



Documentazione

Data: 20.11.2013

Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)

Sommario

Situazione iniziale

Obiettivi

Basi

Strumenti

Controllo parlamentare del preventivo e collaborazione nell'ambito della pianificazione

Attuazione

Situazione iniziale

Il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha sottoposto per conoscenza all'Assemblea federale il Rapporto di valutazione GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale). In questo rapporto il Governo aveva presentato tre opzioni per l'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione: a) consolidamento del programma GEMAP; b) estensione mirata del programma GEMAP e c) elaborazione di un nuovo modello di gestione uniforme. Nella decisione di principio del 4 maggio 2011 il Consiglio federale si è espresso per l'abbandono del sistema di gestione duale e per l'elaborazione di un Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). L'introduzione del NMG è stata inserita nel piano di legislatura 2011–2015.

Il NMG si inserisce armoniosamente nelle riforme dell'Amministrazione degli anni passati che perseguivano tutte un rafforzamento dell'orientamento verso obiettivi e risultati. Le basi al riguardo erano state poste con l'entrata in vigore nel 1997 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) che per tutti i livelli dell'Amministrazione esige la direzione tramite obiettivi e priorità. Con il freno all'indebitamento e il Nuovo modello contabile (NMC) la gestione delle finanze pubbliche è stata posta su nuovi basi. Anche la gestione del personale (tra cui la soppressione dello statuto di funzionario e l'introduzione di componenti dello stipendio legate alle prestazioni) e il pilotaggio nel settore informatico hanno registrato una fase di rinnovamento nel 2000. Inoltre, con la nuova impostazione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nonché con il trasferimento di compiti della Confederazione a imprese e a istituti autonomi, sono stati perseguiti obiettivi di efficienza ed efficacia. Nell'Amministrazione federale centrale 20 unità amministrative seguono attualmente il programma GEMAP. Infine, nel 1999, con l'articolo 170 Cost. è stata adottata una disposi-

zione che ha contribuito ad aumentare l'importanza della valutazione di provvedimenti e programmi statali.

Obiettivi

Con il NMG il Consiglio federale intende migliorare la gestione dei compiti e delle finanze nel senso che aumenta la trasparenza in fatto di prestazioni nel preventivo e nel piano finanziario. Gli obiettivi generali del NMG sono:

- migliorare la gestione finanziaria attraverso l'interazione sistematica di compiti e finanze, risorse e prestazioni a tutti i livelli (Parlamento, Consiglio federale e Amministrazione) mediante il Piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF);
- sviluppare ulteriormente l'orientamento verso i risultati della gestione e della cultura dell'Amministrazione attraverso una migliore trasparenza dei costi e delle prestazioni, vale a dire rafforzando l'orientamento agli obiettivi e la responsabilità dei risultati delle unità amministrative mediante convenzioni sulle prestazioni e contabilità analitica;
- migliorare l'economicità e l'efficacia in seno all'Amministrazione federale mediante preventivi globali e margini di manovra operativi ampliati.

Basi

Quale base il NMG necessita di un catalogo delle prestazioni di tutte le unità amministrative. Le prestazioni possono essere descritte sulla base di parametri quali quantità, qualità, termini, costi o soddisfazione dei beneficiari delle prestazioni. Di norma, ogni unità amministrativa deve presentare da uno a cinque gruppi di prestazioni affinché l'Amministrazione federale sia costituita complessivamente da circa 140 gruppi di prestazioni. Questa composizione dovrebbe fare in modo che la politica non si perda in cataloghi troppo ampi di articoli e prestazioni e che le direzioni degli uffici possano riconoscere le loro prestazioni e attuare in maniera mirata gli obiettivi politici.

Strumenti

Il NMG si basa sostanzialmente su cinque strumenti che avvicinano la pianificazione e la gestione politica con quella operativa:

- piano finanziario di legislatura (PFL): il PFL, allestito all'inizio di ogni legislatura, sarà maggiormente orientato a tendenze di sviluppo a medio e lungo termine. Una proiezione su otto a dieci anni aiuta a riconoscere tempestivamente le priorità di politica delle uscite e il fabbisogno di correzioni di politica finanziaria e ad avviare misure per tempo;
- preventivo con Piano integrato dei compiti e delle finanze (P con PICF): 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 dei gruppi di prestazioni. Se necessario, questi ultimi possono essere decisi dal Parlamento come valori di pianificazione nel preventivo;
- convenzioni sulle prestazioni: tra i singoli capi di dipartimento e i loro direttori degli uffici viene effettuata ogni anno una concertazione degli obiettivi comprendente obiettivi annuali su progetti della pianificazione pluriennale nonché obiettivi concernenti i gruppi di prestazioni e prestazioni dal preventivo con PICF;
- strumenti per incentivare un comportamento economico: con i preventivi globali e altre regolamentazioni che hanno dato buoni risultati già nel programma GEMAP – segnatamente la possibilità di costituire riserve, di operare sorpassi di credito in caso di maggiori ricavi dovuti a prestazioni e trasferimenti agevolati di credito – si intendono aumentare in maniera mirata i margini di manovra operativi;

- contabilità analitica: la contabilità analitica, già oggi impiegata in tutta l'Amministrazione, rimane un importante strumento della gestione amministrativa. Crea trasparenza dei costi, promuove la consapevolezza dei costi e fornisce informazioni sull'ottimizzazione dell'economicità della fornitura di prestazioni.

Controllo parlamentare del preventivo e collaborazione nell'ambito della 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 una delle principali premesse affinché il NMG venga attuato con successo. Dal punto di vista del Consiglio federale la sfida consiste nell'approfondire il dialogo sulla pianificazione con il Parlamento, mantenendo nel contempo l'attuale ordinamento delle competenze tra l'Esecutivo e il Legislativo nelle questioni relative alla pianificazione e alla gestione. Gli strumenti del Parlamento devono pertanto essere impostati sulla base delle seguenti considerazioni:

- preventivi globali nel settore proprio: la gestione dettagliata dell'input delle spese funzionali è sostituita da un'assegnazione globalizzata delle risorse alle unità amministrative. Sulla base dell'articolo 25 capoverso 3 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002¹, il Parlamento continuerà a poter emanare in caso di necessità disposizioni dettagliate sull'impiego dei crediti anche nel settore funzionale dell'Amministrazione;
- decisioni di pianificazione puntuali: in parallelo vengono ampliate le possibilità di gestione dell'output, poiché l'Assemblea federale può decidere i valori di pianificazione relativi alle spese e ai ricavi nonché agli obiettivi dei singoli gruppi di prestazioni di sua scelta;
- dialogo continuo sulla pianificazione: è possibile approfondire il dialogo tra il Parlamento e il Consiglio federale con una maggiore trasparenza sullo sviluppo a medio termine delle finanze e delle prestazioni. A tal fine il Parlamento dispone dell'importante strumento della mozione concernente il piano finanziario.

Gli strumenti nuovi o modificati si basano sul principio di un influsso selettivo: l'Assemblea federale stabilisce caso per caso su quali oggetti intende prendere decisioni o quali mandati intende conferire al Consiglio federale.

Attuazione

Il Consiglio federale intende attuare il nuovo modello di gestione in maniera semplice e pragmatica, basandosi su esperienze acquisite con il programma GEMAP e su conoscenze di modelli gestionali analoghi dei Cantoni. In tutti i dipartimenti i lavori preparatori inizieranno l'anno prossimo. Le priorità sono innanzitutto la definizione dei gruppi di prestazioni con mandati di base, obiettivi e ordini di grandezza. Se necessario, nel 2015 si svolgerà anche una consultazione del Parlamento. Successivamente i processi di pianificazione e gestione finanziaria nonché il controlling dovranno orientarsi al nuovo modello di gestione.

Il processo di pianificazione e preventivazione per il primo preventivo con PICF per gli anni 2017–2020 inizierà all'inizio del 2016. Alla fine del 2016 saranno concluse le convenzioni sulle prestazioni per il primo esercizio NMG nel 2017. Il programma GEMAP si concluderà il 31 dicembre 2016. Dal 1° gennaio 2017 tutte le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale lavoreranno con il NMG. Questo sarà sottoposto a valutazione al più tardi sei anni dopo la sua introduzione. In tale occasione si esaminerà se l'effetto atteso è stato raggiunto.

¹ RS 171.10

Documentazione

Per ulteriori informazioni:

Dott. Karl Schwaar, direttore supplente / capo della
Divisione Politica della spesa pubblica,
Amministrazione federale delle finanze AFF
tel. 031 322 60 51, Karl.Schwaar@efv.admin.ch

Dipartimento responsabile:

Dipartimento federale delle finanze DFF