debita considerazione l'eterogeneità dei compiti assunti dall'Amministrazione federale.

Dalla Nuova gestione pubblica alla gestione dell'Amministrazione orientata agli obiettivi e ai risultati

Negli anni Novanta due idee centrali hanno contrassegnato la rivoluzione nella gestione delle amministrazioni pubbliche di Nuova Zelanda, Australia, America del Nord e Gran Bretagna: per rafforzare la capacità strategica dei Governi e il loro orientamento verso il futuro, la pubblica amministrazione ha dovuto diventare più mobile e snella con una radicale decentralizzazione e delega dei poteri (*empowerment*) nonché più economica ed efficace con meccanismi differenziati di mercato e di concorrenza. La filosofia angloamericana del *New Public Management* ha trasferito un numero elevato di concezioni e tecniche della gestione delle aziende private alla sfera della politica e delle amministrazioni pubbliche. In Svizzera Ernst Buschor e Kuno Schedler hanno proposto, nel 1995, la *Gestione amministrativa orientata agli effetti* (*wirkungsorientierte Verwaltungsführung*), un modello adattato alle peculiarità svizzere e parzialmente o interamente realizzato a livello di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni (cfr. n. 1.6). Il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) si ispira a queste concezioni, ma ne modifica soprattutto due punti:

- i primi fautori della Nuova gestione pubblica partivano da una rigorosa separazione dei ruoli tra Parlamento, Governo e Amministrazione, attribuendo la responsabilità strategica al Parlamento e quella operativa al Governo e all'Amministrazione. La divisione dei compiti è stata in parte descritta con nozioni tra cui committente, acquirente e produttore di prestazioni. Il NMG presuppone invece che la gestione strategica e quella operativa siano strettamente legate tra di loro. Il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione devono assumere compiti di gestione strategici e operativi, ognuno nell'ambito delle proprie competenze. In tal modo si produce un crescente intersecamento dei poteri. Per fare fronte a questa situazione occorrono strumenti adeguati, che il NMG contribuisce a sviluppare;
- il NMG utilizza inoltre la nozione di orientamento agli effetti con una certa cautela. In primo piano si colloca l'orientamento agli obiettivi e ai risultati, per non creare l'illusione che l'effetto delle misure statali possa essere influenzato direttamente e rapidamente con le sole decisioni di bilancio. *L'orientamento agli obiettivi e ai risultati* è da un lato un appello alla modestia, dall'altro esprime che gli obiettivi (in materia di prestazioni) e i risultati (finanziari) sono paritetici e che tra gli uni e gli altri non devono esistere squilibri.

1.2.2 Visione d'insieme delle basi e degli strumenti

Creazione di gruppi di prestazioni

L'accentuato orientamento della preventivazione e della pianificazione finanziaria alle prestazioni e ai risultati (il cosiddetto *performance budgeting*) richiede un elenco di tutte le prestazioni amministrative che sia considerato adeguato alla gestione dai responsabili politici e operativi delle decisioni:

- se il grado di aggregazione è troppo elevato, le direzioni degli uffici e delle divisioni non sono più in grado di riconoscere le loro prestazioni e non possono attuare le direttive in materia di gestione impartite dalla politica. I 13 settori di compiti e i 43 compiti previsti dall'articolazione funzionale del bilancio sono misurati troppo approssimativamente, pertanto non sono adeguati alla gestione politica di precisione delle prestazioni amministrative;
- se invece il livello di dettaglio è eccessivo, i politici non riescono più a formulare correttamente le loro direttive in materia di gestione e si perdono nei corposi elenchi di articoli e servizi delle unità amministrative. Le singole unità d'imputazione dei costi della contabilità analitica aziendale sono troppo dettagliate e neppure queste sono adeguate alla gestione politica di precisione delle unità amministrative.

Occorre dunque definire gruppi di prestazioni a metà percorso tra compiti politici e prestazioni operative, in grado di fungere da variabili di pianificazione e di gestione. Questi gruppi di prestazioni devono soddisfare i seguenti criteri:

- *misurabilità degli obiettivi e dei risultati*: le prestazioni (di servizio) possono essere descritte sulla base di parametri quali le quantità, la qualità, le scadenze, i costi delle prestazioni o i gradi di soddisfazione delle persone che ne

beneficiano. I progetti possono essere registrati con pietre miliari e scadenze, rendendo possibile un confronto tra obiettivi auspicati e risultati raggiunti;

- *mandato fondamentale*: il gruppo di prestazioni riunisce le prestazioni di un'unità amministrativa che sono fornite all'esterno (senza le prestazioni interne di gestione e di supporto) e formano un'unità materiale in virtù del loro orientamento e degli obiettivi all'interno di un ambito politico o di un settore di compiti. Per ogni gruppo di prestazioni viene formulato un mandato fondamentale, che generalmente si basa, come aiuto all'orientamento, su un semplice modello di efficacia (cfr. all. 1);
- *numero ragionevole*: i compiti di ogni unità amministrativa vengono integralmente rappresentati da uno a cinque gruppi di prestazioni. Le unità amministrative di piccole dimensioni hanno almeno un gruppo di prestazioni, quelle grandi generalmente da quattro a cinque;
- *attribuzione e uniformità*: i gruppi di prestazioni possono essere inequivocabilmente attribuiti sia a un settore di compiti (o a un compito) in base alla struttura funzionale del bilancio sia a un'unità amministrativa dell'Amministrazione federale. Gruppi di prestazioni omogenei sono costituiti per le prestazioni paragonabili delle segreterie generali e dei fornitori di servizi informatici dei dipartimenti;
- *volumi di bilancio paragonabili*: le spese funzionali (preventivo globale) di un gruppo di prestazioni generalmente non superano i cento milioni, fatta eccezione per un numero esiguo di uffici molto grandi con spese funzionali elevate o ingenti investimenti, ad esempio l'Ufficio federale delle strade o il settore della difesa.

I gruppi di prestazioni riflettono ampiamente la gamma dei compiti dell'Amministrazione federale e i settori di competenza delle singole unità amministrative. L'elenco provvisorio dei circa 140 gruppi di prestazioni dell'intera Amministrazione federale (cfr. all. 2) è stato allestito dai dipartimenti e dalle unità amministrative in stretta collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze. L'elenco viene verificato e rettificato nel quadro dell'attuazione e sarà varato dal Consiglio federale. Secondo il parere delle commissioni parlamentari consultate, l'equilibrio tra i gruppi di prestazioni non è ancora pienamente garantito. Il nostro Collegio ne terrà conto.

Strumenti del NMG

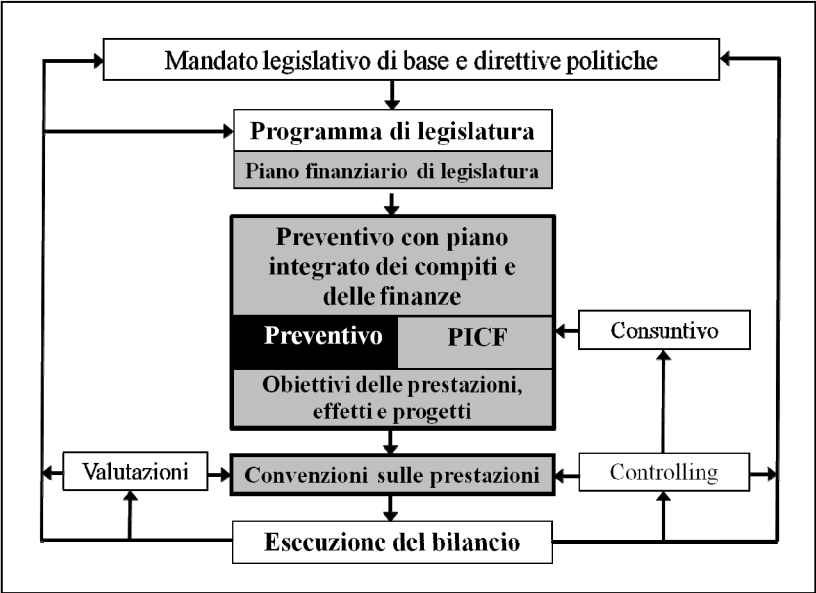
Gli strumenti, descritti ai numeri seguenti e adeguati o introdotti con il Nuovo modello di gestione, possono essere attribuiti a tre livelli, ognuno dei quali con competenze diverse:

- *pianificazione politica*: all'inizio di ogni periodo di legislatura il Consiglio federale sottopone al Parlamento il programma di legislatura per decisione e il piano finanziario di legislatura per informazione. Quest'ultimo si concretizza nel preventivo con PICF ed è costantemente aggiornato;
- *gestione politica*: per la decisione annuale relativa al bilancio, il Parlamento riceve un preventivo con PICF rielaborato, che contiene sia le cifre del piano finanziario degli anni 2, 3 e 4 sia le informazioni supplementari sulle prestazioni per i quattro anni;
- *pianificazione e gestione operativa*: le direttive del Parlamento si traducono nelle convenzioni sulle prestazioni tra il dipartimento e l'ufficio. I diparti-

menti definiscono inoltre i processi di controlling e la periodicità del rendi-
conto per l’attuazione delle convenzioni annuali sulle prestazioni.

Figura 1

Tabella sinottica degli strumenti del NMG



Gli strumenti oggi utilizzati nel modello di gestione duale e i nuovi strumenti unitari del NMG possono essere così raffrontati:

Figura 2

Confronto tra gli strumenti della gestione amministrativa tradizionale, del programma GEMAP e del NMG

Gestione dell’Amministra- zione/Strumenti	Gestione degli input nel modello duale	Programma GEMAP nel modello duale	NMG nel modello unitario
Programma di legislatura (ogni quattro anni)	Piano di legislatura		
Piano finanziario di legislatura (ogni quattro anni)	Piano finanziario di legislatura		Piano finanziario di legislatura, aggregato ed esteso per temi
Pianificazione finanziaria (annuale, continua)	Piano finanziario		Piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF)

Gestione dell'Amministrazione/Strumenti	Gestione degli input nel modello duale	Programma GEMAP nel modello duale	NMG nel modello unitario
Preventivo (annuale)	Singoli crediti nel settore proprio e nel settore dei trasferimenti	Preventivi globali nel settore proprio; singoli crediti nel settore dei trasferimenti; obiettivi, costi e ricavi per gruppo di prodotti	Preventivi globali e singoli crediti nel settore proprio; singoli crediti nel settore dei trasferimenti; priorità strategiche per ogni unità amministrativa; obiettivi, spese e ricavi per ogni gruppo di prestazioni
Consuntivo (annuale)	Rendiconto sull'impiego dei crediti e sui ricavi	Rendiconto sull'impiego dei crediti e sui ricavi; costi e ricavi; raggiungimento degli obiettivi	Rendiconto sull'impiego dei crediti e sui ricavi nonché sul raggiungimento degli obiettivi
Mandato di prestazione (ogni quattro anni)	–	Mandato di prestazioni conferito dal Consiglio federale all'ufficio	– <i>(viene sostituito dal preventivo con PICF)</i>
Rapporto concernente le prestazioni e gli effetti (ogni quattro anni)	–	Rendiconto sull'esecuzione del mandato di prestazione (realizzazione della strategia, evoluzione finanziaria, raggiungimento degli obiettivi e conclusione per il nuovo mandato di prestazione)	– <i>(viene sostituito dal consuntivo, eventualmente maggiori informazioni nella documentazione supplementare)</i>
Convenzione sugli obiettivi (annuale)	–	Convenzione sulle prestazioni tra i capidipartimento e i direttori degli uffici	Convenzioni sulle prestazioni tra i capidipartimento e i direttori degli uffici
Valutazione dei risultati (annuale)	–	Rapporti semestrali e annuali sulla base della convenzione sulle prestazioni	Valutazione del raggiungimento degli obiettivi in occasione della nuova convenzione sulle prestazioni

1.2.3 Piano finanziario di legislatura

Il piano finanziario di legislatura serve a collegare la pianificazione dei compiti con la pianificazione finanziaria. All'inizio di ogni nuovo periodo di legislatura il piano finanziario di legislatura sostituisce oggi il piano finanziario ordinario.

Dal momento che il preventivo e il piano finanziario vengono riuniti con il NMG, il piano finanziario non potrà più, così come invece avviene oggi, essere abbandonato ogni quattro anni a favore del piano finanziario di legislatura, varato all'inizio di

ogni nuovo periodo di legislatura. Ciò consente di orientare maggiormente il piano finanziario di legislatura all'evoluzione nel medio-lungo termine per i compiti e le finanze e aiuta a individuare tempestivamente il margine di manovra per le priorità della politica dei compiti e i necessari correttivi di politica finanziaria, presentarli e adottare le opportune misure (verifica dei compiti). In futuro il piano finanziario di legislatura consisterà sostanzialmente di tre parti.

Figura 3

Nuova articolazione del piano finanziario di legislatura

Parte A: presentazione degli anni del programma di legislatura in termini di politica finanziaria	
Orizzonte temporale:	4 anni
Copertura:	bilancio federale
Descrizione:	PICF aggregato, basato su dati aggiornati; armonizzazione con le decisioni finanziarie pluriennali
Priorità:	cifre assolute
Parte B: prospettiva finanziaria a medio termine	
Orizzonte temporale:	8 anni
Copertura:	bilancio federale dettagliato
Descrizione:	sulla base di un'analisi di assenza di cambiamento di politica (no policy change) vengono rappresentati gli interventi necessari a medio e lungo termine in modo generale per l'intero bilancio federale e con maggiori dettagli per determinati ambiti di compiti – unitamente a un orientamento strategico di politica fiscale
Priorità:	quote e tassi di crescita
Parte C: prospettiva a lungo termine e scenari di sviluppo selezionati	
Orizzonte temporale:	20–50 anni
Copertura:	bilanci degli enti pubblici, bilancio federale
Descrizione:	sintesi delle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera, ev. approfondimento di singoli settori
Priorità:	diverse variabili (lacuna di finanziamento, quota del debito, tassi di crescita ecc.)

Una prima parte deve illustrare l'evoluzione finanziaria dei quattro anni successivi in forma aggregata. È previsto di rappresentare il portafoglio di compiti strutturato in 13 settori di compiti e 43 compiti e di indicare quali obiettivi e strategie sono perseguiti nei diversi ambiti, quali riforme sono pianificate nel programma di legislatura e quali conseguenze finanziarie ne derivano. Rimane così in essere il collegamento, introdotto dal programma di legislatura 2011–2015, con le decisioni finanziarie pluriennali.

In una seconda parte occorre attribuire una maggiore importanza alla rappresentazione della prospettiva finanziaria secondo punti di vista funzionali (ottica dei com-

piti). Prevediamo di decidere, per i prossimi otto–dieci anni, target di crescita per i 13 settori di compiti in combinazione con il programma di legislatura. Questo profilo delle priorità promuove la tempestiva armonizzazione delle decisioni di principio in materia di politica fiscale e reale. Contribuisce inoltre a salvaguardare la qualità del bilancio, riconoscendo e correggendo rapidamente la lenta sostituzione delle spese debolmente legate con spese fortemente legate. Infine migliora la sicurezza della pianificazione e nel contempo sensibilizza i decisori politici ai rischi di politica finanziaria in rapporto con corrispondenti scenari alternativi. Possibili errori di sviluppo sono così più facilmente anticipabili e le misure *stop and go* a breve termine meglio evitabili.

La terza parte del piano finanziario di legislatura, che deve basarsi sulle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera, come avviene dal 2007, e che copre dunque i bilanci dei tre livelli dello Stato nonché le assicurazioni sociali, serve a questo obiettivo. Offre inoltre la possibilità di raffigurare le sfide del prossimo ventennio–trentennio in materia di politica finanziaria (scenari di sviluppo) per determinati settori. La prima volta ciò è avvenuto già nell’ambito del piano finanziario di legislatura 2011–2015 con rappresentazioni singole sulla crescita potenziale e sulla sua influenza sulle finanze federali, su sviluppo e finanziamento delle spese per i trasporti e sulle prospettive a medio termine dell’AVS.

1.2.4 Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze

Il NMG prevede di riunire il preventivo e il piano finanziario della Confederazione formando il preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (preventivo con PICF). Nel processo budgetario può essere così rafforzato l’approccio prospettico. Il preventivo con PICF dovrà essere composto essenzialmente di tre parti (cfr. figura 4).

Figura 4

Nuova articolazione del preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF)

Parte A: preventivo con PICF della Confederazione	
Orizzonte temporale:	anno del preventivo e tre anni di pianificazione
Copertura:	bilancio federale
Descrizione:	rapporto e tabelle degli attuali volumi 1, 3 e 5
Parte B: preventivo con PICF delle unità amministrative	
Orizzonte temporale:	anno del preventivo e tre anni di pianificazione
Copertura:	tutte le unità amministrative prese singolarmente
Descrizione:	crediti e motivazioni degli attuali volumi 2A e 2B

Parte C: conti speciali

Orizzonte temporale:	anno del preventivo, ev. incl. 3 anni di pianificazione
Copertura:	fondi nuovi ed esistenti presi singolarmente, settore dei PF
Descrizione:	rapporto e tabelle dell'attuale volume 4

Queste modifiche legate al NMG appaiono più evidenti nella rappresentazione delle unità amministrative: oggi l'ottica dei crediti viene presentata solo nel preventivo ponendo l'accento sull'evoluzione finanziaria, ad eccezione delle unità GEMAP, mentre in futuro le informazioni sulle finanze e sulle prestazioni dovranno essere sistematicamente collegate ed essere indicate dettagliatamente anche per i tre anni di pianificazione seguenti al preventivo. Così come avviene oggi, formalmente il Parlamento deciderà il preventivo e prenderà atto del piano finanziario.

Il rendiconto finanziario delle unità amministrative, oggi contenuto nei volumi 2A e 2B, consisterà di quattro parti (cfr. il modello nell'all. 3):

- *unità amministrativa nel suo insieme*: la prima pagina presenta le priorità strategiche e i principali progetti di un'unità amministrativa, quindi segue un riepilogo dei ricavi, delle spese e degli investimenti, corredato di un commento sulla pianificazione dei compiti e delle finanze. Si vuole così offrire una visione d'insieme degli obiettivi e dell'evoluzione del fabbisogno finanziario (parte d'informazione);
- *gruppi di prestazioni considerati singolarmente*: seguono quindi le informazioni sui gruppi di prestazioni di un'unità amministrativa (solitamente una pagina per gruppo di prestazioni). Per ogni gruppo di prestazioni viene descritto il mandato fondamentale ed esposta l'evoluzione dei ricavi funzionali, delle spese funzionali e degli investimenti (quota del corrispondente gruppo di prestazioni nel preventivo globale dell'unità amministrativa). Il fulcro del rendiconto sui gruppi di prestazioni è rappresentato dagli obiettivi corredati di parametri, valori di riferimento ideali e reali. Generalmente si tratta di obiettivi in materia di prestazioni (ad es. incentrati su quantità, qualità, scadenze o costi delle prestazioni). Questi devono essere misurati periodicamente. A intervalli più lunghi è eventualmente possibile rilevare l'impatto (*impact*) o il grado di soddisfazione dei gruppi target. Le misurazioni dell'effetto (*outcome*) di gruppi di prestazioni saranno utili solo in casi molto rari, poiché tra le prestazioni di un'unità amministrativa e gli auspiciati sviluppi economici, sociali o ecologici non esiste quasi mai una relazione monocausale. In numerose unità amministrative, in particolare quelle che hanno prevalentemente il compito di preparare e prestare consulenza ai fini dell'attività politica, potrebbe essere addirittura difficile operationalizzare e quantificare gli obiettivi in materia di prestazioni. In questi casi gli obiettivi possono riferirsi anche a compiti o progetti. Le informazioni sui gruppi di prestazioni sono accompagnate da un elenco delle corrispondenti sovvenzioni, dei commenti ed eventualmente degli indicatori e delle informazioni contestuali che esercitano un influsso considerevole su costi e prestazioni. Tra questi si annoverano gli opportuni indicatori di legislatura della Cancelleria federale e altri indicatori selezionati per il monitoraggio. Anche questa parte del rendiconto finanziario serve prima di tutto all'informazione, ma il Par-

lamento deve avere la possibilità di prendere decisioni su ricavi, spese e obiettivi di un gruppo di prestazioni intesi come indicatori programmatici (cfr. n. 1.2.9);

- *conto economico e conto degli investimenti*: la terza parte del rendiconto finanziario sulle unità amministrative è la parte di decisione per il preventivo (con elenco indicativo degli anni del piano finanziario). Contiene tutte le voci di ricavo e di spesa del conto economico nonché tutte le entrate e le uscite per investimenti su quattro anni. I crediti nel settore proprio, ossia le spese per il personale, le spese per beni e servizi e spese d'esercizio, sono riuniti per tutte le unità amministrative in un preventivo globale per l'insieme delle spese funzionali e dei ricavi funzionali. Per le unità amministrative con investimenti limitati il preventivo globale per le spese funzionali comprende anche le uscite per investimenti. Nel caso delle unità amministrative con investimenti elevati sono mantenuti complessivamente quattro preventivi globali (ricavi funzionali, entrate per investimenti, spese funzionali, uscite per investimenti), così come avviene oggi per le unità GEMAP. Nel settore proprio dell'Amministrazione continuerà inoltre a essere possibile stanziare anche singoli crediti, in particolare per i grandi progetti o altri progetti limitati nel tempo, associati a fluttuazioni più importanti dei costi. Sulla base dell'articolo 25 cpv. 3 della legge del 13 dicembre 2002¹² sul Parlamento (LParl), il Legislativo ha altresì la possibilità di influenzare l'impiego dei crediti nei preventivi globali (cfr. n. 1.2.9);
- *commenti al preventivo*: nell'ultima parte vengono motivati gli sviluppi nell'anno del preventivo per tutte le posizioni del conto economico e del conto degli investimenti. L'accento è posto sul confronto con il valore dell'ultimo bilancio. I preventivi globali sono suddivisi per gruppi di conti, in modo che in particolare le spese per il personale, le spese per il materiale legate all'informatica e i costi della consulenza siano sempre separati. Questa presentazione è utile prima di tutto all'informazione, ma eventualmente anche come base per decidere le direttive sull'impiego dei crediti.

Il preventivo con PICF serve al Parlamento, al Consiglio federale e ai dipartimenti per la gestione politica a livello delle unità amministrative; nello stesso tempo consente ai direttori di gestire finanziariamente l'unità amministrativa, investendoli della responsabilità. Gli altri strumenti di direzione operativa, pianificazione e gestione di cui dispongono le direzioni degli uffici sono la convenzione sulle prestazioni e la contabilità analitica.

1.2.5 Convenzioni sulle prestazioni

La convenzione sulle prestazioni tra il capo del dipartimento e il direttore di un ufficio è uno strumento per elaborare e trovare un'intesa sui nuovi obiettivi annuali di un'unità amministrativa e costituisce l'interfaccia tra la direzione politica e aziendale dell'unità amministrativa. Fondamentalmente deve essere conclusa una convenzione sulle prestazioni per ogni unità amministrativa dell'Amministrazione federale centrale menzionata nel preventivo con PICF e guidata da un capo di dipartimento. I dipartimenti possono delegare la competenza per la conclusione delle convenzioni

¹² RS 171.10

sulle prestazioni ai gruppi e agli uffici, se dirigono le unità amministrative subordinate con il preventivo globale. La convenzione sulle prestazioni è uno strumento amministrativo interno. Costituisce la base per la gestione orientata agli obiettivi e ai risultati dell'ufficio nonché dei rispettivi collaboratori. Serve altresì per la comunicazione interna e promuove l'identificazione e la motivazione.

Nella convenzione sulle prestazioni vengono stabiliti per iscritto i capisaldi e le scadenze dei piani e dei progetti nonché le finalità dei gruppi di prestazioni e delle prestazioni stesse. Si rinuncia invece all'attestazione delle finanze e delle risorse, poiché le disposizioni dettagliate sono già state elaborate con il PICF in concomitanza con l'inserimento dei dati relativi al preventivo o successivamente allo stesso.

La convenzione sulle prestazioni di un'unità amministrativa contiene essenzialmente due elementi:

- *obiettivi del progetto*: obiettivi annuali del Consiglio federale dalle parti I e II e altri progetti e piani con pietre miliari e scadenze;
- *obiettivi dei gruppi di prestazioni*: obiettivi annuali a seconda del gruppo di prestazioni con obiettivi, misure di riferimento e valori nominali, che integrano il preventivo con PICF con un catalogo di obiettivi ampliato.

Ogni anno le unità amministrative riferiscono al dipartimento sul raggiungimento degli obiettivi dei gruppi di prestazioni e degli obiettivi correlati agli ulteriori progetti e piani. Questa attestazione delle prestazioni viene anche impiegata per concordare nuovi obiettivi per l'anno successivo.

La convenzione sulle prestazioni, che deve essere aggiornata ogni anno, viene redatta dall'unità amministrativa e sottoscritta dopo un colloquio del capo di dipartimento e del direttore dell'ufficio prima dell'avvio del nuovo anno di mandato. Il colloquio riguarda sia l'attestazione delle prestazioni, vale a dire la valutazione del raggiungimento degli obiettivi nell'anno in corso, sia il mandato per il conseguimento degli obiettivi per l'anno successivo. Prima di ogni nuovo periodo di legislatura deve essere eseguita una verifica di base dei principali punti strategici e dei gruppi di prestazioni fino a tale momento. Deve essere lasciata un'ampia libertà di azione ai dipartimenti per impostare i processi di controlling e della periodicità dei bilanciamenti tra valori nominali ed effettivi inferiori a un anno. Quanto più un ufficio è coinvolto nella preparazione della politica, tanto maggiore dovrebbe essere di norma il ritmo di gestione. In questi casi un controlling separato e troppo fitto può determinare un'eccessiva burocrazia. Per contro, nel caso di unità amministrative con una minore necessità di controllo sul piano politico, una buona base per i colloqui direttivi tra dipartimento e unità amministrativa potrebbe essere costituita da regolari rapporti sullo stato dell'implementazione delle convenzioni sulle prestazioni.

Le convenzioni sulle prestazioni nel NMG corrispondono di gran lunga a una versione più snella di quelle attualmente inserite nella GEMAP, che fondamentalmente hanno dato buoni risultati: nell'ambito dell'elaborazione degli obiettivi e del rispettivo aggiornamento annuale, le direzioni delle unità amministrative si occupano sia dell'impostazione strategica degli ambiti di loro competenza che di adeguare quanto più possibile le misure di attuazione nel preventivo e nel piano finanziario. L'accordo annuale sugli obiettivi tra la direzione dei dipartimenti e degli uffici migliora anche lo scambio di informazioni nonché la trasparenza e la comprensione reciproca per quanto riguarda l'adempimento dei compiti. Le convenzioni sulle

prestazioni promuovono quindi il dialogo strutturato e orientato agli obiettivi tra il dipartimento e l'unità amministrativa.

1.2.6 **Strumenti che incentivano un comportamento economicamente compatibile**

Con il preventivo globale viene incrementato il margine di manovra di ogni unità amministrativa per promuovere un comportamento parsimonioso: le risorse finanziarie possono essere impiegate nel settore proprio là dove sono necessarie per conseguire gli obiettivi. Le riallocazioni tra le tipologie di spesa o tra le spese funzionali e le spese per investimenti sono riportate in modo trasparente nel consuntivo e gli scostamenti più consistenti sono costantemente motivati. I preventivi globali favoriscono quindi l'impiego delle risorse orientato agli obiettivi nel proprio ambito. I preventivi globali producono come conseguenza anche il fatto che nel bilancio preventivo non siano più presi in considerazione «margini di sicurezza» per ogni singolo credito con riferimento alle spese funzionali. Ciò può contribuire a migliorare l'esattezza del preventivo e a ridurre i residui di credito nella chiusura dei conti.

Per consentire una maggiore flessibilità aziendale sono necessari, oltre al preventivo globale, altri tre altri strumenti che hanno già dato buoni risultati in ambito GEMAP: la costituzione di riserve, il sorpasso di credito nel caso di maggiori ricavi e il trasferimento del credito.

- *Costituzione di riserve*: possibile in presenza di rallentamenti dei progetti che determinano relativi residui di credito, oltre che a fronte di miglioramenti della redditività e di maggiori ricavi netti da prestazioni e non preventivati. Le motivazioni per la costituzione di riserve sono inoltre riportate in maniera differenziata. A seguito di ritardi nei progetti, le riserve devono altresì poter essere impiegate solo per uno scopo specifico per quanto riguarda i progetti originariamente previsti. Per l'impiego delle riserve generali sussistono invece maggiori margini di manovra in quanto possono essere utilizzati per i compiti nell'ambito del mandato di base. Le unità amministrative possono operare con meno vincoli e più rapidamente nel proprio settore, poiché non occorre chiedere preventivamente un credito aggiuntivo. La costituzione di riserve è pertanto anche uno strumento efficace contro la cosiddetta «febbre di dicembre».
- *Sorpasso di credito in caso di maggiori ricavi e scioglimento delle riserve*: le unità amministrative possono superare le spese funzionali e/o per gli investimenti approvate nel preventivo globale, se a) possono coprire tale sorpasso nel corso dell'esercizio con maggiori ricavi da prestazioni non preventivati, o b) sciogliere le riserve costituite negli esercizi precedenti. Anche questo strumento comporta agevolazioni amministrative e incentiva maggiormente a superare le prescrizioni per le prestazioni.
- *Trasferimento di credito*: infine è prevista la possibilità di avvalersi ancora del trasferimento di credito. Negli scorsi anni il Parlamento, nell'ambito delle proprie decisioni sul preventivo, ha consentito all'Amministrazione di effettuare trasferimenti tra le spese per consulenze e per il personale (presso le unità amministrative) nonché in relazione alle spese per il personale e per l'informatica (tra i dipartimenti e le unità amministrative). Ciò ha già rappre-

sentato un passo importante nell'ottica di una ripartizione globalizzata dei mezzi nell'ambito funzionale dell'Amministrazione. In futuro, con i preventivi globali presso tutte le unità amministrative, non sarà più necessario trasferire crediti tra le singole tipologie di spesa. I dipartimenti avranno invece la possibilità di eseguire, in un ambito limitato, trasferimenti di credito tra i preventivi globali delle rispettive unità amministrative. Anche questo favorisce la semplificazione amministrativa, poiché si devono presentare meno richieste di crediti aggiuntivi ed è anche un incentivo affinché i dipartimenti rafforzino il proprio ruolo nell'implementazione del preventivo per poter fissare rapidamente eventuali nuove priorità.

L'ampliamento dei margini di manovra a livello finanziario tramite i preventivi globali e gli strumenti rimanenti abbozzati sopra non determina automaticamente una maggiore precisione del preventivo (e quindi un preventivo di qualità più elevata) e più parsimonia e redditività dell'Amministrazione. In questo senso sono anche necessarie le disposizioni politiche e gestionali in materia, che devono essere emanate dal Parlamento, dal Consiglio federale e dai dipartimenti. Le basi di ciò sono costituite da una maggiore trasparenza delle prestazioni, generata con la creazione e la gestione dei gruppi di prestazioni, il controllo delle risorse del Consiglio federale, rafforzato negli anni scorsi e ulteriormente implementato nel NMG (cfr. n. 1.2.8), e i calcoli di costi e prestazioni, che sono già stati introdotti a livello nazionale con il NMC, e che anche in futuro rimarranno uno strumento importante della gestione amministrativa.

1.2.7 Contabilità analitica

Già oggi tutte le unità amministrative dispongono di una contabilità analitica orientata alle loro necessità. Essa deve adempiere a due funzioni: da un lato, funge da strumento di controllo interno per la gestione finanziaria sul piano operativo delle unità amministrative. Consente la trasparenza dei costi, incentiva la consapevolezza sul piano dei costi e fornisce informazioni per ottimizzare l'economicità delle prestazioni erogate. Dall'altro lato, costituisce la base per la preventivazione, la pianificazione e la rendicontazione. La pianificazione e la preventivazione interne all'Amministrazione si basano fondamentalmente su costi e ricavi per centro o unità di costo. Nel contempo vengono desunti per il preventivo con PICF spese e ricavi, nonché gli investimenti, quindi i valori finanziari del conto economico e degli investimenti. Le tre varianti di base della contabilità analitica odierna (contabilità analitica come variante di base, semplificata ed elaborata) vengono mantenute, come pure le disposizioni centrali. La seguente tabella riporta le differenze tra le tre varianti:

Varianti della contabilità analitica

Tipologie di contabilità analitica	Contabilità analitica di base	Contabilità analitica semplificata	Contabilità analitica elaborata
Requisito per la contabilità aziendale	Essenziale; sono sufficienti informazioni sui costi semplici e rilevate in modo approssimativo	Intermedio; sono necessarie informazioni sui costi relative alle singole prestazioni ai fini del controllo	Elevato; sono necessarie informazioni sui costi dettagliate ai fini del calcolo e del computo del prezzo
Principali caratteristiche della tipologia di contabilità analitica	Tipologie di costo, centri di costo	Tipologie di costo, centri e unità di costo; limitazioni; prelievi	Tipologie di costo, centri e unità di costo; limitazioni, prelievi; conto profitti e perdite (computo dei contributi di copertura); rilevazione sistematica delle tempistiche delle prestazioni e compensazione delle prestazioni presso l'unità amministrativa
Criteri d'impiego	Ridotta autonomia operativa; solo una o poche prestazioni di dimensioni esigue in termini di ambito e significato; nessuna prestazione o commissione compensata; non è appropriato un controllo sulle singole prestazioni	Un certo margine di manovra nell'erogazione delle prestazioni; le prestazioni sono largamente definibili, delimitabili e misurabili in modo chiaro; l'unità amministrativa viene diretta principalmente in riferimento a prestazioni (disposizione minima per le unità amministrative GEMAP)	Elevata autonomia aziendale; elevata quota di prestazioni commerciali sul mercato o di prestazioni (trasversali) compensate nell'ambito dell'Amministrazione federale; l'unità amministrativa viene diretta principalmente in riferimento a prestazioni e ricavi
Numero di unità amministrative	32	17	20

I dipartimenti stabiliscono di comune accordo con l'AFF quali unità amministrative devono impiegare quale variante della contabilità analitica. Non esiste alcun obbligo generale di estendere il computo di costi e prestazioni a livello operativo all'estensione della rendicontazione su finanze e prestazioni nel preventivo con PICF nonché nella convenzione sulle prestazioni. In particolare, non sussiste alcuna necessità di rilevamento e calcolo su tutto il territorio nazionale delle tempistiche delle prestazioni. Tuttavia, a causa dei più rigorosi requisiti aziendali, non è escluso che in particolare le unità amministrative che implementano una contabilità analitica di base sceglieranno con il NMG un livello più elevato per tale contabilità. Questo processo è generato e accompagnato dall'Amministrazione federale delle finanze nell'ambito dell'implementazione del NMG.

Il NMG si propone di rivalutare la pianificazione e il controllo sul piano politico del Consiglio federale e del Parlamento tramite strumenti gestionali più armonizzati tra loro con una trasparenza delle prestazioni generalmente maggiore. Tuttavia non vengono apportate modifiche sostanziali ai processi di pianificazione e gestionali esistenti: il punto di collegamento resta la pianificazione della legislatura e la pianificazione finanziaria della legislatura a essa correlata. Il preventivo riconfigurato con PICF viene elaborato annualmente, come avvenuto finora, nell'ambito del processo esistente di preventivazione. Le convenzioni sulle prestazioni concluse tra dipartimenti e unità amministrative si inseriscono perfettamente nei processi di intesa sugli obiettivi implementati da diversi anni, prescrivendo comunque una forma minima per questi ultimi nonché per il controlling basato sugli stessi.

Sono stati esaminati più attentamente due adeguamenti, nello specifico l'integrazione degli obiettivi annuali del Consiglio federale e del rapporto di gestione nella rendicontazione finanziaria nonché taluni allentamenti del controllo delle risorse. Tuttavia, per entrambe le questioni, si è optato per lo statu quo.

Obiettivi annuali e rapporto di gestione del Consiglio federale

Gli obiettivi annuali del Consiglio federale (parti I e II) contengono le priorità e gli obiettivi nonché i piani e i progetti dell'anno civile seguente. Si allineano al programma di legislatura e vengono portati a conoscenza delle Camere federali di volta in volta nell'ultima sessione ordinaria dell'anno. Nel rapporto di gestione il Consiglio federale informa sulle priorità della sua attività nel corso dell'esercizio. Svolgono un ruolo fondamentale la rendicontazione relativa al conseguimento degli obiettivi annuali determinanti nonché l'implementazione del programma di legislatura. Inoltre, il Consiglio federale fornisce informazioni sullo stato degli indicatori di legislatura rilevanti per la valutazione generale della situazione e per la verifica del conseguimento degli obiettivi. Il rapporto di gestione viene esaminato in via preliminare dalle Commissioni della gestione e approvato dall'Assemblea federale.

Nell'elaborazione del programma dettagliato relativo al NMG è stata verificata l'integrazione degli obiettivi annuali del Consiglio federale nel preventivo con PICF, rispettivamente del rapporto di gestione del Consiglio federale nel consuntivo. In questo modo, da un lato, si sarebbe potuto raggiungere una semplificazione della rendicontazione e, dall'altro, è emerso che questa integrazione fornirebbe anche un contributo per una migliore connessione dal punto di vista dei compiti e delle risorse. Tuttavia, questa idea è stata di nuovo abbandonata per diverse ragioni:

- *diversi orizzonti temporali*: nella maggior parte dei casi, la pianificazione dei progetti del Consiglio federale non rispecchia ancora le cifre finanziarie dell'esercizio e degli anni della pianificazione finanziaria. Solo i grandi progetti d'implementazione o i nuovi compiti esecutivi necessitano di ulteriori risorse finanziarie supplementari – di norma la loro predisposizione non determina ulteriori aggravii del bilancio federale;
- *diversa ripartizione dei compiti e delle competenze nel Parlamento*: la rendicontazione finanziaria e di gestione viene discussa in Parlamento da diverse commissioni: l'esame in via preliminare del preventivo e del consuntivo ha luogo in seno alle Commissioni delle finanze, mentre il rapporto di gestione viene discusso nelle Commissioni della gestione. Il Consiglio fede-

rale, a fronte di una fusione dei rapporti, non intende ingerirsi nelle competenze di queste commissioni;

- *diversi scadenziari*: affinché la bozza del preventivo, come avvenuto finora, possa essere presentata al Parlamento entro la fine del mese di agosto, il processo relativo agli obiettivi annuali dovrebbe essere associato al processo di preventivazione. In questo modo gli obiettivi annuali del Consiglio federale dovrebbero essere elaborati all'incirca con sei mesi di anticipo rispetto a oggi. Questo pregiudicherebbe la loro attualità.

Gestione delle risorse da parte del Consiglio federale

Le condizioni quadro per la gestione finanziaria nell'ambito del bilancio non cambiano sostanzialmente con l'NMG:

- la Costituzione federale, la legge federale sulle finanze della Confederazione e le linee direttive delle finanze federali del Consiglio federale contengono gli obiettivi sovraordinati della politica finanziaria;
- lo strumento principale per la gestione delle finanze è il freno all'indebitamento (limitazione delle uscite in base alle entrate secondo la congiuntura). I limiti delle uscite dei dipartimenti continuano quindi ad esistere. Anche in futuro il conto di finanziamento sarà decisivo per la gestione finanziaria;
- le classi di priorità pluriennali in materia di politica di spesa (tassi di crescita target in base alle aree di compiti) e il programma di legislatura con le decisioni pluriennali in materia finanziaria nel settore dei trasferimenti influenzano il preventivo e la pianificazione finanziaria;
- il processo di preventivazione persegue lo scopo di una ripartizione con una legittimazione politica, che rispetti i fondamenti della legittimità, dell'urgenza, della parsimonia, della redditività e dell'efficacia delle risorse, limitate dal freno all'indebitamento, a favore dei diversi compiti rispettivamente delle unità amministrative della Confederazione. Il preventivo si basa principalmente sul piano finanziario dell'anno precedente (pianificazione continua, assenza di «*zero base budgeting*»). Ciò è rafforzato ancora di più con il NMG. Nonostante ciò, la pianificazione finanziaria viene rivalutata con il PICF.

La differenza principale rispetto alla gestione finanziaria attuata oggi consiste nel fatto che la specifica del credito e il controllo degli input nel settore proprio vengono allentati per tutta l'Amministrazione federale. Al contrario viene rafforzato il controllo degli output. Si potrebbe pertanto desumere che anche il controllo delle risorse esistente debba essere allentato. Per noi, tuttavia, ciò non entra in linea di conto.

Affinché continuino a svilupparsi in modo ordinato e a fronte di disposizioni politiche, le spese funzionali dell'Amministrazione non possono essere definite solo con un approccio di tipo *bottom up* e in virtù di finalità nei singoli gruppi di prestazioni. Particolare attenzione deve essere prestata alle spese per il personale e a quelle per l'informatica. Entrambe le risorse sono vincolate in modo relativamente consistente e con costi consequenziali elevati (personale: termini di licenziamento, posti di lavoro, formazione ecc.; informatica: spese di esercizio, manutenzione e di riammmodernamento). Pertanto, il Consiglio federale deve poter disporre, anche nell'ambito del NMG, degli strumenti adeguati e sperimentati per la pianificazione e il controllo

globali di tipo *top down* delle spese funzionali. Stabilisce pertanto, a seconda delle necessità, finalità superiori per parti specifiche.

Il processo di definizione del preventivo, che ha inizio con una valutazione della situazione politico-finanziaria da parte del Consiglio federale, continuerà quindi a comprendere una valutazione della situazione della politica del personale, oltre che una valutazione della situazione informatica:

- nell'ambito della *valutazione della situazione della politica del personale* il Consiglio federale stabilisce un traguardo per la crescita globale delle spese per il personale. In questo senso tiene conto dell'andamento già pianificato delle spese per il personale, delle richieste pervenute di ulteriori risorse, dei necessari provvedimenti salariali, oltre che degli altri progetti e richieste in materia di politica del personale. Nel contempo emergono anche vantaggi sul piano dell'efficienza, ad esempio l'incremento dell'esattezza del preventivo (riduzione dei residui creditizi);
- nella *valutazione della situazione informatica* il Consiglio federale è informato sullo sviluppo previsto delle spese per l'informatica, sulle richieste già note di risorse aggiuntive e su altri sviluppi rilevanti (ad es. sull'introduzione di nuovi servizi). Su questa base può definire un traguardo per la crescita globale delle spese nel settore informatico, eventualmente stimare la dotazione dei crediti centrali per l'informatica per il preventivo o decidere ulteriori disposizioni per la preventivazione delle risorse per l'informatica.

Per le richieste di preventivo delle unità amministrative non vi sarà alcun particolare limite delle uscite specificato in base alle tipologie delle spese. Nell'ambito del preventivo globale (e dei limiti delle uscite dei dipartimenti) si devono consentire nuove priorità, ad esempio tra le spese per il personale e di consulenza al fine di poter adempiere, tra gli altri, a nuovi compiti e dar corso a progetti urgenti, ove possibile, senza ricorrere a ulteriori fondi. Tuttavia, il PICF deve rappresentare anche in futuro un valore indicativo e di partenza per la preventivazione. Pertanto trasferimenti nell'ambito del preventivo globale devono essere documentati e motivati. La valutazione generale delle risorse è lo strumento con cui il Consiglio federale giudica a giugno questi trasferimenti e ne misura i vantaggi in base alla valutazione della situazione (traguardi di crescita per il personale e per l'informatica). Considerata questa circostanza e tenendo conto della situazione di bilancio, decide se vuole destinare nell'ambito della funzione ulteriori fondi al preventivo e alla pianificazione finanziaria o se eventualmente sono necessari provvedimenti correttivi.

Nel NMG hanno un'importanza maggiore il monitoraggio e il controllo del settore proprio con una cadenza inferiore a un anno. Infatti, con i soli preventivi globali non può essere controllato l'andamento delle risorse critiche, in quanto le unità amministrative hanno la possibilità di trasferire risorse nell'ambito dei rispettivi preventivi e nell'ottica di un rafforzamento dell'orientamento agli obiettivi e ai risultati. Tuttavia, le quote dei gruppi di conti rilevanti (personale, informatica, spese per consulenze ecc.) indicate nel PICF costituiscono elementi per la decisione sul preventivo da parte del Parlamento e hanno quindi un carattere vincolante dal punto di vista politico. Pertanto il Consiglio federale si assicurerà che vengano evitati scostamenti più consistenti, non oggettivamente giustificati, dei valori del preventivo. Inoltre riferirà sull'impiego dei preventivi globali e sull'andamento delle spese funzionali nel consuntivo. Si prevede altresì di sottoporre ancora alle Commissioni delle finanze le

ulteriori documentazioni relative al settore del personale e dell'informatica nonché i valori delle spese proprie della Confederazione.

1.2.9 Controllo parlamentare del preventivo e collaborazione nell'ambito della pianificazione

Una chiara regolamentazione della collaborazione tra Parlamento e Consiglio federale nell'ambito del controllo delle prestazioni e delle risorse nonché della pianificazione dei compiti e delle finanze, costituisce un requisito fondamentale per il successo del NMG. A nostro giudizio la sfida consiste nell'approfondire il dialogo in materia di pianificazione con il Parlamento, ma nel contempo, anche nel mantenere l'attuale ripartizione dei compiti tra l'Esecutivo e il Legislativo per quanto attiene agli aspetti correlati alla pianificazione e al controllo. Il controllo finanziario (competenza per il preventivo) deve continuare ad essere di competenza del Legislativo, mentre per la pianificazione dei compiti e delle finanze la competenza deve spettare innanzitutto all'Esecutivo. Tuttavia, nel contempo, esiste una crescente corresponsabilità reciproca, per la quale sono necessari strumenti adeguati.

Le proposte di integrazione e modifica degli strumenti parlamentari si basano sulle seguenti considerazioni:

- *preventivi globali nel settore proprio*: il controllo dettagliato degli input nell'ambito delle spese funzionali dell'Amministrazione avviene mediante una ripartizione globalizzata delle risorse alle unità amministrative; in base all'articolo 25 capoverso 3 LParl¹³, in caso di necessità il Parlamento continuerà a emanare disposizioni dettagliate sull'utilizzo dei crediti anche nell'ambito funzionale dell'Amministrazione;
- *decisioni di pianificazione in funzione della situazione*: in parallelo vengono ampliate le possibilità di controllo degli output, grazie al fatto che l'Assemblea federale può decidere l'entità della pianificazione per le spese e i ricavi nonché gli obiettivi dei singoli gruppi di prestazioni di propria scelta;
- *dialogo continuo sulla pianificazione*: con una migliore trasparenza sullo sviluppo a medio termine delle finanze e delle prestazioni è possibile approfondire il dialogo sulla pianificazione tra il Parlamento e il Consiglio federale. Inoltre, il Parlamento dispone di uno strumento importante, ossia la mozione concernente il piano finanziario.

I nuovi strumenti o quelli modificati si basano sul principio dell'influenza selettiva: l'Assemblea federale stabilisce su quali argomenti vuole prendere decisioni o conferire mandati al Consiglio federale. Vengono evitate costrizioni a tutto campo, che implicano spese elevate e che richiedono anche decisioni da parte del Parlamento negli ambiti in cui si preferisce una delega delle competenze al Consiglio federale e all'Amministrazione.

Controllo del preventivo

I singoli crediti sono al centro del controllo del preventivo. Il Parlamento decide nell'ambito del NMG, come del resto avviene oggi su base annua, il rispettivo ammontare (parametri decisionali obbligatori). Si possono variare gli importi dei

¹³ RS 171.10

crediti con proposte e decisioni durante il dibattito sul preventivo. I redditi funzionali e le entrate per investimenti nonché le spese funzionali e le uscite per investimenti sono di regola assegnati alle unità amministrative sotto forma di preventivi globali o, nei casi di progetti di dimensioni maggiori e limitati nel tempo, sotto forma di crediti singoli.

Nell'ambito del bilancio federale, circa il 20 per cento delle spese complessive è destinato alle spese funzionali. Per i Cantoni tale quota si attesta in media al 50 per cento, mentre per i Comuni supera addirittura il 65 per cento. La globalizzazione delle spese proprie, a livello cantonale e comunale, ha pertanto una portata nettamente maggiore sul piano politico rispetto al caso della Confederazione. Nonostante ciò, sarà ancora possibile che l'Assemblea federale, in base all'articolo 25 capoverso 3 LParl¹⁴, fornisca specifiche più dettagliate nei singoli preventivi globali, potendo ad esempio decidere la quota delle spese per il personale rispetto alle spese complessive nel settore proprio di un'unità amministrativa. La disposizione di legge citata prevede che, per quanto riguarda le decisioni in materia di crediti, possano essere circoscritte più dettagliatamente le condizioni quadro per l'utilizzo del credito, la pianificazione temporale del progetto e la rendicontazione da parte del Consiglio federale. È stata creata innanzitutto per decisioni finanziarie pluriennali (crediti d'impegno, ambito di pagamento), ma resta senz'altro possibile applicare questa regolamentazione a singoli crediti del preventivo. Un esempio in questo senso si trova nell'allegato 4. Inoltre, il Parlamento continua ad avere la competenza di fissare, per una selezione di crediti nell'ambito del preventivo, un blocco di crediti (art. 37a lett. c LFC). Infine, continuano a rappresentare un'opzione politica anche tagli trasversali per le singole tipologie di spesa (ad es. per le spese di consulenza). Nell'ambito di una gestione amministrativa orientata agli obiettivi e ai risultati rappresentano comunque un elemento estraneo, pur essendo di norma applicabili solo linearmente a tutte le unità amministrative. Infatti, per via dei termini ridotti, non è possibile una determinazione degli aspetti principali da parte del Consiglio federale.

In contrapposizione all'assegnazione globalizzata delle risorse in ambito funzionale vi è il maggiore coinvolgimento del Parlamento nella pianificazione dei gruppi di prestazioni. A questo scopo proponiamo un meccanismo di controllo selettivo: nell'ambito di parametri di pianificazione facoltativi, l'Assemblea federale deve poter decidere, in caso di necessità, su spese, ricavi e obiettivi di singoli gruppi di prestazioni. Questa proposta si ricollega all'attuale regolamentazione GEMAP, in virtù della quale il Parlamento ha la competenza di decidere sui parametri di pianificazione per i costi e i ricavi di singoli gruppi di prodotti e ciò si estende anche al livello delle prestazioni. Considerando le regolamentazioni cantonali, si tratta di una via di mezzo: in singoli Cantoni (ad es. Berna, Grigioni, in parte Zurigo) oggi si prende semplicemente atto delle informazioni sulle prestazioni e queste non possono essere modificate direttamente. Si adempie quindi solo in modo limitato alla richiesta di rafforzare il controllo delle prestazioni o degli output. In altri Cantoni (ad es. Argovia e Soletta) gli obiettivi in termini di prestazione ed efficacia vengono decisi ogni anno e integralmente dal Parlamento nell'ambito del «mandato di prestazione politico», indipendentemente dal fatto che fosse stata possibile una verifica approfondita e dal diverso contenuto politico di tali obiettivi. Nelle valutazioni queste soluzioni vengono giudicate in modo piuttosto critico dai membri dei Parlamenti cantonali. In

¹⁴ RS 171.10

parte si ha anche l'impressione che così verrebbero create illusioni irrealistiche sul piano del controllo.

Con la nostra proposta, è il Parlamento stesso a decidere dove intende intervenire nell'ambito delle prestazioni dell'Amministrazione. Può continuare a farlo indirettamente definendo preventivi globali, ma ha anche la possibilità, a seconda delle necessità, di decidere disposizioni più precise per singoli gruppi di prestazioni. Concretamente può cambiare obiettivi, dimensioni e valori nominali, introdurre nuovi obiettivi nonché ridurre, confermare o aumentare spese e ricavi. Le modifiche dell'ambito della pianificazione sono riportate nel decreto federale sul preventivo e nel relativo allegato. Un esempio in questo senso si trova nell'allegato 4. Inoltre, questa differenziazione non significa che «solo» gli obiettivi e i valori nominali di cui si è preso atto non sarebbero vincolanti per l'Amministrazione. Gli obiettivi delle prestazioni riportati nella rendicontazione finanziaria hanno il carattere di materiali giuridici e rappresentano nel contempo la base per il rendiconto nel consuntivo.

Partecipazione dell'Assemblea federale alla pianificazione

Nell'ambito delle pianificazioni finanziarie (programma finanziario di legislatura e PDCF) si pone innanzitutto la questione se esse debbano essere configurate come semplici decisioni della Confederazione (decisioni di principio e programmatiche ai sensi dell'art. 28 LParl¹⁵) o se l'Assemblea federale ne debba ancora prendere atto ai sensi degli articoli 143 e 146 capoverso 4 LParl. Riteniamo che le decisioni di principio e programmatiche si riferiscano innanzitutto ad priorità tematiche fondamentali e che debbano mantenere la propria validità per un periodo di tempo più lungo. Al contrario, la pianificazione finanziaria copre l'intera gamma delle attività della Confederazione ed è contemporaneamente soggetta a forti influenze esterne, che richiedono regolari adeguamenti ai sensi di una pianificazione continua. Secondo noi, tutto ciò depone a favore del mantenimento della prassi odierna secondo cui il Parlamento prende atto delle pianificazioni finanziarie.

Ciò vale a maggior ragione se si considera che l'Assemblea federale, con le decisioni pluriennali in materia finanziaria, rispettivamente i limiti delle uscite fissati per legge (nello specifico nei settori formazione e ricerca, collaborazione internazionale, cultura, difesa del Paese, agricoltura, infrastrutture per i trasporti ecc.), dispone già di strumenti che le consentono, nell'ambito di una selezione di settori che oggi coprono più della metà del volume finanziario, con un impegno di spesa medio o basso, di decidere pianificazioni finanziarie pluriennali, con un deciso carattere vincolante sul piano giuridico e politico. Inoltre, in seno all'Assemblea federale stessa viene discussa la questione di ritornare, nell'ambito del programma di legislatura, alla prassi di prendere atto delle pianificazioni finanziarie. A questo proposito, nel 2012 sono state presentate tre iniziative¹⁶ parlamentari, approvate dalle commissioni incaricate dell'esame preliminare di entrambe le Camere. L'introduzione di una deliberazione relativa al piano finanziario di legislatura o anche al piano integrato dei compiti e delle finanze, richiesto ogni anno e che presenta lo stesso grado di dettaglio del preventivo, rappresenterebbe quindi un'evidente contraddizione.

¹⁵ RS 171.10

¹⁶ Iv. Pa. 12.427 «Rapporto sul programma di legislatura», gruppo UDC, Consiglio nazionale, 2 maggio 2012; Iv. Pa. 12.432 «Programma di governo al posto del programma di legislatura», gruppo PPD-PEV, Consiglio nazionale, 3 maggio 2012; Iv. Pa. 12.433 «Programma di legislatura», Commissioni incaricate dell'esame del programma di legislatura, Consiglio degli Stati, 10 maggio 2012

Quindi, secondo il nostro Collegio, l'influenza del Parlamento sulla pianificazione finanziaria si fonderà anche in futuro prevedibilmente su interventi parlamentari. L'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale ai sensi dell'articolo 28 capoverso 1^{bis} lettera b LParl (tramite una mozione o un postulato), eseguire una pianificazione o modificare gli aspetti principali di una pianificazione. Tuttavia, ha a disposizione in particolare la mozione concernente il piano finanziario ai sensi dell'articolo 143 capoversi 3 e 3^{bis} LParl. La mozione in questione è stata adeguata, a livello dei contenuti e da un punto di vista di tecnica procedurale, alle circostanze speciali della pianificazione finanziaria: una mozione che viene presentata tempestivamente, in modo tale che possa ancora essere verificata dalla commissione e dal Consiglio federale, deve essere trattata in seno alla Camera con il rapporto sul piano finanziario. Se la mozione viene accolta, il Consiglio federale riferisce, in occasione del piano finanziario successivo, su come l'ha realizzata. Se si scosta da quanto indicato nella mozione, deve presentare una proposta motivata di togliere dal ruolo la mozione. Compiti e mozioni concernenti il piano finanziario sono stati presentati di rado negli scorsi anni. Evidentemente, nonostante le agevolazioni procedurali, si rivelano solo in parte come strumento per avviare un dialogo a livello di pianificazione tra l'Esecutivo e il Legislativo.

Partendo da questo presupposto, nell'ambito del rapporto di consultazione relativa a questo progetto abbiamo proposto, sul modello di diversi Cantoni, l'introduzione dello strumento della spiegazione della pianificazione anche presso la Confederazione. Questo strumento consente sia un apprezzamento generale e osservazioni sul PICF sia pareri speciali su questioni dettagliate (ad es. aumento delle spese di un gruppo di prestazioni o di un'area di compiti). Si possono presentare riserve o respingere (o sostenere esplicitamente) singole affermazioni senza però impartire un mandato concreto al Consiglio federale. Una spiegazione della pianificazione non determina un'abrogazione o una variazione del PICF, ma diventa un'ulteriore fonte di informazione. Viene trattata dall'Assemblea federale senza un parere del Consiglio federale e richiede solamente l'approvazione di una Camera. Le spiegazioni della pianificazione rappresentano pertanto il punto di vista del Parlamento rispettivamente di una Camera in relazione alla pianificazione proposta e consentono di fornire segnali o indicazioni sul piano politico.

Sulla base degli evidenti risultati della consultazione, rinunciamo a proporre ulteriormente lo strumento della spiegazione della pianificazione nell'ambito del NMG: la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha criticato in particolare l'effetto giuridico incerto della spiegazione della pianificazione prevista, l'assenza di un parere del Consiglio federale prima della decisione del Parlamento, oltre che il possibile sovraccarico in termini di attività delle Camere, qualora singoli deputati potessero chiedere in prima persona spiegazioni sulla pianificazione.

Attivazione degli strumenti di controllo parlamentari

L'approccio qui proposto di un'influenza selettiva dell'Assemblea federale sul controllo delle prestazioni e sulla pianificazione finanziaria presenta soprattutto il vantaggio, dal nostro punto di vista, che il Parlamento può focalizzare le sue risorse limitate (a livello temporale) sui settori e sulle questioni, in cui, a suo giudizio, sussiste la maggiore necessità di azione a livello politico. Tuttavia, bisogna ammettere che l'Assemblea federale finora non si è mai avvalsa della facoltà esistente in ambito GEMAP di una determinazione dei parametri di pianificazione in funzione della situazione. È evidente che questo approccio implica requisiti elevati in termini

di pianificazione e di esecuzione delle deliberazioni delle commissioni. Qualora non venga predisposto sistematicamente l'impiego degli strumenti di controllo parlamentari estesi, sussiste il rischio che ciò continuerà a restare ampiamente lettera morta.

Da quanto si è visto con la mozione concernente il piano finanziario, anch'essa impiegata di rado (art. 143 cpv. 3 LParl), le deliberazioni relative al preventivo e alla pianificazione finanziaria sul piano temporale sono talmente compresse che l'impiego appropriato di questi strumenti richiede un lasso di tempo leggermente più lungo. Il nostro Collegio potrebbe pertanto ipotizzare che, proprio in occasione della deliberazione del consuntivo da parte delle sottocommissioni, sia verificato in modo sistematico nell'ambito di quali preventivi globali si possano prendere in considerazione prescrizioni per l'utilizzo del credito e nell'ambito di quali gruppi di prestazioni non solo si debba prendere atto di obiettivi e finalità, ma lì si debba anche decidere.

In questo modo si potrebbe maggiormente integrare il controllo del bilancio a vantaggio della continuità sul piano della politica finanziaria e si potrebbe allineare meglio l'impiego dei singoli strumenti. Questo, a nostro giudizio, è possibile senza provvedimenti legislativi. Al contrario, sarebbe necessario che le Commissioni delle finanze o la loro segreteria controllassero ed eventualmente adeguassero le raccomandazioni per la verifica del preventivo e del consuntivo nonché le istruzioni per i presidenti delle commissioni e sottocommissioni per trattare la rendicontazione finanziaria in considerazione del nuovo modello.

In questo contesto si pone anche la domanda se e in che modo le commissioni legislative debbano essere coinvolte nell'esame preliminare del preventivo con PICF. Questo aspetto dovrà essere deciso dall'Assemblea federale. Nell'allegato 5 si trova una sintesi di come è organizzata l'interazione delle diverse commissioni nell'ambito della consultazione in materia di preventivo presso i Cantoni.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Secondo il nostro Collegio le novità citate costituiscono una proposta semplice e pragmatica per l'ulteriore sviluppo della direzione amministrativa presso l'Amministrazione federale; può così essere colmata la lacuna esistente nell'ambito del *performance budgeting*. Pochi strumenti, che hanno comunque dato prova di buoni risultati nella prassi svizzera, sono riuniti affinché possano essere soddisfatte in misura analoga le richieste e le aspettative del Parlamento, del Governo e dell'Amministrazione in relazione a un modello di gestione.

Riteniamo che con il NMG il Parlamento ottenga i seguenti vantaggi:

- *pianificazione delle prestazioni in prospettiva*: il Parlamento ottiene ulteriori competenze nel settore delle prestazioni, potendo controllare in modo mirato, ove necessario, i valori di pianificazione relativi alle spese e ai ricavi dei preventivi globali nonché gli obiettivi dei gruppi di prestazioni. Questo intervento di controllo può avere luogo, da un lato, per il successivo anno di preventivo. Dall'altro, viene garantita un'influenza sull'andamento a medio termine: grazie a migliori basi informative e informazioni sulle prestazioni nel preventivo con PICF il Parlamento può influire in modo più mirato sulla pianificazione finanziaria;

- *alta vigilanza agevolata sull'Amministrazione*: i gruppi di prestazioni producono su tutto il territorio nazionale una trasparenza sull'andamento finanziario e dei compiti nel medio termine presso tutte le unità amministrative, oltre che su spese, profitti, obiettivi, parametri, valori teorici e reali di ogni singolo gruppo di prestazioni. Ciò dovrebbe agevolare anche l'attività di vigilanza del Parlamento;
- *garanzia della sovranità in materia di preventivo*: con l'introduzione del preventivo globale nel settore proprio viene semplificata la gestione finanziaria delle unità amministrative da parte del Parlamento, anche se essa non è limitata: di norma, nel complesso è sufficiente il controllo globale sulle risorse necessarie; ove necessario viene garantito il controllo differenziato delle spese funzionali dell'Amministrazione. Ciò consentirà costantemente al Parlamento, anche in futuro, un controllo del bilancio preciso e sicuro.

Il Consiglio federale e le direzioni dei dipartimenti devono attendersi dal NMG il seguente valore aggiunto:

- *pianificazione e controllo rafforzati*: con il NMG il Consiglio federale e i dipartimenti ottengono una pianificazione e un controllo che sono integrati meglio nel processo di direzione per quanto riguarda compiti, finanze, piani e progetti. La definizione delle priorità a livello politico nell'ambito del piano (finanziario) di legislatura, la pianificazione delle prestazioni a medio e lungo termine, oltre che il controllo delle risorse su base annua in funzione della situazione vengono strettamente collegati tra loro;
- *implementazione più semplice dell'orientamento a obiettivi e risultati*: il collegamento coerente di prestazioni e risorse a tutti i livelli nonché l'ampliamento della pianificazione delle prestazioni e l'impiego a tutto campo dei mandati di prestazione tra dipartimenti e unità amministrative favoriscono l'orientamento a obiettivi e risultati in tutta l'Amministrazione federale;
- *impiego delle risorse più flessibile nel settore proprio*: i preventivi globali nel settore proprio e la flessibilità per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio consentono, in caso di necessità, di ristabilire i punti principali, in particolare nel caso di adeguamenti dell'offerta delle prestazioni (dei servizi) che fossero necessari in tempi molto ristretti o di una variazione delle priorità nel caso di piani e progetti.

Infine, anche l'Amministrazione stessa beneficia di notevoli vantaggi:

- *maggiore margine di manovra*: con i preventivi globali le direzioni ottengono nel settore proprio, da un lato, un maggiore margine di manovra a livello aziendale e dall'altro, si assumono anche una maggiore responsabilità per un impiego parsimonioso e adeguato dei fondi. Con i due nuovi strumenti, ossia il preventivo con PICF e la convenzione sulle prestazioni, le disposizioni politiche e gli obiettivi annuali con un orientamento gestionale sono maggiormente correlate. Ciò facilita anche la richiesta di miglioramenti economici;
- *maggiore prospettiva dei risultati*: con le disposizioni relative alle prestazioni l'attività dell'Amministrazione può essere orientata in modo più mirato alle soluzioni dei problemi auspiccate dalla politica. I risultati così conseguiti possono accrescere anche la soddisfazione dei collaboratori per il proprio

lavoro. Entrambi devono essere incentivati con provvedimenti mirati a livello di informazioni e di formazione;

- *maggiore trasparenza nella fornitura delle prestazioni*: la nuova illustrazione del preventivo con PICF semplifica le informazioni destinate al pubblico e la comunicazione con i rispettivi gruppi. Prestazioni di qualità e continuamente migliorate sono visibili. Nel contempo si aumenta anche la pressione sulla fornitura di prestazioni orientata ai gruppi target.

Sebbene con il NMG si perseguano obiettivi più modesti rispetto a quanto postulato e prospettato dai primi rappresentanti del *new public management*, non ci si deve attendere che i suddetti vantaggi si presentino immediatamente e in maniera esaustiva. È inoltre necessario modificare la cultura dell'Amministrazione, che deve essere sostenuta da misure mirate centrali e periferiche che riguardano l'informazione e la formazione. Nel complesso il nostro Collegio è però convinto che con l'NMG sia possibile creare un valore aggiunto per il Parlamento, il Consiglio federale e l'Amministrazione. Nel contempo, per il Governo è importante non generare aspettative irrealistiche con questo progetto. Il NMG non può essere misurato sulla base di rappresentazioni reali (teoriche) relative al funzionamento dell'Amministrazione pubblica, ma considerando le alternative esistenti a tutti gli effetti, descritte al numero 1.5.

Il NMG è indubbiamente anche connesso a rischi. Tuttavia, riteniamo che questi possano essere tenuti sotto controllo con i provvedimenti previsti, descritti qui appresso.

- *Minore controllo parlamentare*: dal Parlamento, che ciò avvenga presso i Cantoni o la Confederazione, spesso si esprime il timore di una perdita d'influenza nell'ambito del controllo del bilancio. Di fatto, con la decisione relativa ai preventivi globali, il Parlamento delega la competenza sulla specificazione dettagliata al Consiglio federale e all'Amministrazione. Tuttavia, questa delega delle competenze si limita alle funzioni dell'Amministrazione, mentre nel caso delle spese per i trasferimenti (sussidi) le competenze non variano. Inoltre, le risorse vengono discusse già oggi anche nell'ambito non GEMAP, in parte in forma globalizzata, nella misura in cui il Parlamento, per quanto riguarda le decisioni sul preventivo, consente trasferimenti di crediti relativamente ampi (nell'ambito dei crediti per il personale, tra crediti per consulenze e per il personale, tra spese e investimenti per l'informatica, tra i diversi crediti per gli armamenti). Con il NMG si prosegue su questa via, e a questo proposito le principali tipologie di spesa vengono ulteriormente indicate in modo trasparente. Inoltre, anche nell'ambito funzionale, è possibile parlare dei singoli crediti (art. 30a, cpv. 5 D-LFC). Infine, in virtù dell'articolo 25 cpv. 3 LParl l'Assemblea federale può decidere in caso di necessità, nell'ambito dei preventivi globali, una specificazione più precisa (cfr. in merito il n. 1.2.9). Viene quindi garantito in ogni momento il controllo sicuro del bilancio.
- *Aumento incontrollato delle uscite*: un altro rischio consiste nel fatto che il margine di manovra sul piano finanziario dell'Amministrazione non è ampliato in modo mirato: per i singoli crediti di difficile pianificazione dell'ambito delle funzioni dell'Amministrazione, oggi si prevedono costantemente determinate riserve. Con l'accorpamento dei singoli crediti con riferimento ai preventivi globali diventa più facile sfruttare queste riserve e uti-

lizzarle, ad esempio, per creare nuovi posti di lavoro. Il Consiglio federale deciderà successivamente come si debba impiegare questa maggiore flessibilità (sfruttamento, creazione di nuovi compiti ecc.). Tuttavia, grazie al freno all'indebitamento e agli strumenti di controllo delle risorse collaudati da lungo tempo, l'ulteriore sviluppo dell'ambito delle funzioni può essere tenuto sotto controllo (cfr. in merito il n. 1.2.8). Anche il Parlamento continua a disporre di efficaci possibilità di intervento (vedi sopra).

- *Rendicontazione/(ri)burocratizzazione eccessiva*: a causa delle elevate aspettative di diversi gruppi target (Parlamento, Consiglio federale, uffici che assumono attività interdipartimentali, Controllo delle finanze ecc.), nei nuovi modelli di controllo esiste il rischio latente di una dotazione di strumenti e di un controllo eccessivi. Ciò causa spese inutili e può portare a una (ri)burocratizzazione. Per evitare per quanto possibile tutto ciò, nel NMG vengono eliminati strumenti GEMAP come il mandato di prestazione o il rapporto sull'adempimento delle prestazioni e sugli effetti ottenuti. La rendicontazione rimane volutamente concisa e minimamente standardizzata, affinché il livello di gestione si possa allineare in modo ottimale ai diversi compiti gestionali dell'Amministrazione e ai diversi ritmi gestionali che ne risultano. Anche nell'ambito degli obiettivi delle unità amministrative, riportati nel piano integrato dei compiti e delle finanze, si tiene conto delle diverse impostazioni dei compiti e in questo senso i parametri quantificati devono essere riportati solo se mostrano di avere una sufficiente rilevanza in termini di politica e controllo.
- *Eliminazione della divisione dei poteri*: con il NMG viene eliminato il controllo dettagliato delle risorse da parte dell'Assemblea federale, che a livello delle prestazioni ha ulteriori possibilità di controllo. Se esse vengono ritenute troppo estese e se eventuali decisioni di pianificazione del Parlamento risultassero troppo approfondite, vi è il rischio che di annullare la ripartizione delle responsabilità tra il Consiglio federale e il Parlamento. Sarebbe possibile escludere questo rischio solo se al Parlamento venisse impedito di avere un'influenza diretta sulle prestazioni. Questo sarebbe però in contrasto con le finalità del NMG. L'implementazione dei nuovi strumenti con una certa cautela rimane pertanto responsabilità dell'Assemblea federale. Secondo il nostro Collegio ciò viene incentivato facendo in modo che anche gli strumenti di collaborazione parlamentari si basino sul principio dell'influenza selettiva.
- *Crescente distacco tra politica e Amministrazione*: il tentativo di dare all'allocazione delle risorse finanziarie con obiettivi di prestazioni e risultati una base più razionale («più obiettiva») viene a volte percepito dai politici come un modo di «disciplinare» o «economizzare» la politica. Ciò può generare controeazioni. Pertanto riteniamo importante che la politica e l'Amministrazione rimangano consapevoli del fatto che esse rispondono a diverse razionalità. Se ciò riesce, il NMG può contribuire a migliorare la reciproca cooperazione nella pianificazione e nella gestione delle prestazioni e delle risorse.

Reputiamo necessario verificare a tempo debito se è stato ottenuto il vantaggio previsto del NMG e se i suddetti rischi si sono dimostrati infondati. Come è stato auspicato da diverse commissioni nell'ambito della consultazione parlamentare, il NMG deve essere valutato completamente al più tardi sei anni dopo la sua introdu-

zione. Pertanto proponiamo all'Assemblea federale di sancire un mandato in tal senso nella legge federale sulle finanze della Confederazione.

1.4 Risultato della consultazione delle commissioni parlamentari interessate

1.4.1 Reazioni generali

Il Dipartimento federale delle finanze ha avuto l'opportunità di illustrare il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) alle Commissioni delle finanze e alle Commissioni della gestione di entrambe le Camere nonché alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. Le suddette commissioni hanno espresso un parere scritto fondamentalmente favorevole al progetto.

In particolare sono stati apprezzati i seguenti orientamenti del NMG:

- *nuovo modello unitario di gestione* per abbandonare, da un lato, il sistema duale con la gestione convenzionale delle risorse e, dall'altro, il programma «Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP)»;
- *orientamento potenziato agli obiettivi e ai risultati* nell'intera Amministrazione federale, con gli obiettivi formulati nel preventivo e la valutazione dei risultati espressa nel consuntivo;
- *intensificata interazione tra compiti e finanze* in ogni unità amministrativa con la presentazione di singoli gruppi di prestazioni e delle risorse totali;
- *rafforzamento delle prospettive a medio termine* con il raggruppamento di preventivo e piano finanziario;
- *metodo semplice e pragmatico* nella formazione dei nuovi strumenti di conduzione e gestione strategica.

Le commissioni consultate non hanno tuttavia risparmiato osservazioni critiche in merito al progetto: la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha auspicato una descrizione più precisa della problematica e una trattazione approfondita dei rischi connessi all'attuazione del NMG, in considerazione del fatto che un ritorno al vecchio sistema di gestione strategica non è praticamente più ipotizzabile. Ha sollevato dubbi in merito alla maggiore trasparenza, soprattutto se non dovesse essere garantita la possibilità di confronto con gli anni precedenti. La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha messo in guardia di fronte al lavoro più oneroso implicato dal NMG. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha chiesto se la prevista riforma non rimanga troppo fissata sullo sviluppo di strumenti di politica finanziaria e ha suggerito di approfondire il coinvolgimento delle commissioni legislative nell'ottica di un'interazione tra politica finanziaria e politica reale.

Nei loro pareri le commissioni hanno menzionato i principali requisiti per sostenere il progetto: gli strumenti parlamentari di gestione strategica e di partecipazione devono essere adatti ai non specialisti, ma essere anche utilizzabili nella pratica – testi di legge morti, vani esercizi accademici o rapporti debordanti non sono auspicati. La nuova presentazione del preventivo e del piano finanziario deve migliorare sia la trasparenza sia la gestione, contenendo le informazioni politicamente necessarie,

ma anche gli obiettivi gestibili. In questo ambito rientra la trasparente dichiarazione e la gestibilità delle spese per il personale. I diritti del Parlamento, in particolare la sovranità in materia di preventivo e l'alta vigilanza finanziaria, non devono in alcun caso subire limitazioni con il NMG. È da escludere categoricamente uno spostamento dell'equilibrio dei poteri a favore del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Nella pianificazione a medio termine si attende un maggiore margine di manovra politico anche per il Parlamento. Tutte le commissioni hanno inoltre asserito che la loro presa di posizione sul NMG non è vincolante nella procedura consultiva. Si riservano la facoltà, nell'ambito della consultazione del messaggio, di esaminare il progetto più approfonditamente e di valutarlo criticamente.

1.4.2 Richieste recepite

Le commissioni consultate si sono espresse anche su singoli punti del progetto e sull'attuazione del NMG. Il presente messaggio tratta esplicitamente, in diversi punti, gran parte dei riscontri espressi:

- *rinuncia alla spiegazione della programmazione*: il nostro Collegio non accoglie questa proposta (cfr. n. 1.2.9);
- *aggiunta di una clausola di valutazione*: nella legge federale sulle finanze della Confederazione viene inserita una clausola di valutazione (cfr. n. 1.3);
- *presentazione dei rischi*: al messaggio è stata aggiunta una presentazione dei rischi dal nostro punto di vista (cfr. n. 1.3);
- *dichiarazione dell'economicità*: se possibile, ogni unità amministrativa deve dichiarare almeno un obiettivo di economicità; in merito all'utilizzo dei vantaggi ottenuti in termini di flessibilità e di economicità decideremo tuttavia solo al momento dell'introduzione del NMG (cfr. n. 3.1.4);
- *controlli efficaci delle riserve*: le riserve generali e quelle a destinazione vincolata continuano a essere iscritte separatamente; le riserve a destinazione vincolata possono essere utilizzate solo per i rispettivi progetti (cfr. n. 1.2.6);
- *equilibrio dei gruppi di prestazioni*: il numero dei gruppi di prestazioni per unità amministrativa è sottoposto a nuova verifica ed eventualmente adeguato in vista dell'importanza politica e della gestibilità (cfr. n. 1.2.2);
- *più esempi pratici*: gli esempi per il nuovo preventivo con PICF sono ampliati e comprendono una segreteria generale e un ufficio che assume attività interdipartimentali (cfr. all. 3);
- *precedente consultazione del Parlamento sui gruppi di prestazioni e sugli obiettivi*: sottoponiamo al Parlamento una proposta in merito (cfr. n. 1.8.2).

1.4.3 Altre richieste

Di seguito vengono riportate separatamente, con le rispettive risposte, le seguenti richieste e reazioni sui singoli punti del progetto e sull'attuazione del NMG.

Approvazione anticipata del preventivo da parte del Consiglio federale

La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha sollevato la questione se il messaggio sul bilancio non possa essere sottoposto prima al Parlamento.

Già con l'introduzione del nuovo modello contabile (NMC) l'approvazione del messaggio sul bilancio e del rapporto sul piano finanziario è stato anticipato di un mese a fine agosto. Ciò comporta che il Consiglio federale appuri materialmente le cifre alla fine del mese di giugno. Affinché il Parlamento possa discutere il preventivo e il piano finanziario già nella sessione autunnale, l'intero processo budgetario e di pianificazione dovrebbe essere anticipato approssimativamente di altri due mesi.

La qualità ne risulterebbe notevolmente penalizzata: il Consiglio federale dovrebbe emanare le istruzioni per l'allestimento del bilancio prima di conoscere il risultato dei conti dell'anno precedente. L'elaborazione delle cifre si potrebbe basare soltanto sulle entrate fiscali dei primi tre mesi e sulle previsioni congiunturali della primavera invece che dell'estate. Anche sul fronte delle uscite, soprattutto negli ambiti nei quali è necessario rifarsi alle attuali stime macroeconomiche o agli sviluppi politici (perequazione finanziaria, interessi passivi, assicurazioni sociali, settore dell'asilo ecc.), gli elementi d'incertezza sarebbero molto maggiori rispetto ad oggi. Tra l'altro non potrebbero più essere considerate decisioni finanziariamente rilevanti, adottate dal Parlamento nella sessione estiva. Inoltre la stesura del consuntivo coinciderebbe con l'elaborazione del preventivo, il che comporterebbe un doppio carico di lavoro a cui gli addetti riuscirebbero difficilmente a fare fronte.

Tutto ciò potrebbe implicare che, dopo le vacanze estive, alle Camere federali dovrebbero essere regolarmente sottoposte correzioni. Non si deve dimenticare che l'approvazione anticipata del preventivo amplierebbe solo in misura trascurabile il margine di manovra del Parlamento in materia di politica finanziaria: le uscite sono in gran parte vincolate dalla legge. Anche i tagli nell'ambito non vincolato, ad esempio a livello di personale, non sono solitamente attuabili nell'arco di pochi mesi, ma richiedono decisioni programmatiche di più lungo termine.

Riteniamo che l'attuale tempistica per la stesura e l'esame del preventivo all'interno dell'Amministrazione, del Governo e del Parlamento sia nel complesso equilibrata e opportuna e che non debba essere modificata con il NMG.

Tenuta parallela del precedente e del nuovo rendiconto finanziario

In seno alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale è stato espresso l'auspicio di mantenere parallelamente i due sistemi di rendiconto finanziario per un certo periodo.

Questa richiesta sarà accolta nel seguente modo: per rendere visibili gli spostamenti tra le diverse voci di spesa e di ricavo nel settore proprio, devono essere dettagliate le principali voci di spesa riepilogate nel preventivo globale (in concreto: le spese per il personale, le consulenze e le TIC). Per la parte relativa alle spese per il personale e per beni e servizi, spostata con l'introduzione del NMG dal settore dei trasferimenti al settore proprio dell'Amministrazione federale, ossia in un preventivo globale, nel rendiconto finanziario deve essere sottoposta al Parlamento una tabella commentata che consenta la rintracciabilità. Entrambe le misure intendono garantire l'auspicata comparabilità tra il precedente preventivo dettagliato e il nuovo preventivo globale nonché la fiducia nella tenuta dei conti della Confederazione, senza dover allestire il rendiconto finanziario in doppio per diversi anni. Ciò andrebbe

oltre le capacità organizzative dell'Amministrazione e solleciterebbe eccessivamente la gestione finanziaria del Consiglio federale e del Parlamento.

Sistema d'informazione elettronico per il Parlamento

Le due Commissioni delle finanze hanno chiesto se sia possibile mettere a disposizione del Parlamento i dati del rendiconto finanziario esterno – ossia preventivo con PICF e consuntivo – sotto forma di un sistema elettronico per la gestione delle informazioni (MIS).

Questa richiesta giunge al momento opportuno, perché il 1° gennaio 2017 avverrà il passaggio generazionale tra le componenti centrali SAP per i processi di supporto nel settore delle finanze, del personale, dell'approvvigionamento e degli immobili. Il 16 settembre 2013 la Confederazione ha inoltre avviato la fase pilota del progetto *Open Government Data* (OGD).

Nell'ambito del progetto Infrastruttura IT 2017 è necessario chiarire con i Servizi del Parlamento come in futuro i membri del Parlamento potranno accedere in modo semplice e rapido alle informazioni in materia finanziaria e delle prestazioni nel preventivo con PICF e nel consuntivo. Dovrà essere verificata anche l'integrazione delle convenzioni sulle prestazioni tra i dipartimenti e le unità amministrative nonché dei documenti supplementari dei dipartimenti e delle unità amministrative. Secondo noi non è tuttavia opportuno concedere al Parlamento un concomitante accompagnamento e controllo dell'esecuzione del bilancio, come suggerisce il concetto di *sistema di gestione delle informazioni* (MIS). Non si sollevano invece obiezioni a un sistema elettronico di informazioni per il Parlamento. L'Amministrazione federale delle finanze si rivolgerà pertanto a tempo debito ai Servizi del Parlamento e riferirà infine alle Commissioni delle finanze su fattibilità, struttura e costi di un tale sistema.

Gender-Budgeting

La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha chiesto di presentare nel messaggio la possibilità del bilancio di genere (*gender budgeting*).

Questa richiesta non è nuova¹⁷. Nelle sue risposte a tre mozioni, volte a garantire la parità tra uomo e donna sotto il profilo politico, il Consiglio federale ha sempre rifiutato la piena attuazione *gender budgeting*: nel bilancio della Confederazione la cospicua quota di riversamento delle uscite della Confederazione e la generale accessibilità delle prestazioni della Confederazione connotate come beni pubblici – ad esempio le relazioni con l'estero o la difesa nazionale – limitano fortemente la ripartizione in funzione del genere delle risorse del preventivo. La quota cospicua di riversamento delle uscite della Confederazione comporterebbe anche un onere sproporzionato per il rilevamento della ripartizione delle spese in base ai sessi a livello di Cantoni, Città, Comuni e terzi.

Contro il bilancio di genere depone anche il suo obiettivo troppo limitante. Oltre agli obiettivi in funzione del genere devono garantire la parità di diritti anche altri temi di politica sociale (equilibrio a livello regionale e di politica linguistica, sostenibilità ecc.). Tutti questi aspetti sono da considerare nella definizione degli obiettivi di

¹⁷ 09.3705 Mozione Carobbio Guscetti del 12.06.2009; 09.3706 Mozione Kiener Nellen del 12.06.2009; 11.3060 Mozione John-Calame del 7.03.2011.

prestazione, degli indicatori e delle informazioni contestuali. Riteniamo dunque che non si debbano privilegiare richieste e obiettivi specifici in funzione del genere.

1.5 Alternative verificate e respinte

In alternativa a un NMG il nostro Collegio ha esaminato, da un lato, il ritorno integrale a una gestione degli input (abolizione del modello di gestione GEMAP) e, dall'altro, il mantenimento di un sistema di gestione duale (gestione orientata agli obiettivi e ai risultati solo per una parte dell'Amministrazione). Ha brevemente trattato queste opzioni già nell'ambito della seconda valutazione GEMAP¹⁸ e approfondito l'analisi – basandosi tra l'altro sulle reazioni del Parlamento in merito al rapporto di valutazione GEMAP – prima della sua decisione programmatica del 4 maggio 2011.

1.5.1 Ritorno integrale a una gestione degli input

Nella nostra ottica deve essere decisamente respinto il ritorno alla gestione tradizionale dell'Amministrazione, abolendo quindi il modello di gestione GEMAP. Tale ritorno non sarebbe giustificabile anche in considerazione della valutazione del modello GEMAP, accolto nel complesso favorevolmente anche dai membri del Parlamento interpellati, dalla quale è risultato chiaramente che le stesse unità GEMAP sono soddisfatte del modello di gestione e non desiderano tornare al vecchio sistema. Preventivi dettagliati senza informazioni sugli obiettivi, sulle prestazioni e sui risultati delle unità amministrative sono ritenuti dal Governo come inadeguati a una gestione amministrativa orientata agli obiettivi e ai risultati. Anche in considerazione delle riforme amministrative all'interno della Confederazione, dei recenti sviluppi nei Cantoni e nei Paesi dell'OCSE paragonabili (cfr. n. 1.6 e 1.7), il ritorno integrale a una gestione degli input rappresenterebbe un passo indietro difficile da giustificare.

1.5.2 Mantenimento dell'approccio duale di gestione

Per gli stessi motivi respingiamo il semplice consolidamento dell'effettivo delle unità GEMAP. Con questa opzione rimarrebbe limitato il numero delle unità amministrative che sfruttano gli ampliati margini di manovra operativi. La gestione dell'Amministrazione diventerebbe sempre più eterogenea perché è presumibile che al suo interno si creino nuovi modelli di gestione ad hoc, tuttavia senza un legame comune con i processi e gli strumenti sovraordinati di gestione. Occorre anche considerare che la gestione e lo sviluppo della GEMAP nel Dipartimento federale delle finanze, ma anche nei dipartimenti con unità GEMAP, causa oneri ripartibili solo su un numero di unità amministrative limitato e, addirittura, sempre minore a causa degli scorpori e delle riorganizzazioni.

L'unica alternativa ipotizzabile a un NMG sarebbe dunque, nella nostra ottica, la sostanziale estensione della GEMAP: per questa opzione sarebbero anzitutto indivi-

¹⁸ FF 2009 6877, pag. 6933 segg.

duate, nell'ambito di una procedura sistematica, le unità amministrative indicate per la GEMAP (abolizione del principio della libera volontà). Innanzitutto occorrerebbe verificare ed eventualmente completare i criteri di idoneità definiti nell'articolo 9 OLOGA. In una tappa successiva sarebbe necessario semplificare gli strumenti GEMAP. In particolare, occorrerebbe verificare se le competenti commissioni legislative debbano continuare a essere consultate su ogni singolo mandato di prestazione. Non sarebbero dunque da escludere modifiche minime alle basi giuridiche.

I vantaggi di questa alternativa riguardano, da un lato, il minore dispendio iniziale. D'altro lato, mantenendo un approccio duale, è più facile tenere conto della diversa impostazione dei compiti delle unità amministrative, in particolare delle loro limitate possibilità quanto alla gestione orientata agli obiettivi e ai risultati dei compiti trasversali e delle mansioni di preparazione dei progetti politici e di supporto alla direzione.

Gli svantaggi di un sistema duale non possono tuttavia essere ignorati: ostacola sistematicamente la gestione capillare delle finanze e delle prestazioni: l'introduzione di nuovi strumenti, tra cui il PICF, sarebbe ostacolata, se non addirittura impedita, poiché per una parte dell'Amministrazione non è prevista una correlazione sistematica tra compiti e finanze. Sarebbe dunque necessario attenersi al mandato quadriennale di prestazione, che oggi deve soddisfare troppi gruppi di fruitori come strumento di gestione strategica (unità amministrativa, dipartimento, Consiglio federale, commissioni parlamentari) e riesce difficilmente a rispondere a queste molteplici aspettative. Una parte dell'Amministrazione continuerebbe tra l'altro a non poter beneficiare dei vantaggi di una maggiore flessibilità operativa. Non sono da sottovalutare neppure il dispendio in termini di gestione e amministrazione nonché la limitata trasparenza per il Parlamento e l'opinione pubblica, derivanti dalla coesistenza di due modelli di gestione strategica e due concezioni di rendiconto finanziario. Infine, i modelli duali pregiudicano la formazione di una cultura amministrativa di livello superiore orientata alle prestazioni, agli effetti e all'economicità. A livello nazionale e internazionale erano dunque diffusi soltanto nelle fasi pilota e oggi sono in gran parte spariti. Anche alla luce delle consultazioni delle commissioni interessate in merito al NMG, riteniamo che un mantenimento dell'attuale modello duale non abbia più un futuro. Se il NMG non potesse essere realizzato, neppure l'esistenza della GEMAP nella sua forma attuale sarebbe garantita.

1.6 Gestione amministrativa orientata ai risultati nei Cantoni

Dalla metà degli anni Novanta numerosi Cantoni hanno recepito le idee e le concezioni del *new public management* (nuova gestione pubblica) che hanno attuato integralmente o in parte, di solito etichettandola come gestione amministrativa orientata ai risultati. Rispetto alla Confederazione, alle Città e ai Comuni il livello cantonale denota una maggiore intensità di riforme¹⁹, con un andamento molto diverso: mentre alcuni Cantoni, ad esempio Argovia, Lucerna, Soletta e Zurigo, hanno attuato vaste riforme parlamentari e amministrative in relativamente poco

¹⁹ cfr. Ritz, Adrian 2005: 10 Jahre New Public Management in den Schweizer Kantonen: Erfahrungen bei Parlament und Verwaltungskadern. In: Lienhard, Andreas et al. (ed.) 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Berna: Haupt, pagg. 47–67.

tempo, altrove il processo di riforma è stato più lungo, incompleto o ha portato addirittura all'interruzione del progetto, come nel caso di San Gallo.

1.6.1 Panoramica

Gli attuali modelli di pianificazione e di gestione strategica dei Cantoni possono essere facilmente classificati in due categorie della gestione amministrativa sulla base di tre domande di riferimento: da un lato, ci si può innanzitutto chiedere se l'Amministrazione centrale, ossia l'Amministrazione sovrana e l'Amministrazione di prestazioni senza le unità amministrative scorporate, sia gestita interamente o parzialmente dal Parlamento cantonale con preventivi globali. Se le risorse non sono assegnate in modo globalizzato, occorre accertare se la trasparenza in fatto di prestazioni nel preventivo sia stata aumentata in modo diverso dai preventivi globali e dai mandati di prestazione in essi contenuti. D'altro canto, ci si può chiedere se la pianificazione finanziaria a medio termine sia stata sviluppata in direzione di una pianificazione integrata dei compiti e delle finanze. In base alle risposte a queste domande fondamentali i Cantoni possono essere così raggruppati:

Figura 6

Strumenti di pianificazione e di gestione strategica dei Cantoni

Impostazione del pilotaggio combinato di prestazioni e finanze					
		Pilotaggio dell'Amministrazione principale con preventivi globali			
		no		si	
		Maggiore trasparenza delle prestazioni nel preventivo		per determinate unità amministrative	per tutte le unità amministrative
		no	si		
Pianificazione integrata dei compiti e delle finanze	si	SG	BS, OW, VS	---	AG, BE, GR, LU SO, ZG, ZH
	no	AI, AR, GL, JU NE, NW, UR, VD	BL, GE	FR, SH, TI	SZ, TG
Tipologie di base:					
1	Pianificazione finanziaria e preventivazione tradizionali				
2	Ulteriore sviluppo della preventivazione annuale (informazioni sulle prestazioni, mandati politici di prestazione, preventivi globali)				
3	Ulteriore sviluppo della preventivazione a medio termine (compiti, misure e progetti)				
4	Pianificazione integrata dei compiti e delle finanze con preventivi globali per tutte le unità amministrative				

Nella pianificazione e nella gestione delle finanze e delle prestazioni possono dunque essere individuate quattro tipologie fondamentali – o categorie di Cantoni:

- *pianificazione finanziaria e preventivazione strutturata in modo tradizionale*: gli otto Cantoni di Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Glarona, Giura, Neuchâtel, Nidvaldo, Uri e Vaud non hanno introdotto né preventivi globali o informazioni separate sulle prestazioni né un'estesa pianificazione finanziaria. Nella preventivazione questi Parlamenti cantonali non hanno a disposizione alcuna informazione sulle prestazioni sistematicamente predisposta per gruppi di prodotto o di prestazione;
- *preventivazione modernizzata*: i cinque Cantoni di Friburgo, Sciaffusa, Svitto, Ticino e Turgovia hanno parzialmente o integralmente globalizzato i loro

preventivi annui nel settore funzionale; lo stesso dicasi per il Cantone di Basilea Città (vedi sotto). I Cantoni di Basilea Campagna e Ginevra sono sino ad oggi rimasti con una specificazione dettagliata del preventivo, ma hanno integrato il loro rendiconto finanziario con informazioni sui compiti e programmatiche;

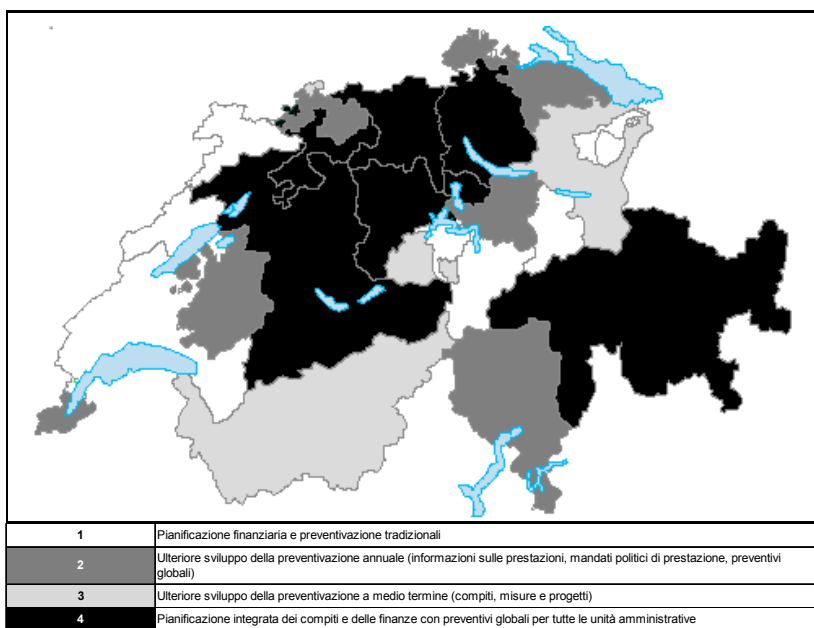
- *pianificazione finanziaria modernizzata*: i quattro Cantoni di Basilea Città, Obvaldo, San Gallo e Vallese hanno esteso la loro pianificazione finanziaria con informazioni su compiti, misure e progetti. Il Cantone di Basilea Città attua una pianificazione strategica a medio termine del Consiglio di Stato, ossia un programma di legislatura con principi, obiettivi e misure, aggiornati e quantificati nel preventivo ogni anno. Il Cantone di San Gallo presenta i capisaldi della sua pianificazione e le informazioni aggiuntive su un livello molto aggregato in un documento separato di programmazione – analogamente a quanto fa oggi la Confederazione nel piano finanziario di legislatura. Gli altri tre Cantoni, pur non avendo preventivi globali, denotano una maggiore trasparenza in fatto di prestazioni nel bilancio annuale;
- *pianificazione integrata dei compiti e delle finanze (PICF) con preventivi globali capillari*: i sette di Cantoni Argovia, Berna, Grigioni, Lucerna, Soletta, Zugo e Zurigo hanno introdotto sia i preventivi globali per tutte le unità amministrative sia pianificazioni finanziarie modernizzate strettamente correlate ai compiti e alle prestazioni della direzione e degli uffici.

Complessivamente sono dunque 18 i Cantoni che hanno modernizzato gli strumenti di gestione del preventivo direttamente o indirettamente. In particolare i Parlamenti cantonali che hanno collegato la riforma degli strumenti di gestione alla riforma delle strutture parlamentari delle commissioni – ossia con l'introduzione delle commissioni permanenti di merito – sono riusciti ad aumentare le loro capacità di gestione strategica²⁰.

Il livello di attuazione delle riforme della gestione pubblica nei Cantoni può essere così raffigurato sulla base di quattro tipologie fondamentali o categorie di Cantoni sulla cartina della Svizzera:

²⁰ Cfr. Schedler, Kuno 2012: 15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht? In: Parlamento, Bollettino d'informazione della Società svizzera per le questioni parlamentari, 15° anno, n. 2, agosto 2012, pagg. 4–7.

Situazione delle riforme della gestione pubblica nei Cantoni



1.6.2 Confronto tra alcuni modelli cantonali di gestione strategica

Per approfondire alcuni aspetti dei modelli cantonali di gestione strategica, sono stati confrontati tra loro i sei Cantoni di Argovia, Berna, Ginevra, Lucerna, Vallese e Zurigo sulla base di diversi aspetti. Le spiegazioni riportate di seguito sono frutto di interviste telefoniche con gli amministratori delle finanze cantonali, tenute e valutate dal Centro di competenza per il public management dell'Università di Berna (prof. Adrian Ritz). I dettagli sono riportati nell'allegato 6.

Portata ed eccezioni

Quattro dei sei Parlamenti cantonali gestiscono le unità amministrative mediante preventivi globali con mandati politici di prestazione in essi contenuti. Il Cantone del Vallese non ha introdotto preventivi globali, bensì mandati di prestazione politici (Gran Consiglio), strategici (Consiglio di Stato) e operativi (dipartimenti). Ginevra applica un'altra forma di gestione mediante la pianificazione politica e la gestione programmatica, anche qui senza preventivi globali. I Governi dei Cantoni di Berna, Lucerna, Vallese e Zurigo attuano una gestione interna all'Amministrazione mediante convenzioni sulle prestazioni; i Cantoni di Argovia e Zurigo vi rinunciano. Tutti i Cantoni – compresi Ginevra e Vallese – conoscono gli obiettivi in materia di prestazioni ed effetti; nei compiti trasversali e di stato maggiore il Cantone di Berna rinuncia tuttavia alla definizione degli obiettivi in materia di risultati e alla misurazione di

questi ultimi. Tutti i sei Cantoni seguono una pianificazione pluriennale continua dei compiti e delle finanze.

I modelli di gestione strategica di questi sei Cantoni comprendono l'intera Amministrazione centrale, ad eccezione degli enti autonomi. Il Cantone del Vallese esclude anche i tribunali e le procure pubbliche.

Soluzione NMG:

in tutte le unità dell'Amministrazione federale centrale devono essere introdotti preventivi globali nel settore proprio e gruppi di prestazioni con obiettivi in termini di prestazioni, effetti e progetti.

Interazione degli strumenti politici di pianificazione e gestione

L'interazione del piano (integrato) dei compiti e delle finanze con il preventivo è sistematicamente attuata nei Cantoni di Argovia, Berna, Lucerna e Zurigo, poiché entrambi gli strumenti sono riuniti nello stesso rapporto. Il Cantone di Ginevra e del Vallese presentano separatamente il preventivo annuale, pertanto la pianificazione a medio termine non ha lo stesso peso del preventivo, ma risulta più sintetica e più mirata.

Nei Cantoni di Argovia, Lucerna e Zurigo vengono formulati anche obiettivi di sviluppo a lungo termine con direttive e priorità e collegati con la pianificazione a medio termine delle priorità della legislatura.

In tutti i Cantoni emergono dunque due chiare direzioni: da un lato l'interazione della pianificazione di legislatura con la pianificazione dei compiti e delle finanze e dall'altro l'interazione tra pianificazione a medio termine e preventivazione annuale.

Soluzione NMG:

il preventivo e il piano finanziario sono riuniti in un unico documento come avviene nei Cantoni di Argovia, Berna, Lucerna e Zurigo. Il rendiconto finanziario viene inoltre più strettamente collegato alla pianificazione di progetti. Gli obiettivi annuali del Consiglio federale rimangono tuttavia un documento separato.

Criteri decisionali in materia di prestazioni

Nella gestione parlamentare delle prestazioni, ossia dei mandati politici di prestazione nell'insieme o di singoli obiettivi, parametri (indicatori) e valori di riferimento emergono notevoli differenze: nei Cantoni di Argovia, Ginevra, Lucerna e Vallese i Parlamenti decidono le informazioni e gli obiettivi in termini di prestazioni complessivamente – nel Cantone di Zurigo, invece, soltanto selezionati obiettivi di prestazione (senza valori previsionali). Berna non adotta decreti sul preventivo in materia di prestazioni.

Avvalendosi di strumenti parlamentari d'intervento, talora nuovi e talora adattati, alcuni Parlamenti cantonali possono influenzare lo sviluppo pluriennale dei settori dei compiti e dei gruppi di prestazioni o di prodotti: nel Cantone di Argovia le

priorità di sviluppo sull'arco di più anni con obiettivi in termini di prestazioni e risultati sono autorizzate con il piano dei compiti e delle finanze per ogni settore di compiti e in Vallese i mandati politici di prestazione pluriennali sono decisi dal Parlamento per ogni unità amministrativa; il Governo decide i mandati di prestazione strategici, il capodipartimento quelli operativi.

Soluzione NMG:

se necessario l'Assemblea federale deve poter decidere prestazioni e obiettivi nell'ottica dei valori di pianificazione.

Informazioni e decisioni sul bilancio concernenti le spese per il personale e l'informatica

I sei Cantoni presentano le spese per il personale con livelli di aggregazione molto diversi: i Cantoni di Berna e Ginevra le evidenziano nel modo più dettagliato a livello di gruppo di prodotti o di programma. Segue il Cantone di Zurigo, che indica la variazione a livello di unità amministrativa. I Cantoni di Argovia e Lucerna le presentano a livello di settore di compiti. Anche il Vallese le documenta per unità amministrativa, ma non per gruppo di prodotti. Nel bilancio tutti i Cantoni iscrivono anche il totale degli impiegati e il numero dei posti di lavoro a tempo pieno – il piano dei posti di lavoro dell'Amministrazione non viene tuttavia deciso separatamente in alcun Cantone.

Cinque dei sei Parlamenti deliberano le spese per il personale a livello centrale, ad esempio per le misure retributive centrali. Nel Cantone di Argovia viene inoltre deciso l'aumento medio percentuale delle retribuzioni. Nel Cantone di Ginevra le spese per il personale sono parte integrante della decisione programmatica sul bilancio.

Anche per quanto riguarda le spese per l'informatica le disposizioni cantonali non sono omogenee: di regola sono presentati separatamente solo i preventivi dei fornitori di prestazioni sovradipartimentali nonché determinati progetti informatici di grande portata delle unità amministrative. Nei rispettivi gruppi di compiti, prestazioni o prodotti le informazioni in merito alle spese per l'informatica non sono più fornite dettagliatamente e sistematicamente. A Ginevra tutte le spese per l'informatica vengono decise nell'ambito del bilancio di previsione *Développement et gestion des systèmes informatiques*.

Soluzione NMG:

nel nuovo preventivo con PICF il preventivo globale di ogni unità amministrativa viene suddiviso in base ai principali gruppi di conti, segnatamente spese per il personale, consulenza e informatica. Se necessario il Parlamento le può decidere anche separatamente. Per i progetti di maggiore portata possono essere inoltre sottoposti al Parlamento singoli crediti fuori dei preventivi globali (cfr. art. 30a cpv. 5 D-LFC).

Margini di manovra operativi per incentivare l'agire economico

In cinque dei sei Cantoni i margini di manovra operativi sono stati notevolmente estesi. Questi Cantoni applicano a) la compensazione di oneri supplementari con ricavi aggiuntivi derivanti da prestazioni, b) il riporto di residui di credito – in particolare per i crediti di progetto – all'anno successivo e c) il trasferimento di crediti tra le unità amministrative.

In due dei sei Cantoni le unità amministrative possono inoltre costituire riserve: nel Cantone di Argovia è il Parlamento a decidere in quali settori di compiti ciò sia possibile, mentre nel Cantone di Zurigo il Governo può presentare una richiesta al Parlamento, entro determinati limiti massimi.

Il più restrittivo è il Cantone di Ginevra, che tuttavia riconosce la possibilità di riportare all'anno successivo il 75 per cento dei residui di credito delle spese per beni e servizi (*dépenses générales*) a condizione che si tratti di un progetto pluriennale, deciso dal Parlamento nel quadro di un programma.

Soluzione NMG:

la compensazione di oneri supplementari con ricavi aggiuntivi derivanti da prestazioni nello stesso esercizio e la costituzione di riserve con residui di credito e il loro libero impiego per conseguire gli obiettivi nel settore proprio negli anni successivi dovranno essere rese possibili in modo capillare.

1.6.3 Ulteriore sviluppo dei modelli di gestione strategica nei Cantoni di Argovia e Berna

Cantone di Argovia

Nel mese di agosto del 2007 il Gran Consiglio del Cantone di Argovia ha dato mandato di svolgere una valutazione in merito all'introduzione della gestione amministrativa orientata ai risultati (*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, WOV), per chiarire fino a che punto la capacità politica di gestione strategica sia migliorata con il nuovo sistema di gestione WOV rispetto al vecchio sistema antecedente al 2005. Questa valutazione esterna aveva pure lo scopo di mettere in luce le possibilità di ottimizzazione del nuovo sistema WOV per il Parlamento.

La società incaricata della valutazione, la Econcept di Zurigo, ha concluso nel suo rapporto finale²¹ che in Argovia la gestione amministrativa orientata ai risultati è nel complesso riuscita: anche nel confronto intercantonale gli strumenti di gestione strategica rappresenterebbero lo stato dell'arte; anche le difficoltà nella loro applicazione sarebbero paragonabili a quanto avviene altrove. Negli ultimi anni il 70 per cento circa dei membri interpellati del Gran Consiglio sarebbero riusciti a familiarizzarsi con i nuovi strumenti, ossia con il modello di sviluppo, il rapporto programmatico nonché il piano dei compiti e delle finanze (PCF). Quest'ultimo avrebbe reso possibile la partecipazione del Parlamento alla pianificazione a medio termine del Governo e la gestione politica del preventivo sarebbe generalmente

²¹ Cantone di Argovia, Ufficio del Gran Consiglio 2009: valutazione della gestione amministrativa orientata ai risultati (WOV). Rapporto finale del 19 febbraio 2009.

migliorata. Un buon 60 per cento degli interpellati erano del parere che i tre nuovi strumenti di gestione strategica dei settori di compiti fossero già sufficienti, ma auspicavano una migliorata applicabilità e facilità di lettura del PCF. Anche gli indicatori della gestione nel PCF dovrebbero essere migliorati²².

La revisione del 5 giugno 2012 delle leggi, dei decreti e delle ordinanze (in vigore dal 1° agosto 2013 per il PCF 2014–2017) ha nei limiti del possibile semplificato gli strumenti, le procedure e le competenze del Parlamento e del Governo e ha introdotto la presentazione dei conti secondo gli standard del MCA2. A seguito di queste semplificazioni il numero dei livelli di gestione è stato ridotto da tre a due: se originariamente il PCF documentava i settori di compiti, i gruppi di prodotti e i prodotti, in futuro la distinzione si limiterà a settori di compiti (ripartizione politica, di solito ripartizione per ufficio) e gruppi di prestazioni (ripartizione interna). Il Gran Consiglio basa la sua decisione per il preventivo sui settori di compiti e anche in futuro si limiterà a prendere atto delle cifre programmatiche per i gruppi di prestazioni. Autorizza altre voci di credito sotto forma di piccoli crediti per progetti unici o spese ricorrenti nonché sotto forma di spese e ricavi indipendenti dalle prestazioni, tra cui le spese finanziarie, il gettito fiscale ecc.

Cantone di Berna

Con l'introduzione della nuova gestione pubblica (NGP), avvenuta il 1° gennaio 2005, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna si è impegnato «a procedere entro il 2013 a una valutazione critica complessiva del nuovo modello»²³. La valutazione, anche qui affidata alla società Econcept di Zurigo, conclude che la NGP non ha nell'insieme soddisfatto le aspettative (eccessive). Né il Consiglio di Stato né il Gran Consiglio gestiscono le prestazioni dell'Amministrazione mediante le risorse finanziarie dei gruppi di prodotti e dei prodotti o con i loro obiettivi in termini di prestazioni e risultati. «La gestione politica continua a essere attuata esclusivamente con gli strumenti tradizionali, tra cui mozioni, postulati, procedure legislative, pianificazioni tematiche o strategie specializzate. La gestione finanziaria si concretizza in primo luogo mediante gli indicatori aggregati nel bilancio cantonale, tra cui il saldo del conto di funzionamento, gli investimenti netti, il saldo del finanziamento, le spese per il personale, le spese per beni o servizi o le tasse»²⁴.

Per il Gran Consiglio l'attuazione troppo poco sistematica della NGP ha dato vita a un sistema misto, frutto del vecchio e del nuovo modello di gestione, diventato nel complesso troppo complicato e, talora, troppo oneroso per il controlling. Gli interpellati ritengono inoltre che l'auspicata separazione tra gestione operativa e strategica non sia realizzabile nell'attività politica corrente: il Parlamento vuole influenzare l'esecuzione operativa dei compiti nell'Amministrazione esattamente come questa e il Governo vogliono essere coinvolti nella definizione della strategia in Parlamento.

Nonostante le critiche espresse nei confronti della NGP, il Consiglio di Stato e la Commissione delle finanze del Gran Consiglio non intendono tornare al vecchio

²² Cantone di Argovia, Consiglio di Stato 2011: Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Revision. Messaggio del Consiglio di Stato del 27 aprile 2011.

²³ Cantone di Berna, Direzione delle finanze 2012: valutazione e ottimizzazione della nuova gestione pubblica NGP. Rapporto (progetto messo in consultazione) del Consiglio di Stato del 19 ottobre 2012.

²⁴ Cantone di Berna: valutazione della nuova gestione pubblica (NGP) – Neue Verwaltungsführung hat Erwartungen nicht erfüllt, comunicato stampa del 5 luglio 2011.

sistema: la puntuale interazione tra finanze e prestazioni, articolate per gruppi di prodotti e prodotti, avrebbe aumentato la trasparenza dell'operato statale. Inoltre l'Amministrazione, con la scelta di orientarsi maggiormente agli utenti finali e andare incontro alle loro esigenze, è riuscita a realizzare un cambiamento di cultura che non dovrebbe essere messo in discussione.

Il Consiglio di Stato vuole ottimizzare e sviluppare la NGP nel seguente modo²⁵:

- riduzione di un terzo del numero di gruppi di prodotti, ossia da 90 a 60;
- sostituzione degli obiettivi in termini di prestazioni e risultati con indicatori, valori di riferimento ed effettivi con informazioni generalmente comprensibili sulle prestazioni nel preventivo e nel suo piano dei compiti e delle finanze nonché nel rapporto di gestione corredato dei conti annuali;
- semplificazione a quattro livelli del contributo di copertura di ogni gruppo di prodotti per snellire e reimpostare il preventivo con il piano dei compiti e delle finanze nonché il rapporto di gestione con i conti annuali.

Il 3 giugno 2013 il Gran Consiglio del Cantone di Berna ha approvato la completa revisione della legge sul Gran Consiglio che prevede di sottoporre il piano dei compiti e delle finanze all'approvazione del Gran Consiglio. È ancora in sospeso la trattazione della legge sulla gestione delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG).

Conclusione

Le esperienze dei Cantoni di Argovia e Berna dimostrano che modelli e strumenti di gestione troppo complessi destano speranze sul fronte delle finanze e delle prestazioni, destinate a rimanere insoddisfatte. La prima di queste illusioni consisteva nell'idea di poter gestire le finanze in modo diretto e preciso mediante gli obiettivi in termini di prestazioni e risultati. La seconda illusione era rappresentata dall'ambizione di ottenere una separazione tra i livelli decisionali strategici e operativi con i nuovi strumenti di gestione.

Il nuovo modello di gestione NMG è stato ideato sulla base delle esperienze compiute con il programma GEMAP a livello di Confederazione e con la gestione amministrativa orientata ai risultati a livello cantonale. Il nostro Collegio vuole realizzare un modello semplice e pragmatico con pochi, ma idonei, strumenti e rapporti. La gestione sicura del preventivo con PICF è garantita, poiché la gestione dei crediti è nella sostanza mantenuta e completata con informazioni in materia di prestazioni e pianificazioni a medio termine. Ciò consente al Parlamento di valutare meglio gli obiettivi e i risultati a medio termine dell'attività amministrativa sul fronte sia delle finanze sia delle prestazioni. Il NMG offre al Parlamento anche una nuova possibilità di prendere decisioni programmatiche su gruppi di prestazioni e obiettivi. La gestione finanziaria del bilancio viene così integrata, ma non sostituita. L'Amministrazione è gestita mediante succinte convenzioni sulle prestazioni, che non causano una sovrabbondanza di rapporti e non appesantiscono la burocrazia.

²⁵ Direzione delle finanze del Canton Berna, lettera di accompagnamento del 19 ottobre 2012 alla procedura di consultazione concernente la valutazione NGP e la modifica della legge sulla gestione delle finanze e delle prestazioni (FLG).

1.7 Sviluppi internazionali nell'ambito della gestione pubblica e del performance budgeting

1.7.1 Panoramica

A livello internazionale le riforme politiche e amministrative dell'ultimo trentennio si ispirano in gran parte alla filosofia del *new public management*, ma la loro attuazione è tutt'altro che omogenea. I diversi sviluppi sono dovuti in prima linea alle notevoli differenze strutturali e culturali dei sistemi politico-amministrativi. Negli Stati unitari, come Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Nuova Zelanda o Paesi Bassi, le riforme sono affrontate e attuate in modo diverso che da Australia, Canada o Stati Uniti, che sono Stati a struttura federalistica. Hanno grande influenza anche le diverse forme di governo e la natura delle relazioni tra governo e vertici amministrativi. Le riforme vaste e incisive dell'Amministrazione sono più semplici da attuare nei sistemi politico-amministrativi centralizzati con governi di maggioranza e una dipendenza personale relativamente forte della gestione amministrativa dalla gestione politica. In Svizzera, invece, il cui sistema governativo e amministrativo è impostato in modo profondamente diverso, i successi delle riforme devono essere ottenuti piuttosto con un processo lento e graduale.

Nonostante le notevoli differenze, le riforme attuate negli ultimi anni in numerosi Paesi nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche devono essere intese come sforzi per risolvere i tre seguenti problemi fondamentali:

- i nuovi compiti e le spese supplementari sono decisi continuamente e separatamente, senza che le conseguenze per il bilancio complessivo e il finanziamento con gli introiti fiscali siano immediatamente visibili nell'insieme (in termini di economia finanziaria è noto come il problema delle risorse comuni o *common pool resources*);
- gli enti pubblici periferici, come le regioni e i comuni, sperano che lo Stato centrale e la Banca centrale propongano aiuti finanziari e cancellazioni del debito in situazioni di emergenza (problema dell'azzardo morale o *moral hazard*);
- i politici e i dirigenti dell'Amministrazione non hanno inoltre la certezza che i mezzi finanziari dello Stato siano effettivamente utilizzati ovunque in modo economico ed efficace (problema dell'agente principale o *principal agent*).

Nell'intento di risolvere questi problemi i 34 Paesi dell'OCSE hanno adottato diverse misure per migliorare il quadro istituzionale, gli strumenti e i processi della pianificazione e della preventivazione. In primo piano si collocano l'introduzione di regole budgetarie, la riforma del federalismo (finanziario) e l'introduzione della contabilità secondo il periodo di competenza. Per questi orientamenti riformistici la Svizzera è all'avanguardia a livello internazionale (cfr. n. 1.1.4, 1.1.5 e 1.1.8).

Relativamente alla riforma attuata dai Paesi dell'OCSE per contribuire a risolvere il problema del *principal agent* con l'*accrual budgeting and accounting*, ossia la contabilità per periodo di competenza, la Confederazione risulta ancora un po' indietro, soprattutto per quanto riguarda il più spiccato orientamento della preventivazione e della pianificazione finanziaria alle prestazioni e ai risultati (*performance budgeting*). Le seguenti spiegazioni sullo sviluppo e sullo stato del *performance budgeting* si basano, da un lato, su uno studio affidato all'Istituto per il Management

sistemico e la Public Governance (*Institut für Systemisches Management und Public Governance*) dell'Università di San Gallo (prof. Kuno Schedler) e, dall'altro, su un documento di lavoro dell'OCSE concernente una conferenza degli Alti responsabili del bilancio²⁶.

1.7.2 Performance Budgeting

Il *performance budgeting* può assumere diverse forme; l'OCSE indica tre impostazioni tipiche:

- *rendiconto finanziario con informazioni in materia di prestazioni (presentational performance budgeting)*: il rendiconto finanziario contiene informazioni in materia di prestazioni, che servono tuttavia soltanto come informazioni basilari; da un lato per l'obbligo di rendiconto, dall'altro per il dialogo con il Legislativo e l'opinione pubblica sulle spese delle amministrazioni pubbliche e sul programma di legislatura. Queste informazioni in materia di prestazioni si trovano di solito negli allegati e nelle documentazioni supplementari sul rendiconto finanziario;
- *preventivazione improntata alle prestazioni (performance informed budgeting)*: le informazioni in materia di prestazioni sono sistematicamente utilizzate insieme con altre informazioni per giustificare e spiegare i preventivi richiesti. Le informazioni in materia di prestazioni sono importanti per le decisioni sui preventivi, ma non giustificano necessariamente il fabbisogno delle risorse. In altri termini, non esiste un collegamento automatico e meccanico tra obiettivi e risorse necessarie; l'attribuzione delle risorse rimane una decisione politica. Queste informazioni in materia di prestazioni sono normalmente contenute nel rendiconto finanziario;
- *preventivazione basata sulle prestazioni (direct performance budgeting)*: le risorse sono attribuite a determinate prestazioni e misurate secondo risultati programmati o raggiunti. Questa forma è utilizzata soltanto in un numero limitato di Paesi dell'OCSE e unicamente in specifici settori di compiti, ad esempio l'istruzione o la salute, dove i numeri delle classi o dei pazienti determinano l'allocazione dei fondi. Anche queste informazioni in materia di prestazioni sono riportate nel rendiconto finanziario.

Nei diversi Paesi il *performance budgeting* viene attuato ricorrendo in particolare ai seguenti strumenti²⁷:

- *costituzione del programma*: per la presentazione di obiettivi e risultati su prestazioni, effetti e progetti vengono costituiti nel preventivo e nei conti annuali opportuni sottogruppi per categorie di output importanti a livello politico e operativo;
- *preventivi globali*: per rafforzare le responsabilità dei risultati sul fronte delle prestazioni sono introdotti preventivi globali e margini di manovra per l'impiego delle risorse nel settore proprio delle unità amministrative;

²⁶ OCSE 2012: Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012, OCSE, Working Party of Senior Budget Officials, 22.11.2012.

²⁷ Ibidem, pag. 15 segg.

- *prospettive a medio termine*: dal momento che spesso le prestazioni non possono essere modificate in un breve arco di tempo e gli effetti dei cambiamenti a livello politico emergono di solito a più lungo termine, le strategie e i programmi a medio termine hanno acquisito importanza;
- *convenzioni sulle prestazioni*: per integrare le informazioni in materia di prestazioni nei processi di gestione e preventivazione sono stipulate convenzioni sulle prestazioni tra i ministeri e l'Amministrazione, concedendo in cambio maggiori margini di manovra operativi;
- *gestione delle risorse*: un'intensificata programmazione delle prestazioni non sostituisce la disciplina di spesa; strumenti quali le regole budgetarie, il limite delle uscite o altre direttive gerarchiche specifiche alle risorse si confermano la norma.

Le esperienze acquisite nei Paesi dell'OCSE mettono in chiara luce che il *performance budgeting* comporta diverse sfide, solitamente impossibili da vincere con ricette miracolose. Una delle principali difficoltà consiste nel definire obiettivi semplici, quantificabili e comprensibili in termini di prestazioni, che in vista dei risultati auspicati possano essere ritenuti nello stesso tempo importanti ed eloquenti. C'è inoltre il rischio di inasprire gli egoismi dei settori e compromettere la necessaria collaborazione tra i ministeri.

Tra i principali insegnamenti dell'OCSE si annoverano le seguenti constatazioni:

- ogni Paese deve adeguare il *performance budgeting* alle condizioni quadro e agli obiettivi che gli sono propri;
- ad eccezione dell'istruzione e della sanità, generalmente non esistono rapporti diretti o automatici tra le prestazioni e i crediti a preventivo; le informazioni in materia di prestazioni completano in questo caso i preventivi delle unità amministrative;
- le informazioni sulle prestazioni offrono comunque importanti spunti per gli strumenti di gestione interni all'Amministrazione e per il rendiconto. Formano una base per definire le priorità di politica finanziaria a medio e lungo termine, per le verifiche periodiche dei compiti e delle prestazioni o per le valutazioni.

Il livello del *performance budgeting* raggiunto nella zona dell'OCSE induce a concludere che l'interazione sistematica delle informazioni finanziarie e sulle prestazioni costituisce oggi una base imprescindibile di una gestione strategica orientata agli obiettivi e ai risultati delle finanze pubbliche insieme con un funzionante federalismo fiscale, regole budgetarie incisive nonché una presentazione e una tenuta dei conti trasparenti.

1.8 Attuazione del NMG

1.8.1 Lavori preliminari nell'Amministrazione federale

Nel 2012 l'organizzazione del progetto interdipartimentale costituita dal nostro Collegio ha elaborato in via prioritaria il progetto dettagliato del NMG, approvato nel mese di novembre del 2012 dal Comitato direttivo e alla base del presente messaggio. I lavori di realizzazione sono iniziati con l'allestimento tra il mese novembre

del 2012 e il mese di gennaio del 2013, da parte dei dipartimenti e delle unità amministrative, di un catalogo provvisorio dei loro gruppi di prestazioni (cfr. all. 2). Questo mandato aveva due obiettivi: in primo luogo informare sul progetto NMG su vasta scala, secondariamente cogliere meglio il nuovo elemento di gestione del gruppo di prestazioni ai fini di una valutazione politica del nuovo modello di gestione. Ciò ha permesso ai dipartimenti e alle unità amministrative di dedicare il 2013 all'analisi della situazione e delle esigenze per la realizzazione e l'introduzione del NMG.

A livello dell'intero progetto sono stati definiti e programmati i seguenti pacchetti di attività in collaborazione con i dipartimenti:

- *definizione dei gruppi di prestazioni* con incarichi di base, obiettivi, parametri e valori di riferimento nonché indicatori e informazioni contestuali (elaborazione dal mese di marzo del 2014 al mese di agosto del 2014; garanzia della qualità e consolidamento dal mese di settembre del 2014 al mese di dicembre 2014; eventualmente *elaborazione del progetto di consultazione* per il Parlamento (consultazione dal mese di gennaio del 2015 al mese di giugno del 2015 [cfr. sotto]); attuazione dei risultati della consultazione dal mese di luglio del 2015 al mese di dicembre del 2015;
- *adeguamento della gestione strategica finanziaria nonché del management e dei processi di controllo*, ossia i processi decentralizzati e centrali di programmazione, preventivazione ed esecuzione nonché i processi per la gestione con convenzioni sulle prestazioni e, se necessario, la struttura della contabilità analitica nelle unità amministrative (elaborazione 2015/2016);
- *allestimento del preventivo con PICF 2017–2020* con costi, ricavi e obiettivi per ogni gruppo di prestazioni (elaborazione dal mese di gennaio del 2016 al mese di aprile del 2016; esame e preparazione del rapporto dal mese di maggio del 2016 al mese di agosto del 2016; consulenza e decisione in Parlamento dal mese di settembre del 2016 al mese di dicembre del 2016) nonché *elaborazione della convenzione sulle prestazioni 2017*;
- *esecuzione del preventivo 2017 e allestimento del consuntivo 2017* (elaborazione dal mese di gennaio del 2018 al mese di febbraio del 2018).

Parallelamente il DFF (AFF) elabora le principali direttive – ordinanze, istruzioni, articoli dei manuali ecc. – nonché i necessari incontri informativi e formativi, che proseguiranno anche dopo l'introduzione del NMG per sostenere il cambiamento di cultura.

1.8.2 Consultazione delle commissioni parlamentari

Nelle consultazioni delle commissioni parlamentari è stata ripetutamente formulata la richiesta di informazione e formazione dei membri del Parlamento e di un coinvolgimento del Parlamento nell'elaborazione degli strumenti parlamentari di gestione strategica: la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha chiesto esplicitamente che prima di sottoporre il primo preventivo con PICF sia svolta una consultazione del Parlamento o delle sue commissioni su gruppi di prestazioni, obiettivi, parametri e valori di riferimento nonché su indicatori e informazioni contestuali. Numerosi membri del Parlamento hanno espresso dubbi sul fatto che l'Amministrazione riesca di primo acchito e da sola a sviluppare gruppi di

prestazioni e obiettivi idonei alla politica e alla gestione strategica. Sono state segnalate anche l'importanza politica e la difficoltà pratica di definire adeguati parametri (indicatori) e valori di riferimento per gli obiettivi politici.

Il nostro Collegio è disposto a entrare nel merito di questa richiesta. Ritiene che il momento adeguato per la consultazione delle competenti commissioni parlamentari sia il primo semestre del 2015 (vedi sopra). Con l'adozione di questo messaggio abbiamo contemporaneamente indirizzato una lettera alle presidenze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati chiedendo se il Parlamento fosse definitivamente interessato a una consultazione, il cui svolgimento significherebbe tuttavia rimandare l'attuazione del NMG al 1° gennaio 2017. In previsione di una risposta affermativa abbiamo già orientato il calendario a questa nuova data per l'introduzione. Il rinvio offre vantaggi anche di carattere tecnico, in quanto si ha più tempo a disposizione per creare la nuova infrastruttura informatica ed elaborare ordinanze e direttive, articoli nei manuali e materiale didattico.

2 **Commento ai singoli articoli**

Legge federale del 7 ottobre 2005²⁸ sulle finanze della Confederazione

Art. 1 cpv. 2 lett. a n. 2

In questo articolo la menzione della gestione delle finanze federali orientata agli obiettivi e ai risultati formalizza l'introduzione del NMG e il conseguente miglioramento della pianificazione e della gestione politica da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale.

Non sono messe in discussione le competenze dell'Assemblea federale in materia finanziaria, sancite dall'articolo 167 della Costituzione federale.

Art. 2 lett. b^{bis}

L'estensione del campo d'applicazione della legge al Ministero pubblico della Confederazione e all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione era stata omessa al momento dell'emanazione della legge del 19 marzo 2010²⁹ sull'organizzazione delle autorità penali. Tale lacuna viene ora eliminata con l'aggiunta delle due entità nell'elenco dell'articolo 2.

Art. 3 cpv. 7

Ogni unità amministrativa riunisce le prestazioni che deve fornire in gruppi di prestazioni, che costituiscono un'unità materiale, secondo criteri di articolazione chiaramente definiti. Il gruppo di prestazioni è un elemento importante del nuovo modello di gestione, perché è il perno della gestione finanziaria dell'Amministrazione da parte dell'Assemblea federale, che può così modificare gli obiettivi proposti e gli indicatori degli obiettivi raggiunti per ogni gruppo di prestazioni e adeguare le spese e i ricavi corrispondenti (cfr. in proposito anche il commento all'art. 29 cpv. 2).

²⁸ RS 611.0

²⁹ RS 173.71

Art. 19 cpv. 1 lett. d e 4

La pianificazione finanziaria comprende ora anche i gruppi di prestazioni e gli obiettivi delle unità amministrative. Questa aggiunta deriva dall'integrazione del piano finanziario nel preventivo. Nei gruppi di prestazioni non figurano soltanto le prescrizioni inerenti al preventivo, ma anche quelle relative ai tre anni successivi all'anno del preventivo. Il raggruppamento formale del preventivo e del piano finanziario intende facilitare all'Assemblea federale la visione d'insieme dell'evoluzione finanziaria a medio termine del bilancio federale. Essa ha così a disposizione un riepilogo completo delle spese e dei ricavi nonché delle entrate e delle uscite non solo per l'anno del preventivo, ma anche per la loro evoluzione nel periodo del piano finanziario.

Nel capoverso 4 correggiamo un errore di tecnica legislativa. La disposizione deve rimandare all'articolo 146 capoverso 4 LParl³⁰ e non al capoverso 5.

Art. 29 cpv. 2

Questa disposizione riprende le possibilità, di cui all'articolo 42 capoverso 2 della LFC in vigore per le unità amministrative GEMAP, della gestione delle spese e dei ricavi per gruppi di prestazioni e le estende all'ambito delle prestazioni. A seconda delle esigenze l'Assemblea federale può confermare o modificare obiettivi, parametri e valori di riferimento ideali nonché spese e ricavi (invece dei costi e dei ricavi come nel programma GEMAP) di ogni gruppo di prestazioni nell'anno del preventivo. Tali valori di pianificazione selezionati sono riportati nell'allegato al decreto federale sul preventivo.

Questa definizione rafforza il legame tra le informazioni sulle prestazioni nel preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF). Senza decreto concernente la pianificazione le informazioni hanno un semplice valore materiale, con il decreto sono una decisione politica, alla quale il Consiglio federale può derogare solo in casi eccezionali, che deve comunque sempre giustificare.

Art. 30 cpv. 3

Secondo l'(immutato) articolo 30 capoverso 2 LFC, il preventivo contiene l'autorizzazione delle spese e delle uscite per investimenti e la stima dei ricavi e delle entrate da investimenti. È così definito il principale contenuto del preventivo. L'articolo 30 capoverso 3 disciplina l'articolazione di questi dati, che devono continuare a essere sottoposti separatamente per ogni unità amministrativa (art. 30 cpv. 3 lett. a D-LFC). Il preventivo di un'unità amministrativa deve quindi essere ulteriormente suddiviso in rubriche di bilancio, in particolare i crediti a preventivo per le spese e le uscite e le stime dei ricavi e delle entrate, da specificare adeguatamente per il processo di decisione politica (art. 30 cpv. 3 lett. b D-LFC). I crediti a preventivo devono essere raggruppati in base allo scopo d'impiego; in particolare è necessario distinguere tra crediti a preventivo per il settore proprio, quelli per il settore dei trasferimenti, quelli per le spese finanziarie e i crediti per le transazioni straordinarie. Le stime delle entrate e dei ricavi sono raggruppate in base alla provenienza dei mezzi; in particolare si distingue tra gettito fiscale, regalie e concessioni, ricavi finanziari e transazioni straordinarie.

³⁰ RS 171.10

I criteri di articolazione sinora seguiti dei tipi di spese e di ricavi (art. 30 cpv. 3 lett. b LFC) nonché i tipi di uscite e di entrate nel settore degli investimenti (art. 30 cpv. 3 lett. c LFC) non sono più elencati nella legge, ma rimangono determinanti per l'impostazione del piano contabile di cui all'articolo 63 capoverso 2 lettera a LFC e all'articolo 33 OFC. Rimane così riconoscibile se un credito a preventivo contiene spese o investimenti. In generale la nuova articolazione proposta delle voci di bilancio vuole migliorare la leggibilità e consentire una maggiore trasparenza, senza penalizzare il valore informativo.

Art. 30a Preventivo globale

Il *capoverso 1* introduce il principio della gestione finanziaria di tutte le unità amministrative mediante preventivi globali nel settore proprio, mentre la gestione nel settore dei trasferimenti rimane immutata. Alle unità amministrative viene così concesso un più ampio margine di manovra per un impiego economico ed efficiente delle risorse nel settore proprio, conformemente ai mezzi attribuiti dall'Assemblea federale nell'ambito dei preventivi globali. Le unità amministrative sono libere di procedere, nel corso dell'anno, a trasferimenti tra i singoli tipi di spesa (ad es. tra le spese d'esercizio e le spese per l'informatica) e/o tra i gruppi di prestazioni all'interno dei loro preventivi globali. In base all'articolo 25 capoverso 3 LParl questo margine di manovra può essere limitato dall'Assemblea federale, ad esempio stabilendo l'ammontare delle spese per il personale per un'unità amministrativa.

Secondo l'articolo 2 D-LFC l'Assemblea federale, i tribunali federali, il Ministero pubblico della Confederazione e l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione sono in linea di principio assoggettati alla legge, tuttavia rimangono autonomi nell'allestimento del loro preventivo a norma dell'articolo 142 capoverso 2 LParl. Di conseguenza la nuova gestione finanziaria mediante preventivi globali si applica a queste istituzioni per analogia.

Il *capoverso 2* stabilisce il contenuto dei preventivi globali. In linea di massima ogni unità amministrativa deve tenere due preventivi globali. Uno comprende le spese funzionali (ad es. spese per il personale, spese per beni e servizi e spese d'esercizio nonché ammortamenti) e gli investimenti nel settore proprio (ad es. acquisto delle installazioni per i posti di lavoro). L'altro preventivo globale comprende i ricavi funzionali (ad es. commissioni e compensi a fronte di prestazioni) nonché le entrate per investimenti nel settore proprio (ad es. entrate da disinvestimenti). I preventivi globali non contengono in particolare le spese di riversamento e le spese finanziarie.

Il *capoverso 3* prevede una specifica disposizione per le unità amministrative con spese d'investimento considerevoli (ciò riguarda in particolare l'Ufficio federale delle strade, l'Amministrazione federale delle dogane, l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, la Difesa e *armasuisse* Immobili). Queste unità hanno preventivi globali distinti per le uscite e le entrate per investimenti. Deve essere mantenuta la possibilità, esistente nel settore GEMAP, di trasferire i crediti tra questi preventivi globali (autorizzazione nel decreto federale sul preventivo).

Il *capoverso 4* recepisce la disposizione di cui all'attuale articolo 43 capoverso 2 LFC e stabilisce le condizioni alle quali le unità amministrative possono superare le spese e le uscite per investimenti approvate nel preventivo globale. Il sorpasso è concesso solo se può essere coperto entro l'anno contabile mediante ricavi supplementari non preventivati e derivanti da prestazioni fornite oppure se possono essere

sciolte riserve costituite secondo l'articolo 32a del presente disegno (D-LFC). In virtù dell'articolo 35 D-LFC, il sorpasso delle spese e delle uscite per investimenti approvate deve in ogni caso, e come avviene attualmente, essere sottoposto all'Assemblea federale insieme con il consuntivo per l'approvazione a posteriori.

Il *capoverso 5* prevede la possibilità di stanziare crediti fuori del preventivo globale per importanti misure a carattere individuale e progetti. Si tratta di spese proprie, approvate in un unico credito destinato a una misura rilevante, chiaramente delimitata. Possono riguardare progetti pluriennali, contemporaneamente gestiti mediante decisioni finanziarie pluriennali, oppure spese molto specifiche, che non giustificano né un preventivo globale proprio né un gruppo di prestazioni proprio.

Art. 32a Riserve

In determinati casi, elencati in modo esaustivo dalla legge, tutte le unità amministrative hanno ora la facoltà di costituire riserve dai loro preventivi globali o singoli crediti, a titolo di incentivo per svolgere i compiti in modo più economico. Rimane comunque vietato costituire riserve attingendo ai crediti di trasferimento.

Il *capoverso 1* stabilisce le condizioni alle quali possono essere costituite le riserve: il primo caso è quello dei ritardi dovuti a un progetto, da cui scaturisce il mancato utilizzo o l'utilizzo parziale del preventivo globale approvato o del singolo credito di cui all'articolo 30a capoverso 5 (lett. a). Un secondo motivo è quello per cui le unità amministrative hanno fornito prestazioni supplementari oppure sono riuscite a svolgere la prestazione prevista rimanendo al di sotto della spesa preventivata. Possono essere costituite riserve anche con i ricavi supplementari netti delle prestazioni supplementari e le uscite per investimenti non completamente utilizzate (lett. b). Un altro caso potrebbe essere quello in cui con il ricavato della vendita di immobili, conseguito nel quadro di un risanamento del portafoglio, vengono costituite riserve che saranno disponibili in futuro per un altro investimento immobiliare.

L'espressione «raggiungono sostanzialmente gli obiettivi di prestazione» significa che non si esige dalle unità amministrative il pieno conseguimento di tutti gli obiettivi in materia di prestazioni prima di poter costituire riserve. Si vuole così evitare che le unità amministrative si prefiggano ambizioni troppo modeste.

In ogni caso la costituzione delle riserve è soggetta all'autorizzazione dell'Assemblea federale, che l'approva insieme con il consuntivo, mentre i Tribunali della Confederazione, i Servizi del Parlamento e il Controllo federale delle finanze sottopongono le loro richieste in materia di riserve direttamente al Parlamento. Le riserve, costituite in seguito a ritardi nei progetti, possono essere utilizzate ad hoc per questi progetti posticipati. Al Parlamento viene riferito in merito all'impiego delle riserve nell'ambito delle motivazioni sul consuntivo.

Art. 35 Sorpassi di credito

L'articolo 35 attualmente in vigore, che stabilisce quali spese supplementari non preventivate debbano essere sottoposte all'Assemblea federale per approvazione a posteriori, viene completato con il sorpasso del preventivo globale di cui all'articolo 30a capoverso 4 D-LFC. Contemporaneamente è soppressa la menzione delle unità amministrative GEMAP. L'autorizzazione a posteriori avviene con il consuntivo, poiché gli importi da approvare non sono noti in precedenza. Il resto della disposizione rimane immutato.

Titolo prima dell'art. 38

La modifica proposta abolisce la gestione finanziaria duale del bilancio federale. La sezione concernente la gestione delle unità amministrative GEMAP, che differisce dal resto del bilancio federale, può quindi essere abrogata. Il capitolo 4 non è quindi più suddiviso in sezioni.

Art. 54

Tutte le unità amministrative hanno ora la possibilità di fornire prestazioni supplementari non preventivate (cfr. art. 30a cpv. 4 D-LFC), pertanto diventa superflua la possibilità di cui all'articolo 54 di contabilizzare fondi di terzi e cofinanziamenti su conti di bilancio al di fuori del conto economico. La disposizione può quindi essere abrogata.

Art. 63a Valutazione del nuovo modello di gestione della Confederazione (NMG)

Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale, al più tardi entro sei anni dall'entrata in vigore della modifica del ... della presente legge, un rapporto di valutazione sull'attuazione e l'efficacia del nuovo modello di gestione della Confederazione (NMG).

La valutazione a sei anni di distanza dall'entrata in vigore serve ad accertare fino a che punto il nuovo modello ha potuto essere attuato e se ha avuto l'effetto atteso. Se l'effetto atteso non viene constatato, nel rapporto di valutazione saranno proposte misure correttive.

Art. 66b Disposizione transitoria della modifica del ...

La disposizione garantisce che l'ultimo preventivo deciso prima dell'entrata in vigore della presente modifica di legge, con le sue aggiunte, possa essere eseguito ancora sulla base del diritto attualmente vigente. Anche dopo l'entrata in vigore della nuova legislazione la preparazione, la presentazione e l'approvazione del rispettivo consuntivo deve potersi basare sulla LFC del 7 ottobre 2005.

In questo momento venti unità amministrative sono gestite con il programma GEMAP (Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale). I mandati di prestazione sono generalmente conferiti per una legislatura, quindi scadono a fine 2015. Dal momento che il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) entrerà presumibilmente in vigore il 1° gennaio 2017, i mandati di prestazione di diciotto³¹ delle venti unità amministrative GEMAP devono essere prorogati fino all'entrata in vigore del NMG. Nel caso in cui le condizioni fossero notevolmente cambiate in alcuni ambiti politici, il nostro Collegio avrà la possibilità di adeguare di conseguenza i mandati di prestazione. Se non vengono apportate

³¹ Informatica DFAE, Biblioteca nazionale svizzera, Istituto di virologia e immunologia, Centro servizi informatici DFGP, Ufficio federale di topografia, Ufficio federale dello sport, armasuisse Immobili, armasuisse Scienza e tecnologia, Ufficio federale della protezione della popolazione, Zecca federale swissmint, Ufficio centrale di compensazione, Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, Organo d'esecuzione del servizio civile, Servizio di accreditamento svizzero, Information Service Center DEFER, Ufficio federale delle comunicazioni, Ufficio federale delle strade e Ufficio federale dell'aviazione civile.

modifiche ai mandati di prestazione o quelle apportate sono di modesta entità, fatta eccezione per la proroga, potremo rinunciare alla consultazione delle competenti commissioni delle due Camere. Qualora le modifiche siano invece rilevanti, informeremo le competenti commissioni parlamentari in modo adeguato. Per garantire un passaggio fluido al NMG, nel 2015 tutte le unità amministrative GEMAP daranno conto per scritto al rispettivo dipartimento degli obiettivi conseguiti nella corrente legislatura. In base ai risultati raccolti vengono stabiliti gli interventi necessari per la prossima legislatura. Questa procedura consente a tutte le parti coinvolte di contenere le spese amministrative entro limiti adeguati alle circostanze.

Legge del 13 dicembre 2002³² sul Parlamento

Art. 143 Piano finanziario

La modifica del presente articolo è necessaria perché all'Assemblea federale viene ora sottoposto il piano finanziario insieme con il preventivo. Per mantenere la visione d'insieme, l'attuale strumento della mozione concernente il piano finanziario viene sganciato dall'articolo 143 e disciplinato in un articolo a sé stante (cfr. in merito l'art. 143a D-LParl).

Come sinora, il piano finanziario comprende i tre anni successivi a quello del preventivo e consente all'Assemblea federale una visione d'insieme dell'evoluzione finanziaria a medio termine del bilancio federale. Ora il piano finanziario non sarà più presentato in un documento separato con una propria struttura, bensì pubblicato nello stesso documento del preventivo. Le ipotesi finanziarie concernenti gli anni del piano finanziario sono iscritte nella stessa tabella di quelle del preventivo. Ciò facilita la comparabilità dei crediti su diversi anni, perché consente una visione d'insieme dell'evoluzione delle spese e delle uscite nonché dei ricavi e delle entrate.

In futuro l'Assemblea federale e il Consiglio federale avranno a disposizione uno strumento di gestione che permette una maggiore connessione tra pianificazione dei compiti e pianificazione finanziaria, il PICF. Questo piano contiene l'elenco dei tredici settori di compiti e dei 43 compiti (articolazione funzionale) nonché una suddivisione delle attività dell'Amministrazione in circa 140 gruppi di prestazioni, incluse le informazioni su spese, ricavi e obiettivi di prestazioni.

Nonostante il preventivo e il piano finanziario siano raggruppati, l'Assemblea federale continuerà a deliberare sul preventivo e prenderà conoscenza del piano finanziario (cpv. 4).

Il capoverso 4 sinora in vigore deve essere abrogato. Il piano finanziario, dal momento che viene sottoposto insieme con il preventivo, non può essere semplicemente tralasciato all'inizio dei periodi di legislatura.

Art. 143a Mozioni concernenti il piano finanziario

Con il presente articolo i capoversi 3 e 3^{bis} dell'articolo 143 LParl vigente sono ripresi senza modifiche materiali. In tal modo viene mantenuta la possibilità di una procedura accelerata per la mozione concernente il piano finanziario rispetto alle altre mozioni.

³² RS 171.10

Legge del 21 marzo 1997³³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

Art. 38a Convenzioni sulle prestazioni

Ogni dipartimento stipula convenzioni sulle prestazioni annuali con le unità dell'Amministrazione federale centrale che gli sono subordinate e con le unità dell'Amministrazione federale decentralizzata che gli sono attribuite e non tengono una contabilità propria. Queste convenzioni sulle prestazioni collegano gli obiettivi politici con la pianificazione interna delle prestazioni. Rappresentano dunque lo strumento centrale di gestione nell'interfaccia tra politica e amministrazione (cpv. 1).

Né l'Assemblea federale né i tribunali della Confederazione rientrano nella definizione di cui al capoverso 1. Per i loro preventivi stabiliscono gruppi di prestazioni secondo l'articolo 3 capoverso 7 D-LFC, ma non sono gestiti mediante gruppi di prestazioni.

Il Controllo federale delle finanze non può essere gestito mediante convenzioni di prestazioni in considerazione della posizione che gli conferisce l'articolo 1 della legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (RS 614.0) e dei compiti che gli sono affidati. Il Consiglio federale può prevedere altre eccezioni alla gestione mediante convenzioni sulle prestazioni, in particolare per la Cancelleria federale (cpv. 2).

Il capoverso 3 prevede che la competenza di stipulare convenzioni sulle prestazioni possa essere delegata a gruppi o uffici se una parte di essi gestisce unità amministrative mediante preventivo globale proprio. È il caso, ad esempio, di Agroscope. La possibilità del capodipartimento di autorizzare a posteriori le convenzioni sulle prestazioni delegate o di ordinare aggiustamenti è sancita dall'articolo 38 LOGA.

La convenzione sulle prestazioni comprende gli obiettivi annuali, i progetti di un'unità amministrativa e gli obiettivi quantitativi o qualitativi misurabili per i gruppi di prestazioni (cpv. 4). Per le unità amministrative che forniscono in prevalenza prestazioni o servizi interni nell'ambito della preparazione e del supporto dell'attività politica (ad es. segretariati generali) gli obiettivi di gruppi di prestazioni possono essere omessi se non è possibile stabilire alcun obiettivo ragionevole. La convenzione sulle prestazioni è uno strumento di gestione interno all'Amministrazione, che dopo la firma può essere reso accessibile alle Camere federali.

Un'eventuale pubblicazione più vasta delle convenzioni sulle prestazioni è sostanzialmente raccomandata in virtù del principio di trasparenza dell'Amministrazione. In concreto hanno tuttavia la facoltà di decidere in merito i singoli dipartimenti e le loro unità amministrative, che stabiliscono l'opportunità di una pubblicazione in funzione dei contenuti delle convenzioni sulle prestazioni.

Il capoverso 5 sancisce che ogni anno le unità amministrative devono presentare un rapporto sul conseguimento degli obiettivi. Il rapporto serve al dipartimento per vigilare sulle unità amministrative, aiutandolo in particolare a orientare la gestione delle unità amministrative agli obiettivi e ai risultati. Il rendiconto delle prestazioni consente alle unità amministrative di dimostrare al dipartimento quali obiettivi sono

stati raggiunti. Prima dell'inizio di ogni nuovo periodo di legislatura occorre procedere a un esame approfondito delle priorità strategiche e, quindi, dell'articolazione e degli obiettivi dei gruppi di prestazioni.

Art. 44

L'attuale disposizione concernente le unità amministrative GEMAP può essere abrogata grazie all'uniformazione della gestione finanziaria del bilancio della Confederazione.

Legge del 5 ottobre 1990³⁴ sui sussidi

Art. 5 Riesame permanente

Nell'ambito del pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014³⁵ abbiamo proposto una revisione della legge del 5 ottobre 1990³⁶ sui sussidi nell'intento di sostituire la verifica periodica dei sussidi con una verifica scaglionata. Dal momento che il PCon 2014 ci sarà probabilmente rinviato, è possibile che questa modifica di legge non entri in vigore. L'anno prossimo dovrà dunque essere affrontata una verifica dei sussidi in base al diritto vigente. Ciò comporterebbe un dispendio notevole e potrebbe compromettere l'attuazione del NMG che a sua volta implica un impiego ulteriore di risorse. Sottoponiamo pertanto di nuovo al Parlamento la modifica del corrispondente articolo della legge sui sussidi nell'ambito del presente disegno. Anche dal punto di vista materiale esistono punti di contatto con il NMG: con il nuovo preventivo con PICF vengono creati buoni presupposti per il controllo costante dei compiti della Confederazione di cui all'articolo 5 della legge del 21 marzo 1997³⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. È evidente che in un bilancio, consistente in prevalenza di trasferimenti, questo debba essere collegato a un controllo dei sussidi. Ciò è tuttavia realistico soltanto con una procedura scaglionata per motivi politici e di economia del lavoro.

Il capitolo 2 (art. 4–10) della legge sui sussidi (LSu) contiene principi per la legislazione degli aiuti finanziari e delle indennità. I principi devono essere osservati nell'elaborazione, nell'emanazione e nella modifica delle norme di diritto e si rivolgono in primo luogo al Consiglio federale e all'Amministrazione (art. 4). L'articolo 5 LSu obbliga inoltre il Consiglio federale a riesaminare periodicamente la conformità delle norme sui sussidi alle presenti disposizioni e a riferire all'Assemblea federale sul risultato del riesame.

Nel nostro rapporto del 30 maggio 2008³⁸ concernente i sussidi abbiamo constatato che per 70 sussidi è ancora necessario adottare provvedimenti e riforme. Il dato è notevolmente inferiore a quello dei rapporti concernenti i sussidi degli anni 1997 e 1999. Questo miglioramento è ascrivibile in primo luogo al rendiconto stesso sui sussidi che ha contribuito a introdurre, ove necessario, convenzioni sulle prestazioni, sussidi forfettari, tassi massimi, limitazioni temporali o le cosiddette legislazioni

³⁴ RS 616.1

³⁵ FF 2013 727

³⁶ RS 616.1

³⁷ RS 172.010

³⁸ FF 2008 5409

sunset. Hanno altresì potuto essere soppressi diversi sussidi minori, ormai superati. Già nel nostro rapporto concernente i sussidi del 2008 avevamo pertanto prospettato una ristrutturazione della procedura per il controllo dei sussidi. Da allora sia i sussidi i cui decreti finanziari sono regolarmente sottoposti al Parlamento nell'ambito di messaggi speciali sia i sussidi la cui base legale è stata creata o rivista nel periodo del controllo sono costantemente riesaminati nell'ambito del corrispondente messaggio. Gli altri sussidi, con determinate eccezioni ben definite, dovrebbero essere riesaminati nell'ambito di una procedura capillare, il cui risultato sarà pubblicato in un rapporto separato concernente i sussidi.

Nel quadro del controllo dei compiti il Consiglio federale è giunto alla conclusione che il dispendio necessario per la stesura di un rapporto separato sui sussidi è sproporzionato ai relativi vantaggi, tanto più che le lacune nella prassi del sovvenzionamento sono state in gran parte eliminate grazie ai precedenti rapporti sui sussidi o hanno potuto essere evitate sin dall'inizio grazie al rendiconto periodico in tutti i messaggi rilevanti. Inoltre, i programmi di risparmio e di sgravio necessari con una certa regolarità esigono automaticamente un riesame dell'efficienza e dell'efficacia di quasi tutti i sussidi. I principali obiettivi della legge sui sussidi, ossia la concessione dei sussidi solo se sono sufficientemente giustificati, raggiungono il loro scopo in modo economico ed efficace, sono corrisposti secondo criteri unitari ed equi e strutturati in base a criteri di politica finanziaria, possono essere provvisoriamente definiti come raggiunti. Questa conquista deve essere ora salvaguardata con un impegno adeguato.

Proponiamo pertanto di sostituire il rapporto capillare sui sussidi con un riesame permanente. Nell'articolo 1 il testo «periodicamente, almeno ogni sei anni» viene di conseguenza sostituito con «permanentemente». Al capoverso 2 viene invece concretizzato l'obbligo del Consiglio federale al costante riesame dei sussidi. La stragrande maggioranza dei sussidi sarà in futuro riesaminata continuamente, ossia nell'ambito dei messaggi sul rinnovo dei decreti finanziari pluriennali (ad es. messaggio ERL, politica agricola, messaggio sulla cultura) o, eventualmente, nella modifica della loro base legale. Il Governo continuerà a fare rapporto in merito in un numero separato del corrispondente messaggio. I sussidi, prevalentemente di minore entità, che sono eliminati da questa griglia, saranno in futuro riesaminati a livello dei dipartimenti; ogni anno il Consiglio federale verificherà quindi i sussidi di un dipartimento non riesaminati altrimenti e ne farà rapporto nel consuntivo. Se individua la necessità di intervenire, elabora le relative misure, sulla cui attuazione riferisce regolarmente nel messaggio concernente il consuntivo. In questo modo si garantisce che ogni sussidio sia riesaminato almeno ogni sette anni. Il nostro Collegio presenterà un rapporto sul riesame dei sussidi del DFAE per la prima volta nel consuntivo 2014.

Il nuovo capoverso 3 comprende infine l'incarico, sinora contenuto nel capoverso 2, conferito al Consiglio federale di presentare al Parlamento le necessarie modifiche di legge.

Anche le agevolazioni fiscali rientrano nell'obbligo di rendiconto come sussidi occulti. La loro valutazione è tuttavia ostacolata dal fatto che le effettive perdite di entrate sono difficilmente quantificabili. L'Amministrazione federale delle contribuzioni ha pubblicato nel suo sito Internet l'elenco delle singole agevolazioni fiscali con le perdite stimate di entrate. L'elenco è aggiornato periodicamente, quando sono disponibili nuovi dati. Nel rendiconto finanziario il Consiglio federale informa sui risultati degli aggiornamenti.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Costi del progetto

Per la proposta di progetto i corrispondenti costi complessivi sono stati stimati da un punto di vista centrale. La valutazione dei costi non è esente da incertezze, perché i lavori di attuazione nei dipartimenti e nelle unità amministrative comporteranno un onere diverso in funzione della situazione specifica e dell'approfondimento individuale auspicato. Secondo la stima dell'Amministrazione federale delle finanze i costi ammontano a un totale di 31 milioni, di cui 22 milioni riguardano i costi interni per le prestazioni di lavoro e 9 milioni i crediti supplementari necessari all'aumento temporaneo delle spese per il personale e di consulenza e le modifiche centralizzate dell'informatica. Di seguito sono presentate nel dettaglio le ipotesi formulate per calcolare i costi del progetto.

- *Lavori di progetto centralizzati nel Dipartimento federale delle finanze (DFF) (7 mio.):* i lavori di concezione del NMG e le conseguenti modifiche tecniche a livello di finanze, contabilità e rendiconto finanziario sono svolti quasi esclusivamente da parte del personale esistente. La direzione dell'intero progetto lavora all'interno dell'AFF senza ricorrere a consulenze esterne. Gli specialisti degli uffici del DFF che assumono attività interdipartimentali sono a disposizione per la formazione e la consulenza degli uffici. Questa organizzazione del lavoro è economica e contribuisce allo sviluppo e alla preservazione delle competenze all'interno. Il fabbisogno di crediti per i lavori di progetto centralizzati sarà interamente finanziato con i bilanci esistenti.
- *Attuazione decentralizzata nei dipartimenti e nella Cancelleria federale (15 + 8 mio.):* i lavori di progetto decentralizzati comprendono le direzioni di progetti in loco, che insieme con gli specialisti svolgono i lavori preparatori, elaborano i gruppi di prestazioni, se necessario integrano i processi di gestione e di controlling e allestiscono il preventivo con PICF e la convenzione sulle prestazioni per ogni unità amministrativa. L'onere temporale varia secondo le dimensioni dell'unità amministrativa in questione. Per le unità amministrative di piccole dimensioni si calcolano circa 240 giorni, per quelle medie 360 e per le grandi fino a 480 giorni. Le unità GEMAP richiedono circa 130 giorni. Anche le autorità e i tribunali comporteranno un certo onere, seppure in misura minore. Per ognuno dei dipartimenti e la Cancelleria federale si prevedono circa 300 giorni. I giorni di lavoro sono distribuiti sugli anni 2013–2016 e possono essere svolti internamente per un importo dell'ordine di 15 milioni. Per assicurare il coordinamento e il supporto all'interno dei dipartimenti sarà necessario un posto di lavoro in più per una durata limitata a quattro anni per ogni dipartimento e la Cancelleria federale (totale 5 mio., v. di seguito). È inoltre ipotizzabile che i dipartimenti lancino propri progetti connessi o complementari, per rispondere ad altre esigenze specifiche al momento dell'introduzione del NMG. I dipartimenti e la Cancelleria federale hanno pertanto potuto aumentare i crediti destinati alla consulenza rispettivamente di 150 000 e 75 000 franchi per gli anni 2013–2015

(per un totale di 3 mio.). Complessivamente, oltre ai costi interni di 15 milioni, il fabbisogno supplementare di crediti per i dipartimenti e la Cancelleria federale ammonta a 8 milioni, già considerati nella pianificazione finanziaria 2013–2015.

- *Adeguaamenti informatici (da 0,5 a 1 mio.):* gli adeguamenti informatici saranno attuati con due progetti separati, che vanno al di là del NMG, per rinnovare l'infrastruttura informatica nell'Amministrazione federale delle finanze e nei processi di supporto della Confederazione per le finanze, il personale e la logistica (cfr. n. 3.1.3). Il cambiamento generazionale dei moduli centrali presso l'AFF è preventivato a 4 milioni, che comprendono le risorse per l'attuazione delle esigenze del NMG, ossia per la registrazione e la valutazione dei dati sui gruppi di prestazioni e sugli obiettivi, per un ammontare compreso tra 0,5 e 1 milione di franchi. Il preventivo per la concezione e la costruzione del nuovo data warehouse per i processi di supporto (incluso l'adeguamento degli estrattori tra gli immutati sistemi del DDPS e il nuovo data warehouse nel DFF) è pari a 7,2 milioni. Le applicazioni SAP degli altri dipartimenti non sono interessate.

Costi d'esercizio

I costi d'esercizio annui del NMG a partire dal 2017 sono stimati complessivamente a 3 milioni per le supplementari prestazioni di lavoro interne legate alla manutenzione dei nuovi strumenti di gestione. Il calcolo si basa su uno studio condotto dal Controllo federale delle finanze sull'onere risultante dalla manutenzione dell'insieme degli strumenti GEMAP³⁹. Il CDF aveva constatato un onere supplementare, che riteneva tuttavia giustificato in considerazione dei vantaggi ottenuti. Rispetto al programma GEMAP gli strumenti vengono ancora semplificati, in modo che l'onere per il rendiconto rimanga entro limiti ragionevoli. In particolare il rilevamento capillare del tempo di prestazione non è indispensabile per l'esercizio del NMG. La sua introduzione dipende dalle esigenze specifiche delle unità amministrative. Essenzialmente causeranno spese supplementari il controllo periodico delle priorità strategiche, il simultaneo controllo delle prestazioni e delle risorse e l'aggiornamento degli obiettivi in materia di prestazioni e risultati per la convenzione sulle prestazioni e il preventivo con PICF.

Come indicato al n. 1.2.2, adottiamo un approccio pragmatico in particolare per la definizione e la misurazione degli obiettivi. Non è dunque da escludere che la misurazione degli obiettivi raggiunti causi spese supplementari (calcolando 50 000.– per ogni unità amministrativa si arriverebbe a un totale di circa 3 mio.), che tuttavia possono essere stimate con maggiore precisione solo quando le unità amministrative avranno stabilito obiettivi e parametri. L'Amministrazione federale delle finanze procederà a una stima dei costi a tempo debito. Per gli altri costi d'esercizio generati dal NMG non sarà tuttavia aumentato il limite delle uscite dell'Amministrazione.

L'esercizio dell'insieme della nuova infrastruttura informatica per la gestione finanziaria e la tenuta dei conti (cfr. n. 3.1.3) produce altri costi d'esercizio pari complessivamente a 0,5 milioni per i processi centrali e il data warehouse dopo l'eliminazione dei sistemi precedenti. Una piccola parte di essi consente di memorizzare le

³⁹ Controllo federale delle finanze, 2007, Esame trasversale della gestione delle unità amministrative GEMAP da parte dei dipartimenti, Berna.

informazioni sui gruppi di prestazioni. Ciò permette anche l'elaborazione automatica delle cifre e dei testi per il rendiconto finanziario destinato al Parlamento.

Figura 8

Riepilogo dei costi di progetto e d'esercizio del NMG (in mio.)

Costi centrali di progetto per la concezione, realizzazione e introduzione	8
– Prestazioni di lavoro negli uffici del DFF che assumono attività interdipartimentali (incl. la formazione)	7
– Quota degli adeguamenti informatici a favore del NMG (in base ai progetti separati infrastruttura informatica 2017 e costruzione del <i>business warehouse</i> per gli uffici che assumono attività interdipartimentali)	1
Costi decentralizzati di progetto per la concezione, la realizzazione e l'introduzione	23
– Prestazioni di lavoro nei dipartimenti, nella Cancelleria federale e nelle unità amministrative	15
– Aumento temporaneo delle risorse umane nei dipartimenti e nella Cancelleria federale	5
– Aumento temporaneo dei crediti di consulenza nei dipartimenti e nella Cancelleria federale	3
Totale dei costi di progetto una tantum (incl. i crediti supplementari per un totale di 9 mio.)	31
Costi d'esercizio annuali supplementari e ricorrenti	3
– Gestione delle convenzioni sulle prestazioni, del sistema degli obiettivi e dei rapporti	3
– Misurazione degli obiettivi raggiunti	n.q.
– Costi d'esercizio supplementari per l'informatica a favore del NMG (in base ai progetti separati Infrastruttura IT 2017 e creazione del <i>business warehouse</i> per gli uffici che assumono attività interdipartimentali)	n.q.

I suindicati costi sono stimati presupponendo il 1° gennaio 2016 come data d'introduzione: in caso di rinvio al 1° gennaio 2017 i costi d'esercizio del NMG si producono soltanto un anno più tardi, ma gli otto posti di lavoro a tempo determinato dei responsabili di progetto NMG nei dipartimenti e nella Cancelleria federale devono essere prorogati di un anno (+1 mio.). Altri costi supplementari possono derivare nell'ambito dell'attuazione degli esiti delle consultazioni parlamentari sui gruppi di prestazioni e sugli obiettivi nel 2015, ma non sono ancora quantificabili allo stato attuale. A saldo il rinvio dell'introduzione al 1° gennaio 2017 non comporta significative ripercussioni finanziarie.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Nel complesso il NMG non dovrebbe avere ripercussioni sull'effettivo del personale. L'aumento delle risorse per l'introduzione del NMG riguarda le direzioni di progetto a tempo determinato nei singoli dipartimenti. Si auspica che l'esercizio del

NMG possa avvenire nei settori pianificazione, controlling e tenuta dei conti in linea di massima con il personale esistente. In questi settori l'Amministrazione federale dispone già delle risorse necessarie in termini sia qualitativi sia quantitativi.

Non si esclude che l'impiego più flessibile delle risorse consentito dal preventivo globale possa avere comunque ripercussioni sull'effettivo del personale. Ad esempio le unità amministrative possono assumere altri collaboratori nell'ambito dell'immutato preventivo globale, invece di ricorrere a servizi di consulenza da parte di esterni. Gli sviluppi in questo ambito saranno tuttavia seguiti ed eventualmente corretti con la gestione delle risorse da parte del Consiglio federale (cfr. n. 1.2.8 sulla gestione delle risorse).

3.1.3 Ripercussioni per l'informatica

Per sostenere il modello di gestione sono necessari alcuni adeguamenti informatici, tra cui si annoverano in particolare la presentazione dei costi e dei ricavi dei gruppi di prestazioni nel rendiconto finanziario e la tenuta dei dati per gli obiettivi e i risultati con parametri e commenti. Le cifre e le parti testuali dovrebbero avere un formato standard, che possa essere sfruttato per le valutazioni e l'allestimento del preventivo con PICF nonché per le convenzioni sulle prestazioni. È ipotizzabile che le esigenze in materia di qualità dei dati e tenuta dei dati, quindi anche di sicurezza della revisione, possano essere soddisfatte soltanto con l'automazione. L'integrazione in un sistema informatico rende meno suscettibili di errori i processi di elaborazione, che possono essere svolti in tempi più brevi.

L'attuale ambiente SAP nella gestione finanziaria e nella tenuta dei conti dell'Amministrazione federale è stato in gran parte introdotto il 1° gennaio 2007 nell'ambito del progetto Nuovo modello contabile (NMC). Si è nel frattempo delineata l'esigenza di un cambiamento generazionale per i moduli centrali, di modo che nei prossimi anni possano essere disattivati e sostituiti con nuovi componenti. L'esercizio e l'ulteriore sviluppo non sono nel frattempo più garantiti, inoltre comporterebbero un aumento dei costi operativi. Il DFF ha condotto studi per identificare gli interventi, considerando non solo i requisiti tecnici, ma anche gli sviluppi specialistici e le innovazioni previste per i processi. Questa tappa dell'evoluzione informatica comprende la sostituzione delle applicazioni per la pianificazione e il processo budgetario, il rendiconto, il consolidamento, il conteggio delle prestazioni all'interno della Confederazione e la pianificazione della liquidità. È stato pertanto già allestito un prototipo che convalidi le esigenze e le possibili soluzioni. Al fine di garantire i processi di supporto dell'AFF, dell'UFPER e dell'UFCL deve essere ideato e realizzato un nuovo data warehouse. Sono stati recepiti anche i requisiti per la creazione e l'esercizio di un sistema elettronico di informazioni per il Parlamento, la cui realizzazione deve essere chiarita nell'ambito dei progetti menzionati.

La sostituzione e il potenziamento dei sistemi centrali SAP e la creazione di un nuovo data warehouse sono stati sintonizzati sin dall'inizio sul calendario del NMG. Per questo sono già stati lanciati due progetti (Infrastruttura IT 2017 e creazione di un business warehouse per gli uffici che assumono attività interdipartimentali). Il cambiamento generazionale dei sistemi SAP centrali e la messa in funzione di un nuovo data warehouse richiederà un esercizio provvisoriamente simultaneo dei vecchi e dei nuovi sistemi e una serrata tabella di marcia, con un conseguente aumento dei costi d'esercizio tra il 2015 e il 2017.

3.1.4 Ripercussioni globali per il bilancio federale

Con il NMG il nostro Collegio persegue tra l'altro l'obiettivo di continuare a migliorare l'economicità dell'Amministrazione federale. Questo risultato non sarà tuttavia automatico, bensì richiede che i dipartimenti e le unità amministrative prendano l'iniziativa di utilizzare i nuovi incentivi e i margini di manovra anche nell'ottica di migliorare l'efficienza. Possono essere inoltre emanate direttive mirate per garantire l'economicità. Grazie alla globalizzazione dei crediti e alla possibilità di costituire riserve nel settore funzionale sarà inoltre possibile migliorare anche l'esattezza del preventivo.

Abbiamo deciso che nel preventivo con PDCF ogni unità amministrativa iscriva possibilmente almeno un obiettivo in termini di economicità. Non vogliamo tuttavia ancora determinare come i guadagni di economicità debbano essere utilizzati nello specifico: in linea di massima è possibile impiegarli per migliorare le prestazioni e la qualità, finanziare nuovi compiti o sgravare il bilancio. Esamineremo queste questioni in modo approfondito prima dell'introduzione del NMG. In quel momento ci occuperemo anche di come gestire i previsti guadagni di flessibilità (agevolato utilizzo dei crediti grazie al processo budgetario globale).

3.1.5 Ripercussioni per la gestione e la cultura amministrative

Il nostro Collegio si attende che i nuovi strumenti introdotti con il NMG abbiano ripercussioni positive sulla gestione e sulla cultura amministrative. Il NMG contribuirà a rafforzare gli attuali sforzi per promuovere l'orientamento agli obiettivi e ai risultati. Questo cambiamento di cultura non sarà tuttavia automatico. I dirigenti dell'Amministrazione federale devono essere preparati alle novità legate al NMG con misure mirate di informazione e formazione. Queste misure garantiranno che i dirigenti conoscano i margini di manovra, li utilizzino nell'attività quotidiana e contribuiscano così alla realizzazione degli obiettivi auspicati. Il Dipartimento federale delle finanze (Amministrazione federale delle finanze, Ufficio federale del personale) metterà a disposizione un'offerta adeguata di misure di informazione e formazione a livello federale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni e le città

Negli ultimi anni la maggior parte dei Cantoni e un numero elevato di Comuni e città hanno sottoposto la gestione amministrativa a una riorganizzazione talora radicale (cfr. n. 1.6). La Confederazione non intende scatenare una nuova ondata di riforme con il NMG. Nei futuri adeguamenti dei loro modelli di gestione è tuttavia indubbio che i Cantoni e i Comuni si orienteranno agli sviluppi a livello federale. Un nuovo modello di gestione nell'Amministrazione federale può incoraggiare gli altri enti pubblici a proseguire il cammino intrapreso. Per gli enti pubblici che sino a oggi hanno mantenuto la gestione tradizionale incentrata sulle risorse il NMG può essere l'occasione per riesaminare la propria posizione.

3.3 Altre ripercussioni

L'introduzione del nuovo modello di gestione non dovrebbe avere altre ripercussioni per l'economia, la società o l'ambiente.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴⁰ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁴¹ sul programma di legislatura 2011–2015. Figura nell'obiettivo «L'equilibrio delle finanze federali è preservato».

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno si fonda in primo luogo sull'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.). Una base essenziale è costituita inoltre dall'articolo 126 Cost. sulla gestione finanziaria, che disciplina il freno all'indebitamento a livello costituzionale ed esige esplicitamente disposizioni di esecuzione a livello di legge (cfr. art. 13–18 LFC).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nell'ambito della legislazione finanziaria e creditizia della Confederazione non esiste alcun obbligo a osservare determinate condizioni quadro a livello del diritto internazionale o europeo. Per ragioni inerenti alla comparabilità, invece, è consigliabile appoggiarsi agli standard internazionali in materia di presentazione dei conti, in particolare agli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*).

5.3 Forma dell'atto

Il disegno comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto sull'organizzazione e sulla procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Simili disposizioni devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

La legge sulle finanze della Confederazione disciplina la procedura della concessione di crediti, ma non contiene disposizioni sui sussidi né crediti d'impegno o limiti

⁴⁰ FF 2012 305, spec. 360 e 427

⁴¹ FF 2012 6413, spec. 6414

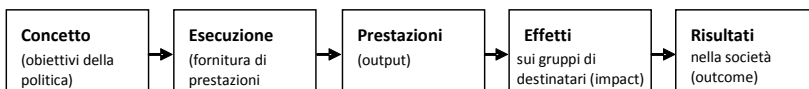
di spesa. Non è pertanto da subordinare al freno alle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 Cost.

5.5 Delega di competenze legislative

La modifica della LFC non riguarda disposizioni che delegano competenze legislative. Lo stesso vale per la LParl. Con la nuova disposizione nella LOGA, il Consiglio federale è invece autorizzato a escludere singole unità amministrative dalla gestione mediante convenzioni sulle prestazioni (cfr. art. 38a cpv. 2 D-LOGA). I dipartimenti sono inoltre intitolati a delegare a determinati gruppi e uffici la competenza di concludere convenzioni sulle prestazioni (cfr. art. 38a cpv. 3 D-LOGA).

Spiegazioni sul modello degli effetti

Per formulare i mandati di base dei gruppi di prestazioni occorre di regola – analogamente a GEMAP – allestire un modello degli effetti semplice per ogni gruppo di prestazioni. Quale costrutto mentale, questo modello ricopre i seguenti elementi:



- *Concetto*: gli obiettivi e le misure di natura politica per la soluzione dei problemi sono contenuti in leggi e ordinanze. Nei documenti strategici e programmatici dell'Amministrazione vengono concretizzati il mandato politico e la via per il raggiungimento degli obiettivi.
- *Esecuzione*: tutte le attività di preparazione ed esecuzione dell'unità amministrativa che servono alla produzione della prestazione e al raggiungimento degli obiettivi, ma non il risultato stesso dell'esecuzione.
- *Prestazione (output)*: tutti i risultati del processo di esecuzione sono elencati separatamente in questa sede. Questi processi si orientano per lo più a una cerchia di beneficiari di prestazioni ben definita (gruppo di destinatari).
- *Effetti (impact)*: tutti i benefici per i gruppi di destinatari o le loro reazioni e cambiamenti comportamentali (ev. anche per i mezzi per il raggiungimento di questi gruppi di obiettivi) possono essere valutati quali primi effetti di prestazioni singole riassunte da un gruppo di prestazioni.
- *Risultati (outcome)*: infine con misure politiche si fa in modo che gli effetti prodotti nei gruppi di destinatari abbiano un influsso positivo su società, economia, ambiente ecc.

Per la pianificazione e la gestione dell'impiego delle risorse nelle unità amministrative, i risultati (*outcome*) non saranno al centro del NMG. La misurazione e la stima degli effetti successivi e degli effetti collaterali sono eseguite a seconda del fabbisogno tramite valutazioni, come del resto già oggi.

Il NMG si focalizza piuttosto sullo sviluppo delle prestazioni e dei loro effetti (*impact*) sul gruppo di destinatari. Le prestazioni devono essere stabilite e misurate annualmente, gli effetti per lo meno periodicamente. Al riguardo interessa in particolare l'evoluzione a medio termine degli obiettivi finanziari e materiali: nei prossimi anni si prevede di migliorare il conseguimento degli obiettivi? Per i prossimi anni, il valore obiettivo può e deve aumentare o diminuire? Inoltre, per le prestazioni e, se del caso, le ripercussioni interessa il paragone annuo tra obiettivi e risultati, ossia il confronto tra valori obiettivo e valori effettivi: il risultato è stato raggiunto? In caso negativo, perché no?

Un terzo approccio per la misurazione sistematica delle prestazioni nell'Amministrazione federale è costituito dai cosiddetti indicatori di legislatura, che vengono impiegati per osservare gli sviluppi politicamente rilevanti. Per contro essi non sono appropriati né per la valutazione di programmi politici specifici, né per il loro controlling (gestione). In quest'ottica le prescrizioni in materia di prestazioni e le relative misurazioni previste dal NMG nel rendiconto finanziario sono un complemento sensato agli altri metodi per il controllo dei risultati (valutazioni, indicatori di legislatura) applicati nell'Amministrazione.

Catalogo provvisorio dei gruppi di prestazioni dell'Amministrazione federale

Autorità e Tribunali

Assemblea federale

GP 1: Assemblea federale

Consiglio federale

GP 1: Consiglio federale

Cancelleria federale

GP 1: Sostegno alla presidenza della Confederazione e al Consiglio federale

Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

GP 1: Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

Tribunale federale

GP 1: Giurisprudenza Tribunale federale

Tribunale penale federale

GP 1: Giurisprudenza Tribunale penale federale

Tribunale amministrativo federale

GP 1: Giurisprudenza Tribunale amministrativo federale

Tribunale federale dei brevetti

GP 1: Giurisprudenza Tribunale federale dei brevetti

Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

GP 1: Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione

Ministero pubblico della Confederazione

GP 1: Ministero pubblico della Confederazione

Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

Dipartimento federale degli affari esteri

GP 1: aiuto alla gestione, coordinamento degli affari e comunicazione internazionale (segreteria generale)

GP 2: Tutela degli interessi

GP 3: Centro di competenze Risorse

GP 4: IT

GP 5: Rete esterna

GP 6: Aiuto umanitario

GP 7: Contributo all'allargamento

GP 8: Cooperazione allo sviluppo

GP 9: Aiuto ai Paesi dell'Est

Dipartimento federale dell'interno (DFI)

Segreteria generale DFI

GP 1: Aiuto alla gestione, coordinamento degli affari e gestione delle risorse

Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

GP 1: Attuazione dell'uguaglianza fra donna e uomo

Archivio federale svizzero

GP 1: Gestione dell'informazione

Ufficio federale della cultura

GP 1: Patrimonio culturale e fruizione

GP 2: Produzione e diversità culturali

Biblioteca nazionale svizzera

GP 1: Collezione e utilizzazione di Helvetica

Ufficio federale di meteorologia e climatologia

GP 1: Informazione e prestazioni di esperti in materia di meteorologia e clima

GP 2: Dati meteorologici e climatici

Ufficio federale della sanità pubblica

GP 1: Assicurazione contro le malattie e gli infortuni

GP 2: Sanità

Ufficio federale di statistica

GP 1: Informazioni statistiche

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

GP 1: Previdenza per la vecchiaia

GP 2: Assicurazione per l'invalidità

GP 3: Politica dell'infanzia, dei giovani, delle famiglie, delle persone anziane e sociale

Ufficio federale di veterinaria

GP 1: Veterinaria

Istituto federale per le malattie virali e l'immunoprofilassi

GP 1: Centro di riferimento per le malattie animali di origine virale

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Segreteria generale DFGP

GP 1: Aiuto alla gestione e gestione delle risorse

Ufficio federale di giustizia

GP 1: Ordinamento giuridico nazionale

GP 2: Esecuzione delle pene e delle misure

GP 3: Diritto internazionale

Ufficio federale di polizia

GP 1: Compiti di polizia giudiziaria

GP 2: Compiti di polizia di sicurezza

GP 3: Compiti amministrativi di polizia e assistenza in materia di polizia

Istituto svizzero di diritto comparato

GP 1: Consulenza di diritto comparato

Commissione federale delle case da gioco

GP 1: Esecuzione della legislazione relativa alle case da gioco

Ufficio federale della migrazione

GP 1: Settore dell'asilo e dei rifugiati

GP 2: Settore degli stranieri

Centro servizi informatici DFGP

GP 1: Esercizio TIC

GP 2: Progetti e servizi TIC

GP 3: Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

Segreteria generale DDPS

GP 1: Aiuto alla condotta e gestione delle risorse

Servizio delle attività informative della Confederazione

GP 1: Prestazioni di intelligence della Confederazione

Ufficio federale dello sport

GP 1: Scuola universitaria federale dello sport

GP 2: Sport dei giovani e degli adulti, programmi di sostegno

GP 3: Infrastruttura ed esercizio

GP 4: Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero

Ufficio federale della protezione della popolazione

GP 1: Concezione e coordinamento

GP 2: Laboratorio Spiez

GP 3: Centrale nazionale d'allarme

GP 4: Istruzione

GP 5: Infrastruttura

Difesa

GP 1: Condotta

GP 2: Istruzione

GP 3: Operazioni

armasuisse Acquisti

GP 1: Gestione acquisti e fornitori

GP 2: Gestione progetti e acquisti

armasuisse Scienza e tecnologia

GP 1: Gestione delle tecnologie

GP 2: Analisi e prove

armasuisse Immobili

GP 1: Nucleo fondamentale

GP 2: Parco immobiliare disponibile

Ufficio federale di topografia (swisstopo)

GP 1: Acquisizione di geodati

GP 2: Geocoordinazione

Dipartimento federale delle finanze (DFF)

Segreteria generale DFF

GP 1: Aiuto alla gestione e controllo

Amministrazione federale delle finanze

GP 1: Basi di politica finanziaria e di politica della spesa

GP 2: Panificazione finanziaria, preventivazione, tenuta dei conti

GP 3: Tesoreria federale

Ufficio centrale di compensazione

GP 1: Contributi e prestazioni della Cassa svizzera di compensazione

GP 2: Prestazioni Assicurazione per l'invalidità

GP 3: Contributi e prestazioni della Cassa federale di compensazione

GP 4: Prestazioni di servizi a terzi

Zecca federale (swissmint)

GP 1: Coniazione di monete

Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali

GP 1: Questioni finanziarie e fiscali internazionali

Amministrazione federale delle contribuzioni

GP 1: Imposta sul valore aggiunto (riscossione)

GP 2: Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo (riscossione, rimborso e vigilanza)

Amministrazione federale delle dogane

GP 1: Riscossione di tributi

GP 2: Sicurezza e migrazione

GP 3: Sostegno al commercio internazionale

GP 4: Tutela della salute e dell'ambiente

Organo direzione informatica della Confederazione

GP 1: Gestione e pilotaggio delle TIC della Confederazione

GP 2: Coordinamento nazionale Governo elettronico e cyber-rischi

Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

GP 1: Esercizio TIC

GP 2: Progetti e servizi TIC

Controllo federale delle finanze

GP1: Vigilanza finanziaria secondo la legge sul Controllo delle finanze

Ufficio federale del personale

GP 1: Politica del personale e di previdenza / Prestazioni di servizi del personale

GP 2: Centro di formazione dell'Amministrazione federale

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

GP 1: Locazione di spazi Confederazione

GP 2: Acquisto beni e servizi

GP 3: Politica degli acquisti

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)

Segreteria generale DEFR

- GP 1: Aiuto alla gestione e controllo
- GP 2: Sorveglianza dei prezzi
- GP 3: Ufficio del consumo

Segreteria di Stato dell'economia

- GP 1: Politica del mercato del lavoro
- GP 2: Politica economica esterna
- GP 3: Collaborazione allo sviluppo economico
- GP 4: Promozione della piazza economica
- GP 5: Politica economica

Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

- GP 1: Formazione professionale e formazione generale
- GP 2: Ricerca e innovazione
- GP 3: Scuole universitarie

Ufficio federale dell'agricoltura

- GP 1: Politica agricola

Agroscope

- GP 1: Ricerca agronomica

Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese

- GP 1: Garanzia dell'approvvigionamento

Ufficio federale delle abitazioni

- GP 1: Abitazioni

Commissione della concorrenza

- GP 1: Concorrenza

Organo d'esecuzione del servizio civile

- GP 1: Esecuzione servizio civile

Servizio d'accreditamento svizzero

- GP 1: Accredimento

Commissione per la tecnologia e l'innovazione

- GP 1: Promozione dell'innovazione

Information Service Center DEFR

- GP 1: Esercizio TIC
- GP 2: Progetti e servizi TIC

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Segreteria generale DATEC

- GP 1: Aiuto alla condotta e gestione delle risorse

Ufficio federale dei trasporti

- GP 1: Infrastrutture ferroviarie
- GP 2: Trasporti pubblici e traffico merci ferroviario
- GP 3: Sicurezza dei trasporti pubblici

Ufficio federale dell'aviazione civile
GP 1: Sicurezza aerea
GP 2: Politica aeronautica

Ufficio federale dell'energia
GP 1: Approvvigionamento e sfruttamento energetico
GP 2: Sicurezza nel settore dell'energia
GP 3: Ricerca nel settore dell'energia

Ufficio federale delle strade
GP 1: Rete delle strade nazionali e gestione del traffico
GP 2: Infrastruttura stradale nazionale
GP 3: Traffico stradale

Ufficio federale delle comunicazioni
GP 1: Media
GP 2: Telecomunicazioni e politica della posta

Ufficio federale dell'ambiente
GP 1: Protezione e benefici degli ecosistemi
GP 2: Protezione della salute nel settore ambientale
GP 3: Politica climatica e prevenzione dei pericoli

Ufficio federale dello sviluppo territoriale
GP 1: Sviluppo territoriale e del traffico

Servizio d'inchiesta svizzero sugli infortuni
GP 1: Inchiesta sugli infortuni aviazione, ferrovia e navigazione

Autorità di regolazione delle infrastrutture
GP 1: Regolamentazione indipendente specifica al settore di infrastrutture e vigilanza sui media

Preventivo con PICF delle unità amministrative

Ufficio federale dello sport

C Preventivo con PICF delle unità amministrative

504 Ufficio federale dello sport

Priorità strategiche

- Promozione dello sport e dell'attività fisica per tutte le fasce d'età e tutti i livelli di prestazione
- Promozione della formazione e del perfezionamento nel campo dello sport
- Sostegno dello sport di competizione
- Lotta agli effetti collaterali indesiderati dello sport (in particolare doping, violenza, corruzione)

Progetti 2014

- Piano direttore della Confederazione per lo sport di competizione: approvazione
- Corruzione e manipolazione delle partite nello sport: proseguimento dei lavori legislativi in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)
- Sistemi d'informazione della Confederazione nel campo dello sport: approvazione del messaggio
- Legge sulle attività sportive a rischio: entrata in vigore e attuazione
- Centro nazionale per gli sport della neve: valutazione dei siti
- Consiglio d'Europa: Conferenza dei ministri dello sport 2014 (Enlarged Partial Agreement on Sport) a Macolin

Conto economico e conto degli investimenti

In mio.	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			Δ 0 in %	
			2014	2015	2016	2017	2013-2017	
Ricavi	19.5	17.3	19.0	19.0	19.0	19.0	2.4%	
Δ in % rispetto all'anno precedente			9.8%	0.0%	0.0%	0.0%		
Δ rispetto al PICF 2013-2016			1.7	1.7	1.7			
Ricavi nel preventivo globale	19.5	17.3	19.0	19.0	19.0	19.0	2.4%	
Ricavi al di fuori del preventivo globale	-	-	-	-	-	-		
Spese	193.4	205.3	217.2	217.3	220.8	221.1	1.9%	
Δ in % rispetto all'anno precedente			5.8%	0.1%	1.6%	0.1%		
Δ rispetto al PICF 2013-2016			6.6	6.5	6.5			
Spese nel preventivo globale	99.1	101.7	105.2	105.4	107.6	108.0	1.5%	
Spese al di fuori del preventivo globale	94.3	103.6	112.0	111.9	113.2	113.1	2.2%	
Entrate per investimenti	-	-	-	-	-	-		
Uscite per investimenti	3.0	8.6	15.9	15.2	15.0	14.0	12.9%	
Uscite per investimenti nel preventivo globale	1.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	2.5%	
Uscite per investimenti al di fuori del preventivo globale	1.1	7.7	14.9	14.2	14.0	13.0	14.0%	

Commento

L'Ufficio federale dello sport (UFSP) è il centro di competenza della Confederazione per le questioni inerenti allo sport. Tra i suoi compiti principali rientrano attualmente i lavori al piano direttore della Confederazione per lo sport di competizione, elaborato d'intesa con i partner di diritto pubblico e privato, i lavori legislativi relativi alla lotta alla corruzione e alla manipolazione delle partite nello sport (responsabile: DFGP) e, infine, le attività di valutazione nell'ambito della pianificazione di un centro nazionale per gli sport della neve.

Il preventivo globale per il 2014 sarà adeguato alla crescente domanda di offerte di servizi della Scuola universitaria dello sport e del Centro sportivo nazionale della gioventù a Tenero. Nell'anno in rassegna i ricavi funzionali crescono di 1,7 milioni (+10 %) e le spese aumentano nella stessa misura. Per contro, negli anni di piano finanziario le spese funzionali registrano un incremento unicamente nel quadro del rincaro stimato. Nell'ambito delle spese di riversamento la crescita è più marcata principalmente a causa del maggiore fabbisogno di rettificazioni di valore, che riflette l'aumento delle uscite per investimenti a favore della CISIN 4.

Gruppo di prestazioni 1: Scuola universitaria federale dello sport

Mandato principale

La Scuola universitaria federale dello sport di Macolin (SUFSM) è un centro di formazione a livello di scuola universitaria professionale, con un'offerta di formazione e perfezionamento destinata agli specialisti dello sport e altre offerte rivolte in particolare a docenti di educazione fisica, allenatori, monitori G+S, docenti di sport per gli anziani e altri ancora. L'offerta nel campo della formazione si articola su studi a tempo pieno a livello di scuola universitaria (bachelor, master), studi modulari – destinati ad

esempio agli allenatori (con titolo riconosciuto dalla SEFRI) – e corsi a livello di quadri per lo sport militare.

La SUFSM svolge compiti essenziali dal punto di vista della promozione nazionale dello sport. La caratteristica della SUFSM consiste nell'approccio interdisciplinare a tutte le questioni affrontate nella ricerca e nello sviluppo. Le conoscenze elaborate vanno a inserirsi nell'insegnamento, nei servizi e nelle basi stesse della politica dello sport.

Ricavi, spese e uscite

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario 2015 2016 2017			Δ 0 in % 2013-2017
In mio.							
Ricavi funzionali	4.1	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	3.0%
Spese funzionali e uscite per investimenti	27.0	29.3	26.8	26.9	29.5	29.6	0.3%

Commento

Il 27 per cento circa delle spese funzionali dell'UFSPSO riguarda il gruppo di prestazioni 1. Dal 2014 i ricavi funzionali aumentano durevolmente a causa della crescente domanda da parte dei clienti e dell'ampliamento dell'offerta (in particolare nella diagnostica delle prestazioni).

La diminuzione nel 2014 delle spese funzionali rispetto al 2013 è dovuta alla riattribuzione al gruppo di prestazioni 2, secondo il principio di causalità, delle spese per la produzione di strumenti didattici della SUFSM.

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario 2015 2016 2017		
Promozione dello sport scolastico: la SUFSM provvede a un'offerta di formazione e di formazione continua ampiamente richiesta, di qualità, orientata alla pratica e conveniente						
Studenti dei cicli di studio di bachelor e master (numero minimo di studenti)	166	110	110	110	110	110
Studenti di altre scuole universitarie nei cicli di studio pratici (numero minimo di studenti)	1 015	700	700	700	700	700
Tasso di abbandono degli studi (valore massimo in %)						
Costi per studente (in fr.)						
Soddisfazione degli studenti (scala 1-5)						
Diplomati con occupazione adeguata alla formazione nell'arco di due anni (in %, valore minimo)			67			
Convegni internazionali e nazionali (numero minimo)	5	5	5	5	5	5
Sostegno dello sport giovanile di competizione e dello sport di punta: la SUFSM provvede a un'offerta di formazione e delle prestazioni di servizi ampiamente richiesta e di qualità						
Diplomati che hanno superato l'esame di professione UFFT (numero minimo di diplomati)	80	80	80	80	80	80
Soddisfazione dei diplomati (scala 1-5)						
Collaborazione con organizzazioni sportive internazionali e nazionali nel campo della formazione, della ricerca e della prestazione di servizi (numero minimo)	11	10	10	10	10	10
Soddisfazione delle organizzazioni che partecipano a collaborazioni (scale 1-5)						
Convegni internazionali e nazionali (numero minimo)	5	5	5	5	5	5
Ricerca sportiva: l'attività di ricerca e di sviluppo della SUFSM è orientata alla prassi e gli utenti la ritengono qualitativamente elevata e adeguata alle esigenze						
Fondi di ricerca acquisiti (in fr.)						
Soddisfazione degli utenti (scala 1-5)	4.2	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

Indicatori e informazioni complementari

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Quota degli studenti di madrelingua francese nei cicli di studio di bachelor e master						
Quota degli studenti di madrelingua italiana nei cicli di studio di bachelor e master						
Quota degli studenti di sesso femminile nei cicli di studio di bachelor e master	33	11	26	34	29	
Quota dei diplomati di madrelingua francese che hanno superato l'esame di professione SEFRI						
Quota dei diplomati di madrelingua italiana che hanno superato l'esame di professione SEFRI						
Quota degli studenti di sesso femminile che hanno superato l'esame di professione SEFRI						
Numero di casi di doping nelle discipline sportive principali e olimpiche (esclusi i reati legati agli stupefacenti)						
Numero di medaglie e diplomi consegnati nelle discipline principali a campionati mondiali ed europei e a olimpiadi estive e invernali						

Gruppo di prestazioni 2: Sport per giovani e adulti, programmi di sostegno

Mandato principale

Il settore Sport per giovani e adulti gestisce e attua i programmi dell'UFSPO per promuovere sport e movimento per tutte le fasce d'età e tutti i livelli di prestazione, specialmente «Gioventù+Sport» e «Sport per gli adulti Svizzera esa». Per completare le strategie e i programmi attuati nello sport dei giovani e degli adulti, l'UFSPO elabora misure volte a sviluppare e realizzare la

politica della Confederazione nel campo dello sport. A tal fine l'UFSPO gestisce i relativi collegamenti in rete e in questo ambito è interlocutore di riferimento per Cantoni e Comuni, ma anche per altre importanti organizzazioni nazionali e internazionali del sostegno allo sport e al movimento.

Ricavi, spese e uscite

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario 2015	2016	2017	Δ 0 in % 2013-2017
In mio							
Ricavi funzionali	1.6	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.0%
Spese funzionali e uscite per investimenti	23.4	24.5	25.4	25.5	26.0	26.1	1.6%

Commento

Il 24 per cento circa di tutte le spese funzionali dell'UFSPO riguarda il gruppo di prestazioni 2. Le spese funzionali crescono in ragione della realizzazione delle proprie competenze IT destinate allo sviluppo della banca dati nazionale dello sport.

In questo gruppo di prestazioni figurano inoltre, secondo il principio di causalità, le spese per la produzione di strumenti didattici della SUFSM.

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario 2015	2016	2017
Promozione dello sport per giovani e adulti: l'UFSPO provvede a un'offerta di formazione e formazione continua ampiamente richiesta, di qualità e conveniente						
Partecipanti alla formazione esperti e monitori G+S (numero minimo di partecipanti)	74 100	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Partecipanti alla formazione esperti e monitori ESA (numero minimo di partecipanti)	5 600	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Soddisfazione dei partecipanti (scala 1-5)			4.0			
Offerte di sport per giovani: l'UFSPO si adopera affinché il maggior numero di giovani pratichino attivamente uno sport						
Numero di partecipazioni a corsi G+S (numero minimo di partecipazioni)	739 200	650 000	650 000	660 000	660 000	700 000
Numero di partecipanti G+S in funzione del gruppo di destinatari (in % , valore minimo)						

Indicatori e informazioni complementari

Indicatori	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Quota dei partecipanti di madrelingua francese alla formazione esperti/monitori G+S ed ESA						
Quota dei partecipanti di madrelingua italiana alla formazione esperti/monitori G+S ed ESA						
Quota dei partecipanti di sesso femminile alla formazione esperti e monitori G+S ed ESA						
Quota dei partecipanti a corsi G+S di madrelingua francese						
Quota dei partecipanti a corsi G+S di madrelingua italiana						
Quota dei partecipanti a corsi G+S di sesso femminile						
Informazioni complementari	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Struttura demografica: giovani in Svizzera di età compresa fra 5 e 20 anni						
	2002	2008	2014			
Quota degli adulti in Svizzera che praticano uno sport (in generale)						
Quota degli adulti in Svizzera che praticano uno sport (min. 3 volte alla settimana)						

Gruppo di prestazioni 3: Centri sportivi nazionali

Mandato principale

L'UFSPO provvede alla manutenzione e all'esercizio di tutti gli impianti, edifici e locali a Macolin e gestisce un Centro sportivo nazionale della gioventù Tenero (CST). Fra i clienti del CST figurano soprattutto le federazioni sportive e le scuole. L'uso efficiente e la gestione efficace di questi impianti è nell'interesse

della promozione dello sport. L'attività comprende essenzialmente la pianificazione e la coordinazione dell'occupazione degli impianti, l'assistenza per le attività del centro di corsi e di sport come pure gli alloggi e la ristorazione.

Ricavi, spese e uscite

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario		Δ 0 in %	
In mio				2015	2016	2017	2013/2017
Ricavi funzionali	13.8	12.1	13.3	13.3	13.3	13.3	2.4%
Spese funzionali e uscite per investimenti	60.6	48.8	62.0	62.2	63.1	63.3	2.2%

Commento

La metà circa di tutte le spese funzionali dell'UFSPO riguarda il gruppo di prestazioni 3. L'incremento della domanda di prestazioni (specialmente uso degli impianti, alloggio e ristorazione) da parte dei clienti genera maggiori ricavi funzionali.

L'aumento delle spese funzionali è dovuto essenzialmente al materiale in prestito fatturato ora dalla Base logistica dell'esercito (veicoli, apparecchi, coperte, sacchi a pelo ecc.). Inoltre crescono le spese di locazione a seguito della messa in esercizio dell'infrastruttura risanata del sito di Tenero.

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario		
				2015	2016	2017
Centro sportivo nazionale Macolin: gli impianti sono gestiti in modo efficiente e orientato alla clientela nonché alle esigenze e raggiungono un elevato grado di occupazione						
Soddisfazione degli ospiti (scala 1-5)						
Utilizzazione degli impianti in giorni/persona (numero minimo di utenti)						
Occupazione delle camere (in %, valore minimo)						
Pasti serviti (numero minimo)						
Grado di copertura dei costi (in %)						
Centro sportivo nazionale della gioventù Tenero: il CST è gestito in modo efficiente e orientato alla clientela nonché alle esigenze e raggiunge un elevato grado di occupazione						
Soddisfazione degli ospiti (scala 1-5)						
Occupazione degli alloggi da novembre a marzo (in %, valore minimo)						
Occupazione degli alloggi da aprile a ottobre (in %, valore minimo)						
Occupazione del campeggio da aprile a ottobre (in %, valore minimo)						
Pasti serviti (numero minimo)						
Grado di copertura dei costi (in %)						

Indicatori

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario		
				2015	2016	2017
Spese per il Centro sportivo nazionale di Macolin						
Spese per il Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero						

Rubriche di ricavo e crediti a preventivo

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			Δ % in % 2013-2017
				2015	2016	2017	
Ricavi ed entrate							
<i>Settore proprio</i>							
E100.0001 Ricavi funzionali (prev. ent. globale)	19 507 683	17 300 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000	2.4%
Spese e uscite							
<i>Settore proprio</i>							
A200.0001 Spese funzionali (prev. ent. globale)	101 013 860	102 594 600	106 218 500	106 453 300	106 644 600	109 071 100	1.5%
<i>Settore dei trasferimenti</i>							
<i>GP1: Scuola universitaria federale dello sport</i>							
A231.0116 Programmi generali	0	1 502 500	1 280 000	1 280 000	1 300 000	1 310 000	-3.4%
<i>GP2: Sport per giovani e adulti</i>							
A231.0002 Lo sport nella scuola	747 330	759 100	770 000	780 000	790 000	800 000	1.3%
A231.0003 Associazioni sportive	12 966 017	13 076 400	13 180 000	13 380 000	13 580 000	13 680 000	1.1%
A231.0004 Manifestazioni sportive internazionali	1 012 050	1 019 400	1 950 000	3 900 000	3 400 000	3 400 000	35.1%
A231.0005 Indennità ai Cantoni	3 520 435	-	-	-	-	-	
A231.0006 Sport per adulti e anziani	493 270	-	-	-	-	-	
A231.0007 Attività G+S e formazione dei quadri	74 456 052	79 505 500	79 870 000	78 370 000	80 140 000	80 930 000	0.4%
A231.0008 Concessione della politica dello sport	-	-	-	-	-	-	
A236.0001 Impianti sportivi nazionali	1 075 000	7 700 000	14 900 000	14 200 000	14 000 000	13 000 000	14.0%
A238.0001 Rettificazioni di valore nel settore dei trasferimenti	1 075 000	7 700 000	14 900 000	14 200 000	14 000 000	13 000 000	14.0%

Motivazioni relative alle voci di bilancio (estratto)

Settore proprio

Ricavi funzionali (preventivo globale)

(E100.0001) 19 000 000

if 19,0 mio., sf 0,0 mio., CP 0,0 mio.

Differenza rispetto al P 2013 (in %) 9,8 %

Differenza rispetto al PICF 2013-2016 1 700 000

Componenti principali:

- Ricavi e tasse per utilizzazioni e prestazioni di servizi 8 400 000
- Vendite 9 200 000
- Diversi ricavi e tasse 17 300 000

Negli anni scorsi è stato possibile ampliare e aumentare l'offerta della SUFSM nei campi della formazione, della formazione continua e delle prestazioni di servizi (in particolare nella diagnostica delle prestazioni), nonché il grado di occupazione degli impianti nelle sedi di Macolin e Tenero; i valori subiranno un nuovo incremento anche nel 2014. I ricavi preventivati – più elevati rispetto all'anno precedente – permettono quindi di tenere conto del valore effettivo del 2012.

Spese funzionali (preventivo globale)

(A200.0001) 106 218 500

if 66,3 mio., sf 1,4 mio., CP 38,5 mio.

Differenza rispetto al P 2013 (in %) 3,5 %

Differenza rispetto al PICF 2013-2016 2 268 500

Le maggiori spese con incidenza sul finanziamento sono essenzialmente ascrivibili all'evoluzione aziendale (aumento della domanda da parte dei clienti, soprattutto nei campi dell'alloggio, della ristorazione e della diagnostica della prestazione) nelle sedi di Macolin e Tenero e sono compensate con maggiori ricavi (1,6 mio.). Per la maggiore richiesta di prestazioni nel settore dell'informatica e delle telecomunicazioni e per il cambiamento regolare di versione nell'ambito della burocratica vengono cedute risorse con incidenza sul finanziamento all'UFFIT (0,2 mio.) e alla SG DDPS (0,1 mio.). Per i contributi del datore di lavoro più elevati l'UFSPPO riceve 0,4 milioni dall'UFPER. Le spese supplementari per il personale vengono compensate, da un canto, con i citati maggiori ricavi e, d'altro canto, con le prestazioni di servizi esterne. Lo sviluppo aziendale dell'UFSPPO comporta un aumento del fabbisogno d'investimento di 0,1 milioni (compensazione attraverso maggiori ricavi). Le spese supplementari per il computo delle prestazioni è essenzialmente dovuto al completamento del computo delle prestazioni interne alla Confederazione tra la Difesa e l'UFSPPO. In questo modo, all'UFSPPO vengono ora fatturate le prestazioni della Base logistica dell'esercito per l'uso di materiale in prestito (veicoli, apparecchiature, coperte, sacchi a pelo ecc.; +1,3 mio.). Inoltre si registrano adeguamenti nell'ambito delle pigioni (+0,7 mio.) nonché nel settore dell'informatica e delle telecomunicazioni (-0,3 mio.).

Spese e uscite nel preventivo globale secondo gruppi di conti

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Diff. rispetto al P 2013 assoluta	in %
Preventivo globale	101 013 860	102 594 600	106 218 500	3 623 900	3.5
Spese per il personale	46 497 000	45 167 000	46 694 000	3 527 000	7.8
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	51 359 000	55 122 000	55 125 000	3 000	0.0
di cui informatica	6 420 000	7 222 000	6 723 000	- 499 000	-6.9
di cui Spese di consulenza	695 000	300 000	300 000	0	0.0
Uscite per investimenti	1 942 000	905 000	1 000 000	95 000	10.5
Rimanenti spese funzionali	1 215 860	1 400 600	1 399 500	- 1 100	-0.1

C Preventivo con PICT delle unità amministrative

600 Segreteria generale DFF

Priorità strategiche

- Coordinamento e direzione degli affari politici del Dipartimento
- Sostegno e consulenza del capodipartimento in tutte le questioni di ordine politico, giuridico e aziendale nonché nell'ambito della comunicazione
- Gestione delle risorse del Dipartimento
- Elaborazione degli atti normativi in ambito di regolamentazione nazionale dei mercati finanziari
- Apertura di procedimenti penali amministrativi per reati inerenti al mercato finanziario
- Apertura di procedimenti per responsabilità (responsabilità della Stato)

Progetti 2014

- Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG): definizione dei gruppi di prestazioni e degli obiettivi nel Dipartimento
- Legge sull'infrastruttura del mercato finanziario: approvazione del messaggio
- Legge sulle prestazioni di servizio finanziarie: approvazione del messaggio

Conto economico e conto degli investimenti

In mio.	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			Δ Ø in %	
				2015	2016	2017	2013-2017	
Rubriche di ricavo	0.6	1.1	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	-11.6%
Δ in % rispetto all'anno precedente			-38.8%	0.0%	0.0%	0.0%		
Δ rispetto al PICT 2013-2016			0.4	0.4	0.4	-		
Preventivo globale	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
Ricavi al di fuori del preventivo globale	0.4	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6		-12.4%
Rubriche di spesa	32.7	55.8	37.6	39.0	44.1	47.9	47.9	-3.8%
Δ in % rispetto all'anno precedente			-32.0%	3.5%	13.2%	8.6%		
Δ rispetto al PICT 2013-2016			-24.1	-25.9	-21.5	-		
Preventivo globale	32.7	55.8	37.6	39.0	44.1	47.9		-3.8%
Spese al di fuori del preventivo globale	-	-	-	-	-	-		
Entrate per investimenti	-	-	-	-	-	-	-	-
Uscite per investimenti	-	-	-	-	-	-	-	-
Uscite per investimenti nel preventivo globale	4.4	27.5	6.9	5.6	7.0	7.0		-28.9%

Commento

La Segreteria generale è il principale organo di sostegno della direzione del Dipartimento federale delle finanze. Il preventivo della Segreteria generale è composto soprattutto da spese e da uscite per investimenti nel settore proprio; nell'anno di preventivo 2014, il 57 per cento riguarda le spese per il personale, il 25 per cento le spese d'esercizio e le spese per beni e servizi mentre il 18 per cento concerne le uscite per investimenti.

A causa di esigenze supplementari, per gli anni 2011 e 2012 il Servizio diritto penale ha dovuto essere potenziato con due nuovi posti a tempo pieno in vista di una pianificazione a lungo termine. Se nel 2011 sono stati evasi in media 20 procedimenti penali amministrativi, nel 2012 il numero di casi evasi sono raddoppiati, passando a oltre 50 casi. Allo stesso tempo, a seguito di diversi fattori, il numero di denunce è più che quadruplicato passando da 20-25 casi (prima del 2011) a oltre 90 (2012). Rispetto all'anno

precedente, nel Preventivo 2014 le uscite per investimenti diminuiscono di 20 milioni. Questo calo è riconducibile al fatto che dal 2014, a determinate condizioni, è possibile trasferire crediti TIC nel corso dell'anno. Il credito globale iscritto presso la SG DFF può pertanto essere sciolto. Le rimanenti uscite per investimenti registrano una variazione a causa delle differenze riguardanti il numero e la portata dei progetti informatici diretti dalla SG DFF.

L'incremento delle spese registrato nel piano finanziario (ca. +10 mio.) si spiega con i mezzi preventivati a livello centrale. Nel quadro della gestione dipartimentale questi mezzi vengono assegnati in ogni ciclo di pianificazione, secondo le esigenze, alle unità amministrative del DFF.

Gruppo di prestazioni 1: Aiuto alla condotta e gestione delle risorse

Mandato principale

La Segreteria generale mette a disposizione del capodipartimento informazioni rilevanti alla direzione, assiste il processo di pianificazione del Dipartimento, coordina il disbrigo degli affari negli Uffici e assicura tempestivamente l'informazione e la comunicazione interna ed esterna del Dipartimento.

Essa provvede al coordinamento delle risorse del Dipartimento (finanza, personale, infrastruttura e informatica) e fornisce le traduzioni per il Dipartimento. Infine è competente per la preparazione della legislazione in materia di diritto sui mercati finanziari.

Ricavi e spese

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario 2015	2016	2017	Δ % in % 2013-2017
In mio							
Ricavi funzionali (preventivo globale)	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.1%
Spese funzionali (preventivo globale)	32.7	55.8	37.6	38.0	44.1	47.9	-3.8%

Commento

--

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario 2015	2016	2017
Aiuto alla condotta e gestione delle risorse: gli affari del Parlamento, del Consiglio federale e dei Dipartimenti sono preparati e coordinati costantemente e con la soddisfazione del CD. La gestione del fabbisogno di risorse delle unità amministrative del DFF è orientata ai risultati ed è conforme alle necessità.						
Valutazione della qualità da parte delle unità amministrative riguardo alla prestazione di coordinamento e ai processi di gestione delle risorse (inchiesta ogni 2 anni, scala 1-5)			-	4	-	5
Le unità amministrative del DFF perseguono almeno un obiettivo di economicità (sì/no)			sì	sì	sì	sì
Spese per l'aiuto alla condotta politica / la comunicazione (numero di FTE)						
Spese per la gestione delle risorse (numero di FTE)						
Servizio giuridico: i procedimenti giudiziari sono condotti con successo.						
Quota di successi in casi d'impugnazione (in %)						
Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG): le unità amministrative del DFF soddisfano i requisiti per introdurre il NMG all'1.1.2017.						
I gruppi di prestazioni sono definiti con obiettivi e parametri (termine)			30.09			
I processi di pianificazione e di prevenzione sono adeguati (termine)				30.09		
Le convenzioni sulle prestazioni 2017 sono concluse (termine)					31.12	
Regolamentazione dei mercati finanziari: i lavori legislativi proseguono secondo calendario.						
Approvazione del messaggio concernente una legge sulle prestazioni di servizio finanziarie (termine)			31.12			
Approvazione del messaggio concernente la legge sull'infrastruttura del mercato finanziario (termine)			30.06			

Indicatori e informazioni complementari Dipartimento federale delle finanze

	2009 Effettivo	2010 Effettivo	2011 Effettivo	2012 Effettivo
Numero di interventi parlamentari di cui è responsabile il Dipartimento	206	205	209	238
Numero di affari del Consiglio federale (esclusi affari di routine e interventi parlamentari)	183	186	169	169
Numero di posti a tempo pieno (Full Time Equivalent FTE)	8338.9	8501.6	8318.5	8329.5
Quota delle donne nelle classi di stipendio 24-38 (in % ; escluso C-gf)	27.6	29.4	29.5	30.3
Quota dei collaboratori di lingua madre francese (in %)	21.3	21.4	21.8	22.5
Quota dei collaboratori di lingua madre italiana (in %)	11.1	10.7	10.8	10.7
Tasso di fluttuazione (al netto in %)	2.0	2.8	2.4	2.3

Rubriche di ricavo e crediti a preventivo

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			Δ Ø in % 2013-2017
				2015	2016	2017	
Ricavi ed entrate							
<i>Settore proprio</i>							
E5100.0001 Ricavi funzionali (preventivo globale)	284 434	50 000	52 300	52 300	52 300	52 300	1.1%
<i>Rimanenti ricavi</i>	364 908	1 006 200	593 700	593 700	593 700	593 700	-12.4%
E1500.0001 Rimanenti ricavi	364 908	1 006 200	593 700	593 700	593 700	593 700	-12.4%
Spese ed uscite							
<i>Settore proprio</i>							
A6100.0001 Spese funzionali (preventivo globale)	32 741 444	55 833 200	37 624 700	38 951 200	44 087 100	47 895 400	-3.8%

Motivazioni relative alle voci di bilancio (estratto)

Settore proprio

Ricavi funzionali (preventivo globale)

(E100.0001) 52 300

if 0,1 mio., sif 0,0 mio., CP 0,0 mio.

Differenza rispetto al P 2013 (in %) 4,6%

Differenza rispetto al PICF 2013-2016 2 300

Componenti principali:

• Emolumenti per atti ufficiali if 50 000

• Rimborsi vari if 2 300

L'importo iscritto a preventivo corrisponde alla media dei conti degli anni 2009-2012.

Spese funzionali (preventivo globale)

(A200.0001) 37 624 700

if 31,6 mio., sif 0,0 mio., CP 6,0 mio.

Differenza rispetto al P 2013 (in %) -32,6 %

Differenza rispetto al PICF 2013-2016 -24 111 600

Nel complesso il preventivo globale diminuisce di circa un terzo rispetto all'anno precedente; alle spese funzionali (+8,3 %) è contrapposto un valore sensibilmente inferiore (6,9 anziché 27,5 mio.) nell'ambito delle uscite per investimenti. L'aumento delle spese funzionali è imputabile principalmente alle maggiori retribuzioni del personale per eliminare una copertura insufficiente

(+1,6 mio.) e ad altri incrementi di spese (adeguamenti dei salari, cambiamenti del tasso di occupazione ecc.; +0,6 mio.). Queste spese supplementari vengono compensate all'interno del Dipartimento. Inoltre, il Servizio diritto penale del DFF viene potenziato; nel 2014 i fondi previsti a tale scopo (0,4 mio.) saranno iscritti solo per metà, al fine di contenere i residui di credito.

Le maggiori spese per beni e servizi informatici (0,2 mio.) sono imputabili alle spese d'esercizio supplementari per le norme SIA nonché ai siti Internet e Intranet.

Le spese di consulenza diminuiscono di 0,2 milioni a causa di un nuovo ordine delle priorità stabilito all'interno del Dipartimento.

Le uscite per investimenti riguardano lo sviluppo informatico e la consulenza per progetti informatici del DFF, pari a 1,5 milioni, (spese minori di 1 mio. rispetto all'anno precedente, imputabili in primo luogo alla cessione di 0,8 mio. all'ODIC), la riserva informatica DFF di 3,0 milioni (come nel 2013) e gli investimenti TIC effettuati dalle unità amministrative del DFF di 2,4 milioni (minori spese di -19,6 mio. rispetto all'anno precedente). Sulla base dell'articolo 4 del decreto federale I del 13 dicembre 2013 concernente il preventivo per il 2013, gli investimenti TIC sono ora generalmente iscritti presso le singole unità amministrative. Questo spiega il forte calo rispetto al 2013. Per l'attuazione interna al Dipartimento del DCF del 10 aprile 2013 concernente i servizi TIC standard «Comunicazione vocale» e «Burocrazia/UCC» saranno iscritti a livello centrale soltanto 2,4 milioni; queste spese supplementari saranno compensate internamente.

Spese e uscite nel preventivo globale secondo gruppi di conti

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Diff. rispetto al P 2013 assoluta	in %
Preventivo globale	32 741 444	55 833 200	37 624 700	-18 208 500	-32.6
Spese per il personale	20 016 012	18 993 400	21 330 700	2 337 300	12.3
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	8 298 331	9 344 600	9 349 000	4 400	0.0
di cui Locazione di spazi	1 555 793	1 559 700	1 559 900	200	0.0
di cui Informatica	3 899 972	4 029 700	4 253 000	223 300	5.5
di cui Spese di consulenza	1 835 544	2 520 000	2 320 000	-200 000	-7.9
di cui Rimanenti spese d'esercizio	1 007 022	1 235 200	1 216 100	-19 100	-1.5
Uscite per investimenti	4 427 101	27 495 200	6 945 000	-20 550 200	-74.7

C Preventivo con PICF delle unità amministrative

601 Amministrazione federale delle finanze

Priorità strategiche

- Mantenimento dell'equilibrio delle finanze della Confederazione e della qualità del bilancio
- Approntamento delle direttive e dell'infrastruttura informatica per il processo di supporto delle finanze nell'Amministrazione federale
- Sviluppo ulteriore della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni
- Sviluppo ulteriore della gestione amministrativa orientata agli obiettivi e ai risultati
- Preparazione della seconda fase della Strategia energetica 2050

Progetti 2014

- Profilo delle priorità in materia di politica della spesa 2016–2024: prime decisioni
- Ottimizzazione del modello contabile: approvazione del messaggio
- Infrastruttura IT 2016: rinnovamento di diversi moduli SAP
- Rapporto sull'efficacia della NPC: approvazione del messaggio
- Riforma III dell'imposizione delle imprese: programma per il controfinanziamento delle perdite fiscali e adeguamento della perequazione finanziaria
- Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale: elaborazione degli obiettivi, dei parametri e dei valori auspicati
- Sistema d'incentivazione nel settore dell'energia: approvazione del progetto da porre in consultazione

Conto economico e conto degli investimenti

In mio.	Consuntivo		Preventivo	Piano finanziario				Δ 0 in %	
	2012	2013		2014	2015	2016	2017	2013–2017	
Ricavi	3407.9	1737.4		1717.7	1824.6	1883.3	1939.3		2.8%
Δ in % rispetto all'anno precedente				-1.1%	6.2%	3.2%	3.0%		
Δ rispetto al PICF 2014-2016				253.9	282.2	328.1			
Ricavi nel preventivo globale	3.6	4.5		5.0	5.0	5.0	5.0		2.4%
Ricavi al di fuori del preventivo globale	3404.3	1732.8		1712.7	1819.6	1878.3	1934.3		2.8%
Spese	5858.1	5727.9		5406.9	5501.9	5664.0	5610.6		-0.5%
Δ in % rispetto all'anno precedente				-5.6%	1.8%	2.9%	-0.9%		
Δ rispetto al PICF 2014-2016				-453.5	-594.5	-659.9			
Spese nel preventivo globale	59.0	60.0		59.9	60.2	60.1	60.1		0.1%
Spese al di fuori del preventivo globale	5799.1	5668.0		5347.1	5441.7	5603.9	5550.5		-0.5%
Entrate per investimenti	–	–		–	–	–	–		–
Uscite per investimenti	2.7	2.0		5.5	7.1	5.2	4.7		23.8%
Uscite per investimenti nel preventivo globale	2.7	2.0		5.5	7.1	5.2	4.7		23.8%

Commento

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) fornisce le basi decisionali politiche e l'infrastruttura per il controllo delle finanze della Confederazione e gestisce la Tesoreria federale. Nel Preventivo 2014 e nel Piano finanziario 2015–2017 le finanze federali sono strutturalmente equilibrate. Tuttavia, negli anni di piano finanziario questo è possibile soltanto grazie alle misure di sgravio del PCon, che dal 2015 sono considerate nelle cifre. I diversi progetti proseguono nella giusta direzione.

Le spese dell'AFF sono vincolate nella misura del 99 per cento, vale a dire che a breve termine non sono influenzabili (in particolare le spese finanziarie e i contributi della Confederazione alla perequazione finanziaria). Questa evoluzione leggermente al ribasso

delle spese al di fuori del preventivo globale è riconducibile al persistente calo delle uscite a titolo di interessi. Le spese nell'ambito del preventivo globale comprendono principalmente le spese per il personale (ca. 50 %) e quelle per l'infrastruttura IT nel processo di supporto delle finanze dell'Amministrazione federale (30 %). Nel periodo di pianificazione esse permangono stabili. La crescita temporanea degli investimenti è dovuta a grandi progetti IT (in particolare sviluppo ulteriore del software SAP Enterprise Resource Planning [ERP] della Confederazione, rinnovamento o adeguamento dell'infrastruttura IT e della gestione degli utenti e delle autorizzazioni).

Gruppo di prestazioni 1: Basi di politica finanziaria e della spesa

Mandato principale

La politica finanziaria provvede alla stabilità e favorisce la crescita economica. Essa promuove quindi l'occupazione, il benessere e la coesione sociale. Con l'elaborazione di basi per la politica economica, finanziaria, della spesa nonché della politica della Confederazione in quanto ente proprietario e in materia di gestione dei rischi, l'AFF si adopera affinché il Consiglio federa-

le e il Parlamento possano esercitare le loro competenze di politica finanziaria per conseguire questi obiettivi sovraordinati e affinché il vincolo alle norme venga rafforzato nella politica finanziaria, i mezzi siano impiegati in modo effettivo ed efficiente e i rischi per la Confederazione e il suo bilancio siano individuati tempestivamente e ridotti.

Ricavi, spese e uscite

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	2015	Piano finanziario 2016	2017	Δ 0 in % 2013-2017
In mo.							
Ricavi funzionali	—	—	—	—	—	—	—
Spese funzionali e uscite per investimenti	11.8	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	0.0%

Commento

Il 20 per cento circa di tutte le spese funzionali dell'AFF riguarda il gruppo di prestazioni 1. Durante l'intero periodo di pianificazione le spese funzionali permangono stabili.

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	2015	Piano finanziario 2016	2017
Stime delle entrate: l'AFF contribuisce alla stima corretta delle entrate.						
Scostamento medio decennale del consuntivo rispetto al preventivo (in %)	0	0	0	0	0	0
Pianificazione delle uscite: l'AFF contribuisce a una pianificazione affidabile delle uscite della Confederazione.						
Scostamento massimo del consuntivo rispetto al preventivo (in %)	2	2	2	2	2	2
Politica della spesa: l'AFF assiste in modo competente le UA in merito a questioni di politica della spesa.						
Soddisfazione delle unità amministrative (indagine ogni 2 anni, scala 1-5)	n.a.		4		4	
Perequazione finanziaria: l'AFF calcola correttamente i versamenti annuali di compensazione finanziaria nonché i versamenti semestrali.						
Errori individuati (numero)	0	0	0	0	0	0
Statistica finanziaria: l'AFF attesisce la statistica finanziaria applicando gli attuali standard internazionali.						
Dati della statistica finanziaria figurano nelle banche dati del FMI, di Eurostat e dell'OCSE (sì/no)	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Gestione dei rischi: l'AFF attua il processo di gestione dei rischi entro i termini stabiliti e in modo efficace.						
Rapporto annuale sui rischi (compreso aggiornamento) all'attenzione del Consiglio federale (sì/no)	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Gestori dei rischi (100 %) e coach (almeno il 90 %) debitamente formati (sì/no)	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Public Corporate Governance: l'AFF fornisce il proprio contributo affinché la gestione delle unità scoparate sia conforme alla politica del governo d'impresa definita dal Consiglio federale e dal Parlamento.						
Le unità scoparate possiedono obiettivi strategici conformemente al rapporto (sì/no)	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Si sono svolti almeno 2 colloqui con le seguenti unità scoparate: Swisscom, la Posta, FFS, Skyguide, RUAG, I PF e l'ASRE (sì/no)	sì	sì	sì	sì	sì	sì

Indicatori e informazioni complementari

	2012 EFF.	2013 PREV.	2014 PREV.	2015 PREV.	2016 PREV.	2017 PREV.
Tasso d'indebitamento lordo della Confederazione (in %)	19.0	18.5	17.9	17.8	16.5	15.8
Quota delle uscite della Confederazione (in %)	10.4	10.6	10.8	10.7	10.8	10.7

Gruppo di prestazioni 2: Pianificazione finanziaria, preventivazione e tenuta dei conti

Mandato principale

Per soddisfare in modo durevole gli obiettivi di politica sociale ed economica, a medio termine il bilancio della Confederazione deve essere equilibrato. Con la gestione dei processi di pianificazione finanziaria e di preventivazione l'AFF provvede affinché il Consiglio federale possa approvare i preventivi annuali nel ri-

spetto del freno all'indebitamento. Grazie al rendiconto finanziario e alle basi specialistiche e tecniche destinate alla gestione finanziaria e alla contabilità, l'AFF garantisce la trasparenza delle finanze della Confederazione e consente una gestione del bilancio efficiente e corretta.

Ricavi, spese e uscite

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			$\Delta \emptyset$ in % 2013-2017
In mio.				2015	2016	2017	
Ricavi funzionali	3,6	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	2,4%
Spese funzionali e uscite per investimenti	39,9	39,8	43,2	45,0	43,0	42,6	1,7%

Commento

Il 63 per cento circa di tutte le spese funzionali dell'AFF riguarda il gruppo di prestazioni 2. La crescita media annuale dei ricavi funzionali ammonta al 2,4 per cento ed è riconducibile a crescenti ricavi e tasse per il Centro Prestazioni di servizi Finanze DFF a seguito dell'ampliamento della clientela. Le spese funzionali e le uscite per investimenti evolvono in modo differente. Mentre le

spese funzionali rimangono costanti ($\Delta \emptyset$ 2013-2017 +0,1 %), le uscite per investimenti registrano temporaneamente un sensibile aumento sia nell'anno di preventivo sia negli anni di pianificazione ($\Delta \emptyset$ 2013-2017 +23,8 %), principalmente a causa del progetto infrastruttura IT 2016.

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			2017
				2015	2016		
Rendiconto finanziario: l'AFF prepara il piano finanziario, il preventivo e il consuntivo all'attenzione del Consiglio federale entro i termini stabiliti e in funzione dei destinatari.							
Il piano finanziario, il preventivo e il consuntivo sono elaborati conformemente alle prescrizioni (sì/no)		si	s	si	si	si	si
Soddisfazione delle Commissioni delle finanze (indagine ogni 2 anni, scala 1-5)		n.a.	4		4		
Tenuta dei conti: l'AFF contribuisce a una corretta tenuta dei conti della Confederazione.							
Contestazioni del Controlo federale delle finanze di priorità 1	0	0	0	0	0	0	0
Gestione finanziaria e contabilità: l'AFF si adopera affinché il sistema destinato alla gestione finanziaria e alla contabilità della Confederazione sia gestito in modo economico e affidabile.							
Costi di esercizio per i sistemi informatici della Confederazione (in mio.)			14	14	14		14
Disponibilità del sistema (in %)	99	99	99	99	99	99	99
Centro Prestazioni di servizi Finanze: l'AFF gestisce il Centro Prestazioni di servizi Finanze del DFF conformemente agli obiettivi concordati in relazione a qualità, scadenze e costi.							
Quota di Service Level Agreement (SLA) rispettata (in %)	90	90	90	90	90	90	90
Soddisfazione degli utenti del workflow creditori (indagine, scala 1-5)	n.a.	n.a.	4	4	4	4	4

Indicatori e informazioni complementari

	2012 EFF.	2013 PREV.	2014 PREV.	2015 PREV.	2016 PREV.	2017 PREV.
Saldo strutturale (in mio.)	2 018	66	223	236	538	1 372

Gruppo di prestazioni 3: Tesoreria federale

Mandato principale

La Tesoreria garantisce la costante solvibilità. Provvede a raccogliere fondi in funzione dei rischi e in modo economico, a garantire un'adeguata sicurezza della pianificazione in occasione della preventivazione degli interessi passivi e dei pagamenti da corrispondere in valuta estera, a investire in modo sicuro fondi a breve

termine e a generare ricavi conformi al mercato. Con un efficiente servizio d'incasso dei crediti difficilmente recuperabili e degli attestati di carenza dei beni, la Tesoreria garantisce una morale di pagamento e un'etica fiscale elevate.

Ricavi, spese e uscite

In mio.	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			Δ % in % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Ricavi funzionali	—	—	—	—	—	—	—
Spese funzionali e uscite per investimenti	10,0	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	0,0%

Commento

Il 17 per cento circa di tutte le spese funzionali dell’AFF riguarda il gruppo di prestazioni 3. Durante l'intero periodo di pianificazione le spese funzionali permangono stabili. La graduale normalizzazione dei tassi d'interesse determina un leggero aumento

delle uscite a titolo di interessi (vedi indicatori e informazioni complementari). Le cifre relative al piano finanziario si basano su saggi d'interesse a breve e lungo termine che variano tra l'1,0 e il 3,0 per cento.

Obiettivi

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario			2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Garanzia della solvibilità: l’AFF garantisce che la Confederazione sia costantemente solvibile. Blocchi dei pagamenti a causa di mancanza di fondi (numeri)	0	0	0	0	0	0	0
Rischio di rifinanziamento: l’AFF provvede affinché il rischio di rifinanziamento della Confederazione sia sostenibile e paragonabile a lungo termine a quello di alcuni Paesi dell’OCSE. Profilo di esigibilità dei debiti sui mercati monetario e dei capitali (negli anni di pianificazione dipende tra l'altro dall'andamento dei tassi d'interesse)							
meno di 12 mesi (in %)		20	20	—	—	—	—
meno di 5 anni (in %)		60	60	—	—	—	—
meno di 10 anni (in %)		60	60	—	—	—	—
Rischi legati alle variazioni dei tassi d'interesse: l’AFF si adopera affinché a breve e medio termine il rischio legato alle variazioni dei tassi d'interesse sia sostenibile per le finanze della Confederazione. Valori auspicati a breve termine: interessi passivi supplementari nell'anno di preventivo a seguito di un unico incremento dei tassi d'interesse che ha superato di 1 punto percentuale i valori di riferimento preventivati (in mio.) Valori auspicati a medio termine: interessi passivi supplementari per il quadriennio 2014-2017 a seguito di un incremento dei tassi d'interessi che ha superato i valori di riferimento preventivati (calcoli delle probabilità calibrati su tassi d'interesse crescenti, 90 %-quantile) in milioni		200	200	200	200	200	
				500 nel periodo 2014-2017			

Indicatori e informazioni complementari

	2012 EFF.	2013 PREV.	2014 PREV.	2015 PREV.	2016 PREV.	2017 PREV.
Uscite a titolo di interessi (in mio.)	1 736	2 274	2 149	2 368	2 418	2 407
	2007 EFF.	2008 EFF.	2009 EFF.	2010 EFF.	2011 EFF.	2012 EFF.
Prezzo di costo dei debiti dei mercati monetario e dei capitali (in %)	3,2	3,0	3,0	2,9	2,7	2,5
Ricavi calcolati sui costi d'esercizio del Servizio centrale d'incasso (in %)	523,2	510,7	418,3	400,9	403,6	403,0

Rubriche di ricavo e crediti a preventivo

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Piano finanziario		Δ in %	
				2015	2016	2017	2013-2017
Ricavi ed entrate							
<i>Settore proprio</i>							
E100.0001 Ricavi funzionali (preventivo globale)	3 585 557	4 538 800	4 982 500	4 982 500	4 982 500	4 982 500	2.4%
E102.0001 Prelievo da accantonamenti	50 578	—	—	—	—	—	—
<i>Regalie e concessioni</i>							
E120.0101 Utile netto della Regia degli alcol	286 979 126	248 122 900	243 866 700	241 110 000	209 000 000	209 000 000	-4.2%
<i>Ricavi finanziari</i>							
E140.0105 Distribuzione dell'utile della BNS	333 333 333	333 333 300	333 333 300	333 333 300	333 333 300	333 333 300	0.0%
E140.0106 Distribuzioni di partecipazioni rilevanti	867 031 000	867 000 000	864 000 000	864 000 000	864 000 000	864 000 000	-0.1%
E140.0107 Investimenti sui mercati monetario e dei capitali	451 341 615	274 951 100	252 283 000	367 642 900	457 572 900	510 569 000	16.7%
E140.0115 Aumento del valore equity delle partecipazioni rilevanti	1 418 069 000	—	—	—	—	—	—
<i>Rimanenti ricavi e disinvestimenti</i>							
E150.0001 Rimanenti ricavi	436 246	2 840 000	2 280 000	2 280 000	2 280 000	2 280 000	-5.3%
E150.0105 Ricavi del Servizio centrale d'incasso	2 737 387	350 000	400 000	400 000	400 000	400 000	3.4%
E150.0001 Prelevamenti da fondi a destinazione vincolata nel capitale di terzi	64 284 603	6 238 500	16 540 100	10 851 800	11 738 800	14 750 800	24.0%
Spese e uscite							
<i>Settore proprio</i>							
A200.0001 Spese funzionali (preventivo globale)	61 666 095	61 957 800	65 348 600	67 304 900	65 221 900	64 817 200	1.1%
<i>Settore dei trasferimenti</i>							
<i>GP1: Basi di politica finanziaria e della spesa</i>							
A231.0405 Compensazione dei casi di rigore NPC	243 718 424	239 291 600	239 291 600	239 291 600	227 327 000	215 362 500	-2.6%
A231.0424 Perequazione delle risorse	2 120 217 172	2 208 116 500	2 219 996 400	2 267 060 300	2 340 513 000	2 401 366 400	2.1%
A231.0425 Perequazione dell'aggravio geotopografico	368 811 872	365 123 800	362 933 100	363 658 900	366 204 500	369 866 600	0.3%
A231.0426 Perequazione dell'aggravio sociodemografico	368 811 870	365 123 800	362 933 100	363 658 900	366 204 500	369 866 600	0.3%
<i>Spese finanziarie</i>							
<i>GP3: Tesoreria federale</i>							
A240.0101 Commissioni, tributi e spese	103 971 338	109 976 900	104 936 500	100 731 900	91 692 800	83 702 600	-6.6%
A240.0102 Interessi passivi	2 557 068 076	2 193 186 500	1 990 339 800	2 083 387 700	2 210 523 000	2 109 359 200	-1.0%
<i>Rimanenti spese e investimenti</i>							
<i>GP2: Pianificazione finanziaria, preventivazione e tenuta dei conti</i>							
A250.0001 Versamento in fondi a destinazione vincolata nel capitale di terzi	36 527 357	187 129 300	66 392 800	23 943 600	1 440 700	1 000 000	-73.0%

Motivazioni relative alle voci di bilancio (estratto)

Settore proprio

Ricavi funzionali (preventivo globale)

(E100.0001) 4 982 500

if 0,9 mio., sif 0,0 mio., CP 4,0 mio.

Differenza rispetto al P 2013 (in %) 9,8 %

Differenza rispetto al PICF 2013-2016 -443 700

Componenti principali

- Rimborsi vari if 960 000
- Prestazioni di servizi CP 4 022 500

Versamenti della SUVA provenienti dall'esercizio del diritto di regresso per prestazioni del datore di lavoro della Confederazione nei confronti di terzi responsabili, provvigioni assicurative, pretese di regresso della Confederazione verso terzi. I ricavi preventivati corrispondono alla media dei valori di consuntivo degli anni 2009-2012.

Prestazioni di servizi CP: ricavi e tasse per il Centro Prestazioni di servizi Finanze DFF.

Spese funzionali (preventivo globale)

(A200.0001) 65 348 600

if 44,6 mio., sif 0,0 mio., CP 20,8 mio.

Differenza rispetto al P 2013 (in %) 5,5 %

Differenza rispetto al PICF 2013-2016 3 191 900

Il preventivo globale aumenta complessivamente del 5,5 per cento; le spese funzionali permangono stabili e le uscite per investimenti crescono da 2 a 5,5 milioni circa.

Nell'ambito delle spese funzionali, il calo delle spese per beni e servizi e spese d'esercizio si contrappone a maggiori spese per il personale. Ciò è dovuto a trasferimenti di posti nel Centro Prestazioni di servizi Finanze DFF, in particolare da parte del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e dei Servizi del Parlamento.

Le uscite per investimenti if di circa 5,5 milioni servono principalmente per i seguenti progetti: sviluppo ulteriore del software SAP Enterprise Resource Planning (ERP) della Confederazione, adeguamento dell'infrastruttura IT 2016 nel quadro del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) e introduzione della gestione degli affari GEVER. Per la sostituzione/l'ampliamento dei processi di supporto e per la creazione di una gestione degli utenti SAP conforme al SCI, al DFF vengono assegnati complessivamente, nel quadro della panoramica delle risorse TIC 2013, 2,9 milioni provenienti da fondi preventivati a livello centrale.

Spese e uscite nel preventivo globale secondo gruppi di conti

	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2014	Diff. rispetto al P 2013 assoluta	in %
Preventivo globale	61 666 095	61 957 900	65 348 600	3 390 700	5.5
Spese per il personale	31 575 157	31 599 000	31 826 900	227 900	0.7
Spese per beni e servizi e spese d'esercizio	26 756 792	28 358 500	28 045 200	-313 300	-1.1
di cui Informatica	20 280 710	19 451 400	19 294 800	-186 600	-1.0
di cui Spese di consulenza	832 213	1 633 700	1 589 000	-44 700	-2.7
Uscite per investimenti	2 688 805	2 000 400	5 476 500	3 476 100	173.8
Rimanenti spese funzionali	645 341	-	-	-	-

Gestione parlamentare del preventivo

Decisioni programmatiche a seconda delle necessità

Con una decisione programmatica secondo l'articolo 28 LParl, l'Assemblea federale può, a seconda delle necessità, determinare valori di pianificazione per le spese e i ricavi nonché obiettivi per i gruppi di prestazioni come segue:

Decreto federale I concernente il preventivo per il 2014

Art. 3 Valori di pianificazione per le spese e i ricavi nonché obiettivi per i gruppi di prestazioni

Per i gruppi di prestazioni elencati nell'allegato vengono determinati valori di pianificazione per le spese e i ricavi nonché obiettivi (art. 29 cpv. 2 LFC).

Nell'allegato del decreto federale concernente il preventivo questi valori di pianificazione sono indicati come segue:

Allegato: Valori di pianificazione per le spese e i ricavi nonché obiettivi per i gruppi di prestazioni

504 Ufficio federale dello sport

Gruppo di prestazioni 2: Sport dei giovani e degli adulti, programmi di sostegno

Ricavi funzionali	946 000 (invariato)
Spese funzionali	28 000 000 (+2 000 000)
Numero di partecipanti alla formazione esperti e monitori	65 000 (invariato)
Numero di partecipanti ai corsi G+S	680 000 (+30 000)

Gestione dettagliata delle risorse a seconda delle necessità

Con un decreto di stanziamento secondo l'articolo 25 capoverso 3 LParl, l'Assemblea federale specifica, a seconda delle necessità, le condizioni quadro d'impiego dei crediti. Questa regolamentazione è applicabile ai singoli crediti del preventivo come segue:

Decreto federale I concernente il preventivo per il 2014

Art. 4 Condizioni quadro d'impiego dei crediti

Per i preventivi globali elencati nell'allegato vengono determinate le condizioni quadro d'impiego dei crediti (art. 25 cpv. 3 LParl).

Nell'allegato al decreto federale concernente il preventivo queste condizioni quadro sono indicate come segue:

Allegato: Condizioni quadro d'impiego dei crediti

504 Ufficio federale dello sport

Credito A6100.0001 Spese funzionali

Le spese massime ammesse per il personale sono di 38 000 000 franchi. A questo fine si rinuncia ad ampliare ulteriormente il promovimento dello sport agonistico.

Iter parlamentare per la trattazione del preventivo e della pianificazione nei Cantoni con un piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) nonché con preventivi globali generali

Cantone	Documenti	Iter
AG	Piano dei compiti e piano finanziario con preventivo	1. <i>Commissione pianificazione dei compiti e finanze KAPF</i> (entrata in materia, determinazione dei punti di verifica) 2. <i>Commissioni specializzate</i> con «ospiti» della KAPF (esame, proposte alla KAPF) 3. <i>KAPF</i> (valutazione delle proposte della commissione specializzata con raccomandazione, proposte proprie) 4. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione sulle proposte delle commissioni e dei singoli membri)
BE	Preventivo nonché piano dei compiti e piano finanziario	1. <i>Comitati direttivi delle Commissioni delle finanze</i> (esame preliminare, scambio tra i comitati e con le direzioni) 2. <i>Commissione delle finanze</i> (progetto di rapporto con risultati e proposte, richiesta di parere al Consiglio di Stato [dialogo sulla pianificazione], rapporto definitivo all'attenzione del Gran Consiglio) 3. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione)
GR	Preventivo e piano finanziario, programmi annuali	1. <i>Comitati della Commissione della gestione CdG</i> (esame preliminare) 2. <i>CdG</i> (interrogazione dei capi dei dipartimenti, rapporto con proposte al Gran Consiglio) 3. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione)
LU	Piano dei compiti e piano finanziario con preventivo	1. <i>Commissioni specializzate</i> (esame con eventuale convocazione del consigliere di Stato competente e rappresentanti dell'amministrazione, corapporti e proposte all'attenzione della Commissione della pianificazione e delle finanze) 2. <i>Commissione della gestione e delle finanze</i> (presa d'atto dei corapporti delle commissioni specializzate, valutazione delle proposte delle commissioni specializzate con approvazione o reiezione, decisione sulle proprie proposte) 3. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione)
SO	Preventivo	1. <i>Commissione delle finanze</i> (valutazione globale degli indicatori finanziari all'attenzione delle commissioni specializzate) 2. <i>Commissioni specializzate</i> (verifica ed esame del preventivo da parte di comitati del preventivo globale con il capo dell'Ufficio, proposte alla Commissione delle finanze) 3. <i>Commissione delle finanze</i> (esame con convocazione dei competenti rappresentanti del Governo e dei singoli capi degli Uffici, appianamento di eventuali divergenze con le commissioni specializzate, proposte al Gran Consiglio) 4. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione sulle proposte delle commissioni e dei singoli membri)

Cantone	Documenti	Iter
ZG	Preventivo e mandati di prestazione/ piano finanziario	1. <i>Commissione dell'economia pubblica</i>; estesa da 7 a 15 membri per le deliberazioni sul preventivo (esame, rapporto e proposta al Gran Consiglio) 2. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione sul preventivo e sui mandati di prestazione, presa d'atto del piano finanziario)
ZH	Piano finanziario e di sviluppo consolidato/ preventivo	1. <i>Commissione delle finanze</i> (determinazione e comunicazione dei temi prioritari alle commissioni specializzate, alle commissioni di giustizia e alla direzione del Gran Consiglio) 2. <i>Commissioni specializzate, commissioni di giustizia e direzione del Gran Consiglio</i> (esame con convocazione dei relatori della Commissione delle finanze, proposte alla Commissione delle finanze) 3. <i>Commissione delle finanze</i> (esame e decisione su sostegno o reiezione, esame e decisione sulle proprie proposte) 4. <i>Gran Consiglio</i> (esame e decisione sulle proposte delle commissioni e dei singoli membri)

Panoramica e descrizione di alcuni modelli cantonali

	Argovia	Berna	Lucerna	Vallese	Zurigo	Ginevra
(1) Attuazione in tutti i Cantoni per quanto riguarda:						
a. Costituzione di settori di compiti, gruppi di prodotti ecc.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Assegnazione di preventivi globali	✓	✓	✓	–	✓	–
c. Obiettivi e parametri	–	✓	✓	✓	–	–
d. Accordi sulle prestazioni espliciti	Istituti autonomi	Istituti autonomi	Istituti autonomi	Tribunali, Ministero pubblico, istituti autonomi	Istituti autonomi	Istituti autonomi
e. Eccezioni						
(2) Collegamento degli strumenti di pianificazione:						
a. Pianificazione a lungo termine – pianificazione a medio termine	✓	–	✓	–	✓	–
b. Pianificazione a medio termine – pianificazione annuale	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) Prestazioni ed effetti: processi decisionali, valori decisionali del Parlamento:						
a. Commissioni specializzate integrate nel processo di preventivazione	✓	–	✓	✓	✓	–
b. Valori decisionali a livello di	Settore di compiti	–	Settore di compiti	Servizio	Gruppo di prestazione	Programma
c. Valori decisionali obbligatori	✓	–	✓	✓	✓	✓
d. Valori decisionali facoltativi	–	–	–	–	–	–
(4) Decisione/informazione informatica, personale a livello parlamentare:						
a. Informazioni supplementari nel preventivo/consuntivo	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Decisione sovradirezionale spese per il personale	–	–	–	✓	–	✓

	Argovia	Berna	Lucerna	Vallese	Zurigo	Ginevra
c. Decisione piano dei posti	–	–	–	–	–	–
d. Decisione variazione percentuale degli stipendi	✓	–	–	–	–	–
e. Decisione sovradirezionale spese per l'informatica	✓	–	✓	✓	–	✓
(5) Margini di manovra e incentivi:				Nessun preventivo globale		Nessun preventivo globale
a. Compensazione spese/ricavi nel preventivo globale	✓	✓	✓	–	✓	–
b. Riporto dei mezzi residui all'anno successivo	✓	✓	✓	✓	✓	✓
c. Trasferimento tra unità di preventivo globale	–	–	–	–	–	–
d. Costituzione e utilizzo di riserve	(✓)	–	–	–	(✓)	–
Legenda: ✓ = dato; (✓) = dato in parte; – = non dato						

Cantone di Argovia

Legislazione: con la legge dell'11 gennaio 2005 sulla gestione dei compiti e delle finanze orientata ai risultati (Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen, GAF) è stata creata la base per un nuovo modello di gestione.

Principi: secondo il § 2 della legge citata, all'adempimento dei compiti (prestazioni in denaro, in natura e di servizi) si applicano i seguenti principi: verifica dell'efficiacia e dell'economicità, osservanza del miglior rapporto costi-benefici, esame della necessità e della sostenibilità, criteri per i nuovi compiti: importanza, urgenza, osservanza dell'evoluzione economica, sociale ed ecologica. Le uscite e le entrate devono essere mantenute in equilibrio nel lungo periodo, gli impegni devono essere estinti gradualmente.

*Strumenti*⁴²: all'inizio di ogni legislatura il Consiglio di Stato stabilisce le direttive dello sviluppo decennale con gli scenari, gli orientamenti e le strategie politiche e le sottopone per conoscenza al Gran Consiglio. Per l'adempimento di nuovi compiti cantonali o le modifiche essenziali di quelli esistenti il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio i rapporti di pianificazione. Quest'ultimo può richiedere modifiche ai rapporti di pianificazione. Il Consiglio di Stato⁴³ predispose il piano finanziario e dei compiti (Aufgaben- und Finanzplan, AFP) per i settori di compiti ad esso assegnati e lo sottopone ogni anno al Gran Consiglio per approvazione. L'AFP riguarda un quadriennio. Il Consiglio di Stato sottopone ogni anno al Gran Consiglio il progetto di preventivo per decisione, unitamente all'AFP. Il Gran Consiglio approva gli anni di pianificazione e in questo contesto può presentare i propri pareri e le prescrizioni per l'AFP nell'anno successivo. Il Consiglio di Stato redige un rapporto con il conto annuale per i settori di compiti ad esso assegnati e lo sottopone al Gran Consiglio per approvazione.

Settori di pianificazione e gestione strategica: il Gran Consiglio gestisce il piano finanziario e dei compiti e il preventivo secondo 43 settori di compiti.

Informazioni sulla gestione: nel piano finanziario e dei compiti e nel preventivo figurano informazioni tipiche per i settori della pianificazione e della gestione: caratteristiche (contesto, prestazione, finanze e personale), priorità per lo sviluppo e relative misure, obiettivi con indicatori, preventivi globali, piccoli e grossi crediti nonché spese e ricavi commisurati alle prestazioni.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppi di prodotti e si compongono dei ricavi dopo deduzione dei costi; i contributi statali e i ricavi fiscali/ricavi da multe non sono considerati.

⁴² Cfr. Cantone di Argovia, legge dell'11 gennaio 2005 sulla gestione dei compiti e delle finanze orientata ai risultati (Gesetz vom 11. Januar 2005 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen, GAF), art. 10, 11, 12, 13, 25.

⁴³ Lo stesso documento serve all'organo direttivo dei tribunali e all'Ufficio del Gran Consiglio per trasmettere la loro pianificazione al Gran Consiglio; ciò vale anche per il progetto di preventivo e il rapporto annuale.

Particolarità: il Gran Consiglio può intervenire nei settori di gestione e nelle relative competenze del Consiglio di Stato mediante mandati⁴⁴ e in particolare può far determinare gli effetti delle misure sulla pianificazione dei compiti e delle finanze.

Cantone di Berna

Legislazione: la gestione delle finanze e delle prestazioni orientata ai risultati si basa sulla nuova legge del 26 marzo 2002 sulla gestione delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG).

Principi: secondo l'articolo 3 della legge citata il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e l'Amministrazione orientano strategicamente le finanze e le prestazioni e gestiscono le finanze osservando principi orientati alla gestione, all'efficacia, alle prestazioni, ai costi e ai ricavi⁴⁵.

*Strumenti*⁴⁶: il processo di gestione ha inizio con le direttive della politica governativa. All'inizio della legislatura il Consiglio di Stato vi stabilisce gli obiettivi e le strategie della sua politica. Il piano finanziario e dei compiti serve a orientare strategicamente a medio termine le finanze e le prestazioni e concerne l'anno del preventivo e i tre anni civili seguenti. Il preventivo consente la gestione a breve termine delle finanze e delle prestazioni, mentre il rapporto di gestione serve da rendiconto dell'attività amministrativa e della gestione finanziaria di un anno civile. Il Consiglio di Stato, le direzioni e gli uffici esercitano un controlling adeguato e armonizzato tra loro.

Settori di pianificazione e gestione: nel piano finanziario e dei compiti e nel preventivo, 93 gruppi di prodotti (ad es. la caccia) sono attribuiti a 12 settori (ad es. direzione dell'economia nazionale).

Informazioni sulla gestione: nel piano finanziario e dei compiti e nel preventivo figurano informazioni tipiche per i settori di programmazione e gestione: evoluzione futura, obiettivi in materia di risultati e di prestazioni con indicatori, conto corrente, conto degli investimenti e conto dei contributi di copertura.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppo di prodotti e si compongono dei ricavi dopo deduzione dei costi; i contributi statali e i ricavi fiscali/ricavi da multe non sono considerati.

Particolarità: il Gran Consiglio può affidare al Consiglio di Stato mandati per strutturare e determinare il contenuto del preventivo, del piano finanziario/dei compiti e del rapporto di gestione. Con una dichiarazione programmatica il Gran Consiglio può pronunciarsi sul contenuto dei rapporti del Consiglio di Stato (anche sul piano finanziario e dei compiti). Se non può realizzare la dichiarazione programma-

⁴⁴ Cfr. Cantone di Argovia, legge del 19 giugno 1990 sull'organizzazione del Gran Consiglio e i rapporti tra il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale (Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]), art. 41 e 48.

⁴⁵ Cfr. Cantone di Berna, legge del 26 marzo 2002 sulla gestione delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG), art. 64.

⁴⁶ Cfr. Cantone di Berna, legge del 20 giugno 1995 sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'amministrazione (Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG]), art. 2a, e Cantone di Berna, legge del 26 marzo 2002 sulla gestione delle finanze e delle prestazioni (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, FLG), art. 60–65.

tica oppure può realizzarla solo in parte, il Governo deve motivarlo nei confronti del Gran Consiglio⁴⁷.

Futuro della nuova gestione dell'Amministrazione ottimizzata: a seguito della valutazione della nuova gestione dell'Amministrazione devono essere introdotte novità nel modello di gestione del Cantone di Berna per semplificarlo e adattarlo maggiormente alle esigenze del Gran Consiglio. Al momento della revisione della legge le modifiche riguardano la riduzione di un terzo del numero dei gruppi di prodotti, da circa 90 a circa 60; la sostituzione degli obiettivi in materia di prestazioni e di risultati nonché dei relativi indicatori con informazioni più comprensibili sulle prestazioni; la semplificazione della documentazione finanziaria dei risultati dei gruppi di prodotti; la nuova impostazione e il ridimensionamento del preventivo e del piano finanziario e dei compiti; il mantenimento di più comunicazioni sull'andamento del probabile risultato contabile, ma rinuncia a una proiezione per fine agosto. Prima dell'esame finale della legge sulla gestione strategica delle finanze e delle prestazioni (FLG), il 3 giugno 2013 il Gran Consiglio del Cantone di Berna ha approvato una legge del Gran Consiglio totalmente riveduta in cui si estendono le possibilità d'intervento del Gran Consiglio nel piano finanziario e dei compiti. In futuro esso sarà sottoposto al Gran Consiglio per approvazione. L'approvazione non ha solo un effetto politico ma anche giuridico. In questo modo è possibile intervenire in maniera più vincolante nella pianificazione finanziaria. Nel contempo il mandato finora scarsamente utilizzato viene sostituito da una mozione finanziaria con la quale si incarica il Consiglio di Stato o la Direzione della magistratura di adottare nel preventivo o nel piano finanziario e dei compiti una misura richiesta sul versante finanziario. Se il Gran Consiglio accoglie una mozione finanziaria concernente il piano finanziario e dei compiti, in concomitanza con il successivo piano finanziario e dei compiti il Consiglio di Stato o la Direzione della magistratura deve presentare un rapporto su come ha attuato la mozione. Se non lo fa, deve indicarne nei dettagli le ragioni in questo piano finanziario e dei compiti. Inoltre, con l'istituzione di commissioni tecniche permanenti si intensifica il lavoro parlamentare.

Cantone di Lucerna

Legislazione: fino al 2011, in relazione al progetto di riforma WOV, in un primo tempo il Cantone di Lucerna aveva rinunciato a emanare una nuova legge o a sottoporre a revisione totale la propria legge sulle finanze. Sono state invece adeguate le seguenti leggi esistenti in vista dell'introduzione capillare del progetto di riforma il 1° gennaio 2006: la legge del 28 giugno 1976 sull'organizzazione e la gestione del Gran Consiglio (Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates [Kantonsratsgesetz]), la legge del 13 marzo 1995 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (Organisationsgesetz) e la legge del 13 settembre 1977 sulle finanze (Finanzhaushaltgesetz). Tuttavia il 1° gennaio 2011, con la nuova legge del 13 settembre 2010 sulla gestione delle finanze e delle prestazioni, è entrata in vigore una forma ottimizzata del modello di gestione. La nuova legge disciplina la gestione delle finanze e delle prestazioni, la loro autorizzazione e la presentazione dei conti.

Principi: in virtù dell'articolo 3 della legge sulla gestione delle finanze e delle prestazioni il Gran Consiglio, il Consiglio di Stato, i Tribunali e l'Amministrazione

⁴⁷ Cfr. Cantone di Berna, legge dell'8 novembre 1998 sul Gran Consiglio (Gesetz über den Grossen Rat [Grossratsgesetz; GRG]), art. 52b e 61, versione del 9 febbraio 2004.

gestiscono le finanze secondo i principi della legalità, dell'efficacia, dell'economicità e della parsimonia. Questi principi sono determinanti anche per la gestione delle finanze e delle prestazioni. Di regola, i fornitori e i beneficiari di prestazioni particolari dello Stato devono sostenere i costi previsti (principio di causalità).

*Strumenti*⁴⁸: la strategia cantonale è lo strumento più elevato di pianificazione e di gestione del Consiglio di Stato. Comprende tre obiettivi strategici e sei priorità politiche e si estende su un periodo di circa 10 anni (dal 2011). Il programma di legislatura si colloca a un livello inferiore. È valido per quattro anni e la strategia cantonale è allegata al programma di legislatura. Il programma di legislatura 2011–2015 comprende due parti. Nella prima viene illustrato per gli ambiti politici fondamentali come il Consiglio di Stato intende attuare la strategia cantonale nei prossimi quattro anni. Nella seconda parte vengono realizzati gli obiettivi a livello dei settori di compiti, ossia vengono trasformati in misure e progetti concreti, tra i quali si può menzionare il piano quadriennale finanziario e dei compiti (AFP, terzo livello). Nel 2011 sono stati accorpati due documenti «Disegno di preventivo» e «Piano integrato finanziario e dei compiti (Integrierter Finanz- und Aufgabenplan, IFAP)» in un unico rapporto di pianificazione AFP, in cui viene illustrato di volta in volta lo stato attuale della pianificazione delle prestazioni. L'AFP collega sistematicamente due settori al programma di legislatura.

Rapporto sui compiti principali: per ogni obiettivo di legislatura viene esposta per priorità l'evoluzione verosimile del quadriennio dell'AFP. A questo scopo, per ogni obiettivo di legislatura in una tabella sono elencati i relativi indicatori e le misure, comprese le spiegazioni. Nell'AFP viene illustrato di volta in volta lo stato attuale della pianificazione delle prestazioni. Su base annua ci possono pertanto essere scostamenti significativi rispetto al programma di legislatura successivo che diventa obsoleto.

Per ogni settore di compiti si fa riferimento innanzitutto al programma di legislatura. Il contenuto rimane invariato per una legislatura. L'AFP è pertanto direttamente compatibile con il livello dei settori di compiti del programma di legislatura, per ognuno dei quali viene indicata l'evoluzione attesa delle finanze e delle prestazioni nell'anno di preventivo e nei tre anni successivi del piano.

Settori di pianificazione e gestione: nel piano finanziario e dei compiti sono indicati dieci compiti principali (ad es. prestazioni di polizia) con 45 settori di compiti, che a loro volta sono suddivisi in 82 gruppi di prestazioni (ad es. prestazioni di polizia stradale).

Informazioni sulla gestione: nel piano finanziario e dei compiti e nel preventivo figurano le seguenti informazioni tipiche per i settori di compiti: riferimento al programma di legislatura 2011–2015 (basi di pianificazione del Consiglio di Stato: obiettivi strategici e misure, valutazione della situazione, conclusioni), mandato politico di prestazione con spiegazioni (situazione attuale/opportunità e rischi, mandato politico di prestazione, gruppi di prestazioni, obiettivi prioritari e indicatori, parametri statistici come ad es. l'organico), progetti di legge, misure e progetti, progetti edilizi, altre misure del programma strategico e di legislatura, evoluzione delle finanze nel settore di compiti, conto economico.

⁴⁸ Cfr. Cantone di Lucerna, legge del 13 settembre 2010 sulla gestione delle finanze e delle prestazioni [Gesetz vom 13. September 2010 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen].

Preventivi globali: sono attribuiti per settore di compiti e comprendono il saldo dei ricavi dopo deduzione delle spese. I crediti separati a preventivo per le uscite per investimenti sono stanziati per settore di compiti. Le entrate da investimenti sono riportate separatamente.

Particolarità: nel modello di gestione si presta particolare attenzione al coordinamento tra la gestione politica e quella operativa da parte dell'Amministrazione. A tal fine, si armonizza per quanto possibile la struttura organizzativa e l'articolazione funzionale delle finanze pubbliche, impostando in maniera possibilmente generalizzata gli strumenti di gestione strategica e assicurando il coordinamento temporale dei processi di tale gestione in modo che le informazioni necessarie siano disponibili tempestivamente e si possa eventualmente reagire. In questo contesto il Gran Consiglio può chiedere con mozioni e postulati modifiche della portata e della qualità della prestazione nonché dell'articolazione dei gruppi di prestazioni.

Cantone del Vallese

Legislazione: con l'introduzione del nuovo modello di gestione il Cantone del Vallese ha rinunciato a emanare una nuova legge o a sottoporre a revisione totale la propria legge sulle finanze. Sono state invece adeguate le seguenti leggi, con effetto dal 1° gennaio 2008, in occasione della generalizzazione della gestione mediante mandati di prestazione: la legge del 24 giugno 1980 sulla gestione amministrativa e le finanze del Cantone e il loro controllo (Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle), la legge dell'11 maggio 1983 concernente lo statuto dei funzionari e degli impiegati dello Stato del Vallese (legge sullo statuto dei funzionari; Beamtengesetz) e la legge del 28 marzo 1996 sull'organizzazione dei Consigli e sui rapporti tra i poteri (Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten).

Principi: secondo l'articolo 3^{bis} della legge cantonale sulla gestione amministrativa e sul controllo amministrativo e finanziario tutte le prestazioni dell'Amministrazione devono essere chiaramente identificate e definite. A tal fine sono descritti gli effetti e i risultati attesi delle prestazioni nonché le risorse finanziarie e umane necessarie a fornirle. Il principio della qualità esige che le prestazioni soddisfino le esigenze e le attese legittime dei loro destinatari, che la loro fornitura sia pianificata, controllata e valutata e che in caso di discrepanze siano adottate misure migliorative. Il principio dell'efficacia implica che le prestazioni soddisfino una necessità reale e producano gli effetti e i risultati attesi.

*Strumenti*⁴⁹: nella legge sono definiti gli strumenti fondamentali della gestione dello Stato e dell'Amministrazione, ossia la pianificazione pluriennale integrata, i mandati di prestazioni politici, strategici e operativi e i relativi rapporti di controlling. Il primo anno della pianificazione pluriennale integrata corrisponde al preventivo. I mandati di prestazione politici sono concordati tra il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato e sono parte integrante della pianificazione pluriennale integrata e del preventivo.

I mandati di prestazione operativi sono concordati tra i dipartimenti, i servizi e le istituzioni in attuazione dei mandati di prestazione strategici e politici. Il Consiglio

⁴⁹ Cfr. Cantone del Vallese, legge del 24 giugno 1980 sulla gestione amministrativa e le finanze del Cantone e il loro controllo (Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle), art. 15^{bis}, 15^{ter}, 23 e 27.

di Stato sottopone al Gran Consiglio il consuntivo (rapporti di controlling) e il rapporto di gestione in cui riferisce sulla sua attività.

L'elaborazione del preventivo viene effettuata secondo un approccio top down e mediante preventivi globali. Una volta che il preventivo globale dello Stato del Vallese è stato approvato, il Governo alloca ai dipartimenti un preventivo globale in funzione delle priorità definite. Successivamente i capidipartimento ripartiscono il loro preventivo in base alle priorità d'intervento che hanno stabilito. Su questa base i servizi procedono alla preventivazione per rubriche contabili. La decisione del Parlamento si basa sulle rubriche contabili. Il processo di elaborazione del preventivo comprende la redazione concomitante dei tre livelli dei mandati di prestazione e l'aggiornamento della pianificazione integrale pluriennale.

Settori di pianificazione e gestione: nella pianificazione pluriennale integrata 13 settori d'intervento (ad es. economia) sono assegnati ai cinque dipartimenti (ad es. Dipartimento dell'economia, dell'energia e dello sviluppo territoriale) e alla presidenza nonché alla Cancelleria di Stato. La concretizzazione a livello di preventivo spetta a 41 servizi, ripartiti su sei dipartimenti.

Informazioni sulla gestione: nella pianificazione pluriennale integrata figurano informazioni tipiche per i settori di pianificazione e gestione: programma di legislatura, obiettivi politici, misure prioritarie, indicatori delle prestazioni, conto corrente, conto degli investimenti e deficit o eccedenze di finanziamento. Il preventivo fornisce informazioni su obiettivi politici primari e secondari, misure prioritarie, indicatori delle prestazioni, sussidi, conto corrente, conto degli investimenti, spese/ricavi per gruppi di prodotti/prodotti e organico.

Preventivi globali: il Cantone del Vallese non applica il preventivo globale. Il Parlamento stabilisce per ciascun servizio un preventivo costituito da rubriche (di natura contabile). Nei limiti di questo budget, i servizi beneficiano di una grande flessibilità per l'allocazione di risorse per gruppo di prodotti e per singolo prodotto.

Particolarità: il Gran Consiglio del Cantone del Vallese ha istituito delle cosiddette commissioni tematiche, ad esempio per le costruzioni e i trasporti. Esse verificano in prima lettura i mandati di prestazione politici (preventivo) e i rapporti di controlling (consuntivo) relativi al loro settore di attività, effettuano regolarmente le valutazioni richieste e formulano raccomandazioni all'attenzione del Gran Consiglio. Se nell'ambito della verifica del preventivo e del consuntivo la commissione tematica e la commissione delle finanze non presentano osservazioni e nessun gruppo politico solleva obiezioni, non ha luogo né il dibattito né la votazione. Il mandato di prestazione politico o il rapporto di controlling dell'unità amministrativa considerata è ritenuto approvato.

Cantone di Zurigo

Legislazione: con l'adozione della legge del 6 giugno 2005 sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione cantonale (Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR]) e della legge del 9 gennaio 2006 sul controlling e la presentazione dei conti (Controlling und Rechnungslegungsgesetz [CRG]) si è conclusa la riforma dell'Amministrazione «wif!». Tali leggi costituiscono la base del nuovo modello di gestione.

Principi: la gestione strategica delle prestazioni e delle finanze deve avvenire nel rispetto dei principi della parsimonia e dell'economicità. Si applicano in particolare i seguenti principi: orientamento alle prestazioni da fornire e ai risultati, correlazione

tra prestazioni e mezzi finanziari, preventivazione globale, armonizzazione di compiti, competenze e responsabilità.

*Strumenti*⁵⁰: le attività statali sono orientate strategicamente attraverso il controlling, che comprende la determinazione degli obiettivi, la pianificazione delle misure, la gestione strategica e il controllo dell'attività statale. Nel piano consolidato finanziario e di sviluppo (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) sono definiti ogni anno i risultati da conseguire, le prestazioni da fornire e il loro finanziamento per i successivi quattro anni. Il KEF costituisce la base per elaborare il preventivo e determinare il moltiplicatore d'imposta. Il preventivo stabilisce le prestazioni del Cantone e il loro finanziamento per un anno civile. Il progetto di preventivo del Consiglio di Stato corrisponde al primo anno di pianificazione del KEF. Il rendiconto del Consiglio di Stato al Gran Consiglio comprende un rapporto semestrale intermedio sull'evoluzione finanziaria e sulle variazioni importanti della fornitura delle prestazioni nonché un rapporto di gestione annuale con il conto annuale. La pianificazione, la preventivazione, la gestione operativa e l'allestimento del rendiconto possono essere basati su una contabilità analitica.

Settori di pianificazione e gestione: nel KEF, che comprende anche il progetto di preventivo, 93 gruppi di prestazioni (ad es. edizione del materiale scolastico) sono assegnati alle sette direzioni (ad es. direzione scolastica) e alla Cancelleria di Stato. Le autorità e l'organizzazione giudiziaria costituiscono altri undici gruppi di prestazioni e gli istituti altri nove. La pianificazione e la gestione strategica concernono anche settori funzionali a livello di direzione interni all'Amministrazione come gli immobili, l'informatica, il personale e l'ambiente.

Informazioni sulla gestione: nel KEF e nel progetto di preventivo figurano informazioni tipiche per i settori di pianificazione e gestione strategica: obiettivi e progetti strategici, principali sviluppi, indicatori (risultati, prestazioni/efficienza, economicità), conto economico, conto degli investimenti, fondi e organico.

Preventivi globali: sono attribuiti per gruppi di prodotti e comprendono il saldo del conto corrente, le entrate e le uscite per investimenti.

Particolarità: con una mozione il Gran Consiglio può obbligare il Consiglio di Stato a calcolare le conseguenze finanziarie di un livello di prestazione alternativo per il successivo preventivo globale oppure a definire nel preventivo globale un obiettivo di prestazione prestabilito per determinati gruppi di prestazioni. Mentre la mozione concerne esclusivamente il preventivo successivo, con la dichiarazione KEF⁵¹ il Gran Consiglio può influenzare il periodo consecutivo all'anno di preventivo, chiedendo adeguamenti degli obiettivi in materia di prestazioni e di finanze stabiliti nel KEF. Il Consiglio di Stato può attuarli oppure, entro tre mesi dalla decisione del Gran Consiglio, indicare i motivi per i quali non può o non intende attuare il mandato.

⁵⁰ Cfr. Cantone di Zurigo, legge del 9 gennaio 2006 sul controlling e la presentazione dei conti (Controlling und Rechnungslegungsgesetz [CRG]), art. 6, 9, 14, 26, 27, 28.

⁵¹ In vigore dal 1° ottobre 2007, cfr. Cantone di Zurigo, legge del 9 gennaio 2006 sul controlling e la presentazione dei conti (Gesetz über Controlling und Rechnungslegung), art. 13 cpv. 2 e legge sul Gran Consiglio (Kantonsratsgesetz [KRG]) del 5 aprile 1981, art. 34.

Cantone di Ginevra

Legislazione: le disposizioni che definiscono la gestione delle finanze della Repubblica e Cantone di Ginevra sono elencate nella legge sulla gestione amministrativa e finanziaria dello Stato (Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, LGAF). Il preventivo 2011 è stato il primo ad essere definito per prestazioni e per programmi e non più secondo l'organizzazione amministrativa dello Stato. Questo nuovo modo di procedere è conforme all'articolo 42A della LGAF.

Principi: la LGAF stabilisce che l'amministrazione deve agire in conformità con le esigenze del diritto, della proporzionalità, dell'efficacia e della razionalità. Il principio della proporzionalità stabilisce che tutti i provvedimenti amministrativi devono essere necessari ed appropriati per conseguire un obiettivo prefissato. Il principio dell'economicità e della razionalità impongono una scelta e un'organizzazione degli strumenti amministrativi che garantiscono la migliore gestione amministrativa possibile. I principi della gestione finanziaria comprendono le norme della legalità, dell'impiego corretto ed parsimonioso delle risorse, della parità di bilancio, della mancata assegnazione delle imposte principali, del principio di causalità e della remunerazione dei vantaggi economici. La pianificazione finanziaria, il preventivo e i conti sono definiti nel rispetto dei principi previsti dalle norme IPSAS o IFRS.

*Strumenti*⁵²: come strumenti per la gestione dello Stato e della sua Amministrazione la legge prevede un piano finanziario quadriennale e un preventivo annuale. Il piano finanziario quadriennale comprende una stima delle necessità finanziarie, stabilite in base alle priorità, e una valutazione delle relative risorse finanziarie. Il piano finanziario quadriennale viene aggiornato ogni anno e serve come base per elaborare i progetti dei preventivi annuali. Viene allestito seguendo le stesse regole della preventivazione. Il preventivo si suddivide in un preventivo d'esercizio in cui figurano le spese e i ricavi e un preventivo per gli investimenti con le uscite e le entrate da equipaggiamenti. Il Consiglio di Stato trasmette al Gran Consiglio il consuntivo unitamente al rapporto di gestione in cui descrive la propria attività al più tardi entro il 31 marzo di ogni anno.

Settori di pianificazione e gestione: il preventivo è suddiviso in 17 settori politici che riguardano 61 programmi e 176 prestazioni. I settori politici sono i grandi settori d'intervento dello Stato e riguardano i compiti dello Stato contenuti nelle leggi di portata generale. I programmi corrispondono alla suddivisione strategica delle politiche pubbliche in gruppi di prestazioni omogenee. Le prestazioni sono definite quali beni o servizi forniti da un'unità amministrativa a destinatari o utenti esterni all'Amministrazione o ad altre unità amministrative. Ciascun programma si prefigge obiettivi ed è munito di indicatori che misurano l'efficacia e l'efficienza nonché di valori di riferimento per ogni indicatore.

Informazioni sulla gestione: Il piano finanziario quadriennale (PFQ) è un ausilio per le decisioni delle autorità, volto a garantire il conseguimento a medio termine dell'obiettivo di pareggio delle finanze pubbliche. Esso mira a stimare le disponibilità e le necessità finanziarie per il quadriennio successivo secondo un ordine di priorità definito. In questo modo consente di valutare gli impatti finanziari a medio termine delle decisioni politiche del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio valu-

⁵² Cfr. Cantone di Ginevra, legge del 7 ottobre 1993 sulla gestione amministrativa e finanziaria dello Stato di Ginevra (loi du 7 octobre 1993 sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, LGAF), titolo III.

tando i costi e i ricavi delle diverse politiche su un quadriennio. Definisce il quadro generale della presentazione dei progetti di preventivazione annuale.

Preventivi globali: la Repubblica e Cantone di Ginevra non applica il preventivo globale. Il Gran Consiglio è competente per il voto su imposte, preventivo, consuntivo, crediti aggiuntivi, complementari, straordinari e relativi alla gestione amministrativa del Consiglio di Stato; l'approvazione del preventivo e dei conti correnti degli enti pubblici autonomi, a meno che la legge non disponga diversamente; l'autorizzazione ad effettuare prestiti; il voto sulle leggi sugli investimenti; le alienazioni del patrimonio amministrativo; le alienazioni immobiliari del patrimonio finanziario con riserva delle eccezioni costituzionali. Inoltre, il Gran Consiglio esamina i piani finanziari pluriennali e diversi rapporti.

Particolarità: il modello di gestione si distingue dagli altri per il suo preventivo per prestazioni e per programmi. Il Cantone di Ginevra delega molti compiti a istituzioni autonome. Nel 2013 i sussidi d'esercizio allocati a istituzioni autonome ma dipendenti dallo Stato hanno rappresentato il 31 per cento delle spese totali dello Stato. Le relazioni tra lo Stato e queste istituzioni sono disciplinate da contratti di prestazione, approvati con una legge adottata dal Parlamento.

