00.023

Messaggio concernente il finanziamento della riorganizzazione dell'informatica e della telecomunicazione nell'Amministrazione federale (NOVE-IT)

del 23 febbraio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente il finanziamento della riorganizzazione dell'informatica e della telecomunicazione nell'Amministrazione federale.

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

23 febbraio 2000 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio sottopone alle Camere federali un credito d'impegno per gli anni 2000-2003 per il finanziamento della riorganizzazione dell'informatica nell'Amministrazione federale e un adeguamento della legge federale sulle finanze inteso ad attenuare il divieto di rimunerazione interno all'Amministrazione federale.

Attualmente, l'informatica è una delle risorse più importanti in seno all'Amministrazione federale, l'impiego di fondi con spese di circa 570 milioni di franchi all'anno è notevole. Le strutture fortemente decentrate sviluppatesi negli ultimi anni e il cambiamento del contesto tecnologico non sono più ottimali dal punto di vista attuale per quel che concerne la qualità e l'efficienza. Per un impiego più efficace ed efficiente delle esigue risorse nel settore dell'informatica (personale e mezzi finanziari), il nostro Consiglio ha posto i seguenti obiettivi per la riorganizzazione che dovrà avvenire entro la fine del 2003:

- *L'informatica è integrata completamente nei processi direttivi ordinari.*
- *Le prestazioni informatiche saranno fornite in modo più conve niente.*
- *I compiti che per motivi qualitativi o economici devono essere assolti centralmente, vanno chiaramente delimitati da quelli che possono esserlo decentralmente («so zentral wie nötig, so dezentral wie möglich»: accentrare per quanto necessario, decentrare per quanto possibile).*

Misure

- *Processi direttivi: l'informatica, come le altre risorse personale e capitale, è impiegata e gestita dai responsabili direttivi, divenendo così parte integrante del processo direttivo. Per la gestione dell'informatica sono impiegati sistematicamente strumenti direttivi adeguati, quali convenzioni sulle prestazioni, conto delle prestazioni e dei costi, crediti d'impegno, una pianificazione degli investimenti e strumenti di controlling.*
- *Separazione e attribuzione chiare delle responsabilità: controllo strategico, fruizione di prestazioni e fornitura di prestazioni vengono separati.*
- *Orientamento dei processi: i lavori nell'informatica dell'Amministrazione federale sono descritti sistematicamente quali processi. Questi ultimi vengono calcolati, costantemente migliorati e adeguati alle nuove circostanze.*
- *Armonizzazione dell'infrastruttura: i sistemi molto eterogenei, ad ampia distribuzione geografica, vengono ridotti a poche varianti di sistemi standardizzati e a un numero di ubicazioni nettamente minore.*
- *Prestazioni trasversali: sono accentrate le prestazioni di servizio informatiche che supportano processi trasversali attraverso l'Amministrazione federale.*

– *Aumento dell'efficienza: il potenziale di aumento dell'efficienza, calcolato in 23 per cento circa, sarà reso utilizzabile sfruttando maggiormente gli effetti scalari e stabilendo meglio le priorità.*

Conseguenze finanziarie, domande di credito

Per la riorganizzazione dell'informatica, nei prossimi quattro anni saranno necessari maggiori investimenti unici al fine di rendere utilizzabile il potenziale di aumento dell'efficienza calcolato. Negli anni a venire (al massimo entro il 2003), il maggiore fabbisogno sarà compensato con l'utile realizzato.

Al Parlamento è sottoposto per approvazione un credito quadro di 230 milioni di franchi destinato a investimenti per il periodo 2000 – 2003.

I 200 milioni di franchi per gli investimenti e i 30 milioni di franchi per l'attuazione a livello di personale si suddividono nel tempo nel seguente modo (stima in milioni di franchi):

Designazione	1999	2000	2001	2002	2003	TOTALE
Totale uscite	*8*	*54*	*84*	*70*	*14*	*+230,0*

Queste maggiori spese lorde portano quindi a budget annui per l'informatica inferiori e sono così compensate. Una parte della compensazione dovrebbe poter essere conseguita durante l'attuazione del progetto stabilendo le priorità e aumentando l'efficienza. Le riforme consentiranno di fornire le attuali prestazioni informatiche in misura più conveniente del 23 per cento circa, vale a dire sui 130 milioni di franchi all'anno.

Compensazione delle prestazioni – modifica della legge sulle finanze della Confederazione

Un conto delle prestazioni e dei costi completo per i fornitori di prestazioni e la rimunerazione delle loro prestazioni da parte dei beneficiari delle prestazioni costituiscono le premesse per la trasparenza, per la comparabilità della fornitura di prestazioni interna con quella esterna e in fondo un forte stimolo ad adottare un atteggiamento economico. La premessa per la compensazione delle prestazioni è un'attenuazione del divieto di rimunerazione interno. D'ora in poi le rimunerazioni fra servizi dovrebbero essere ammesse là dove servono a un'attività amministrativa economica. Viene perciò chiesto un relativo adeguamento della legge sulle finanze della Confederazione.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 In generale

Nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione federale, abbiamo sottoposto a una prima analisi tutti i settori dell'Amministrazione federale, fra i quali anche quello dell'informatica e della telecomunicazione. I criteri di valutazione concernevano l'efficacia (l'Amministrazione federale fa la cosa giusta?), l'efficienza (lo fa nel modo giusto?), il risparmio (gestisce i mezzi con parsimonia?) e la gestibilità (l'organizzazione consente di gestire chiaramente tutte le situazioni?).

In base ai primi risultati, si è deciso di effettuare una valutazione più approfondita del settore dell'informatica e della telecomunicazione (qui di seguito abbreviato «informatica»), di avviare le riforme necessarie e di mettere in atto progetto NOVE-IT. In una prima fase (prologo) sono stati accertati i punti deboli, i costi e il potenziale di aumento dell'efficienza. Da questa prima analisi, e non è certo una sorpresa, risulta che l'informatica nell'Amministrazione federale presenta alcune gravi lacune. La rapida evoluzione della tecnologia, l'introduzione praticamente totale dell'informatica in breve tempo, dopo gli iniziali tentennamenti, e la situazione sul mercato del lavoro tesa per gli specialisti in informatica anche in periodi di recessione, hanno portato a uno sviluppo non coordinato, come è o è stato il caso in altre amministrazioni o nell'economia privata.

1.2 Direzione

La direzione e la gestione sono risultate essere uno dei maggiori punti deboli nel settore dell'informatica.

A livello federale, la Conferenza informatica della Confederazione (CIC) si occupava sia della gestione strategica sia di quella operativa. Essa era composta dagli informatici del Dipartimento. Le istruzioni discusse in seno alla CIC, emanate dall'UFI e vincolanti per tutta l'Amministrazione federale sono state tuttavia realizzate solo in minima parte. Non esisteva un vero e proprio controlling dell'informatica della Confederazione. I beneficiari delle prestazioni, che avrebbero dovuto impiegare l'informatica come una risorsa per la direzione (oltre al personale e alle finanze), non assumevano abbastanza la loro responsabilità, lasciando che fossero i servizi informatici e l'Ufficio federale dell'informatica (UFI), quali fornitori di prestazioni, a determinare l'orientamento da seguire. Non sono stati conclusi accordi vincolanti tra i clienti (beneficiari delle prestazioni) e i fornitori (fornitori di prestazioni). Una strategia globale e una gestione consapevole di cosa, come e quando dovesse avvenire nell'informatica mancavano a livello federale, in diversi Dipartimenti e nella maggior parte delle unità amministrative.

Ne erano scaturiti processi diversi, doppioni e una molteplicità tecnologica complicata e costosa. Lo sviluppo della tecnologia e i desideri individuali invece delle esigenze dimostrate, articolate e consolidate dei beneficiari delle prestazioni in molti posti avevano determinato l'evoluzione informatica. Processi eterogenei pregiudicavano la gestibilità e impedivano adeguamenti organizzativi a un ambiente in rapida evoluzione.

Le basi di un controlling dell'informatica esistevano già in parte, ma nelle unità amministrative si trovavano in stadi di introduzione differentemente avanzati, per lo più rudimentali.

1.3 Strutture

Le strutture dell'informatica nell'Amministrazione federale erano molto eterogenee. Conformemente all'ordinanza concernente l'istituzione di un Ufficio federale dell'informatica e disciplinante il coordinamento dell'informatica presso l'Amministrazione federale (OINFAF[1]), l'UFI e la Conferenza informatica della Confederazione (CIC) assunsero compiti superiori. I Dipartimenti e gli Uffici disponevano di un margine di manovra estremamente ampio.

La CIC, quale organo incaricato dei compiti di coordinamento e di disciplinamento fra i Dipartimenti, non sempre li adempiva. I settori specializzati (direzione gerarchica) avevano poca influenza sulla preparazione delle soluzioni informatiche, non disponendo dei processi e degli strumenti necessari a tale scopo, a meno che non li avessero per lo più elaborati essi stessi. Più volte i progetti informatici erano falliti per mancanza di intesa tra i servizi specializzati e i servizi informatici o perché erano stati inutilmente rincarati.

1.4 Costi

Attualmente (stato: preventivo 1999), le spese globali dell'informatica, senza il settore dei PF, senza l'esercito e dedotta la restrizione del credito, ammontano a circa 563 milioni di franchi. Le spese sono così composte:

Tavola 1

Spese per il settore dell'informatica e della telecomunicazione, stato preventivo 1999 (senza settore dei PF, esercito, autorità, tribunali e commissioni di ricorso)

Tipi di spesa	Importo [in mio di fr.]
Hardware, programmi di informatica, prestazioni di servizio e assistenza (senza GEMAP)	210,6
Costruzioni civili, quota di impianti di comunicazione	13,5
Tasse di telecomunicazione dell'Amministrazione generale della Confederazione	72,0
Spese per il personale dell'informatica e della telecomunicazione dei Dipartimenti e degli Uffici	201,6
Spese per il materiale informatico dei Dipartimenti e degli Uffici	65,6
Totale	**563,3**

1 RS **172.010.58**, RU **1990** 1537, **1994** 1081: Ordinanza concernente l'istituzione di un Ufficio federale dell'informatica e disciplinante il coordinamento dell'informatica presso l'amministrazione federale (OINFAF) dell'11 dicembre 1989 (stato: 1° gennaio 1995).

Nella soprastante tavola non sono contenuti i costi per posto di lavoro (locali, energia elettrica, materiale e mobilio per l'ufficio ecc.) di circa 16 milioni di franchi (stima: stato 1999).

Di norma, i crediti di pagamento per le risorse di materiale sono attualmente accentrati, mentre le spese per l'organizzazione e il personale sono decentrate. I mezzi d'investimento e d'esercizio nel settore dell'informatica e della telecomunicazione sono amministrati dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica. La direzione mediante crediti d'impegno avviene solo eccezionalmente (per esempio KOMBV). Non esiste un conto delle prestazioni e dei costi sistematico. Vi sono comunque soluzioni ad hoc.

Nella prima fase del progetto (prologo) è stato identificato un potenziale d'aumento dell'efficienza pari ad almeno il 20 per cento, che potrebbe essere confermato nel corso dei lavori. Poiché le prestazioni di servizio dell'informatica nell'Amministrazione federale, tranne poche eccezioni, sono destinate ai singoli Uffici e Dipartimenti, vi sono molti doppioni, le possibili sinergie non sono sfruttate e i guadagni scalari non possono essere realizzati. Le decisioni non si fondano abbastanza su riflessioni sull'utilità e sui costi, che oltretutto non sono rappresentati in maniera trasparente.

1.5 Tecnologia e applicazioni

Le tecnologie impiegate (hardware, software, architettura, protocolli, ecc.) e molte soluzioni informatiche sono assai eterogenee. Esistono le più diverse applicazioni per gli stessi compiti, anche e soprattutto in caso di applicazioni trasversali. Ne risultano limitazioni nello scambio di dati e nell'esercizio integrato al di là dei limiti congeniti delle applicazioni o delle unità amministrative (mancanza di operatività interattiva) e ne conseguono quindi problemi di qualità, limitazioni nel lavoro quotidiano e fabbisogni di risorse sproporzionati.

2 Obiettivi

2.1 Obiettivi generali

Gli obiettivi generali della riforma del Governo e dell'Amministrazione federale (efficacia, efficienza, risparmio, gestibilità) permangono validi anche per il progetto NOVE-IT e sono stati concretizzati come segue:

- L'informatica quale risorsa e quale mezzo della direzione è garantita in funzione del fabbisogno ed è integrata nei normali processi di direzione a livello di Confederazione, Dipartimento e unità amministrativa.
- L'impiego dell'informatica è determinata dai beneficiari delle prestazioni.
- Vengono ridotti i costi per lo sviluppo, l'introduzione, l'esercizio delle prestazioni di servizio dell'informatica e per il supporto agli utenti.
- Sono introdotti e allestiti metodi volti a stabilire la priorità dei progetti e gli strumenti per una relativa pianificazione e gestione.
- Gli effetti scalari sono sfruttati in modo ottimale. Le sinergie in caso di applicazioni che devono essere elaborate nello stesso modo per tutti i Diparti-

menti, come per esempio la gestione del personale, la contabilità generale, la comunicazione elettronica fra gli uffici sono sfruttate in maniera ottimale («accentrare per quanto necessario»).

- I compiti e le funzioni che possono essere decentrati per motivi di efficacia sono chiaramente delimitati (vicinanza all'utente, «decentrare per quanto possibile»).
- Una direzione finanziaria migliorata facilita un impiego flessibile e parsimonioso dei mezzi.
- Viene promosso un impiego economico e conveniente dell'informatica e della telecomunicazione all'interno dell'Amministrazione federale. Per un impiego dei mezzi parsimonioso e flessibile vengono approntati gli strumenti necessari al fine di
  - migliorare le possibilità di gestione da parte del Parlamento, del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale;
  - realizzare condizioni consone al mercato e concorrenziali;
  - migliorare la trasparenza in tutta l'organizzazione dell'informatica;
  - approntare le basi per le decisioni insourcing e outsourcing;
  - promuovere la disponibilità a fornire prestazioni e la delega di responsabilità riguardo ai risultati.

Nel numero 5.6.2 sono illustrate le direttive finanziarie per il settore dell'informatica e della telecomunicazione. Le possibilità di gestire da parte del Parlamento, del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale sono descritte nel numero 3.5.

2.2 Gestione e direzione dell'informatica

La gestione superiore e la direzione dell'informatica da parte dei beneficiari delle prestazioni devono essere migliorate. In particolare, si devono raggiungere i seguenti obiettivi:

- La gestione è assunta in base a superiori considerazioni di ordine strategico.
- Gli aspetti dell'informatica sono integrati nel regolare processo direzionale accanto agli aspetti materiali, personali e finanziari.
- I fabbisogni dei beneficiari delle prestazioni e le prestazioni di servizio dei fornitori di prestazioni sono regolati negli accordi sulle prestazioni di servizio.
- Un conto delle prestazioni e dei costi unitario per i fornitori di prestazioni realizza trasparenza nei costi e consente di paragonare le prestazioni all'interno dell'Amministrazione federale e con gli uffici esterni all'Amministrazione.
- Accanto all'analisi dei fabbisogni, per le applicazioni e i progetti è effettuata ogni volta anche un'analisi dell'economicità.
- Al fine di consentire l'impiego flessibile ed efficiente dei mezzi disponibili, esistono metodi conformi agli obiettivi volti a stabilire una priorità dei progetti e strumenti per una pianificazione adeguata.
- È introdotto un controlling corrente dell'informatica.

2.3 Orientamento dei processi

I lavori nell'informatica dell'Amministrazione federale sono descritti sistematicamente come processi.

- Processi unitari e correnti provvedono a dare un orientamento mirato ai risultati e alle esigenze dei clienti.
- Processi operativi unitari consentono di effettuare paragoni quantitativi (misurabilità).
- La chiara attribuzione dei ruoli e delle responsabilità garantisce la qualità e l'economicità.
- I ruoli e le responsabilità sono chiaramente definiti e indipendenti dai singoli individui.
- I processi sono regolarmente misurati, migliorati e adeguati.

2.4 Direzione finanziaria

Le analisi effettuate nell'ambito di NOVE-IT hanno dimostrato un potenziale aumento dell'efficienza pari al 23 per cento circa. Esso può essere realizzato quale risparmio o per adempiere nuovi compiti con i mezzi attuali. Alla conclusione del progetto, devono essere conseguiti aumenti dell'efficienza per un ammontare pari a circa 130 milioni di franchi all'anno. I più importanti obiettivi parziali sono:

- sfruttare gli effetti scalari mediante processi informatici comuni e uniformi, soluzioni comuni in caso di applicazioni trasversali come la gestione del personale, la contabilità generale, la comunicazione elettronica fra gli uffici;
- sfruttare le sinergie mediante standard unitari in caso di applicazioni specifiche;
- concentrare e formare pool di prestazioni di sviluppo, gestione e supporto;
- stabilire le priorità per le esigenze.

3 Misure

3.1 In generale

Misure intese ad apportare miglioramenti sono previste, in particolare, nei settori seguenti:

- introduzione di una gestione strategica superiore;
- orientamento dei processi e integrazione dell'informatica nei processi direzionali;
- separazione dei ruoli tra i beneficiari delle prestazioni e i fornitori di prestazioni;
- sfruttamento degli effetti scalari mediante un'armonizzazione dell'infrastruttura;

– aumento della sicurezza;
– nuovo orientamento della direzione finanziaria;
– accentramento delle prestazioni trasversali.

3.2 Gestione strategica

Alla base della struttura della futura informatica nell'Amministrazione federale (AdminCH), da noi decisa il 30 novembre 1998, si trovano tre elementi fondamentali: la gestione strategica, i fornitori di prestazioni e i beneficiari delle prestazioni.

Per gestione strategica si intendono le strutture e i processi che forniscono modelli strategici a livello federale e garantiscono il coordinamento e la pianificazione globale dell'informatica in seno all'Amministrazione federale. L'intento è di garantire un'informatica orientata alle esigenze dell'Amministrazione federale e impiegata efficacemente. Della gestione strategica si occupa il Consiglio informatico della Confederazione assistito dall'Organo strategia informatica (OSIC) della Confederazione nella sua qualità di organo di stato maggiore.

Il Consiglio informatico è composto di rappresentanti dei Dipartimenti e della Cancelleria federale e assume parte dei compiti dell'attuale Conferenza informatica della Confederazione (CIC). Il Consiglio informatico assume l'intera responsabilità strategica per l'informatica nell'Amministrazione federale.

Nei Dipartimenti sono predisposti e introdotti un controlling dell'informatica e i relativi strumenti.

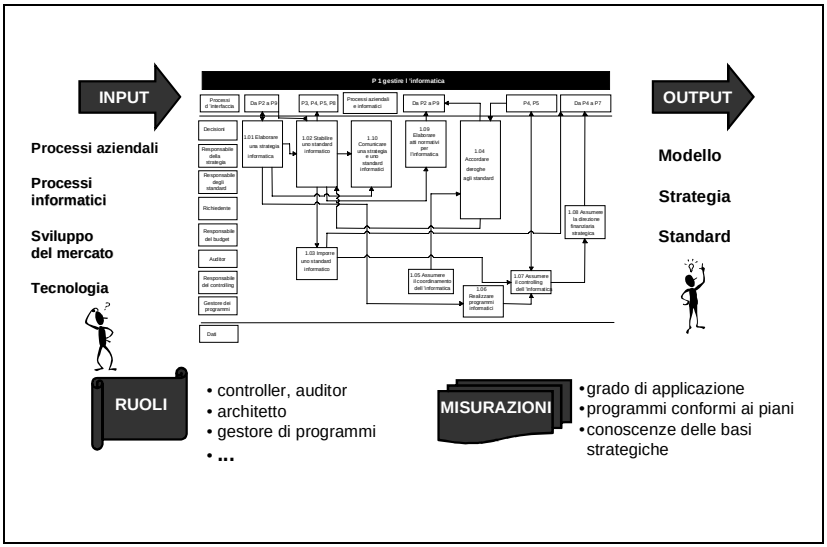
3.3 Revisione dell'informatica

Della revisione esterna dell'informatica si occupa il Controllo federale delle finanze (CDF). Essa si estende alla gestione strategica, a tutti i processi informatici e a tutti i compiti dei beneficiari delle prestazioni e dei fornitori di prestazioni. Il settore dei compiti dell'attuale revisione dell'informatica nel CDF è ampliata di conseguenza.

3.4 Orientamento dei processi e integrazione nei processi direzionali

Le prestazioni di servizio fornite quotidianamente in seno all'Amministrazione federale possono essere descritte sistematicamente quali processi. Strutture orientate ai processi consentono di definire una sequenza comune di attività con ruoli chiaramente assegnati e dunque responsabilità. I responsabili non sono più obbligati a ottimizzare in maniera isolata una singola funzione operativa, ma hanno la possibilità, quali «imprenditori», di configurare l'intero processo così che sia possibile fornire una prestazione ottimale. Il metodo d'osservazione di tipo processuale scatena quindi anche un «egoismo settoriale» e consente al singolo collaboratore di comprendere i suoi compiti quale componente di un tutto.

Illustrazione 1: Schema dei processi



A partire da «materiali d'entrata» (*input*) (per i processi informatici essi sono costituiti perlopiù da dati o da informazioni) e con un impiego definito delle risorse si allestisce un prodotto (*output*). I ruoli e le relative responsabilità sono attribuiti con chiarezza. Sia l'impiego di risorse sia il prodotto possono essere valutati (misurati). In tal modo l'efficienza della fornitura di prestazioni diventa misurabile e può essere ottimizzata.

Se in tutta l'Amministrazione federale per gli stessi compiti vengono impiegati gli stessi processi, è possibile aumentare la trasparenza e la comparabilità e ridurre l'impiego di mezzi per curare e sviluppare ulteriormente detti processi.

3.5 Separazione dei ruoli tra i beneficiari delle prestazioni e i fornitori di prestazioni

3.5.1 Beneficiari delle prestazioni

Il concetto di beneficiario delle prestazioni comprende tutti i Dipartimenti, la Cancelleria federale e le unità amministrative, che fruiscono dei servizi dei fornitori di prestazioni. Dal punto di vista dei beneficiari delle prestazioni, l'informatica va intesa come una funzione strategica di supporto per le funzioni e i processi aziendali. Il beneficiario delle prestazioni sfrutta e gestisce l'informatica nell'ambito dei modelli strategici a livello federale, ovvero è responsabile di tutte le decisioni che concernono la pianificazione, la fruizione di prestazioni e la sorveglianza dell'impiego dell'informatica nel suo settore specifico.

I beneficiari delle prestazioni determinano il proprio fabbisogno, stabiliscono la priorità dei progetti, formulano i requisiti per le soluzioni, gestiscono l'impiego

dell'informatica e si procurano infine le prestazioni dell'informatica da un fornitore di prestazioni. Essi sono aiutati da numerosi strumenti direzionali, quali accordi per sviluppi di soluzioni e accordi di prestazioni di servizio per la preparazione e la gestione di applicazioni nonché fatturazioni interne di prestazioni che si basano sul calcolo dei costi, sul controlling dell'informatica e sull'allestimento del preventivo. Al fine di assumere professionalmente questi compiti, occorre definire corrispettivi ruoli presso i beneficiari delle prestazioni e assegnarli personalmente a questi ultimi.

3.5.2 Fornitori di prestazioni

I fornitori di prestazioni sono le unità dell'informatica, che sviluppano soluzioni, approntano l'infrastruttura per l'informatica e la telecomunicazione, gestiscono le applicazioni e garantiscono il supporto agli utenti (support). Il nuovo Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) nel DFI fornisce anche le prestazioni trasversali quali la telecomunicazione e la comunicazione elettronica fra gli uffici oppure prestazioni informatiche globali e compiute in centri di competenza informatica, ad esempio per la SAP o la tecnologia Internet.

La riorganizzazione dei fornitori di prestazioni nell'Amministrazione federale è caratterizzata da un accentramento a livello dipartimentale, in modo tale che le unità raggiungano una massa critica. Mediante la riduzione e la concentrazione dei fornitori di prestazioni, le infrastrutture possono essere riunite e utilizzate congiuntamente. È inoltre possibile costituire processi di sviluppo e operativi efficaci e sfruttare gli effetti scalari, così che, con poco personale, le attuali prestazioni informatiche possano essere fornite con una qualità del servizio migliore o perlomeno uguale.

3.5.3 Mandato di sviluppo e convenzione sulle prestazioni di servizio

Un elemento centrale di NOVE-IT è l'istituzione di un sistema di mandanti e mandatari. In tale ambito, i beneficiari delle prestazioni stabiliscono le loro esigenze e convengono la propria fruizione con il fornitore di prestazioni. L'approntamento e la fruizione sono così definite in anticipo. La convenzione sulle prestazioni (Service Level Agreement) è lo strumento necessario per una collaborazione concreta e senza intoppi fra le due parti. Criteri di prestazioni quantificabili consentono un'attribuzione dei costi secondo il principio della causalità.

3.6 Sfruttamento degli effetti scalari

Gli effetti scalari risultano là dove i sistemi possono essere riuniti, gestiti congiuntamente e sviluppati ulteriormente. Armonizzazione dell'infrastruttura significa:

- standardizzazione e riduzione delle ubicazioni;
- approntamento dell'infrastruttura per la prevenzione delle catastrofi;
- concentrazione e riorganizzazione della telecomunicazione;
- integrazione della telefonia;

– standardizzazione e approntamento dei sistemi sui posti di lavoro (client);
– da cui risultano:
– possibilità di consolidamento e interoperabilità migliorata,
– oneri operativi ridotti;
– esigenze di spazio ridotte;
– concentrazione di know-how presso il personale operativo;
– oneri ridotti in caso di acquisizioni.

L'armonizzazione è gestita centralmente, cosicché le pianificazioni e gli strumenti necessari a più Dipartimenti sono sviluppati una volta sola. Durante l'attuazione delle misure di armonizzazione devono essere garantiti l'esercizio e le esigenze in materia di sicurezza (disponibilità, affidabilità, integrità, comprovabilità).

Questa armonizzazione dell'infrastruttura è l'aspetto più costoso del progetto NOVE-IT. Si renderanno necessarie considerevoli risorse di personale e occorrerà adeguare o sostituire i sistemi esistenti.

3.7 Sicurezza

Grazie a NOVE-IT è possibile anche conseguire sensibili miglioramenti nell'ambito della sicurezza dell'informazione. Da perseguire, e raggiungibile con NOVE-IT, è una protezione differenziata in funzione dei dati e sistemi interessati. Le reti per compiti di polizia, di cui necessita ad esempio il DFGP, devono essere protette molto meglio delle reti attraverso le quali sono diffuse per il pubblico le informazioni di accesso generale.

L'orientamento dei processi consente di definire procedimenti, ruoli e strumenti al servizio della sicurezza informatica. Mediante la chiara distinzione dei ruoli della gestione strategica, dei beneficiari delle prestazioni e dei fornitori di prestazioni viene conseguita la separazione dei poteri richiesta dalla procura della Confederazione e da tutti i maggiori esperti di sicurezza. Non sarà più così che le procedure e i modelli di sicurezza sono elaborati, attuati e addirittura controllati in una stessa linea.

3.8 Nuovo orientamento della direzione finanziaria

3.8.1 Trasparenza delle spese nel settore dell'informatica e della telecomunicazione

Nel preventivo e nel conto dello Stato dell'Amministrazione federale le spese nel settore dell'informatica e della telecomunicazione devono essere illustrate in maniera più trasparente. Attualmente è difficile determinare quanto spende la Confederazione ogni anno in questo campo. Gli effettivi del personale in questo settore non appaiono chiaramente e devono essere rilevati separatamente. Diverse rubriche di credito necessarie allo sviluppo e all'esercizio, come gli onorari ai consulenti esterni che sono finanziati direttamente dagli Uffici, non sono indicati come spese dell'informatica e della telecomunicazione. Nell'ambito della nuova soluzione, tutte queste spese devono essere dissociate e documentate. Inoltre, nei messaggi annuali relativi ai preventivi e ai conti dello Stato, si prevede di allestire una ricapitolazione sotto

forma di tavola di tutte le spese (ed eventualmente delle entrate) secondo gruppi specifici (personale, assistenza, manutenzione, investimenti) e servizi, così che il Consiglio federale e il Parlamento siano in grado di garantire una gestione globale dei mezzi di pagamento in questo settore. Inoltre, quali informazioni supplementari e mezzi ausiliari, devono essere fornite cifre indicative riguardo alla direzione, come ad esempio i costi per la comunicazione elettronica fra gli uffici per ogni posto di lavoro.

3.8.2 Direzione sistematica con crediti d'impegno

3.8.2.1 Definizione

La nozione di credito d'impegno è disciplinata negli articoli 25-31 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione [LFC; RS *611.0*]. La sua utilizzazione deriva di conseguenza da un'esigenza legale.

Un credito d'impegno è un'autorizzazione conferita al nostro Collegio e all'Amministrazione federale di assumere impegni finanziari per un progetto (o un gruppo di progetti) al di fuori del preventivo. La sua durata è limitata solo se lo prevede il decreto federale che autorizza il credito. L'unità amministrativa competente tiene un controllo per ogni credito che indica gli impegni contratti e gli impegni da contrarre per terminare il progetto. Il nostro Consiglio indica lo stato dei crediti d'impegno nel momento in cui sono presentati il preventivo e il consuntivo della Confederazione. I crediti d'impegno non utilizzati scadono quando il progetto è realizzato.

3.8.2.2 Lacune dell'attuale sistema

Spesso, con l'attuale sistema (senza gestione sistematica mediante crediti d'impegno), le spese non sono rappresentate in progetti precisi, definiti dal profilo finanziario e tecnologico, con uno scopo determinato. Così, per esempio, le attrezzature divenute obsolete sono sostituite automaticamente da quelle nuove oppure da nuove tecnologie (ad esempio reti di comunicazione locale LAN) sono introdotte in maniera progressiva e duratura nell'Amministrazione federale secondo i crediti disponibili e il dinamismo dei diversi servizi informatici.

3.8.2.3 Crediti d'impegno nel settore dell'informatica

In base alla legislazione in vigore (art. 25 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione), si può dedurre che dovrebbero essere richiesti crediti d'impegno innanzitutto nei casi seguenti:

- programmi di acquisizione pluriennali (ad esempio introduzione di nuove tecnologie, sostituzione di materiale e di programmi informatici);
- progetti o mandati che implicano spese e che si estendono sull'arco di più anni.

L'impegno finanziario pluriennale può derivare da una clausola contrattuale o esistere *de facto* materialmente a causa della natura delle spese, che hanno uno stretto nesso funzionale o logico.

3.8.2.4 Sistema proposto

Dopo la riorganizzazione, in uno speciale messaggio sui progetti che concernono l'informatica e la telecomunicazione (investimenti) dell'Amministrazione generale della Confederazione, al Parlamento dovrà essere chiesto ogni anno un credito d'impegno sotto forma di credito collettivo con i seguenti settori di specificazione:

- Un credito complessivo composto da singoli crediti d'opera che superano ciascuno il valore soglia di 5 milioni di franchi o eccezionalmente di importo minore, che però sono particolarmente significativi dal profilo strategico. Nel messaggio, tali progetti sono elencati singolarmente e descritti nei dettagli. Tale regolamentazione corrisponde fondamentalmente a quella esistente oggi nell'edilizia, ad eccezione del valore soglia (5 milioni di franchi invece di 10 milioni).
- I crediti d'opera secondo gli scopi di utilizzazione (ad esempio burotica, reti, grandi sistemi) per i progetti che, nel singolo caso, raggiungono un volume di spesa fino a 5 milioni di franchi. Nel messaggio sono descritti unicamente i singoli scopi di utilizzazione e le strategie, ma non i progetti. I progetti concreti possono essere consultati in un particolare «elenco delle opere» all'attenzione delle commissioni parlamentari. Oltre ai crediti d'opera specificati, possono essere chiesti crediti quadro per progetti minori o imprevisti.
- Sul piano amministrativo, per la direzione dei crediti d'opera sono competenti sia i beneficiari delle prestazioni sia i fornitori di prestazioni. Per i beneficiari delle prestazioni, ogni Dipartimento può decidere se i crediti d'opera sono diretti a livello di Ufficio o di Dipartimento. A seconda dell'utlizzazione, i crediti d'opera sono diretti dai beneficiari delle prestazioni o dai fornitori di prestazioni e sono consolidati sul piano dipartimentale e federale. I Dipartimenti, così come il Consiglio informatico della Confederazione, provvedono affinché i singoli progetti abbiano una struttura conforme alla strategia e ne verificano il finanziamento. L'organo strategia informatica della Confederazione allestisce un quadro complessivo dei crediti d'impegno esistenti e di quelli da chiedere nuovamente e redige il messaggio. In tal modo è garantito il coordinamento tra i diversi crediti d'opera.
- Ogni unità amministrativa allestisce una pianificazione corrente («rollende Planung») sull'arco di quattro anni dei propri investimenti in corso o previsti. Benché esista già una pianificazione degli investimenti per il settore dell'informatica e della telecomunicazione in seno all'Amministrazione generale della Confederazione e, si prevede di migliorarne l'utilizzazione.

3.8.2.5 Strategia d'attuazione

Una direzione completa del settore dell'informatica e della telecomunicazione all'interno dell'Amministrazione federale mediante crediti d'impegno presuppone l'impiego di soluzioni informatiche efficienti. Perciò, la prima volta nel 2001, al Parlamento sono chiesti dapprima soltanto crediti d'impegno per nuovi, grandi progetti superiori a 5 milioni di franchi. Considerato il loro numero esiguo, tali progetti non necessitano di soluzioni *ad hoc* per la gestione e il controllo degli impegni. Si verificherà se in una seconda fase (prevedibilmente a partire dal 2003), quando sa-

ranno realizzati i necessari presupposti tecnici, dovranno essere concessi crediti d'impegno per tutti gli altri progetti.

3.8.2.6 Vantaggi della direzione mediante crediti d'impegno

La gestione mediante crediti d'impegno consente al Parlamento e al Consiglio federale di controllare meglio il settore finanziario. Da un lato, attraverso i crediti accordati nel caso concreto (eventualmente sotto forma consolidata per i progetti di importanza minore), Parlamento e Consiglio federale dispongono dei mezzi per influenzare gli orientamenti informatici previsti in seno all'Amministrazione federale. D'altro lato, garantendo un rapporto adeguato tra i crediti d'impegno aperti e i crediti di pagamento iscritti nel bilancio o nel piano finanziario, sono in grado di evitare un intasamento degli impegni che ridurrebbe il loro margine di manovra effettivo nel determinare le risorse finanziarie accordate annualmente.

Per gli organi amministrativi responsabili del settore dell'informatica e della telecomunicazione, la gestione mediante crediti d'impegno costituisce un mezzo utile ed efficace per garantire un'efficace amministrazione finanziaria preventiva o *a posteriori* dei progetti, in particolare mediante gli elementi seguenti:

- attribuzione di un involucro finanziario fisso per ogni progetto; ogni sorpasso necessita di una giustificazione e di una decisione formale da parte delle istanze competenti;
- pianificazione facilitata e maggiore sicurezza per i responsabili di progetto di disporre degli importi attribuiti;
- obbligo imposto sia ai responsabili di progetto sia ai responsabili della gestione globale delle rubriche di bilancio di procedere a un controllo regolare degli impegni contratti e di effettuare una pianificazione preventiva pluriennale dei mezzi di pagamento da attribuire ai diversi progetti;
- miglioramento della trasparenza finanziaria dei progetti in corso.

3.8.3 Allestimento decentrato del preventivo

Dal 2001 i crediti per le risorse di materiale dovranno essere diretti decentralmente. Questo decentramento conferirà più responsabilità e maggiore influenza ai Dipartimenti e alle unità amministrative. Ogni beneficiario delle prestazioni riceverà crediti di pagamento per la burotica (hardware, software, prestazioni di servizio), per lo sviluppo di applicazioni specifiche (software appositi per gli Uffici e i Dipartimenti) e per il proprio personale specializzato. Ogni fornitore di prestazioni riceverà crediti di pagamento per finanziare il proprio personale e le risorse di materiale per l'esercizio in corso e la manutenzione. L'acquisizione di beni informatici e prestazioni di servizio informatiche continua a essere effettuata centralmente.

3.8.4 Compensazione delle prestazioni nel settore dell'informatica e della telecomunicazione

3.8.4.1 Introduzione della compensazione delle prestazioni

La compensazione delle prestazioni fra gli organi amministrativi federali è già stata oggetto di studi interni prima dell'avvento di NOVE-IT. Nell'ambito del progetto pilota direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (GEMAP), nel quale settori scelti dell'Amministrazione vengono diretti secondo collaudati principi di management dell'economia privata, è stata riconosciuta l'importanza di questo strumento ai fini di determinare la totalità dei costi. La gestione e il regolamento connessi sono parte integrante delle condizioni quadro d'esercizio adottate per il progetto pilota.

Nell'ambito della riorganizzazione dell'informatica della Confederazione occorre istituire chiare basi decisionali per una direzione finanziaria di questo settore più trasparente e rigorosa. Oltre a diverse altre misure, i fornitori di prestazioni dovranno allestire un conto delle prestazioni e dei costi dettagliato e capillare, con indicazioni in merito al tipo e alla quantità delle prestazioni fornite e ai costi insorti. Soltanto con questa pubblicazione sono adempiuti i presupposti per una fatturazione delle spese ai beneficiari delle prestazioni secondo il principio di causalità. Introducendo la compensazione delle prestazioni nel settore dell'informatica e della telecomunicazione si intende promuovere nei beneficiari delle prestazioni la consapevolezza dei costi e costituire la base per raffronti con quanto proposto dagli offerenti di prestazioni esterni e quindi, dopo un periodo di transizione, il sorgere della concorrenza fra gli offerenti interni ed esterni all'Amministrazione federale. La tenuta di conti delle prestazioni e dei costi in combinazione con l'introduzione della compensazione delle prestazioni contribuirà sensibilmente a sfruttare i potenziali di aumento dell'efficienza esistenti nel settore informatico.

Affinché al nostro Collegio siano garantite la visione d'insieme e la conduzione, i singoli organi amministrativi non potranno impostare e gestire liberamente la compensazione delle prestazioni. Per assicurare un'introduzione ordinata, ma anche per garantire una gestione e uno sviluppo uniformi, il nostro Collegio e il Consiglio informatico elaboreranno direttive vincolanti sull'impiego di questo nuovo strumento e metteranno a disposizione delle unità amministrative soluzioni uniformi.

3.8.4.2 Presupposti e principi della compensazione delle prestazioni fra gli organi amministrativi federali

Al fine di giungere a una procedura materialmente sensata, economica e consona alla prassi, occorre tenere conto dei seguenti presupposti:

– Vi è un dispendio che giustifica una compensazione. La collaborazione fra i servizi non deve essere inutilmente gravata dalla fatturazione di qualsiasi piccolo aiuto. La valutazione delle prestazioni che giustificano una compensazione deve tenere conto di tutto il contesto. La compensazione di prestazioni fra servizi deve essere contraddistinta da un rapporto utilità-costi ragionevole. Occorre pertanto vegliare affinché l'onere amministrativo necessario ad attuare la compensazione delle prestazioni si mantenga entro limiti accettabili.

– Le attività di coordinamento centrali, ad esempio, non devono essere compensate. Lo stesso vale per le partecipazioni ai rischi e agli utili.
– I costi delle prestazioni fornite devono poter essere attribuiti chiaramente al beneficiario delle prestazioni che, di norma, deve poter decidere in particolare della loro qualità e entità.
– L'infrastruttura minima necessaria per uno svolgimento disciplinato della compensazione delle prestazioni (organo di coordinamento interdipartimentale centrale e «servizio di coordinamento») è approntata all'interno dell'Amministrazione federale delle finanze. Esistono le basi contabili necessarie per un calcolo trasparente e comprensibile.

La compensazione presuppone inoltre l'esistenza di un'ordinazione, ovvero del conferimento di un mandato o di una convenzione di fornitura di prestazioni fra il fornitore e il beneficiario delle prestazioni (SLA). Quest'ultima variante è raccomandabile soprattutto per i casi di una certa rilevanza economica o che impegnano a lungo termine risorse finanziarie e di personale, ma anche per evitare divergenze future per quanto concerne l'entità, la qualità e le condizioni.

3.8.4.3 Esposto contabile e rendiconto

L'esposto contabile delle prestazioni che possono essere compensate fra gli organi amministrativi federali è in relazione diretta con l'effetto perseguito. A tal proposito occorre determinare se le informazioni sui costi e i proventi della compensazione delle prestazioni debbano essere resi noti anche all'esterno. Secondo il nostro Collegio entrano in linea di conto due diverse varianti per l'esposto contabile delle prestazioni atte a essere compensate.

3.8.4.3.1 Esposto contabile nell'ambito di una contabilità parallela a quella centrale

Con questa variante, lo scambio di prestazioni fra i servizi che dà diritto alla compensazione viene registrato in una contabilità parallela centrale. Il sistema dei crediti della Confederazione non ne è interessato, dal momento che per la fruizione di prestazioni non va richiesto alcun credito. In tal modo si evita di confondere i costi e i proventi con le entrate e le uscite, che invece hanno un impatto diretto sui pagamenti. Questa variante non pregiudica così l'attuale trasparenza del conto finanziario, che costituisce la base decisionale primaria per la gestione delle finanze della Confederazione (definizione di priorità di politica finanziaria; decisioni di finanziamento e misure per equilibrare il bilancio; esecuzione e controllo delle operazioni di bilancio; concertazione della politica finanziaria con le esigenze dell'economia ecc.). Inoltre, il Parlamento non sarà ulteriormente gravato da processi aziendali-organizzativi di amministrazione interna nell'adempimento della propria sovranità in materia di budget. Con l'esposto contabile centrale, l'organo di revisione può accertare tutte le operazioni contabili, cosicché sono soddisfatte anche le esigenze in materia di revisione. Lo svantaggio di questa variante potrebbe essere un minore incentivo al risparmio, poiché, ad eccezione degli uffici GEMAP, non vi è alcuna prescrizione vincolante per quanto concerne i conti delle prestazioni e né possono essere definiti obiettivi finanziari giuridicamente vincolanti. Da ultimo non sarebbe

neanche possibile un raffronto diretto, nell'ambito del conto finanziario, fra i costi per i beneficiari delle prestazioni in caso di fornitori interni e di offerenti esterni, dal momento che soltanto per questi ultimi vanno richiesti crediti di pagamento.

3.8.4.3.2 Esposto contabile nell'ambito del conto finanziario

Secondo questa variante, i costi e i proventi correlati alla fruizione di prestazioni presso altri servizi vanno integrati nel conto finanziario. A livello creditizio, essi sono pertanto equiparati alle prestazioni fornite da offerenti esterni. I mezzi finanziari necessari devono essere chiesti, motivati e approvati dalle Camere nell'ambito del budget. In contropartita i fornitori devono iscrivere i relativi proventi nei preventivi. Per i servizi interessati dalla compensazione delle prestazioni, il preventivo è ampliato di conseguenza. Senza provvedimenti particolari, il conto finanziario rischia di assumere una valenza minore a causa della confusione fra uscite ed entrate con ripercussioni sui pagamenti e costi e proventi correlati a prestazioni interne all'Amministrazione. Si può ovviare a questo inconveniente mediante la registrazione di costi e proventi per gruppi di materia. È così garantito che per le valutazioni di ordine statistico i costi e i proventi che non hanno ripercussioni suoi pagamenti possono essere eliminati. La gestione strategica delle finanze non sarebbe interessata, o lo sarebbe limitatamente, da questo disciplinamento tracciato a grandi linee. In particolare non avrebbe alcun effetto sul risultato del finanziamento, cosicché verrebbe smentita un'importante obiezione a questa soluzione. Dal momento che le risorse necessarie per la fruizione di prestazioni all'interno dell'Amministrazione devono essere chieste mediante crediti al Parlamento, questa variante presenta un carattere vincolante nettamente superiore rispetto alla prima. I servizi sono sottoposti a una maggiore pressione verso un impiego economico dei mezzi e applicheranno di conseguenza procedure meno costose. La parificazione a livello di crediti fra prestazioni interne e prestazioni esterne costituisce un presupposto irrinunciabile soprattutto nell'eventualità di un allentamento delle vigenti disposizioni in materia di acquisizioni. Un'importante obiezione rimane il timore che un'autorizzazione dei crediti da parte delle Camere non sia conforme alla gerarchia e che l'attività amministrativa sia sottoposta a un controllo eccessivo.

3.8.4.3.3 Valutazione delle due varianti di disciplinamento

Dal raffronto fra vantaggi e svantaggi delle due varianti per disciplinare la compensazione delle prestazioni fra gli organi amministrativi interni risulta che, in linea di massima, la registrazione in una contabilità centrale parallela consente di conseguire gli obiettivi più importanti. Tenendo conto del fatto che ogni anno il settore dell'informatica e della telecomunicazione chiede crediti per diverse centinaia di milioni di franchi e che in futuro dovrà essere avvicinato al mercato, siamo tuttavia dell'idea che l'integrazione della compensazione delle prestazioni nel conto finanziario, e con essa il coinvolgimento delle Camere federali nell'assegnazione di mezzi finanziari in questo settore, siano opportuni dal profilo sia materiale sia gerarchico. Nei casi analoghi, occorrerebbe almeno prendere in considerazione l'adozione di questa variante.

Il disciplinamento della compensazione delle prestazioni nell'ambito del conto finanziario presuppone un adeguamento del vigente diritto in materia di finanze.

3.8.4.3.4 Condizioni quadro giuridiche

Conformemente alla seconda variante, le rimunerazioni fra Uffici della Confederazione si ripercuoteranno sul preventivo e sul conto. Secondo l'articolo 15 capoverso 3 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), le rimunerazioni fra uffici sono di regola vietate e le eccezioni devono essere menzionate separatamente nel preventivo. La prassi attuale è restrittiva. I settori più interessati da tali applicazioni concernono gli Uffici che tengono una contabilità separata, ad esempio nel rapporto fra l'Amministrazione centrale e le (ex) aziende PTT (cfr. messaggio concernente la vecchia legge sulle finanze della Confederazione, FF *1968* 639). Per disciplinare la fatturazione delle prestazioni entrano in linea di conto le seguenti soluzioni.

Istituzione di un nuovo tipo di credito

Accanto al credito di pagamento e al credito d'impegno verrebbe istituito un «credito di fatturazione».

Questa soluzione è tuttavia inutilmente complicata. Data la stretta affinità fra credito di pagamento e credito di fatturazione sarebbe poco opportuna anche dal profilo materiale. Per il resto, tale tipo di credito non avrebbe alcun corrispettivo nel diritto dei Cantoni che consentono le rimunerazioni interne.

Ampliamento della nozione di uscite ed entrate

La nozione di uscite ed entrate conformemente all'articolo 5 LFC potrebbe essere ampliata in modo tale da comprendere anche le rimunerazioni fra uffici.

Questa soluzione comporterebbe svantaggi poiché condurrebbe anzitutto a problemi di delimitazione rispetto al divieto di rimunerazione di cui all'articolo 15 capoverso 3 LFC. Inoltre tenderebbe a livellare eccessivamente le differenze che invece continueranno a sussistere fra i tradizionali pagamenti a terzi e i pagamenti di compensazione interni.

Allentamento del divieto di rimunerazione interna

Per i motivi sopraelencati, prediligiamo l'allentamento del divieto di rimunerazione di cui all'articolo 15 capoverso 3 LFC e all'articolo 19 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC). In futuro dovranno essere ammesse rimunerazioni fra uffici se ciò (in analogia all'articolo 38 LFC, unità amministrative che eseguono mandati di prestazione) serve all'efficienza dell'attività dell'Amministrazione. Le prescrizioni relative alle uscite e alle entrate di cui all'articolo 5 LFC si applicano per analogia. Lo stesso vale di norma anche per le prescrizioni sui crediti aggiuntivi (articolo 17 LFC). In tal modo è peraltro possibile presentare un conto finanziario consolidato, previa deduzione dell'importo corrispondente alle rimunerazioni complessive.

3.8.4.3.5 Livello della normativa

Dal momento che l'articolo 15 capoverso 3 LFC autorizza la rimunerazione interna in casi eccezionali, ci si chiede se non sia possibile far fronte alle attuali esigenze mediante l'allentamento delle prescrizioni previste a livello d'ordinanza. Il vigente articolo 19 OFC recita: *«L'Amministrazione delle finanze può accordare deroghe al*

divieto delle rimunerazioni tra unità amministrative. Essa ne informa il controllo delle finanze».

La disposizione fa riferimento all'articolo 15 capoverso 3 LFC e rinuncia a precisazioni concrete. È tuttavia incontestato che sino ad oggi si è fatto un uso estremamente contenuto di tale clausola derogatoria. Nonostante al momento sia appurato che, almeno in un primo tempo, l'integrazione della fatturazione delle prestazioni nel sistema dei crediti della Confederazione debba essere limitata a settori scelti, non è ancora stato determinato quanti servizi saranno interessati dalla nuova normativa. Siamo pertanto dell'idea che per seguire la procedura prevista non sia sufficiente ampliare la disposizione derogatoria, ma occorra adeguare la LFC.

4 Ripercussioni sul personale

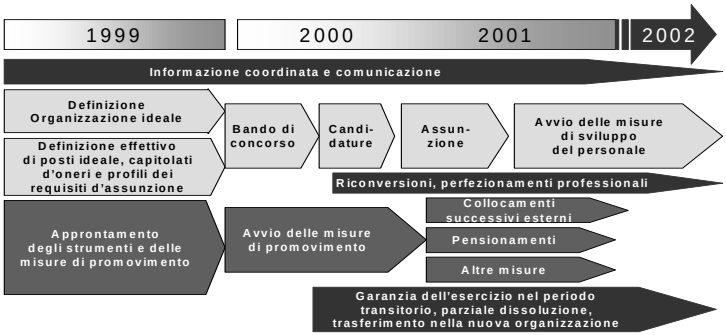
Siamo consapevoli dell'importanza delle questioni riguardanti il personale e già il 19 aprile 1999 ha perciò approvato un relativo progetto riguardante i trasferimenti di personale nel settore dell'informatica, che oggi viene applicato concretamente.

Nell'informatica dell'Amministrazione federale, il 10 per cento circa dei posti non è occupato oppure lo è mediante contratti temporanei con esterni (stima), poiché sul mercato è quasi impossibile reclutare personale qualificato, in particolare dato che la Confederazione, in tempi di scarse risorse personali in un mercato molto teso, è concorrenziale soltanto in misura limitata. I salari comparativamente bassi per il personale speciale altamente qualificato e le prospettive incerte a seguito del progetto di riforme NOVE-IT dissuadono molti dal candidarsi per un posto presso la Confederazione o facilitano impiegati di quest'ultima nel trovare offerte migliori nell'economia privata.

A seguito di NOVE-IT si giungerà a un taglio di posti dell'ordine di grandezza di circa 325 unità (dopo una prima analisi si era partiti da almeno 500), vale a dire del 21 per cento circa. Poiché molti posti non sono occupati e perciò si è dovuto stipulare contratti con esterni, questo taglio di posti avrà dapprima quale conseguenza una riduzione di questi contratti esterni. In considerazione del fatto che il mercato del lavoro nel settore dell'informatica è teso e che l'attuazione di NOVE-IT si protrarrà fino al 2003, si prevedono pochi problemi causati da questa riduzione quantitativa.

Oltre a queste stime puramente quantitative, sono anche considerazioni di ordine qualitativo a determinare i probabili costi delle misure di attuazione a livello di personale. L'aumento della qualità e dell'efficienza dell'informatica nell'Amministrazione federale porrà anche esigenze più elevate al personale impiegato. La prima e più importante premura è, mediante l'offerta di posti e il perfezionamento professionale, di qualificare gli attuali collaboratori così che essi possano continuare a fornire il proprio contributo sia nella fornitura sia nella fruizione delle prestazioni. Lo schema seguente mostra come si procederà nel quadro di questo «trasferimento di personale».

Illustrazione 2: Attuazione di NOVE-IT nell'ambito del personale



I pensionamenti anticipati sono un'alternativa solamente là dove cause materiali e ragioni personali non lasciano alcun'altra possibilità. La necessità risulterà probabilmente non tanto dal taglio di posti in un mercato del lavoro prosciugato quanto piuttosto dalle accresciute esigenze qualitative poste al personale. Oltre alle priorità di pura politica del personale, sono anche considerazioni in merito ai costi a parlare chiaramente a favore di una preferenza per misure qualificanti rispetto a misure meramente sociali.

5 Ripercussioni finanziarie ed economicità

5.1 Panoramica

Vengono chiesti due crediti per complessivi 230 milioni di franchi:

1. un credito quadro di 200 milioni di franchi per finanziare l'attuazione di NOVE-IT e
2. un credito d'impegno di circa 30 milioni di franchi per le misure inerenti a trasferimenti di personale.

Quelli suindicati sono importi massimi, che eventualmente non devono essere esauriti del tutto.

La liberazione di importi parziali del credito complessivo avviene, nell'ambito dei crediti di pagamento annuali, da parte dell'OSIC in base al fabbisogno dei singoli progetti d'attuazione e alla prova dell'utilità che se ne dovrebbe ricavare. L'OSIC stabilisce le priorità dei singoli progetti all'interno del credito complessivo.

L'onere complessivo per NOVE-IT ammonta a circa 334 milioni di franchi (tavola 2), 230 dei quali sono oggetto del presente messaggio. Nel piano finanziario del 28 settembre 1998, per il finanziamento parziale di NOVE-IT è già prevista una quota di 40 milioni di franchi dall'attuale credito globale per l'informatica. Fino al 2002, conteggiando i risparmi realizzati durante l'attuazione, rimangono maggiori uscite nette di 71 milioni di franchi al massimo, che saranno compensate entro la fine del

2003. Il fabbisogno finanziario per il progetto (maggiori investimenti netti assieme ai costi per i trasferimenti di personale, 71 + 30 milioni di franchi) ammonta perciò ancora a 101 milioni di franchi. È pertanto necessario aumentare il tetto massimo dei mezzi finanziari impiegati per l'informatica previsto nel preventivo 1999 e nelle cifre dei piani finanziari dal 2000 al 2002. Per il 1999 i mezzi finanziari, sempreché siano necessari, sono stati chiesti e autorizzati mediante un credito supplementare. La base di partenza determinante per la prova della compensazione sono le uscite per materiale informatico e le spese d'investimento come da nostro piano finanziario del 28 settembre 1998 (incluso un blocco dei crediti).

Tavola 2

Fabbisogno di finanziamento netto per NOVE-IT
(in mio di fr.)

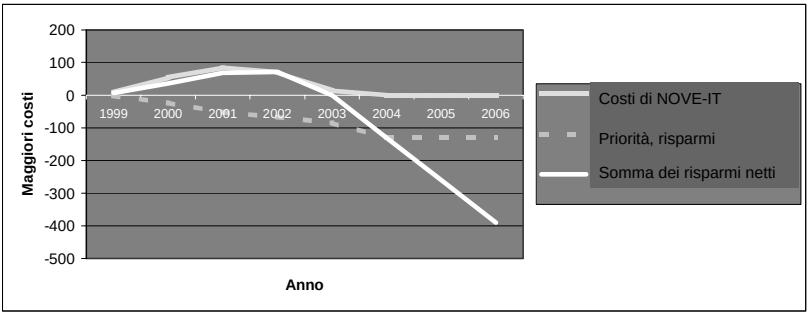
	Designazione	1999	2000	2001	2002[1]	2003[1]	Totale
Oggetto del presente messaggio	Fabbisogno di finanziamento NOVE-IT	8	50	76	60	6	200
	+ Costi per i trasferimenti di personale	–	4	8	10	8	30
	= Totale intermedio	8	54	84	70	14	230
	Finanziamento mediante mezzi informatici già pianificati	–2	–10	–14	–10	–4	–40
	Stabilimento delle priorità e guadagni d'efficienza	0	–14	–38	–57	–81	–190
	Maggiore/minore fabbisogno	**+6**	**+30**	**+32**	**+3**	**–71**	**0**
Altri costi	Onere interno per il personale						94[2]
	Costi supplementari temporanei per la sistemazione						10[3]
	Costi complessivi						334

1 Le cifre per gli anni a partire dal 2002 dipendono dalla pianificazione dettagliata che verrà allestita nel 2000 e non sono quindi definitive quanto al loro scaglionamento temporale.
2 Onere complessivo per progetti nel quadro di NOVE-IT. Solo una determinata parte di esso è un vero e proprio onere supplementare, la maggior parte sono misure che sostituiscono o anticipano altri progetti.
3 Credito non oggetto del presente messaggio. Per quanto possibile sarà chiesto quale credito supplementare e compensato sino alla fine del 2003.

L'attuazione della riforma richiede notevoli investimenti, gran parte dei quali saranno necessari dalla metà del 2000 fino a tutto il 2001. Tuttavia, grazie alle priorità stabilite e ai guadagni d'efficienza che ci si attende in seguito alla riforma, già fino al 2003 le spese per un totale di 230 milioni di franchi dovrebbero essere compen-

sate da minori uscite. A causa di punte massime di pagamento, nel 2000 e nel 2001 il totale dei crediti di pagamento per l'informatica e la telecomunicazione e delle misure per il personale (riqualificazione professionale, perfezionamento professionale, collocamento, pensionamenti anticipati) va però aumentato rispettivamente di 30 e 32 milioni di franchi. Questi fabbisogni supplementari sono già considerati nelle cifre del piano finanziario del preventivo e del programma di legislatura.

Illustrazione 3: Investimenti e risparmi derivanti da NOVE-IT



Alla base degli investimenti comprovati vi sono stime allestite sulla base di disegni dell'ultima fase progettuale. Per l'effettiva autorizzazione di un investimento, ciascun progetto realizzativo è preceduto da una pianificazione progettuale dettagliata con calcolo dell'economicità dettagliato. Il controllo avviene per il tramite di un gestore del portafoglio progettuale, sorvegliato centralmente dall'OSIC.

5.2 Suddivisione secondo i settori d'attuazione

5.2.1 Panoramica

I maggiori investimenti da effettuare nei prossimi quattro sono qui di seguito ripartiti sui settori d'attuazione. Costituiscono la base di queste stime le prestazioni già fornite, il rilevamento sommario della situazione effettiva e la definizione della situazione ideale. Sono inclusi tutti i costi esterni, vale a dire sia i costi d'attuazione materiali per concentrare e spostare l'hardware e il software sia tutte le prestazioni di consulenza.

Costi d'attuazione per settore

Settore d'attuazione	milioni di fr.
Armonizzazione dell'infrastruttura	124
Introduzione del controllo strategico, allestimento del conto delle prestazioni e dei costi	15
Approntamento degli strumenti direttivi presso il beneficiario delle prestazioni, nuova concezione dei processi di sviluppo di soluzioni	19
Gestione del cambiamento, consulenza e supporto	42
Totale	**200**

5.2.2 Armonizzazione dell'infrastruttura

La parte del progetto che causa i maggiori oneri in termini finanziari e di personale è costituita dai progetti d'attuazione che saranno svolti nel quadro dell'armonizzazione dell'infrastruttura. In questo contesto, all'infrastruttura in senso lato appartengono host, server, client, periferiche, reti, protocolli di comunicazione, supporto utenti, processi operativi e prevenzione delle catastrofi.

Riducendo le ubicazioni dei Centri di calcolo da 15 a 2, si sfruttano sinergie a livello di manutenzione e operativo. I mezzi finanziari occorrenti sono impiegati, da un lato, per dotare le nuove ubicazioni della necessaria infrastruttura e, dall'altro, per procedere allo spostamento fisico dei calcolatori.

Anche l'armonizzazione conforme alle necessità dei sistemi client (personal computer, workstation) consentirà di abbassare i costi di sviluppo, d'esercizio e di supporto.

Le prestazioni di servizio di telecomunicazione sono classiche prestazioni trasversali, che per ragioni di efficienza è meglio che siano effettuate da un unico fornitore. Ne consegue perciò la concentrazione in un unico gestore, l'UFIT, per le reti civili di comunicazioni di dati e di comunicazioni vocali e nel DDPS per le reti militari. Importanti infrastrutture di trasferimento devono essere sviluppate e risanate. Grazie al nuovo concetto di telecomunicazione e tenuto conto del mercato liberalizzato, i due gestori di rete possono apportare una parte importante del comprovato potenziale di aumento dell'efficienza.

Nell'operare con sistemi informatici, i costi d'esercizio vengono abbassati e la disponibilità per gli utenti viene migliorata mediante l'uniformazione e l'ulteriore perfezionamento dei processi operativi e di supporto. A tale scopo devono essere approntati e introdotti strumenti comuni.

Gli oneri per la sicurezza da un lato, ma anche la crescente dipendenza dell'Amministrazione dall'elaborazione di informazioni rendono necessaria la costituzione di un servizio di prevenzione delle catastrofi sensato, che sarà sviluppato interessando più Dipartimenti e sarà a disposizione dell'intera Amministrazione federale. Così verrà vincolato un numero nettamente minore di mezzi finanziari che non in caso di

uno sviluppo decentrato di queste capacità. Con il fabbisogno d'investimento comprovato, un'infrastruttura sicura e ridondante dovrebbe essere implementata in un'ubicazione protetta.

5.2.3 Introduzione del controllo strategico, allestimento del conto delle prestazioni e dei costi

Per il controllo strategico devono essere implementati i processi e costituiti gli strumenti (ad es. controlling, gestione del portafoglio). In particolare, risulta oneroso lo sviluppo degli strumenti per il conto delle prestazioni e dei costi (cfr. n. 3.8) e il loro collocamento nel sistema complessivo dell'Amministrazione federale.

5.2.4 Approntamento degli strumenti direttivi presso il beneficiario delle prestazioni, nuova concezione dei processi di sviluppo di soluzioni

Affinché possano adempire il proprio compito di responsabili principali per l'impiego dell'informatica, agli utenti devono essere messi a disposizione le risorse e gli strumenti necessari a dirigere l'informatica. Oltre a implementare i ruoli degli utenti e gli strumenti direttivi finanziari, viene sviluppato un controlling informatico conforme agli obiettivi.

Il credito globale per l'informatica, nella sua attuale forma, viene abolito. Le unità amministrative, i Dipartimenti e la Cancelleria federale pianificano e sorvegliano le loro esigenze a livello di informatica, i costi di sviluppo e d'esercizio all'interno dell'ordinaria procedura di allestimento del preventivo/d'iscrizione nel budget. Così, in futuro l'informatica sarà trattata alla stregua di altre risorse. L'introduzione di un conto delle prestazioni e dei costi nell'informatica promuove la trasparenza dei costi e consente ai beneficiari delle prestazioni di definire le priorità delle loro esigenze, ma anche di confrontare diversi fornitori di prestazioni, interni ed esterni all'Amministrazione federale. Devono essere elaborati i relativi strumenti, in particolare anche un controlling informatico comune.

La nuova concezione dei processi di sviluppo di soluzioni conduce a una più chiara analisi delle necessità e costituisce la premessa affinché i fornitori di prestazioni conoscano fin dall'inizio di un progetto le esigenze dei beneficiari delle prestazioni e che possano anche mostrare a questi ultimi le conseguenze tecniche ed economiche dei loro desideri. Dallo svolgimento accurato di progetti di sviluppo e di implementazione di soluzioni risulta un'utilità sia economicamente considerevole sia qualitativa.

5.2.5 Gestione del cambiamento, consulenza e supporto

L'onere fornito finora e una parte della gestione centrale di NOVE-IT, che rimane necessaria, non sono ripartibili su uno dei settori menzionati nei numeri 5.2.2. - 5.2.4, bensì vanno a beneficio dell'insieme del progetto. Vi appartengono le esigenze della direzione centrale del programma e l'informazione e le comunicazioni sull'arco dei cinque anni di durata approssimativa del progetto.

5.3 Costi nel settore del personale

Per i trasferimenti di personale risultano in costi esterni circa 30 milioni di franchi, suddivisi su diverse misure.

Tavola 4

Suddivisione dei costi per i trasferimenti di personale

Misura	Previsto n. di persone coinvolte	∅ Costi per caso, franchi 1000	Costi complessivi, in milioni di fr.
Riqualificazione professionale, perfezionamento professionale	300	15	4,5
Successivo collocamento esterno	50	10	0,5
Pensionamento anticipato	100	250	25,0
Totale			**30,0**

5.4 Onere interno per l'effettivo del personale

L'onere interno per l'effettivo del personale per la durata del progetto è stimato in circa 750 anni-persona, vale a dire sui 94 milioni di franchi. Vi è incluso anche il considerevole onere che avrebbe dovuto essere fornito anche senza NOVE-IT, ad esempio per l'ulteriore sviluppo o la sostituzione di applicazioni. Invece di essere sostituita nel suo «normale» ciclo di vita e nel quadro attuale, ora un'applicazione viene sostituita nel quadro di NOVE-IT. Questo può accadere prima di quanto originariamente previsto e avere quindi per conseguenza di anticipare un investimento, oppure causare taluni costi supplementari, riconducibili alla nuova organizzazione. L'onere supplementare netto si situa perciò considerevolmente sotto questi 750 anni-persona, ma non può essere stimato esattamente.

5.5 Costi per la sistemazione

Anche le modifiche dell'infrastruttura logistica, in particolare la concentrazione logistica dei fornitori di prestazioni, hanno ripercussioni finanziarie. Sono da prevedere costi supplementari temporanei per un ammontare di circa 10 milioni di franchi.

I costi di sistemazione ammontano complessivamente a 19,6 milioni di franchi, di cui 4,6 milioni rappresentano costi di locazione supplementari (temporanei) per la sistemazione durante l'attuazione di NOVE-IT. Sono poi da prevedere costi di riorganizzazione pari a 5 milioni di franchi. Per la totalità dei costi di ristrutturazione e una parte dei costi di locazione, nel 2000 verrà chiesto un credito supplementare.

I costi d'esercizio e l'equipaggiamento in apparecchi non sono contemplati nelle summenzionate cifre. Per analogia con la rimanente amministrazione si possono prevedere costi pari a circa 10 milioni di franchi all'anno per la comunicazione (eventuali linee a noleggio), energia elettrica, pulizia, servizio di custodia e di portineria e mobilio per l'ufficio.

Accentrando i servizi di informatica vengono liberati anche locali, per lo più di piccole dimensioni o non collegati, che saranno utilizzabili in maniera più economica solamente nel contesto di un progetto di riorganizzazione più vasto. Abbiamo previsto la realizzazione dell'utile nel quadro della pianificazione degli investimenti 2000-2007 per gli immobili civili della Confederazione[2]. Il concetto di addensamento nel quadro di una gestione immobiliare complessiva include anche i locali liberatisi a seguito della riunione di piccoli servizi informatici. Anche queste maggiori uscite saranno compensate entro la fine del 2003.

5.6 Utile derivante dall'attuazione

5.6.1 Suddivisione dell'utile

L'utile si compone di circa 90 milioni di franchi in risorse di materiale (costi per hardware, software, licenze, locali, assistenza, locazione e manutenzione), circa 40 milioni di franchi vengono conseguiti mediante risparmi sul personale.

L'utile di 130,2 milioni di franchi vale quale obiettivo per la fine del 2003. La seguente ripartizione mostra gli ordini di grandezza; l'attribuzione definitiva avviene sulla base dell'elaborazione dettagliata di strutture e architetture ideali (personale e risorse di materiale) e della pianificazione dettagliata dei progetti d'attuazione.

Tavola 5

Utile derivante dal progetto NOVE-IT

Settore	Spese di personale	Risorse di materiale	Risparmi complessivi
Sviluppo di soluzioni	21,8	0	21,8
Gestione client/server	13,0	67,9	80,9
Gestione host	1,7	21,4	23,1
Altro	4,4	0,0	4,4
Totale	**40,9**	**89,3**	**130,2**

Nelle suddette cifre è compreso l'insieme dei risparmi per la fornitura di prestazioni, la fruizione delle prestazioni e la conduzione strategica. Non sono inclusi i risparmi nei costi di sistemazione seguiti all'accentramento dei fornitori di prestazioni. Non dipendendo soltanto da NOVE-IT (cfr. n. 5.5), al momento detti costi non possono essere espressi in cifre.

Quale ordine di grandezza può valere che dopo l'attuazione la quota della conduzione strategica (OSIC e 2-3 posti per ciascun Dipartimento) ammonterà al 5 per cento delle spese di personale, la quota dei compiti dei beneficiari delle prestazioni a circa il 12 per cento (stima approssimativa di uno studio indipendente dettagliato del DFF[3]), cosicché l'80 - 85 per cento dei costi ricadrà sulla fornitura di prestazioni.

2 Decreto del Consiglio federale del XYZ.
3 Rapporto finale del progetto parziale - valutazione della separazione in beneficiari delle prestazioni/fornitori di prestazioni; Ernst & Young, 21 dicembre 1999.

5.6.2 Garanzia e prova dell'utile

La realizzazione dell'utile è garantita in quanto nel ritmo rappresentato sotto numero 5.1 i crediti per l'informatica sono adeguati finché l'obiettivo non è raggiunto.

Il conseguimento dell'utile pronosticato è perseguito, da un lato, con l'implementazione del processo «sostenere la direzione finanziaria» e, dall'altro, mediante diversi strumenti di controlling.

5.7 Credito d'impegno richiesto

5.7.1 Panoramica

Al Parlamento è sottoposto un credito d'impegno per un importo di 200 milioni di franchi. Il maggiore fabbisogno ammonta tuttavia unicamente a 160 milioni di franchi, dato che 40 milioni di franchi possono essere conseguiti stabilendo le priorità nell'esistente rubrica globale «Informatica».

Tavola 6

Suddivisione del credito d'impegno per NOVE-IT

Designazione						
Finanziamento mediante mezzi informatici già pianificati	2,0	10,0	14,0	10,0	4,0	+40,0
Maggiore fabbisogno per la quota di investimenti	6,0[4]	40,0	62,0	50,0	2,0	+160,0
Maggiore fabbisogno per le misure riguardanti il personale	0,0	4,0	8,0	10,0	8,0	30
Totale	**8,0**	**54,0**	**84,0**	**70,0**	**14,0**	**+230,0**

5.7.2 Freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale della Confederazione Svizzera, il credito d'impegno richiesto è soggetto al freno alle spese, dato che comporta una nuova spesa unica superiore a 20 milioni di franchi.

5.8 Ripercussioni finanziarie sui Cantoni e sui Comuni

Il progetto non ha ripercussioni dirette sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni.

4 Aggiornamento 2/1999.

6 Ulteriori ripercussioni

6.1 Ripercussioni in materia di politica ambientale

Non vi sono da attendersi grandi ripercussioni. Tendenzialmente, però, l'aumento dell'efficienza andrà di pari passo con un impiego più parsimonioso delle risorse.

6.2 Ripercussioni in materia di politica regionale

In singoli casi, l'accentramento della fornitura di prestazioni informatiche avrà quale conseguenza uno spostamento di posti di lavoro nella regione di Berna. Al momento non è ancora possibile dire quanti posti ne saranno interessati, poiché l'effetto del progetto sulle singole persone potrà essere valutato soltanto nel corso della pianificazione dettagliata (nella seconda metà del 2000). Sicuramente, tutti i compiti dei beneficiari delle prestazioni rimarranno presso l'attuale ubicazione delle unità amministrative. La dissociazione di questi compiti non è sempre facile, dato che proprio nel caso di attività scientifiche il ricorso all'informatica è spesso parte integrante del compito centrale. Così, dell'Ufficio centrale di compensazione a Ginevra, dell'Ufficio federale di statistica a Neuchâtel o dell'Istituto svizzero di meteorologia a Zurigo sarà accentrato soprattutto il personale d'esercizio. La valutazione secondo criteri materiali ed economici sarà fatta per ogni singolo caso. Non vi sono però da attendersi importanti ripercussioni sulle regioni. Di sicuro, questa riorganizzazione non metterà in forse la politica di accentramento dell'Amministrazione federale.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Non vi sono da attendersi ripercussioni fondamentali. La Confederazione rimane la richiedente nel mercato dell'informatica. Sostanzialmente, però, un aumento dell'efficienza degli enti pubblici ha un effetto positivo per le condizioni quadro economiche.

7 Programma di legislatura

L'affare sarà annunciato nel quadro del programma di legislatura 1999-2003.

8 Rapporto con il diritto europeo

Nessuna osservazione.

9 Basi giuridiche

La competenza dall'Assemblea federale riguardo all'approvazione del credito raddrizzato successivamente risulta dall'articolo 167 della Costituzione federale. Ai sensi dell'articolo 8 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS *171.11*), all'atto legislativo va attribuita la forma di un decreto federale semplice non soggetto a referendum.

La competenza per modificare la legge federale sulle finanze della Confederazione risulta dall'articolo 42 capoverso 1 lettere e, g e dall'articolo 167 della Costituzione federale. La versione modificata della legge sottostà al referendum facoltativo.

2006