

Rapporto

della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2013

del 4 aprile 2014

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 51 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl, RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali concernente la sua attività nell'anno trascorso.

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (LCF, RS 614.0), il Controllo federale delle finanze sottopone ogni anno alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, sugli accertamenti e sulle valutazioni rilevanti, come pure sulle revisioni in sospeso e sui relativi motivi.

Vi presentiamo di seguito una panoramica delle principali questioni esaminate nel 2013.

4 aprile 2014

In nome della Delegazione delle finanze
delle Camere federali:

Il presidente, Hans Altherr, consigliere agli Stati
Il vicepresidente, Pirmin Schwander, consigliere nazionale

Compendio

Il presente rapporto d'attività contiene i temi più importanti che la Delegazione delle finanze ha trattato nel corso del 2013. Il compendio offre una sintesi delle questioni che hanno maggiormente occupato la Delegazione. Nell'anno in rassegna l'attenzione si è concentrata soprattutto su temi trasversali, ovvero il settore dell'informatica e la procedura di aggiudicazione della Confederazione.

Applicazione della legge sulla trasparenza: secondo la legge, il Controllo federale delle finanze (CDF) è tenuto, su richiesta, a rendere pubblici i propri rapporti di verifica. Nel 2013 un rapporto del CDF riguardante un progetto informatico in un ufficio federale ha fatto scorrere parecchio inchiostro nei giornali, il che ha indotto il direttore dell'ufficio a pronunciarsi sulle diverse questioni sollevate. La Delegazione delle finanze ritiene molto importante, nell'interesse di una vigilanza efficace, che fra gli organi incaricati della vigilanza e le autorità esaminate si possa instaurare una relazione di fiducia. Le norme in vigore possono tuttavia spingere gli uffici a decidere di non fornire deliberatamente informazioni pertinenti o di commentare i risultati della verifica del CDF attraverso i media. La Delegazione delle finanze prende pertanto atto con soddisfazione dell'iniziativa dell'Ufficio federale di giustizia di effettuare una valutazione sull'applicazione del principio di trasparenza nell'Amministrazione federale.

Indennità di salario: basandosi sui colloqui condotti nel 2012 con i dipartimenti e su un elenco aggiornato di tutte le indennità, la Delegazione delle finanze ha rammentato al Consiglio federale i tre principi che a suo parere occorre rispettare in questo ambito: le indennità vanno assegnate con parsimonia, devono essere periodicamente verificate e il loro campo di applicazione non può essere esteso. Il DFF ha assicurato che condivide i principi esposti. L'esempio dell'indennità in funzione del mercato del lavoro, proposta recentemente dal Consiglio federale per il nuovo direttore dell'Ufficio federale di giustizia, ha tuttavia mostrato che alle parole non seguono sempre i fatti.

Disposizioni in materia di pensionamento: fino alla metà del 2013, alcune categorie di funzionari avevano la possibilità di beneficiare anticipatamente della pensione. In futuro, le speciali esigenze associate all'esercizio di determinate funzioni saranno indennizzate tramite contributi supplementari del datore di lavoro alla previdenza professionale. Questa soluzione permette di prendere in considerazione una richiesta che la Delegazione delle finanze avanza da anni. La nuova soluzione comporterà costi di attuazione pari a circa 250 milioni di franchi, ma a partire dal 2018 vi saranno anche risparmi annuali di circa 55 milioni di franchi.

Garanzia di riassunzione per i quadri superiori della Confederazione: il congedo concesso a quadri superiori per l'assunzione di mandati in seno a organizzazioni internazionali genera ripetuti problemi al momento in cui questi quadri devono essere reintegrati nell'Amministrazione federale. Nel 2013 il Consiglio federale ha preso in considerazione le richieste della Delegazione delle finanze: la questione della riassunzione di tali collaboratori una volta scaduto il congedo è ora disciplinata in modo chiaro.

Regolamenti del personale delle unità amministrative decentralizzate: il Parlamento ha proceduto alla revisione della legge sul personale federale, stabilendo termini di disdetta più brevi. Secondo la Delegazione delle finanze, le unità decentralizzate devono in linea di massima seguire un orientamento analogo a quello della LPers nella sua versione riveduta. Non è opportuno che le singole unità autonome abbiano un regolamento che, per alcuni aspetti, si discosta completamente da quello dell'Amministrazione federale centrale, prevedendo cioè termini di disdetta più lunghi.

Crediti: nel 2013 l'importo dei crediti aggiuntivi della Delegazione delle finanze si è attestato a una nuova soglia minima da primato. Questo è un chiaro segno che la prassi restrittiva applicata per anni ha dato il risultato auspicato: tale prassi prevede, in generale, di ricorrere allo strumento delle richieste di crediti aggiuntivi soltanto nei casi effettivamente urgenti. L'ingente sorpasso di crediti registrato in un ufficio federale mostra tuttavia che, in determinati settori, occorrerebbe migliorare la pianificazione finanziaria.

Informatica della Confederazione: la Delegazione delle finanze si è concentrata sull'orientamento, sull'implementazione e sull'ulteriore sviluppo della strategia informatica della Confederazione. Più precisamente, si è occupata delle responsabilità a livello di direzione, gestione e controllo che assumono tutti i partecipanti a grandi progetti, nonché dell'orientamento strategico dell'alta vigilanza sull'informatica della Confederazione. La Delegazione ha formulato una serie di raccomandazioni rivolte al Consiglio federale. Per quanto riguarda le istruzioni TIC, in futuro si dovrà disciplinare in maniera chiara a chi spetti controllarne l'applicazione e il rispetto e chi sia invece responsabile del reporting. Per quel che riguarda il finanziamento di grandi progetti, la Delegazione delle finanze si è dichiarata favorevole a un primo credito di pianificazione separato. Inoltre, essa si attende dal Consiglio federale che questi includa tutti i progetti informatici nel programma di selezione dei progetti che devono ancora essere decisi, indipendentemente dalla modalità con cui sono finanziati. Altre raccomandazioni riguardano l'ulteriore sviluppo a livello di direzione dei progetti, degli uffici, della gestione del portafoglio e del reporting. Alle Commissioni delle finanze la Delegazione propone di esaminare a intervalli regolari taluni progetti informatici nel quadro delle loro consultazioni sul preventivo e sul consuntivo.

Progetto GEVER Confederazione: la Delegazione delle finanze si è concentrata da un lato sull'implementazione di GEVER nei tre Dipartimenti che, per vari motivi, non si sono ancora dotati di un prodotto standardizzato di questo tipo, dall'altro su aspetti relativi al diritto sugli acquisti pubblici e alla conduzione di progetto. Ha così potuto prendere atto del fatto che il Consiglio federale ha disciplinato in modo chiaro le responsabilità per il seguito della procedura. Per ragioni di efficienza, ritiene però che sia necessario verificare se tutti i posti di lavoro della Confederazione debbano essere effettivamente dotati di GEVER. Inoltre, a suo parere, questo progetto andrebbe definito quale servizio TIC standard e andrebbe chiesto un credito d'impegno per la sua realizzazione.

Procedura di aggiudicazione: la Delegazione delle finanze ritiene estremamente importante che siano rigorosamente rispettate le disposizioni sugli acquisti pubblici

della Confederazione così da sostenere un impiego mirato, parsimonioso e vantaggioso dei fondi federali. A questo scopo valuta in particolare, da un lato, se gli strumenti di vigilanza, di controllo e di gestione e le relative istruzioni sono adeguati e, dall'altro, se sono correntemente impiegati e controllati. Nel quadro della revisione in corso del diritto sugli acquisti pubblici, la Delegazione ha trasmesso diverse raccomandazioni al Consiglio federale, in particolare concernenti le sanzioni nei confronti dei fornitori che commettono irregolarità, la pubblicazione di commesse e il diritto di consultazione del Controllo federale delle finanze in presenza di situazioni di monopolio. Durante l'anno in rassegna si è occupata in particolare del controlling degli acquisti e delle aggiudicazioni mediante trattativa privata. A questo proposito ha giudicato adeguate le procedure e le competenze stabilite dall'Ufficio federale interessato. Essa ritiene tuttavia che i controlli relativi alle procedure di acquisto della Confederazione vadano migliorati. Inoltre ritiene essenziale, non da ultimo alla luce dei diversi casi registrati nell'Amministrazione federale, che venga attuato il sistema di gestione integrale dei contratti, da lei stessa ha auspicato.

Finanziamenti a favore della Ginevra internazionale: la Delegazione delle finanze ritiene indispensabile migliorare la trasparenza nell'ambito dei futuri progetti di ristrutturazione di beni immobili che comportano conseguenze finanziarie di rilievo. Pertanto ha chiesto al Consiglio federale di trasmetterle una panoramica sulle uscite relative ai settori infrastruttura e sicurezza, sui mezzi destinati a finanziarle nei prossimi dieci anni, sull'importanza economica della Ginevra internazionale e sulle sfide associate alla concorrenza internazionale. Per la Delegazione è quindi importante poter valutare il prima possibile quali saranno gli oneri e i rischi finanziari che graveranno sul bilancio federale.

Settore delle assicurazioni sociali: nell'anno in rassegna, sulla stampa sono apparsi diversi articoli che richiamavano l'attenzione su aspetti poco chiari relativi alla concessione di contributi alle organizzazioni private di assistenza agli invalidi. La Delegazione delle finanze si era già occupata di questo tema nel 2012 e, sulla base di un rapporto del CDF, aveva stabilito che il sistema allora in uso e gli strumenti di vigilanza esistenti necessitavano di miglioramenti. La Delegazione aveva tuttavia preso atto del fatto che, secondo il CDF, l'ufficio competente in materia aveva reagito rapidamente e adottato le misure consone alla situazione.

Riorganizzazione di dipartimenti: nel 2013 i settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione sono stati trasferiti al DEFR, mentre l'Ufficio federale di veterinaria è stato accorpato al DFI. La Delegazione delle finanze ha chiesto di essere informata sulle ripercussioni di questa riorganizzazione a livello di personale e sul piano finanziario. Mentre le classi salariali delle funzioni del nuovo settore concernente la sicurezza alimentare sono rimaste praticamente invariate, nella nuova Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione è stato osservato un forte aumento del numero di classificazioni salariali più elevate. La Delegazione delle finanze constata quindi nuovamente che i processi di riorganizzazione e ristrutturazione tendono a sfociare nell'istituzione di posti dirigenziali supplementari e in classificazioni salariali più elevate.

Progetto ISS: la ditta produttrice esterna di questo sistema per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni ha accumulato ritardi nella fornitura delle prestazioni. Nell'autunno 2013 il DFGP è giunto alla conclusione che sarebbe stato impossibile raggiungere in tempi ragionevoli il livello di qualità richiesto. È stata quindi interrotta la collaborazione con la ditta produttrice e il progetto è stato riavviato per sviluppare una soluzione transitoria. Il Parlamento ha approvato il credito aggiuntivo necessario. Secondo la Delegazione delle finanze, la decisione del DFGP di interrompere la collaborazione è stata corretta. Il progetto andrà reimpostato completamente nel medio termine. È quindi essenziale avviare in tempi celeri la sua fase concettuale, definire in modo chiaro e trasparente i requisiti che dovrà soddisfare il futuro sistema e chiedere tempestivamente un nuovo credito d'impegno al Parlamento.

Informatica DDPS: il progetto NEO («Network enabled operations», condotta integrata delle operazioni), frutto dell'interconnessione di svariati progetti a livello strategico, deve consentire all'Esercito svizzero di affrontare in modo flessibile e mirato situazioni e compiti sempre diversi. Secondo le stime del DDPS, i costi del progetto per il periodo dal 2013 al 2021 si aggireranno attorno ai 2,5 miliardi di franchi. Nel 2012 il Controllo federale delle finanze ha riservato toni critici al progetto. Viste le strette interdipendenze tra i singoli progetti, la rinuncia a singoli elementi del sistema potrebbe ripercuotersi molto negativamente su altri sistemi e causare ingenti costi supplementari. Un rapporto del DDPS mostra che numerosi problemi restano irrisolti. Il Dipartimento dovrà seguire con la massima attenzione l'evolversi di NEO. La Delegazione delle finanze ha pertanto chiesto al DDPS di fornirle indicazioni supplementari sulle condizioni finanziarie quadro, come anche informazioni chiare sulla direzione e sulla ripartizione delle responsabilità relative a questo progetto estremamente complesso. Inoltre ha richiamato l'attenzione delle Commissioni della politica di sicurezza sull'elevato potenziale di rischio dei progetti informatici condotti dal DDPS.

Trasparenza dei costi in seno al DDPS: la Delegazione delle finanze ha affrontato il tema dell'esatta ripartizione delle spese, in particolare in relazione all'impiego dell'esercito al WEF di Davos. Da un rapporto di verifica del Controllo federale delle finanze è emerso che non esisteva né un preventivo per la manifestazione chiaro e trasparente né un rendiconto delle spese necessarie per un corso di ripetizione. Ritenendo che la situazione fosse inaccettabile, la Delegazione delle finanze ha chiesto al DDPS di apportare sostanziali correttivi alla fatturazione dei costi del WEF. Il Dipartimento ha quindi avviato i lavori necessari. Inoltre la nuova ordinanza concernente l'appoggio a favore di attività civili e di attività fuori del servizio mediante mezzi militari ha posto le basi per garantire un rendiconto delle spese chiaro e trasparente.

Progetto FISCAL-IT: una verifica del Controllo federale delle finanze su come si è proceduto – a livello organizzativo e operativo – all'interruzione del progetto informatico INSIEME, ha mostrato che le risorse hanno potuto essere svincolate dal progetto nei tempi previsti, nel rispetto delle disposizioni contrattuali e legali pertinenti oppure hanno potuto essere impegnate contrattualmente per l'avvio del pro-

getto FISCAL-IT. In merito a quest'ultimo, la Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale di trasmetterle, a cadenza semestrale, un rapporto scritto contenente informazioni in particolare sugli aspetti seguenti: lo stato d'avanzamento del progetto, le previsioni formulate e il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati in termini di prestazioni, risorse in gioco, costi, scadenze e finanziamento. Essa chiede inoltre che il Dipartimento conduca, su base obiettiva, una valutazione globale e un'analisi dei rischi. Alla luce del primo rapporto di fine 2013, la Delegazione valuterà in modo approfondito lo stato del progetto e stabilirà se le informazioni trasmesse sono sufficientemente esaustive o se vanno apportati dei correttivi.

Schema direttore 2024: dal primo rapporto dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) al Consiglio federale emerge che, nonostante la crescente domanda di postazioni di lavoro, gli obiettivi finali del programma sono raggiungibili e che è possibile evitare un massiccio aumento dei costi in questo ambito. In particolare il rapporto affitto/proprietà sta migliorando come auspicato e secondo programma.

Entro fine 2014, l'UFCL attuerà le raccomandazioni concernenti la mancanza di indicazioni quantitative formulate dal Controllo federale delle finanze in un rapporto di verifica. Inoltre, su richiesta della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, l'Ufficio integrerà nel messaggio concernente gli immobili una serie di indicatori che consentiranno di effettuare raffronti con l'economia privata.

Mezzi di terzi nel settore dei politecnici federali: prendendo come esempio il partenariato pubblico-privato istituito per la costruzione e la messa in esercizio del nuovo centro congressuale del Politecnico federale di Losanna, la Delegazione delle finanze ha constatato che il ricorso a tali strutture comporta deficienze a livello di trasparenza e rende più difficoltosa la vigilanza. Essa ritiene che i mezzi di terzi impiegati dai politecnici federali debbano essere oggetto di vigilanza, al pari di quanto avviene per gli introiti fiscali della Confederazione. Considerata la scarsa trasparenza di alcune transazioni, la Delegazione delle finanze guarda con preoccupazione all'esternalizzazione – come è avvenuto ad esempio nel caso di donazioni cospicue – dei mezzi provenienti da terzi. La Delegazione approfondirà la questione della vigilanza su questi finanziamenti con il Consiglio dei PF.

USTRA, Informatica: se da un lato nel suo rapporto di verifica relativo al sistema MISTRA il Controllo federale delle finanze conclude che il progetto è stato condotto in modo adeguato, dall'altro mette in luce tutta una serie di lacune tipiche. In linea di principio, l'Ufficio riconosce le raccomandazioni formulate dal CDF. Sulla base di questo rapporto la Delegazione delle finanze ha elaborato un elenco di domande che la sottocommissione del Consiglio nazionale competente per il DATEC dovrà porre in occasione della visita informativa sul tema Informatica che effettuerà presso l'USTRA. La Delegazione delle finanze impiegherà le informazioni così raccolte nel prosieguo di questo tema fondamentale concernente la gestione informatica a livello dei dipartimenti e degli uffici.

Decreto federale concernente la rete delle strade nazionali: questo decreto non ha potuto entrare in vigore a causa dell'esito della votazione sull'aumento del prezzo della vignetta autostradale, bocciato dal Popolo. Per l'attuazione di questo progetto il Consiglio federale aveva approvato complessivamente 60 posti supplementari. La Delegazione delle finanze ha chiesto di sopprimere, secondo le modalità previste dal diritto del lavoro, i 34 impieghi che erano stati creati anticipatamente in quest'ottica presso l'USTRA.

Indice

Compendio	4792
Elenco delle abbreviazioni	4800
1 Mandato e organizzazione	4803
1.1 Compiti e competenze della Delegazione delle finanze	4803
1.2 Rapporto tra alta vigilanza e vigilanza	4803
1.3 Organizzazione della Delegazione delle finanze e affari trattati	4804
1.4 Collaborazione con il Controllo federale delle finanze (CDF)	4805
1.5 Coordinamento con le commissioni di vigilanza	4807
2 Temi trasversali	4807
2.1 Affari in materia di personale	4807
2.1.1 Principi e processi	4807
2.1.2 Revisione della legge sul personale federale, sistema delle indennità e disposizioni in materia di pensionamento	4808
2.1.3 Valutazione globale delle risorse umane	4809
2.1.4 Rapporto sulla retribuzione dei quadri 2012	4809
2.1.5 Garanzia di riassunzione dei quadri superiori della Confederazione	4810
2.1.6 Altri affari in materia di personale	4811
2.2 Crediti	4812
2.2.1 Fedpol	4812
2.2.2 Sorpassi di credito	4813
2.2.3 Altri crediti: panoramica	4813
2.3 Altri temi trasversali	4814
2.3.1 L'informatica della Confederazione	4814
2.3.2 Progetto GEVER Confederazione	4824
2.3.3 Procedura di aggiudicazione della Confederazione	4828
2.3.4 Valutazione generale delle risorse nel settore TIC	4833
3 Priorità secondo i dipartimenti	4834
3.1 Autorità e tribunali	4834
3.1.1 Scambio di informazioni con la Cancelleria federale	4834
3.2 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)	4834
3.2.1 Finanziamenti a favore della Ginevra internazionale	4834
3.2.2 Presidenza della Svizzera all'OSCE	4835
3.3 Dipartimento federale dell'interno (DFI)	4836
3.3.1 Riorganizzazione del Dipartimento	4836
3.3.2 Segreteria generale: visita informativa	4837
3.3.3 Settore delle assicurazioni sociali	4837
3.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)	4839
3.4.1 Attuazione degli Accordi di Schengen/Dublinto	4839
3.4.2 Progetto ISS	4839

3.5	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)	4840
3.5.1	Informatica DDPS	4840
3.5.2	Settore della difesa: visita informativa	4841
3.5.3	Trasparenza dei costi in seno al DDPS	4842
3.6	Dipartimento federale delle finanze (DFF)	4843
3.6.1	AFC: interruzione del progetto INSIEME e programma FISCAL-IT	4843
3.6.2	UFIT: Visita informativa	4845
3.6.3	Controversia fiscale con gli Stati Uniti	4846
3.6.4	UFCL: schema direttore 2024	4847
3.7	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR)	4848
3.7.1	Riorganizzazione del Dipartimento	4848
3.7.2	SECO/Switzerland Global Enterprise: visita informativa	4849
3.7.3	Mezzi di terzi nel settore dei politecnici federali (PF)	4850
3.8	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)	4850
3.8.1	UFE, programma di risanamento degli edifici	4850
3.8.2	USTRA, Informatica	4851
3.8.3	USTRA: Nuovo decreto federale concernente la rete delle strade nazionali	4852
3.9	Unità autonome	4852
3.9.1	Scambio di informazioni con la FINMA	4852
4	Conclusioni	4853

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
CA	Commissione degli acquisti della Confederazione
CAV PP	Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale
CdEN	Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CG	Condizioni generali
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPS	Commissione della politica di sicurezza
CSG	Conferenza dei segretari generali
CSSS	Commissione della sicurezza sociale e della sanità
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
fedpol	Ufficio federale di polizia
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FIPOI	Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali
FISCAL-IT	Progetto informatico dell'Amministrazione federale delle finanze
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
GEVER	Gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale
HERMES	Metodo di conduzione dei progetti
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
INSIEME	Progetto informatico dell'Amministrazione federale delle finanze
ISS	Interception System Svizzera, sistema di sorveglianza
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)

LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LTras	Legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza (RS 152.3)
METAS	Istituto federale di metrologia
MISTRA	Sistema informatico dell'USTRA
NEO	Network enabled operations, condotta integrata delle operazioni
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11)
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione
OIAF	Ordinanza del 9 dicembre 2011 sull'informatica nell'Amministrazione
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PF	Politecnici federali
PFL	Politecnico federale di Losanna
PMI	Piccole e medie imprese
PUBLICA	Cassa pensioni della Confederazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
S/D	Accordi di associazione a Schengen/Dubliino
SCPT	Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
S-GE	Switzerland Global Enterprise (prima: Osec)
SIMP	Sistema di informazione per gli acquisti pubblici
SIS II	Sistema di informazione di Schengen
SPAD	Sistemi di pagamento delle casse di disoccupazione
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UE	Unione europea
UFAS	Ufficio delle assicurazioni sociali
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria
USTRA	Ufficio federale delle strade
WEF	Forum economico mondiale di Davos

Rapporto d'attività della Delegazione delle finanze delle Camere federali 2013

1 Mandato e organizzazione

1.1 Compiti e competenze della Delegazione delle finanze

Conformemente all'articolo 51 capoverso 2 LParl, la Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della vigilanza dell'intera gestione finanziaria. Essa fa rapporto alle Commissioni delle finanze e formula proposte (art. 51 cpv. 4 LParl). Può occuparsi di altri oggetti in deliberazione e sottoporre per conoscenza i suoi accertamenti alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni (art. 51 cpv. 5 LParl).

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, la Delegazione delle finanze riceve tutti i rapporti e gli atti relativi alla vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze (CDF). Svolge inoltre visite a scopo informativo presso i servizi della Confederazione.

In base a un accordo del 2009 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale, determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei quadri superiori della Confederazione devono essere approvati anche dalla Delegazione delle finanze (cfr. n. 2.1).

Conformemente all'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.), l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni speciali di commissioni di vigilanza previste dalla legge. La Delegazione delle finanze riceve costantemente tutte le decisioni del Consiglio federale, proposte e corapporti inclusi (art. 154 cpv. 3 LParl). In virtù dell'articolo 154 capoverso 2 LParl, può inoltre farsi consegnare i verbali delle sedute del Consiglio federale e i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi d'informazione, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

Inoltre, gli articoli 34 capoverso 1 e 28 capoverso 1 LFC attribuiscono alla Delegazione delle finanze la competenza di approvare aggiunte urgenti a nome e per conto del Parlamento. Dal 2011, la Delegazione delle finanze è infine chiamata ad approvare i sorpassi di credito superiori ai 5 milioni di franchi (art. 34 LFC; cfr. n. 2.2.2).

1.2 Rapporto tra alta vigilanza e vigilanza

Le attività di vigilanza del Parlamento e del Consiglio federale si fondano sul principio della separazione dei poteri. Secondo l'articolo 174 Cost., il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Esso sorveglia l'Amministrazione federale e gli altri enti incaricati di compiti federali (art. 187 cpv. 1 Cost.). La sorveglianza diretta del Consiglio federale è generale, definitiva e completa.

L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, sui Tribunali della Confederazione e sugli altri enti incaricati di

compiti federali. In questo contesto, la Delegazione delle finanze esercita l'alta vigilanza in modo selettivo e individuando alcuni settori prioritari.

La vigilanza generale, l'adozione di decisioni e l'emanazione di istruzioni sono di competenza esclusiva del Consiglio federale che, in collaborazione con l'Amministrazione federale, assume in questo ambito la responsabilità della conduzione operativa. La Delegazione delle finanze può tuttavia esercitare la vigilanza su chi adempie questa funzione di gestione (o funzione di linea) solo se dispone di un flusso di informazioni aperto, trasparente e completo. Inoltre le critiche e le raccomandazioni di un organo che esercita l'alta vigilanza fanno comunque sempre capo all'attuazione da parte del Consiglio federale.

1.3 Organizzazione della Delegazione delle finanze e affari trattati

Le Commissioni delle finanze delle due Camere nominano al proprio interno tre membri ciascuna e tre supplenti per formare la Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 51 cpv. 1 LParl). La presidenza della Delegazione è assunta in alternanza, ogni dodici mesi, da un membro del Consiglio nazionale e da un membro del Consiglio degli Stati. Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze era composta dai consiglieri nazionali Marina Carobbio Guscetti (presidente), Jean-Paul Gschwind e Pirmin Schwander, e dai consiglieri agli Stati Hans Altherr (vicepresidente), Anita Fetz e Urs Schwaller.

La Delegazione delle finanze è strutturata in tre sottodelegazioni, ognuna composta da un consigliere nazionale e da un consigliere agli Stati. Queste sottodelegazioni assistono i sette dipartimenti della Confederazione, le autorità e i tribunali. I membri della Delegazione delle finanze si occupano di uno o due settori d'attività, di regola non nell'ambito di un dipartimento il cui capo appartiene allo stesso partito. Per assicurare una certa continuità, i membri sono competenti per gli stessi dipartimenti per almeno due anni.

Nel 2013 la Delegazione delle finanze si è riunita sei volte in seduta ordinaria e nove in seduta straordinaria. Nell'anno in rassegna le tre sottodelegazioni hanno tenuto complessivamente otto sedute informative.

Nel 2013 il Controllo federale delle finanze ha trasmesso alla Delegazione delle finanze 132 rapporti di revisione e di ispezione (2012: 141), fra i quali figurano 56 rapporti importanti per il settore di compiti della Delegazione delle finanze (2012: 59). Quest'ultima ha trattato 112 decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria (2012: 142) e 22 misure concernenti il personale per i quadri superiori conformemente all'Accordo 2009 (2012: 31). Inoltre, ha trattato una domanda di anticipazione (2012: 4) – approvandola (2012: tutte) – per un importo complessivo di 450 000 franchi; ha infine approvato un sorpasso di credito di 25 milioni di franchi (cfr. n. 2.2).

1.4

Collaborazione con il Controllo federale delle finanze (CDF)

Compiti del CDF

Il CDF è l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Coadiuvata l'Assemblea federale nell'esercizio delle proprie competenze finanziarie costituzionali nonché dell'alta vigilanza sull'amministrazione e della giustizia federali, sia il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale (art. 1 cpv. 1 LCF). Compiti, ambito ed esercizio delle verifiche effettuate dal CDF sono definiti dalla LCF come segue:

- i criteri con cui il CDF esercita la vigilanza finanziaria sono la regolarità, la legalità e la redditività (art. 5);
- i compiti di controllo comprendono in particolare l'esame dei seguenti elementi: gestione finanziaria, sistemi interni di controllo, applicazioni EED, prezzi nell'ambito degli acquisti, calcolo della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri (art. 6);
- le perizie riguardano tutte le questioni inerenti alla vigilanza finanziaria, fra l'altro nei settori contabilità, servizio dei pagamenti e inventari; il CDF fornisce inoltre pareri alle Commissioni delle finanze e alla Delegazione delle finanze (art. 7);
- il campo di vigilanza comprende le unità amministrative centrali e decentralizzate dell'Amministrazione federale, i servizi del Parlamento, i beneficiari di indennizzi e di aiuti finanziari, le organizzazioni che adempiono compiti pubblici, le imprese della Confederazione nonché i tribunali della Confederazione, la FINMA, l'ASR e il settore del Ministero pubblico della Confederazione (art. 8);
- il sostegno agli ispettorati delle finanze dell'Amministrazione federale è fornito mediante formazione e perfezionamento; la sorveglianza è esercitata mediante controlli dell'efficacia (art. 11).

Il CDF stabilisce il programma annuale di revisione e lo trasmette per conoscenza alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale (art. 1 cpv. 2 LCF). A conclusione di ogni verifica, redige un rapporto che trasmette alla Delegazione delle finanze unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica e a un riassunto (art. 14 LCF). I rapporti del CDF consentono alla Delegazione delle finanze di adempiere il suo mandato di alta vigilanza sulle finanze della Confederazione e, ove necessario, di intervenire presso i dipartimenti o il Consiglio federale. Inoltre, il CDF assiste la Delegazione delle finanze nei preparativi e nell'esecuzione di visite informative, mandati conseguenti a revisioni e mandati speciali. Un ulteriore compito è costituito dai mandati che la Delegazione delle finanze può assegnare al CDF in virtù dell'articolo 1 capoverso 2 LCF. Dal canto suo, il CDF può rifiutare mandati speciali che pregiudicano lo svolgimento del programma di revisione.

Preventivo del CDF

Conformemente all'articolo 2 capoverso 3 LCF, ogni anno il CDF presenta un progetto di bilancio preventivo direttamente al Consiglio federale, il quale lo trasmette senza modifiche all'Assemblea federale. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze verifica il preventivo e presenta una proposta all'Assemblea federale. Il

preventivo del CDF per il 2014 ammonta a circa 23,9 milioni di franchi – con un aumento di 763 000 franchi rispetto all’anno precedente – e si basa, ad eccezione delle spese per il personale e di quelle di consulenza, sulle istruzioni del Consiglio federale e sulle direttive dell’Amministrazione federale delle finanze (AFF). L’aumento riscontrato è dovuto principalmente ai crediti aggiuntivi per il personale (+389 000 fr.) e ai crediti di consulenza (+885 000 fr.), stanziati in seguito alla decisione del Consiglio federale di incaricare il CDF di verificare sistematicamente i progetti chiave TIC (cfr. n. 2.3.1). La quota assegnata al CDF sulle spese complessive della Confederazione resta invariata rispetto al 2012, attestandosi ancora allo 0,3 per mille.

Applicazione del principio di trasparenza

Secondo la legge sulla trasparenza (LTras), il CDF è tenuto, su richiesta, a rendere pubblici i propri rapporti di verifica. La Delegazione delle finanze si è occupata di questo aspetto dopo che, nel 2011, si sono moltiplicate le notizie pubblicate dai media che riportavano citazioni riprese dai rapporti del CDF. Nel febbraio 2013 ha quindi chiesto al CDF di illustrarle le esperienze maturate in ambito di attuazione della LTras e ha constatato che questa è associata a determinati oneri. Le disposizioni della LTras concernenti la protezione dei dati (art. 8 e 9 LTras) e il segreto d’ufficio (art. 7 LTras) impongono infatti l’annerimento di determinate parti dei rapporti. Nel rapporto d’attività 2012 (n. 1.4) aveva condiviso i timori del CDF, secondo cui, per evitare la pubblicazione di aspetti delicati, le unità amministrative esaminate potrebbero in alcuni casi essere restie a fornire tutte le informazioni.

Nell’anno in rassegna la problematica dell’attuazione della LTras è tornata di attualità a causa del rapporto di verifica sul sistema informatico MISTRA dell’Ufficio federale delle strade (USTRA). Su domanda di un giornalista, il CDF ha dovuto rendere pubblico questo rapporto. In un giornale ne sono quindi stati ripresi alcuni passaggi, il che ha indotto il direttore dell’USTRA a dover pronunciarsi su diverse questioni sollevate dall’articolo. Se, da un lato, è comprensibile che il direttore dell’USTRA abbia difeso la posizione dell’Ufficio, in taluni punti divergente dagli accertamenti e dalle raccomandazioni del CDF, dall’altro vi è il pericolo che la stampa non presenti i fatti in modo imparziale.

Alla luce di questa problematica, la Delegazione delle finanze prende atto con soddisfazione dell’iniziativa dell’Ufficio federale di giustizia di effettuare una valutazione sull’applicazione del principio di trasparenza nell’Amministrazione federale. La Delegazione riaffronterà e approfondirà il dossier una volta che saranno disponibili i risultati di questa valutazione. Come già affermato nel suo rapporto d’attività 2012, ritiene molto importante, nell’interesse di una vigilanza finanziaria efficace, che fra gli organi incaricati della vigilanza e le autorità esaminate si possa sviluppare una relazione di fiducia. A suo avviso, non è accettabile che gli uffici decidano consapevolmente di non fornire informazioni pertinenti o di commentare i risultati della verifica del CDF attraverso i media.

Nuovo direttore del CDF

Alla fine del 2013 Kurt Grüter ha lasciato la carica, ricoperta per 15 anni, di direttore del CDF. Per la Delegazione delle finanze il suo modo di lavorare preciso e accorto, la sua competenza e la sua fenomenale memoria erano di valore inestimabile. Le informazioni fornite dal CDF sono estremamente importanti per l’esercizio dell’alta vigilanza finanziaria che la Delegazione delle finanze è tenuta ad assicurare. La

Delegazione ringrazia Kurt Grüter per l'eccellente collaborazione intrattenuta in tutti questi anni e gli augura ogni bene per il futuro.

Nel mese di agosto del 2013 il Consiglio federale ha nominato Michel Huissoud nuovo direttore del CDF. Dal 1988 Michel Huissoud svolge diverse funzioni all'interno del CDF, dal 2000 ne è vicedirettore e dal 2013 direttore sostituto. Grazie alla sua attività pluriennale in tutti i settori del CDF, dispone di solide conoscenze che gli permettono di affrontare con entusiasmo le nuove situazioni. Il 25 settembre 2013 l'Assemblea federale ha confermato la nomina del nuovo direttore, di cui la Delegazione delle finanze non può che rallegrarsi. Certa di poter contare su di lui per una buona collaborazione, augura a Michel Huissoud ogni soddisfazione nella sua nuova funzione.

1.5 Coordinamento con le commissioni di vigilanza

Le commissioni e le delegazioni di vigilanza del Parlamento esercitano l'alta vigilanza sull'operato del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (art. 50 segg. LParl). I loro compiti sono di portata globale e di natura intersettoriale. Non essendo sempre possibile distinguere chiaramente gli aspetti prettamente finanziari dalle questioni relative alla gestione, gli organi parlamentari dell'alta vigilanza collaborano tra di loro coordinando tempi e ambiti d'azione (art. 49 LParl). Il coordinamento sotto il profilo formale e materiale è garantito in particolare dalle segreterie delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze. Anche nel 2013 le due segreterie hanno tenuto quattro sedute per coordinare la loro attività e informarsi sui punti principali del lavoro delle commissioni e delegazioni di vigilanza. Per l'oggetto INSIEME, e più precisamente il gruppo di lavoro appositamente istituito, l'attività di coordinamento tra le segreterie si è concretizzata mediante numerose sedute ad hoc.

In singoli casi il coordinamento tra le commissioni di vigilanza è assicurato anche dalla partecipazione reciproca all'attività di sottocommissioni o di gruppi di lavoro, ad esempio nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione. Nel settore dell'alta vigilanza sulla protezione dello Stato e sui servizi di informazione, la collaborazione fra la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle commissioni della gestione è disciplinata in modo particolareggiato dalla Convenzione stipulata il 6 dicembre 2006. Il 1° novembre 2011 la Convenzione è stata adeguata, in seguito alla revisione delle disposizioni della LParl concernenti i diritti di informazione delle commissioni di vigilanza.

2 Temi trasversali

2.1 Affari in materia di personale

2.1.1 Principi e processi

L'accordo concluso il 19 novembre 2009 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale (Accordo 2009) disciplina la vigilanza in materia di personale, in particolare il procedimento da seguire in caso di vigilanza finanziaria concomitante (approvazione delle misure per il personale), l'alta vigilanza susseguente (rapporto del Consiglio federale su determinate spese, come le attività accessorie e le indennità

in funzione del mercato del lavoro) e l'alta vigilanza concomitante sulle unità rese autonome della Confederazione.

Secondo il numero 2 dell'Accordo, prima di adottarle, i dipartimenti sottopongono all'approvazione della Delegazione delle finanze determinate misure concernenti il personale; si tratta in particolare della classificazione di alte funzioni dirigenziali e delle indennità in funzione del mercato del lavoro. Nel rapporto d'attività 2012 la Delegazione delle finanze aveva richiamato l'attenzione sulla necessità di adeguare la procedura concernente la gestione del personale prevista dall'Accordo 2009. Nell'anno in rassegna questa procedura si è tuttavia dimostrata molto valida. Si è inoltre potuto risolvere un ultimo dubbio riguardante l'elenco dei destinatari delle lettere di risposta della Delegazione delle finanze al Consiglio federale.

2.1.2 Revisione della legge sul personale federale, sistema delle indennità e disposizioni in materia di pensionamento

Sistema delle indennità

Come esposto nel rapporto d'attività 2012 (n. 2.1.2), alla fine del 2012 la Delegazione delle finanze ha concluso i colloqui in materia di indennità condotti con i singoli dipartimenti.

In base all'elenco di tutte le indennità per gli anni 2010 e 2012, nell'aprile 2013 la Delegazione ha chiesto alla direttrice dell'Ufficio federale del personale (UFPER) di presentarle nei dettagli la struttura di queste indennità. In seguito a questa presentazione, ha rammentato al Consiglio federale, con lettera del 29 aprile 2013, i tre principi che a suo parere occorre rispettare nel concedere indennità: le indennità devono essere assegnate con parsimonia, il loro campo di applicazione non può essere esteso e devono essere oggetto di verifiche periodiche. A metà maggio il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha assicurato alla Delegazione delle finanze che il DFF condivide i principi esposti; l'UFPER ricorderà ai dipartimenti di prestare particolare attenzione alla pratica adottata in materia di indennità e di tenere conto delle richieste della Delegazione delle finanze. La Delegazione delle finanze ha preso atto di queste dichiarazioni. L'esempio dell'indennità in funzione del mercato del lavoro proposta recentemente dal Consiglio federale per il nuovo direttore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) (cfr. n. 2.1.6) ha tuttavia mostrato una volta di più che alle parole non seguono sempre i fatti. La Delegazione delle finanze continuerà a seguire da vicino questo delicato settore e soprattutto veglierà affinché il campo di applicazione delle indennità non sia esteso.

Disposizioni in materia di pensionamento

Fino al 30 giugno 2013, l'articolo 33 dell'ordinanza sul personale federale consentiva ad alcune categorie di funzionari di beneficiare anticipatamente della pensione. Questo riguardava soprattutto il personale del DFAE, del DDPS e del DFF. Nel rapporto d'attività 2009 (n. 2.1.5) la Delegazione delle finanze aveva già fatto notare i considerevoli costi che i pensionamenti anticipati generano a carico della Confederazione. Da allora, ha seguito il tema con attenzione e, nel 2012, ha preso atto dell'intenzione del Consiglio federale di sostituire queste disposizioni in materia di pensionamento con una soluzione assicurativa. Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha discusso con il Consiglio federale la soluzione decisa: le speciali

esigenze e gli speciali oneri associati all'esercizio di determinate funzioni sono ora indennizzati tramite contributi supplementari del datore di lavoro alla previdenza professionale. L'aver supplementare così risparmiato farà sì che, al momento del pensionamento, la rendita di vecchiaia raggiunga un importo tale da rendere il pensionamento anticipato finanziariamente sostenibile.

Questa soluzione risponde anche a una richiesta che la Delegazione delle finanze avanza da anni: il nuovo sistema comporterà costi di attuazione pari a circa 250 milioni di franchi, ma a partire dal 2018 consentirà di risparmiare circa 55 milioni di franchi all'anno. A tempo debito, spetterà alla Delegazione delle finanze e alle Commissioni delle finanze verificare i risparmi nei singoli bilanci.

2.1.3 Valutazione globale delle risorse umane

Nel rapporto d'attività 2012 (n. 2.1.3) la Delegazione delle finanze ha presentato in dettaglio la procedura vigente dal 2011 per l'attribuzione delle risorse umane. Secondo questa procedura, nel mese di febbraio di ogni anno il Consiglio federale fa il punto della situazione in materia di politica del personale e definisce per il preventivo seguente una fascia di oscillazione per l'incremento di posti. A fine giugno 2013 ha deciso di aumentare di 10 milioni di franchi i tetti di spesa dei dipartimenti nel Preventivo 2014; questo importo servirà a finanziare almeno la metà dei circa 132 posti supplementari. Altri 93 posti sono finanziati mediante soluzioni a costo zero e circa 19 posti mediante i crediti per beni e servizi. Il Consiglio federale ha preso atto del fatto che, in questo modo, le spese per il personale nel Preventivo 2014 aumentano del 2,1 per cento rispetto al preventivo dell'anno precedente.

Nel rapporto d'attività 2012 la Delegazione delle finanze ha espresso la propria soddisfazione per il fatto che si sia manifestamente potuto porre un freno alla crescita particolarmente pronunciata delle spese per il personale registrata negli anni 2007–2012. Pur restando persuasa del fatto che le misure adottate nel nuovo processo vadano nella giusta direzione, ritiene che si debba continuare a vigilare su questa voce di spesa che, oltre ad essere ancora la più consistente, continua a registrare un costante aumento.

2.1.4 Rapporto sulla retribuzione dei quadri 2012

In virtù dell'articolo 6a della legge federale sul personale (LPers), ogni anno le aziende e gli istituti vicini alla Confederazione riferiscono dettagliatamente sulle principali condizioni di impiego dei membri della direzione e del consiglio di amministrazione. Le aziende e gli istituti in questione sottostanno alla vigilanza di un dipartimento, che assume il compito di raccogliere e valutare i dati, mentre l'UFPER elabora i rapporti destinati al Consiglio federale e alla Delegazione delle finanze. Il rapporto sulla retribuzione dei quadri comprende fra l'altro indicazioni concernenti gli effettivi, gli stipendi, gli onorari, le provvigioni, altre prestazioni accessorie e i sistemi salariali. Per la prima volta, il rapporto del 2012 conteneva anche indicazioni sulle quote linguistiche e su quelle di uomini e donne negli organi superiori di direzione.

Nell'ambito di un colloquio con la direttrice dell'UFPER, la Delegazione delle finanze ha discusso il rapporto sulla retribuzione dei quadri 2012, soffermandosi in particolare sulle modalità con cui vengono fissati gli stipendi e sulla portata da attribuire ai parametri di riferimento rispetto al settore privato. Ha preso atto del fatto che l'UFPER sta attualmente elaborando una proposta da presentare al Consiglio federale nella quale vengono determinati i valori di riferimento per le quote femminili nei consigli di amministrazione delle aziende vicine alla Confederazione. La Delegazione seguirà questi aspetti con attenzione. Ha inoltre preso atto della decisione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati di invitare il Consiglio federale a precisare le disposizioni in merito alle attività accessorie dei quadri superiori delle unità rese autonome della Confederazione. Questa decisione è dovuta alla situazione creatasi con il passaggio dell'ex capo della Posta al consiglio di amministrazione di una banca: questi aveva in effetti fornito prestazioni remunerate per il suo nuovo datore di lavoro già prima di lasciare la Posta.

2.1.5 Garanzia di riassunzione dei quadri superiori della Confederazione

Nel 2008 l'ex direttrice di un ufficio federale ha assunto un mandato presso il Fondo monetario internazionale a Washington. Per poter svolgere tale mandato, ha ottenuto, nel mese di luglio del, un congedo non pagato fino al 31 ottobre 2011, con la possibilità di prorogare il mandato presso il FMI per altri tre anni. Nel rapporto d'attività 2008 la Delegazione aveva già sottolineato che la decisione del Consiglio federale non contiene alcuna informazione su un eventuale proseguimento del rapporto di lavoro con la Confederazione una volta conclusosi il mandato presso il Fondo monetario internazionale e che, a suo parere, il Consiglio federale avrebbe dovuto chiarire la questione della riassunzione dei collaboratori che si trovano in simili situazioni. Aveva inoltre espresso il timore che, come l'esperienza insegna, tali situazioni avrebbero potuto essere fonte di grossi conflitti.

Purtroppo questo timore si è concretizzato nel caso in questione. Scaduto il congedo di tre anni, all'ex capo dell'ufficio federale non è stato offerto un posto equivalente. La Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI) le ha proposto una funzione, nuovamente istituita, nella classe salariale 31. Contro questa classificazione la funzionaria ha presentato ricorso al Tribunale amministrativo federale, il quale ha deciso che si può ragionevolmente esigere una classificazione di al massimo tre classi salariali inferiore rispetto alla funzione precedente. Di conseguenza il DFI ha assegnato alla funzionaria la classe salariale 33. La Delegazione delle finanze ha chiesto alla SG-DFI informazioni approfondite in merito ai retroscena e all'evoluzione del caso. Riconoscendo che occorreva intervenire con una certa urgenza, la SG-DFI ha chiesto al Consiglio federale di stabilire una regolamentazione adeguata per simili casi. La Delegazione delle finanze ha preso atto dei buoni risultati conseguiti dalla funzionaria nel suo ruolo di consulente economica nel DFI.

La Delegazione delle finanze constata con soddisfazione che, nel frattempo, il Consiglio federale ha preso in considerazione le sue richieste. L'articolo 88 capoverso 3 OPers riveduto prevede ora che, al termine del loro impegno in organizzazioni internazionali, gli impiegati della Confederazione secondo l'articolo 2 capoverso 1 OPers (eccetto i capimissione) vengano riassunti nella funzione precedente o in

un'altra funzione ragionevolmente esigibile. Se ciò non fosse possibile, il rapporto di lavoro è disdetto dietro versamento di un'indennità di partenza pari a uno stipendio annuo.

2.1.6 Altri affari in materia di personale

Resoconto in materia di personale della Confederazione

In applicazione dell'articolo 5 LPers e in base all'Accordo 2009, alla Delegazione delle finanze deve essere consegnato ogni anno un rapporto sulla gestione del personale della Confederazione; nel rapporto devono figurare, tra le altre cose, delle indicazioni sul versamento di indennità, comprese quelle di partenza, sul pensionamento anticipato, sulle indennità in funzione del mercato del lavoro e sulle attività accessorie autorizzate. Nel 2013 la Delegazione delle finanze ha discusso il tema delle attività accessorie con la direttrice dell'UFPER nell'ambito della domanda di concessione di un'indennità in funzione del mercato del lavoro da versare al nuovo direttore dell'UFG (cfr. sezione sottostante); al riguardo, si è basata sull'elenco stilato dall'UFPER di tutte le attività accessorie delle classi salariali 30–38. La Delegazione delle finanze ha constatato che il numero delle attività accessorie è relativamente contenuto e concerne principalmente un'attività di insegnamento o una funzione in un'associazione o in una fondazione. L'assunzione di cariche pubbliche e l'esercizio di attività accessorie sono dettagliatamente disciplinati in una direttiva del luglio 2010, che l'UFPER ritiene adeguata. Qualora il reddito conseguito insieme allo stipendio superi il 110 per cento dell'importo massimo della classe salariale, l'eccedenza deve essere versata alla Confederazione. La Delegazione delle finanze è del parere che la regolamentazione in vigore si sia dimostrata efficace, ma alla luce dei diversi casi riportati da vari Cantoni, intende comunque prestare maggiore attenzione alla questione.

Indennità in funzione del mercato del lavoro

Conformemente al numero 2.1 dell'Accordo 2009 e all'articolo 50 OPers, la concessione di un'indennità in funzione del mercato del lavoro decisa dal Consiglio federale per le classi salariali 32–38 sottostà all'approvazione della Delegazione delle finanze. Nell'anno in esame la Delegazione delle finanze ha trattato la domanda d'indennità da versare al nuovo direttore dell'UFG e ha chiesto informazioni al capo del DFGP sui motivi che ne stavano alla base. Ha quindi deciso di respingerla, ritenendo che il mandato in seno al consiglio d'amministrazione che il direttore dell'UFG ha rinunciato ad assumere non fosse direttamente legato agli interessi della Confederazione e, di conseguenza, che l'indennità proposta non si giustificasse; quest'ultima non rappresenterebbe infatti un'indennità per remunerare peculiarità specifiche al mercato del lavoro. La Delegazione ha inoltre invitato il Consiglio federale – l'ultima volta nel mese di aprile 2013, quindi prima della nomina del nuovo direttore dell'UFG – a seguire una pratica restrittiva nella concessione di nuove indennità.

Regolamento del personale di PUBBLICA

Conformemente al numero 4 dell'Accordo 2009 (cfr. n. 2.1.1), i dipartimenti sottopongono per consultazione alla Delegazione delle finanze ogni nuovo atto normativo concernente il diritto del personale delle loro unità esterne (p. es. regolamenti per il

personale). Nella primavera del 2013 la Delegazione delle finanze ha respinto un adeguamento dell'ordinanza sul personale dell'Istituto federale di metrologia METAS, in quanto venivano introdotti termini di disdetta più lunghi rispetto alla nuova versione dell'OPers del 1° luglio 2013. In seguito a una domanda di riesame, tuttavia, ha infine deciso di approvare le nuove disposizioni in ragione delle spiegazioni addotte. I termini di disdetta più lunghi secondo la previgente OPers sono quindi stati mantenuti nel nuovo regolamento del personale di PUBLICA. Sebbene non reputi del tutto plausibile la spiegazione presentata, ossia che termini più brevi avrebbero reso difficile reclutare personale, la Delegazione delle finanze ha comunque deciso di adottare il regolamento. All'inizio del mese di febbraio del 2014 ha inoltre discusso l'affare con alcuni rappresentanti di PUBLICA.

La Delegazione delle finanze ha altresì chiesto al Consiglio federale che, in futuro, si tenga in considerazione l'abbreviazione dei termini di disdetta decisa dal Parlamento nell'ambito della revisione della LPers. I regolamenti del personale delle unità amministrative decentralizzate devono in linea di massima seguire un orientamento analogo a quello della LPers nella sua versione riveduta. Nel messaggio concernente la modifica della legge sul personale federale il Consiglio federale ha giustamente stabilito che «[I termini più lunghi] sono un ostacolo alla flessibilità e impediscono alle parti contrattuali di agire con tempestività». Per questo motivo, nella revisione dell'OPers sono stati sanciti termini di disdetta più brevi. Secondo la Delegazione delle finanze, non è infine opportuno che le singole unità autonome abbiano un regolamento che, prevedendo termini di disdetta più lunghi, diverge palesemente da quello dell'Amministrazione federale centrale.

2.2 Crediti

2.2.1 Fedpol

I contributi della Svizzera all'UE per il sistema SIS II (cfr. n. 3.4.1) si basano sui costi di sviluppo effettivi sostenuti dall'UE e su una chiave di ripartizione che corrisponde al rapporto tra il prodotto interno lordo (PIL) del pertinente Paese e il PIL degli altri Stati membri dell'UE. Rispetto alle stime di bilancio, il contributo obbligatorio della Svizzera al SIS II è aumentato a causa dei maggiori costi di sviluppo e dell'evoluzione del PIL.

La fedpol preventiva di volta in volta questi contributi in base ai valori empirici dell'anno precedente e al budget dell'UE. Siccome l'UE ha messo a disposizione della Svizzera le cifre effettive soltanto nel mese di luglio 2013, è stato inevitabile chiedere un credito aggiuntivo di 450 000 franchi. Per garantire un pagamento puntuale alla fine di ottobre 2013, il Consiglio federale ha chiesto un anticipo su questo importo, compensato internamente all'ufficio. Nel valutare questa domanda di credito aggiuntivo, la Delegazione delle finanze ha considerato determinante il fatto che, visti i contratti esistenti, questo importo doveva essere comunque pagato e, in caso di ritardo, vi sarebbero stati interessi moratori. La Delegazione delle finanze ha quindi approvato l'anticipo.

2.2.2

Sorpassi di credito

A partire dal 2011 i sorpassi di credito che superano i 5 milioni di franchi devono essere approvati dalla Delegazione delle finanze conformemente all'articolo 34 LFC. Alla fine del 2011 la Delegazione delle finanze aveva registrato un solo sorpasso di credito, pari a 8,6 milioni di franchi, mentre alla fine del 2012 non aveva ricevuto richieste in tal senso. Il Consiglio federale sottopone ogni anno all'approvazione del Parlamento l'insieme dei sorpassi di credito congiuntamente al consuntivo annuale.

Alla fine del 2013 era pervenuta da parte di armasuisse, per approvazione, una richiesta di sorpasso di credito di 25 milioni di franchi. A metà gennaio 2014 la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni dettagliate al capo del DDPS e ad altri rappresentanti del Dipartimento sui motivi di questo sorpasso. Ha sollevato discussioni soprattutto un malinteso circa l'impiego di riserve GEMAP a destinazione vincolata che ha causato uscite supplementari. Questo malinteso è stato constatato solo nell'autunno 2013. Poiché un differimento sull'aggiunta I al Preventivo 2014 avrebbe voluto dire che armasuisse avrebbe potuto pagare le fatture pendenti soltanto nella primavera 2014, la Delegazione delle finanze ha approvato lo stanziamento dei fondi nell'ambito delle domande dei sorpassi di credito. Al contempo, ha esortato il capo del DDPS a prendere tutte le misure necessarie per migliorare il controllo e a far sì che, in futuro, le potenziali uscite supplementari possano essere individuate per tempo e non debba essere necessario chiedere un sorpasso di credito. La Delegazione delle finanze tratterà la risposta del DDPS nella seconda seduta ordinaria del 2014 e presenterà le sue conclusioni alle Commissioni delle finanze in vista della deliberazione del consuntivo.

2.2.3

Altri crediti: panoramica

Accanto ai crediti aggiuntivi menzionati in precedenza, nell'anno in esame la Delegazione delle finanze non ha ricevuto domande di ulteriori crediti. L'importo dei crediti aggiuntivi con anticipo si è quindi attestato a una nuova soglia record, di nuovo nettamente inferiore al livello dell'anno precedente e anche alla media degli anni precedenti. Per la Delegazione delle finanze questa evoluzione dei crediti aggiuntivi urgenti è un chiaro segno che la sua prassi restrittiva applicata per anni nell'Amministrazione federale ha dato il risultato auspicato, ossia ricorrere con grande riserva allo strumento delle richieste di crediti aggiuntivi con anticipo e usarlo, in generale, soltanto nei casi effettivamente urgenti. L'ingente sorpasso di crediti nel caso di armasuisse mostra tuttavia che, in singoli settori, occorrerebbe migliorare la pianificazione finanziaria.

**Evoluzione dei crediti aggiuntivi aventi un'incidenza sul finanziamento*)
2004-2013**

Anno	Crediti aggiuntivi in mio. franchi	in % del preventivo	di cui approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio. fr.)	in % dei crediti aggiuntivi	residui di credito in mio. franchi
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	a) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	b) 6137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	e) 0,3	23	7	2043
2012	230	e) 0,3	9	4	3024
2013	496	e) 0,5	0,5	0,1	2221

*) dal 2007, senza trasferimenti di crediti

a) di cui 7,038 mia. fr. per l'erogazione dei proventi derivanti dalla vendita dell'oro

b) di cui 6 mia. fr. per misure destinate a UBS

c) senza la seconda tappa delle misure di stabilizzazione (710 mio. fr.)

d) senza i provvedimenti per attenuare l'apprezzamento del franco (credito aggiuntivo
Ila/2011 = 869 mio. fr.)

e) compensazioni comprese

2.3 Altri temi trasversali

2.3.1 L'informatica della Confederazione

Nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare in materia di finanze, negli ultimi anni la Delegazione si è occupata in modo approfondito del paesaggio informatico della Confederazione (cfr. rapporto d'attività 2012, n. 2.3.1 e i rapporti precedenti). Nell'anno in rassegna ha intensificato ulteriormente la sua attività per quel che riguarda i rischi e il sistema. Non si è trattato di controllare metodicamente tutti i progetti informatici della Confederazione o del controllo di singole decisioni TIC delle unità amministrative, dato che questo compito spetta al Consiglio federale in veste di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Il Collegio governativo è infatti responsabile della vigilanza costante e sistemica sull'Amministrazione federale. La Delegazione, invece, si è concentrata piuttosto sull'orientamento, sulla realizzazione e sull'ulteriore sviluppo della strategia informatica della Confederazione a seconda delle rispettive fasi, nonché sulle responsabilità nella direzione, nella gestione e nel controllo che assumono tutti i partecipanti a grandi progetti TIC o a progetti chiave, nonché sull'orientamento strategico della propria alta vigilanza sull'informatica della Confederazione. A questo scopo, ha avuto svariati incontri con i capidipartimento, con il CDF, con i direttori degli uffici specializzati UFIT e UFCL, con i delegati dell'OSIC e con i rappresentanti del settore privato.

Gestione di grandi progetti TIC nel settore privato

Alla fine di novembre 2013, i Chief Information Officer (CIO) di due grandi banche svizzere hanno informato la Delegazione delle finanze su ideazione, procedure, condotta, gestione e controllo di grandi progetti informatici nelle rispettive aziende. Lo scopo dell'incontro era sapere come grandi progetti informatici nel settore privato sono seguiti, esaminati, diretti, controllati, strutturati, realizzati e se necessario interrotti, in modo da avere dei parametri di riferimento.

Le risposte dei due capi dei reparti informatici hanno confermato i dati già a disposizione della Delegazione delle finanze: la quota di progetti interrotti presso la Confederazione non è più elevata di quella nel settore privato. Solo in rari casi i grandi progetti informatici falliscono per cause tecniche: i fattori di fallimento più frequenti sono il mancato impegno dell'équipe, il sovraccarico del responsabile del progetto, informazioni carenti, poca esperienza, un meccanismo di controllo delle modifiche lacunoso, requisiti, criteri e rischi non definiti o documentati in maniera insufficiente, la mancanza di supporto da parte dei superiori e un basso livello di coinvolgimento delle diverse parti. Il costante rinvio della definizione delle esigenze da parte del committente, la frequente modifica delle esigenze nel bel mezzo del progetto, una forte fluttuazione del personale – soprattutto nelle posizioni chiave e nella fase di implementazione – e la richiesta di maggiori finanziamenti a fronte di esigenze invariate possono essere indizi di un eventuale fallimento di un grande progetto TIC.

Secondo la Delegazione, nell'ideazione di un grande progetto TIC è decisivo ridimensionarne la complessità, difficilmente prevedibile, dividendolo in progetti parziali della durata di due anni circa, allo scadere dei quali devono essere presentati risultati concreti. Le esigenze più incalzanti devono essere affrontate in modo prioritario, importanti funzioni supplementari solo in un secondo momento, mentre è necessario rinunciare completamente a qualsiasi elemento auspicabile. Se il progetto è molto complesso, occorre prendere in considerazione l'eventualità di affidarne la responsabilità direttamente alla segreteria generale del dipartimento e non ad un'unità amministrativa. Per il processo aziendale e per lo sviluppo del software devono essere previsti un responsabile progettuale d'azienda e un responsabile progettuale d'informatica che rendano conto ai superiori, come si è fatto nel programma FISCAL-IT dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC).

Insieme ad una cultura della comunicazione e della fiducia all'insegna dell'apertura, sono determinanti le qualifiche e le esperienze delle persone coinvolte nel progetto. La classificazione salariale delle funzioni chiave dovrebbe reggere il confronto con la concorrenza e il know-how interno all'organizzazione dovrebbe essere sviluppato grazie a formazioni e opportunità di carriera interne. In proporzione, le risorse interne all'Amministrazione devono chiaramente superare il numero di collaboratori IT esterni. Al progetto dovrebbero partecipare solo persone che hanno già dato prova di poter apportare un valido contributo. Queste devono essere completamente esentate dalle attività correnti per poter collaborare alle operazioni, soprattutto quando si tratta di un progetto TIC di grandi dimensioni.

Una questione centrale per la Delegazione delle finanze è quella del reporting continuo e gerarchicamente conforme. In che modo la vigilanza e l'alta vigilanza possono stabilire che i rapporti di monitoraggio, così importanti per la valutazione di un progetto TIC, illustrino la situazione come è realmente e impedire che vengano trasmessi «abbelliti» agli organi competenti? La Delegazione delle finanze ha constatato che nel caso del progetto – poi fallito – INSIEME dell'AFC, la valutazione

dei rischi presentata in alcuni rapporti di controlling destinati ai superiori era, per alcuni aspetti, più positiva di quella a livello progettuale. Se il reporting al committeente è effettuato automaticamente per mezzo dello strumento previsto a questo scopo, le possibilità del capo progetto di influenzare la valutazione del rischio è minore e aumentano le probabilità che i risultati siano indicati in modo più oggettivo. Tuttavia i vari indicatori e una procedura di reporting automatizzata non possono evitare tutti i problemi. È necessaria anche una valutazione indipendente da parte dell'unità amministrativa che ha commissionato il progetto, del dipartimento in veste di organo di gestione superiore e, nel caso di progetti chiave TIC, del Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze terrà conto di questi risultati nella valutazione di progetti TIC della Confederazione di grandi dimensioni.

Personale della Confederazione per progetti TIC

Alla fine del 2013 erano in corso circa 800 progetti TIC presso l'Amministrazione centrale, per un totale di circa 2600 posti di lavoro a tempo pieno (cifre riferite a tutti i fornitori di prestazioni). Sui beneficiari delle prestazioni, invece, la Confederazione dispone attualmente solo di una stima approssimativa concernente l'organico effettivo: mancano infatti dati esaustivi sui responsabili dei sistemi informatici che conducono o sviluppano progetti informatici presso gli uffici federali e che sono responsabili della rispettiva gestione del portafoglio. Ciò significa che agli organi dell'alta vigilanza sulle finanze non hanno a disposizione una base di riferimento precisa per valutare sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo lo sviluppo delle risorse informatiche della Confederazione e per constatare l'eventuale necessità di misure.

Raccomandazione al Consiglio federale: rilevamento completo del personale TIC

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a rilevare in maniera esaustiva i dati relativi al personale TIC della Confederazione entro la metà del 2014 e ad indicarli separatamente per ogni unità amministrativa nel Preventivo 2015 da presentare alle Commissioni delle finanze. A partire dal 2016 il rilevamento e la valutazione devono essere presentati alle Commissioni delle finanze per mezzo di una procedura automatizzata.

Strategia TIC 2012–2015 della Confederazione

A seguito della revisione dell'ordinanza del 9 dicembre 2011¹ sull'informatica (OIAF), il Consiglio federale ha assunto, con effetto al 1° gennaio 2012, la responsabilità strategica generale dell'informatica della Confederazione e ha disciplinato i compiti, nonché le competenze di gestione e direzione dell'impiego delle tecnologie

¹ Ordinanza del 9 dicembre 2011 concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale, OIAF; RS 172.010.58)

dell'informazione e della comunicazione (TIC) in seno all'Amministrazione federale.

I dipartimenti e la Cancelleria federale o le unità amministrative gestiscono l'impiego delle TIC nei loro settori². I direttori dei gruppi e degli uffici sono responsabili della direzione delle unità amministrative loro subordinate e dell'esecuzione dei compiti loro assegnati³. La responsabilità diretta della gestione dell'informatica presso gli uffici, soprattutto delle applicazioni tecniche, spetta ai direttori degli uffici. La gestione dell'informatica, come quella del personale e delle finanze, deve essere recepita come una componente dei compiti di direzione di un ufficio.

La responsabilità centrale della gestione dei servizi standard TIC spetta invece all'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC). I servizi standard TIC sono prestazioni informatiche con funzioni e qualità uguali o analoghe di cui le unità amministrative della Confederazione hanno bisogno e che sono svolte in maniera centralizzata dall'OSIC per tutta l'Amministrazione federale. Quale stato maggiore del Consiglio federale per la realizzazione della strategia TIC della Confederazione e direzione dei servizi standard TIC, l'OSIC svolge una funzione duplice. Entro marzo 2014 il Consiglio federale definisce i seguenti servizi standard TIC: comunicazione dei dati, comunicazione vocale e buroatica, compreso l'*Unified Communication & Collaboration* (UCC)⁴, servizi di elenchi e gestione delle identità e degli accessi.

La Delegazione delle finanze insiste con i quadri superiori dell'Amministrazione federale affinché la responsabilità diretta della gestione dell'informatica nelle singole unità amministrative resti ai direttori di ciascun gruppo o ufficio e la responsabilità diretta della gestione dei servizi standard TIC ai delegati al controllo informatico della Confederazione. Come per la gestione del personale e delle finanze, anche la gestione nel settore dell'informatica deve costituire una componente dei compiti dei direttori di un ufficio, ai quali spetta dunque integralmente.

Istruzioni TIC della Confederazione

Al fine di concretizzare la strategia TIC della Confederazione, il Consiglio federale e il DFF hanno emanato nell'arco di un anno numerose nuove istruzioni e ne hanno rivisto altre⁵. Nell'anno in esame la Delegazione delle finanze le ha analizzate approfonditamente concentrandosi sulla questione se i compiti, le competenze e le responsabilità sono definite in modo chiaro e se il controllo del rispetto e dell'applicazione delle istruzioni da parte della gerarchia sia stato disciplinato in manie-

² Art. 9 cpv. 1 OIAF

³ Art. 45 LOGA

⁴ Integrazione di comunicazione vocale, e-mail, videoconferenza, funzioni di collaborazione nonché archivio in comune.

⁵ Istruzioni del Consiglio federale del 30 novembre 2012 concernenti il controllo strategico TIC, del 27 marzo 2013 concernenti i progetti chiave TIC, del 14 agosto 2013 sulla sicurezza TIC nell'Amministrazione federale, del 13 dicembre 2013 sul portafoglio TIC della Confederazione e del 13 dicembre 2013 sulla conduzione finanziaria nel settore TIC, nonché le istruzioni del DFF del 19 febbraio 2013 sull'attuazione dell'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale (OIAF).

ra sufficiente. Soprattutto in quest'ultimo caso, la Delegazione ha constatato la necessità di intervenire: ha dunque incaricato il CDF di svolgere un esame trasversale e ha rivolto una raccomandazione al Consiglio federale.

Incarico al Controllo federale delle finanze (CDF)

Su incarico della Delegazione delle finanze, nel 2014 e nel 2015 il CDF svolgerà esami trasversali presso gli uffici competenti UPER, UFCL, AFF e OSIC in merito alle istruzioni riguardanti il personale, gli acquisti, le finanze e le TIC. In particolare, esaminerà se le istruzioni contengono sufficienti disposizioni per permetterne il controllo del rispetto e dell'applicazione, come questo compito di controllo viene vissuto nella prassi e dove sussistono ancora lacune nel sistema di controllo.

Raccomandazione al Consiglio federale: istruzioni TIC

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a disciplinare in maniera chiara ed esplicita a chi spetti controllare l'applicazione ed il rispetto delle istruzioni relative all'informatica emanate in materia di TIC e chi invece sia responsabile del reporting. Il CDF valuta l'attuazione della presente raccomandazione alla fine del 2014 nel quadro di una verifica della revisione dell'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale (OIAF) da presentare alla Delegazione delle finanze.

Progetti chiave TIC

Nel quadro della strategia TIC della Confederazione 2012–2015, il Consiglio federale ha emanato istruzioni per progetti chiave TIC alla fine di marzo 2013. Un progetto chiave TIC è un progetto o un programma TIC che, a causa delle risorse (finanziarie e di personale) di cui necessita, nonché dell'importanza strategica, della complessità, delle ripercussioni e dei rischi che comporta richiede una direzione, una gestione, un coordinamento ed un controllo maggiori ad un livello gerarchico superiore.

Il CDF ha la responsabilità di un controllo rigoroso. Le sue analisi si svolgono in modo indipendente e senza la partecipazione operativa ai progetti chiave TIC. Il CDF *non* assume dunque la funzione di un «quality gate», cioè *non* svolge l'esame al termine di una fase progettuale predefinita dal metodo di conduzione dei progetti HERMES 5 e *non* dà *nemmeno* il via alla fase successiva del progetto. Piuttosto determina esso stesso i punti che intende analizzare. I risultati sono utili per i responsabili gerarchici nella conduzione, nella gestione e nel controllo dei progetti chiave TIC e per la Delegazione delle finanze in quanto uno dei numerosi strumenti che servono a sorvegliare i progetti chiave TIC della Confederazione.

La responsabilità della conduzione, della gestione e del controllo dei progetti chiave TIC continua a restare ai superiori gerarchici. I controlli sono svolti all'interno dell'organizzazione progettuale e ad un livello superiore cui spetta la responsabilità del progetto chiave TIC.

Alla metà di aprile 2013 il Consiglio federale ha determinato i primi quattro progetti chiave TIC: il programma FISCAL-IT dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC; cfr. n. 3.6.1), il progetto SNAP-EESSI per lo scambio elettronico dei dati nel settore delle assicurazioni sociali, il programma UCC per la sostituzione

degli impianti di telefonia fissa e la loro integrazione nel settore della burocratica e la gestione dei dati nell'Ufficio federale delle strade (USTRA). La decisione del Consiglio federale in merito a ulteriori progetti importanti per la Confederazione è prevista per la primavera 2014: il numero complessivo auspicato oscilla tra i 10 e i 15 progetti.

La Delegazione delle finanze ha accolto con stupore l'informazione secondo cui, nella scelta dei primi progetti chiave TIC, il Consiglio federale non aveva incluso quelli alimentati con crediti d'armamento o con altri speciali tipi di finanziamento. Infatti, proprio nel settore dei progetti militari informatizzati la Delegazione delle finanze intravede chiaramente l'esigenza di maggiori controlli. Per questo motivo, alla metà del 2013 ha incaricato direttamente il CDF di esaminare più attentamente il progetto FIS FT del DDPS, al fine di determinarne la situazione attuale, analizzarne le cause e trarne insegnamenti da far confluire nel rapporto alla DelFin del 2014 sui risultati (cfr. n. 3.5.1, Informatica DDPS).

Nel contesto dell'esame di progetti chiave TIC da parte del CDF, la Delegazione delle finanze ha constatato ambiguità nella separazione dei ruoli dell'OSIC e del CDF. Ci si è quindi chiesti chi controllasse l'eshaustività degli elenchi dei progetti chiave TIC e in che misura l'OSIC controllasse l'attuazione delle istruzioni e delle indicazioni presso i dipartimenti. La Delegazione delle finanze ritiene senza mezzi termini che sia compito dell'OSIC esaminare l'eshaustività dell'elenco dei progetti chiave TIC e controllare l'applicazione delle istruzioni e indicazioni esistenti presso i dipartimenti.

Raccomandazioni al Consiglio federale: progetti chiave TIC

La Delegazione delle finanze si attende che il Consiglio federale includa tutti i programmi e progetti informatizzati TIC della Confederazione importanti dal punto di vista strategico, impegnativi, complessi e rischiosi – indipendentemente dal tipo di finanziamento, ossia che si tratti di crediti d'armamento, assicurazione contro la disoccupazione, ricerca, cooperazione allo sviluppo, strade nazionali ecc. – nel programma di selezione dei progetti che devono ancora essere decisi, così come nelle riflessioni previste per la primavera 2014. Secondo la Delegazione delle finanze, le informazioni militari classificate non costituiscono un motivo per escludere i progetti finanziati con crediti d'armamento dalla procedura dei progetti chiave TIC. La loro segretezza può essere assicurata con mezzi appropriati.

La Delegazione delle finanze invita inoltre il Consiglio federale a garantire che il competente Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) esamini che le proposte presentate dai dipartimenti e dalle unità amministrative per possibili progetti chiave TIC siano complete e controlli l'applicazione delle istruzioni e delle indicazioni del Consiglio federale presso i dipartimenti.

Crediti separati per la valutazione e la realizzazione di grandi progetti TIC

Per quel che riguarda il finanziamento di grandi progetti TIC della Confederazione, la Delegazione delle finanze si è dichiarata favorevole ad un credito scaglionato accordato dal Parlamento. Analogamente agli acquisti di armamento in seno al DDPS, sarebbe opportuno dapprima chiedere al Parlamento un credito di pianifica-

zione per chiarire di cosa esattamente si abbia bisogno, per definire le prestazioni, per specificare le esigenze, per quantificare i costi e per calcolare la redditività per tutto il tempo di funzionamento. I risultati della fase di chiarimento devono poi essere illustrati in un rapporto da presentare al Parlamento insieme alla proposta di un nuovo credito d'impegno per la fase di realizzazione. Lo scaglionamento dei crediti da parte del Parlamento rafforza il controllo dei fondi. Il Parlamento può approvare la realizzazione di un grande progetto TIC in base ad informazioni più affidabili di quelle a disposizione in precedenza oppure rifiutare un progetto TIC che non corrisponda alle esigenze citate.

Raccomandazione al Consiglio federale: crediti scaglionati per la valutazione e la realizzazione

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a scaglionare in futuro le richieste inoltrate al Parlamento di mezzi finanziari necessari ai grandi progetti TIC: in una prima fase andrà chiesto un credito di pianificazione per determinare il fabbisogno, le prestazioni, le esigenze, i costi e la redditività, e in seguito un credito d'impegno separato per la realizzazione del progetto.

Impostazione ed ulteriore sviluppo della strategia TIC della Confederazione

Alla fine di agosto 2013 e all'inizio del 2014, la Delegazione delle finanze ha discusso con i delegati dell'OSIC, in occasione di alcuni incontri, del ruolo e dell'immagine di sé dell'Organo strategia informatica, dell'avanzare dei lavori di realizzazione della strategia TIC della Confederazione e dell'impostazione datale e del relativo ulteriore sviluppo.

Per quel che riguarda la futura impostazione della strategia TIC, la Delegazione ritiene importante stabilire se le TIC della Confederazione in futuro debbano essere dirette, controllate e gestite in modo centralizzato o meno e in che misura le prestazioni informatiche della Confederazione debbano essere ulteriormente standardizzate.

L'OSIC si è espresso a favore della completa realizzazione e dell'ulteriore sviluppo dell'odierna strategia TIC e contro un cambio fondamentale dell'impostazione, cioè contro una maggiore centralizzazione della responsabilità per le applicazioni tecniche. Nei settori finanze, personale e informatica, l'Amministrazione federale segue il principio «decentralizzare per quanto possibile, centralizzare laddove necessario». Questo principio non è tuttavia ancorato in nessuna base legale. La Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di approfondire la questione nel quadro dell'attuale esame presso l'OSIC. Inoltre ha invitato il Consiglio federale ad esprimere entro la fine di maggio 2014 il proprio parere in merito all'impostazione di fondo della strategia TIC.

Per quel che riguarda l'ulteriore sviluppo della strategia TIC 2012–2015, la Delegazione delle finanze riconosce che è necessario intervenire soprattutto nei settori della direzione dei progetti e degli uffici, nel controlling, nella gestione del portafoglio TIC e nel reporting. Per questo motivo, presenta le raccomandazioni seguenti al Consiglio federale.

Raccomandazioni al Consiglio federale: ulteriore sviluppo nella gestione progettuale

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale, oltre alla costituzione di un pool centrale di responsabili progettuali, di prendere in considerazione la partecipazione di esperti riconosciuti di gestione progettuale cui possa fare appello rapidamente in caso di una carenza di risorse presso il pool di responsabili progettuali⁶ interno alla Confederazione. L'assegnazione di un contratto quadro di questo tipo per interventi su richiesta deve svolgersi in modo trasparente tramite bando di concorso pubblico.

Inoltre la Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale ad affiancare, entro la fine del 2014, alla formazione già esistente di responsabile di programma e di progetto nelle unità amministrative, anche strutture per un diretto scambio di esperienze in tutta la Confederazione tra responsabili di programmi e di progetti, oppure a consolidare le strutture già esistenti.

Raccomandazione al Consiglio federale: ulteriore sviluppo nella direzione degli uffici

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a consolidare, nel corso del 2014, la formazione di direttori di ufficio e a fornire loro strumenti adeguati affinché possano assumere appieno la propria responsabilità gestionale nel settore TIC. A tale scopo, entro la fine del 2015, la metodologia di conduzione dei progetti e la conduzione dell'organizzazione centrale devono essere maggiormente armonizzate e coordinate. Inoltre, la Delegazione delle finanze si aspetta che le direzioni degli uffici, quali mandanti di progetti informatici, riflettano con cura, prima di assegnare il mandato e di dare il via al progetto, allo scopo del nuovo software e che verifichino se, grazie a questo, i processi operativi possono diventare più convenienti.

Raccomandazione al Consiglio federale: ulteriore sviluppo nel controlling TIC

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale ad armonizzare maggiormente le indicazioni e gli strumenti direttivi per i progetti informatici in tutta la Confederazione e soprattutto a prendere in esame l'opportunità di centralizzare il controlling dei progetti chiave TIC (gestione e sorveglianza) presso un organo responsabile, al fine di garantire una conduzione unitaria e professionale dei progetti TIC della Confederazione di importanza strategica.

Secondo l'OSIC, l'obsoleto strumento di management del portafoglio «COCKPIT-TIC» della Confederazione verrà sostituito agli inizi del 2015. Attualmente i dipartimenti e la Cancelleria federale stanno elaborando un nuovo sistema. I progetti con un costo complessivo di più di 400 000 franchi devono figurare nel portafoglio TIC della Confederazione⁷. I dipartimenti che già gestiscono il portafoglio di dati con un

⁶ Alla fine del 2012 il Consiglio nazionale ed il Consiglio degli Stati hanno incaricato il Consiglio federale con due mozioni di contenuto analogo delle Commissioni delle finanze (12.3986 e 12.3987) di istituire quanto prima un gruppo (pool) di responsabili progettuali nel settore dell'informatica. La decisione del Consiglio federale è prevista per la primavera del 2014 sulla costituzione di un pool di questo tipo.

⁷ Istruzioni del Consiglio federale del 13 dicembre 2013 concernenti il portafoglio TIC della Confederazione.

proprio strumento di gestione devono esportare periodicamente i dati necessari nel portafoglio TIC della Confederazione per mezzo di un'interfaccia ad hoc.

Raccomandazione al Consiglio federale: ulteriore sviluppo della gestione del portafoglio TIC

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di dichiarare obbligatoria, entro la fine del 2014, per tutti i dipartimenti la trasposizione completa delle rispettive gestioni del portafoglio nel nuovo sistema di «portfolio-management» e di collegare, entro la fine del 2015, il nuovo sistema agli strumenti di management di portafoglio al fine di garantire la trasposizione e il trattamento dei dati.

Inoltre la Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di esaminare se, in vista di una stretta relazione tra il management progettuale o di programma e l'organizzazione madre e ai sensi di un'ulteriore fase di controllo, sia opportuno allestire una procedura che affidi l'adozione del progetto al dipartimento preposto invece che all'unità amministrativa competente.

Raccomandazione al Consiglio federale: ulteriore sviluppo del reporting al Consiglio federale

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di riesaminare costantemente le indicazioni ed esigenze cui deve rispondere il rendiconto periodico che l'Amministrazione gli consegna nel quadro del controlling strategico TIC e di adeguarle di conseguenza al fine di tener conto delle novità sviluppatesi nella prassi e di disporre delle informazioni necessarie e mirate per la gestione strategica e i compiti di vigilanza.

Sviluppo dell'alta vigilanza parlamentare in materia di finanze nel settore informatico della Confederazione

Il Consiglio federale è responsabile della vigilanza continua e sistematica sull'Amministrazione federale⁸. Quale organo concomitante di alta vigilanza sulle finanze, la Delegazione delle finanze svolge verifiche sistematiche a campione a livello parlamentare. Non è coinvolta né nella vigilanza diretta del Consiglio federale né nella responsabilità e nel controllo gerarchici.

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha esaminato approfonditamente la questione di come strutturare in futuro i propri compiti di alta vigilanza sull'informatica della Confederazione.

Vista la quantità delle applicazioni e dei progetti TIC nell'Amministrazione federale e nell'ottica di un impiego mirato delle risorse limitate a sua disposizione, la Delegazione delle finanze ha deciso di concentrarsi in primo luogo sull'alta vigilanza finanziaria concomitante esercitata sui circa 15 progetti chiave TIC. Per raggiungere questo scopo, si basa soprattutto sui relativi rapporti di verifica, sui rapporti dell'OSIC e del DFF per il Consiglio federale e sui rapporti

⁸ Art. 8 cpv. 3 LOGA

semestrali sullo stato dei lavori redatti in funzione del livello gerarchico che il Consiglio federale o il dipartimento competente presentano alla Delegazione.

Per quanto riguarda il progetto chiave TIC sul programma «FISCAL-IT», la Delegazione delle finanze ha già comunicato al Consiglio federale le proprie esigenze concernenti il rapporto (cfr. n. 3.6.1)⁹. I riassunti dei rapporti sullo stato dei lavori del Consiglio federale relativi a FISCAL-IT sono presentati alle Commissioni delle finanze per le delibere sul consuntivo e sul preventivo annuali.

Per quel che riguarda gli altri progetti chiave TIC, la Delegazione delle finanze ha invitato il Consiglio federale a presentarle una proposta sui criteri in base ai quali intende presentare un rapporto semestrale alla Delegazione. Ricevuta la proposta del Consiglio federale, nel primo semestre del 2014 deciderà in maniera definitiva sulle proprie esigenze in merito al reporting.

A fini di approfondimento, la Delegazione delle finanze si incontrerà con i capi dei dipartimenti competenti e i direttori degli uffici responsabili. Inoltre svolgerà supervisioni in loco presso gli uffici.

Come concordato con il CDF, se la Delegazione ritiene necessari ulteriori chiarimenti o interventi, incaricherà a breve termine il CDF di presentarle un secondo parere, così da poter disporre, per esempio, di valutazione indipendente a livello di rischi maggiori oppure in vista di una richiesta di credito da parte del Consiglio federale.

Nell'ambito delle consultazioni sul preventivo, sui crediti aggiuntivi e sul consuntivo, le sottocommissioni delle Commissioni delle finanze si riuniscono più volte con i direttori di ufficio responsabili della gestione finanziaria e con i delegati dell'Organo strategia informatica interessati. Secondo la Delegazione delle finanze, queste riunioni offrono l'opportunità ideale di analizzare ad intervalli regolari, in presenza dei responsabili, singole applicazioni TIC (uffici) e servizi standard TIC (OSIC) nell'ottica dei rischi finanziari e gestionali. Se vengono constatate carenze, le Commissioni delle finanze sono l'organo meglio attrezzato a reagire rapidamente e, ove necessario, a tagliare i relativi crediti per progetti TIC.

Dal punto di vista della Delegazione delle finanze, una suddivisione dei compiti secondo la quale le spetti la vigilanza concomitante sui progetti chiave TIC e le Commissioni delle finanze si concentrino sulle applicazioni tecniche e sui servizi standard TIC nel quadro della loro vigilanza preventiva e a posteriori, rappresenta una buona opportunità per impostare in maniera più efficace e adeguata l'intera alta vigilanza in materia finanziaria sulle TIC della Confederazione e per invitare ad una maggiore partecipazione i responsabili a livello del Consiglio federale, dei dipartimenti e degli uffici.

⁹ Nel caso di FISCAL-IT, oltre a indicazioni consolidate sugli indici abituali quali costi, crediti, scadenze e risorse, chiede esplicitamente una valutazione generale e indipendente del programma, con un'analisi del rischio da parte del dipartimento corredata da indicazioni sulle misure prese e il relativo stato di attuazione. La Delegazione delle finanze ritiene importante che la valutazione del raggiungimento degli obiettivi (confronto tra la situazione attuale e la situazione auspicata) verta su un esame della qualità delle prestazioni fornite.

Proposta alle Commissioni delle finanze

La Delegazione delle finanze propone alle Commissioni delle finanze di esaminare periodicamente e in modo approfondito i servizi standard TIC (sotto la responsabilità dell'OSIC) e le applicazioni tecniche TIC (sotto la responsabilità della direzione delle singole unità amministrative) nel quadro delle loro consultazioni sul preventivo e sul consuntivo. Raccomanda di chiedere l'elenco completo dei progetti TIC alle segreterie generali responsabili del portafoglio progettuale dipartimentale, prima delle riunioni delle sottocommissioni.

2.3.2 Progetto GEVER Confederazione

Nel 2012 (cfr. rapporto d'attività 2012, n. 2.3.2) la Delegazione delle finanze si era concentrata sull'introduzione della gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale (GEVER), in particolare sulle questioni dell'organizzazione decentralizzata, della mancanza di una visione finanziaria d'insieme, della strategia del prodotto (soluzioni informatiche standardizzate dalla Confederazione) e degli acquisti.

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha spostato la sua attenzione sull'implementazione di GEVER nei tre dipartimenti DFAE, DDPS e DFF – in cui, per vari motivi, non è ancora in uso nessun prodotto standardizzato GEVER – oltre che sulla distribuzione decentralizzata dei compiti, delle competenze e delle responsabilità dell'organizzazione subentrante GEVER e su diverse questioni relative agli acquisti.

Al fine di evitare la dipendenza da un unico fornitore, nel 2008 il Consiglio federale aveva incaricato il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) di trovare una seconda soluzione standardizzata, oltre al prodotto GEVER utilizzato fino ad allora (Fabasoft eGov-Suite CH). A giugno 2011 un programma sviluppato all'interno dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) e basato su Microsoft Sharepoint (GEVER Office) è stato standardizzato quale secondo prodotto. Alla fine del 2011 l'UFIT ne ha interrotto lo sviluppo soprattutto per considerazioni di carattere economico. Solo poche unità amministrative, soprattutto il DFF, lo hanno implementato. Da allora, Fabasoft eGov-Suite CH è di fatto l'unico prodotto GEVER in uso nell'Amministrazione federale centrale.

Nell'autunno 2012 l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) ha espresso dubbi sulla situazione giuridica degli acquisti per quel che riguarda la soluzione standard di Fabasoft. La Cancelleria federale ha quindi ordinato di elaborare una perizia giuridica per chiarire se, dal punto di vista del diritto sugli acquisti pubblici, fosse possibile acquistare ulteriori licenze con le relative prestazioni di manutenzione oppure se il contratto quadro esistente con Fabasoft dovesse essere messo nuovamente a concorso. Agli inizi di aprile 2013, la Delegazione delle finanze si è occupata della perizia chiesta dalla Cancelleria federale e ha constatato l'urgente necessità di un intervento da parte dell'alta vigilanza.

Alla fine di maggio 2013, la sottodelegazione competente ha condotto colloqui, su incarico della Delegazione delle finanze, con i segretari generali del DFAE e del DFF, la segretaria generale del DDPS, i direttori degli uffici specializzati UFCL e

UFIT, i delegati dell'OSIC, un rappresentante della Cancelleria federale e gli ex-delegati del programma GEVER Confederazione; ha così potuto constatare che gli interessi dei dipartimenti che già utilizzano il prodotto GEVER di Fabasoft, di quelli che prevedevano di introdurlo entro la fine del 2015 e della Cancelleria federale, cui è affidato il coordinamento generale, divergevano in modo sostanziale su alcuni punti. Questo stato di cose ostacolava un accordo all'interno della Conferenza dei segretari generali (CSG) sulla strategia da seguire in merito ai prodotti. Grazie ai risultati raccolti durante gli incontri, agli inizi di giugno 2013 la Delegazione delle finanze ha presentato quattro raccomandazioni al Consiglio federale (cfr. più avanti).

A metà settembre 2013, nel quadro delle visite informative condotte su base annuale, la Cancelleria della Confederazione ha informato la sottodelegazione del proprio parere nei confronti delle raccomandazioni, degli sviluppi degli intensi incontri tra la Cancelleria federale e la CSG nonché dell'orizzonte temporale della propria proposta al Consiglio federale. La sottodelegazione le ha confermato la richiesta di centralizzare la gestione e i crediti.

Alla fine di novembre 2013 il Consiglio federale ha preso alcune decisioni fondamentali concernenti GEVER e, a metà gennaio 2014, ha espresso in forma scritta il proprio parere alla Delegazione delle finanze riguardo alle sue raccomandazioni.

Raccomandazione 1: bandi di concorso secondo il diritto sugli acquisti pubblici

La Delegazione delle finanze ha raccomandato al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di chiedere all'UFIT di sviluppare a medio termine una soluzione GEVER interna all'Amministrazione, al fine di ridurre i rischi per la Confederazione connessi a un nuovo bando di concorso per prodotti GEVER conforme alle disposizioni dell'OMC.

Secondo la perizia redatta su incarico della Cancelleria federale, l'unico prodotto standard attuale GEVER di Fabasoft utilizzato in quattro dipartimenti deve essere sottoposto nuovamente ad un bando di concorso conforme alle disposizioni dell'OMC. Le licenze e le prestazioni necessarie per un prodotto GEVER standardizzato per i dipartimenti che non utilizzano ancora prodotti, neanche standardizzati, non possono essere fornite nell'ambito dei contratti quadro esistenti. Inoltre, sussiste il rischio che i dipartimenti che oggi lavorano con il prodotto di Fabasoft ne debbano introdurre un altro se un fornitore diverso dovesse aggiudicarsi il bando di concorso OMC. Per la Confederazione il passaggio da un prodotto all'altro sarebbe legato a costi elevati. La Delegazione delle finanze è perciò favorevole al riesame della strategia del prodotto e a una strategia basata su più prodotti, come proposto dalla CSG. Inoltre ha suggerito di prendere in considerazione anche l'opzione di un programma proprio interno alla Confederazione. Gioverebbe anche al rapporto costibenefici se tutta l'Amministrazione federale utilizzasse un prodotto di questo tipo.

Nel parere espresso il Consiglio federale ha indicato che la scelta era caduta sulla strategia basata su due prodotti standardizzati per la gestione elettronica degli affari della Confederazione. L'attuale impiego di tutti i prodotti GEVER nell'intera Amministrazione centrale sarà garantito durante un periodo di transizione fino al bando di concorso OMC, alla valutazione e all'implementazione di due prodotti GEVER standardizzati, nell'ambito di un'aggiudicazione mediante trattativa privata ai sensi dell'articolo 13 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici¹⁰.

¹⁰ RS 172.056.11

Per quel che riguarda lo sviluppo di un prodotto GEVER interno alla Confederazione, il Consiglio federale ritiene più indicato realizzare la strategia basata sui due prodotti, così come è stata decisa, per mezzo di prodotti GEVER acquistati sul mercato. Inoltre nei principi di base della strategia TIC della Confederazione 2012–2015 ha confermato che l'acquisto di software già esistenti sul mercato ha la priorità rispetto ad uno sviluppo di software proprio.

Raccomandazione 2: responsabilità centrale della conduzione e del controllo

La Delegazione delle finanze ha raccomandato al Consiglio federale di esaminare la questione della conduzione e del controllo di GEVER e di prevedere una soluzione in grado di garantire che il progetto venga svolto in maniera rigorosa e che i compiti, le competenze decisionali e le responsabilità corrispondano a quanto stabilito.

Data la peculiare trasversalità dipartimentale del progetto, la Delegazione delle finanze è convinta che, per poter proseguire con l'implementazione di GEVER GEVER, sia necessario centralizzare la gestione. Un organo e una persona appositamente designati devono indicare l'impostazione, disporre della visione d'insieme ed essere responsabili delle decisioni. Il filo conduttore deve essere l'interesse generale della Confederazione e non quello del singolo dipartimento o di un ufficio specializzato. Per poter concretizzare questo piano, dovranno ovviamente disporre delle relative competenze. Un mero compito di coordinamento senza la facoltà di emettere istruzioni o decisioni, come è stato affidato alla Cancelleria federale nell'ordinanza GEVER¹¹, non può apportare i risultati auspicati, dati i diversi interessi dei singoli dipartimenti. Per la Delegazione delle finanze è di importanza decisiva che l'Esecutivo al completo mostri l'assoluta volontà di implementare GEVER con successo, anche se l'ordinanza non gliene assegna la competenza.

Nel parere espresso il Consiglio federale ha affermato che la Cancelleria della Confederazione è stata designata come mandante (organo centrale) per l'acquisto dei due prodotti standardizzati. Secondo il Consiglio federale, la responsabilità del progetto e le corrispondenti competenze sono dunque disciplinate in modo chiaro.

Raccomandazione 3: gestione del credito d'impegno

La Delegazione delle finanze ha raccomandato al Consiglio federale di proporre al Parlamento un credito d'impegno ai sensi dell'articolo 21 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC) per l'implementazione di GEVER nel DDPS, nel DFF e nel DFAE (compresa la rete planetaria esterna) e di trasferire la responsabilità dei crediti ad un organo centrale. Per quel che riguarda i costi, ha chiesto che questi vengano rilevati in modo preciso e trasparente al fine di poter fornire in ogni momento alle Camere informazioni dettagliate sulle spese sostenute.

Un credito d'impegno permette al Parlamento di controllare più agevolmente i mezzi finanziari, di seguirne lo sviluppo senza ombre di dubbio e di mantenere la visione d'insieme sui mezzi impiegati. Inoltre permette un controllo preciso della situazione e delle somme già versate e ne facilita il controllo. Se affiancato da una gestione centrale, questo sistema può impedire che un progetto destinato a tutta la Confederazione possa fallire perché singoli dipartimenti hanno destinato le risorse disponibili ad altri settori, seppur con ragioni senz'altro comprensibili.

¹¹ RS 172.010.441

Per le fasi progettuali dell'acquisto di prodotti GEVER (bando di concorso OMC, valutazione, aggiudicazione) e della successiva realizzazione (adeguamento dei prodotti allo standard federale, standardizzazione), il Consiglio federale ha deciso a metà novembre 2013 di trasferire i mezzi finanziari dai budget dei dipartimenti alla Cancelleria federale. Quest'ultima, in veste di organo centrale (committente) deve poter disporre delle risorse per l'acquisto e la realizzazione dei prodotti GEVER. Stando a quanto dato da sapere finora, le spese per l'acquisto e la realizzazione ammontano a 6 milioni di franchi: dunque le condizioni per un credito d'impegno non sono soddisfatte. L'implementazione nei dipartimenti sarà realizzata nel quadro di progetti specifici e dei budget a disposizione. La conduzione centrale di quest'ultima fase dell'implementazione deve essere garantita con periodici resoconti dipartimentali da presentare al comitato direttivo e con un rapporto annuo al Consiglio federale. Secondo la Delegazione delle finanze, 6 milioni di franchi coprono in ogni caso solo i costi per l'acquisto, senza la manutenzione e l'esercizio. Se se ne tiene conto, la soglia contributiva di 10 milioni di franchi prevista dall'articolo 11 OFC viene superata.

Raccomandazione 4: impiego di GEVER su tutto il territorio e soddisfazione degli utenti

Per considerazioni di economicità, la Delegazione delle finanze ha raccomandato al Consiglio federale di limitare l'impiego di GEVER ai posti di lavoro che devono assolutamente averlo e – se necessario – di analizzare criticamente le relative basi legali, ad esempio per quel che riguarda la tracciabilità dell'attività amministrativa.

Secondo la Delegazione delle finanze, una gestione elettronica degli affari riveste un ruolo importante e risponde alle esigenze di un'amministrazione moderna. Tuttavia, ciò non dispensa il Consiglio federale e l'Amministrazione dal compito di esaminare criticamente, dal punto di vista di un impiego efficace e parsimonioso dei mezzi, se ogni posto di lavoro debba avere accesso a GEVER. Visto il costo delle licenze, è il caso di analizzare se è davvero necessario dotare tutte le rappresentanze estere del DFAE.

La Delegazione delle finanze è convinta che GEVER possa essere impiegato al meglio solo se gli utenti ne sono soddisfatti in tutti i dipartimenti. Ha dunque invitato il Consiglio federale a tenere nella dovuta considerazione questo aspetto. Se l'utente deve sprecare molto tempo per funzioni superflue, il livello di soddisfazione scema a scapito dell'utilità del sistema, ad esempio quando l'archivio cartaceo non diminuisce o i dossier non sono gestiti in maniera efficace. Andrebbe così perso un enorme potenziale di risparmio.

Nel parere espresso il Consiglio federale ritiene che le basi legali esistenti, in particolare l'ordinanza GEVER, siano adeguate. Un aumento dell'efficienza con il sistema GEVER viene raggiunto solo se tutti gli impiegati della Confederazione possono accedere alle rispettive applicazioni e dunque non sono necessari doppioni delle pratiche. Il Consiglio federale insiste affinché l'impiego di GEVER sia esteso a tutta la Confederazione.

La Delegazione delle finanze giudica positivo che il Consiglio federale abbia definito chiaramente che la Cancelleria della Confederazione è la persona responsabile per le fasi future, ma per ragioni di efficienza lo invita a riesamina-
--

re l'effettiva necessità di installare GEVER presso tutte le postazioni di lavoro. Inoltre chiede che GEVER sia definito quale servizio TIC standard. Infine ritiene difficilmente comprensibile che il Consiglio federale non intenda chiedere un credito d'impegno per questo progetto significativo.

2.3.3 Procedura di aggiudicazione della Confederazione

La Delegazione delle finanze si occupa da anni di determinati aspetti degli acquisti pubblici della Confederazione e della prassi dell'assegnazione di mandati presso l'Amministrazione federale (cfr. rapporto d'attività 2010, n. 2.3.3 e 2.3.4, rapporto d'attività 2011, n. 2.3.2 e rapporto d'attività 2012, n. 2.3.3). Nell'ambito dell'alta vigilanza affidatale, valuta se e quando il Consiglio federale svolge la propria funzione di vigilanza sull'Amministrazione federale. L'alta vigilanza parlamentare segue un approccio selettivo, funzionale ai rischi individuati e a priorità prestabilite. Quale massima autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione, il Consiglio federale è responsabile della vigilanza diretta e può emanare istruzioni indirizzate all'Amministrazione. Il lato operativo spetta alle unità amministrative competenti e alle rispettive direzioni (cfr. n. 1.2 del presente rapporto).

La Delegazione delle finanze si occupa degli acquisti pubblici della Confederazione soprattutto nell'ottica finanziaria, strategica e di continuità nel tempo. Ritiene estremamente importante che, durante le assegnazioni svolte dalle singole unità amministrative, siano rigorosamente rispettate le disposizioni sugli acquisti pubblici della Confederazione, al fine di sostenere un impiego parsimonioso e vantaggioso dei mezzi finanziari federali. Inoltre, valuta l'opportunità degli strumenti di vigilanza, controllo e gestione nonché le istruzioni del Consiglio federale e dei dipartimenti, il loro rispetto, controllo e la loro attuazione. Per la Delegazione delle finanze è fondamentale imparare dagli errori del passato.

Revisione del diritto sugli acquisti della Confederazione

Attualmente l'Amministrazione sta preparando il recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale della revisione delle disposizioni dell'accordo dell'OMC sugli appalti pubblici. L'UFCL ritiene di poter presentare al Consiglio federale un primo progetto di revisione della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub) entro la fine del 2014.

Tenendo presente questa revisione, a giugno 2013 la Delegazione delle finanze ha presentato tre raccomandazioni al Consiglio federale, in cui suggerisce di creare, nel quadro di un controlling interdipartimentale degli acquisti, uno strumento adeguato per sanzionare i fornitori che non rispettano le condizioni e che, dopo svariati solleciti per richiamarli al rispetto degli obblighi contrattuali (p. es. qualità e scadenze), devono essere segnalati e resi noti agli organi di aggiudicazione della Confederazione.

Inoltre gli ha consigliato di estendere l'impiego della piattaforma internet SIMAP anche a contratti con un volume superiore ai 50 000 franchi (cioè con un valore soglia inferiore a quelli stabiliti all'art. 6 LAPub) e di proporre in merito una base legale nel quadro della revisione in corso del diritto sugli acquisti pubblici. In questo modo, sarebbe possibile aumentare la trasparenza dei costi e individuare più facil-

mente i cosiddetti «fornitori di corte» e le aggiudicazioni assegnate sistematicamente al medesimo fornitore.

Infine, gli raccomanda di fissare in una legge (LAPub) il diritto del Controllo federale delle finanze (CDF) di consultare tutte le aggiudicazioni in situazioni di monopolio, a prescindere dall'eccezione dell'accordo prevista attualmente all'articolo 5 capoverso 1 OAPub. La legge dovrebbe anche prescrivere i criteri da seguire nel correggere il prezzo se, nel quadro di un esame, dovessero essere constatati abusi o errori di calcolo.

Il capo del DFF ha confermato che un gruppo di lavoro, composto di rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione, sta esaminando la richiesta della Delegazione delle finanze di introdurre ulteriori sanzioni. La Delegazione delle finanze attende il parere del Consiglio federale in merito alle raccomandazioni che ha espresso nel quadro dell'avvio della procedura di consultazione sulla revisione LAPub.

Nell'ambito di un incontro con il direttore dell'UFCL agli inizi di febbraio, la Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che l'Ufficio ritiene troppo oneroso (in termini di quantità di dati) e problematico (dal punto di vista procedurale a causa delle possibilità di ricorso) pubblicare nel SIMAP aggiudicazioni di importo superiore a 50 000 franchi. In collaborazione con il CDF, l'UFCL prenderà in esame l'eventualità di pubblicare le aggiudicazioni in altro modo (p. es. sul sito web della Commissione degli acquisti della Confederazione).

Condizioni commerciali generali della Confederazione

La Delegazione delle finanze si è occupata in maniera approfondita delle Condizioni generali (CG) per contratti d'appalto nel settore informatico e la manutenzione di determinati software nella seconda metà del periodo in esame. Partendo da singoli casi di progetti informatici che hanno dovuto essere interrotti o per i quali si era prossimi ad un'aggiudicazione mediante trattativa privata, la Delegazione si è concentrata soprattutto sulle disposizioni in vigore concernenti la garanzia e la responsabilità dei fornitori. Per quel che riguarda le pene convenzionali stabilite tra le parti contraenti, la Delegazione si è chiesta perché la loro entità fosse stata in parte limitata nelle Condizioni generali e perché fosse diversa da quella vigente nell'economia privata. Ha invitato il capo del DFF a presentare un rapporto sulle regolamentazioni riguardanti la garanzia, la responsabilità e le pene convenzionali nelle diverse CG¹² della Confederazione, un esame trasversale di queste regolamentazioni, un confronto con il Codice delle obbligazioni (CO) e il previsto adeguamento delle CG.

Alla luce del rapporto dettagliato presentatole, la Delegazione ha concluso che nelle CG esistono solo rare deroghe rispetto al CO:

- la limitazione del risarcimento a 1 milione di franchi è applicata solo in caso di danno causato da negligenza lieve. Negli altri casi si deve risarcire il danno causato effettivamente, cioè in modo provato. Il tetto massimo è stato stabilito in base alle esperienze raccolte, in modo tale da coprire i danni che vengono causati nella maggior parte dei casi. Questa soluzione ha trovato l'approvazione anche della PMI poiché permette assicurazioni con premi modici evitando un'inutile spirale dei prezzi.

¹² CG per contratti d'appalto nel settore informatico e la manutenzione di software individuali, CG di contratto per l'acquisto di beni, CG di contratto per le commesse di servizi, CG della Confederazione per i contratti di ricerca e CG per servizi di costruzione.

- Le disposizioni previste nelle clausole che riguardano il diritto di garanzia e la libertà di scelta in caso di inadempimento corrispondono sia a quanto previsto nel CO sia alle consuetudini del settore. Attualmente si sta esaminando tra l'altro se la durata della garanzia debba essere estesa da 12 a 24 mesi (analogamente al CO).
- Contrariamente a quanto previsto dall'articolo 161 CO, il pagamento di una pena convenzionale da parte del fornitore è dovuto, secondo tutte le CG riviste, solo se può essergli imputata la colpa. Una pena convenzionale può essere fatta valere soltanto quando l'Amministrazione federale ha soddisfatto gli obblighi di collaborare. La regola secondo cui il pagamento di una pena condizionale non esenta dall'adempimento o dal rispetto degli obblighi contrattuali è più rigorosa di quella prevista all'articolo 160 capoverso 1 CO. Questa maggiore rigidità, peraltro lecita, tiene conto del fatto che l'Amministrazione federale preferisce che vengano rispettati i contratti piuttosto che vengano pagate le sanzioni. Il tetto massimo delle pene convenzionali previste per il mancato rispetto degli obblighi di segretezza, di sicurezza sul lavoro e di parità di trattamento è fissato a 50 000 franchi in tutte le CG. Si è rinunciato ad aumentarlo in considerazione dell'elevato numero di PMI attive nel settore IT. Se nel singolo caso è opportuno aumentarlo, questa condizione può essere inclusa nel contratto.

Le CG per le prestazioni informatiche sono state sottoposte a revisione totale dal 2005 e sono state poste in vigore ad ottobre 2010 dalla Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA). La loro applicazione è sottoposta a un continuo monitoraggio da parte di un comitato tecnico della CA.

Le CG della Confederazione per l'acquisto di beni e quelle per le commesse di servizi sono rimaste praticamente invariate dal 2001. Nel 2013 la durata della garanzia è stata adeguata alle nuove disposizioni legali. A giugno 2013, la CA ha deciso di sottoporre queste due CG ad un esame con relativa revisione.

Controllo degli acquisti

Dopo che la Delegazione delle finanze aveva insistito perché venisse implementato un controllo degli acquisti al livello del Consiglio federale, alla fine del 2012 il Collegio governativo ha approvato un piano interdipartimentale per sorvegliare e gestire gli acquisti pubblici. Dal 1° gennaio 2013 è in vigore la revisione dell'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub), che disciplina i compiti e le competenze nel settore degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale.

Il Consiglio federale è responsabile del controlling ai livelli superiori. Basandosi sul rendiconto del pertinente gruppo di lavoro interdipartimentale gestito dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), la Conferenza dei segretari generali (CSG) elabora raccomandazioni, indirizzate al Consiglio federale, in materia di controllo gestionale degli acquisti. La CSG non approva dunque il rapporto dell'UFCL da presentare al Consiglio federale, bensì la richiesta del gruppo di lavoro. La procedura odierna non garantisce dunque che il Consiglio federale possa dibattere le raccomandazioni formulate dall'UFCL.

I servizi centrali d'acquisto (aggruppamento armasuisse, Ufficio federale delle strade, UFCL e Centrale viaggi della Confederazione) inoltrano all'UFCL le necessarie valutazioni consolidate. Il controllo degli acquisti include la gestione dei con-

tratti della Confederazione, la statistica dei pagamenti degli acquisti e il monitoraggio degli acquisti sostenibili (art. 6–8 Org-OAPub). La statistica viene rilevata dal 2009 e i dati vengono pubblicati ogni anno. La gestione dei contratti della Confederazione è stata introdotta nella metà dei dipartimenti (DATEC, DFI, DFF e parte del DDPS); entro la fine del 2015 si prevede di concludere la procedura in modo da permettere di effettuare, a partire dal 2016, una prima valutazione completa di tutti i dati rilevati.

All'inizio di maggio 2013 il Consiglio federale ha disciplinato l'accesso ai documenti del controllo degli acquisti nel quadro della legge sulla trasparenza e a metà settembre 2013 ha preso atto del primo rapporto sul controllo degli acquisti basato sulle cifre dell'anno precedente. Nel 2012, l'Amministrazione centrale ha acquistato prestazioni per quasi 5,4 miliardi di franchi, il 90 per cento dei quali si ripartiscono su tre dipartimenti, il DDPS (2,5 mia.), il DATEC (1,3 mia.) e il DFF (0,9 mia.). La maggior parte dei fondi è andata ai Cantoni di Berna (24 %), di Zurigo (16 %) e Lucerna (14 %) per la loro vicinanza all'infrastruttura della Confederazione e l'elevata quota della RUAG. Il 5,6 per cento (300 mio.) è confluito in ditte estere, una buona metà delle quali si trova in Germania.

Prendendo atto del primo rapporto sul controllo, il Consiglio federale ha deciso diverse misure per l'insieme dell'Amministrazione federale. Ogni organo incaricato degli acquisti deve disporre di collaboratori qualificati in materia di acquisti pubblici. I dipartimenti e la Cancelleria federale assicurano nei rispettivi settori che le procedure e le competenze in materia di acquisti siano regolamentate.

Agli inizi di febbraio 2014 la Delegazione delle finanze ha discusso con il direttore dell'UFCL della questione fondamentale delle procedure e delle competenze nel settore degli acquisti e ha potuto constatare che tanto le procedure quanto le competenze e le responsabilità sono disciplinate in modo chiaro e preciso e documentate in maniera tale da poter essere rielaborate. Ad esempio le autorizzazioni devono essere date da due persone di diverso livello gerarchico, le aggiudicazioni che superano il valore di soglia sono controllate da un giurista e quelle superiori ai 750 000 franchi devono essere approvate dalla direzione. Determinate competenze vengono delegate agli uffici; al momento esistono 47 deleghe, la maggior parte delle quali vertono su acquisti inferiori al valore di soglia. Le due deleghe alla SECO sono state ritirate non appena reso noto il caso di corruzione.

In ogni caso la Delegazione delle finanze ritiene necessario migliorare i controlli in tutta la procedura degli acquisti della Confederazione. La Delegazione lamenta il fatto che l'Ufficio non possa svolgere il compito impostogli dalla Org-OAPub di controllare l'esecuzione delle pertinenti istruzioni per le delegazioni con competenze in materia di acquisto presso i dipartimenti perché non ha a disposizione risorse sufficienti. Anche la collaborazione con il CDF deve essere migliorata. Per questo motivo la Delegazione delle finanze ha sostenuto l'intenzione dell'UFCL e del CDF di avviare incontri a tale proposito. Nel frattempo il primo ha già avuto luogo ed è stato incentrato tra l'altro su un eventuale raffronto di dati per l'installazione di un sistema d'allarme, su uno scambio di rapporti di verifica del CDF e di segnalazioni dell'UFCL, su una subordinazione della concessione da parte della Delegazione di competenze in materia di acquisti a determinate condizioni nei relativi uffici federali nonché sulla pubblicazione di aggiudicazioni d'importo superiore a 50 000 franchi. Alla metà di maggio 2014 il CDF informerà la Delegazione delle finanze in merito ai risultati di questi incontri.

Aggiudicazioni della Confederazione senza bando superiori ai valori soglia

Su incarico della Delegazione delle finanze, il Consiglio federale e i dipartimenti procedono dal 2009 alla rilevazione delle aggiudicazioni senza bando superiori ai valori soglia. Le relative analisi, che raggruppano i dati a livello dipartimentale, sono poi trasmesse alla Delegazione. La rilevazione del 2012 mostra che i due motivi di gran lunga più ricorrenti nelle aggiudicazioni senza bando superiori ai valori soglia sono soprattutto la protezione della proprietà intellettuale e gli acquisti effettuati in base ad una commessa precedente (art. 13 cpv. 1 OAPub) che rientrano nelle categorie delle peculiarità tecniche. Dal 2009 è aumentata la quota delle aggiudicazioni mediante trattativa privata, motivate per iscritto e controllate dal punto di vista giuridico. Al contempo sono diminuiti il volume e il numero delle aggiudicazioni mediante trattativa privata. In relazione al volume complessivo è aumentato il numero di aggiudicazioni in cui l'analisi della redditività è documentata, nonostante sia ancora assolutamente troppo basso per permettere all'alta vigilanza finanziaria una valutazione in base al criterio dell'economicità di cui all'articolo 26 capoverso 3 della legge sul Parlamento.

Nonostante le unità amministrative prestino ormai maggiore attenzione alla questione, secondo la Delegazione delle finanze il Consiglio federale deve continuare a imporre, nei bandi di concorso dell'Amministrazione federale, gli obiettivi previsti nel diritto sugli acquisti pubblici e riguardanti la maggiore trasparenza e il rispetto dei principi della concorrenza. Soprattutto dato che le aggiudicazioni della Confederazione possono essere valutate in modo automatico e dettagliato solo con l'attuazione della gestione dei contratti della Confederazione a partire dal 2017 (per il 2016), la Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale di rilevare le aggiudicazioni mediante trattativa privata per il 2013, il 2014 e il 2015. Il caso di corruzione nella SECO reso noto alla fine di gennaio 2014 mostra molto chiaramente che la richiesta di trasparenza non è immotivata.

Anche il sistema di pagamento delle casse di disoccupazione (SPAD) della SECO mostra quanto sia delicata l'aggiudicazione mediante trattativa privata. Già nel 2012 la Delegazione delle finanze si era occupata dell'argomento in un rapporto e aveva chiesto al DEFR a sua volta un rapporto sulla prevista aggiudicazione della manutenzione e dell'ulteriore sviluppo di questo sistema. I motivi adottati dal DEFR per questo modo di procedere non riescono tuttora a convincere la Delegazione delle finanze, nonostante le informazioni complementari ricevute durante un incontro con il capo del Dipartimento. La SECO intende mettere a concorso l'ulteriore sviluppo del sistema al momento opportuno in una procedura OMC aperta. L'aggiudicazione della manutenzione e dell'ulteriore sviluppo degli attuali sistemi mediante trattativa privata viene tuttavia motivata adducendo che l'attuale committente dispone delle qualifiche migliori. Dietro suggerimento della CdF-N, la Delegazione delle finanze ha deciso di incaricare il CDF di esaminare ancora una volta questa applicazione. L'esame è previsto per la primavera 2014 e verterà soprattutto sulla gestione qualitativa nonché sulla rispondenza dell'applicazione alle funzionalità previste. La Delegazione delle finanze si occuperà a tempo debito e in maniera approfondita dei risultati di questa analisi.

La Delegazione delle finanze ritiene che le disposizioni del diritto sugli acquisti della Confederazione debbano essere rigorosamente rispettate al fine di promuovere l'uso adeguato, parsimonioso e proficuo dei mezzi federali. Per quel che riguarda il controlling, ritiene opportune le procedure e le competenze nell'ufficio specializzato, ma è necessario migliorare i controlli nelle procedure di acquisto della Confederazione. Invita il Consiglio federale a tenere conto delle sue raccomandazioni concernenti le sanzioni dei fornitori che non si attengono alle condizioni negoziate, la pubblicazione di mandati e il diritto di consultazione del Controllo federale delle finanze nel quadro della revisione delle disposizioni in materia di acquisti pubblici. Inoltre diversi recenti casi di aggiudicazione mediante trattativa privata mostrano la massima importanza di una migliore trasparenza e dell'introduzione tempestiva di una gestione integrale dei contratti.

2.3.4 Valutazione generale delle risorse nel settore TIC

Con l'entrata in vigore dell'ordinanza riveduta sull'informatica nell'Amministrazione federale (OIAF), il 1° gennaio 2012, il Consiglio federale ha assunto la responsabilità strategica integrale delle TIC nell'Amministrazione centrale. A giugno 2012 ha deciso nuove norme per la pianificazione e il preventivo nel settore TIC. Qualora il tetto massimo di spesa dipartimentale per il finanziamento dei progetti informatici non fosse sufficiente, il dipartimento competente inoltra una domanda per mezzi supplementari entro la fine di aprile. Il Consiglio federale si limita a prendere atto di tali domande durante l'anno. Nel quadro della valutazione generale delle risorse TIC, a giugno di ogni anno il DFF presenta al Consiglio federale una panoramica delle domande dipartimentali che comprende, se necessario, anche una proposta di priorità dell'OSIC. Questo modo di procedere corrisponde fondamentalmente a quello della valutazione generale delle risorse nel settore del personale (cfr. n. 2.1.3). In tal modo, in base ad una visione d'insieme e con conoscenza dello stato delle finanze della Confederazione, il Consiglio federale può decidere anche per il settore TIC in merito ai mezzi supplementari chiesti dai dipartimenti, tenendo conto del preventivo per l'anno corrispondente e della pianificazione finanziaria.

A giugno 2013 il Consiglio federale ha deciso per la prima volta nel quadro della valutazione generale in merito all'assegnazione di mezzi TIC supplementari sulla base di una proposta di priorità concordata tra l'OSIS e il DFF. L'entità dei mezzi chiesti superava i crediti a disposizione. L'OSIS ha dunque preso ulteriori misure: ad esempio svariati progetti TIC sono stati prolungati e sono state cercate altre possibilità di finanziamento (ad es. dalle riserve generali GEMAP). Nel complesso il Consiglio federale ha approvato 16 proposte per un totale di 96,4 milioni di franchi di mezzi supplementari TIC per gli anni 2014–2017.

In una prima valutazione la Delegazione delle finanze ritiene positivo il nuovo modo di procedere nell'assegnazione di risorse nel settore TIC. L'OSIS si occuperà di analizzare le esperienze fatte con la nuova procedura di richiesta di mezzi supplementari TIC ed esaminerà le possibilità di migliorarla insieme al DFF. La Delegazione delle finanze, da parte sua, seguirà con attenzione gli sviluppi in questo dispendioso settore.

3 Priorità secondo i dipartimenti

3.1 Autorità e tribunali

3.1.1 Scambio di informazioni con la Cancelleria federale

Nell'autunno 2013 si è tenuto il consueto scambio di informazioni annuale tra la sottodelegazione 1 e la Cancelleria federale. Al centro dei colloqui vi è stato il progetto GEVER, e in particolare la questione della gestione centralizzata del progetto nonché le divergenze di opinione tra la Cancelleria federale e i dipartimenti quanto a chi dovrebbe indire il bando di concorso OMC per un secondo prodotto standard (cfr. n. 2.3.2 del presente rapporto).

Si è inoltre discusso della collaborazione tra la Delegazione delle finanze e la Cancelleria federale, dell'attuazione della revisione della LOGA, della modifica della legge sulle pubblicazioni ufficiali e del portafoglio di progetti della Cancelleria federale (quadro generale dei progetti in corso, gestione del rischio e acquisti relativi a progetti). La Delegazione delle finanze non ha ulteriori osservazioni al riguardo.

La Delegazione delle finanze ha invece ritenuto opportuno discutere in modo più approfondito l'integrazione nell'organigramma della Cancelleria federale (CaF) dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT). I crediti iscritti nel preventivo annuale alla voce IFPDT rientrano nel settore contabile 104 CaF, dove figurano però quali crediti a sé stanti in un settore creditizio a parte. Lo scorso anno si è discusso della possibilità di prevedere un settore contabile separato (con numero di centro servizi proprio) per l'IFPDT. L'AFF, interpellata al riguardo, ha tuttavia sconsigliato questa soluzione, adducendo che comporterebbe spese di gestione annue comprese tra 100 000 e 150 000 franchi. Secondo l'AFF, questi costi supplementari non sarebbero compensati da un valore aggiunto di portata equivalente. La Cancelleria federale, dal canto suo, ritiene che la soluzione attuale sia sufficientemente adeguata. La Delegazione delle finanze ha pertanto deciso di archiviare questo punto, informandone comunque le Commissioni delle finanze, e di lasciare a queste ultime la scelta di riprendere in mano la questione, se del caso, nell'ambito dell'impostazione del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale.

3.2 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

3.2.1 Finanziamenti a favore della Ginevra internazionale

Questo oggetto, che la Delegazione delle finanze segue ormai da alcuni anni (cfr. rapporto d'attività 2012, n. 3.2.3), è stato affrontato a titolo di tematica prioritaria nell'anno in rassegna. A fine giugno 2013, la sottodelegazione 3 si è recata in visita alla FIPOI, a Ginevra, per farsi un quadro generale del futuro fabbisogno di finanziamento nel settore immobiliare e in quello della sicurezza della Ginevra internazionale. Poco prima, il Consiglio federale aveva adottato la decisione di principio di entrare nel merito dei prestiti destinati alla Ginevra internazionale che verrebbero concessi alla FIPOI per progetti di ristrutturazione di beni immobili. Considerato che, sinora, il Consiglio federale si era opposto al finanziamento di simili progetti, questa decisione rappresenta un cambiamento di rotta, da interpretarsi alla luce delle

nuove circostanze dovute alla concorrenza di altre città in lizza per ospitare le organizzazioni internazionali.

Le conclusioni della sottodelegazione 3 sono state che occorre migliorare la trasparenza sui mezzi finanziari già stanziati dai diversi attori ovvero sulle spese che si prospettano per i prossimi anni e che va chiarita la questione, in sospeso dal 2003, relativa a un fondo di ristrutturazione. Sulla base di queste constatazioni, la Delegazione delle finanze ha deciso di incontrare, alla fine di agosto, il capo del DFAE e un rappresentante della FIPOI. Ha inoltre chiesto al Consiglio federale di trasmetterle una panoramica delle uscite relative ai settori infrastruttura e sicurezza, dei mezzi destinati a finanziarle nei prossimi dieci anni, dell'importanza economica della Ginevra internazionale e delle problematiche associate alla concorrenza internazionale.

Alla fine di novembre 2013 la Delegazione ha analizzato il rapporto preparato dal Consiglio federale. Quest'ultimo include la panoramica richiesta per i settori infrastruttura e sicurezza nonché un quadro generale dei mezzi finanziari disponibili e pone l'accento sull'importanza della Ginevra internazionale, soffermandosi sulle sfide e opportunità ad essa collegate. Vi vengono inoltre illustrate le misure che la Confederazione ha adottato dalla decisione del Consiglio federale di fine giugno 2013 menzionata sopra. Dal punto di vista della Delegazione delle finanze, tuttavia, molte domande restano ancora senza risposta. In vista del messaggio concernente la Ginevra internazionale che l'Esecutivo trasmetterà al Parlamento nel corso del 2014, ha pertanto deciso di illustrare le proprie richieste in una lettera indirizzata al Consiglio federale. Il contenuto della lettera sarà discusso in occasione della seduta della Delegazione prevista per fine marzo 2014. La base di riferimento sarà soprattutto il breve rapporto della sottocommissione 2 della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, la quale, in occasione di una visita informativa a Ginevra, aveva anch'essa affrontato la tematica della futura strategia da adottare in relazione alla Ginevra internazionale. La Delegazione delle finanze intende valutare il prima possibile, alla luce di un quadro esaustivo della situazione, quali saranno gli oneri e i rischi finanziari che graveranno sul bilancio federale negli anni a venire.

3.2.2 Presidenza della Svizzera all'OSCE

Nel dicembre 2014 la Svizzera organizzerà l'incontro del Consiglio dei ministri dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), Organizzazione di cui ha assunto la presidenza per il 2014. L'esperienza insegna che eventi del genere sono spesso fonte di costi ingenti. Per questa ragione, nel settembre 2012 il Consiglio federale ha approvato un budget di quasi 10,8 milioni di franchi, che non includeva i costi legati alla sicurezza. Per questi ultimi, alla fine di agosto 2013, ha presentato al Parlamento un messaggio nel quale illustra che, per il servizio d'appoggio alle autorità civili, dovrebbero essere impiegati al massimo 5000 militari. Le uscite preventivate dal Cantone di Basilea Città sono stimate a circa 5,4 milioni di franchi, 2 milioni dei quali saranno coperti dal Cantone. Rispetto a un servizio d'istruzione o di volo ordinari, l'impiego dell'esercito dovrebbe generare spese supplementari di 2 milioni di franchi al massimo.

Nel febbraio 2013 la Delegazione delle finanze ha chiesto al DFAE di sottoporle un rapporto contenente un quadro esaustivo dei costi preventivati per l'evento di Basilea; alla fine di agosto 2013 ha discusso dei risultati del rapporto con il capo del

DFAE. La Delegazione ha appurato che le uscite per le infrastrutture, la comunicazione, i trasporti, il personale e gli alloggi sono state calcolate in modo preciso e dettagliato. I controlli dei costi dovrebbero essere garantiti grazie alla stretta collaborazione con la task force incaricata di organizzare l'evento e con il servizio delle finanze del DFAE. Secondo la Delegazione delle finanze, gli elementi di costo riportati sono pertinenti. Constatando che i costi associati agli impianti provvisori sono veramente ingenti, ritiene tuttavia che, in vista di eventi futuri di portata simile organizzati dalla Confederazione, si dovrebbe verificare se, in una prospettiva di lungo termine, non varrebbe forse la pena investire in infrastrutture permanenti.

Nel quadro del preventivo del DFAE per il 2014, il Parlamento ha stanziato un credito di 10,77 milioni di franchi per l'incontro del Consiglio dei ministri a Basilea. La Delegazione delle finanze chiederà un rapporto periodico sull'ammontare effettivo dei costi. La sua preoccupazione principale consiste sì nel cercare di contenere l'impiego dei mezzi finanziari, ma anche nell'accertarsi che il Cantone documenti in modo trasparente le spese conteggiate. Per la Delegazione delle finanze è infine di particolare interesse il rendiconto delle spese delle prestazioni supplementari fornite dall'esercito (cfr. n. 3.5.3).

3.3 Dipartimento federale dell'interno (DFI)

3.3.1 Riorganizzazione del Dipartimento

Nel febbraio 2013 la Delegazione delle finanze ha preso atto di un decreto del Consiglio federale del 30 novembre 2012 concernente la riorganizzazione della sicurezza alimentare a livello federale. Nel quadro del trasferimento dell'Ufficio federale di veterinaria dall'ex DFE al DFI, è stato istituito l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), in funzione dal 1° gennaio 2014. Il nuovo Ufficio federale nasce dalla fusione dell'UFV con la Divisione Sicurezza delle derrate alimentari dell'UFSP. La Delegazione ha chiesto al capo del DFI di informarla in merito ai compiti e alle strutture dell'USAV. Conformemente all'Accordo concluso nel 2009 (cfr. n. 2.1.1), ha inoltre dovuto approvare le classi salariali assegnate ai nuovi membri della Direzione dell'USAV. Ha così potuto constatare che le classi salariali sono rimaste invariate rispetto a quelle attribuite alle funzioni all'interno dell'UFV.

La Delegazione si è interessata in particolar modo alle ripercussioni finanziarie di questa riorganizzazione. Nel rapporto del 2012 (n. 2.1.5) aveva già rilevato che la definizione di nuovi gradi gerarchici e di classi salariali più elevate contraddiceva l'obiettivo di una riorganizzazione, ossia quello di impiegare le risorse a disposizione in maniera più efficiente (cfr. n. 3.7.1 del presente rapporto). La Delegazione ha pertanto invitato le Commissioni delle finanze ad attribuire l'attenzione necessaria a questo aspetto nelle raccomandazioni formulate nell'ambito della valutazione del preventivo 2014 del Dipartimento. L'accorpamento degli ex uffici federali nel nuovo USAV è effettuato nel quadro dell'aggiunta I al Preventivo 2014 della Confederazione. A fine novembre 2013, durante la discussione con il capo del DFI, quest'ultimo ha rassicurato la Delegazione che la riorganizzazione non dovrebbe avere alcun impatto a livello di risorse finanziarie e risorse umane.

3.3.2

Segreteria generale: visita informativa

Alla fine di agosto 2013, la sottodelegazione 2 si è recata presso la Segreteria generale (SG) del DFI per una visita informativa con l'obiettivo di farsi un'idea generale delle attività della SG in quanto organo di direzione centrale di un dipartimento importante, in particolare per quanto concerne i processi di gestione e gli strumenti a questi correlati. Ha inoltre discusso di progetti concreti quali il progetto GEVER (cfr. n. 2.3.2) e la riorganizzazione del Dipartimento (cfr. n. 3.3.1). Essendo già trattati in altre parti del presente rapporto, questi due aspetti non sono affrontati in questa sede.

La sottodelegazione 2 ha chiesto informazioni approfondite su come il Dipartimento abbia formulato i propri obiettivi e organizzato la propria gestione interna per arrivare a conseguirli. Ha così appreso che un peso particolare è attribuito allo scambio di informazioni; all'interno della SG del Dipartimento, questo scambio di informazioni segue una logica razionale, finalizzata a garantire il necessario know-how settoriale sui diversi uffici federali. Pur ritenendo che gli attuali sistemi di controllo siano efficaci, in futuro la SG intende migliorare la gestione operativa attraverso un sistema di gestione dell'informazione.

L'obiettivo è in particolare quello di poter far capo a informazioni più specifiche e di lettura più immediata (p. es. cifre). Infine, la SG attribuisce molta importanza a una rilevazione globale dei rischi a carico della Confederazione. L'impressione che la sottodelegazione 2 si è potuta formare dalla sua visita informativa è che la Segreteria generale svolga correttamente la sua funzione di interfaccia del Dipartimento garantendo in modo opportuno una comunicazione costante e aperta.

3.3.3

Settore delle assicurazioni sociali

Contributi alle organizzazioni private di aiuto agli invalidi

Nel periodo in rassegna, il caso «Blindenbund» è stato portato all'attenzione del pubblico attraverso i vari articoli pubblicati nella stampa. La Delegazione delle finanze aveva affrontato questo tema in modo approfondito nel rapporto d'attività del 2012 (cfr. n. 3.3.2). Da un rapporto di verifica del CDF aveva appreso che il sistema e gli strumenti di vigilanza in uso non consentivano di individuare in modo affidabile eventuali errori nei versamenti di contributi a organizzazioni private di aiuto ai disabili. Al tempo era pertanto giunta alla conclusione che: *«[P]roprio nei settori di sovvenzionamento sensibili occorre vigilare con particolare attenzione e tenendo conto dei rischi effettivi»*.

Sempre nel 2012, la Delegazione aveva inoltre preso atto del fatto che, secondo il CDF, l'UFAS (ufficio competente in materia) aveva reagito rapidamente e adottato le misure consone alla situazione. Alla luce di questa vicenda, le nuove convenzioni sulle prestazioni vengono ora concluse direttamente con le organizzazioni fornitrici di prestazioni; l'UFAS ha inoltre precisato in una circolare la responsabilità delle organizzazioni mantello nei confronti delle organizzazioni affiliate e ha intensificato i controlli direttamente presso i destinatari delle prestazioni.

La Delegazione delle finanze ha preso in mano il dossier una prima volta alla fine di novembre 2013, per discuterne con il capo del DFI, e poi di nuovo all'inizio di febbraio 2014, in seguito agli articoli di stampa menzionati sopra. Ancora una volta,

è giunta alla conclusione che l'UFAS ha già adottato tutte le misure necessarie e che questa vicenda isolata non richiede alcun intervento immediato. Ciononostante, riaffronterà il caso a livello sistemico controllando, nell'autunno 2014, come le misure adottate siano state implementate in modo concreto e quali risultati abbiano prodotto.

Provvedimenti sanitari nel quadro dell'assicurazione invalidità (AI)

Alla fine del 2012, il Controllo federale delle finanze ha valutato l'evoluzione dei costi associati ai provvedimenti sanitari nel quadro dell'assicurazione invalidità. Ha così constatato che, negli ultimi dieci anni, questi costi hanno subito un aumento costante, arrivando a 692 milioni di franchi nel 2010. In questo arco di tempo, i costi per le infermità congenite sono incrementati del 61 per cento, ossia una volta e mezzo in più dei costi della salute nel loro complesso. Le possibili ragioni sono riconducibili, secondo il CDF, a diverse cause: l'elenco delle infermità congenite è, per esempio, ormai datato e presenta alcune incongruenze, la prassi e lo stato delle conoscenze divergono a seconda dell'ufficio AI, il sistema di gestione dell'UFAS in quanto servizio specializzato presenta alcune deficienze e le misure di sorveglianza sono limitate. Le carenze a livello di gestione si traducono in nette divergenze tra i Cantoni e in un ampio margine di manovra da parte dei fornitori di prestazioni. Il CDF ha formulato una serie di raccomandazioni in tre settori: in primo luogo, per quanto riguarda il vecchio elenco delle infermità congenite e la circolare sui provvedimenti sanitari; secondariamente, a livello di definizione degli obiettivi e indicatori specifici nelle convenzioni con gli uffici AI; e, infine, sulla messa in piedi di un pool specializzato e di un controllo rigoroso dei casi che comportano costi elevati.

In un incontro con alcuni rappresentanti del DFI, tenutosi a fine novembre 2013, la Delegazione delle finanze ha discusso della situazione illustrata. Il Dipartimento sta aggiornando i provvedimenti sanitari relativi all'assicurazione invalidità e all'assicurazione contro le malattie. Nel marzo 2013 l'UFAS ha redatto al riguardo un rapporto indirizzato alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale. In seguito alle raccomandazioni del CDF, il capo del DFI ha inoltre incaricato l'UFAS di procedere, entro la fine del 2014, a un'ottimizzazione dei provvedimenti nel quadro dell'AI. La Delegazione si rioccuperà del dossier a tempo debito.

Previdenza professionale per la vecchiaia

Situazione finanziaria degli istituti di previdenza: a metà di ogni anno la Delegazione delle finanze esamina il rapporto presentato dalla Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP). In questi rapporti la CAV PP presenta sempre una valutazione della situazione in corso e un'analisi delle diverse dimensioni di rischio. In occasione di un incontro tenutosi alla fine di novembre 2013, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DFI di informarla in merito agli sviluppi intervenuti dalla fine del 2012. Ha così appreso che la situazione è leggermente migliorata e che, nell'ottobre del 2013, il grado di copertura degli istituti di previdenza era in media di circa il 105 per cento: più precisamente, del 109 per cento negli istituti senza garanzia statale (106 % alla fine del 2012) e dell'86 per cento nelle casse di diritto pubblico con garanzia statale (80 % alla fine del 2012). Secondo il DFI, la situazione degli istituti di previdenza non sarebbe dunque drammatica, ma neanche buona, soprattutto perché le casse non hanno ancora abbastanza riserve di fluttuazione (l'obiettivo sarebbe di raggiungere il 15–20 %). La Delega-

zione riprenderà in mano il dossier una volta che la CAV PP avrà presentato il suo rapporto annuale.

Riforma della previdenza per la vecchiaia

Il 20 novembre 2013 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione concernente la riforma della previdenza per la vecchiaia. Il giorno successivo, in occasione della sua 6^a seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DFI di informarla in merito alle grandi linee del progetto. Ha così appreso che la riforma in corso contempla un pacchetto di misure per ristrutturare globalmente il sistema di previdenza per la vecchiaia. La Delegazione riaffronterà l'argomento non appena saranno disponibili i risultati della procedura di consultazione.

3.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

3.4.1 Attuazione degli Accordi di Schengen/Dublinto

La Delegazione delle finanze si è già espressa più volte (l'ultima nel quadro del rapporto d'attività 2012, n. 3.4.1) su questo progetto, di cui segue gli sviluppi da diversi anni basandosi sui rapporti di controlling semestrali che le vengono trasmessi e sugli incontri periodici con il capo del DFGP. Per la sua stessa natura, l'attività della Delegazione delle finanze è incentrata sul monitoraggio dell'evoluzione dei costi e della garanzia dei finanziamenti, due aspetti molto importanti dati i lunghi tempi di attuazione dei progetti e i ripetuti e consistenti ritardi.

Nel 2011 la Delegazione delle finanze aveva chiesto al DFGP di stilare un rapporto dettagliato che fornisse un quadro globale delle ripercussioni dell'adesione della Svizzera agli Accordi di Schengen/Dublinto (S/D) sulle risorse finanziarie e umane. Ha in seguito richiesto al DFGP di aggiornare il rapporto entro metà 2013, specificandogli di approfondire in particolare gli aspetti legati all'evoluzione della spesa totale e degli effettivi, ai benefici ottenuti e alle implicazioni per i due crediti d'impegno stanziati, rispettivamente, per il «Programma di attuazione S/D» e per lo «Sviluppo e perfezionamento S/D». La Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto, molto dettagliato e illustrativo, e ha constatato con soddisfazione che, contro ogni aspettativa considerate le varie proroghe, il programma SIS II è stato introdotto con successo il 9 aprile 2013, e da allora funziona senza problemi tecnici di rilievo. Questo ha permesso di sostituire definitivamente la soluzione transitoria SISone4ALL, la quale aveva causato considerevoli costi aggiuntivi. La Delegazione continuerà a seguire il progetto anche nel 2014.

3.4.2 Progetto ISS

Il servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) svolge, per conto delle autorità di perseguimento penale e con l'autorizzazione dei giudici competenti, un'attività di sorveglianza volta a far luce su reati gravi. Il Servizio SCPT raccoglie i dati necessari presso i fornitori di servizi di telecomunicazione. A tal fine gestisce un sistema di elaborazione centrale che è giunto ormai al termine del suo ciclo di vita. Per questo motivo, nel 2010 è stato acquistato il sistema di intercettazione elettronica ISS («Interception System

Svizzera»). Sebbene l'entrata in funzione fosse già prevista per maggio 2011, il sistema ad oggi non funziona correttamente. La scorsa primavera, il capo del DFGP aveva informato la Delegazione delle finanze che il Dipartimento stava valutando la possibilità di accantonare il sistema ISS. A determinare tale scelta sono stati i ripetuti ritardi della ditta fornitrice esterna dell'ISS nell'erogazione del servizio e la forte divergenza tra le aspettative dei vari utenti del sistema. La Delegazione delle finanze ha pertanto richiesto al DFGP di stilare un rapporto dettagliato sul seguito da dare al dossier.

A settembre 2013, l'organo direttivo per la sorveglianza delle telecomunicazioni (organo direttivo STT) è giunto alla conclusione che, continuando a collaborare con l'attuale produttore, non si ha la garanzia che il progetto andrà a buon fine. Gli accertamenti e i test effettuati sul programma hanno rilevato che non è possibile raggiungere in tempi ragionevoli il livello di qualità richiesto per il sistema. L'organo direttivo STT ha dunque deciso di interrompere la collaborazione con l'attuale produttore dell'ISS e di riavviare il progetto. A tal scopo, nel quadro dell'aggiunta II al Preventivo 2013, il Parlamento ha concesso un credito aggiuntivo di 13 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze condivide la decisione del Dipartimento di cessare la precedente collaborazione e di riavviare il progetto con un nuovo produttore. Le esperienze maturate con altri progetti informatici della Confederazione insegnano che, nella maggior parte dei casi, i rapporti contrattuali insoddisfacenti a lungo andare si rilevano fallimentari. La Delegazione delle finanze continuerà a seguire gli sviluppi del progetto con la dovuta attenzione, monitorando soprattutto i costi e i finanziamenti. La Delegazione è unanime nel ritenere che il credito d'impegno già stanziato per la realizzazione della soluzione transitoria sia sufficiente. La valutazione della soluzione transitoria verrà ripresa una volta interrotto il progetto ISS e non potrà includere ulteriori requisiti per il progetto. La Delegazione delle finanze si aspetta che il Consiglio federale chieda tempestivamente un nuovo credito d'impegno al Parlamento per la soluzione da adottare a lungo termine. I requisiti che dovrà soddisfare la nuova soluzione dovranno essere documentati in modo chiaro e trasparente. La fase concettuale del progetto dovrà inoltre essere avviata in tempi celeri.

La Delegazione delle finanze ha altresì preso atto della valutazione, attualmente in corso, concernente l'opportunità di dirigere il progetto a titolo di progetto chiave TIC, in considerazione della sua importanza strategica. In tal caso, il progetto verrebbe sottoposto automaticamente ad una verifica da parte del Controllo federale delle finanze, un'eventualità che la Delegazione delle finanze accoglierebbe in modo molto favorevole. In caso contrario, è comunque auspicabile che il CDF esegua quanto prima una verifica del progetto.

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

3.5.1 Informatica DDPS

La «Network enabled operations», condotta integrata delle operazioni (NEO), nasce dall'interconnessione di svariati progetti a livello strategico, oltre ad essere uno dei più importanti progetti informatici condotti dal DDPS. Lo scopo del programma è consentire all'esercito svizzero di affrontare in modo flessibile e mirato situazioni e

compiti sempre diversi e di raggiungere così il proprio obiettivo: garantire le prestazioni necessarie con il minimo impiego di risorse. Uno dei settori in cui trova applicazione il programma NEO è la condotta della guerra elettronica.

In un rapporto di verifica redatto nel 2012 il Controllo federale delle finanze si è espresso in termini critici sul programma. Per questo motivo, nella primavera del 2013 la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle commissioni della gestione ne hanno discusso con il capo del DDPS. A giugno 2013 la Delegazione delle finanze, basandosi sull'esito dell'incontro, ha sconsigliato al DDPS di avviare progetti nel quadro del NEO senza prima definire in modo chiaro le condizioni generali. Ha inoltre chiesto al Dipartimento di redigere un rapporto sullo stato d'avanzamento del programma, che ha poi esaminato nell'agosto 2013. Secondo il DDPS, i costi della NEO per il periodo dal 2013 al 2021 si aggireranno intorno ai 2,5 miliardi di franchi. Il rapporto evidenzia altresì le strette interdipendenze tra i progetti condotti nel quadro del programma e quindi il rischio di coinvolgere, o addirittura compromettere, altri sistemi rinunciando a singoli elementi dello stesso. Senza contare i costi aggiuntivi che questo può comportare. Nel complesso, dal rapporto è emerso che restano ancora molti problemi da risolvere.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Delegazione delle finanze ha deciso di approfondire la questione nel corso di un altro incontro con alcuni rappresentanti del DDPS, avvenuto a novembre 2013. Durante l'incontro sono state confermate le conclusioni emerse dal suddetto rapporto (agosto 2013), ossia l'estrema complessità della NEO e la forte interdipendenza dei singoli sistemi. Per la Delegazione delle finanze è dunque evidente che il Dipartimento dovrà seguire con la massima attenzione l'evolversi del programma. Per di più, la Delegazione dubita che siano soddisfatte le condizioni quadro necessarie per l'avvio di ogni singolo progetto. In particolare, non è chiaro in che modo vengano condotti i progetti. La Direzione del Dipartimento e i vertici dell'esercito dovranno accordare la massima priorità alla questione.

Al termine dell'incontro, la Delegazione delle finanze ha invitato il DDPS a fornire informazioni complementari su svariati aspetti. La Delegazione è particolarmente interessata alla valutazione del suddetto rapporto da parte della Direzione del Dipartimento, alle condizioni quadro di politica finanziaria per la NEO, alla gestione e direzione di progetto nonché alla ripartizione delle responsabilità relative al progetto. Inoltre ha richiamato l'attenzione delle commissioni della politica di sicurezza (CPS) sull'estrema complessità e sull'elevato potenziale di rischio dei progetti informatici condotti dal DDPS. Le CPS ritengono che, in previsione degli imminenti progetti di armamento, sia opportuno dedicarsi intensamente ai progetti informatici del DDPS. A tal riguardo chiederanno di essere informate periodicamente sul loro stato d'avanzamento. Una volta ricevuto il rapporto del DDPS richiesto dalla Delegazione delle finanze, la CPS-N avvierà una discussione sull'argomento coinvolgendo anche il CDF.

3.5.2 Settore della difesa: visita informativa

Nell'autunno 2012 il Controllo federale delle finanze ha effettuato una valutazione dell'impiego di simulatori per le esercitazioni militari. Ha così appurato che i simulatori sono una componente essenziale dell'istruzione militare, sulla cui utilità pratica tutte le parti coinvolte concordano. Dati gli investimenti in gioco (ca. 2 mia. fr.),

si tratta di sistemi dai costi elevati e per il CDF era quindi particolarmente importante accertarne la convenienza economica. Pur rendendosi conto che un'analisi prettamente finanziaria sia di per sé limitativa, la Delegazione trova comunque anomalo che i vantaggi finanziari illustrati nei messaggi concernenti l'acquisto di materiale d'armamento e in diversi articoli di letteratura specialistica non siano dimostrabili. Questo aspetto assume un certo peso in vista della futura riforma dell'esercito e della riduzione degli effettivi dell'esercito, considerato che già oggi i simulatori non raggiungono il grado di utilizzo previsto al momento dell'acquisto. Da ultimo, il CDF fa notare che, ad oggi, non esiste un controlling dell'istruzione militare a livello dell'esercito.

A fronte delle considerazioni formulate dal CDF, la sottodelegazione della Delegazione delle finanze competente per il DDPS ha deciso di affrontare l'argomento nell'ambito di una visita informativa a Bure. In questa occasione tutti hanno concordato sulla necessità di impiegare simulatori e sulla loro utilità per l'istruzione militare. Rispetto alle forze militari degli altri Paesi, l'esercito svizzero vanta un elevato livello di istruzione militare ai simulatori. Tuttavia, la Delegazione delle finanze ritiene che, in previsione delle future decisioni d'investimento, sia assolutamente necessario effettuare un calcolo quanto più preciso dei costi. La riduzione degli effettivi dell'esercito potrebbe infatti comportare un rapido peggioramento del rapporto costi-benefici. La situazione è aggravata dal fatto che l'utilizzo dei simulatori da parte di terzi non ha raggiunto la portata prevista. La Delegazione delle finanze ritiene perciò indispensabile che gli investimenti futuri siano effettuati sulla base di previsioni realistiche e di valutazioni accurate del grado di utilizzo dei simulatori. Infine, va attribuita grande importanza all'introduzione in tempi brevi di un sistema di controlling dell'istruzione militare a livello dell'esercito; oggi è possibile esprimersi solo in misura molto limitata sul livello d'istruzione di ogni singola truppa.

Il DDPS ha preso atto delle raccomandazioni del Controllo federale delle finanze ed ha già previsto vari miglioramenti. Al fine di elaborare una strategia di istruzione militare generale è stato avviato un progetto che dovrebbe concludersi alla fine del 2014. Anche il sistema di controlling dell'istruzione militare è in fase di elaborazione. Inoltre si sta lavorando alla pianificazione di una contabilità analitica trasparente che inglobi tutti i settori contabili. Considerate le difficoltà connesse con la pianificazione di sistemi così complessi, il DDPS intende verificare se, in sede di valutazione dei simulatori e di preparazione dei bandi di concorso, possono essere inclusi anche i costi legati al servizio di manutenzione fino alla fine del ciclo di vita del sistema.

3.5.3 Trasparenza dei costi in seno al DDPS

Nel corso dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha trattato più volte la questione della trasparenza dei costi sostenuti dal DDPS e dall'esercito, rivolgendo particolare la propria attenzione all'esatta ripartizione delle spese. La tematica è stata affrontata in relazione alla fatturazione dei costi dell'incontro del WEF a Davos, alle prestazioni dell'esercito nell'ambito della sorveglianza delle ambasciate svizzere all'estero, nonché all'utilizzo degli accantonamenti dell'esercito come alloggi per richiedenti l'asilo.

In particolare, l'impiego dell'esercito per la sicurezza dell'incontro del WEF a Davos è stato oggetto di svariate discussioni scaturite dal rapporto annuale 2012 del Controllo federale delle finanze; in quest'ultimo si sottolineava la mancanza tanto di un budget per la manifestazione chiaro e trasparente, quanto di un rendiconto delle spese necessarie per un corso di ripetizione. Secondo il CDF, l'esercito non è stato in grado di calcolare la differenza effettiva tra i costi sostenuti per l'impiego dell'esercito in occasione dell'incontro del WEF e quelli previsti per un normale corso di ripetizione. Per la Delegazione delle finanze la situazione è inaccettabile e per questo motivo ha chiesto che vengano apportati netti miglioramenti al sistema di calcolo delle spese previste per gli incontri del WEF. La Delegazione delle finanze ha preso visione di un rapporto stilato dal DDPS e ne ha approfondito il contenuto nel corso di un incontro con il capo del Dipartimento. La Delegazione ha così appreso che il Dipartimento si sta adoperando per rendere più trasparente il conteggio dei costi relativi alle prestazioni dell'esercito e incoraggia l'impegno profuso in tal senso. Infatti, tale aspetto è fondamentale ai fini di una gestione mirata nonché della ripartizione delle responsabilità. Secondo la Delegazione delle finanze è indispensabile che l'esercito sia in grado di rilevare accuratamente i propri costi e di giustificarli al Parlamento. I lavori che questo comporta dovranno essere pertanto sbrigati in tempi celeri. La Delegazione delle finanze ha accolto con favore l'ordinanza del 1° ottobre 2013 concernente l'appoggio a favore di attività civili e di attività fuori del servizio mediante mezzi militari; l'ordinanza ha infatti fatto la dovuta chiarezza in questo ambito e ha definito una preciso quadro di riferimento per l'assunzione delle spese.

Per quanto riguarda la protezione delle ambasciate svizzere all'estero e l'approntamento di accantonamenti dell'esercito per i richiedenti l'asilo, la Delegazione delle finanze ha potuto constatare dal suddetto rapporto del DDPS che la collaborazione tra i dipartimenti coinvolti sta dando i suoi frutti: l'esigenza espressa dalle Commissioni delle finanze e dalla Delegazione delle finanze di ripartire le spese tra i dipartimenti secondo il principio di casualità viene infatti soddisfatta con più facilità rispetto al passato e in entrambi i settori è stato pertanto possibile effettuare una ripartizione dei costi oggettiva e trasparente.

3.6 Dipartimento federale delle finanze (DFF)

3.6.1 AFC: interruzione del progetto INSIEME e programma FISCAL-IT

In seguito all'interruzione del progetto informatico INSIEME, le Commissioni delle finanze e della gestione hanno costituito un gruppo di lavoro («Gruppo di lavoro Insieme») per cercare di chiarire, dal punto di vista del Parlamento, come si erano sviluppate le cose. La Delegazione delle finanze, dal canto suo, intende seguire da vicino l'evolversi del programma FISCAL-IT, successore del progetto INSIEME. A tal fine, nell'anno in rassegna ha condotto diversi colloqui con i capi del DFF e dell'AFC, discutendo sia la fine del primo progetto sia le modalità del reporting effettuato dal DFF alla Delegazione delle finanze nell'ottica delle esigenze proprie dell'alta vigilanza concomitante. Alla fine di agosto 2013, inoltre, le sottocommissioni delle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno condotto una visita informativa insieme alla sottodelegazione della Delegazione delle finanze.

Interruzione del progetto INSIEME

Nella primavera del 2013 il Controllo federale delle finanze ha effettuato una revisione concernente l'interruzione del progetto INSIEME, verificando in particolare modo come tale interruzione è stata organizzata e portata a termine e quali costi ha generato. I risultati della revisione sono stati positivi: il CDF ha infatti appurato che le risorse coinvolte nel progetto sono state svincolate nei tempi previsti, nel rispetto delle disposizioni contrattuali e legali pertinenti, oppure hanno potuto essere riattribuite (per il tramite di clausole contrattuali aggiuntive) in vista dell'avvio del programma FISCAL-IT. Non vi sono quindi stati veri e propri costi di liquidazione. Il CDF ritiene improbabile che l'interruzione di questo progetto possa causare impegni ulteriori a carico della Confederazione. Quello che invece va ancora chiarito è se la Confederazione possa chiedere rimborsi dai fornitori in seguito a conteggi di prestazioni presumibilmente errati.

Subito dopo l'interruzione del progetto INSIEME, l'AFC ha preparato un inventario esaustivo di tutte le applicazioni informatiche disponibili. Grazie a tale inventario è possibile realizzare una stima realistica dei rischi esistenti e delle priorità da fissare per lo sviluppo del programma FISCAL-IT. Dall'inventario emerge anche che FISCAL-IT dovrà inevitabilmente fare i conti con i retaggi del passato e non potrà quindi mettere le radici su un terreno del tutto vergine. In sede di sviluppo del programma, si dovrà tenere debito conto di questo aspetto.

Programma FISCAL-IT

In considerazione della particolare importanza strategica che riveste il programma FISCAL-IT (progetto chiave TIC) in quanto successore del progetto INSIEME, la Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale di trasmetterle, a scadenza semestrale, un rapporto scritto, specificando i criteri che dovranno soddisfare questi rapporti periodici; la Delegazione vuole essere informata in particolare sui seguenti aspetti: lo stato d'avanzamento del programma FISCAL-IT, le previsioni formulate e il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati in termini di prestazioni, le risorse in gioco, i costi, le scadenze e le modalità di finanziamento, e le modifiche a livello di struttura e ambiente di progetto; chiede inoltre una valutazione globale e un'analisi dei rischi obiettive da parte del Dipartimento. Sulla scorta di un'analisi delle tendenze effettuata secondo l'«Earned Value Methode», i rapporti dovranno altresì illustrare la relazione tra la situazione in corso e quella auspicata. Sulla base di queste informazioni, la Delegazione delle finanze si aspetta di poter stabilire se il committente ha potuto ottenere il risultato previsto – alla qualità cercata – con i mezzi impiegati e quali dei requisiti prefissati sono effettivamente stati soddisfatti.

Nel novembre del 2013 un valutatore esterno («auditor») del Direttore dell'AFC ha condotto, nel quadro di un primo rapporto periodico, una valutazione del programma FISCAL-IT fino alla fine di ottobre 2013. A suo parere, il programma presenta fondamenta solide e, in considerazione delle circostanze, le procedure seguite sono appropriate. Il valutatore ha formulato una serie di raccomandazioni per il breve e lungo periodo, proponendo in particolare di avanzare rapidamente con l'architettura del programma, di prestare maggiore attenzione al grado di aggiornamento della gestione dei casi («Case Management») e di ottimizzare la collaborazione con l'UFIT. Ha inoltre suggerito di descrivere in modo esaustivo i software in uso nonché gli oneri affidati alle persone che rivestono un ruolo chiave nella gestione del programma.

Anche l'AFC ha condotto una verifica del programma FISCAL-IT nel quadro del suo nuovo compito di organo di vigilanza sui progetti chiave TIC. I risultati della verifica saranno disponibili nella primavera del 2014.

Durante un colloquio tenutosi a inizio febbraio 2014, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DFF di aggiornarla sullo stato d'avanzamento del programma FISCAL-IT. Argomenti di discussione sono stati soprattutto l'attuazione delle raccomandazioni formulate dal valutatore esterno, l'esternalizzazione di determinati incarichi a ditte terze, le modifiche a livello di ambiente di progetto e la valutazione delle opportunità e dei rischi dal punto di vista dell'AFC. La Delegazione delle finanze ha preso atto di tutte le informazioni ottenute, riconoscendo un rischio importante nella carenza di risorse umane in seno all'AFC. Ha pertanto chiesto dati più precisi sul numero di collaboratori esterni impiegati nel programma FISCAL-IT.

La Delegazione delle finanze esaminerà il rapporto periodico del Consiglio federale nella primavera del 2014, parallelamente al rapporto di verifica dell'AFC e ai dati richiesti sulla situazione delle risorse umane nell'AFC. In questa occasione, controllerà con attenzione lo stato d'avanzamento del programma FISCAL-IT e valuterà se il rapporto periodico da lei richiesto soddisfa i criteri fissati oppure se è necessario apportarvi alcuni correttivi. Di volta in volta, la Delegazione delle finanze metterà a disposizione delle Commissioni delle finanze la sintesi («Management Summary») dei rapporti semestrali in vista della valutazione del preventivo e del consuntivo annuali.

3.6.2 UFIT: Visita informativa

Negli ultimi anni, le Commissioni delle finanze si sono ritrovate più volte a dover discutere delle prestazioni informatiche dell'UFIT. Nel corso delle deliberazioni sul preventivo, vari uffici federali hanno sottolineato in particolar modo che i prezzi praticati dall'UFIT sono troppo elevati, che la procedura di calcolo non è trasparente, e che la qualità delle prestazioni fornite lascia talvolta a desiderare. Queste osservazioni, unite alla riorganizzazione dell'UFIT, hanno indotto la Delegazione delle finanze ad effettuare una visita informativa presso l'Ufficio. Gli aspetti affrontati sono stati i prezzi applicati dall'UFIT in quanto fornitore di prestazioni e la riorganizzazione dell'Ufficio.

La sottodelegazione 1, responsabile per il DFF, ha appurato che l'UFIT ha avviato svariate misure volte a ridurre i costi. Ad esempio, le procedure sono state completamente ripensate ed è stato introdotto un nuovo sistema di contabilità analitica al fine di migliorare la trasparenza dei costi. Inoltre, il prezzo di un prodotto non è più determinato computando il suo costo complessivo, come si è fatto finora, bensì sulla base di più parametri di riferimento, il che funge da incentivo per ridurre ulteriormente i costi. Ora l'UFIT offre inoltre assistenza tecnica solo ai clienti che generano un certo volume di lavoro (p. es. AFC, AFD). È stata altresì creata l'unità organizzativa «Analisi aziendale e soluzioni di architettura», cui è stato affidato il compito di elaborare un dettagliato capitolato d'oneri insieme ai clienti e di assisterli in caso di bandi di concorso esterni.

La Delegazione delle finanze ha espresso un parere nel complesso positivo sulla riorganizzazione condotta dall'UFIT e sui provvedimenti avviati dall'Ufficio per ridurre i costi. La nuova organizzazione appare adeguata lungo tutta la catena di

creazione del valore, il che giustifica ancor meno gli ingenti costi di transazione. La Delegazione delle finanze approva perciò la decisione del Controllo federale delle finanze di verificare a tempo debito l'efficacia della riorganizzazione e di esaminare i vari processi. Nel quadro della verifica andranno controllate anche le previsioni dell'UFIT, in base alle quali i costi dovrebbero ridursi solo a medio termine. La Delegazione delle finanze comprende in un certo senso il fatto che, come sostenuto dall'UFIT, la durata dei processi budgetari ostacolerebbe fortemente le operazioni di determinazione dei prezzi. Considerato, tuttavia, che le condizioni quadro definite non possono essere modificate, l'UFIT non può che adeguarsi nel migliore dei modi.

La Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che il DFF condivide in larga misura le considerazioni scaturite dalla visita informativa e sostiene in particolar modo la decisione del CDF di effettuare un controllo di qualità volto ad accertare l'efficacia del riassetto dell'Ufficio. La Delegazione delle finanze continuerà a seguire gli sviluppi del dossier.

3.6.3 Controversia fiscale con gli Stati Uniti

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è occupata a più riprese di varie questioni attinenti alla strategia della Confederazione per la piazza finanziaria Svizzera; ha inoltre seguito con attenzione le trattative condotte dal nostro Paese in ambito fiscale e l'appianarsi della controversia fiscale con gli Stati Uniti. Al riguardo, ha in particolare condotto diverse discussioni con alcuni rappresentanti del DFF, soffermandosi soprattutto sui pericoli e sulle potenziali ripercussioni sulle finanze della Confederazione, sulle quali esercita l'alta vigilanza insieme al CDF.

Nel giugno del 2013, la Delegazione delle finanze ha discusso con il capo del DFF le misure volte ad appianare la controversia fiscale con gli Stati Uniti, analizzando innanzitutto il rischio di doversi pronunciare in tempi brevi sulla concessione di un credito urgente. Alla fine di agosto, la Delegazione ha chiesto di essere aggiornata sulla situazione in occasione di una nuova seduta informativa. Subito dopo, la Svizzera e gli Stati Uniti hanno firmato l'accordo che ha messo fine alla controversia fiscale tra le banche elvetiche e gli Stati Uniti («Joint Statement»). Alla fine di novembre 2013, inoltre, il Consiglio federale ha concesso a diverse banche elvetiche, in virtù dell'articolo 271 CP, l'autorizzazione di cooperare con le autorità statunitensi nel quadro del programma USA di composizione delle controversie.

All'inizio di febbraio 2014, la Delegazione delle finanze ha chiesto ad alcuni rappresentanti del DFF di aggiornarla sull'evolversi della situazione circa le questioni menzionate in alto. Ha in particolare voluto avere maggiori ragguagli sui rischi principali che il DFF individua a livello di attuazione del «Joint Statement» e su quali saranno le fasi più critiche che si prospettano. Per la Delegazione delle finanze era importante identificare soprattutto le ripercussioni che il concretizzarsi del peggiore scenario possibile potrebbe avere sulle finanze della Confederazione. Sulla base delle informazioni raccolte, la Delegazione ritiene che, per il momento, non sia necessario intervenire. Riaffronterà tuttavia la questione in caso di nuovi sviluppi.

3.6.4

UFCL: schema direttore 2024

La Delegazione delle finanze si occupa sin dal 2011 dello schema direttore 2024, approvato a maggio dello stesso anno dal Consiglio federale. Nel rapporto d'attività 2012 (n. 3.6.4) ha affermato che, in considerazione delle ripercussioni finanziarie, la questione degli spazi dell'Amministrazione federale è una tematica molto importante. Ritene pertanto opportuno che, come avviene dal 2010, le Commissioni delle finanze esprimano il proprio parere sui messaggi concernenti le costruzioni della Confederazione.

Adottando lo schema direttore 2024, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di attuare il programma previsto e di presentare un rapporto periodico, che sarà preparato ogni due anni dall'UFCL. Alla fine di ottobre 2013, il Collegio governativo ha potuto prendere atto del primo rapporto, aggiornato alla fine del 2012, in cui si illustra lo schema direttore 2024 per quel che riguarda l'Amministrazione federale civile. Dal rapporto risulta che, nonostante la crescente domanda di postazioni di lavoro, gli obiettivi finali del programma sono raggiungibili ed è possibile evitare un massiccio aumento dei costi di alloggio e di esercizio nell'area di Berna. Inoltre, su richiesta della CdF-N, nel dossier del progetto riguardante i messaggi sugli immobili del DFF, l'UFCL in futuro inserirà indici che permettano di fare un confronto con i costi nell'economia privata. Su iniziativa della CdF-N1, l'UFCL fornirà altresì, nella documentazione complementare al consuntivo e al preventivo della Confederazione, alcune indicazioni sul parametro «valore d'investimento meno ammortamento più investimenti previsti» degli immobili. Per evitare sovrapposizioni, la Delegazione delle finanze ha deciso di lasciare alla CdF-N la gestione dei contenuti.

A giugno 2013, la Delegazione delle finanze ha dibattuto un rapporto di verifica del CDF riguardante lo schema direttore 2024. Ne è scaturito che la mancanza di indicazioni quantitative rende difficile valutare l'effetto raggiunto: il programma si concentra troppo sul numero di postazioni di lavoro e indica solo in modo rudimentale la riduzione duratura di superfici e costi. Inoltre, per determinati indici, esistono valori diversi, il che si traduce in incertezze e poca trasparenza.

Nel quadro di un incontro con il direttore dell'UFCL tenutosi all'inizio di febbraio 2014, la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni sullo stato dei lavori relativo allo schema direttore 2024 e ha così appreso che il rapporto affitto/proprietà sta migliorando secondo programma. L'UFCL individua i maggiori rischi dello schema direttore nella possibilità che l'Amministrazione cresca più di 1 per cento all'anno o che i mezzi finanziari vengano tagliati o riassegnati a singoli progetti parziali (p. es. a centri di calcolo).

Inoltre, la Delegazione delle finanze ha appreso che l'UFCL intende attuare completamente le raccomandazioni del CDF entro la fine del 2014 nonché soddisfare, secondo il calendario previsto, quanto auspicato dalla CdF in merito ai rendiconti.

Il processo di accorpamento della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) e dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) nella nuova Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) è confluito in un nuovo organigramma, valido dal 1° gennaio 2013. Le conseguenze a livello di risorse umane derivanti dall'implementazione del nuovo assetto organizzativo nonché delle strutture, responsabilità e processi a esso collegati hanno reso indispensabile, secondo il DEFR, un'analisi generale di tutte le valutazioni delle funzioni della SEFRI. La Delegazione delle finanze si è pertanto rivolta ai rappresentanti del DEFR per avere informazioni sulla riorganizzazione ed ha così appreso che a funzioni identiche corrispondevano, nella SER e all'UFFT, classi salariali diverse. La Delegazione delle finanze ha accolto con favore l'intenzione del Dipartimento di elaborare una soluzione adeguata ed ha invitato il capo del DEFR a informarla tempestivamente in caso di cambiamenti nell'assegnazione delle classi salariali. Ha inoltre precisato che tali cambiamenti non dovranno comportare costi aggiuntivi rispetto a quelli che risulterebbero se la situazione rimanesse invariata. Tra gli argomenti discussi vi è stato anche il calo della quota delle donne tra i quadri superiori della SEFRI. A tal riguardo, la Delegazione delle finanze ha consigliato di prestare a questo aspetto la dovuta attenzione al momento di selezionare candidati per posti di lavoro divenuti vacanti.

Dalla risposta del DEFR è emerso che 185 classi salariali sono rimaste invariate, mentre 21 sono state corrette al ribasso e 58 al rialzo. La SEFRI ritiene che le ripercussioni finanziarie causate dalle suddette valutazioni delle funzioni siano in linea di massima sostenibili, ma non esistono cifre concrete al riguardo. Questa situazione ha indotto la Delegazione delle finanze a comunicare al Consiglio federale, con lettera del 18 dicembre 2013, la propria posizione in merito alle conseguenze, per ogni funzione, derivanti dal processo di riorganizzazione. Nella lettera la Delegazione delle finanze constata che i processi di riorganizzazione e ristrutturazione delle unità amministrative tendono a sfociare nell'istituzione di posti dirigenziali supplementari e/o in una classificazione salariale più elevata di determinate funzioni. Essa riconosce che, in singoli casi, una classificazione salariale più elevata possa essere giustificata, ma non ritiene convincente l'argomentazione generalmente adottata, secondo cui le esigenze connesse con queste funzioni sarebbero aumentate e i compiti sarebbero divenuti più complessi. I provvedimenti di ristrutturazione condotti in seno all'Amministrazione federale che danno luogo a una netta prevalenza dei posti assegnati a una classe salariale superiore rispetto a quelli declassati, all'istituzione di nuovi livelli gerarchici nonché a un aumento dei costi salariali contraddicono lo scopo stesso della riorganizzazione, ossia impiegare in modo efficiente le risorse disponibili. La delegazione si era già espressa sulla questione nel suo rapporto d'attività 2012 (cfr. n. 2.1.5).

La Delegazione delle finanze intende esaminare a fondo le ripercussioni della riorganizzazione sulle singole funzioni nell'ambito del prossimo incontro con il capo del DEFR, previsto per la primavera 2014.

3.7.2

SECO/Switzerland Global Enterprise: visita informativa

A febbraio 2013, la Delegazione delle finanze ha esaminato un rapporto in cui il CDF verificava se i fondi federali versati dalla SECO all'Osec (da maggio 2013, denominata «Switzerland Global Enterprise» S-GE), conformemente alla pertinente convenzione sulle prestazioni, erano stati impiegati in maniera regolare e parsimoniosa. La verifica riprende e approfondisce anche precedenti valutazioni del CDF relative al settore di promozione delle esportazioni e alle «Swiss Business Hub»; da queste valutazioni erano emerse osservazioni talvolta molto critiche, in particolare in merito alla scarsa collaborazione tra il DFAE e il DFE (oggi DEFR). Sebbene, nel rapporto summenzionato, il CDF si sia espresso in modo molto positivo sui risultati delle nuove verifiche e abbia constatato che, nel frattempo, quasi tutte le sue raccomandazioni sono state seguite, la Delegazione delle finanze ha deciso di informarsi personalmente sugli ultimi sviluppi nel settore della promozione delle esportazioni della Confederazione e sui rapporti tra i dipartimenti coinvolti.

Nel corso della seduta informativa tenutasi agli inizi di giugno luglio 2013 con i rappresentanti della S-GE, del DEFR e del DFAE, le domande sollevate hanno ricevuto una risposta perlopiù convincente. La Delegazione delle finanze si aspetta che il CDF la tenga aggiornata sugli sviluppi relativi alle raccomandazioni da lei formulate, tra cui in particolare l'esternalizzazione del settore informatico. La Delegazione delle finanze ritiene sia innanzitutto indispensabile promuovere un'immagine unitaria della piazza economica svizzera all'estero, rafforzando ulteriormente il marchio svizzero e facendo passare in secondo piano la frammentazione cantonale. A suo avviso, inoltre, in previsione delle sfide future, occorre migliorare il coordinamento generale in seno alle rappresentanze estere. A tal fine è indispensabile una maggiore armonizzazione delle diverse culture e dei diversi sistemi.

A tal riguardo, il DEFR ha sottolineato che, a metà dicembre 2013, la SECO e il DFAE hanno sottoposto alla Consiglio di amministrazione della S-GE una nuova convenzione tripartita tesa a regolamentare la cooperazione dei tre organismi nell'ottica di impiegare le rappresentanze estere per promuovere l'economia esterna della Svizzera. La convenzione prevede anche la creazione di un organo decisionale e di coordinamento comune. In questo modo la collaborazione tra il DFAE, il DEFR/SECO e la S-GE viene istituzionalizzata e ridefinita. Durante la negoziazione delle nuove convenzioni sulle prestazioni, a partire dal 2015, si dovranno fare ulteriori passi avanti dando maggiore spazio agli interessi prioritari della Svizzera. La Delegazione delle finanze chiederà di essere aggiornata su questo dossier nel corso del prossimo incontro con i capi del DFAE e del DEFR. Inoltre, nel 2014 il Parlamento affronterà la questione relativa al futuro della diplomazia commerciale svizzera nel quadro della trattazione del rapporto sulla politica economica esterna. Secondo il DEFR, il rapporto mette in luce l'importanza della diplomazia commerciale per la politica economica svizzera oltre ad includere proposte per migliorare la collaborazione tra i diversi attori coinvolti.

3.7.3 Mezzi di terzi nel settore dei politecnici federali (PF)

A giugno 2013, la Delegazione delle finanze ha trattato il rapporto esplicativo del Controllo federale delle finanze concernente la revisione dei conti speciali 2012 del settore dei politecnici federali (PF). L'esame ha portato in particolar modo sull'applicazione di un nuovo standard di presentazione dei conti e sull'amministrazione di fondi da parte di strutture esterne (fondazioni e società semplici). Prendendo come esempio il partenariato pubblico-privato istituito per la costruzione e la messa in esercizio del nuovo centro congressuale del Politecnico federale di Losanna, la Delegazione delle finanze ha constatato che il ricorso a tali strutture comporta deficienze a livello di trasparenza e impedisce al politecnico e al CDF di condurre un'attività di vigilanza adeguata. La Delegazione delle finanze ritiene che i mezzi di terzi impiegati dai politecnici federali debbano essere oggetto di vigilanza, al pari di quanto fatto per gli introiti fiscali della Confederazione. Considerata la scarsa trasparenza di alcune transazioni, la Delegazione delle finanze guarda con preoccupazione all'esternalizzazione – come è avvenuto in passato ad esempio nel caso di donazioni cospicue – dei mezzi provenienti da terzi.

La Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio dei PF di comunicarle in che modo intenda garantire la propria vigilanza sulle fondazioni e altre strutture esterne. A fine novembre 2013, la Delegazione delle finanze ha esaminato la dettagliata risposta della Consiglio dei PF alle domande sollevate. Ha inoltre constatato che, nel 2013, sono stati fatti importanti passi avanti nel quadro dei lavori volti all'introduzione del nuovo standard di presentazione dei conti e che attualmente la SER, l'AFF e il Consiglio dei PF stanno discutendo in merito alla complessa questione del consolidamento dei conti delle fondazioni. Ha tuttavia anche rilevato che le basi legali vigenti non offrono al Consiglio dei PF alcun diritto di vigilanza diretta sulle fondazioni, ma solo una facoltà di controllo limitata sul ruolo svolto dalle istituzioni dei PF. La gestione operativa delle istituzioni spetta alle direzioni dei PF e degli istituti di ricerca.

La Delegazione delle finanze ritiene dunque che sia necessario intervenire nell'ambito della vigilanza dei fondi amministrati da strutture esterne ed intende approfondire la questione nel corso di un incontro con il presidente del Consiglio dei PF.

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

3.8.1 UFE, programma di risanamento degli edifici

Nel corso di una visita informativa tenutasi all'Ufficio federale dell'energia nella primavera 2012, la Delegazione delle finanze si è informata sull'applicazione della legge sul CO₂ (cfr. rapporto d'attività 2012, n. 3.8.2). L'impressione che ne ha ricavato è che l'attuazione del programma di risanamento degli edifici sia estremamente complessa e che manchi una chiara ripartizione dei compiti. Ha pertanto invitato il DATEC a proporre semplificazioni e a illustrare i provvedimenti necessari.

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha esaminato un rapporto di verifica del Controllo federale delle finanze relativo al programma di risanamento degli edifici. Le considerazioni formulate dal CDF sono simili a quelle emerse nel

quadro della suddetta visita informativa: la co-gestione del programma da parte di due uffici federali risulta difficoltosa, e le competenze e responsabilità non sono disciplinate in modo sufficientemente chiaro. Inoltre l'insolita struttura della parte A del programma (relativa al risanamento dell'involucro degli edifici), la cui attuazione spetta alla Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (CdEN), comporta determinati rischi per la Confederazione, in quanto sono stati superati gli impegni finanziari previsti. Il CDF ha pertanto raccomandato di concentrare i compiti presso l'UFE e di prevedere, nella parte A del programma, l'erogazione di contributi forfettari destinati ai Cantoni.

Il messaggio del Consiglio federale concernente la Strategia energetica 2050 prevede modifiche di legge volte al recepimento delle raccomandazioni del CDF. Nel frattempo il DATEC, tenendo conto delle osservazioni e delle considerazioni della Delegazione delle finanze, ha posto le basi per il passaggio al sistema dei contributi forfettari e ha stipulato con la CdEN i pertinenti accordi programmatici. La Delegazione delle finanze ha rilevato che l'applicazione di queste modifiche ha generato una certa inquietudine nei Cantoni, dato che con il nuovo sistema contributivo dovranno destinare fondi propri al programma. Spesso i Cantoni non dispongono tuttavia delle risorse finanziarie necessarie a causa delle misure di risparmio adottate. La Delegazione delle finanze, che continuerà a seguire gli sviluppi del programma, chiederà al DATEC di aggiornarla sullo stato di applicazione del nuovo dispositivo normativo a metà 2014.

3.8.2 USTRA, Informatica

A fine giugno 2013, la Delegazione delle finanze ha discusso in merito a un rapporto di verifica del Controllo federale delle finanze relativo al sistema MISTRA, un progetto informatico dell'Ufficio federale delle strade. Nel rapporto viene riconosciuto il merito dell'Ufficio per aver condotto il progetto in modo adeguato, ma viene anche messa in luce tutta una serie di lacune, tipiche dei progetti informatici dell'Amministrazione, ovvero costi aggiuntivi, ritardi, evoluzione sfavorevole del rapporto costi/benefici e mancanza di chiarezza nelle priorità. Il CDF ha pertanto formulato varie raccomandazioni, che l'USTRA condivide in linea di principio.

Riconoscendo l'importanza delle constatazioni formulate nel rapporto di verifica, la Delegazione delle finanze ha deciso di stilare una lista di domande, che ha consegnato alla sottocommissione 4 del CdF-N, competente per il DATEC, con l'incarico di rivolgerle all'USTRA in occasione della visita informativa di fine ottobre. Le domande riguardavano principalmente la struttura e l'organizzazione del settore informatico dell'Ufficio, le funzioni, gli obiettivi e le strutture del progetto MISTRA, nonché la gestione e il controlling. Tuttavia, durante la visita informativa, la CdF-N4 non è riuscita, per ragioni di tempo, a trattare tutti gli aspetti previsti. Ha pertanto chiesto all'USTRA e alla SG DATEC di rispondere in forma scritta alle domande ancora in sospeso. A fine gennaio 2014, la CdF-N4 ha esaminato le risposte che le sono state trasmesse e ha chiuso la pratica. La CdF-N4 farà rapporto alla CdF-N non appena se ne presenterà l'occasione. Successivamente, gli atti saranno inviati alla Delegazione delle finanze per il seguito dell'affare. La Delegazione intende approfondire la questione in occasione del prossimo incontro con il capo del DATEC e seguire da vicino gli sviluppi del progetto MISTRA.

3.8.3

USTRA: Nuovo decreto federale concernente la rete delle strade nazionali

A fine novembre 2013, l'elettorato svizzero ha votato contro l'aumento del prezzo del contrassegno autostradale. Il decreto concernente la rete stradale non ha quindi potuto entrare in vigore. Ciò significa che, per il momento, la Confederazione non assumerà, come previsto, la gestione di circa 400 chilometri di tratti stradali, che rimarranno pertanto di competenza dei Cantoni. La Delegazione delle finanze ha iniziato ad occuparsi della questione agli inizi di dicembre 2013, dopo aver appreso da vari articoli di giornale la notizia secondo cui, all'USTRA, erano state assunte 34 persone. Ha così appurato che le Commissioni delle finanze erano al corrente della creazione di 60 posti di lavoro, decisa in vista dell'applicazione del nuovo decreto. Tale necessità era già stata segnalata dal Consiglio federale nel messaggio del 18 gennaio 2012. Il Parlamento aveva approvato la domanda di fondi da destinare ai lavori di preparazione, presentata, entro i termini, nell'ambito dei preventivi e dei piani finanziari.

La Delegazione delle finanze ritiene che i 34 posti di lavoro creati in vista dell'attuazione del decreto concernente la rete stradale dovranno essere soppressi in tempi brevi secondo le modalità previste dal diritto del lavoro. La Delegazione ha pertanto invitato il DATEC a intraprendere i passi necessari in questo senso e a indicare le mansioni che il personale svolgerà fino a quel momento. Il Dipartimento ha risposto in maniera esaustiva alle domande sollevate ed ha assicurato che i posti di lavoro in oggetto verranno soppressi. La Delegazione delle finanze tornerà ad occuparsi dell'affare nella primavera 2014 in occasione dell'incontro con il capo del DATEC.

La Delegazione delle finanze ha riscontrato due problemi di fondo nel caso in esame: in primo luogo, dovranno essere rivisti i tempi di attuazione dei decreti del Parlamento. Vi è infatti il rischio che, in caso di rigetto di un'iniziativa popolare, i provvedimenti adottati dall'Amministrazione in via preventiva debbano essere annullati. In secondo luogo, è lecito chiedersi se il Parlamento, nell'ambito delle deliberazioni sul preventivo, ponderi con la dovuta attenzione le conseguenze che tali progetti legislativi comportano sul piano delle risorse finanziarie e umane. La Delegazione delle finanze ritiene che, soprattutto nel caso degli uffici GEMAP e delle unità autonome della Confederazione, vi sia il forte rischio che i cambiamenti a livello di personale vengano seguiti in modo troppo superficiale. Tale aspetto assume un certo peso in vista del nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). La Delegazione delle finanze intende esprimere la propria posizione in merito nel quadro delle deliberazioni del Consiglio federale sul progetto.

3.9

Unità autonome

3.9.1

Scambio di informazioni con la FINMA

La FINMA è un istituto di diritto pubblico dotato di personalità giuridica. Il Controllo federale delle finanze è il suo ufficio di revisione esterno. Le Camere federali esercitano l'alta vigilanza conformemente all'articolo 21 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari. L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza attenendosi ai criteri di legalità, conformità all'ordinamento vigente, adeguatezza, efficacia ed

economicità come previsto all'articolo 26 della legge sul Parlamento. Tuttavia l'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. La perizia giuridica di gennaio 2014, richiesta dalla CdG e relativa all'esercizio dell'alta vigilanza sulla FINMA, conferma che tale attività si esplica in modo indiretto, nel senso che il Parlamento deve innanzitutto appurare che il Consiglio federale si sia attenuto fedelmente ai compiti e alle funzioni attribuitigli nei confronti della FINMA quale unità autonoma.

L'incontro tenutosi a fine novembre 2013 con alcuni rappresentanti della FINMA è servito principalmente da occasione per uno scambio di opinioni. Lo scopo della Delegazione delle finanze era conoscere meglio le funzioni e i principi che guidano la FINMA, e di ottenere, di prima mano, una valutazione della situazione attuale e dell'andamento dei mercati finanziari nonché dei principali operatori in Svizzera. La Delegazione è inoltre riuscita ad avere alcune delucidazioni in merito alle misure volte a garantire la stabilità finanziaria. La Delegazione delle finanze era particolarmente interessata alla valutazione dei rischi legati all'eventualità in cui le banche d'importanza sistemica ricorrano all'aiuto della Confederazione e la Delegazione delle finanze debba accordare nuovamente un credito urgente.

Dal colloquio con i rappresentanti della FINMA la Delegazione delle finanze ha potuto ricavare un quadro abbastanza chiaro della situazione attuale dei mercati finanziari. La Delegazione non ravvede alcuna necessità di intervento immediato e continuerà a seguire attentamente l'evolversi della situazione. Il prossimo incontro con i rappresentanti della FINMA è previsto tra un anno.

4 Conclusioni

In virtù del mandato attribuitole e alla luce dell'alta vigilanza parlamentare, nel presente rapporto la Delegazione delle finanze illustra in primo luogo gli affari che hanno dato luogo a dibattiti e osservazioni critiche. Le considerazioni formulate si basano innanzitutto sulle competenze di cui dispone nel quadro dell'alta vigilanza concomitante. Tali competenze le consentono di intervenire nel corso del processo di gestione finanziaria e di anticipare eventuali risvolti indesiderati. In questo senso, esercita un'importante azione preventiva, anche grazie alla prudenza di cui si avvale nelle decisioni adottate e nella valutazione degli affari che le sono sottoposti.

Va tuttavia rilevato che, nella maggior parte dei casi trattati, la Delegazione delle finanze ha espresso un parere positivo. Ritiene quindi doveroso ringraziare il Consiglio federale e l'Amministrazione federale per la contabilità accurata e l'impiego efficace delle risorse pubbliche.

La Delegazione delle finanze ringrazia anche i collaboratori della sua Segreteria per la loro grande e instancabile dedizione. Infine, rivolge un ringraziamento al Controllo federale delle finanze per la vigilanza esercitata sulle finanze della Confederazione. Come sempre, il CDF ha adempito al proprio dovere con efficacia e lungimiranza.

