



Crediti d'impegno - Verifica trasversale sull'elaborazione e sull'utilizzazione delle informazioni

L'essenziale in breve

Contesto della verifica

Con la legge federale del 18 dicembre 1968 concernente la gestione finanziaria della Confederazione il credito d'impegno è stato sviluppato e completamente ancorato a livello legislativo come strumento volto a garantire la sovranità del Parlamento sul credito. Da allora le unità amministrative devono tenere un registro di controllo dei crediti d'impegno, in cui deve sempre figurare l'utilizzazione attuale e pianificata del credito d'impegno. Nel quadro del consuntivo, il Consiglio federale deve fornire un rendiconto sullo stato dei crediti d'impegno.

Al termine del 2011 il volume di crediti d'impegno autorizzati e correnti rilevato nel consuntivo era pari a 174 miliardi di franchi, 110 dei quali erano già impegnati (circa 63%). Di questi 110 miliardi di franchi 81 miliardi sono già stati compensati nel 2011, mentre 29 miliardi sono ancora esigibili. Alla fine del 2011 risultavano circa 200 crediti d'impegno.

Con l'introduzione del nuovo modello contabile della Confederazione, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha elaborato una soluzione standardizzata che mira ad automatizzare il rendiconto a livello di Confederazione e a garantire la qualità necessaria nella gestione dei crediti d'impegno da parte delle diverse unità amministrative.

Nel quadro della presente verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) esamina lo strumento di politica finanziaria dei crediti d'impegno sotto gli aspetti dell'utilità e dell'efficienza. Le rilevazioni si sono concentrate sulle informazioni relative ai crediti d'impegno contenute nel consuntivo e nel preventivo. Sono stati esaminati il processo di elaborazione, compresa l'implementazione della soluzione standardizzata da parte delle unità amministrative e l'utilizzazione delle informazioni sui crediti d'impegno da parte dei diversi gruppi di utenti.

Prescrizioni relative alla gestione dei crediti d'impegno

Le prescrizioni attualmente in vigore sulla gestione del controllo dei crediti d'impegno derivano dall'articolo 25 della legge federale sulle finanze della Confederazione e dall'articolo 15 della relativa ordinanza. Con la legge sulle finanze della Confederazione, entrata in vigore il 1° maggio 2006, sono stati posti requisiti qualitativi più elevati al controllo dei crediti d'impegno. Il miglioramento richiesto concerneva in particolare la costante registrazione e documentazione dei singoli cambiamenti nell'utilizzazione dei crediti d'impegno mediante il supporto di un sistema. Conformemente all'ordinanza sulle finanze della Confederazione si richiede in particolare quanto segue:

- l'utilizzazione del credito d'impegno è indicata di volta in volta e;
- i crediti d'impegno devono essere iscritti nel sistema di contabilità dell'unità amministrativa.

Affinché questi requisiti siano soddisfatti le unità amministrative devono registrare nei loro sistemi, nel rispetto delle prescrizioni dell'AFF e in modo integrato, gli impegni assunti e quelli previsti come pure i pagamenti effettuati. In tal modo è possibile migliorare la comprensibilità e il controllo dei crediti d'impegno e ridurre l'onere dell'AFF per il rendiconto nel consuntivo e nel preventivo. Per

quel che riguarda la gestione operativa dei crediti, alle unità amministrative è stato lasciato un margine di manovra più ampio possibile.

Risultati della verifica

La verifica ha mostrato che le unità amministrative fanno uso della loro libertà di scelta e impiegano strumenti eterogenei per la gestione operativa e la sorveglianza dei crediti d'impegno. Una gestione integrativa dei crediti d'impegno, come prescritto dall'AFF con la soluzione standardizzata, per contro, viene effettuata soltanto presso poche unità amministrative. Nella prassi attuale i valori effettivi (i pagamenti accumulati) che devono figurare nel consuntivo vengono per la maggior parte inseriti correntemente nel sistema di gestione dei crediti delle unità amministrative, mentre gli impegni vengono registrati di regola sommariamente e in base a un giorno di riferimento. Per questo fine i dati provenienti dai sistemi preesistenti vengono ripresi manualmente e riportati nel sistema di gestione dei crediti. A causa di controlli mancanti o poco approfonditi e documentati sul rilevamento dei dati, non è garantito a livello di processi che i valori indicati siano verificati in modo continuo.

I rilevamenti del CDF hanno anche mostrato che per quanto concerne i dati di riferimento da indicare sullo stato dei crediti d'impegno vi è un margine di interpretazione. Ciò è riconducibile in particolare al fatto che esistono valutazioni differenti sul momento in cui, nel singolo caso concreto, è stato contratto un impegno. Di conseguenza risultano valori non sempre confrontabili, oppure non rappresentati secondo criteri unitari. Pertanto, per interpretare i valori indicati nel consuntivo e nel preventivo sono in parte necessarie informazioni aggiuntive.

Le difficoltà appena descritte nell'attuazione e nella rappresentazione dei crediti d'impegno possono ripercuotersi sulla qualità delle informazioni relative ai crediti d'impegno indicate nel consuntivo e nel preventivo e pregiudicare la comparabilità dei dati sui diversi crediti d'impegno.

Ha un effetto limitativo sulla significatività delle informazioni anche il fatto che un credito d'impegno illustra di principio puramente gli aspetti legati alle uscite (spesa con incidenza sul finanziamento; principio cash). Il credito d'impegno nella sua forma attuale non contiene né i costi dei fornitori di prestazioni contabilizzati internamente (ad es. dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione UFIT), né i costi interni dell'unità amministrative (ad es. costi per il personale) e ammette quindi che un progetto possa essere nel complesso più costoso di quanto considerato nel credito d'impegno. Poiché un credito d'impegno non fornisce una visuale dei costi complessivi dei progetti, secondo l'avviso del CDF le informazioni non indicate nel credito d'impegno ma importanti per la gestione politica e finanziaria dovrebbero essere illustrate altrove, ad esempio quale completamento nei messaggi.

Occorre inoltre considerare che non tutti i progetti di grande portata sono per forza legati a un credito d'impegno, perché questi ultimi devono essere richiesti soltanto per progetti superiori a un anno o perché non può essere escluso che in alcuni casi le unità amministrative hanno tralasciato la richiesta di un credito d'impegno. Esiste pure un limite inferiore di 10 milioni di franchi per la locazione a lungo termine di immobili, l'acquisto di beni materiali al di fuori del settore edile e immobiliare e per l'acquisto di prestazioni di servizio come pure una deroga per l'assunzione di personale federale.

Utilità delle informazioni relative al credito d'impegno

Il CDF ha esaminato l'utilità delle informazioni presso le unità amministrative, l'AFF e i diversi attori politici. Sostanzialmente è emerso che non esiste un fabbisogno di informazione uniforme e che i dati vengono utilizzati in modo diverso. Nonostante la documentazione disponibile sullo stato dei crediti d'impegno gli interlocutori a ogni livello sono per la maggior parte consapevoli del fatto che è impossibile gestire a medio termine il bilancio esclusivamente sulla base di queste informazioni. Le informazioni nelle tabelle dei crediti d'impegno non sono di per sé significative. Per una comprensione approfondita devono in parte essere completate da altre indicazioni provenienti da preventivo e consuntivo come pure da informazioni supplementari delle unità amministrative che gestiscono il credito. Benché l'informazione viene classificata come poco autoesplicativa e trasparente, i parlamentari conoscono questo tipo di rappresentazione e la apprezzano come forma standardizzata di rendiconto che permette almeno di seguire un credito d'impegno grazie a un'esposizione succinta delle informazioni.

La presenza dell'informazione serve alla trasparenza nella presentazione dei conti e, dal punto di vista delle persone intervistate, l'onere che ne risulta deve continuare a essere considerato. Mentre alcuni interlocutori erano piuttosto scettici nei confronti di uno sviluppo delle informazioni, altri hanno espresso un fabbisogno di ulteriori informazioni.

Conclusione

I risultati della presente verifica mostrano che in diversi settori sussiste una necessità di intervento, segnatamente nella gestione dei crediti e nel rendiconto.

A breve termine e indipendentemente dall'uso che si farà in futuro delle informazioni relative ai crediti d'impegno, nel settore dell'autorizzazione e della gestione dei crediti il CDF raccomanda di:

- garantire un'applicazione corretta e uniforme delle definizioni riguardanti perimetro e illustrazione dei crediti d'impegno e;
- aumentare l'affidabilità dei dati nel processo di elaborazione eliminando le interruzioni dei mezzi telematici e adottando misure SCI.

Dal punto di vista del CDF per l'utilizzazione futura delle informazioni relative ai crediti d'impegno esistono varie possibilità di intervento. La forma attuale di rendiconto potrebbe essere fortemente ridotta oppure più sviluppata e meglio utilizzata. Infine sarebbe pure possibile integrare le informazioni relative ai crediti d'impegno in una visuale di politica finanziaria e reale più ampia, per creare un collegamento trasparente tra compito e finanze. Il CDF raccomanda all'AFF di esaminare le possibilità d'intervento presentate nel rapporto come pure altre alternative sulla base di analisi sul rapporto costi-benefici. Al riguardo si presentano le questioni seguenti:

- come devono essere rilevate e riportate in futuro le informazioni relative ai crediti d'impegno e;
- in che misura si può creare un maggiore collegamento tra compiti e finanze per progetti pluriennali e come è possibile integrarvi le informazioni relative ai crediti d'impegno.

Nel mese di marzo del 2013 ha avuto luogo un colloquio finale con tutte le unità amministrative esaminate e l'AFF. Conformemente al suo parere in merito al rapporto di verifica, l'AFF attuerà le raccomandazioni. Eventuali adeguamenti a livello di legge e ordinanza nonché l'attuazione delle raccomandazioni saranno effettuati a tappe nel quadro dell'introduzione del Nuovo modello di gestione della Confederazione (NMG) o del progetto «ottimizzazione NMC» fino al Preventivo 2016. In occasione della sua seduta ordinaria del mese di maggio del 2013, la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza del rapporto del CDF.

Testo originale tedesco