14.057

Progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)

Rapporto delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 21 novembre 2014

Compendio

Situazione iniziale

Nel 2001 l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha lanciato il progetto informatico INSIEME con l'obiettivo di creare un sistema informatico globale valido per tutti i tipi d'imposta volto a sostituire gli obsoleti sistemi informatici dell'AFC. Nel settembre 2012 la responsabile del Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha deciso di interrompere il progetto. Il DFF ha giudicato troppo rischiosa la prosecuzione di INSIEME: le spese sostenute fino a quel momento erano chiaramente sproporzionate rispetto allo stato di avanzamento del progetto che, anche se portato a termine, avrebbe permesso di attuare soltanto una piccola parte della gamma di prestazioni prevista originariamente. Il prodotto finito avrebbe comportato inoltre spese di manutenzione eccessivamente elevate e probabilmente non sarebbe neppure stato possibile effettuare la manutenzione. Nei 12 anni in cui è durato, INSIEME ha causato spese pari a 115,9 milioni di franchi[1].

Le carenze del progetto si sono delineate molto presto: già nel 2005 e nel 2006 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato diverse lacune. Nel 2006, nell'ambito di un bando di concorso OMC, Unisys (Svizzera) SA si era aggiudicata l'appalto per la realizzazione del progetto. Nella primavera del 2007, ancora durante le trattative contrattuali e i lavori di realizzazione iniziali, il rapporto di audit di una ditta di consulenza esterna mostrava che, senza modifiche sostanziali, INSIEME sarebbe andato chiaramente oltre le tempistiche e i mezzi finanziari previsti. Nell'agosto 2007 l'AFC ha revocato l'incarico a Unisys e il progetto INSIEME è stato sospeso e poi rilanciato nel settembre dello stesso anno[2].

Le difficoltà non sono diminuite neppure dopo il rilancio del progetto in collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), quale nuovo partner per la realizzazione: i rapporti di audit e di verifica del CDF, dell'Ispettorato delle finanze dell'AFC (IF AFC) e di ditte di consulenza esterne hanno rivelato problemi significativi nell'organizzazione e nella gestione del progetto, come anche negli acquisti pubblici tra il 2008 e il 2011. In seguito al peggioramento della situazione sotto il profilo delle scadenze e delle spese, nel febbraio 2011 il capo del progetto generale (CPG, 2007–2011) è stato rimosso dalle sue funzioni. I nuovi risultati negativi delle verifiche eseguite dal CDF hanno indotto il DFF all'inizio del 2012 ad avviare un'inchiesta amministrativa sulle procedure d'acquisto nel quadro del progetto INSIEME[3].

Sulla base dei risultati ottenuti, il DFF ha sporto denuncia penale nel maggio 2012 presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), che in seguito ha aperto un procedimento nei confronti del capo dell'Organizzazione dei beneficiari di prestazioni (OBP) dell'AFC e contro ignoti per sospetto di corruzione e infedeltà nella gestione pubblica. Al momento della pubblicazione del presente rapporto il

1 N. 1.1.
2 N. 2.1.
3 N. 2.2.

procedimento penale non era ancora concluso. Per questo motivo vale il principio della presunzione d'innocenza. Nel frattempo anche il direttore dell'AFC (2000–2012) è stato sollevato dall'incarico. Dopo un'analisi della situazione eseguita dal DFF, la responsabile dello stesso Dipartimento (dal 2010) ha deciso nel settembre 2012 di abbandonare il progetto. Il 19 settembre 2012 ha comunicato tale decisione alla Delegazione delle finanze (DelFin) e il giorno successivo il DFF ha informato l'opinione pubblica[4].

Nella primavera del 2013 l'AFC ha avviato il programma FISCAL-IT, il successore di INSIEME. Durante la sessione invernale del 2013 il Parlamento ha votato un credito d'impegno di 85,2 milioni di franchi.

Inchiesta delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione

Nel dicembre 2012 le Commissioni delle finanze (CdF) e le Commissioni della gestione (CdG) del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno deciso di riesaminare INSIEME in modo approfondito con l'obiettivo di trarre insegnamenti utili per i futuri progetti informatici. A tal fine hanno istituito il Gruppo di lavoro INSIEME (GLI), composto da membri provenienti dalle quattro Commissioni, al quale hanno affidato un mandato d'inchiesta[5].

L'inchiesta delle CdF e delle CdG mirava a:

- *fare luce sulla direzione del progetto e sulla vigilanza esercitata dagli organi preposti a tutti i livelli gerarchici fino al Consiglio federale in corpore;*
- *stabilire e valutare le responsabilità dei servizi federali coinvolti e dei fornitori di prestazioni esterni;*
- *chiarire la funzione e il ruolo del CDF quale organo superiore di vigilanza finanziaria e degli organi parlamentari di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME.*

L'inchiesta ha esaminato la gestione del progetto INSIEME, la vigilanza e la gestione a livello gerarchico, la responsabilità del Consiglio federale, la vigilanza esercitata dal CDF e il ruolo dell'alta vigilanza parlamentare[6]*. Non ha invece esaminato gli avvenimenti già trattati diverse volte riguardanti gli acquisti nell'ambito del progetto INSIEME né la decisione di abbandonare il progetto presa nel settembre 2012 dalla responsabile del DFF (dal 2010)*[7].

Il riesame di INSIEME si è svolto in circostanze difficili. Già prima di iniziare l'inchiesta, il Consiglio federale ha informato le CdF e le CdG circa le notevoli lacune riguardanti la documentazione: vari documenti non erano disponibili o non lo erano più oppure non potevano essere forniti in forma adeguata a causa del disordine che contraddistingueva la grande quantità di documenti non classificati. Considerata la situazione desolante degli atti, nel maggio 2013 le CdF e le CdG hanno deciso di rinunciare all'analisi sistematica della documentazione lacunosa e

4 N. 2.3.
5 N. 1.2.
6 N. 1.3.2 e 1.3.4.
7 N. 1.3.3.

di basarsi invece sull'audizione di persone chiave e sulla richiesta di taluni documenti precisi. Le lacune riscontrate nella gestione degli atti in seno all'AFC e all'UFIT hanno indotto le CdF e le CdG a formulare una raccomandazione all'intenzione del Consiglio federale relativa alla gestione e all'archiviazione dei documenti (cfr. ***raccomandazione 1****)*[8].

Le CdF e le CdG hanno inoltre deciso di suddividere i lavori tra il Consiglio federale e il GLI. Hanno incaricato il Consiglio federale di redigere un rapporto concernente i requisiti di sistema (aspetti organizzativi), il ricorso a esperti esterni, la flessibilizzazione della procedura d'acquisto e la promozione della competenza in materia di acquisti nonché la gestione di progetti e la vigilanza esercitata dai livelli inferiori al livello di direzione. Dal canto suo, il GLI si è occupato dei requisiti di sistema (aspetti specialistici e tecnici), della vigilanza a partire dal livello di direzione, della responsabilità del Consiglio federale, della vigilanza esercitata dal CDF nonché dell'alta vigilanza parlamentare[9].

Le CdF e le CdG hanno criticato la collaborazione del Consiglio federale nel riesame di INSIEME: in un primo rapporto del febbraio 2013 il Consiglio federale ha ripreso descrizioni dei fatti e valutazioni in parte contraddittorie fornite dalle unità amministrative coinvolte nel progetto, senza prendere posizione in merito; il rapporto non era inoltre formulato in modo esaustivo. Gli altri rapporti che il Consiglio federale ha presentato nel novembre 2013 e nel gennaio 2014 su singoli aspetti dell'inchiesta erano lacunosi. Per di più, il Consiglio federale ha trasmesso in maniera incompleta al GLI documenti che erano stati espressamente richiesti. Nel presente rapporto è stato pertanto necessario segnalare a più riprese l'assenza di informazioni e valutazioni del Consiglio federale[10].

Tra maggio 2013 e marzo 2014, nell'ambito di dieci sedute, il GLI ha tenuto 29 audizioni con le seguenti persone: il capo del DFF in carica nel periodo di durata del progetto INSIEME e i rappresentanti – ex e attuali – della Segreteria generale del DFF (SG-DFF), dell'AFC, dell'UFIT, dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), del Consiglio informatico della Confederazione (CIC), dell'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) e del CDF. Sono stati sentiti inoltre i presidenti della DelFin degli anni 2003, 2004, 2007, 2010, 2011 e 2013. Il GLI ha inoltre interrogato, per scritto, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e ha preso visione di circa 750 documenti[11].

Qui di seguito sono riassunti i principali risultati dell'inchiesta delle CdF e delle CdG. Il compendio non può tuttavia sostituire la lettura dell'intero rapporto contenente le descrizioni dettagliate dei fatti che permettono di comprendere le conclusioni delle CdF e delle CdG.

8 N. 1.4.1 e all. 3 (elenco delle raccomandazioni e degli interventi).
9 N. 1.4.2.
10 N. 1.4.3.
11 N. 1.4.4.

Progetto INSIEME

– *Condizioni quadro*

Il progetto INSIEME è stato lanciato nell'ambito del programma per la riorganizzazione dell'informatica della Confederazione (NOVE-IT, 1998–2003). In base a quanto deciso dal Consiglio federale, nel 2000 la maggior parte dei collaboratori informatici dell'AFC e l'infrastruttura TIC dell'AFC sono stati trasferiti all'UFIT. La riorganizzazione ha avuto ripercussioni anche sul progetto INSIEME, dato che prima è stato necessario rendere operativi i nuovi ruoli di beneficiario e di fornitore di prestazioni INSIEME ai compiti, alle competenze e alle responsabilità ad essi connessi. Questo cambiamento ha causato non soltanto problemi di carattere tecnico, ma anche, e soprattutto, problemi interpersonali, che hanno reso difficile la collaborazione tra l'AFC e l'UFIT. Secondo le Commissioni di alta vigilanza il Consiglio federale ha sottovalutato, nella sua decisione su NOVE-IT, le conseguenze del trasferimento dei collaboratori TIC e delle loro conoscenze dalle organizzazioni di beneficiari di prestazioni all'UFIT[12]*. Le CdF e le CdG hanno constatato inoltre che tra il 2009 e il 2010 il progetto INSIEME ha incontrato difficoltà a seguito della riforma dell'imposta sul valore aggiunto attuata nello stesso periodo*[13]*. I problemi legati al passaggio al nuovo millennio invece sono stati affrontati e risolti per tempo*[14]*.*

– *Gestione del progetto basata sul metodo HERMES*

Dal 1995, le prescrizioni per la conduzione di progetti e lo sviluppo di sistemi nell'Amministrazione federale sono emanate sotto forma di direttiva tecnica. Nella fattispecie il metodo di conduzione dei progetti HERMES era vincolante per l'intera durata del progetto INSIEME[15]*. Dai rapporti del Consiglio federale risulta che per il periodo 2001–2007 non vi erano documenti rilevanti che avrebbero permesso di valutare la conduzione dei progetti. Il Consiglio federale ritiene che, per il periodo dal 2008 all'autunno del 2011, un modo di procedere corrispondente al metodo HERMES non è stato applicato o soltanto parzialmente. Tale metodo infatti è stato applicato in modo coerente solamente dopo che nell'autunno 2011 un nuovo CPG ha ripreso la direzione del progetto.*

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere tempestivamente affinché i progetti TIC dell'Amministrazione federale siano gestiti obbligatoriamente secondo il metodo di conduzione dei progetti HERMES. Ritengono inoltre che le misure avviate dal Consiglio federale per i futuri progetti TIC (attuazione dell'ordinanza riveduta sull'informatica nell'Amministrazione federale e della strategia TIC della Confederazione 2012–2015, revisione di HERMES e istituzione di un gruppo di capiprogetto)[16] *siano corrette e urgenti. Il Consiglio federale è*

12 N. 3.2.4.1.
13 N. 3.2.4.3.
14 N. 3.2.4.2.
15 N. 3.2.1.1.
16 N. 3.3.2.8.

incaricato anche di esaminare il metodo HERMES (cfr. ***postulato 1)***[17] *e le direttive per le valutazioni e l'analisi dei progetti (cfr.* ***postulato 2)***[18].

– *Requisiti di sistema*

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi dei requisiti di sistema, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che nell'ambito del progetto INSIEME i processi definiti non erano conformi a HERMES. Ha precisato inoltre che non risulta comprovata una gestione dei requisiti e dei cambiamenti coerente, estesa al progetto nel suo complesso, coordinata e condotta in modo appropriato[19].

L'inchiesta effettuata dalle CdF e dalle CdG sui requisiti di sistema (aspetti specialistici e tecnici) nonché sulle concezioni del progetto e del sistema ha fornito gli stessi risultati. Il Consiglio federale è stato invitato a trasmettere alle CdF e alle CdG i documenti chiave (capitolati degli oneri, manuali d'esercizio e di progetto, misure di gestione dei rischi e dei cambiamenti nonché rapporti di valutazione finali) relativi a ogni progetto parziale di INSIEME. Per ogni singolo sottoprogetto le Commissioni di alta vigilanza intendevano confrontare con i relativi risultati le prestazioni che l'AFC aveva inizialmente chiesto o modificato durante l'esecuzione. I documenti messi a disposizione non corrispondevano tuttavia nella maggior parte dei casi alle richieste delle CdF e delle CdG o erano soltanto bozze: dei 21 progetti analizzati solamente due erano corredati di documentazione completa. Le Commissioni di alta vigilanza ritengono questa situazione inaccettabile. Inoltre, nella prima metà del periodo di durata del progetto, mancavano documenti attendibili e pertinenti. Questo viola le disposizioni in materia di conservazione dei documenti federali (cfr. ***raccomandazione 1)***[20] *e ha impedito all'alta vigilanza parlamentare di valutare i contenuti dei progetti parziali di INSIEME.*

– *Ruolo del fornitore di prestazioni interno (UFIT)*

Secondo l'ordinanza sull'organizzazione del DFF, l'UFIT in qualità di fornitore interno di prestazioni TIC doveva fornire ai beneficiari di prestazioni del DFF le prestazioni di servizi nel settore dell'informatica e della telecomunicazione, in base alle loro esigenze o richieste. NOVE-IT prevedeva che il fornitore di prestazioni interno sviluppasse soluzioni, realizzasse e fornisse l'infrastruttura TIC e assicurasse l'assistenza agli utenti.

Il Consiglio federale ha ritenuto problematici il coordinamento e la collaborazione tra l'AFC e l'UFIT. Per tutta la durata del progetto non è stato chiaro il ruolo del fornitore di prestazioni interno TIC dell'UFIT nell'ambito di INSIEME. Le responsabilità erano disciplinate in modo insufficiente e la collaborazione era ostacolata da conflitti personali e opinioni differenti sulle soluzioni da adottare[21]. *Secondo le CdF e le CdG la diffidenza che regnava tra l'AFC e l'UFIT era dovuta anche all'attuazione incoerente di NOVE-IT, alle difficoltà derivanti dal progetto «Migra-*

17 N. 3.3.3.
18 N. 3.3.3.
19 N. 3.4.2 e 3.4.3.
20 N. 1.4.1.
21 N. 3.5.4.1.

zione BS2000» e ai problemi di funzionamento degli attuali sistemi informatici. Le CdF e le CdG hanno constatato che il ruolo dell'UFIT è stato e continua a essere interpretato in modo diverso dalle persone interpellate. Per questo motivo invitano il Consiglio federale a definire e ad attuare in modo chiaro e univoco la ripartizione dei compiti tra i beneficiari e i fornitori di prestazioni (cfr. ***raccomandazione 2)***[22].

– *Ruolo dei fornitori di prestazioni esterni (esperti esterni)*

Siccome prima non disponeva della documentazione, il Consiglio federale ha potuto valutare il ruolo dei fornitori esterni di prestazioni TIC soltanto a partire dal 2008. A suo parere, l'AFC non aveva per INSIEME le risorse di personale necessarie, dato che la maggior parte dei collaboratori interni si occupava di mantenere e sostenere l'infrastruttura TIC esistente. Per la realizzazione di INSIEME l'AFC ha fatto pertanto ampiamente ricorso al sostegno di esperti esterni[23].

Le CdF e le CdG hanno esaminato i contratti di prestazioni informatiche messi a disposizione dal Consiglio federale e sono giunte alla conclusione che le posizioni chiave come quelle di responsabili di progetto o di sottoprogetto erano occupate principalmente da esperti esterni per tutta la durata del progetto. Questo ha portato l'AFC a una situazione di dipendenza continua dagli esperti esterni, che alla fine ha generato rilevanti spese supplementari. Dall'inchiesta è risultato anche che l'AFC ha aggiudicato mediante trattativa privata decine di contratti che si situavano leggermente al di sotto del valore soglia OMC. Le CdF e le CdG condannano severamente tale prassi e invitano il Consiglio federale a farla cessare in futuro. La gestione dei contratti e il controllo gestionale degli acquisti in tutta l'Amministrazione, decisi dal Consiglio federale, devono essere ora rapidamente attuati. Le Commissioni di alta vigilanza invitano il Consiglio federale a promuovere maggiormente le conoscenze in materia di gestione di progetti, affinché i progetti specifici e i progetti di sviluppo dell'organizzazione, veri e propri compiti centrali dell'Amministrazione federale, possano essere diretti da collaboratori interni alla Confederazione (cfr. ***raccomandazione 3)***[24].

– *Acquisti pubblici*

Nell'ambito dell'inchiesta amministrativa[25] *del 2012 la SG-DFF è giunta alla conclusione che l'AFC ha gestito gli acquisti sistematicamente e intenzionalmente in modo illegale, ossia contravvenendo al diritto in materia di acquisti pubblici della Confederazione e alle norme dell'OMC.*

Nel periodo di durata del progetto INSIEME, l'UFCL esercitava da un lato il ruolo di servizio centrale d'acquisto, dall'altro quello di organo consultivo, mentre non poteva svolgere la funzione di servizio centrale d'acquisto per le prestazioni TIC per l'AFC. Difatti quest'ultima acquistava le prestazioni TIC in modo autonomo, anche se l'UFCL non le aveva delegato questa competenza. L'UFCL non era stato consultato al riguardo e fino al 2012 non era a conoscenza degli acquisti dell'AFC. Nel

22 N. 3.5.4.2.
23 N. 3.6.2.
24 N. 3.6.5.3.
25 N. 3.7.3.1.

suo rapporto il Consiglio federale ha ritenuto che, essendo insufficienti, la collaborazione e il coordinamento tra l'AFC e l'UFCL non fossero conformi alle direttive del diritto in materia di acquisti pubblici. Inoltre, secondo le sue valutazioni, i problemi insorti legati al diritto sugli acquisti pubblici avrebbero potuto probabilmente essere evitati rispettando le norme di competenza[26]*. Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire che i servizi centrali d'acquisto assolvano i loro compiti di controllo per quanto concerne il rispetto delle disposizioni legali in materia di acquisti pubblici (cfr.* ***raccomandazione 4****)*[27]*. Riguardo al ruolo dell'UFCL quale organo consultivo, le CdF e le CdG ritengono che l'AFC avrebbe dovuto ricorrere in misura maggiore ai servizi di consulenza dell'UFCL.*

Le Commissioni di alta vigilanza hanno chiesto al Consiglio federale di allestire un rapporto sui lavori attualmente in corso concernenti la flessibilizzazione della procedura d'acquisto e sulle misure adottate per promuovere le competenze in materia di acquisti. Il Consiglio federale ha fatto sapere alle CdF e alle CdG che è prematuro trarre conclusioni definitive sulle conseguenze delle misure adottate, ma che le prime esperienze sono tuttavia positive. Gli organi di alta vigilanza saranno informati sullo sviluppo della situazione e si pronunceranno a tempo debito.

Vigilanza e gestione a livello gerarchico

– *Vigilanza e gestione da parte dell'AFC*

I direttori degli Uffici federali sono responsabili dinanzi ai capidipartimento della condotta delle unità amministrative a loro subordinate e dell'adempimento dei compiti loro assegnati.

Le CdF e le CdG condividono la valutazione del Consiglio federale, secondo cui la delega delle competenze del committente, nella fattispecie il direttore dell'AFC, al comitato del progetto generale (CoPG) e al capo del progetto generale (CPG) hanno portato a problemi di delimitazione delle competenze e hanno fatto sì che il committente di INSIEME non si sia occupato sufficientemente del progetto. Le Commissioni di alta vigilanza constatano che per tutta la durata di INSIEME si sono registrate ambiguità in merito alle istanze decisionali a livello direttivo dell'AFC e che è mancata continuità sotto diversi aspetti. Da una parte numerosi organi (direzione informatica, comitato direttivo, CoPG, comitato di progetto Apollo) hanno operato, avvicendandosi in parte parallelamente a INSIEME, senza che i rispettivi compiti, competenze e responsabilità fossero stati definiti in modo vincolante. Dall'altra parte la composizione di suddetti organi ha subito cambiamenti senza che vi fossero motivi tecnici apparenti. Le CdF e le CdG considerano una grave lacuna la mancanza di una definizione condivisa da tutte le parti dei ruoli e delle competenze degli organi menzionati. Inoltre, il direttore dell'AFC era al contempo committente di INSIEME (conformemente a HERMES). Ricopriva così la più alta funzione direttiva a livello gerarchico nella sua unità amministrativa e

26 N. 3.7.4.3.
27 N. 3.7.4.4.

nell'ambito del progetto. Le CdF e le CdG considerano problematica questa doppia funzione (cfr. ***raccomandazione 5)***[28].

La mentalità settoriale di entrambe le divisioni principali dell'AFC, che la direzione non è riuscita a cambiare, ha ostacolato la necessaria visione d'insieme del progetto. Parimenti, i conflitti interni alla direzione dell'AFC, che per lealtà verso il direttore dell'unità organizzativa non erano stati segnalati e non erano quindi conosciuti a livello di dipartimento, hanno avuto ripercussioni negative sullo svolgimento del progetto[29].

La direzione dell'AFC (e il DFF) ha potuto disporre solamente in misura limitata di informazioni rilevanti e affidabili sullo svolgimento del progetto[30]. *Per tutta la durata di INSIEME, la qualità delle informazioni non ha praticamente potuto essere migliorata. Il direttore dell'AFC si è beninteso adoperato al fine di migliorare la qualità dei rapporti, ma non è riuscito ad assicurare che questi ultimi rispondessero ai requisiti formali e contenutistici specificati.*

La visione informatica, concepita nel 2001 e caratterizzata da un approccio convincente, non è mai stata sufficientemente precisata in una strategia di attuazione e in un piano generale. L'AFC ha lanciato progetti, elaborato modelli e iniziato ad attuare la visione informatica su scala operativa senza seguire un approccio sistematico[31]. *Le CdF e le CdG condividono il parere del Consiglio federale, secondo cui l'AFC non ha tenuto adeguatamente conto della complessità di INSIEME e degli importanti requisiti che un sistema informatico unico avrebbe richiesto alle parti implicate. La direzione dell'AFC ha coscientemente deciso di non seguire una procedura conforme al diritto vigente in materia di acquisti pubblici. La direzione si è basata sul presupposto che il metodo HERMES, previsto per la gestione dei progetti TIC, non sarebbe stato applicato sino alla fine del 2011. Inoltre ha fatto ben poco per imporre l'impiego di HERMES nei progetti TIC correlati a INSIEME. Le CdF e le CdG biasimano un simile modo operativo.*

INSIEME è stato inoltre caratterizzato dalla carenza di competenze dei partecipanti al progetto e da un'inadeguata gestione del personale. Decisioni cruciali per il personale, in particolare la nomina del coordinatore del programma (2005–2007) e del CPG (2007–2011) risultano difficili da capire per le CdF e le CdG. Anche per il Consiglio federale, a posteriori, il CPG (2007–2011) non era la persona giusta per la gestione di INSIEME. Per anni l'AFC non è riuscita a controllare INSIEME e i vertici del Dipartimento non hanno potuto dimostrare di aver fatto le necessarie pressioni sul suo direttore. La Commissione di alta vigilanza è persuasa del fatto che né il direttore dell'AFC né la direzione del Dipartimento avrebbero dovuto permettere che INSIEME rimanesse per circa tre anni sotto la guida di un CPG manifestamente inadatto ad adempiere i suoi compiti. Nell'estate 2012 la responsabile del DFF, in carica dal 2010, ha sollevato il direttore dell'AFC (2000–2012) dal

28 N. 4.3.1.1.
29 N. 4.3.1.2.
30 N. 4.3.1.3, 4.4.2.1 e 4.4.2.2.
31 N. 4.3.1.4.

suo incarico, sulla base di violazioni del diritto in materia di acquisti pubblici[32]*. Le CdF e le CdG sono del parere che gli strumenti disponibili per la gestione del personale di INSIEME avrebbero dovuto essere sfruttati in misura maggiore*[33]*.*

Le CdF e le CdG constatano altresì che l'AFC non ha attribuito la necessaria importanza ai rapporti di verifica del CDF e che l'applicazione delle raccomandazioni di quest'ultimo è stata palesemente deficitaria[34]*. All'Ispettorato delle finanze dell'AFC (IF AFC), organo direttivo, non è stato affidato nessun ruolo rilevante nell'ambito di INSIEME*[35]*.*

L'AFC ha svolto in modo insufficiente il suo dovere di informazione nei confronti del proprio Dipartimento[36] *e degli organi di alta vigilanza del Parlamento*[37]*. I documenti presentavano occasionalmente dati non corrispondenti al vero e l'AFC non mancava di mettere eccessivamente in buona luce INSIEME abbellendo la situazione o promettendo miglioramenti. Le CdF e le CdG ribadiscono tuttavia che tocca ai livelli gerarchici superiori, cioè ai destinatari, reclamare le informazioni di cui necessitano per l'adempimento del loro ruolo e delle loro responsabilità.*

– *Vigilanza e gestione da parte della direzione del DFF*

I capidipartimento dirigono i dipartimenti e si assumono la responsabilità politica dell'adempimento dei loro compiti conformemente alla Costituzione e alle leggi. In seno al loro dipartimento hanno in linea di massima il diritto illimitato di dare istruzioni, procedere a controlli e intervenire personalmente. La responsabilità direttiva o di vigilanza propria ai capidipartimento non può essere delegata.

Le CdF e le CdG hanno riscontrato differenze importanti nella comprensione dei ruoli e nella relativa ripartizione dei compiti in seno alla direzione del Dipartimento e questo per tutta la durata del progetto INSIEME. Le Commissioni sottolineano in particolare che, ad esempio, il segretario generale non avrebbe dovuto assumere nessuna funzione direttiva nei confronti degli uffici federali[38]*. Anche i vari segretari generali del DFF che si sono avvicendati nella carica hanno inteso diversamente il loro ruolo come presidenti del CIC*[39]*.*

Durante lo svolgimento del progetto INSIEME, il DFF non disponeva delle risorse e degli strumenti adatti per una vigilanza efficace ed efficiente. Dopo la decisione del 2006 di rinunciare a una gestione delle risorse a livello dipartimentale, le risorse necessarie a tal scopo sono state ricostituite gradualmente soltanto a partire dal 2009[40]*. La SG-DFF ha designato dapprima uno e, a partire dal 2011, due rappresentanti nel comitato direttivo e poi nel CoPG, senza tuttavia definirne il ruolo*[41]*. I*

32 N. 4.4.3.4.
33 N. 4.3.1.5 e 4.4.3.4.
34 N. 4.3.2.3.
35 N. 4.3.3.
36 N. 4.3.2.2.
37 N. 4.3.4.
38 N. 4.4.1.1.
39 N. 4.4.1.2.
40 N. 4.4.1.3.
41 N. 4.4.2.3 e 4.4.2.4.

rappresentanti della SG-DFF presso il CoPG si consideravano esclusivamente degli osservatori. Le Commissioni di alta vigilanza sono dell'opinione che tanto il ruolo poco chiaro del DFF in relazione a INSIEME quanto l'inadeguatezza degli strumenti di vigilanza a livello dipartimentale abbiano fatto sì che le irregolarità in seno al progetto non venissero notate per lungo tempo. Le CdF e le CdG chiedono pertanto lo sviluppo e l'attuazione di un piano comune di vigilanza basato su strumenti standardizzati a livello dipartimentale. In particolare è necessario stabilire criteri in base ai quali i dipartimenti decidono se una segreteria generale sarà rappresentata o meno in seno a comitati di progetto o di programma (cfr. ***raccomandazione 6)***[42].

Per l'esercizio della propria funzione di vigilanza e gestione, la direzione del Dipartimento si è basata su informazioni provenienti dagli uffici federali subordinati, dalla divisione risorse della SG-DFF, dal CDF e dagli organi parlamentari di alta vigilanza così come su informazioni, per quanto rare, ricevute in occasione di avvicendamenti a livello di stato maggiore.

Le CdF e le CdG hanno constatato che, durante lo svolgimento del progetto, il Dipartimento era stato informato sui rapporti di verifica del CDF secondo diverse modalità. Non avendo analizzato con la dovuta attenzione i rapporti del CDF su INSIEME del 2005, del 2006 e del 2008 e non avendo controllato lo stato di attuazione delle raccomandazioni del CDF, per molto tempo la direzione dipartimentale non è stata al corrente del fatto che, contrariamente alle proprie dichiarazioni, l'AFC non aveva attuato gran parte di tali raccomandazioni. Al fine di rilevare tempestivamente le mancanze di cui sopra, le CdF e le CdG chiedono l'istituzione di un controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF a livello dipartimentale (cfr. ***raccomandazione 7)***[43]. *Inoltre raccomandano che ai capidipartimento vengano di volta in volta sottoposte le versioni integrali dei rapporti di verifica del CDF e non i riassunti degli stessi (cfr. punto primo della* ***mozione 1)***[44].

A causa del flusso di informazioni lacunoso, in occasione degli avvicendamenti ai vertici del Dipartimento le informazioni importanti relative a INSIEME sono state trasmesse in modo incompleto. Pertanto le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire la continuità operativa e il trasferimento delle conoscenze in caso di passaggio delle consegne (cfr. ***raccomandazione 8)***[45].

In seguito alla revoca dell'aggiudicazione OMC di Unisys dall'agosto 2007 sino al 2010, i vertici del Dipartimento hanno trascurato il progetto INSIEME, con gravi conseguenze. Tramite il responsabile delle TIC del CDF, la SG-DFF si è di nuovo occupata di INSIEME a partire da metà 2009. Tuttavia, la direzione del Dipartimento non ha saputo valutare correttamente la portata delle irregolarità rilevate e non ha adottato alcuna misura. Dopo il cambiamento della direzione alla fine del 2010, il Dipartimento si è occupato maggiormente di INSIEME, ma sempre partendo dal principio che la SG-DFF non avesse nessuna responsabilità operativa nei

42 N. 4.4.1.3.
43 N. 4.4.2.5.
44 N. 4.4.2.5 e 6.7.
45 N. 4.4.2.7.

confronti di un progetto di un ufficio e di conseguenza non disponesse di alcun potere decisionale[46]*. Mentre i vertici del Dipartimento sino alla fine del 2010 avevano dato poco valore a una gestione del progetto conforme a HERMES, in seguito è stata pretesa a più riprese l'osservanza delle direttive in materia dell'Amministrazione federale, che però sono state applicate solamente verso la fine del progetto*[47].

Il Dipartimento ignorava i conflitti interni all'AFC, per quanto questi ultimi fossero rilevabili anche senza un attento esame del progetto INSIEME. Le CdF e le CdG sono dell'avviso che la responsabilità di attuare le misure necessarie al miglioramento della situazione incombeva chiaramente ai capidipartimento che si sono succeduti. Al contempo i vertici dipartimentali avrebbero dovuto incoraggiare un'armoniosa collaborazione fra i diversi uffici coinvolti in INSIEME, in particolar modo attraverso un chiarimento dei ruoli e una migliore coordinazione (soprattutto in ambito finanziario)[48]*. Le CdF e le CdG esortano il Consiglio federale ad attribuire in futuro maggior importanza alla cultura della collaborazione intra- e interdipartimentale (cfr.* ***raccomandazione 9****)*[49].

Le CdF e le CdG hanno constatato che i vertici del Dipartimento non informavano a sufficienza il Consiglio federale[50] *e gli organi parlamentari*[51] *di alta vigilanza sull'avanzamento di INSIEME.*

Il riesame dei fatti inerenti a INSIEME dimostra che la comprensione della funzione direttiva e di vigilanza variava da persona a persona e che non vi era alcuna sistematicità nella vigilanza. La conclusione tratta dalle Commissioni di alta vigilanza è che né il direttore dell'AFC né i relativi responsabili del CDF hanno ottemperato alle proprie funzioni direttive e di vigilanza in modo soddisfacente.

Ruolo del Consiglio federale

In quanto organo supremo di vigilanza, il Consiglio federale è incaricato di assicurare una continua e sistematica vigilanza sull'Amministrazione federale e una regolare gestione delle finanze. Il Consiglio federale doveva pertanto verificare il fabbisogno di risorse pervenutogli in relazione a INSIEME. In quanto supremo organo direttivo, il Consiglio federale era inoltre responsabile per la definizione della strategia delle TIC e della politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi.

Il Consiglio federale si è occupato di INSIEME esclusivamente nel corso di sedute in cui si deliberava più o meno in dettaglio sugli impegni di credito (giugno 2005) o sui crediti aggiuntivi (giugno 2010). Durante la seduta di giugno 2010 il Consiglio federale ha incaricato il DFF (AFC) di effettuare un controllo approfondito e un monitoraggio accurato del progetto in collaborazione con il CDF e il CIC.

46 N. 4.4.3.1.
47 N. 4.4.3.3.
48 N. 4.4.3.2.
49 N. 4.4.3.5.
50 N. 4.4.4.
51 N. 4.4.5.

Le CdF e le CdG hanno constatato che la suddetta decisione del Consiglio federale non è stata attuata correttamente. Dopo la decisione del CDF di non prendere parte a questo processo per motivi di indipendenza, l'attuazione si è limitata concretamente all'inoltro di rapporti trimestrali al CIC. D'altro canto il CIC non era cosciente della portata del compito conferitogli dal Consiglio federale per mancanza di informazioni corrette a riguardo da parte del Dipartimento e del presidente del CIC. Di conseguenza, nessun monitoraggio reale e nessun controllo hanno avuto mai luogo[52]*. Inoltre il Consiglio federale non ha mai verificato se e in che misura l'incarico conferito fosse stato adempiuto.*

Le differenze d'interpretazione fra il CDF e il Consiglio federale sullo scambio di informazioni, l'attuazione delle pendenze importanti[53] *e la mancata inclusione del progetto INSIEME nel reporting sui rischi*[54] *hanno fatto sì che il Consiglio federale ignorasse i problemi di questo progetto e che conseguentemente non disponesse delle informazioni che gli sarebbero state necessarie per il corretto svolgimento della sua funzione di vigilanza e di direzione. Lo stesso dicasi per la concessione dei crediti necessari per il progetto. Le commissioni di vigilanza hanno pertanto formulato raccomandazioni in merito alla politica di gestione dei rischi e al rapporto fra il CDF e il Consiglio federale, la cui attuazione dovrebbe portare a una migliore informazione di quest'ultimo (cfr.* ***raccomandazioni 11, 15 e 16****)*[55]*. Inoltre le commissioni di vigilanza ritengono che, nell'ambito dello stanziamento dei crediti, il Consiglio federale dovrebbe disporre di maggiori informazioni sullo stato di avanzamento del progetto*[56]*. In particolare dovrebbe essere informato sulle diverse valutazioni relative al progetto in esame e sullo stato di attuazione di eventuali raccomandazioni del CDF.*

Le commissioni di vigilanza ritengono inoltre che, a causa della precedente organizzazione del settore delle TIC, l'ODIC[57] *e il CIC*[58] *fossero impossibilitati a svolgere i propri compiti in modo efficiente ed efficace. Questo ha a sua volta limitato le capacità del Consiglio federale di svolgere le sue funzioni di gestione a causa della sua dipendenza dalle informazioni provenienti dagli organi menzionati*[59]*. Le capacità dell'ODIC erano insufficientemente utilizzate in seno all'Amministrazione, e né l'ODIC né il CIC disponevano degli strumenti necessari per poter assolvere in modo ottimale i propri compiti.*

Le commissioni di vigilanza hanno inoltre constatato l'esistenza di malintesi relativi alla ripartizione dei compiti e delle competenze da parte di tutti gli organi coinvolti nella direzione, gestione e vigilanza dei progetti TIC e che le modifiche attuate in merito negli ultimi anni non hanno fatto maggiore chiarezza in seno all'Amministrazione. Le commissioni raccomandano pertanto al Consiglio federale di assicu-

52 N. 5.3.1.3.
53 N. 5.3.2.2.
54 N. 5.4.4.2.
55 N. 5.3.2.2, 5.4.3.2 e 5.4.4.2.
56 N. 5.3.1.2 e 5.3.2.1.
57 N. 5.4.1.3.
58 N. 5.4.2.3.
59 N. 5.4.3.2.

rarsi che la nuova organizzazione delle TIC abbia effettivamente portato a un chiarimento dei compiti e delle responsabilità (cfr. ***raccomandazioni 10 e 13)***[60]*, che gli organi coinvolti dispongano dei mezzi necessari all'adempimento dei loro compiti (cfr.* ***raccomandazione 12)***[61] *e che le norme in materia siano conosciute e applicate (cfr.* ***raccomandazione 14)***[62].

Inoltre, nel quadro dell'ispezione su INSIEME, le commissioni di vigilanza hanno constatato ancora una volta quanto siano importanti i verbali del Consiglio federale per la gestione dei suoi affari. Nonostante le CdG abbiano già sollecitato miglioramenti nel corso di passate ispezioni, i verbali del Consiglio federale non permettono ancora di garantire la tracciabilità delle decisioni e pertanto non svolgono così la funzione loro assegnata[63].

Vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze

In veste di organo supremo di vigilanza finanziaria, il CDF si è occupato a più riprese di INSIEME per l'intera durata del progetto. Nel 2005, 2006, 2008 e 2011/12 ha eseguito verifiche del progetto e ha constatato numerose lacune, soprattutto a livello di organizzazione e di gestione, di pianificazione del fabbisogno di risorse, di controllo delle spese e di rispetto delle disposizioni legali in materia di acquisti pubblici[64].

Nelle sue verifiche relative al progetto INSIEME, il CDF non si è concentrato esclusivamente sul controllo della gestione delle finanze, ma ha preso in considerazione anche aspetti gestionali. Le lacune sostanziali emerse nelle sue conclusioni non sono però state segnalate alle CdG. Le CdF e le CdG esortano il CDF a informare in futuro le CdG e la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) in merito a tutte le lacune sostanziali in ambito gestionale (cfr. punto due della ***mozione 1)***[65].

Nell'ambito della verifica del progetto eseguita nel 2005, il CDF ha accettato un mandato di revisione dell'AFC che avrebbe potuto mettere a repentaglio la sua indipendenza e imparzialità in occasione di un ulteriore controllo degli acquisti. Per rafforzare l'indipendenza del CDF, le CdF e le CdG propongono che in futuro il CDF possa rifiutare incarichi che rischino di compromettere l'indipendenza e l'imparzialità delle sue ulteriori attività di verifica (cfr. punto tre della ***mozione 1)***[66].

Nei suoi rapporti di verifica su INSIEME, il CDF ha formulato diverse raccomandazioni all'attenzione dell'AFC e ha consegnato i rapporti all'allora direttore dell'AFC (2000–2012) per parere. Conformemente alla prassi corrente il CDF ha assegnato alle suddette raccomandazioni vari gradi di priorità. Gran parte delle raccomandazioni relative ad INSIEME erano di priorità 1[67]*. Di solito, il CDF*

60 N. 5.3.1.3 e 5.4.1.3.
61 N. 5.4.1.3.
62 N. 5.4.3.2.
63 N. 5.1.2.
64 N. 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 e 6.4.5.
65 N. 6.6.2.1 e 6.7.
66 N. 6.6.2.2 e 6.7.
67 N. 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 e 6.4.5.

assegna un ordine di priorità alle proprie contestazioni e alle proprie raccomandazioni nell'ambito dei singoli mandati di verifica. In occasione di una verifica è quindi possibile che da una contestazione scaturisca una determinata raccomandazione, laddove in un'altra verifica una contestazione uguale o simile non porti a nessuna raccomandazione. Al fine di assicurare l'omogeneità delle raccomandazioni del CDF, le CdF e le CdG invitano quest'ultimo, in collaborazione con rappresentanti degli uffici, dei dipartimenti e della DelFin, a definire e applicare rigorosamente un sistema di ponderazione delle sue raccomandazioni e contestazioni basato su criteri omogenei e indipendenti dalle singole verifiche (cfr. ***raccomandazione 17)***[68].

Il direttore dell'AFC (2000–2012) ha preso posizione su ogni raccomandazione concernente INSIEME, e, secondo le informazioni date dal CDF alle CdF e alle CdG, le avrebbe accolte tutte. Le CdF e le CdG hanno tuttavia constatato che le risposte dell'AFC circa determinate raccomandazioni erano poco chiare e che in questi casi il CDF ha desistito dall'esigere un ulteriore chiarimento. In questo modo però il CDF non ha potuto accertare formalmente il rigetto delle sue raccomandazioni e non ha pertanto sottoposto la questione né al Dipartimento né al Consiglio federale in corpore. Conformemente all'articolo 12 capoverso 3 della legge sul Controllo delle finanze (LCF), questi ultimi sono competenti per decidere se una raccomandazione respinta debba essere accolta o abbandonata. Le CdF e le CdG sono dell'opinione che in futuro il CDF debba sempre richiedere informazioni aggiuntive circa prese di posizione poco chiare su raccomandazioni importanti e, dove necessario, attenersi alla procedura prevista dalla LCF[69].

Come previsto dalla LCF, al termine delle verifiche del progetto, il CDF ha di volta in volta inoltrato al capo del DFF un riassunto dei risultati della verifica. Per le verifiche del 2008 e del 2011/2012, sono stati inoltre forniti i rapporti integrali così come il parere dell'AFC. Dal 2007 questo modo di procedere, ovvero la consegna dei rapporti di verifica integrali ai capidipartimento, corrisponde alla prassi usuale del CDF. Le CdF e CdG considerano che questa prassi sia sensata e coerente dal punto di vista della responsabilità assunta dai dipartimenti in materia di vigilanza; ne richiedono pertanto l'inserimento nella LCF. La consegna dei rapporti di verifica integrali, senza i riassunti, ai capidipartimento deve avvenire parallelamente alla consegna dei rapporti alle unità amministrative (cfr. punto primo della ***mozione 1)***[70].

Fatta eccezione per la consegna dei rapporti, il CDF non si è mai rivolto direttamente al responsabile del DFF o al Consiglio federale in corpore per questioni relative a INSIEME. DFF e Consiglio federale non erano inoltre stati informati, come previsto dall'articolo 15 capoverso 3 LCF, in merito alle lacune sostanziali di cui soffriva il progetto. A tal proposito INSIEME non rappresenta un caso isolato: dal 2001 al 2012 il CDF ha comunicato al rispettivo capo del dipartimento o al Consiglio federale in corpore soltanto due eventi o lacune di importanza fondamen-

68 N. 6.6.3.
69 N. 6.6.4.
70 N. 6.6.5 e 6.7.

tale o di notevole rilevanza finanziaria; in tutti gli altri casi il CDF ha reputato che non vi fosse nessuna urgenza di segnalare le lacune in questione. Le CdF e le CdG esortano il CDF ad applicare in futuro in modo sistematico l'articolo 15 capoverso 3 LCF, indipendentemente dall'urgenza e indipendentemente dal fatto che le lacune sostanziali riguardino l'ambito finanziario o quello gestionale (cfr. ***raccomandazione 18)***[71].

Per quanto riguarda la collaborazione del CDF con gli uffici trasversali, le CdF e le CdG hanno constatato che il CDF non aveva informato né l'ODIC della mancata applicazione del metodo di gestione dei progetti HERMES, né l'UFCL dell'inosservanza delle disposizioni del diritto in materia di acquisti pubblici. Le CdF e le CdG esortano il CDF a segnalare a tutti gli uffici e organi che assumono compiti interdipartimentali lacune nell'organizzazione, nella gestione amministrativa o nell'adempimento dei compiti (cfr. punto quattro della ***mozione 1)***[72].

La CDF informava la DelFin sui risultati della verifica del progetto INSIEME tramite i rapporti di verifica e i relativi riassunti. Inoltre il direttore del CDF (1998–2013) presenziava alle sedute della DelFin, per spiegare determinati aspetti della verifica ed esporre le valutazioni del CDF sull'opportunità per la DelFin di adottare misure correttive. Tuttavia la maggior parte delle volte queste valutazioni non erano adeguate. Così nel 2005, 2006 e 2008, il direttore del CDF (1998–2013) ha dichiarato alla DelFin che non era necessario intervenire su INSIEME, dal momento che l'AFC aveva accettato le raccomandazioni del CDF. I riassunti del CDF inviati alla DelFin non facevano menzione di tutte le lacune sostanziali di INSIEME rilevate[73].

In generale il CDF svolge per la DelFin un esteso lavoro di sostegno: indica alla DelFin i rapporti prioritari facilitando così la successiva selezione dei rapporti da trattare. Inoltre il direttore del CDF partecipa a tutte le sedute della DelFin per fornire nel corso delle discussioni il punto di vista e le valutazioni del CDF circa la necessità per la DelFin di intervenire o meno. Per evitare in futuro il rischio che la DelFin faccia proprie valutazioni e ponderazioni erronee del CDF, le CdF e le CdG propongono di delimitare più chiaramente i compiti del CDF e della DelFin: in futuro il sostegno fornito dal CDF alla DelFin dovrà limitarsi prevalentemente alla messa a disposizione di informazioni tramite rendiconti scritti e non, come avviene ora, tramite la selezione e la valutazione delle informazioni[74].

L'attuazione delle sue raccomandazioni del 2005 è stata controllata dal CDF in occasione della verifica del progetto del 2006; un successivo controllo relativo alle raccomandazioni del 2008 è stato effettuato nel corso della verifica del 2011/12. Non sono stati effettuati ulteriori controlli da parte del CDF che ha scoperto solamente nel 2011/12 che l'AFC non aveva attuato gran parte delle raccomandazioni del 2008, il cui termine di attuazione era previsto per metà 2009[75]*. Le CdF e le CdG*

71 N. 6.6.6.
72 N. 6.6.7 e 6.7.
73 N. 6.3.2, 6.3.4, 6.4.1 e 6.4.5.
74 N. 6.6.8.
75 N. 6.3.4, 6.3.5, 6.4.1, 6.4.5 e 6.6.9.2.

esortano il CDF a controllare con maggiore attenzione l'applicazione delle sue raccomandazioni. A tal scopo, tutte le unità organizzative sottoposte a verifica sono obbligate a comunicare al CDF, annualmente o immediatamente allo scadere dei termini di attuazione, lo stato delle pendenze nell'attuazione (cfr. punto cinque della ***mozione 1)***[76]*. La plausibilità delle suddette notifiche dovrà essere accertata dal CDF che per la redazione dei rapporti annuali sulle raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate («pendenze importanti») potrà basarsi su queste e sulle altre osservazioni raccolte nel corso di ulteriori verifiche.*

Il CDF non ha segnalato al Consiglio federale in corpore l'esistenza di raccomandazioni relative a INSIEME non ancora attuate da parte dell'AFC. La ragione di questo risiede da una parte nel fatto che il CDF, non avendo condotto, come da sua prassi, verifiche annuali o sistematiche, per lungo tempo non è stato a conoscenza dello stato dell'attuazione delle proprie raccomandazioni. Dall'altra parte, il CDF, in generale, interpreta in modo estremamente restrittivo le disposizioni della LCF concernenti i rapporti annuali sulle raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate («pendenze importanti») e di conseguenza dal 2003 non ne ha più menzionate. Le CdF e CdG esortano il CDF a includere nei rapporti annuali tutte le raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate («pendenze importanti»), e non esclusivamente quelle che sono pendenti da vari anni (cfr. ***raccomandazione 19)***[77]*. Le CdF e CdG esortano inoltre il Consiglio federale a tenere conto delle «pendenze importanti» nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione e nel rapporto annuale sui rischi che il Consiglio federale sottopone alle CdG (cfr.* ***raccomandazione 20)***[78]*.*

Le CdF e le CdG ritengono d'altra parte che la LCF debba essere modificata al fine di migliorare il modo in cui il CDF tratta le raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate («pendenze importanti») e il cui disbrigo non è avvenuto o verosimilmente non potrà avvenire entro le scadenze consigliate: le CdF e le CdG sono del parere che non sia infatti sufficiente che queste pendenze critiche («pendenze importanti») siano menzionate dal CDF esclusivamente nei rapporti annuali. Le CdF e le CdG chiedono pertanto al CDF che in futuro le raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate rilevate («pendenze importanti») e il cui disbrigo non è avvenuto o verosimilmente non potrà avvenire entro le scadenze consigliate siano immediatamente segnalate al capo del dipartimento o al Consiglio federale (cfr. punto sei della ***mozione 1)***[79]*. I capidipartimento e il Consiglio federale dovranno così assumere una maggiore responsabilità nell'attuazione di queste raccomandazioni.*

Secondo la LCF, oltre all'esecuzione di verifiche e la redazione di rapporti all'attenzione degli organi preposti, il CDF può essere consultato su questioni in materia di crediti. Il CDF non ha informato le CdF e la DelFin sulle raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate («pendenze importanti») quando i due organi si stavano occupando del credito d'impegno 2005 e dei crediti aggiuntivi

76 N. 6.6.9.1, 6.6.10 e 6.7.
77 N. 6.6.10 e 6.7.
78 N. 6.6.10.
79 N. 6.6.10 e 6.7.

e supplementari 2010 relativi a INSIEME. Le CdF e le CdG raccomandano al CDF in futuro di segnalare loro nell'ambito dell'esame delle domande di credito e del preventivo le raccomandazioni del massimo grado di importanza non ancora attuate («pendenze importanti»). Inoltre per migliorare il sostegno fornito al Consiglio federale, chiedono che tutti i pareri espressi dal CDF nell'ambito della consultazione degli uffici siano indicati nelle proposte che i dipartimenti sottopongono al Consiglio federale (cfr. ***raccomandazioni 21 e 22)***[80].

Inoltre, le CdF e le CdG rilevano la necessità di migliorare la coordinazione e la collaborazione del CDF con gli uffici di revisione del dipartimento e delle unità amministrative, ossia con gli ispettorati delle finanze (IF). Nell'ambito di INSIEME il CDF ha svolto il suo compito di coordinazione, previsto dalla LFC, principalmente trasmettendo il programma di verifica annuale all'Ispettorato delle finanze dell'AFC (IF AFC). Per il resto non vi è stata alcuna attività di coordinazione o di collaborazione degna di nota. Le CdF e le CdG ritengono che questo non sia sufficiente: considerano opportuno che i due organi di vigilanza finanziaria raffrontino e accordino le loro valutazioni dei rischi e concordino una pianificazione delle verifiche. Le CdF e le CdG ritengono che il CDF debba prendere le necessarie misure in merito[81].

Oltre al suo mandato legale di vigilanza finanziaria, il CDF svolge anche il ruolo di servizio di contatto ufficiale dell'Amministrazione federale per le segnalazioni di irregolarità («whistleblowing»). Nel caso di INSIEME, l'esistenza di un simile servizio si è dimostrata positiva e, in linea di massima, la sua integrazione nel CDF va valutata positivamente[82].

Alta vigilanza parlamentare

L'alta vigilanza parlamentare svolge due funzioni essenziali: da un lato obbliga il Governo a presentare un rendiconto, dall'altro contribuisce a mantenere e a rafforzare la fiducia nel Governo e nell'Amministrazione. La DelFin e le CdF esercitano l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, mentre le CdG la esercitano sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

– *Alta vigilanza esercitata dalla Delegazione delle finanze*

Nella prima fase di INSIEME la DelFin si è occupata di questioni generali relative all'informatica della Confederazione, concentrandosi soprattutto sulla sicurezza informatica, sulla strategia informatica della Confederazione e sui diversi ruoli delle varie unità dell'Amministrazione federale. In occasione delle loro audizioni gli ex presidenti della DelFin hanno affermato di aver iniziato a interessarsi a INSIEME soltanto nel 2005, quando il CDF ha espresso le sue critiche.

Basandosi soprattutto sulle valutazioni dell'allora direttore del CDF (1998–2013), per lungo tempo la DelFin non ha ritenuto necessario occuparsi di INSIEME. In seguito al credito aggiuntivo urgente chiesto nel 2010 per INSIEME, la DelFin si è

80 N. 6.6.11.
81 N. 6.6.12.
82 N. 6.6.13.

attivata e ha deciso di seguire da vicino i lavori successivi. I rapporti trimestrali richiesti alla direzione del progetto sono tuttavia rimasti in gran parte inutilizzati. Soltanto a metà del 2011 la DelFin ha riconosciuto l'esistenza di problemi gravi. Dall'inizio del 2012, sulla base del rapporto del CDF, la DelFin ha giudicato critica la situazione, ha informato l'opinione pubblica e si è quindi occupata di INSIEME in occasione di quasi ogni sua seduta, concentrandosi più sugli aspetti legati alle spese e alla salvaguardia delle entrate della Confederazione che sui criteri relativi all'alta vigilanza parlamentare. Chiamata a occuparsi dei preventivi in seno alle CdF, nel corso dell'intera durata del progetto INSIEME la DelFin non ha mai formulato proposte o raccomandazioni[83].

Le CdF e le CdG hanno constatato che quando si è occupata[84] *di INSIEME la DelFin si è ampiamente basata su informazioni ottenute dal CDF, nonché dal DFF e dall'AFC. Durante l'intero corso del progetto INSIEME la DelFin è partita dal presupposto che le informazioni fornitele dall'Amministrazione corrispondessero alla realtà dei fatti o che il CDF sarebbe intervenuto se necessario. La DelFin non si è chiesta se fosse possibile far analizzare le informazioni ottenute quanto alla loro veridicità o plausibilità, ad esempio per quel che concerne l'assegnazione di mandati a esperti esterni*[85]*. La DelFin non ha tenuto sufficientemente conto del fatto che essa e il CDF hanno compiti diversi e perseguono pertanto obiettivi diversi: il CDF non è un organo cui compete l'alta vigilanza parlamentare e non è legittimato a valutare se la DelFin debba prendere provvedimenti.*

Secondo le CdF e le CdG, la DelFin non ha in definitiva potuto farsi un'idea precisa dei problemi reali ed effettivi del progetto INSIEME.

Le CdF e le CdG sono fermamente convinte che in futuro occorrerà distinguere in modo più chiaro le funzioni e i ruoli della DelFin e del CDF. La DelFin dovrà ampliare le fonti da cui attinge le informazioni e non dovrà più basarsi essenzialmente, come finora, sulle valutazioni del CDF. Dovrà inoltre decidere autonomamente come esercitare i propri diritti d'informazione e valutare da sola in quale misura vi sia la necessità di intervenire nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. La DelFin si è notevolmente appoggiata al CDF, senza tuttavia che le fosse sufficientemente chiaro come quest'ultimo svolgesse in realtà i propri compiti. Ha poi sistematicamente sfruttato le conoscenze da esso acquisite soltanto quando era il CDF stesso a fornirgliele[86].

La Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA) ha assistito la DelFin nello svolgimento dei suoi compiti ordinari di amministrazione parlamentare (art. 64 della legge sul Parlamento, LParl) e per quanto riguarda il coordinamento con il CDF. I rappresentanti dell'alta vigilanza, in occasione delle loro audizioni, si sono sempre dichiarati soddisfatti di come la SPFA aveva svolto i suoi compiti. Le CdF e le CdG hanno tuttavia constatato che fino al 2009 diverse decisioni della DelFin non erano state attuate. Le Commissioni di alta vigilanza

83 N. 7.2.2.1.
84 N. 7.2.1.
85 N. 7.2.2.2.
86 N. 7.2.2.3.

considerano come molto problematico il fatto che non sia possibile stabilire per quali motivi tali decisioni non siano state attuate[87].

Per poter gestire al meglio situazioni future, secondo le Commissioni di alta vigilanza occorre provvedere affinché il CDF e la DelFin si concentrino in modo più mirato e sistematico sui loro compiti rispettivi (cfr. anche il primo punto della ***Mozione 1)***[88]*. La DelFin deve inoltre essere sgravata dal suo carico di lavoro, deve fissare le sue priorità e deve essere definita chiaramente una distinzione tra i compiti delle CdF e quelli della DelFin. Le Commissioni di alta vigilanza prendono atto con soddisfazione del fatto che siano già state adottate le prime misure in questa direzione. Per le CdF e le CdG è di fondamentale importanza che la DelFin sfrutti sistematicamente e attivamente gli strumenti e i mezzi a sua disposizione, affinché in futuro i quadri dell'Amministrazione si assumano maggiormente le proprie responsabilità e siano obbligati a rendere conto delle loro attività*[89].

– *Alta vigilanza esercitata dalle Commissioni delle finanze*

Per quanto attiene alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N), le CdF e le CdG hanno constatato che questa si è occupata di INSIEME in occasione dell'esame preliminare dei preventivi[90]*, fondandosi essenzialmente su informazioni ottenute dall'AFC e dal DFF. Fino alla richiesta di credito aggiuntivo presentata nel 2010, la competente sottocommissione della CdF-N ha in particolare ritenuto che il progetto INSIEME fosse sulla buona strada, mentre a partire dall'autunno 2010 essa si è mostrata più critica. Dopo che era più volte emerso, segnatamente in occasione delle sedute della CdF-N, che la DelFin avrebbe continuato a occuparsi di INSIEME, la CdF-N non ha tuttavia più seguito da vicino la problematica. Le Commissioni di alta vigilanza ritengono inopportuna la moderazione mostrata dalla CdF-N, tanto più che la DelFin e la CdF-N non avevano convenuto tra loro alcuna ripartizione dei compiti.*

La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) si è raramente occupata di INSIEME e la sua sottocommissione lo ha fatto in misura soltanto marginale[91]*. Le informazioni ottenute riguardo al progetto informatico non sono mai state messe in discussione e gli strumenti e i mezzi a disposizione delle CdF non sono mai stati utilizzati. Nell'ambito dei suoi rapporti d'attività, la DelFin ha informato la CdF-S su quanto intrapreso in relazione a INSIEME; non sono stati effettuati resoconti orali. Le CdF e le CdG si rammaricano del fatto che la CdF-S non si sia mai informata sulla situazione di INSIEME, nonostante sapesse che la DelFin si stava occupando del progetto*[92].

Le CdF e le CdG ritengono che, per quel che concerne INSIEME, sarebbe stata opportuna una chiara ripartizione dei compiti tra le CdF e la DelFin[93]*. Poiché ciò*

87 N. 7.2.2.4.
88 N. 4.4.2.5, 6.6.5 e 6.7.
89 N. 7.2.2.5.
90 N. 7.3.1.
91 N. 7.3.1.
92 N. 7.3.2.2.
93 N. 7.3.2.3.

non era stato fatto, né la CdF-S né le sue sottocommissioni hanno potuto disporre delle informazioni di cui avrebbero avuto bisogno per valutare, soprattutto sotto il profilo finanziario, la situazione del progetto INSIEME. Le CdF e le CdG invitano la DelFin a rivolgersi attivamente alle CdF, così come il CDF dovrebbe informare maggiormente le CdF in merito alle proprie constatazioni e valutazioni. Le CdF sono a loro volta invitate a utilizzare in modo più attivo rispetto a quanto fatto finora gli strumenti e i mezzi a loro disposizione. Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che il rafforzamento della collaborazione tra la DelFin e le CdF costituisca una misura importante per migliorare l'esercizio dell'alta vigilanza in materia finanziaria.

– *Alta vigilanza esercitata dalle Commissioni della gestione*

Le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è occupata del progetto INSIEME in modo sporadico, mentre la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) non se ne è occupata del tutto[94]*; retrospettivamente, le Commissioni di alta vigilanza criticano tale inattività. Il problema risiede tra l'altro nella mancanza di comunicazione tra il CDF e le CdG – lacuna che si prevede di colmare*[95] *– e nel carente coordinamento a livello di organi tra la DelFin e le CdF da una parte e le CdG dall'altra*[96].

– *Collaborazione e coordinamento tra gli organi parlamentari di alta vigilanza*

Le CdF e le CdG hanno preso atto del fatto che né la DelFin né le CdF abbiano informato spontaneamente le CdG dei problemi di gestione del progetto INSIEME. D'altro lato le CdG non hanno mai invitato la DelFin o le CdF a fornir loro informazioni su INSIEME e non hanno mai preso l'iniziativa per verificare se vi fossero problemi di gestione legati a un progetto di tale durata. Durante gran parte del periodo in cui INSIEME era in fase di realizzazione non vi è stato alcuno scambio di informazioni. Alla luce delle esperienze acquisite con INSIEME, le CdF e le CdG ritengono che il coordinamento tra i diversi organi cui compete l'alta vigilanza debba essere migliorato[97].

Conclusioni e seguito della procedura

La documentazione lacunosa ha impedito di far luce in modo completo sulla concatenazione di eventi che hanno portato al fallimento del progetto INSIEME. Le Commissioni di alta vigilanza non hanno pertanto potuto ottenere piena trasparenza sulla direzione del progetto e sulla vigilanza esercitata dagli organi superiori (lungo l'intera scala gerarchica fino al Consiglio federale in corpore). Non è stato neppure possibile valutare appieno i ruoli svolti dai fornitori di prestazioni esterni.

94 N. 7.4.1.
95 N. 6.6.2.1.
96 N. 7.4.2.
97 N. 7.5.

Per quanto concerne le responsabilità dei servizi federali interessati, le CdF e le CdG sono giunte alla conclusione che l'AFC è la responsabile principale del fallimento di INSIEME. La direzione e il controllo del progetto da parte dell'AFC si sono infatti rivelati insufficienti e la stessa AFC non ha rispettato direttive chiare, in particolare in materia di direzione del progetto e di acquisti pubblici. In virtù dei compiti e della funzione che è chiamato a svolgere, il DFF è però chiaramente corresponsabile, perché ha sostanzialmente esercitato in misura carente la sua funzione di vigilanza e di direzione. Secondo le CdF e le CdG anche il Consiglio federale deve assumersi una certa responsabilità di livello superiore per il fallimento del progetto INSIEME: il Governo infatti non ha stabilito chiare condizioni quadro né ha emanato direttive efficaci.

L'inchiesta ha mostrato che miglioramenti devono essere apportati anche nell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare. Gli organi cui compete l'alta vigilanza parlamentare, anche solamente per il ruolo che rivestono, non erano responsabili di INSIEME né possono essere resi responsabili del fallimento di tale progetto. Essi non hanno infatti la facoltà di revocare o modificare decisioni emanate da autorità amministrative né possono agire in luogo di queste o impartire loro direttive vincolanti.

Il CDF, che non fa parte della gerarchia amministrativa e a cui non compete l'alta vigilanza, secondo le CdF e le CdG non ha alcuna responsabilità diretta per il fallimento di INSIEME. È quantomeno opportuno determinare in che misura il CDF abbia adeguatamente sostenuto il Consiglio federale e l'Assemblea federale. Le CdF e le CdG giungono alla conclusione che il CDF non ha adeguatamente sostenuto il Consiglio federale; il sostegno fornito all'Assemblea federale, dal canto suo, non è sempre stato adeguato.

Secondo le Commissioni di alta vigilanza il progetto INSIEME è fallito principalmente per i seguenti cinque motivi:

- *le competenze, le responsabilità dei servizi implicati e i compiti che andavano svolti non sono mai stati chiari;*
- *le regole non sono state rispettate dai diversi attori coinvolti, spesso le direttive non sono state seguite – talvolta scientemente, talvolta perché sconosciute – senza che i trasgressori fossero sanzionati;*
- *le informazioni sono state diffuse senza tenere conto del ruolo dei destinatari delle stesse;*
- *le informazioni sono state di regola recepite senza verificarne la plausibilità, nemmeno con un'analisi a campione;*
- *non è stato fatto sufficientemente ricorso a competenze e conoscenze specialistiche al di fuori della propria struttura gerarchica.*

Secondo le CdF e le CdG, a tutti i livelli sono urgentemente necessarie chiare direttive, in particolare per quel che riguarda i compiti, le competenze e le responsabilità di tutti gli attori coinvolti. Le CdF e le CdG hanno preso atto che il Consiglio federale, dall'interruzione del progetto INSIEME, ha già adottato le prime misure, in

particolare nel diritto in materia di acquisti pubblici e nell'ambito delle direttive in materia di progetti.

La vigilanza deve inoltre essere efficiente ed efficace, sia a livello di ufficio che di dipartimento, e deve permettere di individuare e sanzionare le violazioni delle direttive impartite. Il rispetto delle direttive non è soltanto una questione di controllo e vigilanza: le Commissioni di alta vigilanza attribuiscono grande importanza anche agli aspetti culturali specifici ai diversi organi interessati.

Dopo che le CdF e le CdG hanno concluso i loro lavori e individuato le misure da adottare spetta ora alle autorità coinvolte, in particolare al Consiglio federale e al CDF e, in una seconda fase, al legislatore prendere i provvedimenti che si impongono. Le Commissioni di alta vigilanza invitano queste autorità a prendere posizione sull'inchiesta e sulle 22 raccomandazioni entro febbraio 2015. Gli organi di alta vigilanza si occupano dal canto loro delle constatazioni che li riguardano.

Indice

Compendio **5196**

1 Introduzione **5227**

1.1 Situazione iniziale 5227

1.2 Mandato d'inchiesta 5229

1.3 Obiettivi e oggetto dell'inchiesta 5230

1.3.1 Obiettivi dell'inchiesta 5230

1.3.2 Oggetto dell'inchiesta 5230

1.3.3 Delimitazione di singoli temi dell'inchiesta 5231

1.3.3.1 Acquisti pubblici 5231

1.3.3.2 Vigilanza e gestione a livello gerarchico 5231

1.3.4 Questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta 5232

1.4 Procedura 5233

1.4.1 Ottenimento di informazioni in condizioni difficili: documentazione lacunosa e disordinata nell'AFC e nell'UFIT 5233

1.4.2 Riesame suddiviso di INSIEME da parte del GLI e del Consiglio federale 5234

1.4.3 Considerazione della collaborazione del Consiglio federale 5235

1.4.4 Lavori d'inchiesta del GLI 5237

2 Fatti **5237**

2.1 Fase 1: dalla concezione del progetto fino a alla rottura delle trattative con l'Unisys (2001–agosto 2007) 5238

2.2 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012) 5239

2.3 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (febbraio 2012–settembre 2012) 5241

3 Progetto INSIEME **5242**

3.1 Introduzione 5242

3.2 Basi giuridiche, ripartizione dei compiti e condizioni generali 5242

3.2.1 Basi giuridiche 5242

3.2.1.1 Gestione del progetto 5242

3.2.1.2 Acquisti pubblici 5243

3.2.2 Ripartizione dei compiti 5244

3.2.2.1 Disciplinamento dei compiti TIC in conformità con l'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale 5244

3.2.2.2 Processi informatici dell'Amministrazione federale 5244

3.2.3 Condizioni generali: formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta 5245

3.2.4 Condizioni generali: valutazione da parte delle CdF e delle CdG del rapporto del Consiglio federale 5245

3.2.4.1 Riorganizzazione dell'informatica nell'Amministrazione federale dal 1997 al 2003 (NOVE-IT) 5246
3.2.4.2 Problematica del passaggio al nuovo millennio MOLIS e STOLIS (idoneità all'anno 2000) 5246
3.2.4.3 Nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto (riforma dell'IVA) 5247
3.3 Gestione del progetto basata sul metodo HERMES 5248
3.3.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta 5248
3.3.2 Gestione del progetto basata su HERMES: rapporto del Consiglio federale 5248
3.3.2.1 Periodo gennaio 2001–luglio 2007 5248
3.3.2.2 Periodo agosto 2007–giugno 2009 5248
3.3.2.3 Periodo luglio 2009–novembre 2010 5249
3.3.2.4 Periodo dicembre 2010–gennaio 2011 5250
3.3.2.5 Periodo febbraio 2011–settembre 2011 5250
3.3.2.6 Periodo ottobre 2011–settembre 2012 5250
3.3.2.7 Influsso sul fallimento del progetto 5251
3.3.2.8 Misure del Consiglio federale per futuri progetti TIC 5251
3.3.3 Gestione del progetto basata su HERMES: valutazione da parte delle CdF e delle CdG del rapporto del Consiglio federale 5252
3.4 Requisiti di sistema 5254
3.4.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta 5254
3.4.2 Requisiti di sistema: rapporto del Consiglio federale 5255
3.4.2.1 In generale 5255
3.4.2.2 Periodo 2005–2007: bando di concorso OMC 5256
3.4.2.3 Periodo 2008–2009: rilancio di INSIEME 5257
3.4.2.4 Periodo 2009–2011: progetto generale INSIEME 5257
3.4.3 Requisiti di sistema: giudizio espresso dal Consiglio federale 5259
3.4.4 Inchiesta delle CdF e delle CdG su concezioni del sistema e di progetti esistenti 5259
3.4.4.1 In generale 5259
3.4.4.2 Progetti INSIEME della fase 1: concezione progettuale fino alla rottura delle trattative con l'appaltatore generale (da gennaio 2001 ad agosto 2007) 5263
3.4.4.3 Progetti INSIEME della fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (da settembre 2007 a gennaio 2012) 5271
3.4.4.4 Progetti INSIEME della fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (da febbraio 2012–settembre 2012) 5275

3.4.4.5 Bilancio finale delle CdF e delle CdG sulla loro inchiesta su concezioni di sistemi e concezioni di progetti esistenti 5276
3.5 Ruolo del fornitore di prestazioni interno (Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione) 5276
3.5.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta 5276
3.5.2 Basi giuridiche e direttive 5276
3.5.3 Descrizione dei fatti del ruolo dell'UFIT 5277
3.5.3.1 Relazioni difficili tra AFC e UFIT 5277
3.5.3.2 L'UFIT quale partner strategico dell'AFC 5278
3.5.3.3 Cambiamento della direzione nell'UFIT 5282
3.5.4 Valutazione del ruolo dell'UFIT 5283
3.5.4.1 Valutazione da parte del Consiglio federale 5283
3.5.4.2 Valutazione da parte delle CdF e delle CdG 5284
3.6 Ruolo dei fornitori di prestazioni esterni (esperti esterni) 5287
3.6.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta 5287
3.6.2 Ragioni per il ricorso a esperti esterni 2001–2012: rapporto del Consiglio federale 5288
3.6.2.1 Introduzione 5288
3.6.2.2 Reclutamento all'esterno 2008–2013 5288
3.6.2.3 Aggiudicazione di mandati 5291
3.6.2.4 Insegnamenti tratti in riferimento all'ottenimento di risorse 5291
3.6.3 Ragioni per il ricorso a esperti esterni 2001–2012: giudizio espresso dal Consiglio federale 5291
3.6.4 Ragioni per il ricorso a esperti esterni 2001–2012: valutazione da parte delle CdF e delle CdG del giudizio espresso dal Consiglio federale 5292
3.6.5 Inchiesta delle CdF e delle CdG sul ruolo e sulle responsabilità (influsso) degli esperti esterni 2001–2012 sulla base dei mandati peritali 5293
3.6.5.1 Influsso degli esperti esterni sui progetti INSIEME 5293
3.6.5.2 Influsso degli esperti esterni sui requisiti di sistema 5293
3.6.5.3 Analisi dei contratti di prestazioni di servizi INSIEME 5294
3.7 Acquisti pubblici 5294
3.7.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta 5294
3.7.2 Basi giuridiche 5295
3.7.3 Infrazioni contro il diritto in materia di appalti pubblici nel caso di INSIEME 5295
3.7.3.1 Inchiesta amministrativa del DFF del giugno 2012 5295

3.7.3.2 Procedimento penale in corso del Ministero pubblico della Confederazione 5297
3.7.3.3 Rapporto del Consiglio federale del febbraio 2013 5297
3.7.3.4 Valutazione espressa dal Consiglio federale 5298
3.7.3.5 Valutazione espressa dalle CdF e dalle CdG 5298
3.7.4 Ruolo dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) 5299
3.7.4.1 L'UFCL quale servizio centrale d'acquisto 5299
3.7.4.2 L'UFCL quale organo di consulenza 5302
3.7.4.3 Valutazione espressa dal Consiglio federale 5303
3.7.4.4 Valutazione espressa dalle CdF e dalle CdG 5303
3.7.5 Chiarimenti del Consiglio federale nell'ambito degli acquisti pubblici 5305
3.7.5.1 Flessibilizzazione della procedura d'acquisto 5305
3.7.5.2 Promozione delle competenze d'acquisto 5306
3.7.5.3 Valutazione espressa dalle CdF e dalle CdG 5307
3.8 Bilancio intermedio sul progetto INSIEME 5307

4 Vigilanza e gestione a livello gerarchico 5309
4.1 Introduzione 5309
4.2 Basi giuridiche 5310
4.2.1 Vigilanza e gestione in generale 5310
4.2.2 Vigilanza e gestione nell'ambito delle finanze 5313
4.3 Vigilanza e gestione esercitate dall'AFC 5314
4.3.1 Interesse della direzione dell'AFC per INSIEME 5314
4.3.1.1 Istanze decisionali a livello di direzione dell'AFC 5314
4.3.1.2 Conflitti in seno alla direzione dell'AFC 5321
4.3.1.3 Base informativa della direzione dell'AFC 5323
4.3.1.4 Decisioni specialistiche della direzione dell'AFC 5324
4.3.1.5 Decisioni della direzione dell'AFC in materia di politica del personale 5326
4.3.2 Collaborazione e coordinamento 5329
4.3.2.1 Collaborazione e coordinamento dell'AFC con l'UFIT e l'UFCL 5329
4.3.2.2 Collaborazione e coordinamento dell'AFC con il Dipartimento 5330
4.3.2.3 Collaborazione e coordinamento dell'AFC con il CDF 5331
4.3.3 Ispettorato delle finanze dell'AFC 5333
4.3.4 Informazioni fornite dall'AFC agli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza 5335
4.4 Vigilanza e gestione esercitate dalla direzione del DFF 5338
4.4.1 Caratteristiche della funzione di vigilanza e di gestione 5338
4.4.1.1 Ripartizione dei compiti della direzione del Dipartimento 5338

4.4.1.2 Presidenza del CIC 5340
4.4.1.3 Gestione delle risorse in seno alla SG DFF 5341
4.4.2 Fonti d'informazione della direzione del Dipartimento 5342
4.4.2.1 Reporting dell'AFC 5342
4.4.2.2 Colloqui di gestione con i direttori degli uffici 5344
4.4.2.3 Rappresentanti della SG DFF nel CD e nel CoPG 5345
4.4.2.4 Contatti con la divisione Risorse del DFF 5349
4.4.2.5 Rapporti di verifica e contatti con il CDF 5351
4.4.2.6 Deliberazione in seno agli organi di alta vigilanza parlamentare 5354
4.4.2.7 Passaggio delle consegne 5355
4.4.3 Influsso della direzione del Dipartimento su INSIEME 5357
4.4.3.1 Importanza di INSIEME 5357
4.4.3.2 Finanze 5360
4.4.3.3 Direttive dell'Amministrazione federale relative al progetto 5363
4.4.3.4 Decisioni del Dipartimento in materia di personale e di organizzazione 5366
4.4.3.5 Coordinamento e collaborazione degli uffici coinvolti in INSIEME 5368
4.4.4 Informazioni del Dipartimento al Consiglio federale in corpore 5373
4.4.5 Informazioni del Dipartimento agli organi parlamentari di alta vigilanza 5373
4.5 Bilancio intermedio riguardante la vigilanza e la gestione a livello gerarchico 5376
5 Responsabilità del Consiglio federale 5377
5.1 Introduzione 5377
5.1.1 Oggetto dell'ispezione 5377
5.1.2 Verbali delle sedute del Consiglio federale dedicate al progetto INSIEME 5377
5.2 Basi legali 5379
5.2.1 Funzione di vigilanza del Consiglio federale 5379
5.2.2 Collaborazione con il CDF e competenza del Consiglio federale in materia di gestione dei rischi 5380
5.2.3 Responsabilità del Consiglio federale in materia di TIC 5381
5.3 Ruolo del Consiglio federale in corpore come organo superiore di vigilanza 5381
5.3.1 Ruolo del Consiglio federale quale servizio responsabile per i crediti d'impegno e i crediti aggiuntivi 5382
5.3.1.1 Fatti 5382
5.3.1.2 Assegnazione dei crediti d'impegno, dei crediti supplementari e dei crediti aggiuntivi 5384
5.3.1.3 Controllo e monitoraggio previsto del Consiglio federale 5385

5.3.2 Sorveglianza dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF e collaborazione tra CDF e Consiglio federale nell'ambito del progetto INSIEME 5387
5.3.2.1 Ruolo del Consiglio federale nella sorveglianza dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF 5387
5.3.2.2 Differenze di interpretazione tra il CDF e il Consiglio federale 5388
5.4 Ruolo del Consiglio federale in corpore quale organo direttivo supremo della Confederazione: responsabilità strategica 5390
5.4.1 Ruolo dell'ODIC 5391
5.4.1.1 Basi legali 5391
5.4.1.2 Fatti 5392
5.4.1.3 Valutazione del ruolo dell'ODIC 5394
5.4.2 Ruolo del CIC 5399
5.4.2.1 Basi legali 5399
5.4.2.2 Fatti 5399
5.4.2.3 Valutazione del ruolo del CIC 5401
5.4.3 Ruolo del Consiglio federale quale organo supremo in materia di pilotaggio strategico 5405
5.4.3.1 Introduzione e fatti 5405
5.4.3.2 Valutazione del ruolo del Consiglio federale quale organo supremo in materia di pilotaggio strategico 5405
5.4.4 Gestione dei rischi 5408
5.4.4.1 Obiettivi e competenze 5408
5.4.4.2 Gestione dei rischi nel progetto INSIEME 5409
5.5 Bilancio intermedio concernente la responsabilità del Consiglio federale 5412
6 Vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze 5413
6.1 Introduzione 5413
6.2 Basi legali 5414
6.2.1 Posizione e compiti del CDF 5414
6.2.2 Risultati della verifica e raccomandazioni 5414
6.2.3 Presentazione del rapporto ad altri organi di vigilanza e di alta vigilanza 5415
6.2.4 Notifica al capodipartimento, al presidente della Confederazione e al Consiglio federale 5415
6.2.5 Collaborazione con uffici interdipartimentali 5416
6.2.6 Pareri nell'ambito della procedura di corapporto e nella consultazione degli Uffici 5416
6.2.7 Consultazione nell'ambito delle domande di credito 5417
6.2.8 Coordinamento delle attività di verifica con gli ispettorati delle finanze (IF) nonché loro posizione e compiti 5417
6.2.9 Interlocutore per il whistleblowing 5418
6.3 Fase 1: dalla concezione del progetto fino alla rottura delle trattative con Unisys (2001–agosto 2007) 5418

6.3.1 Situazione: informazione al presidente della Confederazione (marzo 2002) 5418
6.3.2 Verifica di INSIEME eseguita dal CDF nel 2005 5419
6.3.3 Credito d'impegno INSIEME 2005 5421
6.3.4 Verifica di INSIEME eseguita dal CDF nel 2006 5422
6.3.5 Rinvio della verifica eseguita dal CDF nel 2007 5424
6.4 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012) 5425
6.4.1 Verifica effettuata dal CDF nel 2008 5425
6.4.2 Visita informativa presso l'AFC nel 2009 5429
6.4.3 Credito aggiuntivo e credito supplementare per INSIEME del 2010 5429
6.4.4 Decisione del Consiglio federale del 18 giugno 2010: rigoroso monitoraggio per INSIEME 5431
6.4.5 Verifica effettuata dal CDF nel 2011 5432
6.5 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa alla chiusura del progetto (febbraio–settembre 2012) 5434
6.5.1 Conseguenze della verifica effettuata dal CDF nel 2011 5434
6.6 Bilancio intermedio sulla vigilanza esercitata dal CDF 5437
6.6.1 Sostegno al Consiglio federale e ai dipartimenti 5437
6.6.2 Verifiche effettuate dal CDF 5440
6.6.2.1 Verifica della gestione finanziaria e amministrativa 5440
6.6.2.2 Presa in carico e rifiuto dei mandati di verifica 5441
6.6.3 Comunicazione dei risultati delle verifiche all'AFC: ponderazione delle raccomandazioni 5442
6.6.4 Pareri dell'AFC sulle raccomandazioni del CDF 5445
6.6.5 Comunicazione dei risultati delle verifiche al DFF 5447
6.6.6 Comunicazioni ai capidipartimento, al Consiglio federale e alla DelFin 5448
6.6.7 Comunicazioni agli uffici e agli organi interdipartimentali 5453
6.6.7.1 Comunicazioni del CDF all'ODIC 5453
6.6.7.2 Comunicazioni del CDF all'UFCL 5455
6.6.8 Comunicazione dei risultati delle verifiche del CDF alla DelFin 5457
6.6.9 Monitoraggio continuo del CDF sull'attuazione delle raccomandazioni 5461
6.6.9.1 Controlli successivi del CDF 5461
6.6.9.2 Posticipo delle verifiche successive a seguito di audizioni esterne 5464
6.6.10 Gestione da parte del CDF delle pendenze nell'attuazione («pendenze») 5464
6.6.11 Parere e consulenza del CDF in materia di crediti 5470
6.6.11.1 Parere nell'ambito della consultazione degli uffici 5470
6.6.11.2 Consulenza del CDF su domande di credito 5472
6.6.12 Coordinamento delle attività di verifica del CDF con l'IF AFC 5475

6.6.12.1 Attività di verifica dell'IF AFC nell'ambito della propria pianificazione delle verifiche 5475
6.6.12.2 Coordinamento da parte del CDF e collaborazione con l'IF AFC 5478
6.6.13 Servizio di whistleblowing del CDF 5480
6.7 Mozione concernente la vigilanza da parte del CDF: modifica della legge sul Controllo federale delle finanze 5481

7 Alta vigilanza parlamentare 5482

7.1 Basi legali, ripartizione dei compiti e condizioni generali 5483
7.1.1 Alta vigilanza parlamentare e competenze dell'Assemblea federale in materia finanziaria 5483
7.1.2 Organi dell'alta vigilanza parlamentare 5484
7.1.3 Mezzi e strumenti dell'alta vigilanza parlamentare 5486
7.1.4 Criteri dell'alta vigilanza parlamentare 5487
7.1.5 Accertamenti e raccomandazioni 5488
7.1.6 Coordinamento dei vari organi di alta vigilanza dell'Assemblea federale 5488
7.2 Ruolo della Delegazione delle finanze 5490
7.2.1 Assolvimento della funzione di alta vigilanza nel caso di INSIEME 5490
7.2.1.1 Fase 1: dalla concezione del progetto alla rottura delle trattative con UNISYS (2001–agosto 2007) 5490
7.2.1.2 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012) 5493
7.2.1.3 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (febbraio 2012–settembre 2012) 5496
7.2.2 Valutazione dell'alta vigilanza parlamentare della DelFin 5499
7.2.2.1 Base informativa e attività della DelFin 5499
7.2.2.2 Autoconsapevolezza della DelFin 5503
7.2.2.3 Ruolo e funzioni del CDF 5507
7.2.2.4 Ruolo e compiti della SPFA 5513
7.2.2.5 Bilancio intermedio 5515
7.3 Ruolo delle Commissioni delle finanze 5518
7.3.1 Adempimento della funzione di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME 5518
7.3.1.1 Fase 1: dalla concezione del progetto alla rottura delle trattative con Unisys (2001–agosto 2007) 5518
7.3.1.2 Fase 2: dal rilancio del progett all'avvio dell'indagine amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012) 5520
7.3.1.3 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (febbraio 2012–settembre 2012) 5523
7.3.2 Valutazione dell'alta vigilanza parlamentare delle CdF 5525

7.3.2.1 Base informativa e attività della CdF-N 5525
7.3.2.2 Base informativa e attività della CdF-S 5530
7.3.2.3 Ripartizione dei compiti tra la DelFin e le CdF 5532
7.4 Ruolo delle Commissioni della gestione 5532
7.4.1 Adempimento della funzione di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME 5532
7.4.2 Valutazione dell'alta vigilanza parlamentare delle CdG 5533
7.5 Collaborazione e coordinamento tra gli organi parlamentari di alta vigilanza 5535
7.6 Bilancio intermedio sull'alta vigilanza parlamentare 5537
8 Conclusioni e ulteriore procedura 5538
8.1 Conclusioni 5538
8.2 Ulteriore procedura 5543
Bibliografia 5544
Elenco delle abbreviazioni 5551

Allegati

1 Elenco delle persone sentite 5555
2 Membri della segreteria delle CdG e della SPFA che hanno partecipato alla stesura del rapporto 5557
3 Elenco delle raccomandazioni e degli interventi 5558

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Il 20 settembre 2012, con un comunicato stampa, la responsabile del DFF (dal 2010) ha informato sulla propria decisione di abbandonare il progetto informatico INSIEME dell'AFC. A quel momento, il progetto[98] era già in corso da dodici anni e aveva causato spese dell'ordine di 105 milioni di franchi[99].

Il progetto INSIEME era stato lanciato nel 2001 dall'AFC con l'obiettivo di creare un sistema informatico globale valido per tutti i tipi d'imposta e inteso a sostituire gli obsoleti sistemi informatici MOLIS e STOLIS[100]. Grazie alla messa a disposizione di informazioni e servizi attraverso Internet ci si prefigge di migliorare le prestazioni offerte a contribuenti, autorità e organizzazioni. Inoltre, a seguito del miglioramento perseguito nella collaborazione tra le divisioni fiscali principali e di un'ottimizzazione dell'analisi dei rischi in occasione di ispezioni fiscali, l'AFC prevede maggiori entrate di imposta di 200 milioni di franchi l'anno[101].

Prima di essere abbandonato, il progetto INSIEME ha conosciuto continue difficoltà nel corso di tutta la sua durata. Inizialmente, la conclusione del progetto era prevista nel 2009. Nel 2007, però, a causa di una revoca dell'aggiudicazione secondo le norme dell'OMC del mandato di realizzazione tecnico e del conseguente riavvio della quasi totalità del progetto, la conclusione ha dovuto essere rinviata al 2013. Nel 2010 il progetto ha subito ritardi e l'allora capo del progetto generale è stato destituito. INSIEME è stato quindi ridimensionato e la scadenza è stata rinviata nuovamente. Nel giugno 2012 il progetto è finito sui media nazionali quando la responsabile del DFF (dal 2010) ha presentato i risultati di un'inchiesta amministrativa sugli acquisti nel progetto INSIEME e il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ha avviato un'inchiesta penale nei confronti del capo dell'Organizzazione dei beneficiari di prestazioni (OBP) dell'AFC e nei confronti di ignoti per sospetta corru-

98 Nel corso di tutta la sua durata, INSIEME è stato designato in vari modi, tra cui «progetto», «progetto – programma» o «progetto generale». Poiché, nel caso di INSIEME, si trattava di vari progetti simili con lo stesso obiettivo, conformemente alla tecnologia informatica della Confederazione la designazione appropriata sarebbe «programma». Come esposto nel n. 3.3 del presente rapporto, INSIEME non è in gran parte stato tuttavia condotto come un «programma»; nel presente rapporto si utilizza perciò il termine «progetto».

99 Costi della fase 1 di INSIEME (dal 2001 fino ad ago. 2007): 13,6 mio. fr.; costi delle fasi 2 e 3 di INSIEME (da set. 2007 a set. 2012): 92 mio. fr. (rapporto dell'AFC [direttore sostituto AFC dal 1995] del 25 gen. 2013, Parte 1, pag. 58; verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 8, capo DFF dal 2010).

100 MOLIS: sistema d'informazione online dell'IVA, STOLIS: sistema d'informazione online delle tasse di bollo.

101 L'AFC ha comunicato la stima di 200 mio. fr. per la prima volta nel 2005 al Consiglio federale e al Parlamento. Nel 2012 il CDF e il DFF hanno per finire messo in dubbio tale stima (Rapporto del CDF del gen. 2012, pag. 19, disponibile soltanto in tedesco; verbale della CdF-N del 3/4 set. 2012, pagg. 6–7, disponibile soltanto in tedesco e in francese [capo DFF dal 2010]).

zione e infedeltà nella gestione pubblica[102]. Sulla scia di questi avvenimenti il direttore dell'AFC (2000–2012) è stato rimosso dal suo incarico. Il DFF ha poi richiesto all'AFC di fare il punto della situazione su INSIEME. Nel settembre 2012, quest'ultima ha rivelato che le spese insorte fino a quel momento erano nettamente sproporzionate rispetto al progresso del progetto: mentre già circa 105 milioni di franchi del limite di spesa approvato di 155 milioni di franchi erano stati spesi, era stato eseguito appena il 10 per cento dei lavori di programmazione per la sostituzione dei vecchi sistemi che rappresentavano l'elemento centrale del progetto INSIEME[103].

Per la responsabile del DFF (dal 2010), vari motivi hanno indotto ad abbandonare il progetto: da una parte, il fatto che persino nel caso in cui INSIEME fosse stato ultimato, solamente una piccola parte della gamma di prestazioni prevista all'approvazione del credito avrebbe potuto essere realizzata; dall'altra, l'eliminazione dei problemi esistenti relativi al diritto in materia di acquisti avrebbe causato ritardi tali da rendere impossibile garantire che i mezzi finanziari stanziati fino a fine 2015 sarebbero stati sufficienti. L'UFIT è inoltre partito dal presupposto che, in conseguenza di svariati cambiamenti di metodo e di software nel corso del progetto, il prodotto finito avrebbe comportato spese di manutenzione sproporzionate o, in talune circostanze, sarebbe addirittura risultato non adatto alla manutenzione[104]. Considerando tutto ciò, la responsabile del DFF (dal 2010) ha ritenuto ad alto rischio la prosecuzione del progetto e a metà settembre 2012 ha preso la decisione di abbandonarlo.

Nell'aprile 2013 è stato possibile ultimare ufficialmente i lavori conclusivi per l'abbandono di INSIEME. Tra l'altro, sono stati resi sicuri i vecchi sistemi e interrotti i bandi di concorso OMC già iniziati. Al termine dei lavori di abbandono, i costi complessivi del fallito progetto INSIEME sono ammontati a 115,9 milioni di franchi[105]. Data la persistente necessità di sostituire i sistemi informatici centrali dell'AFC, da tempo obsoleti, con decisioni, rispettivamente, del 10 aprile 2013 e del 12 dicembre 2013, il Consiglio federale e il Parlamento hanno stanziato 85,2 milioni di franchi per il finanziamento di un progetto chiamato FISCAL-IT, successivo a INSIEME, che dovrebbe essere ultimato nel 2019[106].

102 Denunce penali del CDF del 25 gen. 2012 e della SG DFF dell'11 mag. 2012. Al momento della pubblicazione del presente rapporto il procedimento non era ancora stato chiuso. Vale pertanto il principio della presunzione d'innocenza.

103 Verbale della DelFin del 19 set. 2012, pagg. 7–8 (capo DFF dal 2010).

104 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 47–48.

105 Costi della fase 1 di INSIEME (2001 fino ad ago. 2007): 13,6 mio. fr.; costi delle fasi 2 e 3 nonché fase conclusiva di INSIEME (da set. 2007 ad apr. 2013): 102,3 milioni (rapporto dell'AFC [direttore sostituto AFC dal 1995] del 25 gen. 2013, Parte 1, pag. 58; controllo del credito INSIEME del 31 ago.2013). I 115,9 mio. fr. indicati sono spese con incidenza sul finanziamento. Nelle fasi 2 e 3 sono risultati 36,2 mio. fr. supplementari di costi interni. Per la fase 1 di INSIEME non è più possibile accertare i costi interni dell'AFC (controllo del credito INSIEME del 31 dic. 2012; rapporto dell'AFC [direttore sostituto AFC dal 1995] del 25 gen. 2013, Parte 1, pag. 58).

106 Comunicato stampa del Consiglio federale del 10 apr. 2013.

1.2 Mandato d'inchiesta

Alla luce degli avvenimenti illustrati le CdF e le CdG delle Camere federali, rispettivamente il 9 e il 13 novembre 2012, hanno deciso di riesaminare a fondo il naufragato progetto INSIEME per poterne trarre insegnamenti per futuri progetti informatici. Poiché l'inchiesta riguardava sia le finanze, sia la gestione, conformemente alla legge sul Parlamento (LParl) era di competenza sia delle CdF, sia delle CdG[107]. Le CdF e le CdG delle Camere federali hanno perciò deciso di costituire un gruppo di lavoro misto per un'ispezione congiunta. Il 6 dicembre 2012 hanno nominato diciassette membri, provenienti dalle quattro le Commissioni di alta vigilanza[108] nel neocostituito Gruppo di lavoro INSIEME (GLI)[109]. Questa forma di lavoro congiunta è eccezionale, nel senso che in passato un simile gruppo di lavoro misto di CdF e CdG ha operato una sola volta, più precisamente in occasione degli accertamenti nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare riguardanti la TI del Tribunale federale negli anni 2007 e 2008[110].

Il 6 dicembre 2012, le CdF e le CdG hanno incaricato il GLI di definire una strategia volta a precisare l'oggetto dell'inchiesta e di presentargliela per approvazione. Al contempo, le CdF e le CdG hanno chiesto al Consiglio federale un rapporto esaustivo che descrivesse e riesaminasse in dettaglio l'andamento del progetto INSIEME dal 2001. Sulla base di questo rapporto e delle prime audizioni, nel marzo e nell'aprile 2013 il GLI ha elaborato la sua strategia d'inchiesta all'attenzione delle CdF e delle CdG. In questa prima fase, sono stati sentiti la responsabile del DFF (dal 2010) e rappresentanti della SG-DFF in merito alla direzione e alla vigilanza di INSIEME e alle misure già adottate del Consiglio federale nonché rappresentanti del CDF in merito ai risultati delle verifiche da esso svolte sino ad allora.

Nelle loro sedute del 6–7, le CdF, e del 16 maggio 2013, le CdG, hanno approvato la strategia d'inchiesta. Con riferimento alla strategia che, fra l'altro, prevedeva il riesame dell'alta vigilanza parlamentare riguardante INSIEME, la DelFin ha autorizzato il GLI a indagare il ruolo di quest'ultima per quanto concerne INSIEME[111]. La DelFin ha poi autorizzato i suoi due rappresentanti nel GLI[112] a sostenerne la posizione in quest'ultimo riguardo alle informazioni acquisite a tal proposito con l'inchiesta. Prima di leggere per la prima volta il numero 7 nel GLI è stata consultata

107 Art. 50 e 52 LParl (RS **171.10**).

108 CdF-S, CdF-N, CdG-S, CdG-N.

109 Il GLI si compone dei seguenti membri: il consigliere agli Stati Paul Niederberger (presidente del GLI, membro della CdG-S), la consigliera nazionale Barbara Gysi (vicepresidente del GLI, membro della CdF-N); membri provenienti dalla CdF-S: i consiglieri agli Stati Werner Hösli (dal 19 giu.2014), This Jenny (fino al 13 feb. 2014), Urs Schwaller e Roberto Zanetti; membri dalla CdF-N: le consigliere nazionali e i consiglieri nazionali Roland Fischer, Petra Gössi, Alois Gmür, Rosmarie Quadranti e Pirmin Schwander; membri provenienti dalla CdG-S: i consiglieri agli Stati Joachim Eder, Alex Kuprecht e Hans Stöckli; membri provenienti dalla CdG-N: la consigliera nazionale e i consiglieri nazionali Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltpold e Ueli Leuenberger.
Nella seduta del GLI del 26 mar. 2014, nella sua funzione di ex presidente della DelFin il consigliere agli Stati Urs Schwaller ha preso posizione sull'attività di alta vigilanza della DelFin durante il suo anno di presidenza 2012.

110 Il gruppo di lavoro misto del 2007/2008 comprendeva un membro ciascuno proveniente dalle CdF e dalle CdG (cfr. nota informativa della SPFA dell'8 nov. 2012 all'attenzione delle sue Commissioni o della sua Delegazione, pag. 3).

111 Decisione formale della DelFin nella seduta del 18 dic. 2013.

112 Membri della DelFin nell'AGI: il consigliere agli Stati Urs Schwaller e il consigliere nazionale Pirmin Schwander.

la DelFin affinché potesse stabilire una posizione consolidata sulle constatazioni che la riguardavano e istruire di conseguenza i suoi membri nel GLI. Essi hanno sostenuto la posizione della DelFin nell'ambito della prima lettura del numero 7.

Nell'ambito del preventivo 2013, per l'inchiesta del GLI il Parlamento ha autorizzato un credito di 1,5 milioni di franchi[113].

1.3 Obiettivi e oggetto dell'inchiesta

1.3.1 Obiettivi dell'inchiesta

Quando, nel maggio 2013, le CdF e le CdG hanno approvato la strategia d'inchiesta sull'ispezione INSIEME, hanno fissato i seguenti obiettivi:

- fare luce sulla direzione del progetto e sulla vigilanza esercitata dagli organi preposti a tutti i livelli gerarchici fino al Consiglio federale in corpore (chiarire i fatti: chi, per quale motivo e quando, ha intrapreso ovvero deciso qualcosa?);
- stabilire e giudicare le responsabilità dei servizi federali coinvolti e dei fornitori di prestazioni esterni (flusso di informazioni e reporting, controlling e vigilanza, collaborazione tra AFC, UFIT, UFCL e SG-DFF);
- chiarire le funzioni e i ruoli del CDF quale organo superiore di vigilanza finanziaria e degli organi parlamentari di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME.

Con l'inchiesta su INSIEME le CdF e le CdG, oltre alle conclusioni dei rapporti d'inchiesta pubblicati finora, intendevano acquisire informazioni supplementari. Di conseguenza, non si trattava di riesaminare le inchieste già effettuate del DFF, del CDF e dell'IF AFC nonché le attuali verifiche eseguite da ditte esterne quali Capgemini, Accenture e SQS[114]. Il riesame di INSIEME si è inoltre focalizzato sull'intenzione di trarre insegnamenti per il futuro e non di procedere alla determinazione delle responsabilità personali per il fallimento del progetto.

1.3.2 Oggetto dell'inchiesta

Tenuto conto degli obiettivi summenzionati, come oggetto dell'inchiesta sono state definite le seguenti priorità tematiche:

- *progetto INSIEME:* in riferimento all'ambito tematico progetto INSIEME occorreva, nello specifico, analizzare questioni inerenti alla gestione del progetto, ai requisiti di sistema, al ruolo dell'UFIT nella sua funzione di fornitore di prestazioni interno, al ruolo dei fornitori di prestazioni esterni e agli acquisti pubblici;

113 Decreti federali concernenti il preventivo per il 2013, pag. 18 (Boll. Uff. **2012** S 1069 e **2012** N 1874).

114 Inchiesta amministrativa DFF del 13 giu. 2012; rapporti CDF del 25 feb. 2005, 29 mag. 2006, 18 dic. 2008 e gen. 2012; rapporto dell'IF AFC dell'11 lug. 2011; rapporto di audit della Capgemini del 22 mar. 2007; rapporto di audit dell'Accenture dell'apr. 2009; rapporto di audit della SQS del 17 nov. 2010 [disponibili soltanto in tedesco].

- *vigilanza e gestione a livello gerarchico:* nell'inchiesta della vigilanza e della gestione a livello gerarchico ci si è focalizzati sia sull'AFC, sia sul DFF;
- *responsabilità del Consiglio federale:* l'interesse per la responsabilità del Consiglio federale è sorto, da un lato, in riferimento al suo ruolo di organo supremo di vigilanza e, dall'altro, in riferimento al suo ruolo di organo direttivo supremo con responsabilità strategica;
- *vigilanza esercitata dal CDF:* l'inchiesta riguardante la vigilanza esercitata dal CDF doveva chiarire il ruolo dello stesso quale organo supremo di vigilanza finanziaria nelle varie fasi progettuali di INSIEME;
- *alta vigilanza parlamentare:* l'interesse per i ruoli delle DelFin, delle CdF e delle CdG nel progetto INSIEME è sorto in riferimento all'alta vigilanza parlamentare.

1.3.3 Delimitazione di singoli temi dell'inchiesta

1.3.3.1 Acquisti pubblici

Nell'ambito dell'approvazione della strategia d'inchiesta, in riferimento al tema degli acquisti pubblici le CdF e le CdG hanno deciso di concentrarsi in prevalenza sulle nuove misure adottate dal Consiglio federale in questo settore e sui suoi accertamenti riguardo alla legislazione in materia di acquisti pubblici.

Esse hanno rinunciato a un riesame degli avvenimenti inerenti gli acquisti nel progetto INSIEME, essendo già stati esaminati in dettaglio nel passato. Da una parte, nell'ambito dei suoi rendiconto relativi a INSIEME del dicembre 2008 e del gennaio 2012 il CDF ha analizzato singoli aspetti degli acquisti dell'AFC e dell'UFIT (cfr. n. 6.4.1 e 6.4.5) e, dall'altra, la SG-DFF ha proceduto a un riesame e a una ponderazione nel dettaglio dei processi di acquisizione di INSIEME nell'ambito dell'inchiesta amministrativa del DFF del 2012. Nel suo rapporto del 13 giugno 2012, il DFF ha tratto la conclusione che l'AFC aveva violato di continuo e «consapevolmente» disposizioni della legislazione in materia di acquisti e aveva rispettato soltanto in parte processi e competenze esistenti. Quali motivi per le violazioni il DFF ha, fra l'altro, menzionato la mancanza di sensibilità, da parte del direttore dell'AFC (2000–2012) e di altri partecipanti al progetto, per l'importanza del rispetto delle norme in materia di acquisti, la mancanza di un ambiente di controllo appropriato e la carente considerazione tempestiva dei processi di acquisizione nella pianificazione dei progetti[115].

1.3.3.2 Vigilanza e gestione a livello gerarchico

Nell'ambito dell'inchiesta riguardante la vigilanza e la gestione a livello gerarchico si è rinunciato a esaminare e giudicare la decisione in materia di gestione della responsabile del DFF (dal 2010) sull'abbandono del progetto INSIEME. Contemporaneamente all'inchiesta del GLI era in corso l'accompagnamento, da parte della DelFin, di FISCAL-IT, il progetto che fa seguito a INSIEME. L'accompagnamento

[115] Cfr. inchiesta amministrativa DFF del 13 giu.2012, pagg. 22–23 [disponibile soltanto in tedesco].

terminerà solamente in futuro. Un giudizio sull'opportunità dell'abbandono di INSIEME e sul lancio del nuovo progetto FISCAL-IT sarà possibile soltanto in un secondo tempo, relativamente alle informazioni acquisite nell'ambito dei lavori in corso della DelFin su FISCAL-IT.

1.3.4 Questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta

Nel maggio 2013, nell'ambito dell'approvazione della strategia d'inchiesta, le CdF e le CdG hanno stabilito le seguenti domande da sollevare nell'ambito dell'inchiesta:

Progetto INSIEME

Come si caratterizzava la gestione del progetto? Quali erano i requisiti di sistema originali posti a INSIEME e come e per quali ragioni sono stati modificati nel corso del progetto? Perché si è fatto ricorso a esperti esterni e quali ruoli sono stati assegnati loro? Qual era il ruolo dell'UFIT nel progetto INSIEME? Quali misure ha adottato il Consiglio federale nel settore degli acquisti pubblici e a quali accertamenti giuridici ha proceduto in merito?

Vigilanza e gestione a livello gerarchico

Quali compiti sono stati assegnati ai vari livelli gerarchici nell'ambito della gestione del progetto e della vigilanza? Sono stati assolti dalle persone e dai livelli gerarchici previsti a tale scopo? Quali ruoli hanno svolto l'UFIT e l'UFCL nelle singole fasi progettuali? Come vanno valutati il coordinamento e la collaborazione dei tre uffici del DFF AFC, UFIT e UFCL? Quale ruolo guida ha assunto la direzione del Dipartimento (capi del DFF e la SG-DFF)?[116]

Responsabilità del Consiglio federale

Qual era il ruolo del Consiglio federale in corpore come organo supremo di vigilanza? Come ha assolto il Consiglio federale in corpore il proprio compito quale previdente, suprema autorità direttiva. Il Consiglio federale in corpore ha trattato adeguatamente il significato strategico del progetto (gestione del rischio)?[117]

Vigilanza esercitata dal CDF

Quali attività di verifica ha esercitato il CDF nel progetto INSIEME? Come il CDF ha garantito che i risultati delle sue verifiche e le sue raccomandazioni fossero presi sul serio e attuati? Ha avuto luogo al riguardo un controllo del CDF? L'accompagnamento del progetto da parte del CDF era adeguato?[118]

116 Nel corso delle loro inchieste le CdF/CdG hanno constatato che anche il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) aveva svolto un ruolo rilevante nel progetto INSIEME. Per questo nell'ambito tematico «Vigilanza e gestione a livello gerarchico» è stata aggiunta a posteriori una domanda sul ruolo del CIC.

117 Nel corso delle loro inchieste le CdF/CdG hanno constatato che anche l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) aveva svolto un ruolo rilevante nel progetto INSIEME. Per questo nell'ambito tematico «Responsabilità del Consiglio federale» è stata aggiunta a posteriori una domanda sul ruolo dell'ODIC.

118 Nel corso delle loro inchieste le CdF/CdG hanno constatato che anche l'Ispettorato delle finanze dell'AFC (IF AFC) aveva svolto un ruolo rilevante nel progetto INSIEME. Per questo nell'ambito «Vigilanza da parte del CDF» è stata aggiunta a posteriori una domanda sul coordinamento delle attività di verifica del CDF e dell'IF AFC.

Alta vigilanza parlamentare

Come la DelFin, le CdF e le CdG hanno esercitato la propria alta vigilanza parlamentare nel progetto INSIEME? Com'era la ripartizione dei compiti tra questi organi e come deve essere valutata retrospettivamente?

1.4 Procedura

1.4.1 Ottenimento di informazioni in condizioni difficili: documentazione lacunosa e disordinata nell'AFC e nell'UFIT

Già nell'imminenza dell'inchiesta del GLI il Consiglio federale ha dovuto informare le CdF e le CdG circa le considerevoli lacune relative alla documentazione del progetto INSIEME. Nel suo primo rapporto all'attenzione delle CdF e delle CdG del 27 febbraio 2013 esso ha constatato che presso l'AFC è stata tenuta una documentazione uniforme e accurata del progetto INSIEME soltanto dal 2007[119]. Essa comprende circa 90 000 documenti elettronici[120]. Il Consiglio federale ha pure indicato che per l'intero periodo d'inchiesta 2001–2012 l'UFIT non disponeva né di un sistema di ordinamento unitario né di un adeguato archivio fisico ovvero elettronico. A tal proposito, nell'allegato del rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013, l'UFIT ha spiegato che la conservazione di documenti importanti è stata in parte centralizzata, in parte decentralizzata, in parte effettuata localmente e che, sempre che lo fossero, sono stati resi accessibili secondo sistemi di classificazione differenti; ha altresì aggiunto che, spesso, i documenti elettronici sono stati semplicemente cancellati, in particolare quando i collaboratori interessati lasciavano le proprie funzioni[121]. Nell'ambito del suo rapporto del 27 febbraio 2013 il Consiglio federale ha perciò comunicato alle Commissioni di alta vigilanza che non era in grado di procurarsi tutti i documenti amministrativi interni riguardanti INSIEME e di farli pervenire al GLI entro il termine necessario, come era stato invitato a fare con lettera della CdF e delle CdG il 6 dicembre 2012[122].

Considerata questa desolante situazione degli atti, nell'ambito dell'approvazione della strategia d'inchiesta nel maggio 2013 le CdF e le CdG hanno deciso di rinunciare a un'analisi sistematica di tutti i documenti ancora esistenti. Considerati la mole di documenti e lo stato di disordine, una simile analisi avrebbe richiesto un molte risorse e non avrebbe tuttavia fornito un chiarimento sufficiente dei fatti a causa delle considerevoli lacune. Le CdF e le CdG hanno perciò incaricato il GLI di appoggiarsi, nell'inchiesta, sull'audizione di persone chiave e su documenti richiesti in maniera mirata al Consiglio federale.

Le CdF e le CdG ritengono gravi le lacune riguardanti la gestione dei documenti nell'AFC e nell'UFIT. Per la gestione e l'archiviazione di documenti si applicano la

119 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 5.

120 «Projekt Gurten – Unterstützung in der Administrativuntersuchung INSIEME», rapporto di KPMG dell'11 giu.2012, pag. 78 [disponibile soltanto in tedesco].

121 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 3 dell'all. del rapporto del Consiglio federale del 27 feb. 2013: «Relevante Unterlagen wurden teils zentral, teils dezentral, teils lokal aufbewahrt und, sofern überhaupt, nach unterschiedlichen Ordnungssystemen erschlossen […]. Oft wurden elektronische Dokumente einfach gelöscht, insbesondere anlässlich des Austritts von Mitarbeitenden. » [disponibile soltanto in tedesco].

122 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 5–6.

legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)[123] e la legge federale sull'archiviazione (LAr)[124] nonché le loro disposizioni d'esecuzione. L'AFC e l'UFIT erano tenuti a fornire una prova delle loro attività basata su una gestione degli atti sistematica e ad adoperarsi affinché le loro attività potessero essere verificate[125]. A tal proposito avrebbero potuto applicare le disposizioni dettagliate delle «Istruzioni sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale» del 13 luglio 1999. Inoltre, riguardo alla realizzazione e alla gestione di documenti progettuali specifici, vi erano direttive fondate sul metodo per la gestione di progetti HERMES[126], vincolante per l'Amministrazione federale. La maggior parte di tali disposizioni sono state trasgredite. A causa della situazione delle documentazione, la comprova e la verifica dell'attività progettuale e di vigilanza riguardante INSIEME sono realizzate soltanto in parte. La responsabilità per l'organizzazione della gestione dei documenti incombeva alle direzioni dell'AFC e dell'UFIT[127]. Per la vigilanza sull'esecuzione erano competenti il Consiglio federale, rispettivamente, su ordini dei capi dei dipartimenti, la SG-DFF[128].

Raccomandazione 1: gestione e archiviazione dei documenti

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire e sorvegliare l'esecuzione delle disposizioni giuridiche relative alla gestione e all'archiviazione dei documenti. In particolare deve garantire che i documenti permettano di tracciare e comprovare in un secondo momento le attività delle unità amministrative.

1.4.2 Riesame suddiviso di INSIEME da parte del GLI e del Consiglio federale

Nel maggio 2013 le CdF e le CdG hanno preso la decisione di suddividere il riesame di INSIEME tra il GLI e il Consiglio federale. Oltre al primo rapporto del 27 febbraio 2013, il Consiglio federale è stato incaricato di presentare un rapporto complementare incentrato sul riesame approfondito delle circostanze e sulla valutazione di una parte delle questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta; le CdF e dalle CdG si proponevano di valutare le conclusioni del Consiglio federale nel presente rapporto. Ciò riguardava in primo luogo questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta per rispondere alle quali – considerata la documentazione lacunosa su INSIEME – era necessario un contributo determinante di partecipanti ai livelli gerarchici più bassi dell'Amministrazione federale, nonché questioni riguardanti misure del Consiglio

123 Art. 24, 43 e 47 LOGA (RS **172.010**).
124 Art. 1–9 LAr (RS **152.1**).
125 Art. 22 cpv. 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**): «Le unità amministrative documentano le loro attività con una sistematica gestione degli atti»; art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza relativa alla legge federale sull'archiviazione (OLAr; RS **152.11**): «I servizi tenuti ad offrire i loro documenti si adoperano affinché le loro attività possano essere verificate e comprovate sulla scorta dei loro documenti. Prendono i provvedimenti organizzativi, amministrativi e tecnici necessari per la produzione e la gestione di documenti atti all'archiviazione.»
126 Cfr. HERMES, ed. 2003, pagg. 127–239.
127 Art. 5 cpv. 2 delle Istruzioni sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale (FF **1999** 4679).
128 Art. 8 e art. 42 LOGA (RS **172.010**)

federale pianificate e in corso. A tale scopo, fondandosi sull'articolo 153 LParl, il 4 e il 10 giugno 2013 il GLI ha invitato il Consiglio federale a presentargli entro fine novembre 2013 quattro rapporti supplementari sui seguenti temi:

- definizione dei requisiti di sistema, i relativi processi di adeguamento nonché il ruolo e le responsabilità dei collaboratori esterni a livello organizzativo (progetto INSIEME);
- ragioni per il ricorso a esperti esterni (progetto INSIEME);
- misure e chiarimenti annunciati dal Consiglio federale negli acquisti pubblici (progetto INSIEME);
- gestione del progetto e vigilanza al di sotto del livello di direzione (vigilanza e gestione a livello gerarchico).

Per quanto concerne le rimanenti questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta, il GLI si è fondato su un proprio riesame approfondito delle circostanze. Tale riesame concerneva i cinque temi d'inchiesta seguenti:

- definizione dei requisiti di sistema e loro conformità con le effettive necessità dell'AFC a livello specialistico e tecnico (progetto INSIEME);
- vigilanza a partire dal livello di direzione (vigilanza e gestione a livello gerarchico);[129]
- responsabilità del Consiglio federale;
- vigilanza esercitata dal CDF;
- alta vigilanza parlamentare.

1.4.3 Considerazione della collaborazione del Consiglio federale

In considerazione del riesame suddiviso di INSIEME, nell'ambito dell'ispezione al Consiglio federale era destinato un ruolo rilevante. Con il primo rapporto del 27 febbraio 2013 ha fornito al GLI una base informativa sufficiente per l'elaborazione della strategia d'inchiesta. Le CdF e le CdG criticano tuttavia il modo di procedere del Consiglio federale nella stesura del rapporto. Invece che su un riesame autonomo degli avvenimenti, il Consiglio federale si è basato sulle descrizioni dei fatti e sulle valutazioni redatte dalle unità amministrative. Ne è risultato un confronto dei diversi punti di vista, in parte contraddittori, senza tuttavia una presa di posizione al riguardo da parte del Consiglio federale. Tanto più problematico è perciò il fatto che il rapporto del Consiglio federale del febbraio 2013 non poggia su una basi abbastanza ampie. Ad esempio, il direttore dell'AFC (2000–2012), il direttore dell'UFIT (1999–2011) e la vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) non sono stati consultati[130]. I punti di vista dell'UFCL e della SG-DFF sono poi stati menzionati soltanto marginalmente. I redattori dell'AFC erano in primo luogo persone che ricoprivano funzioni

129 In conformità con la decisione delle CdF e delle CdG del mag. 2013, le questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta sulla vigilanza a partire dal livello di direzione sono state valutate sistematicamente soltanto per il periodo 2007–2012; fanno eccezione per i passaggi di consegne.

130 Verbale del GLI del 10 giu.2013, pag. 66 (direttore AFC 2000–2012), pag. 41 (direttore UFIT 1999–2011) e pag. 26 (vicedirettrice UFIT 2007–2012).

chiave in seno a INSIEME. Ad esempio, il vicedirettore dell'AFC (dal 2008), ossia il responsabile del comitato del progetto generale (CoPG) rispettivamente capo del progetto generale (CPG) *ad interim* nonché il CPG (2011–2012) hanno descritto e analizzato lo svolgimento del progetto e le proprie decisioni di allora. A persone fortemente coinvolte è stata pertanto conferita non soltanto la competenza d'interpretare i fatti, bensì anche di fornire un'analisi a nome del Consiglio federale.

Il Consiglio federale non ha svolto completamente i mandati del GLI del 4 e 10 giugno 2013 concernenti la presentazione di quattro ulteriori rapporti: nei suoi rapporti del 13 novembre 2013 non ha affrontato affatto una parte sostanziale delle questioni trasmessegli, sollevate nell'ambito dell'inchiesta, sui temi «requisiti di sistema», «ragioni per il ricorso a esperti esterni», «acquisti pubblici» e «gestione del progetto e vigilanza al di sotto del livello di direzione»[131]. Nel novembre 2013 il Consiglio federale non ha espresso alcun giudizio sui fatti per nessuno dei quattro ambiti tematici attribuiti. In seguito a un'ulteriore richiesta scritta del GLI nel dicembre 2013,[132] con un rapporto integrativo del 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha presentato i suoi giudizi in merito ai quattro suddetti ambiti tematici. Giudizi che, tuttavia, in sostanza non hanno aggiunto nulla rispetto alle conclusioni già esposte nel rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013[133].

Le CdF e le CdG constatano che il rapporto del Consiglio federale del novembre 2013 e quello del gennaio 2014 erano lacunosi. Una valutazione da parte delle CdF e delle CdG delle informazioni acquisite dal Consiglio federale nei quattro ambiti tematici «requisiti di sistema», «ragioni per il ricorso a esperti esterni», «acquisti pubblici» e «gestione del progetto e vigilanza al di sotto del livello di direzione» è possibile soltanto nella misura in cui lo consentono le informazioni ricevute. Di conseguenza, nei singoli numeri del presente rapporto si deve segnalare che una valutazione delle informazioni acquisite dal Consiglio federale non è possibile o lo è soltanto in misura limitata.

Oltre al problema del rapporto lacunoso, anche la trasmissione al GLI di documenti reclamati in modo mirato è stata incompleta. Nel 2013 il GLI ha più volte chiesto documenti chiave al Consiglio federale e al DFF, che in molti casi non hanno potuto essere consegnati. Le ragioni addotte erano segnatamente le seguenti: i documenti reclamati non erano disponibili (p. es. manuali di gestione sul passaggio di consegne nel DFF), le informazioni richieste non erano state documentate per scritto (p. es. convenzioni sugli obiettivi riguardanti INSIEME tra la responsabile del DFF [dal 2010] e i direttori degli Uffici dell'AFC e dell'UFIT) oppure, parzialmente in spregio alle disposizioni vigenti, i documenti non erano stati realizzati (p. es. rapporti sulle fasi progettuali in conformità con HERMES). Su richiesta del GLI è stato possibile ottenere a posteriori singoli documenti mancanti (p. es. rapporti trimestrali INSIEME 2010). Tuttavia, a causa della desolante situazione degli atti, il Consiglio federale non ha talvolta potuto procedere a una trasmissione integrale al GLI di tutti i documenti chiave richiesti (cfr. n. 1.4.1). In singoli numero del presente rapporto si rimanda perciò a documenti rilevanti mancanti.

131 Cfr. secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013; documento di lavoro delle segreterie all'attenzione dei membri del GLI del 4 dic. 2013.
132 Lettera del GLI al Consiglio federale del 2 dic. 2013.
133 Cfr. terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014 [disponibile soltanto in tedesco].

1.4.4 Lavori d'inchiesta del GLI

Nella sua inchiesta, il GLI si è concentrato sulle audizioni di persone chiave e sull'analisi di documenti scelti in modo mirato (cfr. n. 1.4.1). Nel periodo tra il 28 maggio 2013 e il 26 marzo 2014 ha tenuto dieci sedute e sentito 29 persone. Nel corso del periodo di durata del progetto INSIEME, la cerchia delle persone sentite comprendeva i capi del DFF in carica nonché gli ex e gli attuali rappresentanti della SG-DFF, degli Uffici federali AFC, UFIT e UFCL, dell'ODIC e del CIC nonché del CDF. Inoltre, sono stati sentiti i presidenti della DelFin degli anni 2003, 2004, 2007, 2010, 2011 e 2013 (cfr. elenco delle persone sentite nell'allegato 1). Inoltre, a metà novembre 2013 il GLI ha rivolto domande scritte sul credito di impegno di INSIEME nonché sulla gestione dei rischi della Confederazione all'Amministrazione federale delle finanze (AFF), alle quali quest'ultima ha risposto con rapporto scritto del 6 gennaio 2014.

Il GLI ha poi visionato circa 750 documenti che si è procurata dal Consiglio federale o da altri organi di vigilanza, ovvero di alta vigilanza (p. es. CDF, DelFin), oppure che ha ottenuto dopo le audizioni direttamente alle persone sentite. Il GLI ha inoltre richiesto tutti i contratti con esperti esterni, nonché capitolati degli oneri, manuali d'esercizio, offerte, valutazioni dei rischi e rapporti sulla conclusione del progetto riguardanti i diversi progetti informatici parziali di INSIEME per una valutazione da parte della Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA). Si è trattato di oltre 1000 documenti.

Nell'ottobre 2014, il GLI ha fatto pervenire al Consiglio federale i numeri 1–5 e al CDF il numero 6 della sua bozza di rapporto, invitandoli a presentare proposte di correzione per eventuali errori formali o materiali e a fare valere riserve concernenti la pubblicazione su informazioni confidenziali. Nell'ambito dell'approvazione del presente rapporto, le proposte del Consiglio federale e del CDFA sono state prese in considerazione dalle CdF e dalle CdG purché non si trattasse di richieste di modifica di giudizi di ordini materiale[134].

2 Fatti

Il presente numero riassume gli avvenimenti che ruotano intorno al progetto INSIEME. Il progetto generale INSIEME può venire suddiviso in tre fasi: la prima fase comprende il periodo dalla concezione e pianificazione del progetto fino alla rottura delle trattative con la ditta Unisys (2001–agosto 2007). La seconda fase dura dal rilancio del progetto fino a all'avvio dell'inchiesta amministrativa da parte della responsabile del DFF (settembre 2007–gennaio 2012). L'ultima fase termina con l'abbandono definitivo del progetto nel settembre 2012.

[134] Cfr. lettera del CDF al GLI del 20 ott. 2014, lettera del Consiglio federale al GLI del 22 ott. 2014 (e lettera separata del capo DFF 2004–2010 al GLI del 20 ott. 2014).

2.1 Fase 1: dalla concezione del progetto fino a alla rottura delle trattative con l'Unisys (2001–agosto 2007)

Le prime considerazioni in merito a un nuovo sistema informatico dell'AFC hanno riguardato la necessaria sostituzione di MOLIS (sistema d'informazione online dell'IVA) e STOLIS (sistema d'informazione online delle tasse di bollo), i sistemi informatici utilizzati rispettivamente dalla Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto (DP IVA) e dalla Divisione principale Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo (DP DPB) dell'AFC. Sistemi che erano già superati al passaggio da un millennio all'altro e che più passava il tempo meno corrispondevano alle esigenze di un'amministrazione delle contribuzioni efficace. Inoltre, i costi d'esercizio e dell'evoluzione degli obsoleti sistemi MOLIS e STOLIS sono via via aumentati. A quel momento, con il programma NOVE-IT diretto dall'ODIC, l'informatica a livello di Confederazione è stata riformata e in parte integrata nell'UFIT.

Con la visione informatica approvata nel novembre 2001 dalla direzione dell'AFC ci si proponeva un'ampia armonizzazione del panorama delle applicazioni dell'AFC. Nel marzo 2003, l'allora comitato di progetto è stato incaricato di elaborare lavori preliminari di pianificazione e di concezione per l'attuazione della visione informatica. L'obiettivo del progetto era l'istituzione di un unico sistema per l'intera AFC (in tedesco: gemeinsame IT-Systeme ESTV, da cui il nome INSIEME). In tal modo si intendeva, da un lato, semplificare l'esercizio e la manutenzione dell'informatica e, dall'altro, consentire di trattare i casi in modo efficiente, qualitativamente migliore, flessibile e tenendo conto delle esigenze dei partner. Indipendentemente dal tipo di imposta oggetto della richiesta di un cliente, in futuro al cliente andrebbe assegnato un unico interlocutore. Complessivamente l'AFC si riprometteva un aumento della produttività del 20 per cento e, di conseguenza, un aumento durevole del gettito fiscale di circa 200 milioni di franchi l'anno.

INSIEME è un termine collettivo per numerosi progetti (cfr. n. 3.3). Lo sviluppo di un nuovo modello dei processi e dei dati per l'AFC era argomento del progetto originariamente denominato INSIEME e in seguito ridenominato INSIEME-Basis. I risultati del 2004 hanno mostrato chiaramente che era necessario un adeguamento strutturale dell'AFC al fine di garantire flussi di processo senza intoppi. Dal marzo 2004, con i progetti FITIN 1, 2 e 3 (FITIN è l'abbreviazione di Fitte Organisation Für INSIEME, ossia «organizzazione dinamica per INSIEME»), la struttura organizzativa dell'AFC è stata perciò gradualmente trasformata. Questa riorganizzazione non è stata attuata in maniera conseguente in tutte le divisioni. Lanciato nel giugno 2004, il progetto INISCH (INSIEME in Schwung, ossia «INSIEME in movimento») aveva quale obiettivo di definire la nuova architettura informatica e di svolgere il bando di concorso OMC. Sono inoltre stati avviati numerosi altri progetti (INSIEME-Forma, INSIEME-Security, INSIEME-UseCase, INSIEME-Data, INSIEME-Contracting, INSIEME-Pro, INSIEME-Real) Al fine di eliminare l'accertata carenza di coordinamento tra questi progetti, all'inizio del 2005 l'AFC ha designato un coordinatore di programma.

Nel 2005 il CDF ha eseguito la prima verifica esplicita di INSIEME. Oltre a una carenza di coordinamento ha, fra l'altro, appurato che fino a quel momento la totalità delle spese era stata finanziata attraverso voci di bilancio regolari e non attraverso un credito d'impegno. Inoltre, il CDF era giunto alla conclusione che il sistema di

controllo interno (SCI) dell'AFC era lacunoso e che fino a ad allora non era stato eseguito un esame approfondito dei rischi che comportava l'ampia architettura informatica di INSIEME.

Nel 2005, il direttore dell'AFC (2001–2012) ha presentato INSIEME nelle competenti sottocommissioni delle Commissioni delle finanze e ha indicato in particolare l'utilità del nuovo sistema informatico. Con il preventivo 2006 il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento un credito d'impegno di 71 milioni di franchi per INSIEME. Il credito si basava sulle offerte giunte da offerenti esterni ed è stato approvato dal Parlamento.

Nel marzo 2006 l'Unisys (Svizzera) SA si era aggiudicata l'appalto per il bando di concorso OMC del marzo 2005.

A metà maggio 2006, nell'ambito di una verifica successiva, il CDF ha giudicato buoni i presupposti per una realizzazione efficace ed efficiente di INSIEME, riconoscendo tuttavia rischi nei settori del SCI, della gestione della qualità e della sicurezza informatica.

Nella primavera 2007, un rapporto di audit della ditta Capgemini commissionato dall'AFC è giunto alla conclusione che, senza modifiche sostanziali, INSIEME avrebbe chiaramente superato le tempistiche e i mezzi finanziari previsti. La Capgemini ha fra l'altro raccomandato di realizzare un piano generale armonizzato e di completare le descrizioni dei ruoli.

Dato che anche dopo lunghe e difficili trattative contrattuali l'Unisys e la Confederazione non sono giunte a un accordo, a fine agosto 2007, su mandato dell'AFC, l'UFCL ha revocato l'aggiudicazione OMC. Successivamente si è verificata un'interruzione del progetto il quale, a quel momento, si trovava già nella fase di realizzazione. In seguito a ciò, l'Unisys ha interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale. Per finire, le parti hanno raggiunto un accordo extragiudiziale, con la Confederazione che ha pagato un indennizzo di 3,9 milioni di franchi e l'Unisys che ha ritirato mezzi d'impugnazione opposti.

2.2 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012)

All'inizio del 2008 si è deciso di reimpostare INSIEME. A seguito delle esperienze fatte con l'Unisys, l'AFC non ha più voluto incaricare alcun appaltatore generale, puntando sempre di più su specialisti tecnici interni e in seguito anche esterni. L'UFIT è diventato il nuovo partner strategico per la realizzazione di INSIEME. Per disciplinare la collaborazione, nel febbraio 2008 è stata firmata una dichiarazione di intenti tra l'AFC e l'UFIT. La pianificazione prevedeva di realizzare il nuovo progetto INSIEME in varie tappe entro l'inizio del 2013.

Anche al secondo tentativo il progetto ha incontrato notevoli difficoltà: con il progredire del progetto, scadenze finali delle singole tappe sono state spostate sempre più in là e settori parziali sono stati esclusi dalla lista delle prestazioni; i coach impiegati a sostegno del CPG interno (2007–2011) sono stati continuamente sostituiti e questo ha portato a repentini mutamenti di rotta nella gestione del progetto, nel metodo procedurale e in parte anche nelle basi tecniche.

Il rapporto di verifica del CDF del 18 dicembre 2008 contestava l'organizzazione, la gestione e il controlling del progetto nonché la pianificazione del fabbisogno di mezzi finanziari, ricordando inoltre che prestazioni esterne non erano state acquisite conformemente alle prescrizioni. Relativamente al rapporto di verifica del CDF, nell'aprile 2009 la DelFin ha riscontrato problemi nella gestione del progetto, in particolare ai livelli gerarchici elevati, e ha constatato lacune nel controlling e nella gestione delle spese. Il CDF non ha ritenuto necessario l'intervento da parte della DelFin in quanto l'AFC aveva ribadito di volere attuare le raccomandazioni.

Nella primavera del 2009, la ditta di consulenza esterna Accenture ha verificato l'impostazione del progetto e la pianificazione di INSIEME. È giunta alla conclusione che mancavano una pianificazione realistica e una stima dei costi completa e che era necessario procedere ad adeguamenti nella struttura dell'organizzazione.

Nell'agosto 2009, in occasione di una seduta informativa della sottocommissione competente della CdF-N, la sottocommissione ha mostrato soddisfazione per i provvedimenti adottati dall'AFC e ha salutato il fatto che il CDF, secondo le sue stesse informazioni, avrebbe portato avanti il progetto e gli avrebbe dedicato una particolare attenzione. Alla fine del 2009 la CdF-N ha constatato che era necessaria una direzione rafforzata di progetti informatici da parte degli organi dirigenti superiori dell'AFC, poiché tale compito viene lasciato troppo spesso e troppo ampiamente agli informatici.

A metà del 2010 il Consiglio federale ha autorizzato l'AFC a chiedere al Parlamento un credito aggiuntivo e un credito supplementare per INSIEME di rispettivamente 56,5 e 12,2 milioni di franchi e ha deciso che in futuro INSIEME avrebbe dovuto essere oggetto di un monitoraggio rigoroso da parte dell'AFC in collaborazione con il CIC e il CDF. In occasione di un colloquio con l'allora capo del DFF (2004–2010) e l'allora segretaria generale del DFF (2007–2010), la DelFin è giunta alla conclusione che non c'era tanto un problema informatico quanto piuttosto che mancavano chiare regole su chi dirigeva e chi aveva la responsabilità. Per finire, la DelFin ha approvato l'anticipo di 8 milioni di franchi al credito supplementare per INSIEME e ha deciso di accompagnare da vicino il progetto in avvenire. In una lettera all'allora capo del DFF (2004–2010) ha chiesto che in futuro l'AFC riferisca mediante rapporti trimestrali sullo sviluppo del progetto e sull'evoluzione delle spese e delle scadenze. La DelFin ha inoltre deciso di fare una visita a titolo informativo all'AFC nell'anno seguente. Nel novembre 2010 il Parlamento ha approvato il credito aggiuntivo e il credito supplementare per INSIEME.

In considerazione del protrarsi del progetto e dell'evoluzione delle spese sempre più preoccupante, all'inizio di marzo 2011 il direttore dell'AFC ha sollevato il CPG dal suo incarico. In seguito a ciò, sono state di nuovo messe in dubbio la procedura applicata sino ad allora e la tecnologia impiegata (prodotto proprio oppure software standard). Per finire, il CoPG ha deciso di proseguire con il prodotto proprio. Nel corso del 2011, le risorse esterne (incl. UFIT) sono state ridotte di circa il 60 per cento.

Nel giugno 2011, in occasione della sua visita a scopo informativo presso l'AFC, una sottodelegazione della DelFin è stata messa al corrente dello stato del progetto; essa si è allora preoccupata che fossero nuovamente messe in discussione le basi elementari del progetto. Ha così deciso di comunicare quanto ha appreso alla responsabile del DFF (dal 2010) e di avere un colloquio a tal proposito.

Il nuovo CPG ha iniziato il suo lavoro il 1° ottobre 2011. Sotto la sua direzione, vi sono state una nuova riorganizzazione del progetto e l'elaborazione di un capitolato degli oneri INSIEME.

All'inizio del 2012, il CDF ha presentato un ulteriore rapporto di verifica su INSIEME nel quale ha ricordato che, con poche eccezioni, le sue raccomandazioni del 2008 non erano state attuate. Per esso c'era un dubbio sulla possibilità di implementare le procedure superiori di INSIEME definite all'epoca e di realizzare le sinergie perseguite. Ha poi constatato gravi lacune nell'ottenimento di risorse esterne. Basandosi sulla raccomandazione del CDF, all'inizio del 2012 la responsabile del DFF ha ordinato un'inchiesta amministrativa sulle procedure di acquisto dell'AFC nel settore INSIEME.

2.3 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (febbraio 2012–settembre 2012)

L'inchiesta amministrativa del DFF del 13 giugno 2012 ha confermato le lacune riscontrate dal CDF nel settore degli acquisti pubblici. Nonostante l'istruzione del capodipartimento del dicembre 2010 gli acquisti hanno continuato a essere effettuati sistematicamente e intenzionalmente in modo non conforme alle regole dell'OMC. Ciò non è stato contestato da parte dell'AFC, che ha legittimato così la sua decisione: il progetto può essere realizzato entro l'ambito temporale e finanziario dato soltanto se vengono disattese le prescrizioni dell'OMC. A seguito delle informazioni acquisite nell'inchiesta amministrativa, la responsabile del DFF ha sollevato dall'incarico il direttore dell'AFC e ha chiesto che venissero messi di nuovo a concorso i mandati non acquisiti in maniera conforme alle regole dell'OMC. Inoltre, il DFF ha incaricato l'AFC dell'elaborazione di un rapporto d'analisi che doveva servire da base per la decisione fondamentale in merito a una prosecuzione o a un abbandono del progetto.

Nell'ambito dell'inchiesta amministrativa sono stati inoltre scoperti fatti penalmente rilevanti che hanno fatto sì che il Ministero pubblico della Confederazione avviasse un procedimento penale nei confronti del capo dell'OBP dell'AFC e nei confronti di ignoti per sospetta corruzione e infedeltà nella gestione pubblica. Al momento della pubblicazione del presente rapporto il procedimento penale non è ancora stato concluso. Vale la presunzione di innocenza.

Nel giugno 2012 la competente sottodelegazione della DelFin e la competente sottocommissione della CdF-N hanno fatto visita all'AFC e si sono fatte informare sullo stato e sui rischi di INSIEME. I membri ne hanno ricevuto l'impressione che sotto il profilo tecnico il progetto è, in sostanza, sulla buona strada e che la collaborazione con l'UFIT è nettamente migliorata.

Nell'ambito dei suoi chiarimenti approfonditi il DFF ha scoperto che una corretta pianificazione dei costi era stata tenuta soltanto dall'ottobre 2011. Prima di allora non c'era un conteggio delle spese dettagliato che avrebbe consentito di attribuire a determinate parti del sistema le spese sostenute fino a quel momento, ovvero di suddividerle su singole parti del progetto. Inoltre, si è constatato che dei costi complessivi circa l'80 per cento era stato impiegato per i sistemi periferici e appena il

20 per cento circa per la sostituzione dei vecchi sistemi MOLIS e STOLIS. L'AFC non era così in grado di quantificare gli esatti costi risultanti dall'abbandono.

Il 20 settembre 2012 il capodipartimento del DFF ha informato l'opinione pubblica sulla sua decisione di interrompere definitivamente il progetto INSIEME.

3 Progetto INSIEME

3.1 Introduzione

Nell'ambito del mandato d'inchiesta[135] delle CdF e delle CdG il GLI si è posto quale obiettivo di fare luce sulle condizioni generali del progetto INSIEME, sull'inizializzazione del progetto e sulla direzione del progetto mediante organizzazione del progetto nonché stabilire e giudicare le responsabilità dei fornitori di prestazioni esterni e interni coinvolti. Escluse due eccezioni[136], le CdF e le CdG hanno convenuto di rinunciare a una propria inchiesta approfondita e, in luogo di ciò, di valutare i rapporti stesi dal Consiglio federale.

Nel presente numero si intende rispondere alle seguenti domande:

- quale influsso hanno avuto sul progetto INSIEME (condizioni generali) NOVE-IT, il passaggio al nuovo millennio, la nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto nonché i cambi nella direzione del Dipartimento, nella direzione della SG DFF e a livello di direzione dell'AFC?
- come è stato pianificato il progetto INSIEME e organizzato, gestito e controllato nelle varie fasi? Da quando ha avuto lo statuto di progetto?
- quali erano le ragioni per il ricorso a esperti esterni e per lo sviluppo in questo settore?
- a quali acquisti esterni si è proceduto, quando, da parte di chi, presso chi e come? Quale ruolo ha svolto l'UFCL negli acquisti, ovvero nel rispetto delle disposizioni della legislazione in materia di acquisti?

3.2 Basi giuridiche, ripartizione dei compiti e condizioni generali

3.2.1 Basi giuridiche

3.2.1.1 Gestione del progetto

Da quasi quarant'anni, per realizzare progetti informatici nell'Amministrazione federale, esiste HERMES, il metodo per la gestione di progetti. In questo lasso di tempo è stato costantemente aggiornato (HERMES 1975 → 1986 → 1995 → 2003 → 5) e oggi viene impiegato anche al di fuori dell'Amministrazione federa-

135 Strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 mag. 2013, pagg. 15–16.

136 Riguardo ai requisiti di sistema e all'impiego di esperti esterni, le CdF e le CdG hanno esaminato autonomamente i requisiti originali posti al sistema TIC da mettere a punto e le loro modifiche nel corso del progetto INSIEME, i processi di adeguamento nonché il ruolo e le responsabilità degli esperti esterni.

le[137]. Nel 1986 è stata conclusa un'importante revisione di HERMES e la sua applicazione è stata resa vincolante per tutti i progetti informatici. Alcuni Cantoni hanno introdotto HERMES, edizione 1986 con piccole modifiche, con la designazione POSAT.

Fondandosi sull'articolo 3 dell'ordinanza dell'11 dicembre 1989 concernente l'istituzione di un Ufficio federale dell'informatica e disciplinante il coordinamento dell'informatica presso l'amministrazione federale, sul piano direttore informatico per la Confederazione (PDIC) dell'8 luglio 1994 e sulla decisione della Conferenza informatica della Confederazione (CIC) del 19 aprile 1995, l'allora Ufficio federale dell'informatica (UFI) ha emanato un'istruzione tecnica[138] riguardante la gestione di progetti e lo sviluppo di sistemi nel quadro di progetti.

Tale istruzione, contenuta nell'edizione 1995 di HERMES (manuale),[139] disciplinava la gestione di progetti informatici nell'Amministrazione federale mediante il metodo HERMES. Con l'edizione 2003[140] di HERMES, la direttiva è stata sostituita dalle Direttive per la gestione di progetti e lo sviluppo di sistemi nel quadro di progetti d'informatica[141]. Oltre a una guida per realizzare HERMES, il metodo per la gestione di progetti, era così integrata quale strumento del Processo P05 («realizzare e introdurre soluzioni») nei processi informatici dell'Amministrazione federale.

Per il progetto INSIEME ciò significa che sia HERMES 1995 (2001–2003) sia HERMES 2003 (2004–2012) dovevano essere impiegati quali metodi vincolanti per la gestione di progetti. HERMES 5,[142] l'edizione più attuale, è disponibile dall'aprile 2013.

3.2.1.2 Acquisti pubblici

Il settore degli acquisti pubblici è retto dalla LAPub[143], dall'OAPub[144] e dalla OOAPub[145]. Nell'articolo 9 OOAPub, ovvero nel suo allegato, vengono attribuiti ai rispettivi servizi d'acquisto centrali tutti i beni e tutte le prestazioni di servizi civili e militari della Confederazione da acquistare. Per l'acquisto di mezzi informatici e di telecomunicazione nonché di prestazioni di servizi informatici dell'Amministrazione federale civile è competente l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), sempre che non abbia delegato la proprie competenze in materia di acquisti a un altro servizio dell'Amministrazione federale.

137 User group of HERMES (consultabile al sito: www.eco-hermes.ch [stato: 31 ago. 2014]).
138 Istruzione tecnica n. 16 (IT 16), Gestione di progetti e sviluppo di sistemi nel quadro di progetti d'informatica, ed. del 19 apr. 1995, Ufficio federale dell'informatica (UFI).
139 HERMES, gestione e attuazione di progetti d'informatica, ed. 1995, Ufficio federale dell'informatica (UFI).
140 HERMES, gestione e attuazione di progetti della TIC, sviluppo di sistemi, ed. 2003, Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC).
141 P007 – Direttive per la gestione di progetti in progetti informatici del 13 mar. 2003, versione 2.0 segg., Consiglio informatico della Confederazione (CIC), pag. 4.
142 HERMES 5, metodo per la gestione di progetti per tutti i progetti, manuale di riferimento, ed. 2013, Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC).
143 Legge federale del 16 dic. 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS **172.056.1**).
144 Ordinanza dell'11 dic. 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS **172.056.11**).
145 Ordinanza del 24 ott. 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; RS **172.056.15**).

Poiché non c'è stata una delega delle competenze in materia di acquisti all'AFC, l'acquisto di mezzi e di servizi informatici per il progetto INSIEME doveva avvenire attraverso il servizio centrale d'acquisto UFCL.

3.2.2 Ripartizione dei compiti

3.2.2.1 Disciplinamento dei compiti TIC in conformità con l'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale

L'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale (OIAF)[146] disciplina compiti e competenze nella pianificazione e nell'impiego delle TIC nell'Amministrazione federale. Le Direttive informatiche dell'OIAF comprendono:

a. la strategia informatica;
b. i processi informatici;
c. le architetture e gli standard informatici;
d. le prescrizioni in materia di sicurezza informatica;
e. il controlling informatico.

I processi informatici stabiliscono le modalità di svolgimento dei compiti informatici.

3.2.2.2 Processi informatici dell'Amministrazione federale

Il programma NOVE-IT[147] aveva circoscritto nel dettaglio i processi informatici[148] in base a descrizioni di processi, elenchi di attività e definizioni dei ruoli. Una mappa dei processi[149] illustra i seguenti processi TIC:

– processo P01: condurre l'informatica
– processo P02: sviluppare capacità
– processo P03: acquistare beni e prestazioni di servizi
– processo P04: gestire l'informatica
– processo P05: sviluppare e introdurre soluzioni
– processo P06: esercitare l'infrastruttura e i servizi TIC

146 Ordinanza del 9 dic. 2011 sull'informatica nell'Amministrazione federale, OIAF; RS **172.010.58**), art. 1, 3 e 18–23.
147 Riorganizzazione dell'informatica della Confederazione dal 1997 al 2003 (consultabile al sito: www.isb.admin.ch > Archiv > NOVE-IT [stato: 21 ago. 2014]).
148 Consultabile al sito: www.isb.admin.ch > temi > processi > documentazione di processo > CD ROM «Processi informatici Release 3.00». [stato: 21 ago. 2014].
149 Processi informatici dell'Amministrazione federale: mappa dei processi ampliata, ODIC, release di processi 3.00, versione del 5 gen. 2012 [disponibile soltanto in tedesco].

– processo P07: sostenere gli utenti
– processo P08: curare i processi
– processo P09: sostenere la gestione finanziaria

Il processo P05 serve allo sviluppo e all'introduzione di soluzioni TIC. Oltre alla vera e propria descrizione del processo[150] (inizializzare il progetto TIC, abbozzare proposte di soluzione, progettare, realizzare, introdurre la soluzione e concludere il progetto TIC), vengono definiti gli elenchi di attività[151] (ruoli, attività/indicazioni e risultati) necessari a tal fine nonché le definizioni dei ruoli[152] (compiti/attività, responsabilità, competenze, conoscenze specialistiche). Negli elenchi di attività, ai servizi di volta in volta necessari si fa riferimento a HERMES, il metodo per la gestione di progetti, e al controlling informatico (CI). Nella descrizione del processo sono inoltre definite le interfacce con gli altri processi, ad esempio P03: acquistare beni e prestazioni di servizi.

3.2.3 Condizioni generali: formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta

In conformità con la strategia d'inchiesta[153], le CdF e le CdG vogliono sapere, quale influsso hanno avuto sul progetto INSIEME (condizioni generali) NOVE-IT, il passaggio al nuovo millennio, la nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto e i cambiamenti di personale nella direzione dipartimentale del DFF, nella direzione della SG DFF nonché nella direzione dell'AFC.

Le CdF e le CdG hanno deciso di valutare i risultati presentati dal Consiglio federale nel suo rapporto del 27 febbraio 2013.

3.2.4 Condizioni generali: valutazione da parte delle CdF e delle CdG del rapporto del Consiglio federale

Le CdF e le CdG valutano qui gli ambiti tematici NOVE-IT, passaggio al nuovo millennio e nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto. L'influsso dei cambiamenti di personale a livello di direzione dipartimentale del DFF, di direzione della SG DFF nonché nella direzione dell'AFC è analizzato nel numero 4.

150 Descrizione del processo «P05: sviluppare e introdurre soluzioni», ODIC, release di processi 3.00 del 5 gen. 2012 [disponibile soltanto in tedesco].
151 Elenchi di attività del processo «P05: sviluppare e introdurre soluzioni», ODIC, release di processi 3.00 del 5 gen. 2012 [disponibile soltanto in tedesco].
152 Descrizione dei ruoli inerenti al processo «P05: sviluppare e introdurre soluzioni», ODIC, release di processi 3.00 del 5 gen. 2012 [disponibile soltanto in tedesco].
153 Strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 mag. 2013, pag. 16.

3.2.4.1 Riorganizzazione dell'informatica nell'Amministrazione federale dal 1997 al 2003 (NOVE-IT)

Le CdF e le CdG apprendono dal rapporto del Consiglio federale[154] che, nell'ambito di NOVE-IT[155], a metà del 2000 la maggior parte degli allora collaboratori dell'Informatica dell'AFC è stata trasferita alla neocostituita unità ammministrativa UFIT. Quest'ultimo ha ripreso l'infrastruttura tecnica dell'AFC. NOVE-IT aveva fra l'altro l'obiettivo di conseguire un'ottimizzazione e una concentrazione delle piattaforme di sistema (armonizzazione dell'infrastruttura di base TIC). Così, fino a metà del 2004, tutte le applicazioni basate su Siemens BS2000 – in particolare anche MOLIS e STOLIS – sono state trasferite su una piattaforma di sistema Unix dell'UFIT.

Il rapporto mostra inoltre inequivocabilmente che si trattava di superare problemi tecnici[156] e interpersonali[157]. I nuovi ruoli di beneficiario delle prestazioni e di fornitori delle prestazioni con i relativi compiti, responsabilità e competenze[158] dovevano dapprima venire capiti, attuati e vissuti. Per il progetto INSIEME, questa nuova suddivisione dei ruoli ha costituito una sfida permanente, il che si è ripercosso negativamente sulla collaborazione dei due Uffici AFC e UFIT fino a livello di direzione[159].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

La decisione di introdurre e attuare NOVE-IT nell'Amministrazione federale è stata presa dal Consiglio federale. Le CdF e le CdG ritengono che nel prendere tale decisione quest'ultimo abbia considerato troppo poco le conseguenze della sua decisione in riferimento al processo di trasformazione e al deflusso del know-how dai singoli dipartimenti e uffici.

3.2.4.2 Problematica del passaggio al nuovo millennio MOLIS e STOLIS (idoneità all'anno 2000)

Nel suo rapporto, il Consiglio federale non ha fatto indicazioni concrete sulla problematica del passaggio al nuovo millennio delle due applicazioni specialistiche MOLIS e STOLIS.

Nell'ambito delle loro inchieste sui requisiti di sistema[160], le CdF e le CdG hanno tuttavia accertato che i servizi informatici dell'AFC hanno affrontato e trattato in tempo la problematica e hanno potuto assicurare l'esercizio senza interruzioni delle applicazioni specialistiche nel passaggio del millennio.

154 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 7–8.
155 Consultabile al sito: www.isb.admin.ch > Archiv > NOVE-IT [stato: 21 ago. 2014]).
156 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 8–9.
157 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 8–9, 22–24, 28, 32, 35 e 38–39.
158 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 11 e 28.
159 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 11–12 e 38–39.
160 Cfr. n. 3.4.4.2.

3.2.4.3 Nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto (riforma dell'IVA)

La riveduta legge sull'imposta sul valore aggiunto (LIVA)[161] e l'ordinanza sull'imposta sul valore aggiunto (OIVA)[162] sono state approvate, rispettivamente, nel giugno 2009 e nel dicembre 2009 e poste in vigore il 1° gennaio 2010.

Le CdF e le CdG ritengono che l'influsso della revisione sul progetto INSIEME non sia insignificante. Dal rapporto del Consiglio federale risulta[163] che la portata delle prestazioni della prima tappa di INSIEME era composta dal portale partner dell'IVA e dalla gestione dei dati di base della DPB. Il portale partner dell'IVA[164] – la base per l'attuazione sotto il profilo informatico della nuova LIVA – ha quindi assunto grande rilevanza, così che la sostituzione di MOLIS e STOLIS è passata in secondo piano.

La prima analisi sullo stato dello sviluppo del software di INSIEME eseguita a fine 2011 dal nuovo CPG[165] indica che solamente due componenti hanno potuto essere costruiti quali sistemi informatici, più precisamente il portale partner dell'IVA in fase di test nonché la gestione dei dati di base della riscossione DPB. Ciò mostra inequivocabilmente che, fino a all'autunno 2011, in primo piano vi era la rilevanza, ovvero l'ordine di priorità, del progetto speciale, ovvero il fatto di renderlo prioritario, a scapito di INSIEME.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

A parere delle CdF e delle CdG questo modo di procedere, deciso il 3 giugno 2008 dal Comitato direttivo (CD), ha fatto sì che INSIEME incontrasse difficoltà e per finire dovesse venire abbandonato. Creare un onere supplementare sotto forma di un progetto speciale per un progetto già fallito che si trovava in una fase di ricostituzione era molto rischioso e, per le CdF e le CdG, una simile decisione risulta difficilmente giustificabile. Nella proposta di progetto INSIEME-Relaunch[166] è stato inoltre indicato esplicitamente che le priorità mutate a seguito della riforma dell'IVA potevano comportare il mancato raggiungimento dell'obiettivo intermedio secondo scadenza e il superamento del limite finanziario, ciò che per finire è in effetti successo.

Il fatto che la decisione di rendere prioritario il progetto speciale e la relativa attribuzione delle risorse sia stata presa in seno all'organizzazione del progetto, per le CdF e le CdG tuttavia non significa affatto che si possa addossare al CD l'intera responsabilità. Quale ultimo anello della catena, il CD non disponeva di molte alternative. Che la nuova LIVA e le deliberazioni in merito nelle Camere federali avrebbero portato a cambiamenti con ripercussioni anche sull'informatica, e pertanto su INSIEME, la Direzione dell'AFC (organizzazione permanente) e il Dipartimento avrebbero dovuto saperlo già molto prima, poiché erano stati coinvolti direttamente nei preparativi della nuova legislazione in materia di imposta sul valore aggiunto. Avrebbero avuto la facoltà di adottare adeguate misure organizzative, finanziarie e

161 Legge del 12 giu. 2009 sull'imposta sul valore aggiunto (LIVA; RS **641.20**).
162 Ordinanza del 27 nov. 2009 sull'imposta sul valore aggiunto (OIVA; RS **641.201**).
163 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 28, 29 e 42.
164 Attuazione del progetto IVA online e iscrizione online all'IVA (IPOM).
165 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 42.
166 Rilancio INSIEME, richiesta per la «via libera» della prima tappa del rinnovo complessivo dell'informatica del 3 giu. 2008, pag. 9 disponibile soltanto in tedesco].

di personale. Secondo le CdF e le CdG, la Direzione dell'AFC, il Dipartimento e il Consiglio federale sono corresponsabili.

3.3 Gestione del progetto basata sul metodo HERMES

3.3.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta

Nel chiarire l'impiego del metodo HERMES, per le CdF e le CdG le domande cruciali erano: come è stato pianificato e organizzato, gestito e controllato nelle varie fasi il progetto INSIEME e da quando ha avuto lo statuto di progetto. Nello specifico, si trattava di chiarire se HERMES è stato applicato in maniera comprovata e documentata.

Nell'ambito della loro la strategia d'inchiesta, le CdF e le CdG hanno deciso di rinunciare a propri chiarimenti e di valutare invece le pertinenti informazioni acquisite dal rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013[167].

3.3.2 Gestione del progetto basata su HERMES: rapporto del Consiglio federale

3.3.2.1 Periodo gennaio 2001–luglio 2007

Secondo il Consiglio federale, per mancanza di documenti affidabili, ovvero indicativi, nel periodo fino a luglio 2007[168] non è possibile una descrizione, ovvero una valutazione, della gestione, della direzione e dell'inizializzazione del progetto.

3.3.2.2 Periodo agosto 2007–giugno 2009

Conformemente alle indicazioni del Consiglio federale, nel periodo da metà del 2007 a metà del 2009 non c'era traccia di un modello procedurale, vale a dire che HERMES non è stato applicato. Certo, in alcuni rapporti pare che sia stata menzionata la «conformità a HERMES»; non sono stati tuttavia mai stabiliti strutture, ruoli, attività e risultati richiesti[169].

Un quadro medio dell'AFC ha svolto la funzione di CPG, ossia un incarico con ampie competenze. Secondo il Consiglio federale, tale persona aveva la responsabilità complessiva per INSIEME ed era responsabile per i risultati del progetto (pianificazione, organizzazione, gestione e controllo). Per l'accompagnamento del progetto, sotto la presidenza del capo della Divisione principale IVA è stato istituito un comitato direttivo nel quale, tra l'altro, era stata inserita la direzione dell'AFC (D AFC)[170]. Secondo il Consiglio federale il CPG non disponeva evidentemente delle necessarie competenze per la gestione del progetto e di gestione[171].

167 Strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 mag. 2013, pag. 16.
168 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pagg. 1 e 2.
169 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 27.
170 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 20.
171 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 25.

Durante l'intero periodo sono stati stesi mensilmente rapporti sul controlling del progetto (CPO) all'attenzione del CPG e dell'ODIC. Parallelamente a ciò, fino a metà del 2008 il controllore del progetto INSIEME ha redatto mensilmente rapporti interni sul controlling del progetto all'attenzione del mandante (direttore dell'AFC), del CPG e del CD. Nel suo rapporto alle CdF e alle CdG, il Consiglio federale spiega che il rapporto sul CPO e il rapporto interno sul controlling del progetto di fine luglio 2008 si contraddicevano: mentre in quest'ultimo l'indicatore dello stato del progetto generale era sul «rosso», nel rapporto sul CPO esso è era sul «verde». Il Consiglio federale giunge alla conclusione che i rapporti sul CPO non riflettevano fedelmente la situazione del progetto o in parte la abbellivano[172].

3.3.2.3 Periodo luglio 2009–novembre 2010

Sebbene a fine gennaio 2009 il mandante abbia incaricato il CPG di attuare nel progetto INSIEME-Relaunch una procedura secondo HERMES, secondo il Consiglio federale non sono riconoscibili corrispondenti strutture, ruoli, attività e risultati. Esso constata che non è stato applicato un modello procedurale secondo HERMES[173].

A parere del Consiglio federale, al CPG mancava la visione d'insieme sul progetto: esso ha illustrato al CoPG la situazione del progetto in modo incompleto e l'ha parzialmente abbellita[174]. Così, durante l'intero periodo, accanto ai rapporti sul CPO mensili, sono stati stesi rapporti di gestione mensili del CPG al CoPG, rapporti trimestrali del CPG al CoPG e alla SG DFF nonché rapporti sulla gestione della qualità e dei rischi (rapporti GQ/GR) al CoPG[175]. Nel suo rapporto, il Consiglio federale ricorda che soprattutto il reporting al CoPG in parte non corrispondeva ai fatti e che, a posteriori, gli statuti trasmessi dei progetti parziali non erano comprensibili.

Anche nel settore dei rapporti GR il Consiglio federale constata grosse divergenze. Così, ad esempio, verso fine 2009 l'elenco dei rischi dei progetti parziali indicava rischi completamente diversi da quelli presentati al CoPG. D'altra parte, secondo il Consiglio federale si deve rilevare chiaramente che nei rapporti di gestione e soprattutto nei rapporti trimestrali vi erano indicazioni riguardanti la situazione disastrosa del progetto. Ciò ha indotto il CoPG ad adottare varie misure, come ad esempio l'esecuzione di un audit da parte di una ditta esterna[176].

Il Consiglio federale riconosce che nel progetto INSIEME, a causa di una gestione carente, si è sviluppata una forte dinamica individualista a seguito della quale i partecipanti non miravano quasi più a un risultato complessivo. In particolare, all'interno del progetto si sono formati settori parziali isolati nei quali si agiva in maniera non coordinata[177].

172 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 23–24.
173 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 31–32.
174 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 30.
175 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 29–30.
176 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 30.
177 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 30.

3.3.2.4 Periodo dicembre 2010–gennaio 2011

Il Consiglio federale afferma che non c'era un modello procedurale conforme a HERMES[178].

Le relazioni e i rapporti sui progetti sono andati avanti come nel periodo precedente. Un mandato di audit conferito dal CPG nell'autunno 2010 ha rilevato gravi lacune nel settore gestione del progetto, ruoli e responsabilità nonché in ulteriori settori che, conformemente al Consiglio federale, hanno indotto il CoPG ad adottare opportune misure (riorganizzazione di INSIEME, definizione del mandante, riorganizzazione del reporting, nuova impostazione QM e RM, verifica immediata della pianificazione ecc.). Per il Consiglio federale oggi risulta davvero arduo capire la scelta fatta dal CPG di ricorrere a una ditta di audit, alla quale è stata pure affidata l'attuazione delle misure da essa proposte, poiché tale ditta non era specializzata negli audit di progetti[179].

3.3.2.5 Periodo febbraio 2011–settembre 2011

Secondo il Consiglio federale, in questo periodo si è tentato di conseguire la conformità a HERMES. Per i risultati di fornitura esistenti si faceva riferimento ai risultati auspicati da HERMES e la nuova pianificazione avveniva sulla base di quest'ultimo[180].

Le relazioni e i rapporti sui progetti sono andati avanti analogamente al periodo precedente. All'inizio del 2011, a causa di nuovi ritardi e costi supplementari, dell'esiguo volume di INSIEME realizzato e del fatto che l'attuazione delle misure di audit non è proceduta come previsto, il presidente del CoPG ha chiesto al direttore dell'AFC la destituzione del CPG e la nomina di un CPG esperto. Nel marzo 2011 il direttore, quale mandante di INSIEME, ha sollevato il CPG dal suo incarico[181]. Dal 1° ottobre 2011, la responsabilità sulla direzione del progetto generale INSIEME ha potuto essere trasferita a un neoassunto CPG. Nel frattempo la responsabilità sulla direzione del progetto generale è stata assunta *ad interim* dal presidente del CoPG.

3.3.2.6 Periodo ottobre 2011–settembre 2012

A fine 2011, nel suo rapporto alle CdF e alle CdG, il Consiglio federale qualifica disastrosa la situazione del progetto[182]. Da una prima analisi del nuovo CPG risulta che *HERMES, il metodo per la gestione di progetti, non è stato applicato*[183]. Mancava un capitolato degli oneri, la pianificazione era insufficiente o mancava in parte, la relazione era inconsistente e orientata sull'organizzazione del progetto invece che sugli oggetti forniti (prodotti). Nell'ambito della direzione del progetto non era

178 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 34.
179 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 33–34.
180 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 40.
181 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 34.
182 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 49.
183 Rapporto dell'AFC (nuovo CPG 2011–2012), parte 3, pag. 3 [disponibile soltanto in tedesco] (all. 1c al primo rapporto del CF del 27 feb. 2013).

chiaro chi decideva, poiché sia in seno al progetto (p. es. decisioni tecniche), sia in seno all'AFC responsabilità e competenze erano suddivise.

Le relazioni e i rapporti sui progetti sono andati avanti conformemente ai periodi precedenti. Le misure introdotte dal nuovo CPG nel 2012 hanno portato molto in fretta a un netto miglioramento della situazione. Secondo il Consiglio federale sono state così create le condizioni generali per l'ulteriore sviluppo dei futuri business release.

Anche se nel corso del 2012 gli acquisti sono stati effettuati in modo conforme alle regole dell'OMC, secondo il Consiglio federale non hanno potuto tenere il passo del progetto, il che ha immancabilmente portato a ritardi. Nell'ottica di allora, l'attuazione degli ultimi business release[184] non avrebbe più potuto essere realizzata, come previsto, entro fine 2014[185].

3.3.2.7 Influsso sul fallimento del progetto

Secondo il Consiglio federale, il progetto INSIEME è fallito, fra l'altro, a causa della posizione chiave del CPG – occupata dalla persona sbagliata per molto tempo (dal 2007 al 2011) – e dei molteplici cambiamenti e dunque della mancata applicazione di un modello procedurale HERMES trasversale. Ciò ha contribuito a portare alla decisione del 19 settembre 2012 di abbandonare il progetto[186].

3.3.2.8 Misure del Consiglio federale per futuri progetti TIC

Già prima dell'abbandono di INSIEME, il Consiglio federale ha introdotto misure trasversali quali l'attuazione della riveduta OIAF e della strategia TIC 2012–2015 della Confederazione. In tal modo, esso intendeva rafforzare la gestione di grandi progetti e di ridurre nettamente i rischi dei progetti.

In tale contesto anche il metodo progettuale HERMES è stato rielaborato riguardo ai seguenti punti:

- maggiore responsabilità a livello gerarchico e descrizioni dei ruoli più chiare con descrizione più esplicita e attribuzione dei compiti ai tre livelli pilotaggio, gestione ed esecuzione. Al mandante incombe la responsabilità complessiva per il progetto ed è competente per le decisioni di pilotaggio relative al progetto nelle tappe importanti delle varie fasi (inizializzazione, concezione, realizzazione e introduzione);
- maggiore concentrazione sull'inizializzazione del progetto e sui chiarimenti giuridici, maggiore inclusione delle prescrizioni dell'organizzazione permanente, inclusione precoce dell'architettura dell'ufficio, dell'informatica e dei servizi nonché della sicurezza informatica e della protezione dei dati. Inoltre, la verifica della redditività è stata stabilita esplicitamente per l'intera durata del progetto;

184 Sostituzione di STOLIS.
185 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 49–50.
186 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 32, 52–53.

– semplificazione e attualizzazione del metodo progettuale HERMES mediante riduzione del volume dei documenti, sviluppo modulare, scenari di progetti prefabbricati (p. es. per gli acquisti nel progetto) e migliorato sostegno ai mezzi informatici. D'intesa con il CDF, sono stati poi definiti nel metodo i requisiti minimi per il reporting secondo COBIT[187], affinché non vengano documentati inutili risultati pro forma;
– per il rafforzamento della gestione, del pilotaggio e del controllo dei progetti chiave, in futuro essi devono essere sottoposti a un processo d'esame esterno al progetto. I risultati dell'esame confluiscono nel controlling strategico delle TIC all'attenzione del Consiglio federale. L'esame viene organizzato ed eseguito dal CDF.

Basandosi su una mozione[188] delle CdF delle Camere federali, il Consiglio federale sta finalmente costituendo un gruppo di capi di progetti TIC, affinché quelli con maggiore esperienza possano fornire un accompagnamento o una consulenza per i progetti più importanti[189].

3.3.3 Gestione del progetto basata su HERMES: valutazione da parte delle CdF e delle CdG del rapporto del Consiglio federale

Basandosi sulle considerazioni e sulle valutazioni del Consiglio federale, le CdF e le CdG giungono a una conclusione estremamente scoraggiante: per una buona metà del periodo di durata del progetto di INSIEME mancano documenti attendibili e pertinenti (da gennaio 2001 a luglio 2007). Questo viola le disposizioni in materia di conservazione dei documenti federali e ha impedito all'alta vigilanza parlamentare un giudizio attendibile sui contenuti. Per le CdF e le CdG ciò è inaccettabile, visto che la stessa situazione si evidenzia anche in numerosi altri ambiti dell'inchiesta su INSIEME[190].

Là, dove grazie a documenti disponibili è possibile una valutazione, si vede come il metodo HERMES, imposto dal 1995 per la gestione di progetti della Confederazione non è stato applicato o lo è stato soltanto parzialmente (da agosto 2007 a settembre 2011). Solamente da ottobre 2011, a oltre dieci anni dalla partenza di INSIEME, HERMES è stato applicato in conformità con le prescrizioni. Per le CdF e le CdG, sarebbe stato compito dei competenti organi di gestione, di pilotaggio e di vigilanza porre un freno a una situazione simile.

Le inchieste condotte dalle CdF e dalle CdG sui requisiti di sistema, rispettivamente sulle concezioni di progetto e di sistema,[191] mostrano un quadro altrettanto desolante: delle venti concezioni del progetto INSIEME analizzate, appena due[192] si sono servite in maniera documentata del metodo HERMES.

187 COBIT: **C**ontrol **Ob**jectives for **I**nformation and Related **T**echnology (standard di audit internazionale).
188 Mozione 12.3986 e 12.3987: Gruppo di capi di progetti di informatica.
189 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 53–54.
190 Cfr. raccomandazione 1 (n. 1.4.1).
191 Cfr. n. 3.4.
192 Questi due progetti sono la premigrazione BS2000 del 2004 (cfr. n. 3.4.4.2) e il riorientamento INSIEME del 2011 e del 2012 (cfr. n. 3.4.4.3).

Per le CdF e le CdG è inoltre preoccupante che, per INSIEME, il sistema di rendicontazione e rapportazione oneroso e multilivello non ha portato a una svolta positiva. Da metà del 2007 sono stati stesi rapporti sul CPO mensili e rapporti GQ e GR periodici, dal 2010 si sono aggiunti rapporti di gestione e rapporti trimestrali. Evidentemente, le lacune non riguardavano tanto la loro frequenza quanto la loro qualità, completezza e coerenza. Qui le CdF e le CdG si chiedono in che misura il sistema di rendicontazione e di rapportazione sia stato praticato in maniera professionale tra il 2007 e il 2011. Se, come ha constatato il Consiglio federale,[193] i rendiconti e i rapporti non presentano una relazione trasparente con i progetti e con i progetti parziali interessati, si deve supporre che essi non sono stati redatti conformemente ai fatti e che pertanto si prestavano valutazioni divergenti e abbellimenti intenzionali.

Per il successo del progetto è tuttavia anche indispensabile che i destinatari dei rendiconti e dei rapporti (vigilanza, organo strategico, mandante, CoPG e CPG) effettivamente li leggano, li capiscano, nel dubbio sollecitino informazioni supplementari e, se necessario, ne traggano le misure necessarie e le attuino. La constatazione che i rapporti sono in parte stati abbelliti non esonera chi li riceve dalla propria responsabilità di farsi un quadro realistico dello stato del progetto e dei rischi ponendo domande supplementari e ricorrendo a canali d'informazione alternativi. D'altra parte, ciò non esonera chi invia rendiconti e rapporti dal proprio obbligo di sollecitare informazioni supplementari se hanno l'impressione che chi li riceve non reagisca o non lo faccia adeguatamente. Secondo le CdF e le CdG, sarebbe ideale se entrambe le parti si adoperassero congiuntamente e in spirito paritario a favore del progresso del progetto. Solamente così si può impedire che, come constatato dal Consiglio federale[194], la direzione del progetto diventi talmente lacunosa da sviluppare una forte dinamica autonoma che difficilmente porta a risultati complessivi.

Dal rapporto del Consiglio federale risulta chiaramente il momento a partire dal quale INSIEME ha ottenuto lo statuto di progetto secondo HERMES: soltanto con la sostituzione del CPG, che non aveva le necessarie qualifiche, nell'autunno 2011 sono state create le condizioni generali per l'ulteriore sviluppo di INSIEME conforme al progetto secondo le direttive di HERMES. Le CdF e le CdG concordano con questa constatazione, visto che le loro stesse inchieste sui requisiti di sistema[195] e sulle concezioni del progetto e del sistema hanno raggiunto le stesse conclusioni. Con la nomina del nuovo CPG è stata conseguita non soltanto la conformità a HERMES, bensì anche l'istituzione di una direzione del progetto percettibile e la corretta documentazione del progetto. Il nuovo CPG ha rispettato i suoi obblighi in quanto c'erano documenti chiave (capitolato degli oneri, piani, specifiche dettagliate, rapporti ecc.) in forma scritta che i collaboratori del progetto competenti a tale fine (responsabili di ambiti specialistici, informatici, controllori ecc.) hanno munito di data e firma.

Le CdF e le CdG concordano con il Consiglio federale che il posto di CPG, per troppo tempo occupato dalla persona sbagliata, e l'applicazione ineguale e incoerente di HERMES hanno contribuito al fallimento del progetto. Le CdF e le CdG ritengono che le misure prese sinora dal Consiglio federale siano giuste e urgentemente necessarie. Nei prossimi anni si vedrà fino a che punto le misure adottate assicure-

193 Cfr. n. 3.3.2.3.
194 Cfr. n. 3.3.2.3.
195 Cfr. n. 3.4.

ranno l'auspicata netta riduzione dei rischi inerenti ai progetti. Il Consiglio federale è invitato a seguire da vicino l'attuazione delle misure.

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché i progetti (progetti TIC e organizzativi) nell'Amministrazione federale vengano gestiti obbligatoriamente secondo il prescritto metodo progettuale HERMES. Esso dovrebbe in particolare fare in modo che i risultati di accompagnamento al progetto quali la gestione della configurazione, la gestione della modifica, l'assicurazione della qualità e la gestione dei rischi vengano applicati senza lacune.

Postulato 1: valutazione di HERMES 5

Le CdF e le CdG incaricano il Consiglio federale di verificare l'opportunità di valutare gli effetti delle modifiche del metodo per la gestione dei progetti HERMES 5, basate soprattutto sulle conoscenze acquisite con INSIEME e introdotte nell'Amministrazione federale nella primavera 2013, a tre anni dalla loro attuazione e di riferire su questa verifica.

Postulato 2: valutazione di (grandi) progetti

Le CdF e le CdG incaricano il Consiglio federale di esaminare se in futuro occorre sottoporre i (grandi) progetti a valutazioni nel corso del loro svolgimento e una volta conclusi, nonché di riferire su questa verifica entro la fine del 2015.

Le analisi dei progetti mostrano ai mandanti dei progetti e ai direttori dei progetti l'attuale situazione del loro progetto rispettivamente dei loro progetti (nel corso o alla fine di ogni fase progettuale), e offrono loro così l'opportunità di procedere in maniera mirata e prioritaria a miglioramenti od ottimizzazioni. Le CdF e le CdG ritengono che un siffatto strumento si sarebbe rivelato utile per INSIEME.

Spesso i (grandi) progetti – in particolare le riorganizzazioni, alle quali si è proceduto anche nell'ambito di INSIEME – sono ancora instabili dopo la fine del progetto e presentano il rischio che il risultato si riavvicini allo stato originale. Può perciò essere sensato, dopo uno o due anni, procedere a una valutazione del progetto al fine di verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti definitivamente.

3.4 Requisiti di sistema

3.4.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta

Le CdF e le CdG hanno deciso di effettuare un'inchiesta sui requisiti di sistema originali posti al sistema informatico da allestire (requisiti di sistema) e sui loro cambiamenti nel corso del progetto INSIEME[196].

In una lettera[197], il GLI ha invitato il Consiglio federale a fare chiarezza su come e da chi sono stati definiti i requisiti di sistema e se questi hanno sempre corrisposto

196 Strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 mag. 2013, pag. 16.

alle effettive esigenze dell'AFC. In tale contesto, il Consiglio federale avrebbe dovuto mostrare nel dettaglio e valutare la definizione dei requisiti di sistema e i pertinenti processi di adeguamento a livello organizzativo in un rapporto sui requisiti di sistema 2001–2012. Le CdF e le CdG volevano sapere secondo quale modello era stata sviluppata la gestione dei requisiti e in che misura ci si era discostati da queste prescrizioni. Occorreva rispondere anche alle seguenti domande: come e da chi è stato gestito e attuato questo modello durante lo svolgimento del progetto? Quando e perché tale modello è stato modificato? Come e in quali fasi collaboratori esterni hanno influenzato i processi stabiliti? Com'era configurata la gestione dei cambiamenti e come valuta il Consiglio federale i processi sull'arco dello svolgimento del progetto?

Da parte sua, il GLI ha affrontato la tematica sul piano *specialistico* e *tecnico*. Il suo obiettivo era chiarire come sono stati definiti su questi due piani i requisiti di sistema e in che misura essi corrispondevano alle effettive esigenze dell'AFC. A tale scopo, il GLI ha chiesto al Consiglio federale tutti i documenti allestiti per tutta la durata del progetto sui requisiti specialistici e tecnici posti al sistema nonché tutte le decisioni di modifica prese in tale contesto. Fondandosi su tale documentazione, il GLI si riprometteva di analizzare e comprendere l'attuazione concreta delle modifiche e dei requisiti di sistema[198].

La documentazione presentata[199] dal Consiglio federale a metà del 2013, per un volume superiore a 600 MB, constava di oltre 44 000 file suddivisi in 2400 sottodirectory. Tale documentazione non era presentata in una forma strutturata in modo unitario. Poiché non è stato possibile fornire descrizioni di programmi né delle strutture delle banche dati e poiché non esisteva documentazione circa i nessi e le dipendenze tra i codici dei programmi, il GLI ha rinunciato all'inchiesta a livello di programmazione.

Il GLI ha deciso di portare avanti l'inchiesta sul piano, meno dettagliato, della concezione del sistema nonché del progetto. Il Consiglio federale lo ha invitato a comprovare e documentare tutti i progetti INSIEME dal 2001 al 2012 basandosi su uno schema che esso aveva predefinito[200].

3.4.2 Requisiti di sistema: rapporto del Consiglio federale

3.4.2.1 In generale

Il Consiglio federale ha fornito i documenti chiesti dalle CdF e dalle CdG e ha presentato in un rapporto[201] le conoscenze acquisite. In esso spiegava che per la sua ricerca aveva avuto colloqui con specialisti tecnici che dal 2007 avevano partecipato al progetto, colloqui ai quali era seguita una ricerca documentale mirata nell'archivio. Considerato il breve lasso di tempo a disposizione per la ricerca, il

197 Progetto informatico INSIEME dell'AFC: richiesta di un rapporto e di documenti, lettera del GLI del 10 giu. 2013.
198 Lettera del GLI al Consiglio federale del 13 set. 2013.
199 DVD con 666 MB di dati, suddiviso nella directory 1 «Anforderungen Phase GU» con 6 MB, directory 2 «Hauptergebnisse Anforderungen 2009–2011» con 600 MB e directory 3 «Hauptergebnisse 2011–2012» con 60 MB.
200 Inchiesta INSIEME, tabella «Zusätzlich einzufordernde Dokumente ‹Systemkonzeption 2001–2012›» del GLI del 13 set. 2013.
201 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pagg. 21–26.

Consiglio federale non poteva tuttavia pretendere che fosse esaustiva. Ciononostante, in essa figuravano i momenti importanti dei ripetuti adeguamenti all'architettura del sistema e ai requisiti del sistema tra il 2005 e il 2011.

I numeri 3.4.2.2–3.4.2.4 qui di seguito riassumono i punti principali che il Consiglio federale presenta nel suo rapporto riguardo ai requisiti di sistema.

3.4.2.2 Periodo 2005–2007: bando di concorso OMC

Secondo il Consiglio federale, nell'ambito del suo capitolato degli oneri[202] per il sistema informatico globale dell'AFC di inizio 2005, quest'ultima ha approntato un'architettura tecnica che comprendeva le componenti essenziali del progetto generale.

Come risulta dal rapporto del Consiglio federale, l'architettura era influenzata in misura determinante dai seguenti fattori specialistici:

- panoramica dei partner commerciali;
- comunicazione con i contribuenti;
- interfacce con i Cantoni;
- autorità straniere;
- indipendenza nei confronti dei tipi d'imposta;
- rapido utilizzo di nuove funzioni.

Secondo il Consiglio federale, il modello architetturale *tecnico* si basava sulle seguenti ipotesi e sui conseguenti requisiti:

- in base ai risultati di una breve analisi di mercato era ipotizzabile che sul mercato non fosse disponibile alcun prodotto standard idoneo al release che soddisfacesse appieno i requisiti dell'AFC nell'ottica di una soluzione futura. Perciò è stata cercata una soluzione con la quale si intendevano raggruppare in una soluzione complessiva varie parti di soluzioni indipendenti;
- la migrazione dallo stato di allora alla nuova soluzione doveva avvenire in varie tappe. Di conseguenza, l'esercizio contemporaneo di parti di soluzioni esistenti e nuove avrebbe probabilmente dovuto essere assicurato su un arco di tempo lungo;
- la soluzione doveva essere compatibile con la Strategia della Confederazione in materia di Governo elettronico;
- il capitolato degli oneri conteneva inoltre molte informazioni dettagliate sugli ambienti d'esercizio (server d'applicazione, banche dati, posti di lavoro degli utenti finali ecc.) nei quali il sistema da realizzare avrebbe dovuto essere esercitato.

Il periodo è finito nell'agosto 2007, con la rottura delle trattative con l'appaltatore generale (AG) svolte nell'ambito dell'aggiudicazione secondo le regole dell'OMC.

202 INSIEME: capitolato degli oneri per il sistema informatico globale dell'AFC del 23 feb. 2005.

3.4.2.3 Periodo 2008–2009: rilancio di INSIEME

Secondo il Consiglio federale, nel lasso di tempo 2008–2009 non è stato possibile individuare alcun documento essenziale riguardante i requisiti di sistema. Dai documenti e dai colloqui il Consiglio federale ha dedotto che si è proceduto per esperimenti. Questa procedura si rifaceva al modello TOGAF[203]. D'altra parte, si è lavorato alla realizzazione di prototipi e dichiarazioni di fattibilità. Poiché il progetto non era ancora formalmente istituzionalizzato, per il Consiglio federale è comprensibile che in quel momento i requisiti di sistema non fossero in primo piano. Alcuni lavori di questa fase sono stati tuttavia ripresi quali risultati intermedi nel periodo successivo.

3.4.2.4 Periodo 2009–2011: progetto generale INSIEME

Il Consiglio federale suddivide il lasso di tempo 2009–2011 in due tappe. Nella prima tappa il progetto generale INSIEME si è occupato della tematica della riscossione DPB con la gestione dei partner, nonché del portale dei partner per l'IVA. Nella seconda tappa è stata trattata la tematica dei rimborsi IVA e DPB.

Prima tappa

Secondo il Consiglio federale, nella prima tappa l'AFC ha assunto formalmente la responsabilità per la direzione del progetto generale, l'architettura di soluzione e quella specialistica, la concezione (analisi operativa) e la gestione dei cambiamenti.

L'analisi della documentazione da parte del Consiglio federale mostra che l'avvio di questa tappa è avvenuto nel bel mezzo dello scaglionamento di HERMES[204]. Si trovano progetti dell'architettura tecnologica che sono stati elaborati prima dell'avvio della prima tappa, vale a dire nel periodo 2008–2009, che però sono stati elaborati successivamente per oltre un anno.

Secondo il Consiglio federale, le specifiche necessarie per l'attuazione sono state realizzate in una procedura su più livelli (modello teorico → modello di analisi operativa → modello di sistema). I relativi processi sono stati documentati e i lavori ripartiti in cinque tappe. La realizzazione delle specifiche ha seguito questo modo di lavorare, vale a dire che all'inizio le specifiche non sono state realizzate completamente («procedura a cascata»), bensì sono sorte gradualmente secondo necessità. L'architettura specialistica superiore è servita da base per le ulteriori fasi di perfezionamento.

Oltre all'architettura di soluzione e a quella specialistica è stata concepita anche l'architettura tecnica. Utilizzando vari componenti di base tecnici, è stato realizzato un prototipo che mostrava la fattibilità tecnica.

I collaboratori del progetto sono stati gradualmente istruiti per l'utilizzo di queste tecnologie. Ciò è stato al contempo un punto di svolta nel quale i collaboratori esterni[205] hanno iniziato a mettere in discussione il concetto tecnico e le direttive dell'UFIT e a presentare alternative.

203 The Open Group Architecture Framework (TOGAF) offre un approccio per il progetto, la pianificazione, l'implementazione e la manutenzione di architetture aziendali.
204 Tra le fasi concezione e realizzazione.
205 Cfr. n. 3.6.

Nel marzo 2010, l'ufficio di architettura INSIEME[206] ha deciso di non utilizzare il «framework» Java[207] dell'UFIT, bensì di avviare uno sviluppo autonomo.

Un ulteriore risultato dei lavori di specifica sono stati i requisiti non funzionali[208], che erano centrali per l'ambiente operativo e l'organizzazione operativa.

Oltre che con i soliti documenti di specifica, si è lavorato in maniera coerente con prototipi HTML[209], che hanno consentito una convalida precoce[210] degli svolgimenti del sistema informatico da parte dei settori specialistici, costituendo al contempo un modello dettagliato per i lavori di attuazione veri e propri. I lavori si basavano sulle specifiche riguardanti lo sviluppo sostanziale delle interfacce utenti e sulle direttive concernenti l'utilizzabilità.

I collaboratori del team analisi dei requisiti hanno poi registrato e gestito modelli di «business-entity»[211] e modelli di dati tecnici nello strumento «Enterprise Architect»[212].

Una volta conclusa la prima fase di specifica, nell'aprile 2010 sono iniziati i lavori di realizzazione per la prima tappa. Nell'ambito dell'esame di conformità dell'architettura al progetto è stata attestata una conformità del 95,8 per cento con le direttive di architettura dell'UFIT; questo criterio è stato giudicato come pienamente adempiuto. Quale base dell'esame si è ricorso a specifiche sui vari livelli di dettaglio. L'argomento di una tappa è stato stabilito mediante descrizioni della gamma di prestazioni che contenevano sia obiettivi sia criteri di accettazione.

Seconda tappa

Secondo il Consiglio federale, da agosto 2010 i lavori di pianificazione sono stati intensificati e conclusi verso fine anno. La gamma di prestazioni si basava a sua volta su documenti di visione, sul modello di business-entity e sul modello di dati tecnici della prima tappa nonché sull'architettura degli obiettivi tecnica.

Per la realizzazione della seconda tappa è stata inoltre necessaria una componente di «workflow». Analogamente ad altre componenti, sono stati presi in considerazione diversi prodotti e, nell'ambito di una valutazione formale, è stata presa una decisione sul prodotto.

Nella realizzazione della prima tappa erano sorte difficoltà nell'accordo tra i «framework» Java utilizzati e la piattaforma operativa zOS/DB2. L'integrazione dei «framework» Java utilizzati non si è svolta senza intoppi e, secondo i calcoli del team di progetto, ha causato notevoli costi supplementari. Dietro insistenza del team di progetto è stata verificata la decisione per la piattaforma operativa e l'UFIT ha

206 L'ufficio di architettura INSIEME era composto da esperti esterni e rappresentanti dell'AFC e dell'UFIT e diretto da un esperto esterno.

207 Il «framework» (termine inglese che sta per struttura) è un'impalcatura di programmazione che viene utilizzata nella tecnica dei software, in particolare nell'ambito dello sviluppo dei software orientati sugli oggetti. Inteso in senso generale e non quale prodotto di software dedicato, con «framework» si designa anche un ambito normativo.

208 Requisiti per periodo d'esercizio, periodo di servizio, disponibilità e affidabilità del sistema, prestazioni del sistema, monitoraggio ecc.

209 «Hypertext Markup Language» (HTML) è un linguaggio marcatore basato sul testo per la strutturazione di contenuti digitali quali testi, immagini e link ipertestuali in documenti elettronici.

210 Fornitura della prova che un sistema adempie i requisiti nella pratica.

211 Modelli di entità commerciale.

212 Enterprise Architect (EA) è uno strumento di modellazione di software.

elaborato soluzioni ottimizzate. Nel novembre 2011 il CoPG ha deciso un adeguamento della piattaforma operativa.

Nel corso del 2011 sono stati analizzati nel dettaglio il cammino intrapreso e i requisiti di sistema: sono state descritte, analizzate e valutate le due varianti di architettura «ready-made-architecture» (RMA), con impiego preponderante di moduli standard SAP, e «custom-made-architecture» (CMA), con sviluppo individuale e solamente pochi componenti standard. Il 21 giugno 2011 il CoPG ha preso una decisione in favore della CMA e dunque per la prosecuzione dei lavori eseguiti sino ad allora[213].

3.4.3 Requisiti di sistema: giudizio espresso dal Consiglio federale

Conformemente a un giudizio espresso dal Consiglio federale, la gestione dei requisiti e dei cambiamenti va misurata sul vincolante standard HERMES. Fino al 2011, i processi definiti in INSIEME *non* corrispondevano a questo standard. Il Consiglio federale non è in grado di valutare se i metodi e gli approcci utilizzati al posto dello standard sarebbero stati, in linea di massima, idonei. Non è documentata una gestione dei requisiti e dei cambiamenti coerente, coordinata e condotta a regola d'arte sull'arco dell'intero progetto[214].

3.4.4 Inchiesta delle CdF e delle CdG su concezioni del sistema e di progetti esistenti

3.4.4.1 In generale

Poiché il Consiglio federale non ha potuto presentare alle CdF e alle CdG una documentazione di sistema né completa né uniforme, nella sua inchiesta dei requisiti di sistema il GLI si è concentrato sul livello delle concezioni del sistema e del progetto (cfr. n. 3.4.1). A tale scopo ha allestito uno schema,[215] nel quale sono stati elencati i progetti INSIEME (progetti di sviluppo informatico e organizzativo) dal 2001 al 2012, risultanti dal rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013. Per ogni singolo progetto INSIEME ha allestito una lista con i seguenti documenti chiave: «capitolato degli oneri rispettivamente manuale del progetto», «manuale d'esercizio», «offerta del fornitore di prestazioni interno e/o esterno», «gestione dei cambiamenti dalla gestione della configurazione», «valutazione del rischio e delle misure scaturite, ovvero attuate, dalla gestione dei rischi» e «rapporto riguardante il giudizio sulla conclusione del progetto».

Le CdF e le CdG hanno invitato il Consiglio federale a esaminare, basandosi su questo schema, l'esistenza di ogni singolo documento chiave, chiedendogli se del caso di metterlo a disposizione delle CdF e delle CdG per la loro ispezione. Il Consiglio federale doveva procedere nello stesso modo rispetto a eventuali ulteriori progetti INSIEME non menzionati nello schema.

213 Verbale del CoPG del 21 giu. 2011.
214 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 4.
215 Inchiesta INSIEME, tabella «‹Zusätzlich einzufordernde Dokumente ‹System-konzeption 2001–2012›» del GLI del 13 set. 2013.

Quanto ai singoli documenti chiave, le CdF e le CdG perseguivano i seguenti scopi dell'inchiesta:

- *capitolato degli oneri*:[216] verifica degli obiettivi descritti da raggiungere con la soluzione perseguita nonché dei requisiti al futuro sistema;
- *manuale del progetto*:[217] verifica della base operativa uniforme per tutti i partecipanti al progetto nonché dell'ambito tecnico e organizzativo stabilito, valido in generale;[218]
- *manuale d'esercizio*: verifica delle informazioni che servono a esercitare correttamente il sistema e a reagire in maniera efficace in caso di problemi;
- *offerta del fornitore di prestazioni interno e/o esterno*: verifica dell'offerta del fornitore di prestazioni sulla base del capitolato degli oneri. L'offerta costituisce la base per un contratto o una convenzione tra il mandante e il fornitore di prestazioni;
- *gestione dei cambiamenti dalla gestione della configurazione*: verifica dell'attività «valutare la notifica di cambiamento», «decidere sulla procedura di cambiamento», «eseguire e concludere il cambiamento»;
- *valutazione del rischio e delle misure scaturite o attuate nell'ambito della gestione dei rischi*: verifica dei rischi del progetto accertati, giudicati e analizzati e delle misure che ne derivano per minimizzare o impedire, i rischi;
- *rapporto riguardante il giudizio sulla conclusione del progetto*: verifica del raffronto tra situazione ideale e situazione effettiva per quanto riguarda gli obiettivi del progetto e della procedura in termini materiali, di scadenze e finanziari con panoramica sulla gestione, situazione iniziale, obiettivi e soluzioni, fabbisogno di mezzi, pianificazione e organizzazione, economicità, conseguenze e richiesta di concludere il progetto.

Il Consiglio federale ha potuto rispondere solamente in misura assai limitata all'invito delle CdF e delle CdG di mettere loro a disposizione per un'ispezione i documenti chiave elencati secondo lo schema predefinito[219]: mancava la metà dei documenti chiave, secondo quanto affermano il Consiglio federale e l'AFC, non esistevano o non erano più accessibili.

Con i documenti presentati dal Consiglio federale[220], di un volume pari a oltre 1000 file, le CdF e le CdG hanno allestito un archivio fisico del progetto INSIEME pari a 25 raccoglitori federali.

216 Il capitolato degli oneri disciplina procedura e forma della presentazione dell'offerta e serve da base per richieste di offerte o per bandi di concorso.

217 HERMES prevede che il manuale del progetto non venga mai tralasciato.

218 L'ambito comprende i seguenti elementi: descrizione del progetto, modello procedurale, risultato di fornitura, metodi e strumenti, standard e direttive, nonché all. con convenzioni di progetto integrative quali organizzazione e pianificazione del progetto, assicurazione della qualità, gestione dei rischi, gestione della configurazione, condizioni generali del progetto e sicurezza.

219 Inchiesta INSIEME, tabella «Zusätzlich einzufordernde Dokumente ‹Systemkonzeption 2001–2012›» del GLI del 13 set. 2013.

220 DVD con 909 MB di dati, suddivisi in 25 directory secondo lo schema della tabella «Zusätzlich einzufordernde Dokumente ‹Systemkonzeption 2001–2012›» del GLI del 13 set. 2013.

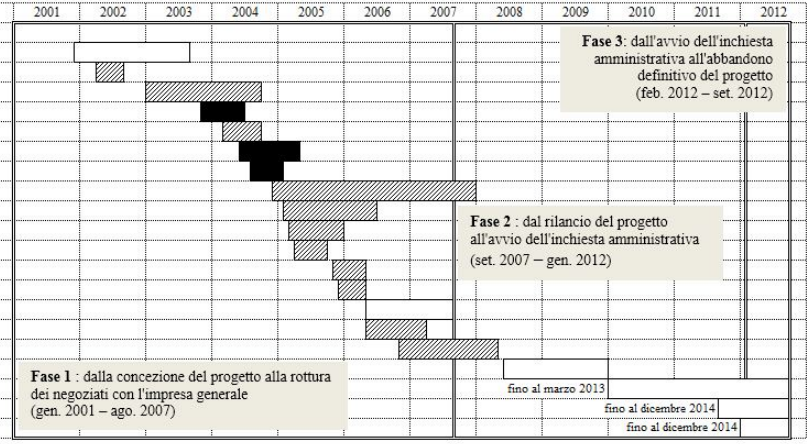
L'archiviazione del progetto ha evidenziato chiaramente che per la maggior parte dei progetti la qualità dei documenti lasciava molto a desiderare. O non erano i documenti chiave effettivamente richiesti, bensì documenti preparatori, oppure i documenti forniti non erano stati ultimati o approvati.

La seguente tabella offre una panoramica sui progetti INSIEME dal 2001 al 2012, dopo una valutazione o un giudizio dei singoli progetti da parte delle CdF e delle CdG. L'inchiesta sui singoli progetti ha luogo successivamente alla tabella, ai numeri da 3.4.4.2 a 3.4.4.4.

Tabella 1

Panoramica dei progetti INSIEME 2001–2012

Progetti INSIEME [tot. 21]	Mandante	Mandatario	Preventivo i.u.
Problema passaggio all'anno 2000	C DP DPB	CS IT	2'000'000
Migrazione BS2000	UFIT	*Esterno*	13'000'000
Progetto preliminare INSIEME	C DP IVA	C OBP	125'000
INSIEME-Basis	C DP IVA	*Esterno*	1'500'000
Premigrazione BS2000	SG DFF	*Esterno*	2'900'000
FITIN 1	DIR AFC	*Esterno*	50'000
INISCH	DIR AFC	*Esterno*	1'800'000
KAVOR BS2000	C DP IVA	*Esterno+UFIT*	1'200'000
FITIN 2	DIR AFC	C DP DPB/IVA	300'000
INSIEME-Data (INISCH)	C DP IVA	*Esterno*	3'400'000
INSIEME-UseCase (INISCH)	C DP IVA	*Esterno*	1'600'000
INSIEME-Forma (INISCH)	C DP IVA	*Esterno*	600'000
FITIN 3	DIR AFC	CP INSIEME	?
INSIEME-Security (INISCH)	C DP IVA	*Esterno*	200'000
INSIEME-Contracting	CP INSIEME	*Esterno*	1'200'000
INSIEME-PRO, REAL 1	CP INSIEME	Coll OBP	0
INSIEME-RE 1 (+)	C DP IVA	*Esterno*	1'900'000
INSIEME-Relaunch	DIR AFC	CPG	18'600'000
Progetto generale INSIEME	DIR AFC	CPG	62'430'000
Riorientamento INSIEME	DIR AFC	nuovo CPG	?
Mandato generale Apollo	C DP IVA	C sost P IVA	?



Legenda

C	Capo
Coll	Collaboratore
CP	Coordinatore di progetto
CPG	Capo del progetto generale
CS	Caposezione
IT	Servizio informatico AFC
OBP	Organizzazione dei beneficiari di prestazioni
P	Divisione Percepimento
Preventivo i.u.	Preventivo con incidenza sulle uscite

- Progetti terminati
- Progetti interrotti o terminati prima del previsto
- Progetti non valutati per mancanza di documentazione

Fonte: Lista stilata dalle CdF e delle CdG in base alla concezione del sistema 2001–2012, presentata dal Consiglio federale il 4 ottobre 2013

3.4.4.2 Progetti INSIEME della fase 1: concezione progettuale fino alla rottura delle trattative con l'appaltatore generale (da gennaio 2001 ad agosto 2007)

Nei tre numeri seguenti, dei progetti INSIEME esaminati singolarmente, vemgono elencate all'inizio le rispettive informazioni di base sul progetto[221] tratte dalle proposte di progetto messe a disposizione dal Consiglio federale. Seguono poi gli obiettivi del progetto concordati[222] e i risultati dell'inchiesta delle CdF e delle CdG.

Ogni fase termina con un bilancio intermedio. Un bilancio finale segue al numero 3.4.4.5.

Problematica del passaggio al nuovo millennio MOLIS e STOLIS

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale DPB; mandatario: servizi informatici AFC; preventivo con incidenza sulle uscite: 2 milioni di franchi; prevista durata del progetto: dic. 1997–gen. 2000;
- obiettivi del progetto: le applicazioni dell'AFC, in particolare le applicazioni specialistiche MOLIS e STOLIS, avrebbero dovuto funzionare senza interruzioni nel passaggio del millennio;
- risultato dell'inchiesta: tra i documenti messi a disposizione dal Consiglio federale non c'era alcuno dei documenti chiave richiesti dal GLI. Da vari documenti (piano generale, questionario di rilevamento, piano applicazioni ecc.) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto figuranti sopra. Da un rapporto sull'anno 2000[223] del 19 gennaio 2000 (senza firme) redatto dal responsabile del servizio informatico e responsabile della Divisione principale si evinceva che il progetto J2000 (incl. MOLIS/STOLIS) era stato ultimato con successo. Conformemente al piano generale AFC 2000[224], il progetto è stato svolto secondo HERMES 95.

Migrazione BS2000 (progetto di armonizzazione Nove-IT)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: UFIT; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 13 milioni di franchi; prevista durata del progetto: dic. 2001–ago. 2003;
- obiettivo del progetto: la piattaforma di sistema (Siemens) di MOLIS e STOLIS andava sostituita dalla piattaforma di sistema (IBM) dell'UFIT;
- risultato dell'inchiesta: la maggior parte[225] dei documenti chiave richiesti hanno potuto essere messi a disposizione ed erano allestiti correttamente. Il progetto di attuare una migrazione esente da errori per finire è fallito a causa del software di conversione del mandatario esterno. Il progetto è stato svolto

221 Tipo di progetto, mandante, mandatario, preventivo con incidenza sulle uscite e prevista durata del progetto.
222 Dalle rispettive proposte di progetto.
223 Rapporto sull'anno 2000 dell'AFC del 14 gen. 2000, pag. 6.
224 Grobkonzept ESTV2000 del 15 dic. 1997, pag. 19.
225 Eccezioni: documenti chiave riguardanti la gestione dei cambiamenti e la valutazione sulla conclusione del progetto.

secondo HERMES 95. In luogo di un rapporto riguardante il giudizio sulla conclusione del progetto c'era una convenzione[226] (composizione amichevole) sull'abbandono del progetto migrazione BS2000 tra la SG DFF e il mandatario esterno[227].

Progetto preliminare INSIEME[228] *(cartina del processo dell'AFC, analisi dei punti in comune riguardo ai processi concernenti le prestazioni e ai sottoprocessi dell'AFC)*

- informazioni di base sul progetto: progetto di sviluppo dell'organizzazione; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: responsabile OBP; preventivo con incidenza sulle uscite: 0,125 milioni di franchi; prevista durata del progetto: aprile 2002–ago. 2002;
- obiettivi del progetto: designazione del CPG, stesura del mandato del progetto, nomina dei responsabili dei processi lavorativi per divisione principale/divisione, fare il punto sullo stato dei processi, segnalazione dei punti in comune e definizione delle esigenze in materia di personale con capitolati degli oneri;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

INSIEME-Basis[229] *(nuovo modello dei processi e dei dati)*

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 1,5 milioni di franchi; prevista durata del progetto: gen. 2003–sett. 2004;
- obiettivi del progetto: occorreva elaborare concetti di soluzione globali per l'AFC – nel concreto si trattava di sviluppare un nuovo modello di processi e di dati;

226 Convenzione sull'abbandono del progetto Migrazione BS2000 /N. 4122 del 31 ago. 2004.

227 Raccomandazioni dal rapporto del CDF del 5 nov. 2003 sulla migrazione BS2000: impiegare sempre correttamente HERMES quale strumento di gestione del progetto; verificare la composizione del comitato del progetto; reclamare una chiara presa di posizione dell'AFC in favore della migrazione BS2000; impiegare strumenti di controlling del progetto per il comitato del progetto; includere imperativamente l'host BS2000 nel piano di attuazione «Katastrophenvorsorge (KaVor) Bund» (prevenzione delle catastrofi – Confederazione) al fine di garantire la necessaria sicurezza d'esercizio.

228 Le informazioni in merito sono tratte dal documento «Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Phase I: Start bis Widerruf des Zuschlags an die Firma Unisys» [disponibile soltanto in tedesco], autore: capo della Divisione principale DPB, pag. 17 segg., pag. 10 segg.

229 Le informazioni in merito sono tratte dal documento «Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Phase I: Start bis Widerruf des Zuschlags an die Firma Unisys» [disponibile soltanto in tedesco], autore: capo della Divisione principale DPB, pag. 17 segg.

– risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Nell'ambito dell'analisi continua, in un'e-mail[230] di un esperto esterno si legge che i processi di INSIEME-Basis erano specificati in modo insufficiente, vale a dire troppo generico, e modellati in maniera indipendente dal tipo d'imposta, ossia senza alcun nesso aziendale.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione[231].

Premigrazione BS2000 (progetto successivo a Migrazione BS2000)

– informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: GS DFF; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 2,9 milioni di franchi; prevista durata del progetto: nov. 2003–giu. 2004;
– obiettivo del progetto: la piattaforma di sistema (Siemens) di MOLIS e STOLIS andava sostituita da una piattaforma di sistema Unix;
– risultato dell'inchiesta: la maggior parte[232] dei documenti chiave richiesti hanno potuto essere messi a disposizione ed erano in ordine. Il progetto è stato svolto secondo HERMES 95.

È stato possibile realizzare la migrazione dal vecchio grande calcolatore Siemens dell'AFC (BS2000) al nuovo sistema Unix (SX140).

FITIN fase 1 (FITte Organisation Für INSIEME, livello «TOP»)

– informazioni di base sul progetto: progetto di sviluppo dell'organizzazione; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 50 000 franchi; prevista durata del progetto: mar. 2004–sett. 2004;
– obiettivi del progetto: orientamento dell'organizzazione sui processi lavorativi definiti in INSIEME, miglioramento della produttività del 20 per cento, drastica riduzione delle durate d'esecuzione nonché verifica/ridimensionamento del catalogo dei compiti conformemente alle direttive del PSg 04[233];
– risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (decisioni della DO,[234] analisi di mandato FITIN Fase 1[235] e rapporto finale FITIN Fase 1[236]) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. Non essendo un progetto informatico, il progetto non è stato svolto secondo HERMES.

230 E-Mail del 6 set. 2011 del manager esterno del progetto INSIEME al direttore dell'UFIT, alla vicedirettice dell'UFIT e al capo del progetto generale di INSIEME (vicedirettore AFC).
231 Secondo il rapporto CDF del 25 feb. 2005 il progetto INSIEME-Basis è stato concluso.
232 Eccezioni: manuale d'esercizio e gestione dei cambiamenti.
233 Programma di sgravio 2004 della Confederazione (FF **2005** 659) e piano di rinuncia a determinati compiti (PRC) della Confederazione.
234 Decisione della D AFC del 26 mar. 2004 sul progetto FITIN e decisioni della D AFC del 4 nov. 2004 sul rapporto finale FITIN Fase 1.
235 Analisi del mandato FITIN AFC (Fase 1) del 28 mar. 2004, realizzata dal mandatario esterno.
236 FITIN Fase 1, rapporto finale del 21 set. 2004, realizzato dal mandatario esterno.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione. Secondo il rapporto finale, è stato possibile proporre un'organizzazione in funzione dei processi «TOP» che, in linea di massima, è stata approvata dalla D AFC il 4 novembre 2004. Il grosso degli obiettivi dovrebbe essere raggiunto con FITIN Fase2 e 3/ FITIN Fase2 e 3 dovrebbe permettere di raggiungere il grosso degli obiettivi[237].

INISCH (INSIEME In SCHwung, bando di concorso OMC)

- informazioni di base sul progetto: progetto d'acquisto inerente all'informatica; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 1,8 milioni di franchi; prevista durata del progetto: giu. 2004–apr. 2005;
- obiettivo del progetto: realizzazione del bando di concorso OMC;
- risultato dell'inchiesta: è stato possibile mettere a disposizione una documentazione OMC completa (documentazione del bando incl. offerta del fornitore) del volume di cinque raccoglitori federali. Conformemente al rapporto sulla conclusione del progetto INISCH[238], il compito principale era di approntare le istruzioni e i documenti necessari per il bando di concorso OMC. Il progetto INISCH raccomandava poi al mandante di adottare misure, connesse al progetto, da elaborare anticipatamente. Si trattava, nello specifico, dei progetti INSIEME-Data (documentazione e sistemazione della quantità di dati effettiva e definizione del modello dei dati ideale), INSIEME-UseCase (elaborazione dei casi di applicazione fondati sui processi INSIEME), INSIEME-Forma (rinnovo/riduzione del numero di moduli) e INSIEME-Security (elaborazione del concetto di sicurezza informatica).

In collaborazione con l'UFCL e l'UFIT, è stato possibile raggiungere gli obiettivi del progetto.

KAVORBV BS2000 («Katastrophenvorsorge Bundesverwaltung» [Prevenzione delle catastrofi – Amministrazione federale])

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: UFIT; preventivo con incidenza sulle uscite: 1,2 milioni di franchi; prevista durata del progetto: ago. 2004–gen. 2005;
- obiettivo del progetto: messa in funzione di un sistema parallelo a MOLIS e STOLIS sotto Unix (SX140);
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Nei contratti di prestazioni di servizi informatici dell'AFC messi a disposizione dal Ministero pubblico della Confederazione era contenuta un'offerta del fornitore esterno sul progetto KAVORBV

237 Secondo il rapporto del CDF del 25 feb. 2005, il progetto FITIN 1 è stato concluso.
238 Rapporto sulla conclusione del progetto INISCH dell'11 apr. 2005, realizzato dal mandatario esterno.

BS2000. In base a questa offerta è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra[239].

Sulla base di questa offerta è presumibile che la messa in funzione del sistema parallelo sia avvenuta nella primavera 2005.

FITIN Fase 2 (FITte Organisation Für INSIEME, livello Divisioni principali)

- informazioni di base sul progetto: progetto di sviluppo dell'organizzazione; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: capo della Divisione principale DPB e capo della Divisione principale IVA; preventivo con incidenza sulle uscite: 0,3 milioni di franchi; prevista durata del progetto: dic. 2004–dic. 2007;
- obiettivi del progetto: analoghi a quelli di FITIN Fase 1. Per il resto, riorganizzazione delle due Divisioni principali DPB e IVA dell'AFC;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (proposta di progetto,[240] masterplan FITIN 2, organigrammi delle Divisioni principali DPB e IVA) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra;

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

INSIEME-Data (documentazione e sistemazione della quantità di dati effettiva e definizione del modello dei dati ideale)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 3,4 milioni di franchi; prevista durata del progetto: febbr. 2005–giu. 2006;
- obiettivi del progetto: creazione della base per una migrazione dei dati il meno problematica possibile, elaborazione di un modello dei dati ideale tecnico, adatto a ogni soluzione, nonché sistemazione dei dati di applicazioni esistenti;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (rapporto sul controlling dell'analisi, proposta di progetto HERMES,[241] oltre 40 documenti di specifica incompleti, ossia non accettati ecc.) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

239 Raccomandazione dal rapporto del CDF del 28 lug. 2005 riguardante KAVORBV BS2000: la problematica dell'avaria del sistema BS2000 va affrontata a livello di Dipartimento e vanno sbloccati i mezzi necessari all'acquisto di un secondo sistema, poiché attraverso BS2000 passano cospicue entrate finanziarie della Confederazione.

240 Proposta di progetto di HERMES, FITIN 2, dell'11 mag. 2005, elaborata dal coordinatore del progetto INSIEME.

241 Mandato di progetto HERMES, INSIEME-Data, del 27 gen. 2005, realizzato dal mandatario esterno.

INSIEME-UseCase (elaborazione modelli tratti dalla prassi fiscale)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 1,6 milioni di franchi; prevista durata del progetto: mar. 2005–dic. 2005;
- obiettivo del progetto: elaborare modelli dei casi di applicazione (UseCases), affinché aventi diritto esterni (cittadini, Cantoni, imprese, ecc.) possano lavorare con il sistema INSIEME;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (rapporto sul controlling dell'analisi, proposta di progetto HERMES,[242] oltre 70 documenti di specifica incompleti, ossia non accettati ecc.) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. INSIEME-UseCase era un presupposto imperativo per i progetti di realizzazione previsti con l'appaltatore generale (AG) scelto, il che per l'AFC significava che all'inizio del progetto doveva elaborare il modello di 130–180 UseCases rilevanti.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

INSIEME-Forma (rinnovo e riduzione del numero di moduli)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 0,6 milioni di franchi; prevista durata del progetto: aprile 2005–sett. 2005;
- obiettivi del progetto: sensibile riduzione dei moduli dell'AFC, concezione di formulari ideali fondati sui processi INSIEME, standardizzazione dei formulari ideali, documentazione completa dei formulari ideali per l'AG nonché allineamento dei formulari ideali con il modello dei dati ideale;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (rapporto sul controlling dell'analisi, proposta di progetto HERMES,[243] documenti di specifica o bozze incompleti oppure non accettati, ecc.) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. INSIEME-Forma era un presupposto imperativo per i progetti di realizzazione previsti con l'AG scelto.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

FITIN Fase 3 (FITte Organisation Für INSIEME, livello resto delle unità organizzative)

- informazioni di base sul progetto: progetto di sviluppo dell'organizzazione; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: coordinatore del progetto

242 Proposta di progetto HERMES, INSIEME-UseCase, del 28 feb. 2005, elaborata dal mandatario esterno.
243 Proposta di progetto HERMES, INSIEME-Forma, del 12 gen. 2005.

INSIEME; preventivo con incidenza sulle uscite: 0 franchi; prevista durata del progetto: nov. 2005–apr. 2006;

- obiettivi del progetto: analoghi a quelli di FITIN Fase 1. Per il resto, l'obiettivo era di adeguare le strutture e gli svolgimenti di tutte le unità organizzative al di fuori delle due Divisioni principali alle conoscenze acquisite in INSIEME-Basis e INSIEME-FITIN 1 e 2 e alle decisioni prese;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (proposta di progetto,[244] decisioni della direzione informatica [D-i], piano d'azione) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

INSIEME-Security (concetto di sicurezza informatica INSIEME)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 0,2 milioni di franchi; prevista durata del progetto: dic. 2005–apr. 2006;
- obiettivo del progetto: elaborazione di un concetto di sicurezza informatica complessivo per l'AFC;
- risultato dell'inchiesta: a parte una bozza del manuale del progetto, nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (rapporto sul controlling dell'analisi, proposta di progetto,[245] documenti di specifica o bozze incompleti oppure non convalidati, ecc.) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. INSIEME-Security era un presupposto imperativo per i progetti di realizzazione previsti con l'AG scelto.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione[246].

INSIEME-Contracting (redazione del contratto d'appalto e relativi negoziati con l'AG)

- informazioni di base sul progetto: progetto d'acquisto inerente all' informatica; mandante: coordinatore del progetto INSIEME; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 1,2 milioni di franchi; prevista durata del progetto: mag. 2006–ago. 2007;
- obiettivo del progetto: redazione di un contratto d'appalto con l'AG;
- risultato dell'inchiesta: a parte un rapporto conclusivo,[247] nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Dal rapporto conclusivo è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto

244 Proposta di progetto HERMES, INSIEME-FITIN, 3 del 15 nov. 2005.
245 Proposta di progetto HERMES, INSIEME-Security, del 20 dic. 2005.
246 Raccomandazione dal rapporto del CDF del 29 mag. 2006 riguardante INSIEME-Security: i dati produttivi vanno assolutamente resi anonimi per scopi di test e di esercitazione.
247 Rapporto conclusivo INSIEME-Contracting del 19 ott. 2007.

elencate sopra. INSIEME-Contracting aveva l'obiettivo di sostenere la redazione del contratto d'appalto mettendo a disposizione contenuti specialistici e tecnici, numerosi dei quali sono stati appunto messi a disposizione in luogo dei documenti chiave, senza tuttavia avere lo statuto di documenti «resi disponibili». Assieme ai progetti parziali INSIEME-Data, -UseCase, -Forma e – Security, INSIEME-Contracting era un presupposto imperativo per i progetti di realizzazione previsti con l'AG scelto. Le trattative contrattuali non hanno portato a un contratto d'appalto pronto per essere firmato, per cui il progetto è stato concluso.

L'obiettivo di elaborare un contratto d'appalto firmato da ambo le parti non è stato raggiunto. Le trattative contrattuali sono state interrotte a fine agosto 2007 e il progetto dunque concluso.

INSIEME-PRO (perfezionamento o concretizzazione dei processi di INSIEME-Basis)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: coordinatore di programma INSIEME; mandatario: collaboratori AFC; preventivo con incidenza sulle uscite: non individuabile; prevista durata del progetto: mag. 2006–mar. 2007 (REAL 1), o dic. 2008 (REAL 2 e 3);
- obiettivi del progetto: determinazione conclusiva dei requisiti di dettaglio specialistici per la realizzazione informatica, descrizione uniforme dei termini specialistici, concretizzazione e perfezionamento specifico ai tipi d'imposta dei processi di INSIEME-Basis, definizione delle norme specifiche ai tipi d'imposta secondo il principio «soltanto laddove necessario» per le operazioni nonché elaborazione di un modello dei ruoli perfezionato;
- risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (proposta di progetto,[248] elenco dei risultati, proposta di modifica nel senso di un differimento alla scadenza finale, catalogo dei rischi escl. attuazione delle misure) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

INSIEME-RE 1 (+) (gestione delle attività dell'AFC focalizzate sull'informatica)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: esterno; preventivo con incidenza sulle uscite: 1,9 milioni di franchi; prevista durata del progetto: nov. 2006–apr. 2008;
- obiettivi del progetto: gestione e controllo materiali dell'AG e dell'UFIT, elaborazione di specifiche dettagliate e processi transitori, revisione e raccomandazioni di autorizzare bozze e specifiche da parte dell'AG e dell'UFIT nonché armonizzazione sotto il profilo dei contenuti e delle scadenze tra AG/UFIT e l'AFC;

248 Proposta di progetto HERMES, INSIEME-PRO del 17 mag. 2006.

– risultato dell'inchiesta: a parte la bozza di rapporto conclusivo,[249] nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (proposta di progetto,[250] proposta di autorizzare il progetto,[251] verbale della DO,[252] bozze o specifiche non convalidate,[253] catalogo dei rischi[254] con attuazione delle misure in corso) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. Il progetto è stato concluso il 31 luglio 2007 a causa dell'interruzione delle trattative contrattuali con l'AG.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

Bilancio intermedio delle CdF e delle CdG sulla fase 1

Delle concezioni di sistema o di progetto degli anni 2001–2007 esaminate, solamente due[255] erano documentate. Per questi due progetti è dimostrato che hanno potuto essere realizzati e ultimati. Quanto ai rimanenti progetti, a causa dello stato assolutamente insufficiente della documentazione (p. es. documenti chiave mancanti e/o incompleti), le CdF e le CdG sono dovute partire dal presupposto che sono falliti o che tutt'al più sono stati attuati, ma senza che l'attuazione sia stata documentata.

Tre quarti dei capi progetto impiegati erano esperti esterni. Le CdF e le CdG ne desumono che i mandanti del progetto dell'AFC non hanno adempiuto al proprio ruolo secondo la descrizione dei ruoli di HERMES.

3.4.4.3 Progetti INSIEME della fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (da settembre 2007 a gennaio 2012)

INSIEME-Relaunch (prima tappa del rinnovo complessivo dell'informatica)

– informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: CPG; preventivo con incidenza sulle uscite: 0 franchi; prevista durata del progetto: giu. 2008–dic. 2009;
– obiettivi del progetto: realizzazione e introduzione da A a Z della riscossione dell'imposta preventiva (R_IPrev) con i progetti «Bereitstellung technische SOLL-IT-Architektur» (Messa a disposizione dell'architettura informatica tecnica ideale), «Supportprozesse» (Processi di supporto), «Partnerverwaltung» (Gestione dei partner), «Kundenbuchhaltung» (Contabilità clienti), «Fachfunktionen der Steuerart VST_E» (Funzioni specialistiche del tipo di imposta R_Iprev) e con il progetto speciale «Portal MWST» (Portale IVA);
– risultato dell'inchiesta: fatta eccezione per numerose convenzioni UFIT, nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizio-

249 Bozza di rapporto conclusivo INSIEME-RE 1 (+) del 24 ott. 2007.
250 Proposta di progetto HERMES INSIEME-RE 1 (+) del 17 nov. 2006.
251 INSIEME-RE1 (+),proposta di abilitazione del progetto del 22 nov. 2006.
252 Verbale della seduta della D-i del 12 set. 2007.
253 Specifica per MOLIS e STOLIS RE1+, concetto di prova INSIEME, A43: interfacce con nuovo modello contabile, requisiti di INSIEME per l'infrastruttura di sicurezza di base.
254 Catalogo dei rischi del progetto INSIEME-Real del 31 gen. 2007.
255 Progetti «Vormigration BS2000» (Premigrazione BS2000) e «INISCH».

ne. Da vari documenti di lavoro (proposta della prima tappa[256] autorizzata dal comitato di progetto con autorizzazione di sei progetti, organigramma del progetto, bozza di pianificazione della prima tappa ecc.) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. A inizio 2010, INSIEME-Relaunch è stato trasferito nel progetto successivo «Gesamtvorhaben INSIEME» (Progetto generale INSIEME).

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

Progetto generale INSIEME (tappe da 1–5)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: CPG; preventivo con incidenza sulle uscite: 62,4 milioni di franchi; prevista durata del progetto: gen. 2010–mar. 2013;
- obiettivo del progetto: introduzione di INSIEME in cinque tappe fino al 2013. Al fine di minimizzare i rischi, la prima tappa doveva concernere una piccola cerchia di utenti e avere dimensioni contenute;
- risultato dell'inchiesta: dei documenti chiave richiesti erano disponibili il manuale del progetto (escl. numerosi allegati), numerose convenzioni UFIT (in maggioranza riprese dal progetto INSIEME-Relaunch) nonché la valutazione sulla conclusione del progetto della prima tappa[257]. Dalla proposta di progetto[258] firmata dal direttore dell'AFC è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra[259].

Prima tappa: la priorità è stata posta sullo sviluppo della piattaforma INSIEME, sulla quale andavano rese disponibili prime funzioni specialistiche per entrambe le Divisioni principali. A tal proposito, occorreva mettere a disposizione le funzionalità «Übernahme von Neuzugängen und Mutationen von Partnern der DVS-Erhebung aus dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR)» (Assunzione di nuovi arrivi e mutazioni di partner della riscossione DPB dal Registro delle imprese e degli stabilimenti [RIS]), «Anlegen und Verwalten von Stammdaten» (Investimento e gestione di dati di base) nonché «Mehrwertsteuerpflichtige können Online-Deklarationen abgeben» (I contribuenti dell'IVA possono presentare dichiarazioni online).

256 Proposta per l'approvazione della prima tappa del rinnovo complessivo dell'informatica del 3 giu. 2008.

257 Valutazione sulla conclusione del progetto «Konzeption Etappe 1» (Concezione della prima tappa) del 3 nov. 2010.

258 Proposta di progetto «Gesamtvorhaben INSIEME» (Progetto generale INSIEME) del 17 dic. 2009.

259 Raccomandazioni dal rapporto del CDF del 18 dic. 2008 sul progetto generale INSIEME: ricorso a esperti esterni per quanto riguarda sostegno al progetto e coaching o alla sostituzione del CPG, nonché al controllo del progetto; subordinazione di contratti, finanze, pianificazione scadenze e comunicazione al CD; imporre con coerenza fasi del progetto e documenti obbligatori in conformità con HERMES; adeguare nell'organizzazione del progetto ruoli di direzione del progetto in conformità con HERMES – subordinare funzioni centrali direttamente al CD; occupare il più rapidamente possibile ruoli del progetto vacanti; rielaborare la pianificazione dei progetti; collaborazione attiva del CD con l'UFIT sul bando di concorso OMC per l'acquisizione dei necessari specialisti TIC; allestimento, congiuntamente all'UFIT, di una solida pianificazione del fabbisogno di mezzi per fasi del progetto e sottoprogetti; efficace controllo del progetto; sfruttamento del trattamento contabile dei costi del progetto nel sistema SAP; contabilizzazione delle spese per onere attivabile o non attivabile; le prestazioni di servizio esterne vanno acquisite in conformità con le prescrizioni della LAPub e dell'OAPub.

Il giudizio sulla conclusione del progetto della prima tappaha evidenziato che al 3 novembre 2010 c'erano solamente i lavori concettuali, tuttavia la prevista attuazione, ossia preparazione all'esercizio, della prima tappa non ha potuto avere luogo per il terzo trimestre 2010.

La realizzazione della prima tappa ha subito un ritardo di oltre un anno. È documentata con vari release di collaudo (da 1.0 a 1.2, o da 1.3. a 1.4.1, con una tappa 1.5 supplementare) che i rispettivi responsabili di ambiti specialistici dell'AFC hanno preso in consegna con data e firma come «collaudo riuscito».

Seconda tappa: la priorità è stata posta sull'introduzione della gestione dei dati di base e dell'assoggettamento all'IVA, sulla gestione dei dati di base ampliata per le riscossioni DPB inclusi i dati su capitali e apporti di capitale, sull'evoluzione del portale partner nonché sullo sviluppo della gestione degli affari INSIEME (GAI).

La realizzazione della seconda tappa è stata suddivisa nelle tappe 2a e 2b. La tappa 2a (gestione dei dati di base ampliata per R_DPB incl. dati su capitali e apporti di capitale nonché sull'evoluzione del portale partner) ha subito un ritardo di circa due anni. È documentata con vari release di collaudo (da 1.5 a 1.7.7) che i rispettivi responsabili di ambiti specialistici dell'AFC hanno preso in consegna con data e firma come «collaudo riuscito». Il verbale di collaudo globale INSIEME release 1.7.7 è datato 20 marzo 2013. Verso fine 2011, la tappa 2b è stata trasferita nel progetto successivo «Neuausrichtung INSIEME» (Riorientamento INSIEME).

La terza tappa (IVA & DPB: dichiarazione e contabilità clienti), la quarta tappa (IVA & DPB: controllo delle imposte e trattamento di casi giuridici) e la quinta tappa (IVA & DPB: informazione e comunicazione nonché processi di gestione) erano abbozzate nella roadmap della proposta di progetto, ma non sono state trattate ulteriormente durante il corso del progetto.

Riorientamento INSIEME (tappe 2b e 3)

- informazioni di base sul progetto: progetto informatico; mandante: direttore dell'AFC; mandatario: nuovo CPG; preventivo con incidenza sulle uscite: nell'ambito del progetto «Gesamtvorhaben INSIEME» (Progetto generale INSIEME); prevista durata del progetto: sett. 2011–gen. 2015;
- obiettivo del progetto: sostituzione di MOLIS e STOLIS sulla base di un nuovo ordine di priorità di INSIEME da metà del 2011.
- risultato dell'inchiesta: dei documenti chiave richiesti, erano disponibili il capitolato degli oneri[260] (allestito e verificato da quattro esperti esterni, accettato dal nuovo CPG e dai responsabili degli ambiti specialistici IVA e DPB, reso disponibile dal responsabile del CoPG e direttore dell'AFC) e il manuale[261] del progetto[262].

260 Capitolato degli oneri INSIEME tappa 2b/3 (sostituzione di MOLIS e STOLIS) del 15 dic. 2011.

261 Manuale del progetto INSIEME del 1° mag. 2012.

Tappa 2b: corrispondeva al release 1.8 (realizzazione della gestione dei dati di base e assoggettamento per l'IVA sulla base della GAI). La conclusione della tappa 2b era prevista per inizio 2013.

Terza tappa: corrispondeva ai release 1.9, 1.10 e 1.11 e comprendeva la realizzazione di dichiarazione e libro dei reclami per l'IVA (sostituzione di tutte le funzioni MOLIS), l'integrazione della gestione dei dati di base riscossione_DPB nella GAI (ripresa della gestione dei dati di base riscossione_DPB per rimborso_DPB) e realizzazione di assoggettamento, dichiarazione e libro dei reclami per riscossione_DPB e rimborso_DPB (sostituzione di tutte le funzioni STOLIS). La terza tappa avrebbe dovuto essere avviata dopo la tappa 2b e venire realizzata entro due anni, vale a dire per fine 2014. Con la conclusione della terza tappa MOLIS e STOLIS avrebbero dovuto essere sostituite.

A causa dell'abbandono del progetto INSIEME, il 19 settembre 2012, la tappa 2b non ha potuto essere ultimata. Dopo il riorientamento nell'autunno 2011, i requisiti sono stati ripresi a livello concettuale in cosiddetti modelli di analisi operativa (sulla base di situazione effettiva, situazione ideale, processi dei casi operativi e processi delle applicazioni ideali, modello dei dati specialistico e ripercussioni organizzative). Questi documenti sono stati preparati dalla Direzione definizione strumenti (Informatica) in stretta collaborazione con i responsabili dei temi provenienti dai rispettivi ambiti specialistici DPB e IVA. Nell'estate 2012, per tutti i casi operativi previsti nel capitolato degli oneri vi erano relativi concetti, che sono stati riveduti e accettati dai responsabili dei temi.

Il processo definito allora prevedeva l'autorizzazione dei documenti da parte dei responsabili degli ambiti specialistici DPB e IVA. Per tutti i documenti di analisi operativa previsti per il release 1.8, l'approvazione è avvenuta nella primavera 2012. Successivamente alla concezione dei modelli di analisi operativa gli specialisti dei sistemi hanno iniziato a realizzare le specifiche dettagliate.

Bilancio intermedio delle CdF e delle CdG sulla fase 2

Le CdF e le CdG constatano che il rilancio di INSIEME tra il 2008 e il 2012 era connesso a grandi difficoltà. Nonostante l'impiego di un capo progetto interno, fino a metà del 2011 l'AFC non è riuscita ad avviare realisticamente l'attuazione del progetto e a portarlo su una rotta stabile. Soltanto dopo l'assunzione di un nuovo capo progetto a fine 2011 con il progetto «Neuausrichtung INSIEME» (Riorientamento INSIEME) il modo di lavorare è stato professionalizzato e il metodo per lo sviluppo di sistemi HERMES è stato applicato in maniera costante.

Per le CdF e le CdG è incomprensibile il motivo per il quale il direttore dell'AFC, in quanto mandante, ha atteso oltre tre anni e mezzo per sostituire il capo progetto:[263] gli incombe dunque la responsabilità del fatto che durante il periodo menzionato il progetto non ha praticamente fatto progressi.

262 Raccomandazioni dal rapporto del CDF del gen. 2012 sul riorientamento di INSIEME: la relazione del CPG deve essere integrata dal CoPG con una valutazione dello stato del progetto dal punto di vista strategico; il disciplinamento della firma dell'AFC per il settore TIC doveva corrispondere al disciplinamento generale definito per le stipule di contratti; occorre procedere a un'inchiesta amministrativa sugli acquisti dell'AFC; conformemente alle direttive di HERMES, il CoPG va ridotto al minimo indispensabile di persone aventi potere decisionale; in seno all'organizzazione del progetto occorre nominare un'istanza che abbia la competenza decisionale su processi finali e specifiche dettagliate.

263 Cfr. n. 4.3.1.5.

3.4.4.4 Progetti INSIEME della fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (da febbraio 2012–settembre 2012)

Mandato globale Apollo (decisioni specialistiche e organizzative dell'AFC in vista della realizzazione di INSIEME)

- Informazioni di base sul progetto: progetto di sviluppo dell'organizzazione; mandante: capo della Divisione principale IVA; mandatario: capo sost. della Divisione Riscossione IVA; preventivo con incidenza sulle uscite: non individuabile; prevista durata del progetto: gen. 2012–dic. 2014.
- Obiettivi del progetto: prendere decisioni plausibili e avanzate per la realizzazione di INSIEME e fornire risposte sulle esigenze decisionali organizzative ed eventualmente specialistiche. Nei vari progetti occorreva creare strutture per il trasferimento di INSIEME a livello operativo. Per fare ciò, è necessario realizzare la riproduzione di processi uniformi, la redazione delle descrizioni dei compiti, la costituzione di un'organizzazione interna, la migrazione organizzativa, l'istruzione specialistica e gli obiettivi definiti nei singoli mandati del progetto. Per il resto, il progetto comprendeva i progetti parziali «zentrales Inkasso» (Incasso centralizzato), «Finanzen und Kundenbuch» (Finanze e contabilità clienti), «Formulare, Scanning und Printing» (Moduli, scanning e printing), «Anwendersupport» (Supporto utenti), «hauptabteilungsübergreifende Stammdatenbewirtschaftung» (Gestione dei dati di base trasversale alle divisioni principali), «Multiprojektmanagement» (Gestione multiprogetti), «Helpdesk für Partner und Steuerzahler» (Helpdesk per partner e contribuenti) e «E-Government».
- Risultato dell'inchiesta: nessuno dei documenti chiave richiesti ha potuto essere messo a disposizione. Da vari documenti di lavoro (mandato del progetto,[264] bozza del documento «Apollo und IT-Strategie ESTV», «Management-Report Projektausschuss Apollo» [Apollo e strategia informatica dell'AFC], [Rapporto di gestione del comitato di progetto Apollo]) è stato possibile accertare le informazioni di base sul progetto elencate sopra. A seguito dell'abbandono del progetto INSIEME, il 1° ottobre 2012 il comitato di progetto Apollo ha deciso anche l'abbandono di Apollo.

Una verifica del raggiungimento degli obiettivi non è stata possibile per mancanza di documentazione.

Bilancio intermedio delle CdF e delle CdG sulla fase 3

Le CdF e le CdG ritengono Mandato globale Apollo un ultimo atto di forza per potere ancora salvare INSIEME. Ma gli sforzi sono stati vani: con l'abbandono del progetto INSIEME nel settembre 2012, anche il progetto Apollo ha dovuto essere interrotto definitivamente. A causa della mancanza di documentazione non è stato possibile verificare se sono stati raggiunti obiettivi.

264 Mandato di progetto «Apollo Gesamtauftrag» (Mandato globale Apollo) di inizio 2012.

3.4.4.5 Bilancio finale delle CdF e delle CdG sulla loro inchiesta su concezioni di sistemi e concezioni di progetti esistenti

Il giudizio espresso del Consiglio federale sui requisiti di sistema di INSIEME (v. n. 3.4.3) coincide in gran parte con quanto risulta dall'inchiesta delle CdF e delle CdG. Queste ultime si stupiscono che per l'analisi dei requisiti di sistema il Consiglio federale abbia potuto mettere loro a disposizione solamente una documentazione del progetto incompleta e lacunosa, e per di più in pessimo stato. Per le CdF e le CdG ciò è incomprensibile, trattandosi di un progetto durato 12 anni, che ha dovuto essere interrotto più volte e che è costato ai contribuenti 115,9 milioni di franchi.

3.5 Ruolo del fornitore di prestazioni interno (Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione)

3.5.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta

Nella strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 maggio 2013, riguardo all'UFIT le domande centrali sono: quali compiti sono stati assegnati ai vari livelli gerarchici nell'ambito della gestione del progetto e della vigilanza? Sono stati assolti dalle persone e dai livelli gerarchici previsti a tale scopo? Quali ruoli hanno svolto l'UFIT e l'UFCL nelle singole fasi progettuali? Come vanno valutati il coordinamento e la collaborazione dei tre uffici del DFF, ossia AFC, UFIT e UFCL? Il GLI ha deciso di suddividere il relativo riesame come segue tra sé e il Consiglio federale: al GLI spettano il chiarimento e la valutazione per il periodo 2007–2012 della questione della vigilanza a partire dal livello di direzione mentre al Consiglio federale spettano il chiarimento e la valutazione per il periodo 2001–2012 della questione della direzione del progetto al di sotto del livello di direzione, ivi compreso il riesame del ruolo dell'UFIT rispettivamente del coordinamento e della collaborazione tra l'AFC, l'UFIT e l'UFCL.

3.5.2 Basi giuridiche e direttive

Secondo l'ordinanza sull'organizzazione del DFF (Org-DFF)[265], in qualità di fornitore di prestazioni interno l'UFIT doveva fornire prestazioni di servizi nel settore dell'informatica e della telecomunicazione a sostegno dei processi lavorativi dei beneficiari delle prestazioni e garantire la sicurezza necessaria per i mezzi informatici e i dati[266]. L'UFIT doveva poi adeguare la propria offerta alle esigenze dei beneficiari delle prestazioni e impiegare le risorse finanziarie disponibili in modo economico ed efficace[267]. Fondandosi su queste basi giuridiche, NOVE-IT (cfr. n. 3.2) prevedeva che il beneficiario delle prestazioni determinasse il proprio fabbisogno,

265 Ordinanza del 17 feb. 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (RS **172.215.1**)

266 Art. 16 Org-DFF del 17 feb. 2010 (RS **172.215.1**) e art. 21 Org-DFF dell'11 dic. 2000 (RU **2001** 267).

267 Art. 16 Org-DFF del 17 feb. 2010 (RS **172.215.1**) e art. 21 Org-DFF dell'11 dic. 2000 (RU **2001** 267).

formulasse i requisiti per le soluzioni, stabilisse la priorità dei progetti e gestisse l'impiego dell'informatica e che il fornitore di prestazioni sviluppasse soluzioni, approntasse l'infrastruttura per l'informatica e la telecomunicazione, gestisse le applicazioni e assicurasse il supporto agli utenti[268].

3.5.3 Descrizione dei fatti del ruolo dell'UFIT

3.5.3.1 Relazioni difficili tra AFC e UFIT

Le condizioni generali già menzionate al numero 3.2 sono state determinanti per la collaborazione, da sempre problematica, tra l'AFC e l'UFIT. Nell'ambito della realizzazione di NOVE-IT, nel corso del 2000 l'informatica dell'AFC è stata gradualmente trasferita nel neocostituito UFIT. Fondandosi sulle Condizioni generali dei Service-Level-Agreement per la fornitura di prestazioni informatiche interna alla Confederazione (CG SLA)[269], nel 2001 l'AFC e l'UFIT hanno firmato un contratto quadro che disciplina la collaborazione tra fornitori di prestazioni e beneficiari delle prestazioni integrando le CG e definisce le prestazioni erogate dal fornitore di prestazioni.

Le disfunzioni d'esercizio dei sistemi MOLIS e STOLIS e la difficile collaborazione in due progetti (Migrazione BS2000 e Katastrophenvorsorge Bundesverwaltung [prevenzione delle catastrofi Amministrazione federale]) si sono ripercosse negativamente sul rapporto tra l'AFC e l'UFIT, che è stato inoltre reso più difficile dal fatto che il capo dell'OBP – il più importante interlocutore dell'AFC per l'UFIT – ha rifiutato le neocostituite strutture e si è comportato in maniera inopportuna nei confronti dell'UFIT, ma anche di collaboratori dell'AFC[270]. Il capo dell'OBP era direttamente subordinato al direttore dell'AFC, che l'ha appoggiato incondizionatamente.

Nell'ambito dei lavori preliminari di INSIEME è stato deciso di fare sviluppare il progetto non internamente all'Amministrazione federale dall'UFIT, bensì esternamente. L'UFIT non è stato consultato a tal proposito. L'AFC ha indetto il relativo bando di concorso OMC. Nell'ambito delle inchieste del GLI non è stato possibile chiarire se questa decisione è stata presa dall'AFC o dal Dipartimento. Secondo il direttore dell'AFC (2000–2012), a causa delle scarse capacità dell'UFIT all'epoca era impensabile realizzare INSIEME con quest'ultimo[271]. Di conseguenza, fino alla rottura delle trattative contrattuali con l'Unisys l'UFIT era coinvolto soltanto marginalmente nel progetto INSIEME. Per l'AFC, di fatto, c'è stata una collaborazione pari a zero tra l'AFC e l'UFIT[272]. L'UFIT afferma di avere sostenuto l'AFC e l'UFCL nelle trattative contrattuali con l'Unisys sotto il profilo specialistico e giuri-

268 Messaggio del 23 feb. 2000 concernente il finanziamento della riorganizzazione dell'informatica e della telecomunicazione nell'Amministrazione federale (NOVE-IT), pag. 10–11 (FF **2000** 1455).

269 CG-SLA del 23 set. 1999 per la fornitura di prestazioni informatiche interna alla Confederazione; basata sull'ordinanza dell'11 dic. 1989 concernente l'istituzione di un Ufficio federale dell'informatica e disciplinante il coordinamento dell'informatica presso l'amministrazione federale (OINFAF; RU **1990** 1537) .

270 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 6; verbale del GLI del 10 giu. 2013, pagg. 61–62 (direttore AFC 2000–2012).

271 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 58 (direttore AFC 2000–2012).

272 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 58 (direttore AFC 2000–2012).

dico[273]. A detta dell'UFIT, l'AFC non l'ha coinvolto neanche nella realizzazione del capitolato degli oneri e della documentazione del bando[274]. A causa della difficile collaborazione con l'AFC, l'UFIT ritiene che il «bando di concorso OMC indetto autonomamente dall'AFC» non sia una sorpresa[275]. In occasione della verifica INSIEME del 2006 il CDF ha raccomandato di integrare l'UFIT, quale fornitore di prestazioni attuale e futuro, sin dall'inizio nell'organizzazione del progetto e nelle strutture di direzione e di comunicazione[276].

Per molto tempo non è stato chiaro se, una volta concluso lo sviluppo di INSIEME, l'UFIT avrebbe assunto l'esercizio, la manutenzione e l'evoluzione dell'applicazione. Nel capitolato degli oneri INSIEME del febbraio 2005 era stabilito che l'esercizio del sistema da creare «può essere gestito dal fornitore di prestazioni IT (attualmente l'UFIT)»[277]. L'UFIT ritiene che nonostante questa formulazione un po' vaga vi fosse un consenso non sancito su carta che l'UFIT avrebbe assunto l'esercizio di INSIEME[278]. Quanto alla manutenzione e all'evoluzione dell'applicazione, gli interessi e le aspettative contrari dell'AFC, dell'UFIT e dell'Unisys hanno causato contrasti[279]. Il direttore dell'UFIT (1999–2011) ha dichiarato al GLI che, durante le discussioni contrattuali con l'Unisys, l'AFC e l'UFIT avevano convenuto che l'UFIT avrebbe esercitato e ulteriormente sviluppato il sistema informatico da allestire[280]. Non è stato possibile sapere quando si è giunti a questa intesa e se l'AFC la interpretava alla stesso modo.

Nel suo rapporto di audit del marzo 2007 l'impresa di consulenza e di prestazioni di servizio segnalava che occorreva adottare misure per aumentare l'accettazione dell'UFIT nell'AFC. Capgemini ha poi raccomandato di chiarire il ruolo dell'UFIT in INSIEME-Real e di realizzare una pianificazione globale dalla prospettiva dell'UFIT,[281] pianificazione che tuttavia è rimasta frammentaria. A detta dell'UFIT, l'effettivo chiarimento è fallito a causa dei dubbi continuamente espressi dall'AFC riguardo alla qualità delle prestazioni di servizio dell'UFIT[282].

3.5.3.2 L'UFIT quale partner strategico dell'AFC

La rottura delle trattative contrattuali con l'Unisys nell'agosto 2007 ha comportato un rilancio del progetto. La direzione dell'AFC ha incaricato il gruppo di lavoro INSIEME-Relaunch (GLIR) di elaborare un piano «come l'IT esistente, con una procedura pragmatica, potrebbe venire impostata sulle attuali e future esigenze dei nostri clienti/partner»[283]. Fra l'altro, il GLIR è stato incaricato di configurare i ruoli dei partner partecipanti riguardo ai compiti, alle competenze e alla responsabilità e a definire la combinazione dei partecipanti principali[284]. La bozza di rapporto presen-

273 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 7.
274 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 6.
275 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 6.
276 Rapporto del CDF del 29 mag. 2006, pag. 7–8.
277 Capitolato degli oneri INSIEME del 23 feb. 2005.
278 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 8.
279 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 8.
280 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 31 (direttore UFIT 1999–2011).
281 Rapporto di audit Capgemini del 22 mar. 2007, pag. 57.
282 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 11.
283 Mandato di progetto al GLIR del 14 set. 2007, pag. 2.
284 Mandato di progetto al GLIR del 14 set. 2007, pag. 3.

tata dal GLIR a metà ottobre 2007 precisava, tra le altre cose, che l'UFIT doveva essere rappresentato nel comitato di progetto e a livello di progetto, che l'infrastruttura tecnica rientrava nella responsabilità dell'UFIT e che era necessario un chiarimento delle normative contrattuali tra UFIT e AFC[285].

Dopo l'esperienza negativa con l'Unisys, d'intesa con il DFF, l'AFC ha deciso di non procedere più ad alcun nuovo bando di concorso OMC, bensì di realizzare INSIEME internamente all'amministrazione, con l'UFIT quale partner strategico[286]. L'allora direttore dell'AFC ha motivato questa decisione rispetto al GLI con l'esperienza dell'UFIT nel reclutamento di personale, della quale l'AFC non dispone in eguale misura[287].

Su pressione dell'allora capodipartimento del DFF[288], a inizio 2008 l'AFC e l'UFIT hanno firmato la dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica per il progetto INSIEME. Obiettivo della dichiarazione era di ribadire reciprocamente la volontà di collaborare in modo paritario nel progetto INSIEME[289]. In essa si sancisce anche chiaramente: «L'UFIT non si presenta quale appaltatore generale, ma viene considerato quale partner nella realizzazione se è in grado di fare fronte alla fornitura di prestazioni quanto al know-how e alle risorse.»[290] Con le convenzioni sui programmi e sulle prestazioni di servizio prospettate nella dichiarazione d'intenti si intendeva rendere più concrete le prestazioni da fornire, che non sono state oggetto dell'inchiesta delle CdF e delle CdG.

L'AFC e l'UFIT condividono a posteriori la valutazione che la convenzione era molto generica. L'allora direttore dell'UFIT ha giudicato sostanzialmente positivo il fatto che l'AFC abbia espresso la volontà di collaborare con l'UFIT[291]. Non aveva spinto affinché venissero definiti in modo più preciso i compiti, le competenze e la responsabilità, ciò che retrospettivamente era «probabilmente un errore»[292]. Per il direttore dell'UFIT (1999–2011) la convenzione non era conforme alla concezione di NOVE-IT, per cui viene esplicitamente escluso un ruolo dell'UFIT quale partner di realizzazione globale[293].

A posteriori, non si sa se l'AFC aveva chiesto all'UFIT di assumere la responsabilità complessiva per INSIEME. Secondo il direttore dell'AFC (2000–2012), l'AFC l'ha proposta all'UFIT, ma «l'UFIT in quel momento non ha potuto dirci come lo avrebbe fatto»[294]. Il direttore dell'UFIT (1999–2011) ha invece messo a verbale che, dopo

285 Risultati del GLIR del 15 nov. 2007, pagg. 8, 15 e 20.
286 Verbale del D-i del 15 nov. 2007, pag. 1; risultati del GLIR del 15 nov. 2007, pag. 8; dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT dell'11 feb. 2008.
287 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 58 (direttore AFC 2000–2012).
288 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 29 (capo DFF 2004–2010): «Als das Projekt INSIEME in Schwierigkeiten geriet, erzwang ich, dass die ESTV und das BIT eine Vereinbarung abschlossen.» [Quando il progetto INSIEME ha iniziato ad avere difficoltà, ho ottenuto che l'AFC e l'UFIT concludessero un accordo].
289 Dichiarazione d'intenti dell'11 feb. 2008 sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME, pag. 4.
290 Dichiarazione d'intenti dell'11 feb. 2008 sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME, pag. 7.
291 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 36 (direttore UFIT 1999–2011).
292 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 38 (direttore UFIT 1999–2011).
293 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 30 (direttore UFIT 1999–2011).
294 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 46 (direttore AFC 2000–2012).

la rottura delle trattative contrattuali con l'Unisys, l'UFIT avrebbe accettato il ruolo di appaltatore generale se gli fosse stato chiesto[295].

Su richiesta dell'AFC[296], il direttore dell'UFIT (1999–2011) ha designato la vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) e capodivisione principale del Centro di soluzioni quale rappresentante dell'UFIT nel CD[297]. Essa ha mantenuto il seggio nel CD (e da fine 2009 nel CoPG) fino ad agosto 2011. Nella dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME si legge che l'UFIT intende sviluppare un'organizzazione di progetto che corrisponde a quella dell'AFC[298]. Sull'organigramma la vicedirettrice (2007–2012) funge da mandante da parte dell'UFIT.

Nel suo rapporto del 18 dicembre 2008 il CDF è, fra l'altro, giunto alla conclusione che la collaborazione tra l'AFC e l'UFIT è stata ostacolata da problemi contrattuali e finanziari[299]. Ha fatto presente che i mezzi finanziari necessari all'UFIT – da un lato, per il computo delle prestazioni interno e, dall'altro, per l'indennizzo dello sviluppatore da trovare con un bando di concorso OMC – dovrebbero essere assicurati nel rispetto delle scadenze, poiché altrimenti una realizzazione potrebbe venire ritardata o persino bloccata[300]. In base a questa raccomandazione del CDF, è stata completata la Dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME. L'aggiunta è entrata in vigore a fine aprile 2009 e disciplinava «il reclutamento, l'impiego e la retribuzione del personale esterno per lo svolgimento del progetto INSIEME e l'impiego del personale interno»[301]. Tuttavia, anche questa convenzione non ha consentito di chiarire i ruoli, anzi è stato fonte di nuovi equivoci.

Nel rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013 l'UFIT illustra nel seguente modo come intende il proprio ruolo dal momento della firma dell'aggiunta alla Dichiarazione d'intenti: «L'UFIT considera d'ora in avanti la propria responsabilità limitata al reclutamento, corretto sotto il profilo del diritto sugli appalti pubblici, di ditte esterne di personale a prestito, alla stipulazione dei relativi contratti, e quanto ai collaboratori esterni, all'esame delle qualifiche, alla pianificazione degli interventi e a compiti amministrativi (quali conteggi orari, esami di sicurezza, assenze per ferie). Secondo le argomentazioni dell'UFIT, una (cor)responsabilità specialistica dell'UFIT per aspetti IT e lo svolgimento del progetto non entra, *de facto*, più in linea di conto.»[302] Per la vicedirettrice, questa corresponsabilità specialistica non è mai stata considerata[303]. L'allora presidente della D-i ha tuttavia «sempre percepito l'UFIT quale forza trainante per quanto riguardava architettura e svolgimento del progetto»[304].

295 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 35 (direttore UFIT 1999–2011).
296 Dichiarazione d'intenti dell'11 feb. 2008 sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME, pag. 6.
297 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 30 (direttore UFIT 1999–2011).
298 Dichiarazione d'intenti dell'11 feb. 2008 sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME, pag. 6.
299 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pag. 16.
300 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pagg. 4–5.
301 Aggiunta 1 alla dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME del 28 apr. 2009, pag. 4.
302 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 22–23.
303 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 13 (vicedirettrice UFIT 2007–2012).
304 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 21 (vicedirettore AFC dal 2008).

A fine 2008 l'AFC ha incaricato l'impresa di consulenza Accenture, fra le altre cose, di valutare il previsto ricorso all'UFIT quale partner di attuazione[305]. Nel rapporto finale dell'aprile 2009 Accenture ha individuato a tal proposito il rischio che l'UFIT lavori ad aspetti della soluzione tecnica dando forte priorità ai propri interessi, senza illustrare all'AFC l'utilità e le conseguenze per la soluzione complessiva[306]. Dall'analisi di Accenture è poi emerso che l'UFIT progettava di impiegare un metodo di sviluppo di software supportato da modelli che l'UFIT non aveva mai applicato e con il quale non aveva quindi ancora fatto esperienze[307]. La raccomandazione principale di Accenture in questo contesto è stato di definire, sulla scorta di risultati lavorativi, attività e ruoli, le prestazioni che l'UFIT deve fornire nelle fasi progettuali[308].

Nell'autunno 2010 un audit della ditta di consulenza SQS è giunto alla conclusione che né l'AFC né l'UFIT disponevano internamente di risorse sufficienti e con esperienza per svolgere un grande progetto come INSIEME[309]. A fine 2010, sulla base dell'audit del SQS, il CoPG ha avviato numerose misure, tra cui tentare un'altra volta di chiarire il ruolo dell'UFIT.

A fine ottobre, l'allora direttore dell'UFIT ha annunciato le proprie dimissioni per la fine dell'anno a causa di divergenze di opinione insormontabili con il capo del Dipartimento. Nel dicembre 2010 ha informato la nuova responsabile del Dipartimento delle opinioni differenti tra lui e il direttore dell'AFC[310]. A fine aprile 2011 l'allora direttore dell'UFIT si è ritirato.

La questione di fondo con quale tecnologia andava costruito INSIEME ha portato di continuo a discussioni in seno all'AFC (cfr. n. 4.3.1.4). Anche l'UFIT ha preso posizione in merito. Dopo che, nel 2008, l'AFC aveva deciso di realizzare INSIEME mediante soluzioni sviluppate autonomamente, nel 2010 si è giunti a un nuovo dibattito di fondo che a metà 2011 è stato concluso con la decisione a favore della prosecuzione con il prodotto proprio. All'epoca, alla seduta del CoPG, l'UFIT ha votato per la soluzione individuale[311]. La vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) ha motivato la decisione di allora nei confronti del GLI non con una preferenza tecnologica, bensì con il fatto che, a suo avviso, mancava il fondamento organizzativo per una soluzione standard e perciò quest'ultima «appariva estremamente rischiosa e non adeguata»[312]. Da parte dell'AFC è stato espresso il sospetto che l'allora vicedirettrice dell'UFIT si fosse impegnata per la soluzione individuale per via della propria funzione quale capodivisione principale del Centro di soluzioni[313].

305 Rapporto di audit Accenture di apr. 2009, pag. 5.
306 Rapporto di audit Accenture di apr. 2009, pag. 23.
307 Rapporto di audit Accenture di apr. 2009, pag. 13.
308 Rapporto di audit Accenture di apr. 2009, pag. 39.
309 Rapporto di audit SQS del 17 nov. 2010, pag. 5.
310 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 10 (capo DFF dal 2010).
311 Verbale del CoPG del 21 giu. 2011, pag. 5.
312 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 22 (vicedirettrice UFIT 2007–2012).
313 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 33 (vicedirettore AFC dal 2008).

3.5.3.3 Cambiamento della direzione nell'UFIT

Dopo la direzione a interim da parte dell'allora direttore sostituto dell'UFIT, il 15 agosto 2011 il nuovo direttore ha assunto la guida dell'UFIT e avviato in seguito una riorganizzazione generale dell'Ufficio[314].

Grazie a numerose sedute con l'allora presidente del CoPG e il direttore di progetto operativo esterno, il nuovo direttore dell'UFIT è venuto a conoscenza della situazione di INSIEME[315]. Inoltre, ha avviato intese tra i settori sviluppo ed esercizio[316] e ha nominato da parte dell'UFIT un ex collaboratore esterno quale direttore del programma[317].

La misura più significativa era tuttavia connessa con la presumibile ridefinizione del ruolo dell'UFIT: nell'ambito della riunione del CoPG del 17 agosto 2011 quest'ultimo ha approvato varie misure riorganizzative che l'AFC aveva elaborato in collaborazione con l'UFIT, nello specifico anche la seguente: «Passaggio all'UFIT della responsabilità per le prestazioni TIC di INSIEME. Con questo trasferimento, dopo una fase di analisi, quale fornitore di prestazioni al cliente (l'AFC), l'UFIT assume anche la responsabilità unica delle spese per l'attuazione.»[318] Secondo quanto lei stessa asseriva, l'assenso dato dalla vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) si riferiva però unicamente alla migrazione dei vecchi sistemi e non al progetto generale INSIEME[319]. Al GLI ha spiegato di avere intrapreso questo passo per contrapporsi alla gestione, a suo parere inefficace, di numerosi fornitori esterni con interessi di parte[320]. L'assenso è stato dato dopo accordo con il segretario generale e la capodipartimento. La ex vicedirettrice ha poi precisato che da parte del Dipartimento c'era un'approvazione per l'esame dell'assunzione, ma ancora nessuna approvazione per l'assunzione[321].

La vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) aveva dato questo assenso riguardante l'assunzione di un ruolo da appaltatore generale senza accordo precedente con la direzione o con il direttore dell'UFIT[322]. Il direttore dell'UFIT non era d'accordo con il menzionato assenso e di conseguenza ha revocato alla vicedirettrice il seggio nel CoPG ed è diventato membro del CoPG al posto suo. Nella riunione seguente ha rivisto la decisione riguardante l'assunzione da parte dell'UFIT della responsabilità per le prestazioni TIC nell'ambito di INSIEME[323].

In seguito il direttore dell'UFIT ha preso parte alle due riunioni del CoPG in ottobre e novembre 2011. Nel suo rapporto del gennaio 2012 il CDF ha raccomandato il CoPG di ridurre al minimo indispensabile le persone aventi potere decisionale e di coinvolgere il direttore dell'UFIT solamente «nella misura in cui sia interessato dalla decisione in quanto futuro gestore.»[324] Basandosi sulla raccomandazione del CDF, in occasione della riunione del marzo 2012 il capo del CoPG ha raccomandato di limitare la cerchia di partecipanti del CoPG e di rinunciare a una rappresentanza

314 Cfr. n. 3.2.4.1.
315 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 32 (direttore UFIT dal 2011).
316 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 31 (direttore UFIT dal 2011).
317 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 32 (direttore UFIT dal 2011).
318 Verbale del CoPG del 5 ott. 2011, pag. 3.
319 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. (vicedirettrice UFIT 2007–2012).
320 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. (vicedirettrice UFIT 2007–2012).
321 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 14 (vicedirettrice UFIT 2007–2012).
322 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 16.
323 Verbale del CoPG del 5 ott. 2011, pag. 3.
324 Rapporto del CDF di gen. 2012, pag. 20.

dell'UFIT nel CoPG[325]. In base a una discussione nel CoPG e in particolare di un'osservazione del rappresentante della SG, il CoPG aveva per finire deciso di invitare in futuro il direttore dell'UFIT quale ospite permanente ai meeting del CoPG[326]. In seguito il direttore dell'UFIT non ha tuttavia dato seguito a questo invito cosicché le rimanenti riunioni del CoPG si sono svolte senza rappresentanza dell'UFIT.

Interrogato sulla definizione della collaborazione nel progetto INSIEME, il direttore dell'Ufficio dell'UFIT ha risposto al GLI che al momento della sua entrata in servizio a metà agosto 2011 – escluso il piccolo «contrattempo» quando la vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) aveva proposto il ruolo di appaltatore generale all'AFC – sussisteva l'idea comune che all'AFC incombesse il controllo sull'intero svolgimento del progetto e che lo stesso UFIT predisponeva il personale necessario, oppure lo reclutava sul mercato mediante bandi di concorso OMC[327]. La gestione del progetto, sia a livello di direzione del progetto, sia a livello di programmazione, era totalmente sotto il controllo dell'AFC[328].

Nel suo rapporto del gennaio 2012, il CDF vedeva le perduranti frizioni tra l'UFIT e l'AFC come un fattore importante per l'ulteriore svolgimento del progetto. A tal proposito ha sostenuto: «Entrambe le parti si accusano reciprocamente di essere responsabili di disfunzionamenti e differimenti delle scadenze. Le soluzioni sono state trovate soltanto con difficoltà e fino a oggi non è stato possibile conseguire pienamente una base di fiducia.»[329] Il CDF ha poi spiegato che l'UFIT, in quanto sviluppatore e futuro gestore, avrebbe dovuto scegliere l'architettura e la piattaforma di base ottimali[330].

Nel settembre 2012, dopo analisi approfondita, il direttore dell'UFIT si è espresso per l'abbandono del progetto nei confronti della direzione del Dipartimento[331]. Al GLI ha motivato la sua raccomandazione di abbandono come segue: «Considerato il fondamento architettonico sul quale è stata costruita questa «casa», non potevo immaginare che si sarebbe potuto gestire questo sistema in modo economicamente sostenibile per un periodo così lungo. Ciò mi ha spinto a raccomandare di abbandonare INSIEME e avviare un nuovo progetto.»[332]

3.5.4 Valutazione del ruolo dell'UFIT

3.5.4.1 Valutazione da parte del Consiglio federale

Nel rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013 è stata illustrata la collaborazione tra l'AFC e l'UFIT dalla prospettiva dei due Uffici interessati, senza che lo stesso Consiglio federale prendesse posizione in merito. Unicamente in relazione con le conoscenze acquisite nell'ottica di FISCAL-IT il Consiglio federale si è espresso sulla collaborazione tra l'AFC e l'UFIT, osservando quanto segue:

325 Verbale del CoPG del 1° mar. 2012, pag. 2.
326 Verbale del CoPG del 1° mar. 2012, pag. 3.
327 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 31 (direttore UFIT dal 2011).
328 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 31 (direttore UFIT dal 2011).
329 Rapporto del CDF di gen. 2012, pag. 12.
330 Rapporto del CDF di gen. 2012, pag. 12.
331 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 18.
332 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 34 (direttore UFIT dal 2011).

«All'inizio di un nuovo progetto, le responsabilità e le competenze devono essere stabilite in modo chiaro e non possono essere modificate di continuo. A tal proposito è stato convenuto che la responsabilità complessiva per il nuovo progetto incombe all'AFC. L'UFIT è responsabile per l'attuazione tecnica e il successivo l'esercizio e la manutenzione. A tale scopo viene elaborato un progetto di architettura congiunto che tiene conto, da un lato, delle esigenze specialistiche dell'AFC e, dall'altro, delle esigenze per l'attuazione tecnica, l'esercizio e la manutenzione da parte dell'UFIT. Sulla base del progetto di architettura elaborato congiuntamente, si procede alla pianificazione dei progetti parziali. La ripartizione dei compiti tra l'AFC e l'UFIT e il modello di collaborazione vengono allestiti di conseguenza.»[333]

Nel giugno 2013 il GLI ha conferito mandato al Consiglio federale di riesaminare e valutare il coordinamento e la collaborazione tra l'AFC, l'UFIT e l'UFCL ai livelli inferiori al livello di direzione dal 2001 al 2012. Nel rapporto del Consiglio federale del novembre 2013 non sono state date tuttavia informazioni in merito. Il Consiglio federale ha rinviato di nuovo al programma FISCAL-IT, dove le responsabilità sono disciplinate in modo chiaro nel manuale del programma e in un contratto quadro tra l'AFC, l'UFIT e la SG DFF[334]. Esso ha altresì menzionato che il direttore dell'UFIT siede nel comitato di programma di FISCAL-IT[335].

A inizio dicembre 2013 il GLI si è rivolto nuovamente al Consiglio federale, chiedendogli ancora una volta di valutare la collaborazione tra gli Uffici federali. Il Consiglio federale ha risposto a tal proposito: «Il coordinamento tra l'AFC e l'UFIT viene giudicato problematico. Le responsabilità dei due Uffici non sono state disciplinate a sufficienza. Inoltre, la collaborazione è stata resa più difficile da animosità personali e differenti concezioni degli approcci risolutivi da seguire.»[336].

In virtù delle informazioni ricevute dal Consiglio federale, le CdF e le CdG non possono procedere ad alcuna valutazione del ruolo dell'UFIT al di sotto del livello di direzione. Nel prossimo numero ci si limita quindi a valutare il ruolo dell'UFIT dal 2007, in particolare al coordinamento e alla collaborazione tra l'AFC e l'UFIT, a partire dal livello di direzione.

3.5.4.2 Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

La problematica illustrata al numero 1.4.1 riguardo all'ottenimento di informazioni vale in particolare per la documentazione dell'UFIT. Il GLI poteva visionare soltanto in modo assai limitato i documenti di INSIEME dell'UFIT, poiché quest'ultimo, secondo le proprie indicazioni, per l'arco di tempo di INSIEME non disponeva «né di un sistema di ordinamento unitario né di un adeguato archivio fisico o elettronico»[337]. La verifica sulla base di documenti non era dunque possibile per gran parte delle affermazioni fatte durante le audizioni.

333 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 55
334 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 27.
335 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 27.
336 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 3.
337 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 3.

Per le CdF e le CdG è incomprensibile che per realizzare il rapporto del Consiglio federale del febbraio 2013 non siano stati interrogati né il direttore dell'UFIT (1999–2011), né la vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012). Le descrizioni dell'UFIT provengono dal capo del suo Servizio giuridico, che il direttore ha incaricato di riesaminare INSIEME dalla prospettiva dell'Ufficio[338].

Le CdF e le CdG constatano che le competenze poco chiare nel settore informatico tra l'AFC e l'UFIT, individuate nel progetto INSIEME, hanno una lunga storia. Per le CdF e le CdG, il clima di sfiducia venutosi a creare tra l'AFC e l'UFIT, che ha caratterizzato INSIEME per l'intera durata del progetto, poggiava, da un lato, sulla mancata attuazione di NOVE-IT e, dall'altro, sulle difficoltà connesse con la migrazione BS2000 e i problemi di funzionamento dei sistemi MOLIS e STOLIS. Inoltre, i rapporti tra l'AFC e l'UFIT sono stati a lungo pesanti a causa del capo dell'OBP dell'AFC.

La ristrutturazione dell'informatica con NOVE-IT ha comportato un cambiamento paradigmatico che non è stato sostenuto da tutti i collaboratori. L'ex segretario generale del DFF ha dichiarato al GLI che ci è voluto molto impegno per convincere l'AFC a fondarsi sulla ripartizione dei ruoli prevista da NOVE-IT[339]. L'ex direttore dell'AFC ha messo a verbale che probabilmente era l'unico nell'AFC ad avere accolto favorevolmente NOVE-IT[340]. Le confusioni e le discrepanze tra compiti, competenze e responsabilità in seno all'AFC, riconosciute dal gruppo di lavoro «IT-Zuständigkeiten der ESTV» (Competenze informatiche dell'AFC), hanno avuto ripercussioni anche sulla collaborazione con l'UFIT. Nel suo rapporto del 2003, il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che la causa principale dei problemi e degli attriti informatici in seno all'AFC stava nella scarsa conoscenza degli svolgimenti e dei ruoli riconfigurati con NOVE-IT e nella delimitazione lacunosa tra i singoli servizi[341]. Le CdF e le CdG constatano che per l'intera durata del progetto INSIEME il concetto della ripartizione dei compiti tra beneficiari delle prestazioni e fornitori delle prestazioni, stabilito con NOVE-IT, non è stato attuato come previsto.

Le CdF e le CdG prendono atto che, contrariamente alle disposizioni dell'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale[342] in vigore all'epoca, l'UFIT non è stato consultato prima del bando di concorso OMC 2005. Non è dato sapere se ciò è avvenuto con o senza l'approvazione del Dipartimento. In conformità con l'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale, la decisione se le prestazioni TIC andavano acquisite internamente o esternamente avrebbe dovuto essere presa nel Dipartimento. Occorre tuttavia rimarcare che la vera e propria decisione di non fare sviluppare internamente il sistema informatico era assolutamente ammissibile. Dalle audizioni è risultato in modo chiaro che l'AFC escludeva categoricamente a quel momento una collaborazione con l'UFIT. L'AFC con il bando di concorso ha eluso l'UFIT, prospettandogli però dopo un lungo tira e molla il ruolo di futuro gestore e ulteriore sviluppatore dei sistemi informatici.

338 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 3.
339 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 41 (segretario generale DFF 1996–2007).
340 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 52 (direttore AFC 2000–2012).
341 Rapporto del gruppo di lavoro «Competenze informatiche dell'AFC» del 15 dic. 2003, pag. 8.
342 «Previa consultazione del fornitore di prestazioni interno e delle unità amministrative interessate, il dipartimento o la Cancelleria federale o, nel caso di prestazioni interdipartimentali, il CIC decide: a. se una prestazione TIC è acquisita da fornitori interni o messa a concorso; b. da quale fornitore di prestazioni interno è acquisita la prestazione TIC» (art. 7 OIAF del 26 set. 2003, RU **2003** 3687); cfr. anche n. 4.2.

Dopo la revoca dell'aggiudicazione OMC a Unisys nella primavera 2008 è stata firmata la Dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT per il progetto INSIEME. Questo Memorandum of Understanding era legittimo, ma senza dubbio lasciava troppo margine d'interpretazione e pertanto non presentava alcun valore aggiunto concreto. Neppure con l'aggiunta alla dichiarazione d'intenti si è riusciti a definire in modo più chiaro la collaborazione. L'interpretazione del tutto differente di questa aggiunta ha fatto sì che le idee in merito ai ruoli reciproci divergessero ulteriormente. L'AFC intendeva l'aggiunta come un ulteriore disciplinamento di un aspetto della dichiarazione d'intenti, senza che in qualsivoglia maniera quest'ultima perdesse di validità. L'UFIT tuttavia ha interpretato l'aggiunta come una ridefinizione sostanziale del proprio ruolo. Le CdF e le CdG prendono atto che a posteriori sia l'AFC, sia l'UFIT giudicavano insufficiente il disciplinamento della loro collaborazione.

Le CdF e le CdG constatano che fino all'abbandono del progetto la comprensione del ruolo dell'UFIT oscillava tra «appaltatore generale» e «collocatore». Dal suo punto di vista, per l'intera durata del progetto il suo ruolo si è limitato in primo luogo all'acquisizione di risorse[343]. In seno all'AFC la valutazione era tuttavia contraria: l'AFC e l'UFIT sono stati intesi, rispettivamente, come committente e come appaltatore generale[344]. L'AFC si è perciò stupita parecchio quando il nuovo direttore dell'UFIT ha spiegato che l'Ufficio non era appaltatore generale e neanche voleva esserlo[345]. Per le CdF e le CdG è incomprensibile che fino alla conclusione del progetto non si sia riusciti a chiarire detta questione, sebbene tutti gli audit di progetti esterni e il CDF nei suoi rapporti del 2006, 2008 e 2012 abbiano criticato la carente definizione del ruolo dell'UFIT[346].

Il dibattito sulla tecnologia descritto al numero 4.3.1.4 va anche inteso in relazione alla comprensione poco chiara, da entrambe le parti, dei ruoli di AFC e UFIT: in fondo l'AFC non avrebbe dovuto affatto porsi la questione «SAP o sviluppo autonomo», poiché conformemente a NOVE-IT e al metodo progettuale HERMES sarebbe stato di competenza del fornitore di prestazioni stabilire *come* – vale a dire, tra l'altro, anche su quale base tecnologica – andava realizzato INSIEME[347].

Le CdF e le CdG ritengono inoltre che la mancante precisazione delle prestazioni da fornire abbia favorito i requisiti variabili posti dall'AFC al sistema informatico da realizzare[348] e reso impossibile un allineamento delle aspettative reciproche. Il fatto che non vi fosse una pianificazione dei progetti comune, in particolare neanche un coordinamento precoce delle necessarie risorse di personale, dimostra la mancanza di una visione globale su INSIEME.

Alle audizioni del GLI, i rappresentanti dell'UFIT hanno chiarito inequivocabilmente che l'UFIT non ha potuto assumere il ruolo che voleva assumere. L'ex direttore dell'UFIT ha detto al GLI: «Di sicuro non è semplice se non si può modificare

343 Verbali del GLI del 28 mag. 2013, pag. 30 (direttore UFIT dal 2011); del 10 giu. 2013, pag. 11 (vicedirettrice UFIT 2007–2012); e del 10 giu. 2013, pag. 30 (direttore UFIT 1999–2011).
344 Punto sulla situazione di INSIEME del 31 lug. 2012, pag. 5; verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 21 (direttore sostituto AFC dal 1995).
345 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 20 (direttore sostituto AFC dal 1995).
346 Cfr. n. 6.3.4, n. 6.4.1 e n. 6.4.5
347 Cfr. n. 3.5.2, n. 3.2 e n. 3.3.
348 Cfr. n. 3.4.

granché alla struttura di base, dunque alla ripartizione dei compiti»[349]. Dal punto di vista delle CdF e delle CdG, sarebbe però spettato alla direzione dell'UFIT insistere sulla ripartizione dei compiti conformemente a NOVE-IT. Le CdF e le CdG constatano tuttavia anche che nel Dipartimento probabilmente non c'è sempre stata la giusta comprensione dei ruoli riguardo all'UFIT[350]. Ad esempio, secondo quanto afferma il direttore dell'AFC (2000–2012), il segretario generale del DFF (1996–2007) gli avrebbe spiegato che il proprio compito rispetto l'UFIT era «di imprecare e di chiedere»[351]. Le CdF e le CdG sono inoltre venute a sapere che l'allora capo del Dipartimento (2004–2010) non era abbastanza consapevole del ruolo dell'UFIT[352].

La frammentazione interna, sia dell'AFC, sia dell'UFIT spiega, da un lato, le situazioni conflittuali tra le Divisioni principali e, dall'altro, anche che gli interessi delle Divisioni principali in parte sono stati posti al di sopra degli interessi del progetto. I conflitti sono stati condotti in modo estremamente emozionale e questo ha reso impossibile un confronto obiettivo.

Le tensioni constatate nell'AFC tra responsabilità per il progetto e lealtà si ritrovano anche in seno all'UFIT. Pur se sono state accertate irregolarità, per lealtà nei confronti del superiore diretto non sono passate al successivo livello gerarchico. Ciò ha portato a un blocco del flusso di informazioni tra Ufficio e Dipartimento.

Riassumendo, le CdF e le CdG constatano che le persone sentite avevano e, valutando a posteriori, continuano ad avere idee differenti riguardo al ruolo dell'UFIT. Per l'intera durata del progetto tra l'AFC e l'UFIT non c'è stato un punto di vista comune sulla portata e sulla forma della collaborazione.

Raccomandazione 2: ripartizione dei compiti tra i beneficiari e i fornitori di prestazioni (capitolo 3.5.4.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a definire in modo chiaro e unitario nonché ad attuare la ripartizione dei compiti tra i beneficiari e i fornitori di prestazioni nell'Amministrazione federale.

3.6 Ruolo dei fornitori di prestazioni esterni (esperti esterni)

3.6.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta

Nel chiarire il ruolo che hanno svolto i fornitori di prestazioni esterni nel progetto INSIEME, per le CdF e le CdG la questione cruciale era sapere quali sono state le cause per il ricorso sempre più frequente a esperti esterni[353].

Le CdF e le CdG hanno chiesto al Consiglio federale di esaminare, per l'intera durata del progetto, secondo quali criteri sono stati reclutati esperti esterni, come

349 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 41 (direttore UFIT 1999–2011).
350 Cfr. n. 4.4.
351 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 52 (direttore AFC 2000–2012).
352 Cfr. n. 4.4.3.5 e 5.4.3.2.
353 Strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 mag. 2013, pag. 17.

si è sviluppato il loro influsso durante lo svolgimento del progetto e chi ha preso la decisione, di impiegarli[354].

Nel concreto, le CdF e le CdG si aspettavano dal Consiglio federale una differenziazione fondata sul tipo di compiti che sono stati trasferiti ai collaboratori esterni, sul loro impiego e sulla loro funzione. Da ciò essi speravano di potere trarre conclusioni sull'influsso degli esperti esterni sul progetto e sui requisiti di sistema. Andavano poi illustrati e valutati il coordinamento e la collaborazione degli Uffici AFC, UFIT e UFCL in merito al ricorso ai collaboratori esterni. Infine, le CdF e le CdG auspicavano che il rapporto del Consiglio federale mostrasse anche la relazione tra il ruolo dei collaboratori esterni nel progetto INSIEME e gli insegnamenti tratti finora dal Consiglio federale.

Le CdF e le CdG, da parte loro, si sono occupate della tematica dei contratti di prestazioni informatiche. Il loro obiettivo era di chiarire come sono stati stipulati i mandati peritali e fino a che punto coincidevano con le effettive necessità dell'AFC. Un ulteriore auspicio era esaminare i requisiti che sono stati posti al ruolo e alle responsabilità dei collaboratori esterni. Con ciò si intendono, fra l'altro, le funzioni assunte dagli esterni nel progetto, le indennità orarie per i singoli profili di esperti, l'incarico e l'assistenza da parte dell'AFC e il volume contrattuale. Hanno chiesto in proposito al Consiglio federale tutti i contratti registrati in un apposito archivio sull'intera durata del progetto INSIEME.

3.6.2 Ragioni per il ricorso a esperti esterni 2001–2012: rapporto del Consiglio federale

3.6.2.1 Introduzione

Il rapporto del Consiglio federale[355] comprende il ricorso a esperti esterni nel progetto INSIEME dal 2008 al 2013. Per reclutare i collaboratori esterni c'era un gran numero di documenti che sono stati visionati e valutati su mandato delle CdF e delle CdG. Per semplificare la visione, per anno civile è stata allestita una tabella nella quale sono state elencate le informazioni rilevanti, ammesso che fossero ancora disponibili. Esso includeva le seguenti indicazioni: numero di identificazione inerente alla tecnica degli acquisti, denominazione del contratto, nome del collaboratore, compito, oggetto del contratto, ditta, durata del contratto, limite di spesa, richiesta di risorse, rinvio alla documentazione del contratto e ai firmatari dei contratti. Al rapporto sono stati acclusi i relativi documenti contrattuali.

3.6.2.2 Reclutamento all'esterno 2008–2013

Per l'attuazione di progetti TIC, l'AFC disponeva soltanto di capacità limitate, che sono state per la maggior parte impiegate per mantenere e sostenere il panorama TIC esistente[356].

354 Strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 mag. 2013, pag. 17.
355 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 11 segg.
356 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 12.

Per l'attuazione del progetto INSIEME sono state necessarie capacità di ampia portata per la costituzione metodica e operativa dell'organizzazione del progetto, nonché per il rilevamento dei requisiti, lo sviluppo dell'architettura, lo sviluppo del software, i test sul software e l'amministrazione di un progetto così grande. Per tale ragione, l'AFC ha reclutato esperti esterni con conoscenze specialistiche e ruoli differenti.

Le circa 200 differenti designazioni di ruoli elencate nel rapporto del Consiglio federale sono condensate nella «Panoramica dei ruoli degli esperti INSIEME 2008–2013» e il loro impiego è ripartito sui singoli anni (cfr. tabella 2).

Tabella 2

Panoramica dei ruoli degli esperti nel progetto INSIEME 2008–2013

2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Avvocato bandi OMC			
		Art Director Comunicazione	Art Director Comunicazione	Art Director Comunicazione	
			Auditore	Auditore	
	Direttore dei lavori	Direttore dei lavori			Direttore dei lavori
Consulente	Consulente	Consulente	Consulente	Consulente	Consulente
	Analista d'affari	Analista d'affari	Analista d'affari	Analista d'affari	Analista d'affari
			Defect-Manager		
	Matematico diplomato	Matematico diplomato			Matematico diplomato
			Capo del progetto generale	Capo del progetto generale	
	Esperto GEVER	Esperto GEVER	Esperto GEVER		Esperto GEVER
Coordinatore di programma					
	Architetto informatico	Architetto informatico	Architetto informatico	Architetto informatico	Architetto informatico
Informatico	Informatico	Informatico	Informatico	Informatico	Informatico
		Resp. dell'ufficio d'architettura	Resp. dell'ufficio d'architettura		
		Sost. resp. + agg. dell'uff. di costr.	Resp. dell'uff. di costr.		
			Responsabile sviluppo		
			Direttore concezione		
	Responsabile del PMO	Responsabile del PMO	Responsabile del PMO		Responsabile del PMO
	Resp. dell'architettura tecnica	Resp. dell'architettura tecnica	Resp. dell'architettura tecnica		Resp. dell'architettura tecnica
	Responsabile dei test	Responsabile dei test	Responsabile dei test	Responsabile dei test	Responsabile dei test
	Master of Science	Master of Science			Master of Science
	Esperto del PMO	Esperto del PMO	Esperto del PMO		Esperto del PMO
Capo / manager progetto	Capo / manager progetto	Capo / manager progetto	Capo / manager progetto	Capo / manager progetto	Capoprogetto
		Collaboratore di progetto	Collaboratore di progetto		
	Assistente ufficio progetti	Assistente ufficio progetti	Assistente ufficio progetti	Assistente di progetto	Assistente di progetto
	Pianif. / controllore di progetto	Pianif. / controllore di progetto	Pianif. / controllore di progetto	Controllore di progetto	Controllore di progetto
		Responsabile dei processi	Responsabile dei processi		
		Resp. ass. qual. & gest. Rischi			
		Release-Manager		Release-Manager	
	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer	Requirement Engineer
		Rollout manager	Rollout manager		
				Esperto SAP	
	Software-Engineer	Software-Engineer	Software-Engineer	Software-Engineer	Software-Engineer
	Usability-Expert	Usability-Expert			Usability-Expert
Informatico di gestione	Informatico di gestione	Informatico di gestione			Informatico di gestione
		Esperto OMC	Esperto OMC		

Fonte: Lista stilata dalle CdF e delle CdG in virtù delle indicazioni nel rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle CdF e delle CdG del 13 nov. 2013

3.6.2.3 Aggiudicazione di mandati

Per l'acquisizione delle risorse era responsabile l'OBP. La richiesta delle risorse è avvenuta, di norma, da parte della direzione del progetto generale[357].

3.6.2.4 Insegnamenti tratti in riferimento all'ottenimento di risorse

Conformemente al rapporto del Consiglio federale, quest'ultimo e i servizi competenti hanno tratto i seguenti insegnamenti e adottato le conseguenti misure:[358]

- il sistema di gestione dei contratti, la cui introduzione sarà generalizzata entro fine 2015, permette il controllo centralizzato di tutti gli acquisti;
- l'introduzione di una nuova unità «Coordinamento degli acquisti» nell'AFC fa in modo che tutti gli acquisti di un valore superiore a 5000 franchi vengano effettuati attraverso l'UFCL in coordinamento con i responsabili dei fabbisogni dell'AFC;
- la TIC dell'AFC era composta da quattro team indipendenti (INSIEME; analisi, progetti, riconoscimento dei rischi IVA; progetti DPB e OBP), che dal 2013 sono stati raggruppati nella nuova unità organizzativa «Informatica» e posti sotto la gestione unitaria di un Chief Information Officer (CIO). L'informatica è inserita nel nuovo programma FISCAL-IT (progetto che fa seguito a INSIEME) e i superiori gerarchici nell'informatica dirigono le risorse esterne necessarie in modo analogo a quelle interne. Il fabbisogno di risorse viene comunicato ai responsabili dell'informatica. L'impiego di risorse interne o esterne viene gestito a partire dall'informatica;
- nell'ambito del programma FISCAL-IT, i compiti per l'acquisizione di prestazioni TIC tra l'AFC e l'UFIT sono stati stabiliti in una convenzione quadro. Gli acquisti tecnologici (prestazioni di servizio informatiche, software, hardware) vengono effettuati dall'UFIT, mentre l'AFC è competente per il reclutamento del necessario personale di ambiti specialistici. Ciò concerne, ad esempio, la direzione del progetto, l'analisi operativa, i verificatori specialistici e i progettisti aziendali.

3.6.3 Ragioni per il ricorso a esperti esterni 2001–2012: giudizio espresso dal Consiglio federale

Il Consiglio federale giudica problematico il coordinamento e la collaborazione tra l'AFC e l'UFIT in merito al ricorso agli esperti esterni. Le responsabilità dei due Uffici non sono state disciplinate a sufficienza. Inoltre, la collaborazione è stata resa più difficile da animosità personali e differenti opinioni circa gli approcci risolutivi da seguire. Secondo il Consiglio federale, il coordinamento e la collaborazione tra l'AFC e l'UFCL non erano conformi alle disposizioni della legislazione in materia di acquisti. L'AFC ha acquisito le risorse necessarie autonomamente e senza ricorso

357 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 16.
358 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pagg. 27–28.

sistematico all'UFCL, sebbene non vi fosse alcuna delega delle competenze in materia di acquisti[359].

Il Consiglio federale indica che, anche in futuro, la questione se e in quale misura sarà possibile ricorrere a risorse esterne dovrà essere risolta per ogni singolo progetto. Ha inoltre aggiunto che il neointrodotto controllo gestionale degli acquisti consente a esso e ai dipartimenti di disporre degli strumenti necessari per riconoscere tempestivamente disfunzionamenti ed effettuare così gli acquisti pubblici regolarmente, vale a dire in conformità con le vigenti prescrizioni della LAPub e della OAPub[360].

Il controllo degli acquisti con gestione dei contratti, che si trova in fase di attuazione a livello federale, deve contribuire in maniera determinante a una migliore applicazione delle disposizioni della legislazione in materia di acquisti non soltanto nell'AFC, bensì nell'intera Amministrazione federale.

3.6.4 Ragioni per il ricorso a esperti esterni 2001–2012: valutazione da parte delle CdF e delle CdG del giudizio espresso dal Consiglio federale

Il Consiglio federale non ha potuto rispondere alle domande poste dalle CdF e dalle CdG (cfr. n. 3.6.1) sul periodo 2001–2007; ha invece potuto rispondere a gran delle domande sul periodo 2008–2013. Non ha potuto illustrare e valutare lo sviluppo dell'influsso degli impieghi degli esperti durante questo periodo.

Gli insegnamenti tratti dal Consiglio federale, rispettivamente le misure adottate[361] in virtù di essi, vanno nella giusta direzione. Migliorare e imporre la legislazione sugli acquisti pubblici della Confederazione è gestibile e attuabile con una spesa sostenibile solamente se strumenti impiegati in modo vincolante a livello generale sostengono e gestiscono queste operazioni.

Le CdF e le CdG non mettono in dubbio l'affermazione del Consiglio federale secondo cui anche in futuro l'impiego di risorse esterne dovrà essere deciso in funzione dei progetti. Raccomandano tuttavia con urgenza che i progetti nell'ambito specialistico e i progetti di sviluppo dell'organizzazione, la vera e propria attività primaria di un ufficio specializzato, vengano diretti da collaboratori interni alla Confederazione. Altrimenti, come mostrano le esperienze maturate nel progetto INSIEME, c'è il rischio che la dipendenza da esperti esterni possa diventare eccessiva e di lunga durata.

Le misure adottate dall'AFC erano urgentemente necessarie. Con la riorganizzazione portata a termine e l'accentramento del TIC dell'AFC in una Divisione Informatica oggi compiti, responsabilità e competenze sono disciplinati in modo chiaro, non da ultimo anche nel settore dell'acquisizione delle risorse TIC.

359 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 3.
360 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 3.
361 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 27.

3.6.5 Inchiesta delle CdF e delle CdG sul ruolo e sulle responsabilità (influsso) degli esperti esterni 2001–2012 sulla base dei mandati peritali

I documenti presentati dal Consiglio federale sui contratti di prestazioni di servizio INSIEME sono stati numerosi. Le CdF e le CdG hanno dovuto dapprima allestire un archivio dei contratti per un volume pari a 15 raccoglitori federali per avere una visione d'insieme sugli oltre 300 contratti dagli anni 2008–2012.

Un auspicio centrale delle CdF e delle CdG era esaminare i requisiti che sono stati posti al ruolo e alle responsabilità dei collaboratori esterni. In primo piano c'era, in particolare, il loro influsso sul progetto e sui requisiti di sistema. Allo scopo di chiarire se i mandati peritali rispondevano alle effettive necessità dell'AFC, le CdF e le CdG si sono occupate di tali contratti di prestazioni di servizi.

3.6.5.1 Influsso degli esperti esterni sui progetti INSIEME

Per il periodo 2001–2007, il Consiglio federale non ha potuto mettere a disposizione contratti di prestazioni di servizi. Alle CdF e alle CdG non è stato perciò possibile valutare l'influsso di esperti e imprese esterni. Dall'inchiesta sulle concezioni di sistemi e concezioni di progetti esistenti (cfr. tab. 1 nel n. 3.4.4.1) risulta tuttavia evidente che circa tre quarti dei progetti INSIEME sono stati gestiti da esperti esterni. La maggior parte di questi esperti hanno inoltre redatto le rispettive proposte di progetto e i rispettivi mandati di progetto. Da ciò si evince in modo chiaro che gli esperti esterni hanno esercitato un influsso eccessivo sul progetto.

Dal 2008 al 2012 la direzione dei progetti INSIEME è stata esercitata ufficialmente da quadri dell'AFC (CPG o nuovo CPG). Il primo CPG, che è quello impiegato più a lungo (3 anni e mezzo), lo era soltanto formalmente, non avendo praticamente potuto assolvere i propri compiti, responsabilità e competenze. Per mancanza di competenze specialistiche, di gestione e di metodo dipendeva in modo permanente dal coaching, dalla consulenza e dal sostegno di esperti esterni, il che si rifletteva in maggiori spese e contratti di prestazioni di servizi supplementari per oltre 1,5 milioni di franchi.

3.6.5.2 Influsso degli esperti esterni sui requisiti di sistema

Dalla proposta di progetto progetto generale INSIEME[362] si evince che le posizioni di direzione o di gestione importanti[363] erano occupate da esperti esterni. L'influsso di questi esperti sui requisiti di sistema deve perciò essere definito eccessivo, tanto più che anche il sostituto del CPG era un esperto esterno (direttore dei lavori).

362 Proposta di progetto del 17 dic. 2009 per il progetto generale INSIEME, pag. 27.
363 Direzione del progetto sviluppo di applicazioni, architettura, costruzione, concezione, Project Management Office (PMO), sviluppo di sistemi e test.

3.6.5.3 Analisi dei contratti di prestazioni di servizi INSIEME

Le CdF e le CdG hanno analizzato nel dettaglio gli oltre 300 contratti di prestazioni di servizi degli anni 2008–2012 con un volume contrattuale complessivo di 55,9 milioni di franchi e ne hanno tratto le seguenti informazioni:

- i criteri per il ricorso a esperti esterni non sono stati sufficientemente rispettati. In appena un terzo dei contratti si menzionava il profilo degli esperti;
- l'indennità oraria media di oltre 220 franchi su tutti i contratti, vale a dire su tutti i possibili ruoli degli esperti, è eccessiva per le CdF e le CdG. Con rispettivamente 180 e 195 franchi, l'indennità oraria massima dell'UFIT e dell'AG dalla sua offerta OMC 2005 erano nettamente inferiori;
- le CdF e le CdG giudicano eccessiva l'indennità oraria media di 320 franchi del fornitore con il maggiore volume contrattuale di 12 milioni di franchi nel lasso di tempo 2009–2012. Le competenze insufficienti del CPG e dell'OBP negli acquisti pubblici hanno consentito ai fornitori di esigere liberamente le loro elevate indennità orarie, il che ha causato alla Confederazione costi supplementari per milioni;
- non è stata possibile per le CdF e le CdG una verifica della conformità dei mandati peritali con gli effettivi requisiti dell'AFC. Oltre il 95 per cento di questi mandati erano contratti di personale a prestito che né avevano alcun riferimento con un progetto di INSIEME né contenevano un risultato di fornitura concreto.

Raccomandazione 3: direzione di progetto

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché i progetti specifici e i progetti di sviluppo dell'organizzazione siano diretti da collaboratori dell'Amministrazione federale e che le conoscenze in ambito di direzione di progetti nell'Amministrazione federale siano rafforzate. La pressione esercitata sui crediti per il personale non deve portare a un'imputazione di tali funzioni direttive sui crediti per beni e servizi.

3.7 Acquisti pubblici

3.7.1 Formulazione delle domande in conformità con la strategia d'inchiesta

Nell'ambito delle deliberazioni sulla loro strategia d'inchiesta inerente a INSIEME, il 24 aprile 2013 le CdF e le CdG hanno deciso di non occuparsi più delle questioni relative agli acquisti presso imprese esterne (oggetto, data, acquirente, fornitore e procedura d'acquisto). A questa domanda è stato in parte già risposto nel rapporto sull'inchiesta amministrativa del DFF, pubblicato nel giugno 2012[364]. Nell'ambito dell'inchiesta penale del Ministero pubblico della Confederazione è inoltre in corso

364 Cfr. n. 3.7.3.1.

un riesame dettagliato degli acquisti pubblici nel caso di INSIEME[365]. Per contro, le CdF e le CdG hanno convenuto di far luce sul ruolo dell'UFCL[366] nonché sul modo in cui il Dipartimento ha coordinato i lavori svolti dagli uffici interessati[367].

Il GLI ha poi invitato il Consiglio federale a presentargli un rapporto sui suoi attuali lavori riguardanti le clausole d'eccezione previste dal diritto in materia di acquisti pubblici, sull'eventuale applicazione più flessibile delle vigenti norme dell'OMC e sulle misure adottate per promuovere le competenze in materia di acquisti pubblici. Il Consiglio federale doveva mostrare quali risultati sono già stati raggiunti e in che misura essi erano conformi alle aspettative. Il GLI si è quindi interessato agli ulteriori passi previsti in base ai risultati già esistenti.

Il rapporto del Consiglio federale di novembre 2013 conteneva in primo luogo una descrizione degli strumenti a disposizione nel settore degli acquisti pubblici. Non è stato risposto alle domande sui risultati concreti, sulle misure per una flessibilizzazione degli acquisti pubblici e sulla loro conformità alle aspettative. Il Consiglio federale ha fatto sapere al GLI che era ancora troppo presto per dichiarazioni vincolanti sulle ripercussioni delle misure adottate negli acquisti pubblici, ma che le prime esperienze maturate erano positive[368].

3.7.2 Basi giuridiche

All'inizio del 1996 è entrato in vigore per la Svizzera l'«Accordo sugli appalti pubblici»[369], che costituisce la cornice giuridica entro la quale la Svizzera può disciplinare il settore degli acquisti pubblici. A livello nazionale, le disposizioni centrali sono sancite nella LAPub[370], nella OAPub[371] e – da fine 2006 – nell'Org-OAPub[372]. L'Org-OAPub è stata riveduta all'inizio del 2013. Oltre alle disposizioni per l'intera Amministrazione federale, nel marzo 2013 per le unità amministrative e i collaboratori del DFF è stata adottata la Direttiva sugli acquisti pubblici[373].

3.7.3 Infrazioni contro il diritto in materia di appalti pubblici nel caso di INSIEME

3.7.3.1 Inchiesta amministrativa del DFF del giugno 2012

Seguendo la raccomandazione del CDF[374], nel gennaio 2012 la responsabile del DFF (dal 2010) ha ordinato un'inchiesta amministrativa sulle questioni inerenti al diritto in materia di acquisti pubblici connesse con l'aggiudicazione di mandati di

365 Cfr. n. 3.7.3.2.
366 Cfr. n. 3.7.4.
367 Cfr. n. 4.4.3.5.
368 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 4.
369 Accordo del 1° gen. 1996 sugli appalti pubblici (RS **0.632.231.422**).
370 Legge federale sugli acquisti pubblici (RS **172.056.1**).
371 Ordinanza sugli acquisti pubblici (RS **172.056.11**).
372 Ordinanza del 22 nov. 2006 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (RU **2006** 5613) e del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
373 Direttiva sugli acquisti pubblici del DFF, rispettivamente del 1° apr. e del 2 dic. 2013 (versione rielaborata).
374 Rapporto del CDF di gen. 2012, pag. 18.

prestazioni di servizi per INSIEME. Dell'inchiesta sono stati incaricati il segretario generale del DFF e il capo Servizio giuridico del DFF. L'inchiesta amministrativa del DFF intendeva chiarire se in seno all'AFC esistevano processi di acquisizione che assicuravano l'adempimento delle disposizioni legali, se al momento di aggiudicare il mandato sono state rispettate le direttive del diritto in materia di acquisti pubblici e chi era responsabile per eventuali infrazioni contro le norme di aggiudicazione[375]. Nell'ambito dell'inchiesta sono stati esaminati singoli contratti sulla base dei quali si è dedotta la situazione generale[376].

La SG DFF è giunta alla conclusione che gli acquisti sono stati gestiti sistematicamente e intenzionalmente in modo illegale, ossia contravvenendo al diritto in materia di acquisti pubblici della Confederazione e alle norme dell'OMC. Sono state segnatamente accertate le seguenti infrazioni: suddivisione intenzionale di mandati collegati in singoli contratti situati sotto il valore soglia, aggiudicazione di contratti che superavano il valore soglia mediante trattativa privata senza che vi fosse una fattispecie d'eccezione, rispetto solo parziale di processi e competenze esistenti. Inoltre, sono state riscontrate strane strutture contrattuali con ditte fornitrici, a causa delle quali è stata sporta una denuncia penale presso il Ministero pubblico della Confederazione[377]. Le persone incaricate dell'inchiesta hanno considerato gravi le infrazioni, poiché sono proseguite dopo numerosi e inequivocabili avvertimenti della direzione del Dipartimento, i volumi dei mandati sono stati eccezionalmente elevati, si è speso molto per dissimulare l'aggiramento delle norme in materia di acquisti pubblici ed è stato così creato un ambiente che ha favorito una gestione poco accurata dei mezzi finanziari della Confederazione e ha promosso per lo meno un clima soggetto alla corruzione[378].

Il rapporto d'inchiesta menzionava, fra l'altro, le seguenti ragioni per cui sono state commesse le infrazioni alle disposizioni del diritto in materia di acquisti pubblici:[379] il direttore dell'AFC, il capo dell'OBP e il CPG (2007–2011) erano poco sensibili all'importanza del rispetto delle norme del diritto in materia di acquisti pubblici; direttore dell'AFC era poco consapevole dell'importanza di processi, competenze e meccanismi di controllo chiari; le norme del diritto in materia di acquisti pubblici sono state viste come un rischio per INSIEME e non percepite come direttive indiscutibili da includere nella pianificazione dei processi; nell'AFC non c'era il know-how in materia di acquisti pubblici e non è stato neanche acquisito esternamente; processi e competenze poco chiari e inadeguati hanno fatto sì che le persone coinvolte fossero eccessivamente sollecitate.

Conformemente all'inchiesta amministrativa, la decisione di violare le disposizioni del diritto in materia di acquisti pubblici è stata adottata dal direttore dell'AFC, il quale ne deve rispondere. Le infrazioni possono perciò essere imputate solamente in parte al capo dell'OBP e all'ex CPG[380]. Parimenti, la responsabilità di creare un ambiente di controllo idoneo incombeva in primo luogo al direttore dell'AFC. Considerati i reali rapporti di forza, ai rimanenti membri della direzione, al CoPG e

375 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pag. 4.
376 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 24 (segretario generale del DFF dal 2010).
377 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pagg. 22–23.
378 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pag. 24.
379 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pagg. 24–25.
380 Nel rapporto sull'inchiesta amministrativa del DFF, a tal proposito si rinvia al procedimento penale avviato che verificherà se il capo dell'OBP ha eventualmente abusato del vuoto di controllo che è venuto a crearsi per favorire imprese a lui vicino.

all'attuale CPG è difficilmente imputabile una responsabilità per le irregolarità, se non in esigua misura.

In base ai risultati dell'inchiesta amministrativa del DFF è stato licenziato il direttore dell'AFC ed è stata sporta denuncia penale[381] presso il Ministero pubblico della Confederazione contro il capo dell'OBP e contro ignoti.

3.7.3.2 Procedimento penale in corso del Ministero pubblico della Confederazione

Nel maggio 2012 il Ministero pubblico della Confederazione ha aperto un procedimento nei confronti del capo dell'Organizzazione dei beneficiari di prestazioni (OBP) dell'AFC e contro ignoti; al momento della pubblicazione del presente rapporto tale procedimento penale non era ancora concluso. Vale pertanto la presunzione di innocenza.

3.7.3.3 Rapporto del Consiglio federale del febbraio 2013

Nel rapporto del Consiglio federale su INSIEME del febbraio 2013 è stata sollevata di continuo la questione degli acquisti pubblici. Il Consiglio federale si è basato a tal proposito in primo luogo sui rapporti redatti dal vicedirettore dell'AFC (dal 2008) e dal CPG (2011–2012), per cui vi si fa direttamente riferimento.

Secondo le dichiarazioni del vicedirettore dell'AFC (dal 2008), nella fase di rilancio è stata discussa la questione del bando di concorso OMC per il ricorso a terzi e si è fatto capo all'UFCL per chiarire la procedura[382]. Nell'aggiudicazione di mandati o nelle assunzioni di personale sono stati di continuo proposti, ma non attuati, passi verso una procedura conforme alle regole dell'OMC: per mantenere in vita il progetto, avrebbero dovuto essere impiegate a tale scopo tutte le capacità gestionali[383]. A inizio 2009, la direzione aveva inoltre deciso di non indire bandi di concorso OMC per contratti di prestazioni di servizi sulla base di assunzioni di esperti o di personale. Vi era un altro ostacolo alla regolarizzazione delle procedure alle regole dell'OMC: non esistevano né una pianificazione uniforme né la stima esatta del volume degli oggetti da fornire e della pianificazione complessiva[384].

Dopo che nel febbraio 2011 il CPG è stato sollevato dal suo incarico, si è messo mano ai lavori (che in parte sono anche stati attuati, ma per vari motivi non sono stati portati a termine) volti a istituire una procedura per acquisti conformi alle regole dell'OMC. Per via delle misure avviate a seguito del rapporto del SQS[385], inizialmente non è stato chiaro quale fosse il fabbisogno concreto di persone esterne.

381 Denuncia penale del DFF dell'11 mag. 2012 nei confronti del capo dell'OBP e nei confronti di ignoti per sospetta infrazione contro gli art. 314, 322ter e 322^{quater} del Codice penale svizzero (CP; RS **311.0**) e l'art. 39 cpv. 1 e 2 della legge federale del 6 ott. 1989 sul collocamento e il personale a prestito (legge sul collocamento, LC; RS **823.11**); già il 25 gen. 2012 il CDF ha presentato denuncia penale contro ignoti presso il Ministero pubblico della Confederazione, cfr. n. 6.4.5.

382 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 8.

383 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 12.

384 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 14.

385 Rapporto di audit SQS del 17 nov. 2010.

Dopo che il CPG è stato sollevato dal suo incarico, si è visto che i bandi di concorso OMC cui si è proceduto non potevano più essere utilizzati, poiché partivano da un'organizzazione di progetto molto sovradimensionata e fino all'inizio dell'estate 2011 non era stato stabilito su quale base tecnologica andasse ulteriormente sviluppato il progetto. L'AFC ha continuato a lavorare con il tipo di aggiudicazione praticato fino ad allora affinché il progetto potesse essere portato avanti[386].

Secondo il CPG (2011–2012), dopo la sua entrata in servizio nell'ottobre 2011 l'aggiudicazione di mandati a esterni è stata completamente rielaborata e un nuovo processo di acquisizione è stato adottato in seno a INSIEME[387]. Da giugno 2012 si è proceduto a tutti gli acquisti esterni in collaborazione con l'UFCL esclusivamente attraverso il neocostituito servizio d'acquisto dell'AFC. Tutti i nuovi contratti sono stati esaminati e firmati dall'UFCL. I contratti scaduti che non sono stati stipulati in conformità con le regole dell'OMC attraverso l'AFC, non sono più stati prorogati. Le risorse sono così state acquisite attraverso esistenti contratti OMC dell'UFIT o dell'AFC;[388] sono tuttavia rimasti ancora contratti di persone chiave per le quali non è stato possibile trovare alcuna soluzione[389]. Anche se nel corso del 2012 sono stati effettuati in conformità con le regole dell'OMC, gli acquisti non hanno però potuto tenere il passo con il progetto e questo ha immancabilmente causato ritardi[390].

3.7.3.4 Valutazione espressa dal Consiglio federale

Il rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013 non conteneva una valutazione autonoma del Consiglio federale riguardo alle infrazioni alle disposizioni del diritto in materia di acquisti pubblici nell'ambito di INSIEME. Gli insegnamenti tratti dal Consiglio federale riguardanti gli acquisti pubblici vengono tematizzati nel numero 3.6.2.4.

3.7.3.5 Valutazione espressa dalle CdF e dalle CdG

Le CdF e le CdG non sono in grado di ponderare la valutazione espressa dal Consiglio federale sulla base delle informazioni ricevute da quest'ultimo.

386 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pagg. 17–18.
387 Rapporto dell'AFC (CPG 2011–2012) del 25 gen. 2013, parte 3, pag. 8.
388 Rapporto dell'AFC (CPG 2011–2012) del 25 gen. 2013, parte 3, pag. 8.
389 Rapporto dell'AFC (CPG 2011–2012) del 25 gen. 2013, parte 3, pag. 6.
390 Rapporto dell'AFC (CPG 2011–2012) del 25 gen. 2013, parte 3, pag. 8.

3.7.4 Ruolo dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)

3.7.4.1 L'UFCL quale servizio centrale d'acquisto

Nel periodo di durata di INSIEME, il ruolo dell'UFCL è stato definito come segue.

L'UFCL acquista beni e servizi affini nell'ambito di mezzi informatici e di telecomunicazione[391]. Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, dell'Org-OAPub è stata precisata la funzione dell'UFCL: è stato designato esplicitamente quale servizio centrale d'acquisto per l'acquisto di prestazioni di servizi informatici[392].

I servizi centrali d'acquisto[393] sono responsabili della gestione strategica e operativa degli acquisti;[394] in particolare si adoperano per competenze e processi chiari e trasparenti e un adeguato sistema di controllo interno nello svolgimento di acquisti[395]. Dall'agosto 2010 è inoltre in vigore la disposizione che nel settore degli acquisti pubblici l'UFCL adempie compiti di controllo e mette a disposizione gli strumenti necessari a tal fine[396].

L'UFCL può delegare l'acquisto di prestazioni di servizi del TIC che sta nel suo ambito di competenze a singole unità amministrative[397]. Con l'entrata in vigore, a inizio 2007, dell'Org-OAPub del 22 novembre 2006 una simile delega della competenza di acquisto è ammessa soltanto per acquisti di prestazioni di servizi del TIC che non raggiungono il valore soglia determinante per un bando di concorso pubblico[398]. La delega è consentita purché il servizio al quale viene delegata la competenza di acquisto (delegato) disponga delle pertinenti conoscenze specialistiche[399] e si tratti di un acquisto speciale[400/401]. La delega va revocata se i suoi presupposti non

391 Art. 18 cpv. 2 dell'ordinanza del 14 dic. 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RU **1999** 1167).

392 Art. 8 cpv. 1 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) e art. 9 (in part. all.) e art. 14 cpv. 2 e 3 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).

393 Servizio centrale d'acquisto: «un'unità organizzativa centrale che acquista beni e prestazioni di servizi di cui l'Amministrazione federale necessita per l'adempimento dei suoi compiti» (art. 2 lett. a Org-OAPub del 22 nov. 2006 [RU **2006** 5613] e art. 3 lett. a OOAPub del 24 ott. 2012 [RS **172.056.15**]).

394 Art. 6 art. Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613); statuito ora all'art. 11 cpv. 1 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**). L'Org-OAPub definisce i servizi centrali d'acquisto: l'UFCL, il gruppo Armasuisse, la Centrale viaggi della Confederazione (CVC) e, dal 2013, l'Ufficio federale delle strade (USTRA) (art. 3 cpv. 2 Org-OAPub del 22 dic. 2006 [RU **2006** 5613] e art. 9 OOAPub del 24 ott. 2012 [RS **172.056.15**]).

395 Concerne soltanto i testi tedesco e francese [art. 6 cpv. 2 lett. d Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) poi art. 11 cpv. 2 lett. d OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**), i termini «angemessen»/«approprié» sono stati sostituiti rispettivamente da «adäquates»/«adéquat».

396 L'art. 31 cpv. 4 OILC (RS **172.010.21**) è in vigore dal 1° ago. 2010 (RU **2010** 3175).

397 Art. 13–15 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**); art. 7–8 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613); art. 20 cpv. 3 OILC del 14 dic. 1998 (RU **1999** 1167).

398 Art. 8 cpv. 4 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) e art. 14 cpv. 3 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).

399 Art. 7 cpv. 1 lett. b Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) e art. 13 cpv. 2 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).

400 Un bene o una prestazione di servizi per cui non sussiste potenzialmente lo stesso bisogno in più unità amministrative (art. 14 cpv. 1 OOAPub del 24 ott. 2012; RS **172.056.15**).

401 Art. 7 cpv. 1 lett. a Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) e art. 14 cpv. 1 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).

sono più adempiuti[402]. L'Org-OAPub del 22 novembre 2006 sanciva una delega della competenza di acquisto limitata nel tempo[403].

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2013, dell'OOAPub del 24 ottobre 2012 sottoposta a revisione totale, si distingue tra delega temporanea[404] e delega duratura[405/406]. Il servizio centrale d'acquisto può ora trasferire, non soltanto temporaneamente, bensì anche durevolmente a un servizio richiedente l'acquisto di determinati beni o prestazioni di servizi di cui all'allegato[407], a condizione che un acquisto centrale non sia opportuno. La Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) decide in merito a questa delega[408]. Se il servizio centrale d'acquisto o il servizio richiedente non è d'accordo con la decisione della CA, la SG DFF decide in via definitiva[409].

Nell'Org-OAPub in vigore dal 1° gennaio 2013 viene inoltre stabilito che il delegato informi il servizio centrale d'acquisto sugli acquisti effettuati (in virtù della delega)[410]. Il servizio centrale d'acquisto verifica il rispetto delle direttive legali[411]. Se il delegato non rispetta il diritto in materia di acquisti pubblici, la delega va revocata[412].

L'OOAPub del 24 ottobre 2012 sancisce che i servizi centrali d'acquisto adottano misure adeguate[413] per un efficiente controllo degli acquisti e le coordinano con i servizi richiedenti[414]. I servizi centrali d'acquisto allestiscono valutazioni consolidate sulla base dei dati rilevati da essi e dai servizi richiedenti e li trasmettono all'UFCL[415]. Quest'ultimo è responsabile dell'allestimento, della valutazione e del coordinamento dei risultati del controllo degli acquisti[416].

I dipartimenti e la Cancelleria federale vigilano sull'esecuzione del diritto in materia di acquisti pubblici nel loro ambito di competenza; a tale scopo, lavorano assieme ai servizi centrali d'acquisto e ai servizi di coordinamento[417].

L'UFCL non ha delegato all'AFC la competenza per gli acquisti di prestazioni informatiche[418]. Una delega della competenza per acquisti di prestazioni informatiche è

402 Art. 7 cpv. 4 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613). A inizio 2013, alla disposizione è stato aggiunto: «[…] o non venga rispettato il diritto in materia di acquisti pubblici» (art. 13 cpv. 6 OOAPub del 24 ott. 2012 [RS **172.056.15**]).
403 Art. 7 cpv. 2 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613); art. 14 cpv. 3 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
404 Art. 13 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
405 Art. 14 OOAPub (RS **172.056.15**).
406 Art. 14 cpv. 3 OOAPub (RS **172.056.15**).
407 Quindi anche prestazioni di servizi informatici e personale a prestito nel settore TIC.
408 Art. 14 cpv. 1 OOAPub (RS **172.056.15**).
409 Art. 14 cpv. 3 OOAPub (RS **172.056.15**).
410 Art. 13 cpv. 4 OOAPub (RS **172.056.15**).
411 Art. 13 cpv. 5 OOAPub (RS **172.056.15**).
412 Art. 13 cpv. 6 OOAPub (RS **172.056.15**).
413 In particolare l'esercizio di un sistema di gestione dei contratti standardizzato; la gestione della statistica dei pagamenti degli acquisti; il monitoraggio degli acquisti sostenibili della Confederazione (art. 12 cpv. 1 lett. a–c Org-VöB).
414 Art. 12 cpv. 1–2 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
415 Art. 12 cpv. 3 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
416 Rapporto esplicativo sulla revisione totale dell'OOAPub del 24 ott. 2012, pag. 5.
417 Art. 29 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) e art. 38 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
418 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 15 (capo Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione 2010–2013); inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pag. 12.

stata chiesta a metà 2012 dall'UFCL,[419] ma evidentemente questa richiesta non è stata autorizzata. Il Consiglio federale ha infatti menzionato nel suo rapporto del novembre 2013 che al momento l'AFC non dispone di alcuna delega per acquisti di prestazioni informatiche, per cui tutti gli acquisti superiori a 5000 franchi vengono esaminati e approvati dall'UFCL[420].

Secondo il direttore dell'UFCL (dal 1999), diversamente dall'UFIT l'AFC non ha usufruito dei servizi dell'UFCL e ha indetto propri bandi di concorso[421]. Il servizio richiedente deve avere le conoscenze specialistiche e approntare il capitolato degli oneri, l'UFCL lo consiglia poi riguardo al bando di concorso e alla stipulazione del contratto[422]. Il direttore ha spiegato che la responsabilità dell'UFCL consisteva nel verificare la regolarità e la legalità di un bando di concorso; non era compito dell'UFCL curare ogni progetto[423].

Secondo il direttore dell'UFCL (dal 1999) l'UFCL non aveva né contatto con il CDF né conoscenza dei rapporti del CDF su INSIEME[424]. Fino al 2012 l'UFCL apparentemente non sapeva nulla delle infrazioni contro il diritto in materia di acquisti publbici nel caso di INSIEME. Nell'aprile 2012, nell'ambito del controllo generale sugli acquisti, l'UFCL ha trasmesso alla SG DFF un riassunto di aggiudicazioni mediante trattativa privata di mandati di esperti sopra il valore soglia dell'OMC. In virtù di ciò, l'UFCL ha ricevuto dalla SG DFF l'incarico di informare nel dettaglio circa quali acquisti hanno avuto luogo in seno all'AFC[425].

La segretaria generale del DFF (2007–2010) ha menzionato la valutazione sistematica degli acquisti da parte della SG DFF,[426] resa possibile dalla centralizzazione dei servizi di acquisto[427]. Fin dall'inizio, l'idea era stata di sviluppare un controllo degli acquisti strategico[428]. Secondo il segretario generale del DFF (dal 2010), la direzione del Dipartimento ha incaricato l'UFCL di progettare un controllo degli acquisti[429]. La responsabile del DFF (dal 2010) ha rinviato al controllo degli acquisti sotto la responsabilità dell'UFCL, operativo dal 1° gennaio 2013[430]. Nel rapporto del Consiglio federale del febbraio 2013 si legge quanto segue: «Ci si aspetta un ulteriore miglioramento delle condizioni generali dall'introduzione in corso del controllo degli acquisti da parte dell'UFCL. Il controllo degli acquisti darà al Consiglio federale e ai dipartimenti gli strumenti per riconoscere tempestivamente disfunzionamenti e gestire gli acquisti pubblici.»[431]. Sotto il profilo dell'alta vigilanza finanziaria, la DelFin accompagna da vari anni l'attuazione del controllo degli acquisti. In questo periodo ha rivolto diverse raccomandazioni al Consiglio federale

419 Verbale del CoPG del 3 lug. 2012, pag. 3.
420 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 27.
421 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 15 (direttore UFCL dal 1999).
422 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 19 (direttore UFCL dal 1999).
423 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 16 e 19 (direttore UFCL dal 1999).
424 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 17 (direttore UFCL dal 1999); cfr. n. 6.6.7.2.
425 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 17 (direttore UFCL dal 1999).
426 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 14, 18 e 25 (segretaria generale DFF 2007–2010).
427 Il 29 nov. 2006 il Consiglio federale ha approvato l'Org-OAPub, fissandone l'entrata in vigore per il 1° gen. 2007. Da essa è scaturito l'incarico di costituire due servizi centrali d'acquistopresso armasuisse e presso l'UFCL (rapporto finale della riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 del 20 dic. 2007, pag. 14).
428 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 25 (segretaria generale DFF 2007–2010).
429 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 27 (segretario generale DFF dal 2010).
430 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 8 (capo DFF dal 2010).
431 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 54.

con l'obiettivo di aumentare la trasparenza e la redditività degli acquisti della Confederazione[432].

Dall'abbandono di INSIEME sono stati anche presentati numerosi interventi parlamentari volti al miglioramento del controllo negli acquisti pubblici. Nella sessione estiva 2014 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto a netta maggioranza una mozione del medesimo tenore delle loro rispettive CdG[433] con la quale si chiede l'introduzione per inizio 2015 della gestione dei contratti elettronica[434] dell'Amministrazione federale. Basandosi su una raccomandazione della DelFin al Consiglio federale, un'altra mozione chiede di creare le basi giuridiche affinché tutti gli acquisti conformi alla LAPub con un volume contrattuale da 50 000 franchi in su almeno una volta l'anno vengano pubblicati in forma elettronicamente leggibile[435]. A fine aprile 2014 il Consiglio federale ha chiesto di accogliere la mozione[436]. Le raccomandazioni della DelFin e gli interventi parlamentari della CdG hanno quali obiettivi l'attuazione celere del controllo gestionale degli acquisti sovraordinato da parte del Consiglio federale e il rafforzamento della trasparenza e della redditività.

3.7.4.2 L'UFCL quale organo di consulenza

Inserito nell'UFCL, il Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP) sostiene i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti nell'acquisto dei beni e delle prestazioni di servizi[437]. Fra l'altro, il CCAP consiglia i servizi d'acquisto e i servizi richiedenti su questioni di diritto degli acquisti e dei contratti e li sostiene nell'ambito della pianificazione e della strutturazione, nonché del disbrigo amministrativo e formale dei bandi pubblici[438].

Il direttore dell'UFCL (dal 1999) ha descritto come segue al GLI il ruolo dell'UFCL: «L'UFCL è un'azienda di prestazioni di servizio e offre assistenza nell'acquisto. Non ha alcuna funzione di vigilanza.»[439] Se si fa capo alla consulenza

432 Rapporto annuale 2013 della DelFin alle CdF, n. 2.3.3: Procedura di aggiudicazione della Confederazione (FF **2014** 4791, in particolare pag. 4828); rapporto annuale 2012 della DelFin alle CdF, n. 2.3.3: Procedura di aggiudicazione della Confederazione (FF **2013** 8041, in particolare pag. 8071); rapporto annuale 2011 della DelFin alle CdF, n. 2.3.2: Aggiudicazione di commesse a esperti/Gestione dei contratti (FF **2012** 6251, in particolare pag. 6276); e rapporto annuale 2010 della DelFin alle CdF, n. 2.3.3: Gestione dei contratti (FF **2011** 3499, in particolare pag. 3524).

433 Mozione 14.3018 o 14.3289 «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'amministrazione federale», rispettivamente del 28 feb. e del 25 mar. 2014.

434 La gestione dei contratti è uno di tre elementi del controllo degli acquisti che si trova in fase di costruzione. Gli altri due elementi sono la «statistica dei pagamenti degli acquisti» e il «monitoraggio degli acquisti sostenibili»; cfr. art. 3 lett. d e art. 4–8 OOAPub (RS **172.056.15**).

435 Mozione 14.3045 «Trasparenza negli acquisti pubblici. Pubblicazione delle informazioni di base per tutti gli acquisti della Confederazione a partire da 50 000 franchi» del 5 mar. 2014.

436 Il 20 giu. 2014 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione quale Camera prioritaria, il Consiglio degli Stati non l'ha ancora esaminata.

437 Art. 27 cpv. 1 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**) e art. 19 cpv. 1 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613).

438 Art. 27 cpv. 2 lett. a–b OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**) e art. 19 cpv. 1 lett. a-b Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613).

439 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 12 (direttore UFCL dal 1999).

messa a disposizione dall'UFCL, ha poi spiegato, l'UFCL si impegna di conseguenza e la collaborazione con il servizio richiedente funziona. Se quest'ultimo non si avvale dei servizi dell'UFCL, la collaborazione non può funzionare[440]. In linea di massima spetta ai servizi richiedenti rivolgersi all'UFCL, poiché quest'ultimo non sa chi acquista cosa[441]. Secondo il direttore dell'UFCL (dal 1999) l'UFCL era coinvolto nel progetto INSIEME, «in quanto ha fatto capo alle nostre prestazioni di servizi»[442]. Dopo che a fine luglio il direttore dell'AFC (2000–2012) si era dimesso e l'AFC era stata diretta dal direttore *ad interim*, c'era stata un'ottima collaborazione[443].

Secondo la responsabile del DFF (dal 2010), l'UFCL è sempre disposto a fungere da sostegno e mette a disposizione le competenze necessarie, purché venga coinvolto in tempo (cosa che per INSIEME non è stato appunto avvenuta)[444]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) ritiene a sua volta che l'UFCL sia un prestatore di servizi e, di conseguenza, non abbia il compito di occuparsi proattivamente presso gli uffici degli acquisti pubblici[445]. Secondo il segretario generale del DFF, contrariamente a prima, oggi sussiste l'obbligo di avvalersi dei servizi di consulenza dell'UFCL qualora un ufficio non disponga del know-how necessario nel settore del bandi di concorso OMC[446].

3.7.4.3 Valutazione espressa dal Consiglio federale

Nel suo rapporto del 15 gennaio 2014[447], il Consiglio federale segnalava che la collaborazione e il coordinamento tra l'AFC e l'UFCL non era conforme alle direttive del diritto in materia di acquisti pubblici. Sebbene non vi fosse alcuna delega della competenza d'acquisto, l'AFC ha acquisito le risorse necessarie autonomamente e senza ricorso sistematico all'UFCL. I problemi insorti inerenti al diritto in materia di acquisti pubblici avrebbero potuto probabilmente essere evitati rispettando le norme di competenza.

3.7.4.4 Valutazione espressa dalle CdF e dalle CdG

Riguardo al ruolo dell'UFCL quale servizio centrale d'acquisto per prestazioni di servizio TIC le CdF e le CdG esprimono la valutazione seguente.

L'UFCL non ha potuto svolgere il proprio ruolo quale servizio centrale d'acquisto per prestazioni di servizio TIC per l'AFC. Quest'ultimo ha acquisito autonomamente le proprie prestazioni di servizio TIC senza delega della competenza d'acquisto e non ha fatto ricorso all'UFCL. Questa procedura contraddiceva le vigenti disposizioni legali.

440 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 15 (direttore UFCL dal 1999).
441 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 22 (direttore UFCL dal 1999).
442 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 11 (direttore UFCL dal 1999).
443 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 22 (direttore UFCL dal 1999).
444 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 15 (capo DFF dal 2010).
445 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 24 (segretario generale DFF dal 2010).
446 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 59 (segretario generale DFF dal 2010); cfr. n. 4.4.3.5.
447 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 3.

Fino al 2012 gli acquisti dell'AFC sono avvenuti senza che l'UFCL ne fosse a conoscenza. Poiché esso non ne è stato informato né dal Dipartimento, né dall'UFIT o dal CDF, è da supporre che tra le unità amministrative coinvolte nel progetto INSIEME non vi sia stato uno scambio in tal senso. Ad esempio, già nel 2008 il CDF deplorava che l'AFC aveva acquisito illegalmente prestazioni di servizi informatici, ma non l'aveva segnalato all'UFCL[448]. Rimane altresì da capire se nell'ambito della sua funzione di vigilanza il Dipartimento non avrebbe dovuto sapere da solo e già molto prima che l'AFC effettuava acquisti, nonostante le mancasse la delega della competenza d'acquisto. Già solamente il fatto che l'AFC acquisisse autonomamente prestazioni di servizi informatici era illegittimo. Il Dipartimento avrebbe quindi semplicemente dovuto controllare *se* (e non *come*) l'AFC aveva acquisito prestazioni di servizio TIC.

Occorre poi chiedersi se l'UFIT – che secondo le sue indicazioni[449] si considerava acquirente di risorse e non fornitore di prestazioni conformemente a NOVE-IT – avrebbe effettivamente potuto avere l'autorizzazione per acquisire prestazioni di servizio TIC per l'AFC. L'UFIT disponeva nella fattispecie di una delega della competenza d'acquisto[450]. Se sia l'UFCL (quale servizio centrale d'acquisto per prestazioni di servizio TIC), sia l'UFIT (senza prendere in considerazione il ruolo di fornitore di prestazioni attribuitogli conformemente a NOVE-IT) fossero effettivamente stati autorizzati ad acquisire prestazioni di servizio per l'AFC, il modello della delega della competenza d'acquisto andrebbe messo in dubbio nel suo insieme. Una volta ancora competenze poco chiare hanno fatto sì che non sono state riconosciute irregolarità e che nessun attore si è sentito in dovere di reagire.

Nel periodo di durata di INSIEME, l'UFCL ha agito in maniera conforme al diritto. Riguardo alle infrazioni contro il diritto sugli acquisti pubblici, non era coinvolto nel flusso di informazioni. Secondo le Commissioni di alta vigilanza, occorre tuttavia chiedersi se, nell'ambito dell'ulteriore svolgimento del progetto, all'UFCL non avrebbe dovuto risultare evidente che l'AFC effettuava acquisti autonomi, tanto più poiché durante le trattative contrattuali con l'Unisys l'UFCL ricopriva un ruolo importante e sarebbe stato ovvio un interesse per l'ulteriore svolgimento di INSIEME. Le CdF e le CdG ritengono perciò che l'UFCL avrebbe dovuto assumere un ruolo più attivo nel progetto INSIEME. Tuttavia, in particolare il Dipartimento, nell'ambito dell'esercizio della sua funzione di vigilanza, avrebbe avuto l'obbligo di contattare tempestivamente l'UFCL e di metterlo al corrente delle infrazioni contro il diritto in materia di acquisti pubblici nel caso di INSIEME.

La comprensione del ruolo dell'UFCL che sia il direttore dell'UFCL (dal 1999), sia la responsabile del DFF (dal 2010) e il segretario generale del DFF (dal 2010) hanno espresso al GLI era formalmente giusta per la durata del progetto. Le CdF e le CdG ritengono che, nella sua funzione di servizio centrale d'acquisto, l'UFCL debba adoperarsi per il rispetto delle direttive legali nel suo ambito di competenze, a prescindere che acquisti esso stesso o vi sia una delega. Nel caso di una delega della competenza d'acquisto, i servizi centrali d'acquisto non sono esentati in alcun modo dall'assicurare che gli acquisti avvengano in maniera efficiente, legittima e durevole. I servizi centrali d'acquisto possono assumere la propria responsabilità riguardo alla

448 Sul flusso di informazioni tra il CDF e l'UFCL, cfr. n. 6.6.7.2.
449 Cfr. n. 3.5.4.2.
450 Rapporto del CDF di ott. 2011: progetto trasversale Riorganizzazione dei servizi di acquisto, pag. 28.

conformità al diritto negli acquisti pubblici solamente se, nel loro ambito di competenza, o effettuano loro stessi gli acquisti, oppure vengono messi a conoscenza dal delegato su tutti gli acquisti. Con la revisione totale dell'Org-OAPub (la riveduta Org-OAPub è in vigore da inizio 2013), la definizione dei ruoli è stata ora sancita a livello normativo.

Solamente nel caso di una prassi restrittiva dei servizi centrali d'acquisto riguardo alla delega della competenza d'acquisto possono essere utilizzate sinergie ed effetti scalari e semplificati e uniformati i processi d'acquisto. Un'applicazione estensiva della delega della competenza d'acquisto dei servizi centrali d'acquisto al servizio richiedente o ad altri servizi dell'Amministrazione federale comprometterebbe la centralizzazione dei servizi di acquisto perseguita nell'ambito della riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007.

I servizi richiedenti, da parte loro, sono tenuti a definire in modo chiaro i requisiti. Un'unità del servizio richiedente – ad esempio il «Coordinamento degli acquisti» nell'AFC – costituisce l'interfaccia tra le conoscenze specialistiche e le conoscenze in materia di acquisti ed è il punto di contatto per il servizio centrale d'acquisto competente. Con l'ausilio del CCAP, l'unità in questione elabora la documentazione per gli acquisti, procede all'esame materiale e trasmette per approvazione al servizio centrale d'acquisto competente le proposte di acquisto o esegue essa stessa gli acquisti qualora vi sia autorizzata.

Raccomandazione 4:
controllo della conformità con il diritto da parte dei servizi centrali di acquisto (capitolo 3.7.4.4)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire che i servizi centrali di acquisto assolvano i loro compiti di controllo per quanto concerne il rispetto delle disposizioni giuridiche sugli acquisti pubblici e applichino in maniera restrittiva la delega della competenza in materia di acquisti riguardanti le prestazioni informatiche.

Riguardo al ruolo dell'UFCL quale organo di consulenza, le CdF e le CdG constatano che l'AFC si è avvalsa dei servizi di consulenza dell'UFCL nell'ambito del bando di concorso e delle successive trattative contrattuali con l'Unisys, tuttavia l'UFCL fino a poco prima dell'abbandono del progetto è stato confrontato con INSIEME soltanto ancora marginalmente. Le CdF e le CdG ritengono che l'AFC avrebbe dovuto avvalersi maggiormente dei suddetti servizi dell'UFCL.

3.7.5 Chiarimenti del Consiglio federale nell'ambito degli acquisti pubblici

3.7.5.1 Flessibilizzazione della procedura d'acquisto

Il GLI ha invitato il Consiglio federale a presentargli un rapporto sui suoi attuali lavori riguardanti le clausole d'eccezione del diritto in materia di acquisti pubblici, sulla sua verifica corrente di un'applicazione più flessibile delle vigenti norme dell'OMC e sulle misure adottate per promuovere le competenze in materia di acquisti pubblici.

Riguardo alla flessibilizzazione della procedura d'acquisto, nel suo rapporto del novembre 2013[451] il Consiglio federale ha menzionato diversi approcci che sono descritti qui di seguito.

Nell'ambito della revisione dell'OAPub nel 2010 è stato introdotto il «Dialogo»[452] che consente alle parti di discutere, in un processo iterativo, soluzioni o modi di procedere. Secondo il Consiglio federale, con questo strumento è stato già possibile fare buone esperienze nelle prime procedure.

Il Consiglio federale ha inoltre rinviato all'impiego di «opzioni» che consentono un adeguamento più rapido alle condizioni generali in mutamento. In questo modo si offre anche l'opportunità di chiudere più in fretta una collaborazione senza strascichi. Nelle prime procedure sono stati applicati «modelli agili».

Riguardo alla verifica delle clausole d'eccezione previste dal diritto in materia di acquisti pubblici il Consiglio federale ha rammentato nel suo rapporto che, nell'ambito della revisione dell'OAPub del agosto 2010, la regolamentazione delle clausole d'eccezione per l'aggiudicazione mediante trattativa privata di determinati acquisti successivi[453] è stata allentata – questa possibilità dovrebbe essere iscritta nella legge, nell'ambito della revisione della LAPub – e che è stata introdotta la possibilità di ridurre i termini[454]. Non è vi invece stato un allentamento in materia di un'aggiudicazione mediante trattativa privata per motivi di urgenza.

Entrato in vigore per la Svizzera all'inizio del 1996, l'Accordo sugli appalti pubblici è stato riveduto a inizio 2013; secondo il Consiglio federale tale Accordo apre nuove possibilità per flessibilizzare la procedura d'acquisto. Attualmente un gruppo di lavoro si occupa della trasposizione del riveduto accordo dell'OMC nel diritto nazionale. Presumibilmente entro fine 2014 andrà in consultazione un primo disegno di revisione della LAPub.

3.7.5.2 Promozione delle competenze d'acquisto

Nel suo rapporto del novembre 2013[455] il Consiglio federale ha ricordato che nelle organizzazioni di progetto dovrebbero essere disponibili sin dall'inizio la competenza di gestione del progetto, la competenza specialistica nonché la competenza nell'ambito del diritto in materia di acquisti pubblici e commerciale. Ogni servizio richiedente dovrebbe disporre di collaboratori qualificati nel settore degli acquisti pubblici. In questo contesto, il Consiglio federale ha rinviato alle formazioni strutturate per moduli dell'UFCL o del CCAP disponibili gratuitamente per l'intera Amministrazione federale. Se nell'allestire il capitolato degli oneri insorgono dubbi riguardo al fatto che la soluzione auspicata sia effettivamente la migliore possibile e lasci aperte abbastanza possibilità alle opportunità di mercato innovative, occorre procedere a un'analisi di mercato.

Considerate la dimensione finanziaria nonché la sensibilità politica e mediatica di acquisti complessi, per il Consiglio federale sono particolarmente significativi il sostegno e l'implicazione dei quadri superiori.

451 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pagg. 18–19.
452 Art. 26*a* OAPub (RS **172.056.11**).
453 Art. 36 cpv. 2 lett. d OAPub (RS **172.056.11**), disposizione in vigore dal 1° ago. 2010.
454 Art. 19*a* OAPub (RS **172.056.11**), disposizione in vigore dal 1° ago. 2010.
455 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 19–20.

Nei dipartimenti si dovrebbe continuare a elaborare e ad attuare guide specifiche in materia di acquisti pubblici che disciplinano processi e competenze nonché strumenti ausiliari a livello operativo. Nel 2013 la SG DFF ha posto in vigore una direttiva sugli acquisti pubblici nel DFF[456].

3.7.5.3 Valutazione espressa dalle CdF e dalle CdG

Le Commissioni di alta vigilanza prendono atto delle misure avviate nel settore della flessibilizzazione della procedura d'acquisto e della promozione delle competenze d'acquisto. Non era oggetto della presente inchiesta esprimere una valutazione in merito, che non sarebbe neanche stato possibile sulla scorta delle informazioni ricevute. Gli organi di alta vigilanza si informeranno sullo sviluppo in tal senso ed esprimeranno il proprio parere a tempo debito.

3.8 Bilancio intermedio sul progetto INSIEME

Fondandosi sulle constatazioni e sulle valutazioni nei precedenti numeri 3.2–3.7, le CdF e le CdG giungono al seguente bilancio intermedio.

Inosservanza delle norme giuridiche e delle direttive

Fino a un anno prima dell'abbandono del progetto INSIEME, avvenuto il 19 settembre 2012, le norme giuridiche vigenti e le direttive vincolanti dell'Amministrazione federale per la gestione e l'attuazione di progetti del TIC e per l'acquisto di beni e prestazioni di servizi sono state ignorate in modo quasi sistematico. Nonostante numerosi interventi degli organi di vigilanza, di controllo e di quelli gerarchicamente superiori nonché l'impiego di esperti esterni, per anni i responsabili non sono riusciti a correggere tali irregolarità. Le Commissioni di alta vigilanza condannano fermamente una simile inosservanza sistematica delle norme giuridiche e delle direttive.

Documentazione del progetto lacunosa

Nell'arco della maggior parte dello svolgimento del progetto la documentazione era incompleta e, come hanno potuto constatare le Commissioni di alta vigilanza, in uno stato alquanto problematico. Ciò è riconducibile al fatto che i responsabili del progetto non hanno applicato il metodo procedurale trasversale e sistematico HERMES, sebbene fosse chiaramente prescritto. A causa di questa eclatante lacuna le CdF e le CdG non hanno praticamente potuto procedere a una verifica consolidata e documentata né a una valutazione della maggior parte dei risultati dei progetti e dei progetti parziali. Laddove un giudizio è stato possibile almeno in parte, si è visto che i documenti esistenti non erano stati approvati, oppure non erano stati esaminati e muniti di data e firma dal rispettivo mandante. Per le Commissioni di alta vigilanza poco importa se il fatto di trascurare sistematicamente la documentazione del progetto e di gestire a piacimento la prescrizione di applicare HERMES è stato causato da mancanza di risorse, negligenza o competenze metodologiche lacunose. Le direttive

456 Direttiva sugli acquisti pubblici nel DFF, rispettivamente del 1° apr. e del 2 dic. 2013 (versione rielaborata).

sovraordinate vanno rispettate in ogni caso e senza restrizioni. Le CdF e le CdG giudicano grave la loro inosservanza, a prescindere dai motivi. Non da ultimo, una documentazione lacunosa causa inutilmente costi supplementari, soprattutto se la documentazione del progetto deve dapprima essere rielaborata con grande dispendio di tempo per l'assistenza e la manutenzione e un eventuale successivo sviluppo del sistema.

Attribuzione sbagliata di posti chiave

Delle persone chiave impiegate (mandanti di progetti e capi di progetti) la maggioranza non era pienamente consapevole del proprio ruolo e/o non ne era all'altezza. L'impiego di collaboratori senza esperienza nella gestione di grandi progetti, come per esempio il coordinatore del programma (2006–2007) o il capo del progetto generale INSIEME (2007–2011), ha causato difficoltà sempre maggiori nel corso degli anni al progetto INSIEME. Ciò ha contribuito in misura determinante al fatto che per finire INSIEME abbia dovuto essere abbandonato a spese dei contribuenti. Per le Commissioni di alta vigilanza è difficilmente comprensibile che i responsabili del progetto e il mandante abbiano atteso così a lungo per attibuire le posizioni chiave a persone qualificate.

Dipendenza da esperti esterni

A causa delle persone chiave interne insufficientemente qualificate, dal 2008 si è dovuto intensificare in misura sproporzionata l'impiego di esperti esterni. Ciò ha portato a una preoccupante dipendenza duratura dell'AFC da esperti esterni che ha contribuito in maniera considerevole all'aggiramento delle norme in materia di acquisti della Confederazione mediante «contratti a catena per prestazioni di servizio»[457]. I collaboratori del progetto interni (specialisti di ambiti specialistici dell'AFC) difficilmente disponevano delle necessarie capacità o possedevano competenze TIC insufficienti per fornire all'AFC prestazioni equivalenti a quelle di esperti (concetti, specificazioni ecc.). Complessivamente, dal 2008 al 2011 sono stati aggiudicati mediante trattativa privata ogni anno dozzine di contratti di prestazioni di servizio informatiche il cui valore si situava appena sotto il valore soglia dell'OMC e che spesso presentavano tariffe orarie notevolmente eccessive. Le CdF e le CdG condannano fermamente questa prassi di aggiudicazione illegale.

Collaborazione conflittuale tra AFC e BIT

Con la separazione delle TIC della Confederazione in organizzazioni di beneficiari di prestazioni e di fornitori di prestazioni (rapporti di mandanti e di mandatari) avvenuta nell'ambito di NOVE-IT, il Consiglio federale perseguiva, fra l'altro, l'obiettivo di conseguire risparmi nelle uscite TIC e nel personale TIC mediante la realizzazione di effetti sinergici. Tuttavia, l'attuazione del progetto di riorganizzazione ha portato nel contempo a una perdita di specialisti TIC, soprattutto da parte dei beneficiari di prestazioni. Con NOVE-IT non ci sono stati soltanto vincitori, bensì anche perdenti. Questo ha occasionato lotte di potere e resistenze che sono state pregiudizievoli per lo spirito di squadra in seno al DFF sotto il profilo della necessaria collaborazione tra gli organi federali coinvolti (AFC e UFIT). Questa situazione si è ripercossa negativamente sulla collaborazione costruttiva e orientata

457 Più contratti di prestazioni informatiche in serie per lo stesso compito che, complessivamemnte (sull'insieme di tutti i contratti), presentano un tetto di spesa nettamente superiore alla soglia OMC.

ai risultati tra i servizi della Confederazione coinvolti (AFC e UFIT), necessaria per una conclusione positiva di INSIEME. Un fattore di successo centrale per l'attuazione redditizia di progetti grandi e complessi come INSIEME è una collaborazione ben funzionante, in spirito paritario.

Responsabilità principale dell'AFC

Le CdF e le CdG giungono alla conclusione che l'AFC è la principale responsabile del fallimento di INSIEME.

Misure del Consiglio federale

Le CdF e le CdG condividono le conclusioni inserite dal Consiglio federale nel suo rapporto[458] e sostengono ampiamente le misure fondate su di esse. Dal Consiglio federale si aspettano che, nell'ambito della sua vigilanza, controlli e accompagni da vicino il processo di attuazione di queste misure e di verifica della loro efficacia, facendosi presentare almeno una volta l'anno un rapporto su tutte le misure adottate e sullo stato e sul successo della loro attuazione e informando le Commissioni di alta vigilanza sulle sue conclusioni.

Le CdF e le CdG constatano che, con le sue misure, il Consiglio federale si limita in primo luogo a misure concrete (ordinanze, metodi, strumenti, descrizioni dei ruoli, processi d'esame, gruppo di capiprogetto). Le Commissioni di alta vigilanza sono fermamente convinte che i fattori più astratti (aspetti culturali come p. es. la promozione della collaborazione intra- e interdipartimentale) siano almeno altrettanto importanti per la conclusione positiva di un progetto (cfr. n. 4.4.3.5, racc. 9).

4 Vigilanza e gestione a livello gerarchico

4.1 Introduzione

Nella strategia d'inchiesta delle CdF e delle CdG del 3 maggio 2013, riguardo all'UFIT i quesiti centrali sono: quali compiti sono stati assegnati ai vari livelli gerarchici nell'ambito della gestione del progetto e della vigilanza? Sono stati assolti dalle persone e dai livelli gerarchici previsti a tale scopo? Quali ruoli hanno svolto l'UFIT e l'UFCL nelle singole fasi progettuali? Come vanno valutati il coordinamento e la collaborazione tra i tre uffici del DFF AFC, UFIT e UFCL? Quale ruolo guida ha assunto la direzione del Dipartimento (capi e Segreteria generale)?

Basandosi su queste domande, le CdF e le CdG hanno deciso di chiarire e di valutare sistematicamente il ruolo della vigilanza a livello di direzione e di Dipartimento per il periodo 2007–2012 e avvicendamenti a livello di Dipartimento e di stato maggiore dal 2004. In più, hanno chiesto al Consiglio federale di riesaminare e di valutare la gestione del progetto e la vigilanza al di sotto del livello di direzione dal 2001 al 2012 e di presentare loro un rapporto scritto in merito[459]. Le CdF e le CdG hanno chiesto in particolare che il Consiglio federale esamini l'inizializzazione del progetto nel 2001 e il rilancio del progetto nel 2007, il coordinamento e la collaborazione tra l'AFC, l'UFIT e l'UFCL al di sotto del livello di direzione e le difficoltà nel flusso

458 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 52-53.
459 Lettera del GLI al Consiglio federale del 4 giu. 2013 e Lettera del GLI al Consiglio federale del 2 dic. 2013.

di informazioni (reporting, controlling). Inoltre, le CdF e le CdG hanno chiesto al Consiglio federale di mostrare la relazione tra gli errori commessi nella direzione del progetto e nella vigilanza e gli insegnamenti tratti.

Come precisato al numero 1.4.3, il rapporto del Consiglio federale era lacunoso. Una valutazione delle conclusioni di quest'ultimo da parte dell'alta vigilanza è possibile soltanto sulla base delle informazioni che le sono state messe a disposizione. Il Consiglio federale non si è occupato in modo più approfondito della direzione del progetto e della vigilanza al di sotto del livello di direzione nel periodo tra il 2001 e il 2006. A tal proposito, ha spiegato al GLI: «Per la prima fase progettuale fino al 2007, dai documenti non risulta in modo attendibile chi ha preso quali decisioni.»[460]. Di conseguenza, un giudizio in merito alle responsabilità è possibile solamente per la fase dopo il rilancio nel 2008[461]. Il Consiglio federale non ha né riesaminato né giudicato l'inizializzazione del progetto nel 2001[462], adducendo la motivazione che la documentazione era lacunosa[463]. Per finire, il Consiglio federale non ha affrontato approfonditamente né il coordinamento e la collaborazione tra l'AFC, l'UFIT e l'UFCL al di sotto del livello di direzione, né tutte le difficoltà nel flusso di informazioni.

4.2 Basi giuridiche

4.2.1 Vigilanza e gestione in generale

Le disposizioni principali riguardo alla vigilanza e alla gestione nella Confederazione sono sancite nella LOGA e nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)[464].

Conformemente alla LOGA, il Consiglio federale vigila costantemente e sistematicamente sull'Amministrazione federale[465]. Mediante la vigilanza, il Consiglio federale, i dipartimenti e la Cancelleria federale garantiscono l'adempimento dei compiti costituzionali e legali[466]. La vigilanza sull'Amministrazione federale centrale è globale[467] ed è retta dai principi dell'attività amministrativa[468] e della dire-

460 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 1
461 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 1
462 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013.
463 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 2.
464 OLOGA (RS **172.010.1**)
465 Art. 8 cpv. 3 LOGA (RS **172.010**).
466 Art. 24 cpv. 1 OLOGA (RS **172.010.1**).
467 Art. 24 cpv. 2 LOGA (RS **172.010**).
468 Art. 11 OLOGA (RS **172.010.1**): «L'Amministrazione federale opera nel quadro del diritto federale e degli obiettivi e priorità fissati dal Consiglio federale. Essa osserva in particolare i seguenti principi: a. riconosce tempestivamente il nuovo fabbisogno operativo e ne deduce obiettivi, strategie e provvedimenti; b. ordina le sue attività corrispondentemente all'importanza e all'urgenza; c. fornisce le sue prestazioni tenendo conto delle aspettative dei cittadini, in modo sostenibile, efficace e economico.»

zione dell'Amministrazione[469]. Il Consiglio federale e i capidipartimento definiscono gli obiettivi dell'Amministrazione federale e fissano le priorità[470]. Valutano le prestazioni dell'Amministrazione federale e controllano periodicamente gli obiettivi che le hanno posto[471]. Fanno poi in modo che i collaboratori siano selezionati con cura e ne assicurano il perfezionamento[472].

A differenza dell'alta vigilanza parlamentare, la vigilanza è uno strumento della direzione dell'Amministrazione. L'organo di vigilanza può dunque revocare o modificare decisioni di altre autorità, agire in loro vece o impartire loro direttive vincolanti. Il controllo, come strumento della vigilanza, serve sia all'esame approfondito di questioni particolari risultanti da avvenimenti attuali o da disfunzioni constatate, sia all'esame periodico di particolari settori[473]. I controlli sono affidati in linea di massima a speciali servizi indipendenti dalle unità amministrative controllate[474].

I capidipartimento dirigono il dipartimento e ne assumono la responsabilità politica[475]. In seno al proprio dipartimento, i capidipartimento hanno, per principio, il diritto illimitato di dare istruzioni, procedere a controlli e intervenire personalmente[476]. Non è delegabile il compito direttivo che, in quanto tale, compete ai capidipartimento.

La segreteria generale assiste i capidipartimento nella pianificazione, nell'organizzazione e nel coordinamento delle attività dipartimentali, come pure negli affari che competono loro[477]. Alla segreteria generale spettano in primo luogo funzioni di supporto, di pianificazione, di organizzazione, di coordinamento e di preparazione alle decisioni, che sia a favore del capodipartimento o in seno al Dipartimento.

La segreteria generale assume poi compiti di vigilanza conformemente alle istruzioni del capodipartimento[478]. Conformemente al Regolamento interno del DFF (RI DFF) del novembre 2011, la SG DFF coordina le esigenze in materia di risorse delle unità amministrative del DFF ciò che, nello specifico, contempla la gestione delle TIC del DFF – in particolare la pianificazione e la gestione sovraordinate di progetti dipartimentali sotto il profilo finanziario, tecnico e della tecnica di sicurezza[479].

Le versioni precedenti del RI DFF[480] e del Regolamento interno della SG DFF[481] a disposizione delle CdF e delle CdG non definiscono più nel dettaglio compiti, com-

469 Art. 24 cpv. 2 OLOGA; art. 12 OLOGA (RS **172.010.1**): «A tutti i livelli, i responsabili della direzione operano fondandosi sui principi seguenti: a. dirigono negoziando gli obiettivi e i risultati da conseguire; b. valutano periodicamente le prestazioni delle unità amministrative e dei collaboratori; c. adeguano tempestivamente le procedure e l'organizzazione ai nuovi bisogni; d. utilizzano il margine di manovra di cui dispongono, esercitano le loro competenze decisionali e permettono ai loro collaboratori di fare altrettanto nel loro campo; e. promuovono una cultura della disponibilità all'apprendimento e al cambiamento; f. garantiscono un'attività imperniata sui risultati e interdisciplinare. Per il resto, sono applicabili segnatamente la legislazione concernente il personale e il Concetto direttivo del Consiglio federale in materia di politica del personale.»

470 Art. 36 cpv. 1 LOGA (RS **172.010**).

471 Art. 36 cpv. 3 LOGA (RS **172.010**).

472 Art. 36 cpv. 4 LOGA (RS **172.010**).

473 Art. 25 cpv. 1 OLOGA (RS **172.010.1**).

474 Art. 25 cpv. 2 OLOGA (RS **172.010.1**).

475 Art. 37 cpv. 1 LOGA (RS **172.010**).

476 Art. 38 LOGA (RS **172.010**).

477 Art. 42 cpv. 1 LOGA (RS **172.010**).

478 Art. 42 cpv. 2 LOGA (RS **172.010**).

479 Art. 4 lett. c RI DFF del 22 nov. 2011.

480 Non è stato possibile rendere disponibili le versioni precedenti ad apr. 2007.

petenze e responsabilità[482]. Il segretario generale sostituto del DFF (dal 2011) ha detto al GLI che la vigilanza era praticamente inesistente, poiché al momento per l'intera Amministrazione federale non c'era alcuna definizione precisa della funzione di vigilanza. Il DFF lavora da un anno a una direttiva, che in futuro dovrà servire quale base per esercitare la funzione di vigilanza[483].

Fino a inizio 2012, conformemente all'OIAF il segretario generale del DFF era presidente del CIC[484]. Dopo l'abbandono di INSIEME, con la direttiva del DFF sull'attuazione dell'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale (DAOIAF)[485], entrata in vigore il 1° marzo 2013, con la direttiva concernente l'informatica e la telecomunicazione nel DFF[486] e con la strategia TIC del DFF[487] sono state fissate norme riguardanti competenze le responsabilità della gestione TIC e della direzione TIC nel DFF.

I direttori dei Gruppi e degli Uffici sono responsabili nei confronti dei loro superiori della gestione delle unità amministrative loro subordinate e dell'adempimento dei compiti loro trasferiti[488]. Le unità amministrative sono tenute a collaborare; si sostengono e si informano reciprocamente[489].

Con l'Ispettorato delle finanze (IF AFC), l'AFC dispone di un servizio di revisione interno[490]. Il capo dell'IF AFC è subordinato direttamente al direttore dell'AFC[491]. In taluni casi il direttore o la direzione dell'AFC possono trasferire all'IF, per un volume massimo del 30 per cento delle capacità, ulteriori compiti per i quali l'IF[492] è idoneo. All'IF vanno presentati tutti i documenti o fornite le informazioni che gli servono per procedere alla verifica[493]. Fino a fine maggio 2012, avvalendosi di richieste di verifica del direttore dell'AFC e dei capi delle Divisioni principali è stato approntato il programma di verifica annuale, che viene autorizzato annualmente dalla direzione dell'AFC[494]. Dal giugno 2012, la direzione dell'AFC prende atto del piano di verifica annuale[495].

481 Non è stato possibile rendere disponibili le versioni precedenti a mag. 2007.
482 È significativo che il RI SG DFF del 5 dic. 2011 all'art. 18 cpv. 2 stabilisce di sostituire il RI SG DFF del 4 mag. 2007, che però è già stato abrogato dalla versione entrata in vigore dal 15 set. 2010. Le CdF e le CdG constatano che le normative interne al Dipartimento non sono state archiviate sistematicamente e rinviano a tal proposito alla raccomandazione 1 nel n. 1.4.1.
483 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 17 (capo Risorse DFF dal 2008).
484 Art. 12 cpv. 2 OIAF (RS **172.010.58**).
485 DAOIAF del 19 feb. 2013.
486 Direttiva del 20 dic. 2012 concernente l'informatica e la telecomunicazione nel DFF.
487 Strategia TIC del DFF del 20 dic. 2012.
488 Art. 45 LOGA (RS **172.010**).
489 Art. 14 cpv. 1 OLOGA (RS **172.010.1**).
490 Cfr. n. 6.2.8.
491 Art. 3 RI IF AFC dell'8 ott. 2002 o n. 4.1 RI IF AFC di giu. 2012.
492 Art. 2 RI IF AFC dell'8 ott. 2002 o n. 3 RI IF AFC di giu. 2012.
493 Art. 9 RI IF AFC dell'8 ott. 2002. Al n. 4 RI IF AFC di giu. 2012 è ora sancito: «Malgrado un eventuale obbligo di mantenere il segreto, l'Ispettorato delle finanze dell'AFC è autorizzato a richiedere informazioni e in particolare a consultare anche tutti i documenti.»
494 N. 8.2 Principi per il IF AFC del 6 gen. 2003; art. 5 RI IF AFC dell'8 ott. 2002.
495 N. 10.1 RI IF AFC di giu. 2012.

4.2.2 Vigilanza e gestione nell'ambito delle finanze

Nella legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC)[496], nell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC)[497] e nel manuale di gestione finanziaria e tenuta dei conti nell'Amministrazione federale si trovano disposizioni globali per la richiesta o proposta di crediti.

Conformemente all'LFC, i crediti d'impegno sono calcolati in base a stime condotte diligentemente e secondo le regole tecniche[498]. Quanto al credito d'impegno del 2005 per INSIEME, conformemente al diritto allora vigente[499], della valutazione dei costi rispondeva il servizio interessato, vale a dire l'AFC. Dall'entrata in vigore, il 1° maggio 2006, della revisione della LFC, sta al Consiglio federale rispondere della valutazione del fabbisogno finanziario[500]. È rimasto invariato il fatto che il servizio, se non è possibile una valutazione esatta, deve indicarlo nella domanda di credito assieme agli elementi di calcolo e ai fattori d'incertezza e, se del caso, deve prevedere le opportune riserve[501]. Ove sia necessario per chiarire la portata e i costi di progetti complessi, occorre domandare previamente un credito di studio[502].

Conformemente alla LFC, l'unità amministrativa tiene un registro di controllo dell'utilizzazione del credito d'impegno da cui si devono poter evincere gli impegni assunti e quelli che dovranno ancora essere contratti affinché il progetto possa essere compiutamente attuato[503].

La LFC statuisce poi che le unità amministrative sono responsabili dell'impiego accurato, economico e parsimonioso dei crediti e valori patrimoniali loro affidati e tengono una contabilità analitica in funzione delle loro esigenze[504].

Nella preparazione di proposte, l'ufficio responsabile invita le unità amministrative cointeressate[505] a esprimere un parere entro scadenze adeguate. In casi eccezionali debitamente motivati, si può rinunciare alla consultazione degli uffici o limitarla[506]. Nei commenti all'OLOGA, per quanto concerne i casi eccezionali debitamente motivati, sono menzionati i due casi seguenti: gli affari per i quali i servizi interessati sono già integrati nell'organizzazione del progetto e una consultazione degli uffici porterebbe soltanto a doppioni nonché gli affari urgenti per i quali la consultazione degli uffici porterebbe a un ritardo insostenibile[507].

496 Legge federale del 7 ott. 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS **611.0**).
497 OFC del 5 apr. 2006 (RS **611.01**).
498 Art. 22 cpv. 1 LFC (RS **611.0**) e art. 26 cpv. 1 LFC del 6 ott. 1989 (RU **1990** 985).
499 Art. 26 cpv. 2 LFC del 6 ott. 1989 (RU **1990** 985).
500 Art. 22 cpv. 2 LFC (RS **611.0**); cfr. n. 5.3.1.
501 Art. 22 cpv. 2 LFC (RS **611.0**) o art. 26 cpv. 2 LFC del 6 ott. 1989 (RU **1990** 985).
502 Art. 22 cpv. 3 LFC (RS **611.0**) o art. 26 cpv. 3 LFC del 6 ott. 1989 (RU **1990** 985).
503 Art. 25 LFC (RS **611.0**).
504 Art. 40 cpv. 1 e art. 57 cpv. 1 LFC (RS **611.0**).
505 Sono considerate cointeressate le unità amministrative che hanno un rapporto con l'affare dal profilo materiale o sono competenti per la valutazione di aspetti finanziari, giuridici o formali (art. 4 cpv. 3 OLOGA; RS **172.010.1**). Nei commenti all'OLOGA si precisa che sono considerate cointeressate non soltanto le unità amministrative evidentemente coinvolte, bensì anche le unità il cui interessamento viene modificato dalla proposta (p. es. neocoinvolte, più, meno o non più coinvolte) (commenti all'ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA], pag. 7).
506 Art. 4 cpv. 1 OLOGA (RS **172.010.1**).
507 Commenti all'OLOGA del 25 nov. 1998, pag. 7.

Gli affari deferiti per decisione al Consiglio federale sono sottoposti per corapporto ai membri del Consiglio federale[508]. La procedura di corapporto serve alla preparazione della decisione del Consiglio federale. Deve permettergli di concentrare le deliberazioni sugli aspetti essenziali dell'affare.[509] Il dipartimento responsabile presenta tempestivamente alla Cancelleria federale la proposta firmata per la procedura di corapporto[510].

L'AFF si impegna a favore di un impiego parsimonioso ed economico delle risorse finanziarie, esercitando il suo influsso sull'allestimento dei preventivi, la pianificazione finanziaria e la preparazione degli affari del Consiglio federale la cui trattazione compete alla Cancelleria federale e ai dipartimenti e che hanno ripercussioni finanziarie[511].

4.3 Vigilanza e gestione esercitate dall'AFC

4.3.1 Interesse della direzione dell'AFC per INSIEME

4.3.1.1 Istanze decisionali a livello di direzione dell'AFC

A livello di direzione, tra il 2007 e il 2012 ci sono state varie istanze che si sono occupate di INSIEME: il mandante, la direzione informatica (D-i), il comitato direttivo (CD), il comitato del progetto generale (CoPG) e il comitato di progetto Apollo.

Mandante

Il direttore dell'AFC (2000–2012) è stato mandante di INSIEME per l'intera durata del progetto. In occasione della seduta della D-i di fine maggio 2007, l'interessato ha sottolineato che anche se per la funzione che ricopriva era interamente responsabile del progetto, considerava che dovesse essere possibile trasferire integralmente tale responsabilità al gestore del programma[512]. Nell'ambito dell'esame del rapporto del gruppo di lavoro INSIEME-Relaunch (GLIR) di fine 2007 la D-i ha deciso di dare al CPG la competenza di decidere in merito alle risorse di personale (interne ed esterne) e alle risorse di bilancio autorizzate[513].

508 Art. 15 cpv. 1 LOGA (RS **172.010**).
509 Art. 5 cpv. 1 OLOGA (RS **172.010.1**).
510 Art. 5 cpv. 2 OLOGA (RS **172.010.1**); con la modifica entrata in vigore il 1° lug. 2006, il termine «proposta definitiva» è stato sostituito da «proposta firmata». Inoltre, al capoverso 1bis è stato aggiunto che la procedura di corapporto ha inizio il giorno della firma della proposta da parte del Dipartimento responsabile.
511 Art. 9 cpv. 1 lett. b Org-DFF dell'11 dic. 2000 (RU **2001** 267). Da allora la disposizione è rimasta praticamente invariata; unicamente nel 2010 è stato precisato che l'AFF deve impegnarsi anche a «gestire in modo efficace i crediti e le uscite» (art. 8 cpv. 1 lett. c Org-DFF; RS **172.215.1**).
512 Verbale del D-i del 29 mag. 2007, pag. 2.
513 Verbale del D-i del 10 ott. 2007, pag. 2. Nel rapporto del GLIR, il ruolo del CPG viene descritto come segue: «Il CPG ha la responsabilità complessiva per il progetto generale. È responsabile dei risultati del progetto, designa e gestisce i capiprogetto, gli incombe la responsabilità dell'esecuzione del progetto affidatogli (pianificazione, gestione, controllo), decisione in merito alle risorse personali (di tipo interno ed esterno) e ha la competenza sul preventivo stanziato per il progetto generale. D'intesa con i superiori gerarchici, può mobilitare risorse di personale, con la priorità comunque sul lavoro del progetto» (risultati del GLIR del 15 nov. 2007, pag. 11).

Il mandante aveva un seggio nel CD, alla presidenza c'era tuttavia il vicedirettore e capo della Divisione principale IVA. A fine 2009 il CoPG è succeduto al CD; il direttore dell'AFC, fino al termine del 2010, ha deciso di non essere membro del nuovo organo, poiché considerava che il progetto dovesse essere diretto da persone chiamate a convivere con il nuovo sistema nonché dalle divisioni principali chiamate a utilizzare INSIEME[514].

In occasione della costituzione del CoPG a fine 2009 è stato stabilito che questo era incaricato di rappresentare il mandante in seno al progetto generale[515]. Nello statuto di INSIEME del marzo 2011, il ruolo del mandante è stato definito come segue: «Il mandante, il direttore degli uffici dell'AFC, quale responsabile del progetto generale è padrone del preventivo e massimo responsabile delle decisioni con diritto di veto. Ha delegato i propri compiti al presidente del CoPG, si riserva tuttavia il diritto di veto ed è membro del CoPG.»[516].

L'UFIT[517], il CDF[518], il DFF[519] e in parte l'AFC[520] hanno sostenuto l'idea che al mandante e alla direzione sia mancato l'interesse e di conseguenza a INSIEME non è stata attribuita la necessaria priorità. Il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) si è inoltre espresso nel senso che il mandante non ha preso sul serio o ha affrontato con troppa poca coerenza i problemi riconosciuti dopo la rottura delle trattative negoziali con l'Unisys[521]. In occasione della sua audizione da parte del GLI, il direttore dell'AFC ha contraddetto fermamente questa affermazione, sottolineando di avere adempiuto la funzione di mandante in conformità con HERMES[522]; ha inoltre af-

514 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 53 (direttore AFC 2000–2012).
515 Verbale del CoPG del 7 dic. 2009, lucidi powerpoint, pag. 10.
516 Statuto del progetto INSIEME del 16 mar. 2011, pag. 4.
517 Secondo l'UFIT, durante le trattative negoziali con l'Unisys «quasi non si percepiva un vero interesse della direzione dell'AFC per lo svolgimento del progetto» (rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 25).
518 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 16 (vicedirettore CDF 2000–2013): «Il problema principale era che la direzione non si è affatto interessata all'informatica.»
519 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 29 (segretario generale DFF dal 2010).
520 Il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) ha dichiarato al GLI, da un lato, che INSIEME aveva massima priorità e, dall'altro, che la maggior parte di ciò che non è stato fatto bene non è stato fatto in modo sbagliato con intenzioni cattive, bensì perché ci si è occupati troppo poco della faccenda (verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 22 e pag. 27).
521 Rapporto INSIEME dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 6.
522 Secondo HERMES 2003 il mandante di un progetto è finalmente responsabile dello svolgimento del progetto e del raggiungimento degli obiettivi entro l'ambito di spesa e di scadenze stabilito. HERMES 2003 descrive poi come segue la responsabilità, il campo di attività e le competenze del mandante (pagg. 247–8): «responsabilità: assumere la responsabilità complessiva per un progetto, avviare, pilotare e controllare progetti nel settore dell'informatica e organizzazione, raggiungere gli obiettivi di progetti informatici, decidere tempestivamente su richieste e misure, trarre le conseguenze di decisioni e respingimenti, assicurare il contributo sufficiente dell'ambito specialistico (messa a disposizione di risorse); campo di attività: mettere a disposizione il fabbisogno di mezzi per il portafoglio informatico previsto, coordinare la pianificazione informatica con altri beneficiari delle prestazioni (in caso di contraddizioni e doppioni accertati), assumere la responsabilità dell'attuazione per il portafoglio informatico dell'unità organizzativa subordinata, fissare l'ordine di priorità e attribuire i mezzi finanziari al portafoglio informatico, mettere a disposizione le risorse dei settori specialistici, valutare i rischi riguardo alle richieste e alle misure proposte e valutare le conseguenze, decidere in merito alla gestione dell'attuazione; competenze: facoltà di ordinare, competenza budgetaria, competenza decisionale.»

fermato che INSIEME e l'informatica in generale lo hanno sempre preoccupato molto[523].

Direzione informatica (D-i)

Di norma, nel periodo di durata di INSIEME i temi informatici non sono stati trattati[524] durante le sedute della D AFC, bensì separatamente alle sedute della D-i[525].Quest'ultima era composta dai membri permanenti della D AFC[526], dal capo dell'OBP e dal CPG[527] e aveva rispetto agli argomenti informatici la stessa posizione e le stesse competenze della D rispetto ai rimanenti affari[528]. Dopo le dimissioni del capo della Divisione principale IVA (1999–2008), il suo successore[529] ha assunto la presidenza della D-i[530]. La D-i ha trattato INSIEME con differente frequenza: mentre nel 2007 si è riunita 16 volte con riferimento a INSIEME, nel 2008 lo ha fatto soltanto una volta e nel 2009 quattro volte. Nell'agosto 2010 INSIEME è stato inserito messo per l'ultima volta all'ordine del giorno nella D-i.

Durante e dopo la rottura delle trattative negoziali con l'Unisys, la D-i si è occupata intensamente di INSIEME. L'AFC è quindi giunta alla conclusione che non fosse sensato il fatto che la D-i e il CD si occupassero contemporaneamente di INSIEME[531]. Per evitare doppioni e ridondanze, il CD e il CoPG si sono occupati prioritariamente di INSIEME rispettivamente da aprile 2008 e da fine 2009 e la D-i ha esaminato solamente ancora «le questioni generali del tutto basilari»[532].

Non è stato possibile chiarire quali compiti, competenze e responsabilità (CCR) aveva la D-i con riferimento a INSIEME. Alla seduta della D-i di fine settembre 2009 sono stati menzionati gli obiettivi[533] e i CCR[534] della D-i. In occasione della

523 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pagg. 51 e 67 (direttore AFC 2000–2012).

524 Le CdF e le CdG dispongono unicamente di un estratto del verbale della D AFC (seduta del 21 gen. 2009).

525 Statuto della D AFC del 17 gen. 2007, n. 1.1; in precedenza, per le questioni informatiche era competente il comitato informatico della D (statuto della D AFC del 15 mag. 2002, n. 1.2.). Con la revisione degli statuti della D AFC del 12 ago. 2012 la D-i è stata abolita, così che ora la D AFC tratta «questioni informatiche essenziali».

526 Fatta eccezione per il responsabile delle Convenzioni per evitare le doppie imposizioni o, dal 2008, del capo della Divisione affari internazionali o del capo del Settore Politica fiscale e legislazione.

527 Negli statuti, il CPG non è stato indicato quale membro permanente della D-i, ma dal nov. 2007 ha sempre partecipato alle riunioni della D-i. Negli statuti della D AFC del 17 gen. 2007 è stato inoltre stabilito che il coordinatore INSIEME e il gestore della qualità e dei rischi INSIEME per la durata di INSIEME sono membri della D-i. Con la revisione degli statuti della D-i del 7 mag. 2008 questa disposizione è stata stralciata.

528 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pag. 13.

529 Vicedirettore dell'AFC (dal 2008).

530 Ciò dopo una breve fase transitoria nella quale il direttore dell'AFC deteneva la presidenza della D-i.

531 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 55 (direttore AFC 2000–2012).

532 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 55 (direttore AFC 2000–2012).

533 La Direzione informatica stabilisce la strategia e garantisce la capacità di agire del CoPG; essa è inoltre l'autorità superiore alla quale il CoPG può rivolgersi in caso di problemi; inoltre essa è incaricata di informare degli sponsor dei progetti e di garantire l'ancoraggio politico della soluzione elaborata (verbale della D-i del 30 set. 2007, lucidi powerpoint, pag. 19).

costituzione del CoPG, a fine 2009, la D-i è stata designata come «servizio superiore di accettazione nel progetto INSIEME»[535]. Il fatto è però che, dopo la costituzione del CoPG, la D-i si è riunita solamente ancora una volta – nell'agosto 2010 – con riferimento a INSIEME. Nello statuto del progetto INSIEME del marzo 2011 la D-i non è più stata menzionata.

Comitato direttivo (CD)

Per accompagnare il progetto, a fine aprile 2008, sotto la presidenza del vicedirettore e al contempo capo della Divisione principale IVA[536] è stato costituito il CD[537]. Esso si componeva di 14 a 18 partecipanti: il direttore dell'AFC, i capi e altri rappresentanti delle due Divisioni principali (DP IVAe DP DPB), il capo dell'OBP, rappresentanti dell'UFIT e una rappresentanza della SG DFF. Secondo i verbali, di cui dispongono le CdF e le CdG, il CD si è riunito soltanto quattro volte, l'ultima a fine 2008.

In occasione della seduta della D-i di inizio aprile 2008 è stato precisato che si trattava di un «mero evento informativo» e che la competenza per le decisioni da adottare spettava al CD[538]. Mentre c'era il CD, la D-i non si è riunita. Nella seduta del CD del 3 giugno 2008, il direttore dell'AFC ha stabilito che il CD decidesse in merito a questioni fondamentali, strategiche riguardanti INSIEME[539]. Nel rapporto del GLIR è stato precisato che il CD controlla il progresso del progetto generale (costi, scadenze, prestazioni) – basandosi sui rapporti della direzione del progetto generale nonché del controllo della qualità e del controllo dei rischi – e in caso di necessità interviene a livello di gestione[540]. Con riferimento alla definizione dei CCR del CD, le CdF e le CdG non dispongono di ulteriori documenti.

Comitato del progetto generale (CoPG)

Il CoPG – l'organo che è succeduto al CD – è stato costituito nel dicembre 2009. A parte una breve interruzione,[541] il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) e al contempo capo della Divisione principale IVA era presidente del CoPG. Nel comitato erano rappresentate le unità organizzative coinvolte[542]. Il numero dei partecipanti al CoPG

534 Qui la D-i è stata erroneamente designata quale mandante di INSIEME. I CCR della D-i sono stati descritti così: «È mandante del progetto generale INSIEME e dunque assume la responsabilità complessiva per il progetto; assicurare il contributo sufficiente dell'ambito specialistico (messa a disposizione di risorse); decidere tempestivamente su richieste e misure nel caso di problemi al di fuori dell'ambito d'influenza del CoPG; valutare i rischi riguardo alle richieste e alle misure proposte e valutare le conseguenze; decidere in merito alla gestione dell'attuazione; mettere a disposizione il fabbisogno di mezzi; ha la facoltà di ordinare, la competenza budgetaria e la competenza decisionale » (verbale della D-i del 30 set. 2007, lucidi powerpoint, pag. 19).

535 Verbale del CoPG del 7 dic. 2009, lucidi powerpoint, pag. 8.

536 La direzione della Divisione principale IVA è cambiata a metà 2008.

537 L'organo si chiamava originariamente comitato di progetto, ma il 3 giu. 2008 è stato ridenominato comitato direttivo (verbale del CD del 3 giu. 2008, pag. 2).

538 Verbale del D-i del 2 apr. 2008, pag. 1.

539 Verbale del CD del 3 giu. 2008, pag. 2 (direttore AFC 2000–2012).

540 Risultati del GLIR del 15 nov. 2007, pag. 10.

541 Tra la destituzione del CPG (2007–2011) nel mar. 2011 e la nuova nomina nell'ott. 2011, il vicedirettore dell'AFC ha assunto la funzione di CPG *ad interim* e la presidenza del CoPG è stata trasferita a un capodivisione dell'AFC. Oltre al CPG *ad interim* è stato insediato anche un «CPG operativo» per il supporto in questioni informatiche (rapporto INSIEME dell'AFC [vicedirettore AFC dal 2008] del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 15).

542 Divisioni principali DPB e IVA, OBP, UFIT, SG DFF.

è dapprima cresciuto di continuo: nel 2010 ve ne erano ancora da 8 a 13, nel 2011 da 11 a 15 persone. In virtù di una raccomandazione del CDF,[543] da marzo 2012 il CoPG è stato ridotto a circa 6 partecipanti; tuttavia parallelamente al CoPG, è stato costituito il comitato di progetto Apollo. Fino all'abbandono del progetto, il CoPG si è riunito complessivamente 23 volte[544].

In occasione della costituzione, a fine 2009, i CCR del CoPG sono stati definiti per scritto[545]. Nello statuto del progetto INSIEME del marzo 2011 si stabilisce che il CoPG è il supremo organo di pilotaggio del progetto e tale ruolo è conforme a quello del comitato di progetto secondo HERMES[546]. Viene poi precisato che il CoPG adotta decisioni a maggioranza semplice e al mandante spetta un diritto di veto[547].

Nel rapporto di verifica di gennaio 2012 il CDF ha appurato che il presidente del CoPG non disponeva di poteri decisionali definitivi. Inoltre, organi differenti decidevano su principi determinanti ed essenziali sotto il profilo finanziario. Il CDF ha raccomandato di accordare le competenze del presidente del CoPG conformemente alle sue responsabilità e di definirle per scritto[548]. Nel suo parere, l'AFC non ha affrontato questo punto[549].

Il ruolo del CoPG non è mai stato chiaramente definito. Nell'inchiesta amministrativa del DFF del 13 giugno 2012 il CoPG è stato descritto come segue: «Il CoPG provvede alle decisioni necessarie e autorizza rapporti di fase. Il CoPG non è però un organo decisionale, bensì è concepito per la vigilanza sul progetto e quale organo di vigilanza del mandante.»[550]. Nell'ambito delle audizioni del GLI, questa opinione è stata sostenuta anche dal segretario generale del DFF (dal 2010) e dal capo TIC del DFF (dal 2009)[551]. Nell'ambito del suo riesame in merito il Consiglio federale ha

543 Rapporto della CDF del gen. 2012, pag. 20 (raccomandazione 5.3).
544 2009: 1 seduta; 2010: 7 sedute; 2011: 9 sedute; 2012: 5 sedute.
545 Verbale del CoPG del 7 dic. 2009, lucidi powerpoint, pag. 12: «compiti: controllo e gestione dello svolgimento del progetto in un'ottica globale, chiarimento e decisione in merito a problemi al di fuori dell'ambito d'influenza del CPG; competenze: delega di formulazioni delle domande specialistiche al comitato specialistico e accettazione formale delle decisioni specialistiche prese in quella sede, autorizzazione di un piano generale, rapporti sui progetti (event. separati per settori indipendenti gli uni dagli altri) e approvazione su singoli punti delle decisioni; responsabilità: quale organo, ha la responsabilità del progetto generale in un'ottica globale e interprogettuale.»
546 HERMES 2003 descrive come segue la responsabilità e il campo di attività del comitato del progetto (pagg. 248–249): responsabilità: «quale organo, ha la responsabilità del progetto in un'ottica globale e interprogettuale»; campo di attività: «controllo e gestione dello svolgimento del progetto in un'ottica globale; assicura l'acquisizione e la disponibilità dei mezzi necessari e il loro impiego ottimale; dà l'approvazione sui singoli punti delle decisioni, in particolare sulla conclusione e sull'autorizzazione delle singole fasi progettuali; tratta problemi intersettoriali eccezionali; risolve conflitti intersettoriali di ogni genere (materiali, finanziari, personali, organizzativi, di scadenze, rilevanti per la sicurezza).»
547 Statuto del progetto INSIEME del 16 mar. 2011, pag. 5.
548 Rapporto della CDF del gen. 2012, pag. 20.
549 Parere dell'AFC del 21 feb. 2012 sul rapporto della CDF del gen. 2012, pag. 5.
550 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pag. 13.
551 Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha sottolineato ripetutamente che il CoPG era un organo di consulenza per il mandante e non aveva competenze decisionali; la D-i ha deciso: verbali del GLI del 27 feb. 2013, pag. 30; del 28 mar. 2013, pag. 11; e del 9 ott. 2013, pagg. 42 e 49–50. Anche il responsabile delle TIC del DFF (dal 2009) riteneva che il CoPG fosse un organo di consulenza al quale ci si rivolge per raccogliere le richieste dei vari stakeholder (verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 37–38).

tuttavia constatato che il CoPG aveva preso decisioni in virtù dello statuto del progetto e pertanto esso ha gestito il progetto generale[552].

Comitato di progetto Apollo

Nel gennaio 2012 è stato avviato il progetto organizzativo Apollo, il cui obiettivo era di implementare strutture decisionali efficienti per l'AFC affinché INSIEME potesse venire realizzato conformemente al piano generale[553]. È stato costituito un comitato di progetto Apollo che si è riunito parallelamente al CoPG. A inizio marzo 2012 nel CoPG è stato stabilito che «decisioni di organizzazione e di svolgimento fondamentali» venissero prese nel comitato di progetto Apollo e non più nel CoPG[554]. Nel parere dell'AFC sul rapporto di attività della DelFin 2011 è stato stabilito che, nell'ambito di Apollo, le decisioni specialistiche urgenti venissero riassunte e preparate per la decisione da parte della D dell'AFC.[555] Per mancanza di documentazione, le CdF e le CdG non hanno potuto né chiarire né valutare il ruolo del comitato di progetto Apollo.

Valutazione da parte del Consiglio federale

Nel suo rapporto del gennaio 2014[556] il Consiglio federale ha stabilito che, in linea di massima, la responsabilità per l'attuazione di un progetto incombe al mandante e che una delega delle competenze al CoPG e al CPG non cambia nulla poiché la responsabilità non è delegabile[557]. La delega ha portato a problemi di delimitazione delle competenze con il CoPG e il CPG e ha fatto sì che il mandante di INSIEME non si sia occupato sufficientemente del progetto. Poiché il mandante aveva un diritto di veto, partecipava alla ricerca della decisione e in una fase successiva aveva anche un seggio nel CoPG, le competenze sono *de facto* rimaste al mandante. Secondo la valutazione del Consiglio federale, il mandante ha riconosciuto troppo tardi le lacune e ha preso contromisure in modo troppo poco deciso. Il Consiglio federale ha poi ritenuto che il numero di partecipanti al CoPG (fino a 15 persone) fosse troppo elevato. Infine ha dichiarato che il CoPG dipendeva dalle informazioni non sempre pertinenti della direzione del progetto.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG condividono la valutazione del Consiglio federale. Constatano che per tutta la durata di INSIEME si sono registrate ambiguità in merito alle istanze decisionali a livello direttivo dell'AFC e che per vari aspetti è mancata continuità quanto alla gestione e alla vigilanza: da un lato, numerosi organi (D-i, CD, CoPG, comitato di progetto Apollo) si sono occupati di INSIEME, in parte avvicendandosi in parte parallelamente; dall'altro, la composizione di suddetti organi ha subito cambiamenti senza che vi fossero motivi specialistici apparenti. Dai documenti si

552 Secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 11.
553 Rapporto dell'AFC (CPG 2011–2012) del 25 gen. 2013, parte 3, pag. 4.
554 Verbale del CoPG del 1° mar. 2012, pag. 4.
555 E-mail del direttore dell'AFC al segretario generale sostituto del DFF del 23 feb. 2012, pag. 2.
556 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pagg. 2–3.
557 Il Consiglio federale ne ha concluso riguardo alla gestione del progetto: «La gestione del progetto generale INSIEME incombeva al direttore dell'AFC, che però ha trasferito la gestione al CPG. In virtù dello statuto del progetto, le decisioni sono state tuttavia prese a livello di comitato del progetto generale. L'organo ha così gestito il progetto generale» (secondo rapporto del CF del 13 nov. 2013, pag. 11).

evinceva soltanto parzialmente per quale motivo un organo si è occupato di INSIEME in un dato periodo e per quale motivo da un determinato momento ha smesso di occuparsene. Tra fine 2008 (ultima seduta del CD) e fine 2009 (costituzione del CoPG) non si sono svolte sedute verbalizzate di un organo di progetto a livello di direzione[558]. Le CdF e le CdG considerano una grave lacuna la mancanza di una definizione condivisa da tutte le parti dei ruoli e delle competenze degli organi menzionati.

Lasciare riunire la D-i oltre alla direzione dell'AFC ha contribuito alla confusione. Inoltre, la delimitazione dei CCR tra la D-i e il CoPG era estremamente vaga ed è stata capita in modo assai differente dalle persone coinvolte. I partecipanti al progetto sembrano non avere saputo sempre con certezza quale organo adottava quale decisione.

In questo contesto, le CdF e le CdG danno valore al fatto che il comitato di progetto secondo HERMES 2003 era un organo direttivo. Solamente HERMES 5, entrato in vigore nell'aprile 2013 definisce il comitato di progetto come un organo di consulenza del mandante.

Conformemente a HERMES 2003, il mandante doveva avviare, gestire e controllare progetti informatici e assumerne la responsabilità complessiva[559]. Per le CdF e le CdG è perciò chiaro che, delegando le sue competenze al CPG o al CoPG, il mandante non ha assolto adeguatamente la propria funzione.

Le CdF e le CdG constatano che in seno all'AFC c'è stata una confusione tra l'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto. Per le CdF e le CdG, l'inclusione di INSIEME nell'organigramma dell'AFC[560] lodata dal capo del DFF (2004–2010) non è auspicabile.

Le CdF e le CdG sono convinte che la composizione di allora della direzione dell'AFC o dei comitati del progetto di INSIEME ha ostacolato l'assolvimento della funzione di vigilanza e della funzione di gestione da parte della direzione dell'AFC. Il direttore dell'ufficio esercitava una doppia funzione: da un lato, ricopriva la massima funzione direttiva a livello gerarchico nella sua unità amministrativa e, dall'altro, nell'ambito del progetto. Le CdF e le CdG considerano problematico questa mescolanza tra il massimo livello gerarchico dell'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto.

558 In quel periodo ci sono state tuttavia tre sedute della D-i con riferimento a INSIEME.

559 HERMES, ed. 2003, pag. 248.

560 A tal proposito, il capo del DFF (2004–2010) al GLI ha detto quanto segue: «Sull'organigramma di allora dell'UFIT non c'è traccia di INSIEME; eppure, sia nell'ambito delle soluzioni, sia nell'ambito strategico, sarebbero serviti un servizio o un'unità assegnati al progetto INSIEME. Sull'organigramma di allora dell'AFC, per INSIEME figuravano due stati maggiori (ispettorato delle finanze e acquisti) e tre ambiti gerarchici. Nelle divisioni principali IVA e Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo (DPB) per il progetto INSIEME c'era una funzione gerarchica ciascuna. Per quanto riguarda l'AFC, osservando l'organigramma potevo supporre che diversi specialisti si occupavano di INSIEME poiché su detto organigramma si trovava più volte la parola INSIEME. Nell'UFIT questo mi mancava» (verbale del GLI del 8 nov. 2013, pag. 35).

Raccomandazione 5:
separazione tra l'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che vi sia una separazione tra l'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto, per quanto concerne la gestione e la vigilanza dei progetti nell'Amministrazione federale. Le CdF e le CdG raccomandano al Consiglio federale in particolare di non designare i direttori di uffici come committenti (conformemente a HERMES) di progetti o di programmi.

4.3.1.2 Conflitti in seno alla direzione dell'AFC

Nel periodo di durata di INSIEME, fino a poco prima dell'abbandono del progetto il massimo livello direttivo dell'AFC è rimasto quasi invariato sotto il profilo del personale[561]. Il direttore dell'AFC e il suo sostituto erano in carica già prima dell'inizio del progetto. Unicamente nella direzione della Divisione principale IVA a metà 2008 c'è stato un cambio.

Il rapporto tra il direttore dell'AFC e il suo sostituto è stato valutato in modo diverso sia dagli interessati sia dall'esterno. Mentre il direttore dell'AFC aveva l'impressione in merito a INSIEME di pensarla in linea di massima come il suo sostituto, quest'ultimo ha dichiarato più volte che non gli era stato chiesto un parere oppure che quando un parere gli era stato chiesto e lui l'aveva espresso chiaramente, non era tuttavia stato ascoltato; ha poi aggiunto che aveva sostenuto le decisioni per mera lealtà[562]. A detta del direttore sostituto dell'AFC, le divergenze di opinione ci sono state per lo più tra lui e il direttore dell'AFC[563]. Dal punto di vista del presidente del CoPG ci sono stati «enormi contrasti» a livello specialistico e a livello personale tra il direttore dell'AFC e il suo sostituto[564].

I CCR poco chiari del vicedirettore dell'AFC (e al contempo capo della Divisione principale IVA e presidente del CoPG) hanno poi portato a conflitti in seno alla direzione dell'AFC. Il presidente del CoPG ha menzionato che le missioni affidategli erano strettamente legate a quelle del CPG e del capo dell'OBP e, in occasione di una seduta della D a inizio 2009, ha chiesto che venisse chiarito il suo ruolo[565]. La D dell'AFC ha deciso di nominarlo suo delegato nel progetto INSIEME. Era il primo interlocutore e superiore del CPG a livello di D e aveva una funzione di osservatore che lo obbligava a informare adeguatamente la D su INSIEME; non aveva tuttavia una responsabilità decisionale[566]. Non è stata allestita una descrizione delle attività

561 In virtù dei riscontri dell'inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, il capo del DFF ha licenziato il direttore dell'AFC. In seguito a ciò, il direttore sostituto dell'AFC è diventato direttore *ad interim*.
562 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 62 (direttore AFC 2000–2012); verbale del GLI del 28 mag. 2013, pagg. 17, 23–24, 26 e 28 (direttore sostituto AFC dal 1995).
563 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 28 (direttore sostituto AFC dal 1995).
564 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 32 (vicedirettore AFC dal 2008).
565 Estratto dal verbale della D AFC del 21 gen. 2009, pagg. 1–2.
566 Estratto dal verbale della D AFC del 21 gen. 2009, pag. 3.

del presidente del CoPG[567]. Il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) ha dichiarato al GLI che è stata «una posizione tra due fuochi molto scomoda» ritrovarsi in un organigramma senza potere decisionale[568]. In seno all'AFC non vi era una cultura del confronto e per finire ha deciso il direttore[569]. Quest'ultima affermazione è tuttavia in parte in contraddizione con quella del vicedirettore dell'AFC, secondo cui in seno all'AFC – indipendentemente dagli organi che si sono occupati di INSIEME – di fatto decidevano il direttore dell'AFC, il suo sostituto nonché lui stesso[570]. Secondo il vicedirettore dell'AFC (dal 2008), INSIEME è stato un progetto sviluppato congiuntamente dal direttore e dal suo sostituto, per cui la sua critica non è stata presa sul serio da questi[571]. Il direttore dell'AFC (2000–2012) ha precisato che il suo sostituto e lui hanno fissato gli obiettivi di INSIEME, ma non l'esecuzione informatica (metodi, architettura ecc.). Nella fase critica, la maggior parte delle decisioni del CD o del CoPG sono state adottate su proposta del vicedirettore dell'AFC (dal 2008)[572].

Riguardo alla collaborazione tra le Divisioni principali, il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) ha messo a verbale: «Nel caso di INSIEME c'è stata una collaborazione perché doveva esserci. Per il resto, eravamo però separati e ciò ha dato buoni risultati.»[573]. Con riferimento a FISCAL-IT, ha inoltre spiegato che la Divisione principale IVA andava più direttamente allo scopo rispetto alla Divisione principale DPB quanto alla definizione dei requisiti; la grande sfida consisteva nel coinvolgere tutti i collaboratori dell'AFC in FISCAL-IT e nel fare in modo che questo venisse percepito come un prodotto comune[574]. Secondo il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995), la Divisione principale DPB, della quale egli occupava la direzione, si è sempre attenuta alle decisioni prese congiuntamente dalla direzione dell'ufficio, mentre la Divisione principale IVA in parte non le ha attuate[575]. INSIEME è fallito a causa della mancanza di una cultura comune, il che ha reso impossibile sviluppare una comprensione comune del progetto e una gestione comune[576].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Il progetto INSIEME, che avrebbe potuto contribuire a superare la mentalità settoriale diffusa in seno alle Divisioni principali dell'AFC, ne è invece stato caratterizzato in maniera determinante. I conflitti in seno alla direzione dell'AFC, in particolare tra l'ex direttore dell'AFC e il suo sostituto, hanno influenzato negativamente INSIEME e sono stati minimizzati a posteriori dal direttore dell'AFC. Il fatto di conferire il ruolo di osservatore al direttore sostituto dell'AFC (dal 2008) non ha in

567 Lettera del 4 set. 2013 del capo del DFF al GLI, pag. 2. Nell'estratto dal verbale della D AFC del 21 gen. 2009, in un'annotazione messa a posteriori si stabilisce che dopo la seduta il direttore dell'AFC, il suo sostituto, il presidente del CoPG e il CPG discuteranno ulteriori dettagli in merito ai CCR e orienteranno la D in merito. Nei verbali di cui dispongono le CdF e le CdG non si trovano tuttavia indicazioni in tal senso.
568 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 21 (vicedirettore AFC dal 2008).
569 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 33 (vicedirettore AFC dal 2008).
570 Se tra il direttore dell'AFC (2000–2012), il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) e lui non c'era intesa, decideva il direttore dell'AFC (2000–2012). Se si trovavano d'accordo su un certo argomento, valeva quell'opinione, indipendentemente se altri partecipanti fossero di diverso avviso (lettera del Consiglio federale al GLI del 22 ott. 2014, pag. 5).
571 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 32 (vicedirettore AFC dal 2008).
572 Lettera del direttore dell'AFC (2000–2012) al GLI del 15 ott. 2014, pag. 3.
573 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 33 (vicedirettore AFC dal 2008).
574 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pagg. 35–36 (vicedirettore AFC dal 2008).
575 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 22 (direttore sostituto AFC dal 1995).
576 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 21 (direttore sostituto AFC dal 1995).

nessun modo chiarito i suoi CCR quale presidente del CoPG. Per lealtà nei confronti del direttore dell'AFC, i conflitti non sono passati al livello di dipartimento. Le CdF e le CdG ritengono preoccupanti le dichiarazioni del vicedirettore dell'AFC (dal 2008) riguardo a FISCAL-IT, il programma succeduto a INSIEME: sono preoccupate per il fatto che non è stato possibile realizzare sufficienti progressi quanto alla creazione di una cultura comune in seno all'AFC.

4.3.1.3 Base informativa della direzione dell'AFC

Nell'ambito della D-i nonché delle sedute del CD o del CoPG, la direzione è stata informata sullo stato di INSIEME sulla scorta dei rapporti sul progetto e del loro esame. Rimane aperta la questione se la direzione dell'AFC disponeva di altri canali d'informazione istituzionali in seno all'AFC.

Il direttore dell'AFC ha dichiarato al GLI che i rapporti sul progetto non lo hanno mai soddisfatto e perciò ha sempre cercato di migliorarli[577]. Il maggiore problema in relazione con il reporting è stato la misurazione delle prestazioni, vale a dire accertare quali processi erano già ultimati e quali ancora non lo erano[578]. A fine 2010 si è reso conto che i rapporti erano in parte incompleti o abbellivano la situazione.[579] Il direttore sostituto dell'AFC ha messo a verbale che ha regolarmente richiesto complementi ai rapporti in questione[580]. Secondo il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) a livello di CoPG si è avuta l'impressione che non siano state trasmesse tutte le informazioni, sebbene ciò fosse stato richiesto[581].

Fino a metà 2011, i rapporti trimestrali su INSIEME stesi da metà 2010 sono stati esaminati e approvati dal CPG. Solamente quando, da metà 2011, tali rapporti sono andati anche alla DelFin, sono stati approvati o dal direttore dell'AFC o dal presidente del CoPG.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Il direttore dell'AFC si è beninteso adoperato al fine di migliorare la qualità dei rapporti, ma non è riuscito ad assicurare che questi ultimi rispondessero ai requisiti formali e contenutistici specificati. Evidentemente, fino al 2011 l'AFC non ha adottato le misure adatte a migliorare la qualità delle informazioni sul progetto. A ciò si è aggiunto che, in parte, non tutte le informazioni rilevanti sono giunte fino alla direzione dell'AFC[582]. Le CdF e le CdG non possono giudicare fino a che punto la corretta autorizzazione dei rapporti trimestrali si è ripercossa sulla loro qualità.

Le CdF e le CdG ribadiscono tuttavia che tocca ai livelli gerarchici superiori, cioè ai destinatari, reclamare le informazioni di cui necessitano per l'adempimento del loro ruolo e delle loro responsabilità. In caso di dubbio, tocca ai destinatari insistere fino a quando non ricevono le informazioni richieste.

577 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 63 (direttore AFC 2000–2012).
578 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 63 (direttore AFC 2000–2012).
579 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 63 (direttore AFC 2000–2012).
580 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 23 (direttore sostituto AFC dal 1995).
581 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 24 (vicedirettore AFC dal 2008).
582 Cfr. n. 3.3.3.

4.3.1.4 Decisioni specialistiche della direzione dell'AFC

A fine 2001, la direzione dell'AFC ha approvato la visione informatica, con la quale ci si proponeva un'ampia armonizzazione del panorama delle applicazioni dell'AFC. L'obiettivo della visione informatica era di sviluppare, per l'intera AFC, un sistema informatico uniforme per tutti i tipi d'imposta. La visione informatica implicava un cambiamento dal modo di lavorare orientato alle funzioni a quello orientato ai processi. Dal punto di vista del direttore dell'AFC, in linea di massima, non è mai stata messa in dubbio la necessità di attuare la visione informatica e pertanto per l'intera durata del progetto quest'ultima non è mai stata modificata[583]. I processi fondamentali dei vari tipi d'imposta dei quali si occupava l'AFC erano assai uniformi, perciò non si capisce per quale motivo questi dovevano essere organizzati in maniera differente[584]. Il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) considera a posteriori che essere rimasti fedeli alla strategia di armonizzazione dei processi è stata une decisione sbagliata, poiché reputa che i tipi d'imposta divergevano molto a livello di contenuto[585].

Il capo del DFF (2004–2010) ha giudicato «molto ambiziosa» la visione informatica[586]. Per il segretario generale del DFF (1996–2007), sia la visione informatica sia la procedura scelta erano convincenti[587]. Secondo il direttore del CDF (1998–2013), la visione informatica, pur essendo di facile utilizzo per gli utenti e per i cittadini, era tuttavia troppo ampia – la sua complessità è stata «gravemente sottovalutata»[588]. Nel suo rapporto del 2005, il CDF ha appurato che l'architettura informatica era assai ambiziosa e ha raccomandato all'AFC di verificare i rischi correlati[589].

A fine agosto 2007 la direzione dell'AFC ha deciso di rompere le trattative negoziali con la ditta Unisys – che nel marzo 2006 si era aggiudicata l'appalto per il bando di concorso OMC – poiché non è stato possibile giungere a un'intesa. Dopo l'esperienza negativa con l'Unisys, l'AFC ha deciso di non svolgere un nuovo bando di concorso OMC, bensì di realizzare INSIEME con l'UFIT quale partner strategico[590].

A livello di direzione dell'AFC c'è stata una lunga e difficile discussione riguardo alla tecnologia con la quale andava costruito INSIEME. Si trattava di sapere se INSIEME si doveva realizzare mediante prodotto proprio o software standard. A fine 2007, l'AFC ha optato per il prodotto proprio[591]. Questa decisione di principio è stata messa in dubbio a più riprese, ma per finire è stata sempre confermata. Così, anche dopo la destituzione del CPG nel marzo 2011 sono state messe in questione la procedura applicata sino ad allora e la tecnologia impiegata[592]. A metà 2011 il CoPG ha deciso di proseguire con il prodotto proprio[593]. Quando è stato fatto il punto della

583 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pagg. 44 e 47 (direttore AFC 2000–2012).
584 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 47 (direttore AFC 2000–2012).
585 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 6.
586 Verbale del GLI del 8 nov. 2013, pag. 47 (capo DFF 2004–2010).
587 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 34 (segretario generale DFF 1996–2007).
588 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 22 (direttore CDF 1998–2013).
589 Rapporto della CDF del 25 feb. 2005, pag. 9.
590 Verbale del D-i del 15 nov. 2007, pag. 1; risultati del GLIR del 15 nov. 2007, pag. 8; dichiarazione d'intenti sulla collaborazione strategica tra l'AFC e l'UFIT dell'11 feb. 2008; cfr. n. 3.5.3.2.
591 Verbale del D-i del 25 ott. 2007, pag. 3; risultati del GLIR del 15 nov. 2007, pag. 24.
592 Verbale del CoPG del 31 mar. 2011, pag. 3.
593 Verbale del CoPG del 21 giu. 2011, pagg. 4–5.

situazione nell'estate 2012 è stata di nuovo affrontata la questione[594]. Il direttore dell'AFC ha dichiarato al GLI che simili divergenze non potevano essere rimosse e che le relative discussioni non potevano essere vietate. Ha aggiunto che non è stato in grado di pronunciarsi sulla questione tecnologica, poiché in quel contesto era terribilmente superato dagli eventi e doveva semplicemente credere ciò che gli veniva detto[595]. A tal proposito si è fidato dei consigli dell'UFIT[596].

Nel verbale della D AFC del 21 gennaio 2009 è stata inserita la decisione della D, «di non indire bandi di concorso OMC per contratti di prestazioni di servizi sulla base di assunzioni di esperti/di personale»[597]. A quella seduta il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) ha detto: «D'altronde, le prescrizioni dell'OMC non possono dissuaderci dall'attuare rapidamente il progetto»[598]. Anche il vicedirettore dell'AFC ha spiegato al GLI che l'AFC è stata talmente occupata con la sopravvivenza del progetto che, riguardo al rispetto delle disposizioni della legislazione in materia di acquisti, ha detto: «Non possiamo permettercelo, ora dobbiamo andare avanti.»[599]. Secondo il capo del IF AFC era risaputo che l'AFC effettuava acquisti in modo non conforme alle regole dell'OMC[600].

Secondo la sua stessa affermazione, il direttore dell'AFC (2000–2012) è venuto a sapere solamente verso fine 2010 che HERMES non è stato rispettato nel progetto INSIEME[601]. Secondo il vicedirettore dell'AFC (dal 2008), lo svolgimento e la procedura di INSIEME era di competenza del CPG[602]. Quale CPG *ad interim*[603] ha tentato di introdurre HERMES gradualmente[604]. A causa della pressione in termini di scadenze, l'intenzione di istituire una sistematica metodica ha avuto un'importanza minore[605].

Per finire, nell'agosto 2011 il CoPG ha preso la decisione specialistica di ridurre la gamma di prestazioni di INSIEME[606].

Valutazione da parte del Consiglio federale

Secondo la valutazione del Consiglio federale, la prospettiva di raggruppare due tipi di imposta assai differenti (DPB e IVA) in un sistema informatico unitario era così complessa che i partecipanti al progetto sono stati confrontati a esigenze molto elevate, quasi impossibili da soddisfare[607]. Per molto tempo è stata trascurata la

594 Punto della situazione su INSIEME del 31 ago. 2012, pag. 17.
595 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 61 (direttore AFC 2000–2012).
596 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 55 (direttore AFC 2000–2012).
597 Estratto dal verbale della D AFC del 21 gen. 2009, pag. 3.
598 Estratto dal verbale della D AFC del 21 gen. 2009, pag. 2.
599 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 26 (vicedirettore AFC dal 2008).
600 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 55 (capo IF AFC dal 2005). Il n. 3.7 contiene più ampie informazioni sugli acquisti pubblici.
601 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 60 (direttore AFC 2000–2012).
602 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 23 (vicedirettore AFC dal 2008).
603 Tra mar. 2011 e ott. 2011, il vicedirettore dell'AFC (dal 2008) ha rivestito la carica di CPG *ad interim*; prima e dopo era capo del CD o del CoPG.
604 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 23 (vicedirettore AFC dal 2008).
605 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 24 (vicedirettore AFC dal 2008). Più ampie informazioni riguardanti HERMES figurano al n. 3.3.
606 Il CoPG ha approvato la misura volta a concentrare i lavori sull'elaborazione delle funzionalità necessarie alla sostituzione dei vecchi sistemi STOLIS e MOLIS, nel rispetto dei mezzi finanziari disponibili (verbale del CoPG del 17 ago. 2011, pag. 3).
607 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 52.

sostituzione dei sistemi MOLIS e STOLIS – ossia il compito principale di INSIEME[608].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG condividono la valutazione del Consiglio federale, secondo cui la complessità del progetto non è stata adeguatamente presa in considerazione. All'inizio la visione informatica concepita nel 2001 era convincente, ma in seguito non è stata sufficientemente concretizzata in una strategia di attuazione e in un piano generale. L'AFC ha lanciato progetti, elaborato modelli e iniziato ad attuare la visione informatica su scala operativa, senza tuttavia seguire un approccio sistematico.

La direzione dell'AFC ha consapevolmente deciso di non seguire una procedura conforme al diritto vigente in materia di acquisti pubblici. La direzione si è basata sul presupposto che il metodo HERMES, previsto per la gestione dei progetti TIC, non sarebbe stato applicato sino a fine 2011. Inoltre, ha fatto ben poco per imporre l'impiego di HERMES nei progetti TIC di INSIEME. Le CdF e le CdG biasimano un simile modo operativo.

Quanto alla controversia sulla questione riguardo alla tecnologia da utilizzare per costruire INSIEME, si trattava di un dibattito per interposte persone che ha richiesto molte risorse senza generare alcun valore aggiunto. Il conflitto si è ripercosso in modo estremamente negativo sullo svolgimento del progetto. La controversia circa la tecnologia va anche intesa in relazione all'interpretazione divergente, da entrambe le parti, dei ruoli di AFC e UFIT:[609] in fondo l'AFC non avrebbe dovuto affatto porsi tale questione, poiché conformemente a NOVE-IT e al metodo progettuale HERMES sarebbe stato di competenza del fornitore di prestazioni stabilire come – dunque anche su quale base tecnologica – andava realizzato INSIEME.

4.3.1.5 Decisioni della direzione dell'AFC in materia di politica del personale

Nei 12 anni intercorsi tra l'inizializzazione del progetto, nel 2001, e il suo abbandono, nel 2012, la direzione dell'AFC ha adottato numerose decisioni in materia di politica del personale che hanno influito direttamente sullo svolgimento del progetto e che in parte hanno contribuito al fallimento dello stesso.

All'inizio del 2005 la direzione ha designato un coordinatore di programma INSIEME al fine di ovviare alla mancanza di coordinamento tra i diversi progetti in corso parallelamente nella fase iniziale di INSIEME. L'UFIT ha ritenuto sbagliata la decisione di impiegare tale persona, vicinissima al direttore dell'AFC, quale coordinatore di programma. Fin dall'inizio si sarebbe infatti manifestata la sua totale mancanza di esperienza con i progetti IT[610]. Il coordinatore di programma ha lasciato l'AFC alla fine del 2007, ma è rimasto a sua disposizione quale consulente

608 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 53. Il riesame e la valutazione più ampi da parte del Consiglio federale riguardante la gestione del progetto vengono tematizzati nel n. 3.3.

609 Cfr. n. 3.5.

610 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 18. Anche il capo IF AFC (dal 2005) ha dichiarato che secondo lui il coordinatore di programma non disponeva delle qualifiche necessarie (verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 45).

sulla base di un mandato[611]. Dopo l'abbandono dei negoziati contrattuali con Unisys, il posto del coordinatore di programma non è più stato occupato[612].

Nel quadro di NOVE-IT, l'ex capo della sezione Sviluppo e responsabile dell'informatica dell'AFC è stato nominato capo dell'OBP. Secondo il vicedirettore dell'AFC (dal 2008), il capo dell'OBP – compagno di lungo corso del direttore – ha avuto un grande influsso su INSIEME e ha imposto la propria visione degli aspetti tecnici del progetto[613]. Secondo l'UFIT, il capo dell'OBP non ha mai perso l'occasione per disprezzare apertamente, con fatti e parole, sia l'UFIT che i collaboratori dell'UFIT[614]. Nel quadro dell'inchiesta amministrativa del DFF sono emersi chiari sospetti circa il fatto che egli abbia sfruttato la propria posizione a suo favore[615]. Nel maggio del 2012 il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato nei confronti del capo dell'OBP e contro ignoti un procedimento ancora in corso al momento della pubblicazione del presente rapporto. Vale la presunzione d'innocenza. Dopo l'avvio del procedimento penale, il direttore *ad interim* dell'AFC (2012–2013) ha sospeso il capo dell'OBP, il quale è poi stato licenziato per la fine di maggio del 2014[616].

Aderendo alla proposta del GLIR, il 25 ottobre 2007 la D-i ha nominato il nuovo CPG e gli ha dato la competenza di decidere in merito alle risorse personali (interne ed esterne) e ai mezzi finanziari approvati[617]. Le capacità del CPG (2007–2011) sono state messe in dubbio a più riprese all'interno dell'AFC[618], nonché da parte dell'UFIT[619] e del DFF[620]. Il vicedirettore dell'AFC ha chiesto più volte la destituzione del CPG[621]; dopo la pubblicazione del rapporto SQS[622] nel novembre 2010, egli avrebbe subordinato il suo ulteriore impiego al licenziamento del CPG[623]. Nel marzo del 2011 il direttore dell'AFC ha sollevato il CPG dal suo incarico. In seguito il CPG ha lasciato l'AFC di propria iniziativa[624] ricevendo una somma di riscatto e beneficiando della continuazione del pagamento dello stipendio per diversi mesi[625]. Facendo autocritica, a posteriori l'UFIT ha constatato di non aver avvertito l'AFC e la SG DFF circa le qualifiche carenti del CPG[626]. Con il senno di poi il direttore dell'AFC è giunto alla conclusione che avrebbe dovuto provvedere alla sostituzione

611 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 45 (capo IF AFC dal 2005); contratto di prestazioni tra l'AFC (direttore AFC) e l'ex coordinatore di programma INSIEME del 1° mar. 2008.
612 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 16.
613 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 29 (vicedirettore AFC dal 2008).
614 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 6.
615 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 25 (capo servizio giuridico dal 2010).
616 Il capo OBP ha impugnato la decisione di licenziamento davanti al Tribunale amministrativo federale.
617 Cfr. n. 4.3.1.4.
618 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 7; verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 57 (direttore AFC 2000–2012).
619 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 3.
620 Nota risorse DFF del 23 nov. 2010: valutazione dello stato attuale del progetto, pag. 2. Il capo TIC DFF (dal 2009) ha dichiarato nei confronti del GLI che il CPG non disponeva chiaramente di competenze in materia di gestione di progetti (verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 36).
621 Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gen. 2013, parte 2, pag. 15.
622 Rapporto d'audit di SQS del 17 nov. 2010.
623 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 29 (vicedirettore AFC dal 2008).
624 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, elenco delle persone coinvolte, pag. 3.
625 Rapporto del CDF del gen. 2012, pag. 14.
626 Rapporto dell'UFIT del 25 gen. 2013, pag. 14.

in modo più tempestivo; ha tuttavia dichiarato che non aveva a disposizione una persona più idonea per questo compito[627].

La mancanza di competenze delle persone coinvolte nel progetto ha costituito un problema generale[628]. A questo riguardo la responsabile del DFF (dal 2010) ha dichiarato nei confronti del GLI che venivano impiegate persone che di per sé non avevano le competenze per svolgere questi lavori di progetto. Ma queste persone sono impiegate in virtù del diritto del personale federale. Non si può licenziare una persona per il solo fatto che ci si rende conto improvvisamente che non è capace di svolgere il compito che le è stato assegnato[629].

In occasione del pensionamento, nell'autunno 2008, del capo della divisione principale IVA (1999–2008) nonché presidente del CD, è sorta la questione della sua successione alla presidenza del CD. Basandosi sull'età e sull'esperienza maturata nel settore IT, il direttore dell'AFC ha deciso di incaricare il nuovo capo della divisione principale IVA e nel contempo vicedirettore dell'AFC[630]. Il direttore dell'AFC ha dichiarato che il direttore sostituto aveva sostenuto questa decisione e che quest'ultimo gli avrebbe detto che non si sarebbe sentito a suo agio in questo ruolo[631]. Dalle dichiarazioni del direttore sostituto, tuttavia, è risultato un quadro completamente diverso: obbligato a osservare parecchie difficoltà dalla distanza, avrebbe chiesto al suo superiore di conferirgli la responsabilità del progetto INSIEME[632]. In seguito, il direttore sostituto non ha potuto che accettare la decisione del suo superiore[633].

Valutazione da parte del Consiglio federale

Secondo il Consiglio federale, a posteriori è evidente che un CPG senza esperienza con progetti informatici maggiori non è adatto per gestire un progetto talmente complesso e che quindi la destituzione nel febbraio 2011 era inevitabile. Il CPG (2011–2012) di provata esperienza, che ha assunto la carica nel settembre 2011, ha gestito e strutturato INSIEME a regola d'arte e ha fatto sì che i criteri di HERMES e del diritto in materia di acquisti fossero rispettati[634].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG tengono espressamente a ricordare che il personale federale va reclutato mediante profili dei requisiti, che i compiti vanno stabiliti in descrizioni dei posti aggiornate periodicamente e che le prestazioni vanno verificate costantemente sulla base di concertazioni degli obiettivi. A questo proposito esse rimandano in particolare alla legge sul personale federale (LPers)[635], all'ordinanza sul personale federale[636] e alle Direttive del 1° gennaio 2004 per l'attuazione della politica del personale nell'Amministrazione federale, le quali vanno osservate.

Per le CdF e le CdG, la nomina del coordinatore di programma e quella del CPG sono incomprensibili. A quanto pare, queste importantissime posizioni non sono

627 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 57 (direttore AFC 2000–2012).
628 Cfr. n. 3.3.
629 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 23 (capo DFF dal 2010).
630 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 56 (direttore AFC 2000–2012).
631 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 56 (direttore AFC 2000–2012).
632 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pagg. 16–17 (direttore sostituto AFC dal 1995).
633 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 17 (direttore sostituto AFC dal 1995).
634 Terzo rapporto del CF del 15 gen. 2014, pag. 2.
635 LPers (RS **172.220.1**).
636 OPers (RS **172.220.111.3**).

state occupate sulla base delle qualifiche delle persone nominate. Sorprende in particolare che il CPG abbia esercitato la sua funzione per oltre tre anni e mezzo nonostante fin dall'inizio vi fossero indizi del fatto che non disponesse delle capacità necessarie.

Le CdF e le CdG constatano inoltre che le descrizioni dei posti delle tre persone chiave presso INSIEME non sono state aggiornate[637].

Il diritto in materia di personale federale definisce i motivi per una disdetta ordinaria da parte del datore di lavoro: si tratta, fra le altre cose, della violazione di importanti obblighi legali o contrattuali, di mancanze nelle prestazioni o nel comportamento oppure di incapacità, inattitudine o mancanza di disponibilità nell'effettuare il lavoro convenuto nel contratto di lavoro[638]. Si stabilisce inoltre che è considerato motivo per recedere immediatamente dal rapporto di lavoro ogni circostanza che non permetta, per ragioni di buona fede, di esigere da chi dà la disdetta che continui ad onorare il contratto[639]. Le CdF e le CdG non concepiscono che l'AFC non abbia sfruttato il proprio margine di manovra in relazione alla risoluzione dei rapporti di lavoro.

In particolare le CdF e le CdG si rammaricano del fatto che dopo l'avvio dell'inchiesta amministrativa del DFF il capo dell'OBP sia stato unicamente sospeso e che il suo rapporto di lavoro sia stato disdetto soltanto per la fine di maggio del 2014. Esse sono del chiaro avviso che non occorra indugiare nel dare la disdetta a collaboratori nei cui confronti sussista il sospetto motivato di aver commesso un atto punibile o è già stato avviato un procedimento penale. Se si può dimostrare che sono stati compiuti atti di rilevanza penale nei confronti del datore di lavoro, si dovrebbe procedere alla disdetta immediata indipendentemente dall'avvio di un procedimento penale[640]. Le CdF e le CdG non possono giudicare se tale sia stato il caso del capo dell'OBP già prima del maggio 2014.

4.3.2 Collaborazione e coordinamento

4.3.2.1 Collaborazione e coordinamento dell'AFC con l'UFIT e l'UFCL

La collaborazione e il coordinamento dell'AFC con l'UFIT e l'UFCL sono oggetto dei numeri 3.5 e 3.7.

637 Il GLI ha richiesto le descrizioni dei posti, compresi i profili dei requisiti, dei seguenti titolari di posti: direttore AFC; direttore sostituto AFC; capo OBP AFC; presidente D-i; presidente CD; presidente CoPG GPA; attribuzione di attività e compiti dei due rappresentanti del DFF (SG DFF) nel CD risp. nel CoPG; presidente CIC; CPG; direttore UFIT; direzione del Centro soluzioni UFIT; delegato ODIC. Le descrizioni dei posti ricevute erano incomplete, per la maggior parte non firmate e in parte molto datate. La descrizione del posto più recente del direttore sostituto dell'AFC, per esempio, risale al 1996. Le descrizioni dei posti dei presidenti di D-i, CD e CoPG non sono state consegnate al GLI con la motivazione che i mandati corrispondenti non sarebbero stati assegnati direttamente dal direttore dell'AFC. Cfr. n. 4.4.3.4.

638 Art. 10 cpv. 3 lett. a–c LPers (RS **172.220.1**). Prima del mese di lug. del 2013 la disposizione era sancita nell'art. 12 cpv. 6 lett. a–c LPers.

639 Art. 12 cpv. 7 LPers del 24 mar. 2000 nella versione del 24 mar. 2000 (RU **2001** 894).

640 Cfr. in merito anche la LPers riveduta: dal lug. 2013 vige la disposizione secondo cui le parti possono disdire immediatamente i rapporti di lavoro di durata determinata e indeterminata «per motivi gravi» (art. 10 cpv. 4 LPers [RS **172.220.1**]).

4.3.2.2 Collaborazione e coordinamento dell'AFC con il Dipartimento

La direzione dell'AFC ha informato i vertici del DFF sullo stato di INSIEME sia oralmente che in forma scritta.

Tra capodipartimento e direttore dell'AFC hanno avuto luogo colloqui di gestione periodici in cui si è discusso anche di INSIEME. Secondo le rispettive affermazioni, per contro, il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) non ha mai avuto contatti con il responsabile di turno del Dipartimento per quanto concerne INSIEME e il vicedirettore dell'AFC (dal 2008)[641] ne avuti rarissimamente[642].

Secondo il direttore dell'AFC, nel settore informatico il suo interlocutore a livello dipartimentale è sempre stato, con alcune eccezioni, il segretario generale o la segretaria generale del DFF[643]. Questo contatto avrebbe funzionato sempre bene. Sotto la segretaria generale del DFF (2007–2010), tuttavia, a volte non sarebbe stato chiaro chi dirigesse il settore informatico; inoltre la stessa non avrebbe avuto a disposizione un buon consulente IT nella SG del DFF[644].

Secondo il direttore dell'AFC, uno scambio intenso su dettagli del progetto con i responsabili di turno del DFF non sarebbe stato possibile, né opportuno[645]. Un simile scambio non sarebbe comunque stato previsto, dato che la direzione del settore IT era presso la SG DFF[646]. Di solito un capodipartimento si occuperebbe verosimilmente della questione circa l'opportunità di un progetto – il suo contributo si limiterebbe praticamente a questo[647]. Il direttore dell'AFC non si sentiva obbligato a informare il responsabile di turno del Dipartimento in merito allo stato di INSIEME poiché questi riceveva i resoconti e i rapporti di controllo del CDF ed egli partiva dunque dal presupposto che venisse informato dallo stato maggiore del DFF[648]. Per questo motivo anche i rapporti del CDF non sono stati oggetto di discussione tra direttore dell'AFC e capodipartimento[649]. Secondo il direttore dell'AFC, i responsabili di turno del DFF si sarebbero informati di buon grado dello stato di avanzamento di INSIEME ed egli avrebbe potuto riferire in merito alle sue preoccupazioni[650]. I capidipartimento avrebbero saputo che INSIEME era un progetto problematico, ma con loro non avrebbe parlato di dettagli[651].

641 Il vicedirettore AFC era nel contempo capo della Divisione principale IVA e presidente CoPG. Non ha svolto quest'ultima funzione tra mar. 2011 e ott. 2011, in quanto ricopriva la carica di CPG *ad interim*.
642 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 17 (direttore sostituto AFC dal 1995); Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 24 (vicedirettore AFC dal 2008).
643 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 51 (direttore AFC 2000–2012).
644 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pagg. 51 e 54 (direttore AFC 2000–2012). A questo riguardo il capo TIC (dal 2009) ha tuttavia dichiarato che la segretaria generale del DFF (2007–2010) non l'avrebbe né consultato espressamente né informato del fatto che non si fosse sentita consigliata bene (lettera del Consiglio federale al GLI del 22 ott. 2014, pag. 6).
645 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 51 (direttore AFC 2000–2012).
646 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 54 (direttore AFC 2000–2012).
647 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).
648 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).
649 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).
650 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 51 (direttore AFC 2000–2012).
651 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).

Secondo il responsabile del DFF (2004–2010), il direttore gli avrebbe esposto che INSIEME era sì un progetto difficile, ma che tutto andava bene e l'AFC era in grado di effettuare il rilancio[652]. Dopo il rilancio il direttore dell'AFC avrebbe sempre sostenuto che per lui il progetto sarebbe stato indubbiamente portato a termine[653]. Anche la responsabile del DFF (dal 2010) ha dichiarato che alle sue domande il direttore dell'AFC ha sempre risposto in modo molto positivo: le difficoltà esistenti, avrebbe sostenuto, si sarebbero rimosse «di peso»[654]. Inoltre l'AFC le avrebbe assicurato che gli acquisiti sarebbero stati effettuati in conformità della legge[655]. A metà del 2011 il direttore dell'AFC aveva dichiarato alla responsabile del DFF che l'anno prima il progetto era entrato in crisi, ma che grazie ai miglioramenti attuati costantemente dal mese di novembre, nonché ad altri sforzi, sarebbe sempre realistico conseguire l'obiettivo del progetto rispettando le risorse finanziarie preventivate[656].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG constatano che l'AFC non ha adempiuto in modo sufficiente il suo obbligo di informazione: l'AFC non ha comunicato al Dipartimento le difficoltà legate al progetto o l'ha fatto in modo insufficiente. Il direttore dell'AFC ha adottato una politica d'informazione molto restrittiva e ha asserito ripetutamente che non vi era motivo di preoccuparsi e che il progetto era sulla buona strada. In parte, inoltre, i documenti non rispecchiavano le circostanze reali. Per motivi di lealtà, le difficoltà constatate non sono state riportate al Dipartimento neanche dagli altri membri della direzione dell'AFC. Tale circostanza ha fatto sì che il Dipartimento non disponesse per tutta la durata del progetto di una base informativa adeguata al fine di poter esercitare la propria funzione di vigilanza conformemente alle disposizioni legali[657]. La base informativa lacunosa non può tuttavia essere addotta quale giustificazione assoluta dell'insufficiente adempimento della funzione di vigilanza e di direzione da parte del Dipartimento, poiché quest'ultimo disponeva delle possibilità per farsi un quadro realistico dello stato del progetto e per procurarsi le informazioni necessarie.

4.3.2.3 Collaborazione e coordinamento dell'AFC con il CDF

I direttori degli uffici sono gli interlocutori primari del CDF, in quanto hanno la responsabilità dei crediti loro attribuiti[658].

Il vicedirettore dell'AFC (2000–2013) ha criticato il fatto che durante le discussioni finali dei rapporti del CDF la direzione dell'AFC sia stata assente o insufficientemente rappresentata[659]. Questa critica corrisponde solo in parte ai fatti. Alle discussioni finali dei rapporti del CDF nel 2005 e nel 2006 concernenti INSIEME ha preso

652 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 37–38 (capo DFF 2004–2010).
653 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 39 (capo DFF 2004–2010); cfr. n. 4.4.2.
654 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 12 (capo DFF dal 2010).
655 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 11 (capo DFF dal 2010).
656 Lettera del direttore AFC alla responsabile del DFF del 21 giu. 2011, pag. 1.
657 Cfr. n. 4.4.2.
658 Questa responsabilità discende dal fatto che, secondo l'articolo 45 LOGA (RS **172.010**), i direttori degli uffici sono responsabili della direzione delle unità amministrative loro subordinate.
659 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 42 (vicedirettore AFC 2000–2013).

parte il coordinatore del programma INSIEME, accompagnato nel 2005 dal capo OBP. I risultati del rapporto di controllo del 2008 sono stati esaminati, nel quadro della discussione finale, fra gli altri con il vicedirettore dell'AFC (e nel contempo capo del CD) e, un giorno dopo, con il direttore dell'AFC. Entrambi hanno pure partecipato alla discussione finale del rapporto del CDF nel gennaio 2012.

Secondo il direttore dell'AFC, il vicedirettore dell'AFC si è occupato dei rapporti del CDF e ha inviato i pareri al CDF[660]. Il capo dell'IF AFC ha dichiarato che di norma i pareri dell'AFC sui rapporti di controllo del CDF sono stati approvati dai membri della D-i senza porre domande[661]. Secondo il vicedirettore dell'AFC, i rapporti del CDF sono stati presi un po' troppo «sotto gamba»[662]. Con tale affermazione, tuttavia, egli non ha voluto insinuare che qualcuno abbia ignorato le raccomandazioni del CDF[663]. Le raccomandazioni sono state inglobate nel progetto con l'indicazione di attuarle[664], e si è partiti dal presupposto che fossero effettivamente attuate[665]. Il controllo da parte del CDF sarebbe avvenuto nel quadro della verifica successiva[666]. Secondo il direttore dell'AFC, il CDF non l'ha contattato per informarsi circa l'attuazione delle raccomandazioni[667].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG constatano che il direttore dell'AFC ha discusso con il CDF unicamente i rapporti di controllo del 2008 e del 2012, ma che non ha partecipato alle discussioni finali del 2005 e del 2006. Esse sono del chiaro avviso che il direttore di turno debba prendere parte immancabilmente alle discussioni finali dei rapporti del CDF con l'ufficio.

Le CdF e le CdG constatano inoltre che l'AFC non ha attribuito il peso necessario ai rapporti di controllo del CDF e che, come dimostrano i fatti, l'attuazione delle raccomandazioni del CDF è stata insufficiente. All'interno dell'AFC non è stato documentato lo stato dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF. Le CdF e le CdG ritengono che l'attuazione lacunosa delle raccomandazioni sia riconducibile anche al fatto che l'AFC non era tenuta ad informare né il CDF né il Dipartimento in merito allo stato dell'attuazione. Sebbene l'AFC abbia di volta in volta espresso il proprio parere in merito ai rapporti del CDF esponendo come intendeva attuare le raccomandazioni, in parte le misure elencate negli stessi pareri non erano adeguate all'attuazione auspicata delle raccomandazioni. Nel parere su tre raccomandazioni

660 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).
661 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 53 (capo IF AFC dal 2005).
662 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 25 (vicedirettore AFC dal 2008). Questa valutazione è condivisa – tranne che per il rapporto del gen. 2012 – anche dal capo IF AFC (dal 2005) (verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 51 e 56.
663 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 28 (vicedirettore AFC dal 2008).
664 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 27 (vicedirettore AFC dal 2008).
665 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 28 (vicedirettore AFC dal 2008).
666 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 27 (vicedirettore AFC dal 2008).
667 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).

prioritarie del CDF concernenti la gestione del progetto[668], ad esempio, l'AFC ha dichiarato che nel quadro della rielaborazione della pianificazione generale del progetto tutti i ruoli sarebbero stati definiti e l'organizzazione di progetto sarebbe stata verificata[669]. Per le CdF e le CdG è imprescindibile che un direttore d'ufficio controlli, prima di firmare il parere sottopostogli[670], se lo stesso adempia lo scopo della raccomandazione. Spetta inoltre al CDF contestare i pareri degli uffici se le misure in essi menzionate non adempiono le richieste del CDF[671].

4.3.3 Ispettorato delle finanze dell'AFC

L'IF AFC riveste una duplice funzione: da un lato è l'ufficio di revisione interno dell'AFC, dall'altro è uno strumento di gestione della direzione. In questo capitolo ci si sofferma soltanto sulla seconda funzione; la prima è oggetto del numero 6.6.12.1.

Il capo dell'IF AFC è subordinato direttamente al direttore dell'AFC[672]. Il capo dell'IF AFC (dal 2005) ha avuto incontri mensili con il direttore dell'AFC (2000–2012), durante i quali lo ha informato in merito allo stato delle verifiche[673].

Secondo il capo dell'IF AFC, il direttore dell'AFC non si è mostrato molto sensibile nei confronti dei concetti di controllo e verifica. Ad esempio, il direttore gli ha chiesto di partecipare ai lavori di INSIEME, cosa che egli ha tuttavia rifiutato per motivi di indipendenza[674]. È degno di nota anche il fatto che fino al 2012 il capo dell'IF AFC è stato l'interlocutore per la gestione dei rischi della Confederazione nei confronti del Dipartimento e del CDF. Nel quadro della sua valutazione della qualità e dell'efficacia dell'IF AFC, della fine del 2011, il CDF ha giudicato tale ruolo incompatibile con l'indipendenza dell'IF, cosa che ha poi portato il capo dell'IF a rinunciare alla funzione[675].

Secondo il vicedirettore dell'AFC (dal 2008), la posizione del capo dell'IF AFC non è ideale per garantire un controllo ottimale poiché di fatto è impossibile che il capo dell'IF AFC controlli il proprio superiore[676]. Per il vicedirettore del CDF (2000–2013) la subordinazione gerarchica costituiva un problema generale con

668 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008; raccomandazione 5.2.1: «Al fine di assicurare tutti i ruoli necessari alla gestione del progetto all'interno dei progetti, l'odierna organizzazione di progetto deve essere adattata e le funzioni centrali devono essere subordinate direttamente al comitato direttivo.»; raccomandazione 5.2.2: «A proposito delle risorse personali ancora mancanti per i ruoli necessari e definiti occorre trovare una soluzione quanto prima, affinché il progetto non subisca ulteriori ritardi.»; raccomandazione 5.2.3: «La pianificazione del progetto deve essere rielaborata rapidamente. Là dove, sulla base dell'avanzamento dei lavori, non è ancora possibile fare stime esatte, i termini devono essere comunicati in modo diverso, ad esempio sotto forma di ipotesi di lavoro o scadenzario adattabile, affinché non sorgano aspettative che non potranno essere soddisfatte.»

669 Riguardo alla raccomandazione 5.2.3 è stato aggiunto che per concertare al meglio gli oneri e i termini l'UFIT è rappresentato nella direzione del progetto generale.

670 A proposito del rapporto del CDF del 25 feb. 2005, il direttore dell'AFC ha firmato la lettera accompagnatoria al CDF; le raccomandazioni nell'all. sono invece state firmate dall'allora coordinatore del progetto.

671 Cfr. n. 6.6.4.

672 Art. 3 RI IF AFC dell'8 ott. 2002 risp. n. 4.1 RI IF AFC del giu. 2012.

673 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 45 (capo IF AFC dal 2005).

674 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 41 (capo IF AFC dal 2005).

675 Rapporto del CDF del dic. 2011: Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung FISP ESTV, pag. 8.

676 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 27 (vicedirettore AFC dal 2008).

riguardo all'indipendenza; l'IF AFC non avrebbe avuto un problema speciale a questo riguardo[677].

Nei confronti del GLI il capo dell'IF AFC ha lamentato il fatto che la direzione del progetto non fosse disposta a consegnare all'IF i documenti richiesti[678]. Fino alla seconda metà del 2012, con riguardo a INSIEME l'IF non è stato impiegato in modo mirato come strumento di conduzione della direzione dell'AFC. La direzione dell'AFC ha di volta in volta approvato i programmi di verifica annuali nel giro di pochi minuti e senza formulare proposte[679]. Verso la fine del 2010[680] l'IF ha verificato su mandato del direttore dell'AFC la regolarità dei conti di un'impresa di consulenza esterna e ha scoperto scorrettezze finanziarie[681]. Nel 2011[682] ha verificato approfonditamente taluni aspetti della gestione finanziaria e della sicurezza informatica in relazione a INSIEME. L'IF AFC ha trasmesso per conoscenza i rapporti intermedi[683] al CPG *ad interim* e il rapporto finale[684] al direttore dell'AFC, ai membri della direzione, al CPG *ad interim* e al CDF. Tuttavia il rapporto non è stato discusso né in seno alla D-i né in seno al CoPG. A metà agosto 2011 l'allora CPG *ad interim* – seguendo la raccomandazione dell'IF AFC[685] – ha istituito un gruppo ad hoc[686] incaricato di verificare tutte le fatture di INSIEME relative al 2010[687]. Secondo il capo dell'IF AFC, il direttore dell'AFC non ha deciso alcuna misura sulla base dei rapporti dell'IF AFC; tuttavia il CPG *ad interim* si sarebbe impegnato fortemente a favore dell'attuazione delle raccomandazioni dell'IF AFC[688].

La responsabile del DFF ha dichiarato al GLI che l'IF AFC non ha funzionato in modo ottimale in relazione a INSIEME, lasciando così insoddisfatte le attese[689]. Secondo il capo TIC del DFF (dal 2009), e nel contempo rappresentante della SG DFF in seno al CoPG, l'IF AFC era inesistente per quanto riguarda INSIEME[690].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Nell'ambito di INSIEME, l'IF AFC quale strumento di gestione non ha svolto un ruolo determinante. Le CdF e le CdG riconoscono nella posizione dell'IF AFC rispetto al direttore dell'AFC un pericolo per l'indipendenza dell'IF stesso. Esse

677 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 49 (vicedirettore CDF dal 2000–2013).
678 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 42, 44 e 47 (capo IF AFC dal 2005).
679 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 46 (capo IF AFC dal 2005).
680 Rapporto breve dell'IF AFC del 19 nov. 2010.
681 In particolare l'IF AFC ha constatato divergenze tra le ore registrate e quelle fatturate.
682 Rapporto dell'IF AFC dell'11 lug. 2011.
683 Rapporti intermedi dell'IF AFC del 25 mar. 2011 e del 28 apr. 2011 a destinazione del CPG *ad interim*.
684 Nel rapporto finale del luglio 2011 l'IF AFC ha dichiarato, fra le altre cose, che per la maggior parte le raccomandazioni formulate dal CDF nel rapporto della fine del 2008 non erano attuate, che erano stati conclusi contratti imprecisi con imprese esterne e che i lavori eseguiti non erano stati documentati sistematicamente.
685 Rapporto dell'IF AFC dell'11 lug. 2011, pag. 16.
686 La responsabilità del gruppo ad hoc era del capo della divisione Controllo esterno IVA; i controlli sono stati eseguiti da due esperti fiscali, con il supporto tecnico del capo IF AFC.
687 I rapporti erano disponibili il 7 set. 2011 (controllo dei contratti conclusi con terzi) e il 28 ott. 2011 (controllo dei contratti con l'UFIT). Il gruppo ad hoc ha riscontrato numerose scorrettezze nelle modalità di attuazione dei contratti e dei conteggi.
688 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 46 (capo IF AFC dal 2005). La seconda parte della frase corrisponde a un'annotazione aggiunta successivamente al verbale dal capo IF AFC.
689 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 32 (capo DFF dal 2010).
690 Lettera del capo TIC DFF al GLI del 14 feb. 2014: domande del GLI che necessitano di risposta scritta, pag. 3.

ritengono che le persone chiave di un progetto non dovrebbero assegnare all'IF mandati di verifica concernenti il proprio progetto. Soltanto con una netta separazione a questo riguardo può essere rafforzata l'indipendenza degli ispettorati delle finanze.

Non è stato possibile appurare quali persone, all'interno del progetto INSIEME, siano state messe al corrente dei risultati dei rapporti dell'IF AFC. L'unica cosa certa è che tali risultati non stati messi all'ordine del giorno delle riunioni del CoPG. Occorre pertanto partire dall'idea che non tutti i responsabili di progetto fossero informati sui risultati delle verifiche e che pertanto l'efficacia dei rapporti sia stata indebolita. Le CdF e le CdG giudicano opportuno che i rapporti dell'IF AFC, conformemente al regolamento interno dell'IF AFC del giugno 2012, non siano trasmessi soltanto al direttore e al CDF ma anche ai diretti interessati e ai membri della direzione[691]. In futuro occorrerà provvedere affinché la disposizione concernente la presentazione dei rapporti sia rispettata e in particolare i responsabili di progetto vengano informati in merito ai risultati. In caso di necessità, i direttori degli uffici sono obbligati, nel quadro dell'adempimento della loro funzione di vigilanza e di gestione, a informare il capo del Dipartimento sui rapporti degli IF. Se si constatano difetti gravi, gli IF sono tenuti a informarne il direttore e il CDF[692].

4.3.4 Informazioni fornite dall'AFC agli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza

L'AFC ha informato oralmente gli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza in merito allo stato del progetto INSIEME – nel quadro di audizioni, delle deliberazioni su preventivo e consuntivo e di visite a scopo informativo. Ha inoltre trasmesso loro informazioni scritte.

Prima del 2007 la direzione dell'AFC ha informato gli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza in modo sporadico sullo stato di INSIEME. Nel settembre 2007 il direttore dell'AFC ha informato la competente sottocommissione della CdF-N in merito all'abbandono dei negoziati contrattuali con Unisys, indicando come danno principale di tale abbandono il ritardo che ne conseguiva per la realizzazione del progetto[693]. Nell'aprile 2008 il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) ha dichiarato alla stessa sottocommissione che i rischi legati al progetto sarebbero potuti essere ridotti al minimo grazie al prescelto modo di procedere scaglionato nel tempo. Ha stimato che l'abbandono avrebbe comportato un ritardo di un anno nella realizzazione del progetto[694]. Nell'aprile 2009 il direttore dell'AFC ha affermato che l'AFC aveva tratto i dovuti insegnamenti dall'abbandono del progetto (tappe più brevi, più personale interno nella direzione del progetto, cooperazione più stretta con l'UFIT)[695].

691 Secondo il n. 11.1 del RI IF AFC del giu. 2012, i rapporti vanno presentati al direttore, ai diretti interessati, ai membri della direzione e al CDF.
692 Nel caso dell'AFC, tale obbligo è sancito nel n. 11.5 del RI IF AFC del giu. 2012. Secondo l'articolo 11 capoverso 2 LCF (RS **614.0**), gli ispettorati delle finanze comunicano al CDF «senza indugio i difetti constatati che hanno un'importanza fondamentale o una notevole rilevanza finanziaria».
693 Verbale della CdF-N6 del 14 set. 2007, pag. 19 (direttore AFC 2000–2012).
694 Verbale del GLI del 17 apr. 2008, pag. 23 (direttore sostituto AFC dal 1995).
695 Verbale della CdF-N6 del 20 apr. 2009, pag. 17 (direttore AFC 2000–2012).

In occasione di una riunione informativa della competente sottocommissione della CdF-N, nell'agosto del 2009, il direttore dell'AFC ha asserito che il contesto generale era adeguato sia per INSIEME che per la collaborazione con l'UFIT e l'UFCL[696]. Inoltre ha annunciato che l'AFC avrebbe chiesto un credito aggiuntivo dell'ordine di 70 milioni di franchi[697]. Nell'ottobre 2009, davanti alla stessa sottocommissione della CdF-N, il direttore dell'AFC ha accennato a ritardi nella realizzazione di INSIEME[698]. Lo stesso mese ha informato la CdF-S sui maggiori costi da affrontare, affermando tuttavia che riguardo a INSIEME si sentiva di nuovo tranquillizzato[699]. Nei confronti della competente sottocommissione della CdF-N, nell'aprile del 2010, il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) ha definito INSIEME un progetto molto difficile e ambizioso, ma si è detto fiducioso e ha stimato che il progetto potesse essere concluso nel 2012/2013[700].

Nel settembre del 2010, nel quadro della deliberazione sul credito aggiuntivo per INSIEME da parte della DelFin, è stato sentito il direttore dell'AFC (2000–2012) – senza che fossero presenti rappresentanti del Dipartimento. Il direttore dell'AFC ha informato la DelFin in merito ai guadagni di efficienza sulla base di INSIEME (utili complessivi di circa 200 mio. fr.) e al contesto specifico della richiesta del credito aggiuntivo. L'UFIT sarebbe maggiormente coinvolto nel progetto e la situazione relativa alla ripartizione del lavoro sarebbe chiara[701]. Ha inoltre spiegato che il team di progetto era composto di ottime persone e che INSIEME era considerato «sexy» e godeva di una certa reputazione[702]. Durante lo stesso incontro la DelFin ha chiesto all'AFC di essere informata sull'evoluzione di INSIEME mediante rapporti periodici. È stato convenuto che l'AFC non avrebbe redatto rapporti speciali per la DelFin, ma che la DelFin avrebbe ricevuto gli stessi rapporti trasmessi al Dipartimento, al CIC e al CDF. Dalla metà del 2011 la DelFin ha ricevuto dall'AFC i rapporti trimestrali su INSIEME[703].

Nel quadro della deliberazione sul preventivo 2011 da parte delle competenti sottocommissioni della CdF-N e della CdF-S, il direttore dell'AFC ha dichiarato che da un lato l'AFC potrà procedere a migliori analisi dei rischi e dall'altro dovrà fare meno lavoro di routine non appena INSIEME sarà realizzato – cosa di cui non dubitava. In tal modo l'AFC avrebbe potuto realizzare maggiori ricavi dell'ordine di 200 milioni di franchi[704]. Ha inoltre spiegato che l'organizzazione di progetto era praticamente sovrapponibile al suo ideale e che vi era una collaborazione ben definita con l'UFIT[705].

Nei confronti della competente sottocommissione della CdF-N, nell'aprile 2011 il direttore dell'AFC ha definito INSIEME un progetto spinoso e ha informato in

696 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pagg. 12–13 (direttore AFC 2000–2012).
697 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 23 (direttore AFC 2000–2012).
698 Verbale della CdF-N6 del 7 ott. 2009, pag. 16 (direttore AFC 2000–2012).
699 Verbale della CdF-S1 del 14 ott. 2009, pag. 26 (direttore AFC 2000–2012).
700 Verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2010, pagg. 4–5 (direttore sostituto AFC dal 1995).
701 Estratto dal verbale della DelFin del 9/10 set. 2010, pag. 5 (direttore AFC 2000–2012).
702 Estratto dal verbale della DelFin del 9/10 set. 2010, pag. 7 (direttore AFC 2000–2012).
703 Inoltre, nell'ottobre 2011 l'AFC ha stilato per la DelFin un rapporto intermedio e nell'agosto 2012 un rapporto sul punto della situazione di INSIEME (Zwischenbericht INSIEME an die FinDel, del 14 ott. 2011; Standortbestimmung INSIEME, del 31 ago. 2012).
704 Verbale della CdF-N6 del 6 ott. 2010, pag. 34 (direttore AFC 2000–2012) e verbale della CdF-S del 20 ott. 2010, pag. 22 (direttore AFC 2000–2012).
705 Verbale della CdF-N6 del 28 ott. 2010, pag. 10 (direttore AFC 2000–2012).

merito ai maggiori costi e al cambiamento nella direzione del progetto[706]. Si è però detto ottimista e fiducioso che i mezzi finanziari a disposizione di INSIEME fossero sufficienti. Egli ha ribadito quest'ultima affermazione nell'ottobre 2011 nei confronti della medesima sottocommissione[707].

In occasione di una riunione informativa della competente sottodelegazione della DelFin, nel giugno 2011, il direttore dell'AFC e il vicedirettore dell'AFC (e nel contempo CPG *ad interim*) hanno informato sullo stato di INSIEME. Al di là del cambiamento operato nella direzione del progetto e della decisione di continuare la soluzione individuale, sono state discusse anche diverse lacune (ritardi dovuti a una pianificazione irrealistica, mancanza di esperienza nella gestione di progetti) e le verifiche in corso (ruolo dell'UFIT, composizione dei collaboratori del progetto)[708]. Il direttore dell'AFC si è tuttavia mostrato fiducioso e ha sottolineato che nei mesi precedenti erano stati raggiunti miglioramenti[709]. Il CPG *ad interim* è giunto alla conclusione che il progetto si trovava sì in una fase di trasformazione ma che non regnava il caos e la gestione funzionava bene[710].

Nell'ottobre del 2011 il direttore dell'AFC ha constatato davanti alla competente sottocommissione della CdG-N che INSIEME aveva conosciuto tempi difficili ma che ora il progetto gli pareva sulla buona strada[711]. Alla fine del 2011 ha informato la DelFin sul ridimensionamento del progetto, sottolineando però che sarebbe possibile andare ben oltre l'obiettivo minimo (sostituzione dei vecchi sistemi)[712]. La pianificazione sarebbe ora meglio coordinata con la produzione e il rallentamento permetterebbe all'AFC di tenere meglio sotto controllo il progetto[713].

Nel febbraio del 2012 il direttore dell'AFC ha rammentato alla DelFin le difficoltà avute alla fine del 2010 e ha affermato che il CPG e la direzione dell'AFC erano oltremodo sollecitati[714]. Da un anno il progetto sarebbe diretto da un esperto professionale. Ha inoltre menzionato errori nel campo degli acquisti e ha informato sull'architettura del sistema. Nei confronti della competente sottocommissione della CdF-N, nel marzo 2012, il direttore dell'AFC si è detto molto fiducioso e ha dichiarato che riguardo a INSIEME si sentiva molto positivo[715]. Anche nei confronti della competente sottocommissione della CdF-S il direttore dell'AFC ha affermato che il progetto INSIEME era tornato sulla buona strada[716].

Nel suo parere del febbraio 2012 sul rapporto d'attività della DelFin del 2011 l'AFC ha lamentato il fatto che il rapporto si concentrasse sugli aspetti negativi del passato senza menzionare gli sviluppi positivi[717]. Nel frattempo INSIEME poggerebbe su

706 Verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2011, pag. 22 (direttore AFC 2000–2012).
707 Verbale della CdF-N6 del 7 ott. 2011, pagg. 21 e 23–24 (direttore AFC 2000–2012).
708 Estratto dal verbale della DelFin del 22 giu. 2011, pagg. 8 e 10–11 (direttore AFC 2000–2012) nonché pagg. 9 e 12–13 (vicedirettore AFC dal 2008).
709 Estratto dal verbale della DelFin del 22 giu. 2011, pagg. 9 e 11 (direttore AFC 2000–2012).
710 Estratto dal verbale della DelFin del 22 giu. 2011, pag. 13 (vicedirettore AFC dal 2008).
711 Estratto dal verbale della sottocommissione DFF/DFE della CdG-N del 20 ott. 2011, pag. 6.
712 Estratto dal verbale della DelFin del 28/29 nov. 2011, pag. 4 (direttore AFC 2000–2012).
713 Estratto dal verbale della DelFin del 28/29 nov. 2011, pag. 4 (direttore AFC 2000–2012).
714 Estratto dal verbale della DelFin del 6/7 feb. 2012, pag. 5 (direttore AFC 2000–2012).
715 Verbale della CdF-N6 del 26 mar. 2012, pag. 7 (direttore AFC 2000–2012).
716 Verbale della CdF-N6 del 11 apr. 2012, pag. 26 (direttore AFC 2000–2012).
717 Parere dell'AFC del 27 feb. 2012 sul rapporto d'attività della DelFin delle Camere federali 2011, pag. 1.

una base solida. In occasione di una riunione informativa comune della competente sottodelegazione della DelFin e della sottocommissione della CdF-N, a metà 2012 il direttore dell'AFC *ad interim* si è detto certo che il progetto INSIEME sarebbe potuto essere portato a termine con successo nonostante i problemi ancora esistenti, in particolare in relazione all'acquisizione di risorse personali[718].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG giungono alla conclusione che per anni il direttore dell'AFC ha tenuto calmi gli organi parlamentari incaricati dell'alta vigilanza affermando ripetutamente che INSIEME era sì confrontato con difficoltà ma che le misure necessarie erano state adottate. In sintesi le Commissioni di alta vigilanza constatano che il più delle volte la valutazione dello stato del progetto da parte della direzione dell'AFC non corrispondeva alle circostanze reali. Le CdF e le CdG stigmatizzano il comportamento della direzione dell'AFC, che ha ostacolato fortemente l'organo di alta vigilanza nell'adempimento efficace del suo mandato. Per principio l'organo di alta vigilanza deve potersi fidare delle asserzioni dei direttori degli uffici.

Per contro non si può rimproverare all'AFC che i rapporti scritti destinati alla DelFin non fossero adeguati al livello corrispondente: nel quadro del resoconto da parte dell'AFC la DelFin aveva deciso esplicitamente di basarsi sui rapporti trimestrali esistenti e di non esigere dall'AFC l'elaborazione di rapporti di stato finalizzati appositamente all'alta vigilanza finanziaria[719].

4.4 Vigilanza e gestione esercitate dalla direzione del DFF

4.4.1 Caratteristiche della funzione di vigilanza e di gestione

4.4.1.1 Ripartizione dei compiti della direzione del Dipartimento

La ripartizione dei compiti tra il responsabile di turno del DFF e il suo segretario generale è stata attuata secondo criteri variabili. Il capo del DFF (1996–2003) ha dichiarato di non aver demandato la responsabilità gestionale nel settore TIC e di aver adottato una gestione rigorosamente gerarchica e non mediante gli stati maggiori[720]. Il segretario generale del DFF (1996–2007) ha confermato questa dichiarazione affermando che sotto la direzione del capo del DFF (1996–2003) la SG DFF ha esplicato funzioni di stato maggiore, di controlling, di reporting e di sostegno, ma che non ha assunto una responsabilità gestionale per il tramite degli uffici federali[721]. Nel Manuale di gestione del DFF, elaborato alla fine 2003 nel quadro del passaggio delle consegne ai vertici del Dipartimento e che offriva una panoramica sull'organizzazione, i processi e gli affari del Dipartimento, si leggeva tuttavia che la

718 Estratto dal verbale della DelFin del 22 giu. 2012, pagg. 7 e 23 (direttore sostituto AFC dal 1995).
719 Come esposto nei n. 4.3.1.3 e 4.4.2.1, le informazioni sul progetto non erano adeguate al destinatario.
720 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 8 (capo DFF 1996–2003); lettera del Consiglio federale al GLI del 22 ott. 2014, pag. 7.
721 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 32 (segretario generale DFF 1996–2007).

gestione dell'informatica era delegata al segretario generale[722] e che fra i «compiti speciali» della SG DFF figurava l'assunzione della responsabilità gerarchica (da parte del segretario generale) nel settore dell'informatica, in particolare nei confronti dell'UFIT[723].

Secondo il segretario generale del DFF (1996–2007), il nuovo capo del DFF (2004–2010) gli ha demandato la responsabilità gerarchica degli uffici addetti alle risorse (UFIT, UFCL e Ufficio federale del personale [UFPER])[724]. In tal modo i direttori dei tre uffici menzionati erano subordinati direttamente al segretario generale del DFF. La segretaria generale del DFF (2007–2010) ha affermato che la delega della responsabilità gerarchica nel settore delle risorse, vigente sotto il suo predecessore, è stata soppressa quando lei è entrata in funzione[725]. Con l'avvicendamento nella direzione della SG DFF, nel 2007, è quindi stata nuovamente abolita la gestione gerarchica ripartita. Nel settore informatico la segretaria generale – e non il capo del DFF – è tuttavia rimasta l'interlocutrice per il direttore dell'AFC[726].

La nuova responsabile del DFF (dal 2010) ha comunicato al proprio segretario generale (dal 2010) che si aspettava da lui un ruolo più attivo riguardo a INSIEME[727]. La stessa ha dichiarato che il segretario generale ha preso molto a cuore il progetto e ha cercato di gestire, costruire, organizzare e dirigere[728]. Il segretario generale del DFF (dal 2010), dal canto suo, ha dato un'altra versione dei fatti. Secondo lui, è vero che fin dalla sua entrata in carica si è occupato intensamente di INSIEME, ma il Dipartimento non aveva l'intenzione di gestire il progetto e infatti non l'ha mai gestito[729]. Di fatto, la SG DFF non avrebbe dato imput diretti per evitare che la responsabilità si sfumasse[730]. Un progetto di un ufficio non può essere gestito dalla SG DFF, ma può esserlo soltanto dall'ufficio stesso[731]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha ritenuto che il compito della SG DFF risiedesse piuttosto nel procurare, trattare e valutare le informazioni desiderate dalla capodipartimento e di tradurre le questioni e i problemi tecnici del settore TIC in un linguaggio adeguato alla responsabile del DFF[732].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG constatano che durante l'elaborazione di INSIEME la concezione dei ruoli e la relativa ripartizione dei compiti da parte del capodipartimento di turno sono state molto differenti. Esse fanno notare che secondo la LOGA[733] il segretario

722 Manuale di gestione DFF del dic. 2003, pag. 27.
723 Manuale di gestione DFF del dic. 2003, pag. 30.
724 Il capo DFF (2004–2010) ha affermato di aver delegato al segretario generale DFF (1996–2007), per motivi legati alla propria definizione delle priorità, il compito di assumere la funzione operativa di interlocutore per i tre uffici addetti alle risorse, mentre la gestione strategica e segnatamente la responsabilità gestionale nei confronti dei direttori degli uffici sarebbe rimasta a lui (lettera del capo DFF (2004–2010) al GLI del 20 ott. 2014, pag. 2).
725 Lettera del Consiglio federale al GLI del 22 ott. 2014, pag. 7.
726 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 51 (direttore AFC 2000–2012).
727 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 42 (segretario generale DFF dal 2010).
728 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 26 (capo DFF dal 2010).
729 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 43 (segretario generale DFF dal 2010); verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 30 (segretario generale DFF dal 2010).
730 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 11 (segretario generale DFF dal 2010).
731 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 44 (segretario generale DFF dal 2010).
732 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 45 (segretario generale DFF dal 2010).
733 Cfr. n. 4.2.

generale dovrebbe concentrarsi sulla funzione di stato maggiore che gli compete. In particolare non deve esercitare una funzione direttiva gerarchica tramite gli uffici federali. Le CdF e le CdG invitano pertanto il Consiglio federale a fare in modo che i capidipartimento dirigano i loro dipartimenti secondo l'articolo 37 capoverso 1 LOGA e ne assumano la responsabilità politica.

4.4.1.2 Presidenza del CIC

Il segretario generale del DFF (1996–2007) ha assunto al presidenza del CIC, conformemente a quanto prevedeva l'OIAF[734] allora vigente. Nel 2007, al momento dell'avvicendamento nella direzione della segreteria generale, non è stata la nuova segretaria generale del DFF (2007–2010) ad assumere tale funzione bensì il delegato dell'ODIC[735] in sostituzione della segretaria generale. Secondo l'allora segretaria generale del DFF, questo cambiamento sarebbe stato attuato eseguendo una decisione del Consiglio federale[736]. La ripartizione dei ruoli non sarebbe più stata giudicata opportuna e quindi, parallelamente alla nomina della segretaria generale, il Consiglio federale avrebbe riveduto l'OIAF di conseguenza[737]. Ciò non corrisponde ai fatti. Sulla base dei risultati della procedura di corapporto, la modifica dell'OIAF è stata stralciata e si è deciso che il delegato dell'ODIC assuma la funzione di presidente del CIC in sostituzione della segretaria generale del DFF[738]. Nella proposta del DFF il cambiamento nella presidenza del CIC e la rispettiva richiesta di modifica dell'OIAF sono stati motivati nel modo seguente: affinché possa concentrarsi interamente sui suoi compiti centrali secondo l'articolo 41 e seguente LOGA, la nuova segretaria generale del DFF, rispettivamente presidente del CIC, andrebbe esonerata per quanto possibile da compiti di gestione gerarchica nelle funzioni trasversali del personale, dell'informatica, delle costruzioni e della logistica[739].

A tale riguardo il capo del DFF (2004–2010) ha evidenziato la «disponibilità delle persone» e la fiducia riposta nel capo dell'ODIC (dal 2007): ha constatato che si è trattato di una decisione *ad personam*[740]. Secondo il delegato dell'ODIC l'allora segretaria generale del DFF non avrebbe ritenuto che la priorità del proprio impegno risiedesse nella presidenza del CIC e pertanto gliel'avrebbe delegata nel corso del 2007[741]. In occasione del successivo cambio al vertice della segreteria generale, nel 2010, il nuovo segretario generale del DFF ha convenuto con il capo dell'ODIC che la ripartizione dei ruoli sarebbe stata mantenuta, visto che l'imminente revisione dell'OIAF avrebbe comunque comportato cambiamenti nella funzione e nella presidenza del CIC[742]. Il 1° gennaio 2012 è entrata in vigore l'OIAF riveduta[743].

734 Art. 12 cpv. 2 OIAF del 26 set. 2003 (RU **2003** 3687).
735 Cfr. n. 5.4.1.1.
736 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 19 (segretaria generale DFF 2007–2010).
737 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 12 (segretaria generale DFF 2007–2010).
738 Proposta del DFF del 1° mag. 2007, modifica dell'OIAF, pag. 2.
739 Proposta del DFF del 5 apr. 2007, modifica dell'OIAF, pag. 2.
740 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 46 (capo DFF 2004–2010).
741 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 54 (delegato ODIC dal 2007).
742 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 51–52 (segretario generale DFF dal 2010).
743 Cfr. n. 5.4.2.2.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Il 2 maggio 2007 il Consiglio federale ha dato il via libera affinché il delegato dell'ODIC assumesse la funzione di presidente del CIC in sostituzione della segretaria generale del DFF (2007–2010). Visto che si trattava unicamente di una sostituzione, ma non di un cambiamento a livello di responsabilità, si è rinunciato a un adeguamento dell'OIAF. Le CdF e le CdG giudicano problematica tale regolamentazione della sostituzione in quanto la segretaria generale del DFF non svolgeva più il suo ruolo di presidente del CIC, che le competeva, ma continuava ad assumere la responsabilità connessa a tale ruolo. La situazione è rimasta tale anche dopo l'avvicendamento nella direzione della SG DFF. Soltanto il 1° gennaio 2012 la funzione del CIC è stata adeguata e la presidenza è stata assegnata al delegato dell'ODIC.

4.4.1.3 Gestione delle risorse in seno alla SG DFF

Facendo valere l'argomento secondo cui il DFF non necessiterebbe di una gestione delle risorse a livello dipartimentale perché gli uffici addetti alle risorse gli erano subordinati, intorno al 2006 le relative competenze specialistiche sono state rimosse dalla SG DFF[744]. Nell'ottobre del 2008 la segretaria generale del DFF (2007–2010) ha incaricato il nuovo responsabile delle risorse di ricostituire tali competenze in seno alla SG DFF. Al momento dell'assunzione dell'attuale responsabile delle risorse del DFF, a livello dipartimentale non vi erano pertanto interlocutori specializzati ma soltanto responsabili di processo[745]. La divisione delle risorse era costituita da un «nucleo residuo» di otto persone e non vi era niente che assomigliasse lontanamente a una vigilanza[746]. Dalla metà del 2009 l'attuale capo TIC ha preso in mano il controlling informatico[747], che si trova ancora in fase di costituzione.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Con la decisione di rinunciare alla gestione delle risorse a livello dipartimentale, al DFF è stata sottratta la base per una vigilanza efficace ed efficiente. Soltanto dopo l'ottobre del 2009 si è cominciato a ricostituire gradualmente le capacità[748] e gli strumenti di controlling.

744 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 27 (capo TIC DFF dal 2009).
745 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 21 (capo risorse DFF dal 2008).
746 Verbale del GLI del 14 14 mar. 2014, pag. 19 (capo risorse DFF dal 2008).
747 Verbale del GLI del 14 14 mar. 2014, pag. 19–20 (capo risorse DFF dal 2008); verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 27 (capo TIC DFF dal 2009).
748 Secondo il capo risorse DFF (dal 2008), l'attuale effettivo del personale della divisione delle risorse del DFF è pressoché raddoppiato rispetto al 2008 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 19).

Raccomandazione 6: funzione di vigilanza delle segreterie generali

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che i dipartimenti elaborino e applichino un piano comune di vigilanza basato su strumenti standard. In particolare si tratta di definire i criteri sui quali i dipartimenti si baseranno per decidere se una segreteria generale sarà rappresentata o meno nei comitati di progetto o di programma. Inoltre si tratta di definire il ruolo dei rappresentanti delle segreterie generali nei comitati di progetto o di programma.

4.4.2 Fonti d'informazione della direzione del Dipartimento

4.4.2.1 Reporting dell'AFC

La segretaria generale del DFF (2007–2010) ha dichiarato che, a parer suo, grazie alle informazioni dell'AFC e in base alla fatturazione e ai crediti concessi i vertici del Dipartimento disponevano di una visione d'insieme della situazione finanziaria[749]. Ha aggiunto inoltre di non aver mai constatato che la documentazione dell'AFC non corrispondesse alle circostanze reali[750]. A partire dalla metà del 2010 i rapporti trimestrali destinati ai gruppi esterni al progetto erano stati trasmessi anche alla SG DFF, all'ODIC, al CDF e al CoPG. Inoltre, i membri del CoPG – e quindi anche la rappresentanza della SG DFF – ricevevano sia i rapporti di gestione mensili sia i rapporti sulla qualità e sulla gestione dei rischi[751].

La responsabile del DFF (dal 2010) e il suo segretario generale avevano sottolineato la marcata asimmetria informativa esistente tra l'ufficio responsabile e il Dipartimento, la mancanza di un resoconto obiettivo e la scarsa disponibilità a comunicare da parte dell'AFC e dell'UFIT[752]. Il Dipartimento avrebbe detto chiaramente all'AFC quali erano le informazioni che mancavano nei rapporti[753]. Quando e in quale forma ciò sia accaduto, rimane oscuro. I verbali delle sedute del CoPG non contengono richieste di questo genere da parte dei rappresentanti della SG.

La responsabile del DFF (dal 2010) aveva detto al GLI che – col senno di poi – in presenza di incongruenze avrebbe dovuto insistere di più e, soprattutto, provvedere affinché i rapporti che erano poco chiari soddisfacessero i requisiti posti da HERMES[754]. I rapporti trimestrali erano molto generali e schematici e le divergenze non erano state evidenziate a sufficienza[755], una circostanza su cui nessuno, lei compresa, aveva eccepito[756]. Nel corso del tempo il reporting era stato migliorato, ma non era mai stato esaustivo[757]. Il capo delle Risorse del DFF (dal 2008) era dell'opinione che le informazioni a disposizione dei rappresentanti della SG nel

749 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 22 (segretaria generale DFF 2007–2010).
750 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 19 (segretaria generale DFF 2007–2010).
751 1° rapporto del CF del 27 feb. 2013, pagg. 29–30.
752 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 15 (capo DFF dal 2010); verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. e 57 (segretraio generale DFF dal 2010).
753 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 34 (capo DFF dal 2010).
754 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 26 (capo DFF dal 2010).
755 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 26 (capo DFF dal 2010).
756 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 26 (capo DFF dal 2010).
757 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 35 (capo DFF dal 2010).

2009 fossero scarse e poco dettagliate. Soltanto a partire da ottobre 2011, con il cambio al vertice della direzione generale del progetto, il resoconto era migliorato e si era dimostrato affidabile[758]. La scarsa qualità dei rapporti era emersa solo a posteriori[759].

Con il rapporto del CDF della fine del 2011 i vertici del Dipartimento si sono resi conto che i rapporti dell'AFC non corrispondevano sempre al vero[760]. La responsabile del DFF (dal 2010) ha dichiarato di fronte al GLI che lei e il suo staff dovevano potersi fidare della veridicità di quanto scritto nei rapporti trimestrali[761]. Il segretario generale ha aggiunto che anche ponendo domande era estremamente difficile distinguere nei rapporti il vero dal falso[762]. Secondo il capo TIC del DFF (dal 2009) la SG DFF avrebbe senz'altro potuto individuare prima le informazioni errate, ma doveva partire dal principio della buona fede[763]. Sempre secondo lui, il direttore dell'AFC avrebbe dovuto prendere delle misure atte a migliorare l'attività di rendiconto[764].

L'Ispettorato delle finanze dell'AFC non ha sottoposto i rapporti ad alcun controllo della qualità[765] e nemmeno il CDF ha esaminato tempestivamente i rapporti trimestrali, ma se ne è avvalso soltanto per ottenere punti di riferimento in base ai quali pianificare le sue verifiche[766]. Nell'ambito della verifica d'inizio 2012 il CDF ha analizzato i rapporti trimestrali giungendo alla conclusione che il rendiconto non era in linea di massima sbagliato, ma non illustrava tutti i fatti[767]. Davanti al GLI, il vicedirettore del CDF (2000–2013) ha criticato i contenuti dei rapporti trimestrali. Non li riteneva adeguati al livello e aveva in parte l'impressione che gli autori del rapporto avessero voluto «sommergere» i destinatari con il maggior numero possibile di informazioni[768].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Dato che per il periodo compreso tra dicembre 2008 (ultima riunione del CD) e dicembre 2009 (costituzione del CoPG) non esistono verbali di sedute dei comitati di progetto e che fino alla metà del 2010 l'AFC non ha trasmesso alla SG DFF rapporti standardizzati, le CdF e le CdG non potevano sapere di quali informazioni concernenti il progetto disponeva la SG DFF fino a quel momento. I rapporti trimestrali pervenuti alla SG DFF a partire dalla metà del 2010 non erano adattati ai loro destinatari e non illustravano in parte le circostanze reali. È evidente che era stato possibile ottenere i relativi miglioramenti soltanto in ritardo e parzialmente, anche se i destinatari avevano giudicato insufficienti i rapporti trimestrali. Le CdF e le CdG ritengono che il Dipartimento avrebbe dovuto contestare il reporting dell'AFC prima e con maggiore veemenza.

758 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 26 (capo Risorse DFF dal 2008).
759 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 26 (capo Risorse DFF dal 2008).
760 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 34 (capo DFF dal 2010) e pag. 57 (segretario generale DFF dal 2010).
761 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 25 (capo DFF dal 2010): «Wir mussten uns darauf verlassen können, dass das, was in den Quartalsberichten steht, auch richtig ist.».
762 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 57 (segretario generale DFF dal 2010).
763 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 31 (capo TIC DFF dal 2009).
764 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 31 (capo TIC DFF dal 2009).
765 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 47 (capo IF AFC dal 2005).
766 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 38 (vicedirettore CDF 2000–2013).
767 Rapporto CDF del gen. 2012, pag. 14.
768 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 45 (vicedirettore CDF 2000–2013) e pag. 38 (vicedirettore CDF 2000–2013).

Le CdF e le CdG riconoscono che la discrepanza a livello informativo tra l'AFC e il Dipartimento rende difficile verificare e oggettivare le informazioni. Il fatto che nel secondo semestre 2009 il capo TIC del DFF (dal 2009) aveva riconosciuto irregolarità importanti nel progetto dimostra tuttavia che valutare quest'ultimo in modo critico sarebbe stato possibile anche sulla base delle informazioni disponibili e che non ci si può appellare al carattere elusivo del resoconto dell'AFC per legittimare il comportamento del Dipartimento. Proprio perché l'AFC non aveva fornito le informazioni richieste, il Dipartimento avrebbe dovuto nutrire dei sospetti.

4.4.2.2 Colloqui di gestione con i direttori degli uffici

Ogni mese il capo del DFF (1996–2003) conduceva colloqui con i direttori degli uffici a cui presenziavano anche i relatori responsabili, ma non l'allora segretario generale[769]. Oltre ai colloqui mensili, il capo del DFF (1996–2003) svolgeva all'occorrenza anche sedute comuni con i direttori dell'AFC e dell'UFIT a cui partecipava, per quanto possibile, anche il segretario generale[770].

Durante il suo mandato il capo del DFF (2004–2010) ha condotto circa 40 colloqui con l'ex direttore dell'AFC[771] ai quali, a partire da marzo 2007, partecipava di norma la segretaria generale del DFF. La maggior parte dei colloqui verteva su progetti di legge concreti; l'allora direttore dell'AFC informava sullo stato di INSIEME soltanto in modo marginale[772]. Secondo l'ex capodipartimento, il direttore dell'Ufficio avrebbe sempre assicurato che il progetto proseguiva, nel suo complesso, secondo i piani[773]. La segretaria generale del DFF (2007–2010) aggiungeva che lei e il direttore dell'AFC avevano tenuto cinque riunioni preparatorie e di coordinamento concernenti INSIEME[774].

La responsabile del DFF (dal 2010) strutturava i suoi colloqui con i direttori degli uffici in due fasi: dapprima a quattr'occhi e poi alla presenza di un collaboratore del Dipartimento e, rispettivamente, dell'ufficio interessato. In questa seconda parte venivano date istruzioni e prese decisioni[775]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) avrebbe preso parte per lo più anche ai colloqui intercorsi tra i direttori degli uffici e la responsabile del DFF[776] nel cui quadro quest'ultima informava sullo stato di avanzamento del progetto INSIEME[777]. La direzione del Dipartimento sarebbe così venuta a sapere di difficoltà inerenti al progetto ma, dato che la direzione informatica competeva alla SG DFF, non era previsto che si parlasse di misure concre-

769 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 32 (segretario generale DFF 1996–2007).
770 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 14 (capo DFF 1996–2003).
771 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 32 (capo DFF 2004–2010).
772 Lettera della segretaria generale DFF (2007–2010) alla segreteria delle CdG dell'8 dic. 2013: «Ergänzung zum Protokoll», pag. 1.
773 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 28 (capo DFF 2004–2010).
774 Lettera della segretaria generale DFF (2007–2010) alla segreteria delle CdG dell'8 dic. 2013: «Ergänzung zum Protokoll», pag. 2.
775 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 28 (capo DFF dal 2010).
776 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 47 (segretario generale DFF dal 2010).
777 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag.11 (capo DFF dal 2010).

te per esempio con i responsabili del Dipartimento[778]. Il GLI non disponeva di dati relativi al contenuto dei singoli colloqui.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Il GLI è stato informato sul numero di colloqui intercorsi tra il capo del DFF (2004–2010) e il direttore dell'AFC[779], ma non sui relativi contenuti. Il GLI ha chiesto al DFF di poter consultare i verbali di detti colloqui[780], ma il Dipartimento non è riuscito a trovarli né presso la Segreteria generale né presso l'AFC[781]. Le CdF e le CdG non sono perciò in grado di valutare i colloqui dal profilo materiale. Le Commissioni di alta vigilanza considerano invece positivo che si siano svolti numerosi colloqui.

4.4.2.3 Rappresentanti della SG DFF nel CD e nel CoPG

Secondo il segretario generale del DFF (1996–2007), la SG DFF era rappresentata nell'organizzazione del progetto durante la fase del bando di concorso dell'OMC (2005–2007)[782]. Dato che le CdF e le CdG non dispongono di documentazione in proposito, non è possibile approfondire questo punto.

Durante il mandato della segretaria generale del DFF (2007–2010) la SG DFF aveva un suo rappresentante nel CD e, in seguito, nel CoPG. Quando il CD è stato costituito a fine aprile 2008, l'allora capo Risorse del DFF (2006–2008) ne faceva parte. Successivamente è stato sostituito da un collaboratore della divisione TIC del DFF.

Nel CoPG – l'organo succeduto al CD e costituito alla fine del 2009 – la SG DFF era rappresentata dal capo TIC del DFF finché il progetto non è stato interrotto. Dopo il cambio ai vertici del Dipartimento alla fine del 2010, il capo Risorse del DFF (da marzo 2011 pure segretario generale sostituto del DFF) siede anche nel CoPG. Il capo Risorse del DFF ha chiesto che la SG DFF fosse rappresentata nel CoPG[783]. Dato che l'AFC riteneva la SG DFF corresponsabile del primo fallimento del progetto, in seno alla Segreteria generale non si era all'inizio concordi se accettare di far parte del CoPG[784]. Le irregolarità riscontrate, soprattutto nella documentazione del progetto, avrebbero poi fatto propendere a favore di una partecipazione in seno al CoPG[785].

778 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 53 (direttore AFC 2000–2012). Il Consiglio federale ritiene incomprensibile quanto dichiarato dal direttore dell'AFC (2000–2012), ossia che la direzione informatica competeva alla SG DFF (lettera del Consiglio feedrale al GLI del 22 ott. 2014, pag. 7).

779 Il capo del DFF (2004–2010) ha fatto mettere a verbale di aver condotto i seguenti colloqui con il direttore dell'AFC: 2006: 5; 2007: 11; 2008: 6; 2009: 5; 2010: 10 (verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 39).

780 Lettera del GLI alla responsabile del DFF del 27 nov. 2013, pag. 3.

781 Lettera del DFF al GLI del 20 dic. 2013: «Einforderung zusätzlicher Dokumente betreffend das Informatikprojekt INSIEME», pag. 1.

782 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 31 (segretario generale DFF 1996–2007).

783 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 20 e 23 (capo Risorse DFF dal 2008).

784 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 26 (capo TIC DFF dal 2009).

785 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 25 (capo TIC DFF dal 2009).

Il ruolo dei rappresentanti della SG nel CD e nel CoPG non è mai stato definito per iscritto ed è stato inteso in modi molto differenti dalle persone sentite dal GLI[786]. Non è stato possibile chiarire fino in fondo in che modo lo status dei rappresentanti della SG nel CD e nel CoPG sia cambiato nel corso del tempo. Secondo il capo Risorse del DFF (dal 2008) la SG DFF ha sempre avuto un ruolo di osservatore e i suoi rappresentanti non hanno mai cambiato status[787]. Secondo la responsabile e il segretario generale del DFF (dal 2010), all'inizio la SG DFF era rappresentata nel CoPG con diritto di voto e in seguito soltanto come osservatore[788]. Il capo TIC del DFF, entrato a far parte del CoPG dalla fine del 2009, ha affermato che fino alla primavera 2011 non era stabilito come avrebbe dovuto comportarsi. In seguito è stato sollecitato a non esprimersi più mediante il voto[789]. Il direttore dell'AFC non era a conoscenza del passaggio allo status di osservatore che, a quanto ne sapeva, non era mai stato comunicato[790].

Quanti erano dell'opinione che vi era stato un cambio di status non erano concordi su quando e da chi era stata presa la decisione. Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha dichiarato al GLI di aver deciso, d'intesa con la responsabile del DFF, di far partecipare i rappresentanti della SG DFF soltanto con lo status di osservatori[791] per impedire in questo modo che si creasse confusione tra le responsabilità della SG DFF e quelle dell'AFC. Sapeva che le decisioni dei due rappresentanti della SG – che non erano i portavoce del DFF, ma sedevano in quest'organo in virtù delle loro funzioni e conoscenze specifiche – sarebbero state molto probabilmente prese in considerazione supponendo che si trattasse anche dell'opinione della responsabile del Dipartimento e del Dipartimento in generale, a cui non non ci si sarebbe potuti opporre[792]. A tale proposito il segretario generale ha fatto riferimento a una lettera del Dipartimento datata giugno 2011 in cui questa decisione era stata comunicata all'AFC. Nella lettera la responsabile del DFF comunicava al direttore dell'AFC, riferendosi all'imminente decisione relativa ai prodotti e alla procedura, che in questa circostanza il DFF avrebbe accompagnato, com'era solito fare, con occhio critico il progetto, senza tuttavia né influenzare la decisione né prendere posizione, ma limitandosi ad astenersi dal voto[793]. Secondo la responsabile e il segretario generale del DFF la dichiarazione non si riferiva soltanto alla decisione relativa ai prodotti e alla procedura, bensì a tutte le decisioni prese nel CoPG.

Il segretario generale sostituto del DFF, e a quel tempo membro del CoPG, riteneva che i rappresentanti della SG nel CoPG si fossero fatti da parte[794], dichiarazione che

786 Come descritto nel n. 4.3.1.1 non è stato soltanto il ruolo dei rappresentanti della SG DFF in seno al GPA a essere inteso in modi diversi, ma anche quello del CoPG stesso.
787 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 24 (capo Risorse DFF dal 2008).
788 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 36 (capo DFF dal 2010) e pag. 49 (segretario generale DFF dal 2010).
789 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 28 (capo TIC DFF dal 2009).
790 Verbale del GLI del 28 mag. 2013, pag. 16 (direttore suppl. AFC dal 1995).
791 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 30 (segretario generale DFF dal 2010); verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 36 (capo DFF dal 2010).
792 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 42 e 50 (segretario generale DFF dal 2010): «[…] dass die Entscheide der beiden GS-Vertreter – die nicht die Stimme des EFD repräsentierten, sondern aufgrund ihrer Funktionen und Fachkenntnisse in diesem Gremium Einsitz nahmen – sehr wahrscheinlich berücksichtigt worden wären in der Annahme, das sei auch die Meinung der Departementschefin und des Departements, und dagegen könnte man sich nicht sträuben.»
793 Lettera del capo del DFF al direttore dell'AFC del 16 giu. 2011, «INSIEME: Vorgehens- und Produkteentscheid», pag. 2.
794 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 28 (capo Risorse DFF dal 2008).

tuttavia contraddice la sua opinione, già menzionata, secondo cui la SG DFF avrebbe avuto il ruolo di osservatore durante tutto lo svolgimento del progetto. Secondo il capo TIC del DFF, sarebbe stata l'AFC stessa a provocare il cambiamento con l'aiuto dell'azienda di consulenza SQS e l'adozione dello statuto di INSIEME del marzo 2011, che stabiliva il comportamento dei membri del comitato del progetto[795]. Lo statuto di INSIEME del marzo 2011 a disposizione del GLI non si esprime tuttavia in alcun modo sul ruolo dei rappresentanti della SG in seno al CoPG[796]. Il rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013 stabilisce che la SG DFF – quale istanza non coinvolta direttamente nel progetto – a partire dal febbraio 2011 ha esclusivamente uno status di osservatore[797]. Anche il CDF ha stabilito nel suo rapporto del gennaio 2012 che la SG DFF partecipa in veste di osservatore[798].

Non vi è consenso nemmeno sulle ragioni di una doppia rappresentanza. Secondo il capo Risorse del DFF (dal 2008) l'obiettivo era di ottenere una ripartizione tematica: mentre il capo TIC del DFF si concentrava sugli aspetti tecnici, a lui competevano principalmente il decorso e l'organizzazione del progetto[799]. Una doppia rappresentanza era opportuna anche per regolare la supplenza[800]. La partecipazione di un secondo rappresentante della SG avrebbe inoltre fatto sì che il CoPG prendesse maggiormente sul serio la SG DFF rispetto al passato[801]. Il capo TIC del DFF ha fatto invece mettere a verbale che l'ampliamento del CoPG mediante l'AFC era l'unico motivo all'origine della decisione della SG DFF di far partecipare più personale e optare per una doppia rappresentanza[802]. Il disciplinamento relativo alla supplenza era stato stabilito indipendentemente dalla nomina di un secondo rappresentante della SG e, dato che entrambi erano comunque sempre concordi, la doppia rappresentanza non sarebbe stata in realtà necessaria[803].

Secondo il capo del DFF (2004–2010) l'obiettivo principale dei rappresentanti della SG in seno al CoPG era di soddisfare il bisogno di essere informati e non d'influenzare il progetto[804]. Le informazioni provenienti dal CoPG erano infatti necessarie per prendere, se del caso, decisioni riguardanti INSIEME[805]. Anche il segretario generale del DFF (dal 2010) e il suo sostituto hanno ricordato il vantaggio di essere più vicini al progetto e di ottenere informazioni obiettive in particolare sui problemi, sulla dinamica tra i partecipanti al progetto e sulle decisioni del CoPG[806]. Un altro vantaggio, secondo il capo ITC del DFF, consisteva nel fatto che la SG DFF, proprio perché esterna, aveva il giusto distacco che le consentiva di scoprire prima irregolarità di quanto riuscissero a fare comitati di progetto composti soltanto da persone direttamente coinvolte[807]. Secondo la responsabile del DFF la rappresentanza della SG DFF nei comitati di progetto avrebbe rappresentato uno svantaggio soltanto se

795 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 28 (capo TIC DFF dal 2009).
796 Progetto di statuto di INSIEME del 16 mar. 2011.
797 Rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 39.
798 Rapporto del CDF del gen. 2012, pag. 20.
799 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 23 (capo Risorse DFF dal 2008).
800 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 23 (capo Risorse DFF dal 2008).
801 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 23 (capo Risorse DFF dal seit 2008).
802 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 28 e 29 (capo TIC DFF dal 2009).
803 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 29 (capo TIC DFF dal 2009).
804 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 47 (capo DFF 2004–2010).
805 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 47 (capo DFF 2004–2010).
806 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 50 (segretario generale DFF dal 2010); verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 25 (capo Risorse DFF dal 2008).
807 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 29 (capo TIC DFF dal 2009).

avesse avuto potere decisionale[808]. Il capo TIC del DFF (dal 2009) ha menzionato un «certo senso di colpa» in caso di fallimento di un progetto, sottolineando che fa parte del senso di responsabilità del Dipartimento rispondere di un progetto che considera prioritario[809].

Secondo il capo Risorse del DFF (dal 2008) è uno svantaggio che certi uffici contino sul fatto che la SG DFF sia corresponsabile in questi progetti[810]. Dal canto suo, non si è mai considerato «membro dirigente a pieno titolo» in seno al CoPG e non ha quindi avuto né una corresponsabilità né un obbligo diretto di intervenire, se del caso, nello svolgimento del progetto[811]. Ha inoltre dichiarato che la SG DFF, se voleva essere un membro a pieno titolo del CoPG, avrebbe dovuto occuparsi a fondo dei progetti e disporre di conseguenza delle risorse necessarie; in caso contrario il tutto sarebbe stato poco serio e non avrebbe avuto alcun effetto[812].

Alla domanda sui criteri in base ai quali in seno alla SG DFF si decide se partecipare o meno a comitati di progetto, il GLI ha ricevuto risposte differenti: mentre secondo il segretario generale sostituto e il capo Risorse del DFF la SG DFF deciderebbe spontaneamente se un progetto rappresenta un rischio in considerazione della sua grandezza o complessità, secondo il capo ITC del DFF la selezione si fonderebbe sui mezzi finanziari richiesti ulteriormente dagli uffici e provenienti dalle riserve dei dipartimenti o della Confederazione[813].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

La SG DFF ha inviato prima uno e, a partire dal 2011, due rappresentanti nel CD e nel CoPG senza definirne il ruolo. Il presunto cambio di status non è stato comunicato a tutti gli interessati. È significativo in particolare che il segretario generale sostituto del DFF, membro del CoPG dall'inizio del 2011, non ne sapesse nulla. Il modo diverso di intendere il ruolo da parte dei rappresentanti della SG DFF, risultato della situazione, è emerso dalle risposte contraddittorie fornite dalle persone sentite. A tale proposito il GLI dispone di un unico documento scritto, ossia della lettera della responsabile del DFF al direttore dell'AFC datata giugno 2011, in cui comunica che i rappresentanti della SG si astengono dal voto su decisioni riguardanti le tecnologie.

HERMES 2003 non si pronuncia sulla rappresentanza delle segreterie generali in comitati di progetto. L'argomento secondo cui la doppia rappresentanza della SG DFF si era resa necessaria perché l'organo si era ingrandito con la presenza dell'AFC non convince le CdF e le CdG. Non vale inoltre per il periodo successivo al 2012 dato che l'organico del CoPG, in base a una raccomandazione del CDF[814], è stato nuovamente ridotto[815].

Non si tratta di mettere in linea di massima in questione la partecipazione della segreteria generale in un comitato di progetto o di programma; è tuttavia determinante su quale base lo si decide: occorrerebbe adottare criteri chiari e applicare

808 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 34 (capo DFF dal 2010).
809 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 29 (capo TIC DFF dal 2009).
810 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 25 (capo Risorse DFF dal 2008).
811 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 24 (capo Risorse DFF dal 2008).
812 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 24 (capo Risorse DFF dal 2008).
813 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 25 (capo Risorse DFF dal 2008); verbale del GLI del 23 giu. 2014, pag. 30 (capo TIC DFF dal 2009).
814 Rapporto CDF del gen. 2012, pag. 20 (raccomandazione 5.3).
815 Cfr. n. 4.3.1.1.

un'analisi sistematica dei rischi[816]. Anche la scelta della persona della segreteria generale da inviare quale delegato in un comitato di progetto o di programma ha la sua importanza. Oltre alla gerarchia, conta anche la specializzazione in relazione allo specifico progetto o programma. In tal senso, nominare il capo TIC del DFF quale rappresentante in seno al CoPG era sensato. Occorre inoltre considerare che la presenza costante della segreteria generale rischia di influenzare negativamente la discussione nel CoPG: i partecipanti finirebbero infatti per comunicare meno apertamente.

Le CdF e le CdG ritengono tuttavia problematica la pratica di delegare rappresentanti della SG DFF in comitati di progetto senza però concedere loro il diritto di voto in quanto il Dipartimento non può assumere alcuna responsabilità operativa. La dichiarazione del segretario generale sostituto del DFF, secondo cui la SG DFF non prende decisioni in materia di gestione perché la responsabilità del progetto compete all'ufficio, irrita le CdF e le CdG[817]. Questa concezione è emersa anche nelle risposte relative agli svantaggi di una rappresentanza della SG. Lascia perplesse le CdF e le CdG anche l'interpretazione del segretario generale del DFF (dal 2010), secondo cui i rappresentanti della SG non sarebbero i portavoce del DFF e siederebbero perciò nel CoPG soltanto come osservatori. L'approccio in base al quale il Dipartimento non prende a priori decisioni perché è l'ufficio ad avere la responsabilità contraddice una vigilanza efficace. Se ne deduce che il DFF non ha assunto in modo adeguato la sua funzione di vigilanza. Le CdF e le CdG stabiliscono che il Dipartimento assuma la responsabilità politica, indipendentemente dal fatto che nei comitati di progetto vengano delegati o meno rappresentanti.

4.4.2.4 Contatti con la divisione Risorse del DFF

Il capo del DFF (2004–2010) si è sempre detto soddisfatto delle informazioni provenienti dai comitati di progetto che la sua segretaria generale gli trasmetteva oralmente[818]. La segretaria generale del DFF (2007–2010) avrebbe invece voluto avere rapporti scritti concernenti INSIEME che tuttavia, pur avendo insistito, non ha mai ricevuto[819]. Il capo Risorse DFF (dal 2008), che ha dichiarato di non essere stato al corrente di questa richiesta, avrebbe informato la segretaria generale del DFF (2007–2010) su INSIEME sia per iscritto sia a voce[820]. Dato che INSIEME era di competenza degli uffici, la SG DFF avrebbe preso visione del progetto senza in realtà disporre di una base legale e l'AFC non era tenuta a informare la direzione del Dipartimento senza chiare istruzioni in merito[821]. Il capo TIC del DFF – nonostante gli sforzi profusi e i contatti con il CPG – ha detto di avere ricevuto soltanto in parte le informazioni richieste[822].

816 Cfr. raccomandazione 6 (n. 4.4.1.3).
817 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 27. (capo Risorse DFF dal 2008).
818 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 47 (capo DFF 2004–2010).
819 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 17–18 (segretaria generale DFF 2007–2010).
820 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 16 (capo Risorse DFF dal 2008).
821 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 18 (capo Risorse DFF dal 2008).
822 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 30 (capo TIC DFF dal 2009).

In questo contesto merita di essere ricordata in particolare una bozza di lettera[823] in cui le informazioni ricevute dall'AFC relative al volume, ai costi e all'organizzazione di INSIEME venivano valutate in modo critico. La segretaria generale del DFF non aveva finalizzato la bozza né l'aveva trasmessa all'AFC[824]. Sia il capo Risorse del DFF (dal 2008) sia il capo TIC del DFF hanno dichiarato di avere auspicato che la segretaria generale del DFF prestasse loro maggiore ascolto[825]. Con il cambio ai vertici del Dipartimento alla fine del 2010 e la conseguente maggiore attenzione dei dirigenti al tema risorse nonché in base agli evidenti elementi probatori, è sembrato tuttavia che la loro voce abbia avuto maggior peso nel Dipartimento[826]. Il segretario generale del DFF (dal 2010), su mandato del suo superiore, ha predisposto un'analisi del progetto in cui, alla fine del 2010, il capo TIC del DFF (dal 2009) constatava che in quel momento la situazione di INSIEME era considerata critica. I lavori erano in ritardo rispetto alla tabella di marcia, il preventivo era stato sforato e la gestione del progetto non soddisfaceva le esigenze poste a un'impresa di tali dimensioni[827].

Secondo il segretario generale del DFF (dal 2010) INSIEME era oggetto di discussione in pratica durante ogni riunione settimanale con il segretario generale del DFF[828]. I rappresentanti della SG DFF nel CoPG informavano costantemente il segretario generale del DFF (dal 2010) e questi a sua volta teneva al corrente i propri superiori per lo più oralmente sullo stato di INSIEME[829]. In generale, sia la responsabile del DFF sia il suo segretario generale constatavano che la comunicazione dell'AFC e dell'UFIT era «molto carente» e che era stato estremamente difficile ottenere informazioni[830] che il Dipartimento era riuscito a procurarsi a prezzo di ripetute richieste[831]. La discrepanza tra le constatazioni dei due rappresentanti della SG DFF in seno al CoPG e i resoconti dell'AFC non era poi stata «tanto grande», perciò nel Dipartimento non si aveva mai avuto l'impressione che la situazione fosse così negativa com'era in realtà[832]. La responsabile del DFF reputava «assolutamente legittimo» chiedere se i rappresentanti della SG non avessero dovuto informarsi meglio, ma lasciava aperto se fornire una risposta affermativa o negativa[833].

823 Bozza di lettera della SG DFF al direttore dell'AFC del 17 nov. 2009: «Projekt INSIEME: Situation und weiteres Vorgehen»; autori della bozza erano il capo TIC del DFF e il capo Risorse del DFF.
824 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 43 (segretario generale DFF dal 2010).
825 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 32 (capo TIC DFF dal 2009); verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 29 (capo Risorse DFF dal 2008).
826 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 26 (capo TIC DFF dal 2009); verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 27–28 (capo Risorse DFF dal 2008).
827 Appunto Risorse DFF del 23 nov. 2010: «Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status», pag. 2: «Die Projektsituation INSIEME wird von uns derzeit als kritisch beurteilt. Der Stand der Arbeiten ist hinter dem Plan, der Ressourcenverbrauch liegt über dem Budget und die Steuerung des Projekts genügt nicht den Anforderungen an ein Vorhaben dieser Grössenordnung.».
828 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 43 (segretario generale DFF dal 2010).
829 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 51 (segretario generale DFF dal 2010).
830 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pagg. 15–17 (capo DFF dal 2010); verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 44 (segretario generale del DFF dal 2010).
831 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 15 (capo DFF dal 2010).
832 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 36 (capo DFF dal 2010).
833 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 36 (capo DFF dal 2010).

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG ritengono che, nell'ambito della sua funzione di vigilanza, il Dipartimento abbia diritto di esigere documentazione dagli uffici federali che gli sono sottoposti. Se un ufficio non fornisce le informazioni richieste entro il termine dato, spetta al Dipartimento seguire la via gerarchica e far valere i suoi diritti. I fatti consentono di concludere che nella divisione Risorse del DFF sono state individuate certe irregolarità dalla metà del 2009. Non è stato tuttavia possibile ricostruire in dettaglio quali informazioni sono passate dalla divisione Risorse del DFF ai vertici del Dipartimento e quando ciò è avvenuto. È chiaro però che i problemi relativi a INSIEME riconosciuti dai rappresentanti della SG in seno al CoPG non erano stati affrontati fino al cambio ai vertici del Dipartimento alla fine del 2010. Per quale ragione ciò fosse accaduto, non si è riusciti a chiarirlo fino in fondo.

4.4.2.5 Rapporti di verifica e contatti con il CDF

Secondo la legge sul Controllo delle finanze (LCF)[834] i riassunti dei rapporti di verifica redatti dal CDF sono trasmessi alla DelFin e, in copia, anche ai capi dei dipartimenti interessati dai risultati della verifica[835]. Dal 2007 il CDF trasmette loro anche la versione integrale dei rapporti di verifica, compresi i pareri delle unità amministrative oggetto della verifica[836]. Questa modifica della prassi, mai prevista esplicitamente nella LCF né in passato né ora, è avvenuta su richiesta del segretario generale del DFF (1996–2007)[837]. Nel 2005 e nel 2006 il capo del DFF (2004–2010) ha ricevuto perciò unicamente i riassunti dei rapporti di verifica del CDF relativi a INSIEME, mentre nel 2008 gli sono stati trasmessi, oltre al riassunto, anche il rapporto integrale e il parere dell'AFC. Lo stesso vale per il rapporto di verifica del 2012 trasmesso alla responsabile del DFF (dal 2010).

Fino al 2002 tra il capo del DFF (1996–2003) e il direttore del CDF (1998–2013) si sono svolti almeno una volta l'anno colloqui giudicati positivamente da entrambe le parti[838]. La segretaria generale del DFF (2007–2010) ha menzionato incontri annuali con il direttore del CDF durante i quali si informava sulle impressioni che il CDF aveva del DFF[839]. Se in quelle occasioni INSIEME fosse stato oggetto di discussione, le CdF e le CdG non sono riuscite a saperlo. La responsabile del DFF (dal 2010) aveva «di quando in quando» colloqui con il direttore del CDF (1998–2013) e veniva informata sulle difficoltà del progetto INSIEME[840]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) aveva incontrato il responsabile dei mandati del CDF competente per il DFF per discutere la pianificazione delle verifiche del CDF e indicargli punti deboli meritevoli di essere verificati[841]. Riteneva inoltre vantaggioso che i vertici del Dipartimento ottenessero certe spiegazioni e informazioni supplementari oralmente[842]. Alle discussioni finali dei rapporti 2005, 2006 e 2008 il Dipartimento non era

834 Legge del 28 giu. 1967 sul Controllo delle finanze (RS **614.0**).
835 Art. 14 cpv. 1 LCF (RS **614.0**).
836 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 43 (vicedirettore CDF 2000–2013).
837 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 14 (direttore CDF 1998–2013).
838 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 14 (direttore CDF 1998–2013); verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 23 (capo DFF 1996–2003).
839 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 23 (segretaria generale DFF 2007–2010).
840 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 31 (capo DFF dal 2010).
841 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 54 (segretario generale DFF dal 2010).
842 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 53 (segretario generale DFF dal 2010).

presente. Il segretario generale del DFF e il suo sostituto hanno preso tuttavia parte alla discussione finale del rapporto del CDF del gennaio 2012, affinché l'AFC sapesse che la direzione della SG DFF era a conoscenza delle osservazioni fatte dal CDF e per trasmettere più tardi al CoPG le informazioni ottenute[843].

I rappresentanti del CDF hanno fatto notare che il contatto con i vertici del Dipartimento si svolgeva di solito, come accade anche adesso, nell'ambito delle sedute della DelFin[844]. Dato che i responsabili del DFF ricevevano i rapporti di verifica del CDF (risp. i relativi riassunti prima del 2007), il direttore sostituto del CDF (2000–2013) partiva dal presupposto che la direzione del Dipartimento fosse informata sullo stato di INSIEME[845].

Il ruolo del Dipartimento in relazione all'attuazione delle raccomandazioni è stato inteso in modi diversi. Il capo del DFF (2004–2010) ha dichiarato di avere ricevuto sempre le raccomandazioni e di avere assegnato incarichi perché fossero attuate[846]. Il CDF avrebbe stabilito nei suoi rapporti che l'AFC era sulla buona strada e che non c'era necessità d'intervenire, ragion per cui il capo del DFF non aveva mai reputato preoccupanti le raccomandazioni[847]. Il capo del DFF ha aggiunto che i riassunti dei rapporti del CDF erano stati accuratamente verificati per vedere se contenevano elementi nuovi e complementari e, se del caso, si erano adottate misure[848]. Sia il capo del DFF (2004–2010) sia la segretaria generale del DFF (2007–2010) hanno detto di non essere mai stati informati che non tutte le raccomandazioni erano state attuate[849].

Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha dichiarato al GLI di avere discusso i rapporti del CDF con i suoi superiori e sorvegliato assieme al capo Risorse del DFF l'attuazione della raccomandazioni del CDF contenute nel rapporto del 2012[850]. La responsabile del DFF (dal 2010), secondo cui le raccomandazioni del CDF si rivolgono al Dipartimento[851], critica il modo di comunicare del CDF: se quest'ultimo avesse impiegato un linguaggio più chiaro e univoco, il Dipartimento avrebbe potuto riconoscere prima l'entità delle irregolarità e reagire di conseguenza[852]. Il capo Risorse del DFF ha dichiarato che il Dipartimento non era intervenuto per quanto riguardava le raccomandazioni e ha aggiunto di credere che l'AFC le attuasse e il CDF ne verificasse la realizzazione[853]. Era dunque all'oscuro del fatto che non sempre ciò era accaduto[854]. Il capo TIC del DFF (dal 2009) ha dichiarato di aver preso atto dei rapporti del CDF e controllato l'attuazione delle raccomandazioni del CDF nel quadro delle riunioni del CoPG, ma di essersi tuttavia avvalso dei propri

843 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 32 (capo Risorse DFF dal 2008).
844 Cfr. n. 6.4.5 e 6.6.1.
845 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 32 (direttore suppl. CDF 2000–2013).
846 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 23 (segretaria generale DFF dal 2007–2010) e pag. 43 (capo DFF 2004–2010).
847 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010).
848 Lettera del segretario generale del DFF (1996–2007) al GLI del 29 nov. 2013: Domande che necessitano di risposta scritta, pag. 2.
849 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010) e pag. 23 (segretaria generale DFF 2007–2010).
850 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 52 (segretario generale DFF dal 2010).
851 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 30 (capo DFF dal 2010).
852 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 32 (capo DFF dal 2010).
853 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 31–32 (capo Risorse DFF dal 2008).
854 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 31 (capo Risorse DFF dal 2008).

strumenti di controllo[855]. Da parte dell'AFC è emerso che il Dipartimento non si era informato sull'attuazione delle raccomandazioni[856].

Secondo la LCF, se constata particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria, il CDF è tenuto a informarne i capi dei dipartimenti competenti o il Consiglio federale[857]. Il CDF ha inviato una notifica al presidente della Confederazione nonché capo del DFF, ai vicepresidenti del Consiglio federale e alla DelFin soltanto nel marzo 2002[858].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Le CdF e le CdG constatano che il Dipartimento ha trattato in modi molto diversi i riassunti e i rapporti del CDF. Le Commissioni giungono alla conclusione che i vertici del Dipartimento non si sono occupati a sufficienza dei riassunti e dei rapporti di verifica di INSIEME degli anni 2005, 2006 e 2008 e, di conseguenza, hanno dato troppo poca importanza alle conclusioni che contenevano. L'interpretazione dei rapporti del CDF da parte del capo del DFF (2004–2010) può essere spiegata con una scarsa conoscenza del contenuto: sentito dal GLI, ha citato infatti dai rapporti annuali del CDF e non dai rapporti di verifica di INSIEME. Dato che nei rispettivi rapporti annuali il CDF aveva dimostrato di non avere nessuna pendenza, il capo del DFF ne ha dedotto che non vi era necessità di agire[859]. Il Dipartimento non si è reso conto a lungo che l'AFC non attuava una gran parte delle raccomandazioni del CDF. Le CdF e le CdG hanno constatato che non esisteva un controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF a livello dipartimentale.

Raccomandazione 7:
controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF a livello dipartimentale

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a istituire un controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF a livello dipartimentale.

I riassunti dei rapporti del CDF a destinazione della DelFin e, in copia, ai capidipartimento interessati erano in parte lacunosi (informazioni rilevanti non vi erano state integrate). Le CdF e le CdG non criticano lo strumento del riassunto in quanto tale, bensì il fatto che il CDF lo utilizzasse per fissare priorità invece di intenderlo come versione breve del rapporto[860]. Le CdF e le CdG sono dell'opinione che il CDF, se del caso, debba rivolgersi al Dipartimento avvalendosi degli strumenti a sua disposizione per comunicare la necessità di agire. Nei rapporti, invece, le informazioni devono essere esposte unicamente in modo descrittivo e servire così al Dipartimento quale base d'informazione perché possa espletare la sua funzione di vigilanza.

855 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 39 (capo TIC DFF dal 2009); lettera del capo TIC del DFF al GLI del 14 feb. 2014: Domande del GLI che necessitano di risposta scritta, pag. 3.
856 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 26 (vicedirettore AFC dal 2008).
857 Art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**).
858 Circa la notifica al presidente della Confederazione nel mar. 2002 cfr. n. 6.3.1.
859 Circa la pratica del CDF di documentare le pendenze cfr. n. 6.4.1.
860 Sulla comunicazione dei risultati delle verifiche al DFF e alla DelFin cfr. n. 6.6.5 e n. 6.6.8.

Le CdF e le CdG esortano a stralciare dalla LCF l'obbligo di redigere riassunti dei rapporti di verifica e di trasmetterli alla DelFin e ai capidipartimento interessati. Le CdF e le CdG ritengono inoltre che non sia compito del CDF inviare ai dipartimenti i pareri delle unità amministrative oggetto della verifica: spetterebbe agli uffici trasmetterli ai dipartimenti a cui sono assoggettati, in quanto la funzione di vigilanza compete a questi ultimi. Le CdF e le CdG chiedono quindi al Consiglio federale di modificare la LCF in modo che in futuro siano trasmessi ai dipartimenti, nell'ambito della loro funzione di vigilanza, i rapporti completi del CDF invece dei riassunti;[861] vedere in proposito la mozione 1 nel numero 6.7.

4.4.2.6 Deliberazione in seno agli organi di alta vigilanza parlamentare

I vertici del Dipartimento hanno nuovamente analizzato INSIEME anche in seguito all'esame effettuato dagli organi parlamentari di alta vigilanza: da un lato, in occasione delle riunioni della DelFin la direzione del Dipartimento ha potuto venire a conoscenza delle valutazioni dei suddetti organi e del direttore del CDF concernenti i rapporti di verifica disponibili. La direzione, infatti, aveva potuto presenziare soltanto in parte alle deliberazioni sui rapporti di verifica del CDF[862], ma aveva ricevuto tutti i verbali della DelFin[863]. Dall'altro, il Dipartimento era tenuto a informare gli organi parlamentari di alta vigilanza sullo stato di INSIEME. Come il Dipartimento ha svolto questo suo dovere d'informazione è illustrato nel n. 4.4.5.

Durante la sua audizione, il capo del DFF (2004–2010) ha dichiarato di non essere mai stato informato dalla DelFin su eventuali mancanze del progetto INSIEME[864]. Secondo la responsabile del DFF (dal 2010) le contestazioni mosse dalla DelFin sarebbero state prese in considerazione e avrebbero determinato per esempio un miglioramento dei rapporti trimestrali[865]. A metà 2011 la DelFin si era mostrata «seriamente preoccupata» in merito all'evoluzione di INSIEME e aveva chiesto una pianificazione globale e una stima dei costi finali[866].

Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha definito la DelFin «sparring partner», «cassa di risonanza» e «fucina di idee»: l'avrebbe infatti aiutato a decidere in merito all'ulteriore procedere[867]. Il Dipartimento non avrebbe mai ricevuto indicazioni su come agire da parte della DelFin: non sarebbe stato consono al ruolo di quest'ultima[868] che non può neppure formulare raccomandazioni destinate alla segreteria generale[869]. La responsabile del DFF, dal canto suo, ha considerato di grande aiuto poter discutere i problemi con la DelFin[870].

861 Stralcio del terzo periodo dell'art. 14 cpv. 1 LCF e modifica dell'art. 12 cpv. 1 LCF (RS **614.0**).
862 Alla deliberazione del rapporto di verifica del CDF del 2005 era presente il segretario generale del DFF (1996–2007), a quella del rapporto di verifica del 2012 l'attuale capo del DFF e il segretario generale del DFF.
863 Cfr. n. 7.2.2.2 e n. 7.2.2.4.
864 Verbale del GLI del'8 nov. 2013, pag. 39 (capo DFF 2004–2010).
865 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 33 (capo DFF dal 2010).
866 Lettera della DelFin al capo del DFF datata 14 lug. 2011, pag. 2; cfr. n. 7.2.2.1.
867 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 56 (segretario generale DFF dal 2010).
868 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 56 (segretario generale DFF dal 2010).
869 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 56 (segretario generale DFF dal 2010).
870 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 33 (capo DFF dal 2010).

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

La DelFin ha avvertito il Dipartimento delle irregolarità di INSIEME soltanto a metà del 2011. In precedenza il Dipartimento non si era mai basato sulle deliberazioni degli organi parlamentari di alta vigilanza per prendere le proprie decisioni.

Le CdF e le CdG sono sorprese del modo in cui il segretario generale del DFF (dal 2010) considerava il ruolo della DelFin[871].

4.4.2.7 Passaggio delle consegne

Durante il progetto INSIEME la direzione del Dipartimento e quella della Segreteria generale sono cambiate due volte: quando l'AFC ha iniziato il progetto nel 2001, il Dipartimento era diretto dal capo del DFF (1996–2003), con l'assistenza del segretario generale del DFF (1996–2007). Nel gennaio 2004 è entrato in funzione un nuovo capodipartimento (2004–2010). Nell'aprile 2007 è cambiata la direzione della Segreteria generale. Nell'ottobre 2010 il segretario generale del DFF (2007–2010) e il capo del DFF (2004–2010) hanno dato le dimissioni. La responsabile del DFF e il segretario generale del DFF attuali sono in carica dal novembre 2010.

In occasione degli avvicendamenti di fine 2003, la direzione del Dipartimento ha stilato un manuale di gestione di 62 pagine che il capo del DFF (1996–2003) ha trasmesso al suo successore al termine di un colloquio. Tale manuale è stato presentato alle CdF e alle CdG esclusivamente in forma non definitiva. Esso conteneva, oltre a informazioni sulle modalità di gestione e sulle procedure decisionali, una panoramica delle competenze e degli affari del segretario generale e degli uffici specializzati. Ogni unità amministrativa veniva presentata in base ai suoi compiti, agli oggetti prioritari e all'organigramma. INSIEME non è stato citato né nell'ambito dell'AFC né sulla lista «Progetti DFF 2003–2006» in allegato[872]. Il capo del DFF (2004–2010) ha confermato che, durante gli avvicendamenti in seno al Dipartimento, INSIEME non è stato presentato e che nel periodo iniziale del suo mandato lui non era a conoscenza della visione informatica del DFF[873].

Il segretario generale del DFF dimissionario (1996–2007) afferma che nel 2007, durante il passaggio delle consegne in seno alla Segreteria generale, non hanno avuto luogo passaggi di atti formali poiché il nuovo segretario generale (2007–2010) era già responsabile dal settembre 2004 delle comunicazioni del DFF e pertanto informato riguardo a INSIEME[874]. Il segretario generale (1996–2007) ha altresì sottolineato al GLI che, secondo il suo parere, in quel momento era evidentemente necessario intervenire e che già allora non riteneva realistico il calendario pianificato[875] per la realizzazione del progetto. Rimane dubbio se il successore fosse a conoscenza della sua osservazione. Il segretario generale del DFF (2007–2010) ha dichiarato di aver avuto colloqui con il capo Risorse (2006–2008)[876]. Successiva-

871 Cfr. n. 7.2.2.2.
872 Manuale di gestione di dic. 2003, pagg. 34–35 e 58–61.
873 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 32 e 47 (capo DFF 2004–2010).
874 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 33 (segretario generale DFF 1996–2007).
875 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 38 (segretario generale DFF 1996–2007).
876 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 15 (segretario generale DFF 2007–2010).

mente non ci sono stati passaggi delle consegne né per il capo Risorse del DFF (dal 2008) né per il responsabile delle TIC del DFF (dal 2009)[877].

In occasione degli avvicendamenti in seno al Dipartimento nel 2010, l'allora segretario generale del DFF ha allestito, su incarico del capo del DFF (2004–2010), un «libretto» concernente le strutture, le scadenze e gli affari del momento del Dipartimento, trasmesso poi all'attuale capo del DFF[878]. Il documento non è stato presentato alle CdF e alle CdG. Secondo il capo del DFF (2004–2010), INSIEME è stato trattato all'interno del libretto, ma in modo marginale[879]. L'attuale responsabile del DFF non è stata informata del progetto dal suo predecessore nemmeno oralmente[880]; è venuta però a conoscenza di INSIEME nell'ambito di colloqui con i direttori dell'AFC e dell'UFIT e, sulla base delle contrastanti dichiarazioni ricevute, ha predisposto una valutazione del progetto[881] da parte della divisione Risorse della Segreteria generale[882]. In occasione del passaggio delle consegne con il suo successore, il segretario generale (2007–2010) ha tenuto con quest'ultimo due colloqui[883], durante i quali INSIEME è stato un tema importante[884]. In particolare, il segretario generale dimissionario del DFF ha segnalato al suo successore la problematica situazione di INSIEME[885]. Anche il capo Risorse del DFF (dal 2008) ha comunicato oralmente i problemi relativi al progetto all'entrata in servizio del segretario generale del DFF (dal 2010).

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Sulla base della documentazione lacunosa[886] e delle audizioni tenute dal GLI, risulta evidente che durante il passaggio delle consegne le rilevanti informazioni su INSIEME sono state trasmesse solo in maniera incompleta. Ne consegue che, in occasione dei cambiamenti della direzione del Dipartimento, la relativa perdita di conoscenze è stata considerevole e che la continuità dell'accompagnamento del progetto ha potuto essere garantita solo in modo insufficiente.

877 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 27 (capo Risorse DFF dal 2008); verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 32 (responsabile delle TIC DFF dal 2009).
878 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 33 (capo DFF 2004–2010).
879 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 33 (capo DFF 2004–2010).
880 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 33 (capo DFF 2004–2010).
881 Nota Risorse DFF del 23 nov. 2010: «Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status».
882 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 38 (capo DFF dal 2010).
883 Lettera dell'8 dic. 2013 del segretario generale DFF (2007–2010) alla Segreteria delle CdG: «Ergänzung zum Protokoll», pag. 2.
884 Lettera del 21 nov. 2013 del capo DFF (2004–2010) al GLI, pag. 1.
885 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 17 (segretario generale DFF 2007–2010).
886 Nel nov. 2013 il GLI chiede al DFF documenti relativi ai passaggi delle consegne. Il DFF comunica al GLI che non dispone di tali atti (lettera del 20 dic. 2013 del DFF al GLI: «Einforderung zusätzlicher Dokumente betreffend das Informatikprojekt INSIEME», pag. 1).

Raccomandazione 8:
trasferimento delle conoscenze in caso di passaggio delle consegne

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che in caso di cambiamento della direzione del Dipartimento abbia luogo un passaggio delle consegne che garantisca la continuità delle attività. Il trasferimento delle conoscenze deve essere garantito in particolare grazie a una documentazione completa degli affari centrali.

4.4.3 Influsso della direzione del Dipartimento su INSIEME

4.4.3.1 Importanza di INSIEME

Nell'ambito delle loro audizioni, il capo del DFF (1996–2003) e il segretario generale del DFF (1996–2007) hanno affermato che il Dipartimento non aveva dato istruzioni riguardo alla visione informatica dell'AFC; il progetto INSIEME era stato approvato e accolto con favore[887]. Tuttavia durante il mandato del capo del DFF (1996–2003), INSIEME non era un affare principale bensì un progetto fra tanti che non si distingueva per importanza[888]: da un lato, il progetto era ancora nella fase di concezione, dall'altro, non aveva ancora dato indizi di un eventuale fallimento[889]. Il capo del Dipartimento dichiara di non aver influito in modo diretto sul progetto[890]. Il segretario generale del DFF (1996–2007) invece – in collaborazione con la persona competente in seno al gruppo dei relatori e a causa dei noti problemi informatici all'interno dell'AFC – ha seguito INSIEME costantemente durante la fase di avvio[891]. Nella primavera del 2003 il Dipartimento ha suggerito all'AFC di terminare la fase di inizializzazione e di avviare il progetto principale[892]. Il segretario generale del DFF (1996–2007) è stato inoltre mandante del progetto Premigrazione BS2000[893].

Nell'ambito dei lavori preliminari relativi a INSIEME è stato deciso – non è noto se dall'AFC o dal Dipartimento – di affidare lo sviluppo del progetto non all'UFIT bensì a mandatari esterni all'Amministrazione federale[894]. Lo stretto accompagnamento di INSIEME da parte della divisione Risorse della SG DFF è stato fortemente influenzato, da un lato, dalla vasta gamma di offerte ricevute e, dall'altro, da una lettera della ditta Capgemini indirizzata all'AFC[895], in cui si dichiara che, a causa

887 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 34 e 36 (segretario generale DFF 1996–2007) nonché pag. 14 (capo DFF 1996–2003).
888 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 7 e 16 (capo DFF 1996–2003).
889 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 7 (capo DFF 1996–2003).
890 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 15 (capo DFF 1996–2003).
891 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 11 e 15 (capo DFF 1996–2003).
892 Lettera del 29 nov. 2013 del segretario generale del DFF (1996–2007) al GLI: «Fragen zur schriftlichen Beantwortung», pag. 2.
893 Cfr. n. 3.4.4.2.
894 Cfr. n. 3.5.3.1 e n. 3.5.4.2.
895 La lettera non ha potuto essere presentata al GLI.

della situazione iniziale non chiara, essa non avrebbe fatto offerte[896]. La SG DFF ha espresso all'AFC i propri dubbi in merito alle offerte, ma in seguito si è dichiarata favorevole all'attribuzione dell'appalto a Unisys ed ha impartito disposizioni relative alla conclusione del contratto[897].

Nella seconda metà del 2006, a causa delle irregolarità nell'ambito del bando di concorso OMC e delle successive trattative contrattuali con Unisys, la SG DFF ha deciso di conferire a Capgemini un mandato di audit su INSIEME[898]. Il rapporto di audit è stato consegnato nel marzo 2007. Oltre alle lacune nell'organizzazione del progetto, tale rapporto ha altresì dimostrato che le stime delle spese degli appaltatori generali esterni erano incerte. La SG DFF era coinvolta in modo determinante nelle trattative contrattuali con Unisys e ha affidato all'UFCL la direzione di queste ultime[899].

Secondo il direttore dell'AFC, sia i vertici del Dipartimento che la DelFin e le CdF avrebbero sostenuto la rottura delle trattative contrattuali[900]. Nell'agosto 2007, dinnanzi alla DelFin, il capo del DFF (2004–2010) riferendosi alla rottura delle trattative ha affermato quanto segue: «è importante che si sia posto un freno, altrimenti sarebbe diventato un progetto infinito[901]».

Il capo del DFF (2004–2010) ha dichiarato di aver presunto che, considerati i pareri positivi su INSIEME (da parte dell'alta vigilanza parlamentare, del CDF e – almeno all'inizio – dell'UFIT), predominava «una opinione fondamentalmente positiva» del progetto e questo anche quando in seguito si sono verificati determinati problemi[902]. Ha inoltre aggiunto che, se fosse stato informato delle violazioni della legislazione sugli acquisti pubblici, forse avrebbe dedicato maggiore attenzione a INSIEME[903].

Secondo il capo Risorse DFF (dal 2008), alla sua entrata in funzione nell'ottobre 2008 il DFF non deteneva alcun ruolo in merito a INSIEME, se non a partire dalla metà del 2009 quando egli conferisce al responsabile delle TIC del DFF il compito di sorvegliare INSIEME – un progetto chiave del Dipartimento – e di prendere parte al CoPG[904]. Il capo Risorse ritiene che il capo DFF (2004-2010) non si sia occupato di INSIEME in maniera esplicita; egli ha ricevuto direttive in materia di vigilanza soltanto dall'attuale direzione del Dipartimento (dalla fine del 2010) [905]. Il responsabile delle TIC del DFF (dal 2009) ha dichiarato che INSIEME è stata la principale priorità della SG DFF[906].

896 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 37 (segretario generale DFF 1996–2007).
897 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 31 e 37 (segretario generale DFF 1996–2007).
898 Rapporto di audit Capgemini del 22 mar. 2007; Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 38 e 43 (segretario generale DFF 1996–2007).
899 Lettera del 29 nov. 2013 del segretario generale DFF (1996–2007) al GLI: «Fragen zur schriftlichen Beantwortung», pag. 3; verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 12–13 (segretario generale DFF 2007–2010).
900 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 65 (direttore AFC 2000–2012). Dai verbali emerge però che le CdF e la DelFin sono state informate dell'abbandono del progetto soltanto in un secondo momento; cfr. n. 7.2.1.2 e n. 7.3.1.2.
901 Estratto del verbale della DelFin del 29/30 ago. 2007, pag. 1 (capo DFF 2004–2010).
902 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 44–45 (capo DFF 2004–2010).
903 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 35 (capo DFF 2004–2010).
904 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 15–16 (capo Risorse DFF dal 2008); Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 27 (responsabile delle TIC DFF dal 2009).
905 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 16–17 (capo Risorse DFF dal 2008).
906 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 26 (responsabile delle TIC DFF dal 2009).

Poco dopo la sua entrata in carica, la responsabile del DFF (dal 2010) ha comunicato al suo segretario generale che si aspettava un ruolo più attivo riguardo a INSIEME[907]. La responsabile del DFF ha indicato che i suoi interlocutori sono stati molto sorpresi quando ha chiesto informazioni complementari sui rapporti trimestrali precedenti, il che dimostra come in precedenza un interesse verso INSIEME da parte della direzione del Dipartimento fosse evidentemente insolito[908].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Per ovvi motivi l'importanza di un progetto dipende in modo considerevole dalla valutazione dello stato del medesimo e dei rischi[909] ad esso connessi. Poiché il capo del DFF (2004–2010) ha avuto a lungo l'impressione che tutto procedesse secondo i piani, non sorprende che egli non abbia avvertito la necessità di occuparsi maggiormente del progetto. Il segretario generale del DFF (1996–2007) ha avuto un ruolo determinante – in particolare in relazione alla Migrazione BS2000, ma anche nell'ambito del bando di concorso OMC e delle successive trattative contrattuali con Unisys. Ha definito INSIEME «progetto del Dipartimento», la cui gestione spettava all'AFC e – fino ad un certo livello – anche allo stesso Dipartimento[910].

Nel periodo che va dalla revoca a Unisys dell'aggiudicazione OMC (agosto 2007) all'anno 2010, INSIEME è stato gravemente trascurato dai vertici del Dipartimento. Il capo del DFF (2004–2010) ha dichiarato al GLI di non aver potuto intervenire nelle questioni operative di INSIEME[911]. Nel maggio 2009 il presidente della DelFin (2009) ha verbalizzato che, durante il colloquio che precede la seduta della DelFin, il capo del DFF (2004–2010) ha ritenuto che la gestione e il controlling di INSIEME rientrassero nella sfera di competenze dell'AFC e che pertanto non fosse previsto un ulteriore controlling. Nonostante ciò, il capo del DFF (2004–2010) ha però ammesso una responsabilità a livello dipartimentale per INSIEME[912]. Anche il segretario generale del DFF (2007–2010) ha dichiarato che INSIEME era stato un importante progetto per il Dipartimento[913].

Mediante il responsabile delle TIC del DFF, la SG DFF a partire dalla metà del 2009 si è occupata nuovamente di INSIEME, ma la direzione del Dipartimento non ha saputo valutare correttamente le irregolarità riscontrate e non ha adottato alcun provvedimento.

In seguito ai cambiamenti dei vertici a fine 2010, è stata attribuita al progetto un'importanza palesemente maggiore ma, nonostante le discussioni approfondite, si è intervenuto sul progetto relativamente tardi. INSIEME è stato seguito in particolare dal capo Risorse e dal responsabile delle TIC del DFF, ma sempre partendo dal presupposto che la SG DFF non avesse responsabilità operative per un progetto di un ufficio. Il capo del DFF e il segretario generale DFF (dal 2010) hanno sottoli-

907 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 42 (segretario generale DFF 2010).
908 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 12 (capo DFF dal 2010).
909 Il progetto compare sulla mappa dei rischi del DFF solo nel 2011; cfr. n. 5.4.4.
910 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 35 e 43 (segretario generale DFF 1996–2007).
911 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 36 (capo DFF 2004–2010).
912 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 38–39 (capo DFF 2004–2010).
913 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 10 (segretario generale DFF 2007–2010).

neato più volte al GLI che per INSIEME rispondevano i direttori dell'AFC e che la SG DFF non ha avuto delle vere e proprie competenze decisionali[914].

4.4.3.2 Finanze

All'inizio del 2005 il CDF ha constatato che fino a quel momento non erano ancora stati richiesti crediti d'impegno per i progetti condotti nell'ambito di INSIEME e che il controllo delle spese non era sufficiente[915]. Nell'estate 2005 la SG DFF ha stilato, con l'approvazione dell'AFF, le domande di credito d'impegno[916], senza però consultare gli uffici[917]. La prima domanda di credito del DFF è stata presentata due giorni prima della seduta del Consiglio federale. L'istanza di rinvio del progetto, formulata durante la procedura di corapporto, al fine di poter svolgere un attento esame dello stesso, è stata accolta[918].

In un primo momento l'AFC aveva previsto per INSIEME circa 100 milioni di franchi[919]. I vertici del Dipartimento hanno dunque chiesto un conto degli investimenti e hanno esaminato l'economicità di INSIEME[920]. Dopo un «processo relativamente lungo e turbolento sui mezzi finanziari necessari»[921], il credito è stato finalmente fissato a 71 milioni di franchi[922]. Si noti in particolare che la richiesta ha potuto essere ridotta di 15 milioni (da 86 a 71 milioni di franchi) grazie alle offerte ricevute[923]. Considerando le entrate supplementari stimate, si prevedeva che la soglia di l'economicità fosse raggiunta, secondo i calcoli effettuati, nel 2008 se non già nel 2007[924]. Con la decisione dell'agosto 2005 il Consiglio federale ha autorizzato il DFF a richiedere al Parlamento, mediante il Preventivo 2006, un credito d'impegno di 71 milioni di franchi per INSIEME.

914 Verbali del GLI del 27 feb. 2013, pagg. 24 e 30 (segretario generale DFF dal 2010); del 28 mar. 2013, pag. 20 (capo DFF dal 2010); del 9 ott. 2013, pagg. 25–26 e 34 (capo DFF dal 2010) nonché pagg. 42 e 44 (segretario generale DFF dal 2010).

915 Rapporto CDF del 25 feb. 2005, pag. 1.

916 1° domanda del 27 giu. 2005 e 2° domanda del 15 ago. 2005.

917 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 4.

918 Decisione del Consiglio federale del 29 giu. 2005: «Sammelantrag Verpflichtungskredit für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE III der EZV».

919 Sentito dalla Sottocommissione competente della CdF-N nell'apr. 2005, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha stimato i costi per INSIEME a circa 100 milioni di franchi (verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2005, pag. 15). Anche il capo del DFF (2004–2010) ha dichiarato alla DelFin che inizialmente le previsioni finanziarie per il progetto erano più dispendiose (estratto del verbale della DelFin del 29/30 ago. 2005, pag. 2).

920 Estratto del verbale della DelFin del 29/30 ago. 2005, affare 6561: «Eidg. Steuerverwaltung – Interne Projekte INSIEME, INISCH und FITIN», pag. 2 (capo DFF 2004–2010); estratto del verbale della DelFin del 27/28 giu. 2005, pag. 3 (segretario generale DFF 1996–2007).

921 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 47 (segretario generale DFF 1996–2007).

922 Al contrario il capo del DFF (2004–2010) afferma che l'AFC ha elaborato la richiesta del 2005 e che il Dipartimento non vi ha apportato alcuna modifica (verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 38).

923 «Sammelantrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und Fire III der EZV», 2° domanda del 15 ago. 2005, pag. 1.

924 «Sammelantrag Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und Fire III der EZV», 2° domanda del 15 ago. pag. 3.

La richiesta dei crediti aggiuntivi e supplementari indirizzata al Consiglio federale nel 2010 è stata elaborata dall'AFC. Secondo tale richiesta, la Cancelleria federale e le segreterie generali dei dipartimenti sono state invitate alla consultazione degli uffici, durante la quale non si sono verificate divergenze[925]. La consultazione dell'AFF non è stata menzionata[926]. Nel suo parere l'AFF aveva criticato diversi punti: in primo luogo, i risparmi concernenti le spese d'esercizio che figurano nel rapporto sul piano di attuazione della verifica dei compiti della Confederazione[927] (6 mio. fr. nel 2014 e 10 mio. fr. all'anno a partire dal 2015). Tali risparmi sono stati smentiti dalle informazioni contenute nella domanda concernente il fabbisogno finanziario per la manutenzione e la gestione di INSIEME[928]. L'AFF ha pertanto invitato l'AFC a dimostrare in che modo i suddetti tagli avrebbero potuto essere realizzati. L'AFC non ha dato seguito alla richiesta, adducendo semplicemente che le direttive del programma di consolidamento 2011–2013 avrebbero potuto essere rispettate mediante compensazioni interne al DFF[929]. In secondo luogo, l'AFF ha manifestato il proprio scetticismo in merito ad un anticipo[930] ritenendolo non necessario, considerato che il credito d'impegno accordato avrebbe coperto le spese sicuramente fino alla fine del 2010[931]. L'AFC ha concesso l'anticipo riducendolo però da 10 a 8 milioni di franchi. L'AFF ha inoltre invitato l'AFC, che questa volta dà seguito alla richiesta, a rinunciare ai 770 000 franchi del credito supplementare all'attenzione dell'UFCL.

Secondo il segretario generale del DFF (2007–2010) l'AFF ha fornito preziosi contributi[932]. La SG DFF non ha ritenuto sufficientemente solide le basi del progetto dell'AFC e ha incaricato quest'ultima di chiarire ancora una volta approfonditamente il fabbisogno finanziario[933]. Nel giugno 2010, nel messaggio concernente la seconda aggiunta al Preventivo 2010, il Consiglio federale ha autorizzato il DFF a richiedere un credito aggiuntivo (di 57 mio. fr.) e un credito supplementare (di 12 mio. fr.)[934]. Quanto affermato dal capo del DFF (2004–2010), ovvero che fino al momento delle sue dimissioni il credito d'impegno di 71 milioni di franchi era stato rispettato e che non erano stati impiegati ulteriori mezzi finanziari, non corrisponde evidentemente alla realtà dei fatti[935].

925 Domanda del DFF del 31 mag. 2010: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», pag. 7.
926 Rapporto dell'AFF del 6 gen. 2014, pag. 4.
927 Rapporto del 14 apr. 2010 sul piano di attuazione della verifica dei compiti della Confederazione, all., pag. 1.
928 Lettera del 18 mag. 2010 del direttore dell'AFF al direttore dell'AFC: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», pag. 1.
929 Domanda del DFF del 31 mag. 2010, «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», pag. 3.
930 Lettera del 18 mag. 2010 del direttore dell'AFF al direttore dell'AFC: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», pag. 2.
931 Lettera del 18 mag. 2010 del direttore dell'AFF al direttore dell'AFC: «Ämterkonsultation Zusatzkredit für INSIEME», pag. 2.
932 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 21 (segretario generale DFF 2007–2010).
933 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 21 (segretario generale DFF 2007–2010).
934 Cfr. n. 5.3.1
935 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 38 (capo DFF 2004–2010).

Secondo la decisione del Consiglio federale del 18 giugno 2010 sui crediti aggiuntivi e supplementari, INSIEME doveva essere oggetto di un accompagnamento e di un rigoroso monitoraggio[936] da parte dell'AFC congiuntamente con il CDF e il CIC. Tale rigoroso monitoraggio è stato voluto dal DFAE. Nella risposta al corapporto del DFAE, il DFF si è dichiarato favorevole alla proposta di completamento del dispositivo di decisione, poiché questo non cambiava la situazione del momento[937]. In tale documento il capo del DFF (2004–2010) ha assicurato che INSIEME era stato sottoposto ad un controlling generale e sistemico nonché ad un'attività di rendicontazione che hanno contribuito alla direzione del progetto e garantito la trasparenza delle spese. Ha citato - fra l'altro - il «Cockpit TIC» dell'E-Gate, il Balanced Scorecard Reporting del CIC, le proposte di controlling informatico avanzate dal DFF e la Conferenza dei beneficiari di prestazioni (CBP) della Confederazione.

In una lettera[938] il segretario generale del DFF (2007–2010) invita gli uffici competenti ad attuare l'accompagnamento e il rigoroso monitoraggio di INSIEME decisi dal Consiglio federale nel giugno 2010. Tuttavia, per diversi motivi, non viene dato seguito a tale richiesta. Il CDF si è espresso contro un esame del progetto nelle modalità previste dal Consiglio federale ma ha seguito INSIEME nell'ambito di una verifica successiva a fine 2011[939]. Il CIC, dal canto suo, ha deciso di reperire informazioni sulla situazione di INSIEME dal rappresentante del DFF (più precisamente dal responsabile delle TIC del DFF) con cadenza semestrale. Tuttavia, la conoscenza di tali informazioni si è rivelata inutile considerato che il CIC non svolgeva alcuna funzione di vigilanza su INSIEME[940]. Durante una seduta del CIC agli inizi del 2011 il capo del CIC (dal 2007) ha dichiarato che i rapporti su INSIEME sottoposti al CIC concernevano «un reporting sui risultati della procedura di corapporto del Parlamento in merito ai crediti aggiuntivi per INSIEME piuttosto che un controlling»[941]. Pertanto è stato semplicemente preso atto dei rapporti trimestrali presentati al CIC ed è stato specificato a più riprese che quest'ultimo non aveva funzioni di vigilanza[942].

Alla fine del 2010, in occasione di una riunione fra i vertici del Dipartimento con l'AFC, è stato stabilito che era necessario sorvegliare lo stato di avanzamento del progetto mediante un controlling del medesimo, verificare costantemente i mezzi finanziari e adottare le misure necessarie a rispettare[943] il limite di spesa pari a 155 milioni di franchi[944].

936 Decreto del Consiglio federale del 18 giu. 2010, «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung», pag. 1: «l'oggetto di un controllo e di un monitoraggio rigorosi».
937 Risposta del 10 giu. 2010 del DFF al corapporto del 9 giu. 2010 del DFAE: «Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung».
938 Lettera del 22 giu. 2010 del segretario generale del DFF al direttore dell'AFC: «Informatikprojekt INSIEME».
939 Cfr. n. 6.4.5.
940 Cfr. n. 5.4.2.3.
941 Verbale CIC del 31 gen. 2011.
942 Verbale CIC del 29 ago. 2011, verbale CIC del 27 ago. 2012.
943 Verbale delle decisioni relativo al briefing INSIEME del 20 dic. 2010, pag. 3.
944 I 155 milioni di franchi derivano dalle domande di credito accordate nel 2005 e nel 2010.

In una lettera di metà 2011 indirizzata al direttore dell'AFC, il capo del DFF (dal 2010) ha dichiarato espressamente che non sarebbe stato possibile stanziare mezzi finanziari supplementari per INSIEME e che si escludeva un ritardo del progetto[945].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Tenuto conto delle disposizioni vigenti[946], le CdF e le CdG non si spiegano, perché per il credito d'impegno 2005, al contrario di quanto avvenuto per i crediti aggiuntivi e supplementari, non si sia svolta una consultazione degli uffici. Inoltre, prevedendo soltanto due giorni per la procedura di corapporto, il DFF non ha interpretato in modo adeguato nemmeno le disposizioni pertinenti[947]. In più, il conto degli investimenti allestito dall'AFC non era sufficientemente trasparente[948]. I fattori d'incertezza, ai sensi della LFC[949], non sono stati indicati né nel 2005 né nel 2010. Per le domande di credito sopracitate, l'UFIT era senz'altro un'unità amministrativa cointeressata che avrebbe dovuto essere invitata alla consultazione degli uffici.

Le CdF e le CdG hanno altresì appurato che le osservazioni dell'AFF nell'ambito della consultazione degli uffici del 2010 sono state prese in considerazione solamente in parte.

Nel decreto sui crediti aggiuntivi e supplementari del 2010 non si parlava di un reporting (come ha riferito il presidente del CIC) bensì di un monitoraggio. Poiché la SG DFF non ha mai verificato se gli accertamenti richiesti per iscritto erano stati effettuati, le disposizioni del decreto del Consiglio federale concernenti l'accompagnamento e il monitoraggio del progetto sono rimaste lettera morta[950].

4.4.3.3 Direttive dell'Amministrazione federale relative al progetto

Il segretario generale DFF (1996–2007) ha dichiarato al GLI che HERMES era relativamente complicato per i progetti TIC e che avrebbe auspicato un metodo più facile[951].

945 Lettera del 16 giu. 2011 del capo del DFF (dal 2010) al direttore dell'AFC, «INSIEME: Vorgehens- und Produkteentscheid», pag. 1.

946 Art. 4 cpv. 1 OLOGA (RS **172.010.1**); cfr. n. 4.2.

947 L'art. 4 OLOGA (RS **172.010.1**) non stabilisce un termine minimo, tuttavia la procedura di corapporto deve essere «tempestiva». Secondo le direttive della Cancelleria federale per gli affari del Consiglio federale (Raccoglitore rosso), per i progetti di finanziamento la procedura di corapporto deve tenersi una settimana prima della seduta del Consiglio federale; cfr. n. 4.2.

948 Nel suo rapporto di audit l'impresa di consulenza Capgemini è giunta alla conclusione che il calcolo dei profitti non era plausibile a causa dei dettagli mancanti (rapporto di audit INSIEME REAL del 22 mar. 2007 di Capgemini; pagg. 58–59).

949 Art. 26 cpv. 2 LFC del 6 ott. 1989 (RU **1990** 985) e art. 22 cpv. 2 LFC (RS **611.0**): «L'unità amministrativa incaricata di approntare la domanda di credito deve indicare nella medesima gli elementi di calcolo e i fattori d'incertezza; occorrendo, deve espressamente prevedere e indicare le opportune riserve». Nella LFC del 1989 il termine «servizio» sostituisce il termine «unità ammistrativa».

950 Cfr. n. 5.3.1.3.

951 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 46–47 (segretario generale DFF 1996–2007).

Poiché il capo del DFF (2004–2010), secondo quanto afferma egli stesso, durante il suo mandato non era stato informato dell'illegalità degli acquisti pubblici relativi a INSIEME, egli non ha adottato al riguardo alcuna misura[952]. L'ex capo del Dipartimento ha definito «inaudito» il fatto di non essere stato messo al corrente di tali violazioni dal direttore dell'AFC[953]. Il segretario generale del DFF (2007–2010) ha dichiarato di aver insistito più volte sulla necessità di rispettare le direttive della Confederazione concernenti il metodo progettuale e gli acquisti pubblici[954] ma era sicuro che non era il caso di HERMES[955]. Per quanto attiene agli acquisti pubblici, egli cita l'analisi sistemica dei suddetti (resa possibile dalla centralizzazione) condotta dalla SG DFF e dall'UFCL[956]. Basandosi sui dati delle unità amministrative del Dipartimento, consegnati nel 2010 dall'UFCL alla SG DFF, quest'ultima ha ammonito gli stessi uffici che, nonostante l'ordinanza vigente[957], non avevano acquisito i loro beni e servizi mediante l'UFCL[958].

Subito dopo la sua entrata in funzione, il responsabile delle TIC del DFF (dal 2009) ha constatato che il metodo HERMES non veniva applicato ed ha ripetutamente invitato l'AFC a porvi rimedio[959]. Nel verbale del CoPG si legge: «già alla prima seduta del CoPG, il responsabile delle TIC ha affermato che durante lo scaglionamento del progetto la classificazione e l'impiego dei criteri di valutazione di HERMES non erano chiari»[960]. Il responsabile delle TIC del DFF ha aggiunto in proposito: «Si può ripetere qualcosa all'infinito ma non serve a niente. Non c'è dunque una soluzione»[961]. La responsabile del DFF (dal 2010) ha dichiarato al GLI che la SG DFF ha sempre sollecitato il rispetto delle direttive relative a HERMES, adempiendo in tal modo i propri compiti[962] e ha aggiunto: «Noi non possiamo ordinare oppure costringere qualcuno – almeno per il momento – ad applicare questo strumento. Però ne stiamo appunto discutendo»[963].

La divisione Risorse della SG DFF ha preteso dall'AFC i contratti con le ditte esterne ma, anche dopo le reiterate richieste, la documentazione è rimasta incompleta[964]. I rappresentanti della SG DFF in seno al CoPG hanno sollecitato più volte l'AFC

952 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 34–35 (capo DFF 2004–2010).
953 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 34 (capo DFF 2004–2010).
954 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 11 e 24 (segretario generale DFF 2007–2010).
955 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 11, 24 e 26 (segretario generale DFF 2007–2010).
956 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 14, 18 e 25 (segretario generale DFF 2007–2010).
957 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613).
958 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 25 (segretario generale DFF 2007–2010); secondo le affermazioni del Consiglio federale, il segretario generale DFF in questo contesto ammonisce l'AFC (lettera del 22 ott. 2014 del Consiglio federale al GLI, pag. 3).
959 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 35 (responsabile delle TIC DFF dal 2009).
960 Verbale del CoPG del 7 dic. 2009, pag. 2. In aggiunta: verbale del CoPG dell'11 mag. 2010, pag. 6; verbale del CoPG del 23 feb. 2011, presentazione power-point, pag. 15; verbale del CoPG del 5 ott. 2011, pag. 4; verbale del CoPG del 1° mar. 2012, pag. 4.
961 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 35 (responsabile TIC DFF dal 2009).
962 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 26 (capo DFF dal 2010).
963 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pagg. 25–26 (capo DFF dal 2010).
964 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 21–22 (capo Risorse DFF dal 2008).

sulla necessità di rispettare il diritto sugli acquisti pubblici[965]. A fine 2010, nell'ambito di un briefing di INSIEME, la responsabile del DFF (dal 2010) ha chiesto un'applicazione ineccepibile delle leggi vigenti in materia di acquisti pubblici[966]. Al termine del corrispondente verbale delle decisioni è stato stabilito che le prescrizioni dell'OMC andavano osservate e che il progetto doveva essere irreprensibile sotto quell'aspetto[967].

Successivamente la responsabile del DFF ha comunicato al direttore dell'AFC le proprie aspettative in materia di controlling, di gestione del processo e di rispetto delle direttive finanziarie. In una lettera del maggio 2012 ha preteso dal suddetto la conferma che non si sarebbero più verificate violazioni in materia di acquisti pubblici[968].

Nel gennaio 2012 il CDF la responsabile del DFF ha invitato l'AFC a chiedere alla SG DFF l'apertura di un'inchiesta amministrativa[969]. Sulla base delle violazioni in materia di diritto degli acquisti, di cui nel rapporto di metà giugno 2012[970], la responsabile del DFF ha rimosso il direttore dell'AFC dal suo incarico. Subito dopo la SG DFF ha incaricato l'AFC di analizzare gli scenari «prosecuzione», «abbandono del progetto» e «ridimensionamento» da un punto di vista puramente tecnico. Basandosi, fra l'altro, sul suddetto rapporto, il 19 settembre 2012 la responsabile del DFF ha deciso di abbandonare il progetto INSIEME.

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Secondo il parere delle CdF e delle CdG, durante tutto il periodo di durata del progetto INSIEME, il Dipartimento non ha svolto in maniera esaustiva le proprie funzioni di vigilanza e di direzione nell'ambito dell'osservanza del metodo HERMES e delle prescrizioni in materia di diritto degli acquisti pubblici.

Il parere negativo del segretario generale del DFF (1996–2007) su HERMES probabilmente spiega perché, durante il suo mandato, siano stati fatti pochi sforzi per garantire una procedura conforme a HERMES. La mancata conoscenza da parte del segretario generale del DFF (2007–2010) del fatto che HERMES non venisse applicato dall'AFC, quando a tal proposito sono giunte diverse segnalazioni da parte del CDF a fine 2008 e dal responsabile delle TIC del DFF (dal 2009), testimonia che i vertici del Dipartimento dell'epoca davano poca importanza ad una procedura conforme a HERMES.

A partire dalla fine del 2010 i vertici del Dipartimento e i rappresentanti della SG DFF in seno al CoPG hanno chiesto a più riprese l'osservanza della legislazione sugli acquisti pubblici e del metodo HERMES. Tali richieste però sono state esaudite soltanto verso la fine del progetto.

965 Verbale del CoPG del 17 nov. 2010, pag. 8; verbale del CoPG del 23 nov. 2011, pag. 8; verbale del CoPG del 1° mar. 2012, pag. 5; verbale del CoPG del 24 apr. 2012, pag. 2 e pagg. 5–6; verbale del CoPG del 12 giu. 2012, pagg. 4 e 7; verbale del CoPG del 29 ago. 2012, pag. 8.

966 Verbale delle decisioni del briefing INSIEME del 20 dic. 2010, pag. 1.

967 Verbale delle decisioni del briefing INSIEME del 20 dic. 2010, pag. 3.

968 Lettera del 4 mag. 2012 del capo del DFF (dal 2010) al direttore dell'AFC, «INSIEME Beschaffungswesen», pag. 2.

969 Rapporto del CDF del gen. 2012, pag. 18.

970 Inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012; cfr. n. 3.7.3.1.

Le CdF e le CdG ritengono sia inadeguato che il Dipartimento si limiti a richiamare un ufficio all'osservanza delle direttive HERMES e del diritto in materia di acquisti pubblici senza però occuparsi in modo diretto della concreta attuazione degli ordini impartiti. Secondo il parere delle commissioni, è responsabilità del Dipartimento imporre le proprie disposizioni avvalendosi degli strumenti vigenti atti all'adempimento della propria funzione direzionale.

4.4.3.4 Decisioni del Dipartimento in materia di personale e di organizzazione

Stando alle conoscenze delle CdF e delle CdG, riguardo a INSIEME sono state adottate a livello dipartimentale le seguenti decisioni in materia di politica del personale:

Il capo del DFF (2004–2010) ha dichiarato che il lavoro svolto nel 2007 dal direttore dell'AFC non rispondeva alle sue aspettative. Il direttore dell'AFC (2000–2012) ha rivelato che, durante il mandato del capo del DFF (2004–2010), si erano svolti di rado colloqui di accordo sugli obiettivi oppure di valutazione e che il suddetto si diceva soddisfatto del suo lavoro[971]. Sulla base dei risultati dell'inchiesta amministrativa del DFF del 13 giugno 2012, la responsabile del DFF (dal 2010) ha sollevato senza indugio il direttore dell'AFC dal suo incarico. Alla fine di giugno 2012 quest'ultimo ha presentato le proprie dimissioni.

Nel 2010 il capo del DFF (2004–2010) invita l'allora direttore dell'UFIT a lasciare l'Amministrazione federale[972] adducendo come motivazione che era venuta meno la fiducia nei suoi confronti[973]. In quel momento INSIEME rappresentava per il capo del DFF uno dei principali problemi dell'informatica della Confederazione che il suddetto imputava alla direzione e al ruolo dell'UFIT. Infine, egli era convinto che l'UFIT necessitasse di una nuova mentalità e di un ricambio generazionale ai vertici.

Nel 2008 il segretario generale del DFF (2007–2010) si è allontanato dal capo Risorse (2006–2008) per divergenza di opinioni relative ai compiti del settore Risorse[974]. Il successore ha ricevuto l'incarico di rendere tale settore più moderno. In seguito il settore informatico è stato rafforzato[975]. Il direttore dell'UFIT (1999–2011) ha dichiarato che il segretario generale del DFF (2007–2010) aveva cambiato la metà dei suoi collaboratori informatici[976] e che alcune valutazioni sulla direzione si erano svolte senza previo accordo sugli obiettivi[977].

L'eventuale correlazione fra l'uscita del vicedirettore dell'UFIT (2007–2012) dall'Amministrazione federale e il progetto INSIEME non è stata chiarita.

971 Lettera del 15 ott. 2014 del direttore dell'AFC (2000–2012) al GLI, pag. 4.
972 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 31 (capo DFF 2004–2010).
973 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 30–31 (capo DFF 2004–2010).
974 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 10 (segretario generale DFF 2007–2010).
975 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 10 (segretario generale DFF 2007–2010). Alla sua entrata in funzione, per le questioni TIC nella SG DFF è stato competente soltanto un collaboratore (lettera del Consiglio federale del 22 ott. 2014 al GLI, pag. 6).
976 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 36 (direttore UFIT 1999–2011).
977 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 37 (direttore UFIT 1999–2011).

Già poco dopo la sua entrata in funzione, il responsabile delle TIC del DFF (dal 2009) ha avuto un'impressione contraddittoria del CPG e ne ha parlato ai suoi superiori[978]. Secondo il capo del DFF (2004–2010) la nomina della direzione del progetto INSIEME era probabilmente stata scorretta, tuttavia tale responsabilità incombeva al direttore dell'AFC[979]. Riferendosi alla destituzione del CPG (2007–2011) e alla designazione del suo successore (2011–2012), il segretario generale del DFF (dal 2010) ha parlato di un'influenza indiretta del Dipartimento: tale provvedimento è stato sì autorizzato dal Dipartimento ma naturalmente la decisione è stata presa dal direttore dell'AFC[980]. Rimane dubbio in che modo il Dipartimento abbia influito sulla nomina del nuovo CPG. In una lettera del capo del DFF al direttore dell'AFC si legge quanto segue: «è indispensabile una severa e competente direzione che deve essere garantita, fra l'altro, mediante l'imminente nomina di un nuovo CPG; tale carica va affidata ad una persona esperta nella direzione operativa di progetti informatici grandi e complessi[981]». In seguito il vicedirettore dell'UFIT (2007–2012) ha dichiarato di essere stato contattato, in questo contesto, dal segretario generale del DFF (dal 2010)[982].

Sotto l'aspetto organizzativo, il capo del DFF (2004–2010) ha risposto ai noti problemi del settore informatico dell'AFC adottando due decisioni che avrebbero dovuto garantire a detto ufficio le risorse necessarie: in primo luogo, ha costituito in seno all'AFC il settore «politica fiscale»; in secondo luogo, ha istituito la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, che ha avviato i propri lavori nel marzo 2010[983].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Per quanto attiene ai direttori degli uffici, i vertici del Dipartimento hanno gestito il personale in modo inadeguato. Per anni l'AFC non ha tenuto sotto controllo INSIEME e non ha dato seguito alle richieste della divisione Risorse mentre i vertici del Dipartimento non hanno evidentemente esercitato pressioni considerevoli, come è stato dimostrato, sul direttore dell'Ufficio.

Secondo le Commissioni di alta vigilanza la direzione del Dipartimento non avrebbe dovuto permettere che INSIEME fosse guidato per tre anni e mezzo da un CPG che non era palesemente all'altezza del proprio incarico; avrebbe piuttosto dovuto incaricare il direttore dell'AFC di sostituirlo. In seguito al cambiamento alla testa del Dipartimento a fine 2010, la direzione dello stesso ha lasciato intendere, in occasione di colloqui e mediante corrispondenza, che non accettava più quella procedura. Infine, nell'estate 2010 la responsabile del DFF (dal 2010) ha sollevato il direttore dell'AFC dal suo incarico a causa delle violazioni in materia di diritto sugli acquisti pubblici. Nel quadro di questa decisione non sono state menzionate le altre violazioni relative alla direzione dell'Ufficio. Le Commissioni di alta vigilanza non hanno potuto valutare se anche tali violazioni avrebbero dato adito a destituzioni.

978 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 25 (responsabile delle TIC DFF dal 2009).
979 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 33 (capo DFF 2004–2010).
980 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 46 (segretario generale DFF dal 2010).
981 Lettera del 16 giu. 2011 del capo DFF al direttore dell'AFC, «INSIEME: Vorgehens- und Produkteentscheid», pag. 1.
982 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 21 (vicedirettore UFIT 2007–2012).
983 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 28–29 e 34 (capo DFF 2004–2010).

Nonostante il capo del DFF (2004–2010) non fosse soddisfatto del rendimento del direttore dell'UFIT (1999–2011), quest'ultimo ha lavorato sotto la sua direzione per oltre sei anni, fino alle sue dimissioni presentate a fine aprile 2011. Ad ogni modo, non è certo che INSIEME abbia influito sulla decisione della sua partenza; sul piano del personale, INSIEME avrebbe dovuto influire piuttosto sui beneficiari di prestazioni e non sui fornitori di prestazioni: il mandante di INSIEME era il direttore dell'AFC e non il direttore dell'UFIT.

Il GLI ha richiesto una descrizione del posto dei direttori dell'AFC e dell'UFIT ma ha ricevuto soltanto una copia aggiornata di quella dell'attuale direttore dell'AFC[984], che però, a causa della sua struttura[985], non è sufficiente[986]. Per giustificare tale mancanza, il capo del DFF dichiara in una lettera di risposta che fino a poco tempo prima non erano previste descrizioni del posto per i direttori degli uffici[987].

Le CdF e le CdG ritengono che per INSIEME avrebbero dovuto essere applicati in misura maggiore gli strumenti a disposizione per la gestione del personale, come ad esempio la concertazione degli obiettivi[988].

INSIEME non è mai stato citato fra gli obiettivi dipartimentali del DFF[989]. La prassi vigente si presenta carente, da un lato, per quanto concerne la definizione degli obiettivi e, dall'altro, per quanto concerne la coerenza ai diversi livelli dell'Amministrazione federale.

Al punto 4.3.1.5 si trovano ulteriori spiegazioni inerenti alla politica del personale.

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a far sì che le unità amministrative siano al corrente delle possibilità e dei limiti delle disposizioni legali in materia di politica del personale e che applichino la legislazione sul personale federale. Esse invitano inoltre il Consiglio federale a far sì che in seno all'Amministrazione federale sia istituita una concreta ed efficace gestione del personale.

4.4.3.5 Coordinamento e collaborazione degli uffici coinvolti in INSIEME

Per quanto attiene alla collaborazione interna dell'AFC, stando a quanto riportato dal segretario generale del DFF (1996–2007), il Dipartimento non è stato informato dei conflitti interni all'Ufficio[990]. Esso era però a conoscenza dei diversi modi di

984 Il GLI ha inoltre ricevuto una descrizione del posto del direttore dell'UFIT (1999–2011) del 2004.
985 La descrizione del posto consta soltanto di una pagina e mezza; in più i compiti sono definiti in modo molto generico e non sono attribuiti in percentuale.
986 Descrizione del posto del direttore dell'AFC del 12 lug. 2012.
987 Lettera del 4 set. 2013 del capo del DFF al GLI, pag. 2.
988 Non è stato possibile comprovare gli accordi sugli obiettivi concernenti INSIEME fra il capo del DFF e i direttori dell'AFC e dell'UFIT, menzionati al GLI (verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 27 [capo DFF dal 2010]).
989 INSIEME è stato citato soltanto nei rapporti di gestione del Consiglio federale 2005 e 2006 (rapporto di gestione del Consiglio federale 2005, volume II, pag. 76–77; rapporto di gestione del Consiglio federale 2006, volume II, pagg. 70–71).
990 Lettera del 29 nov. 2013 del segretario generale del DFF (1996–2007) al GLI: «Fragen zur schriftlichen Beantwortung», pag. 1.

pensare e delle diverse opinioni – anche nell'ambito di INSIEME – delle due divisioni principali. L'AFC non è stata in grado di fornire una soluzione valida per tutte le divisioni.

Secondo il capo del DFF (1996–2003) i conflitti interni dell'AFC non erano inconciliabili; egli considerava inoltre che la soluzione di tali conflitti non spettasse alla direzione del Dipartimento bensì ai direttori degli uffici[991].

L'ex segretaria generale del DFF (2007–2010) ritiene che i conflitti interni all'AFC altro non fossero che «normali divergenze di opinioni»[992]. La responsabile del DFF (dal 2010) ha infine parlato di differenze di mentalità fra le due divisioni principali; inoltre la divisione DPB non è stata sufficientemente e regolarmente coinvolta[993].

Per quanto concerne la collaborazione fra l'UFIT e l'AFC, il capo del DFF (1996–2003) ha dichiarato di aver apprezzato molto le valutazioni e i consigli ricevuti dal direttore dell'UFIT (1999–2011) riguardo alle tematiche informatiche[994]. Il segretario generale del DFF (1996–2007) ritiene che l'UFIT non abbia svolto in modo congruo il proprio ruolo e che si sia intromesso nella direzione del progetto[995]. L'AFC, dal canto suo, ha voluto occuparsi un modo diretto dell'informatica[996]. La SG DFF si è costantemente impegnata a promuovere una cooperazione costruttiva e in particolare a far sì che i due uffici comprendessero meglio i loro rispettivi ruoli, un obiettivo – quest'ultimo – raggiunto per la maggior parte delle volte[997].

Il capo del DFF (2004–2010) riteneva che l'UFIT avrebbe potuto e dovuto agire in modo completamente diverso[998]. Voleva che esso fungesse «da interfaccia e da cuore pulsante dell'informatica della Confederazione» e svolgesse il ruolo di un «generale dell'informatica», che presentasse le possibilità di finanziamento e disponesse cosa doveva essere riunito e in che luogo[999]. Ma invece di concentrarsi sull'Amministrazione federale[1000] l'UFIT ha piuttosto preferito vendere burotica o sviluppare software per l'economia privata.

Il capo del DFF (2004–2010) è intervenuto nel momento in cui ha appurato che i collegamenti diretti fra l'UFIT e gli altri uffici federali o Dipartimenti non funzionavano[1001]. Il direttore dell'UFIT (1999–2011) ha confermato il difficile rapporto con il capo del DFF (2004–2010), il quale non aveva capito che la strategia informatica della Confederazione non era un compito spettante all'UFIT, bensì al CIC e all'ODIC[1002].

991 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 17 (capo DFF 1996–2003).
992 Verbale del GLI dell'8. nov. 2013, pag. 14 (segretario generale DFF 2007–2010).
993 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 27–28 (capo DFF dal 2010).
994 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 16 (capo DFF 1996–2003).
995 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 35 e 40 (segretario generale DFF 1996–2007).
996 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 35 e 41 (segretario generale DFF 1996–2007).
997 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 42 (segretario generale DFF 1996–2007).
998 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 30 (capo DFF 2004–2010).
999 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 29 e 40 (capo DFF 2004–2010).
1000 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 40 (capo DFF 2004–2010).
1001 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 36 (capo DFF 2004–2010).
1002 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 37 (direttore UFIT 1999–2011).

Il direttore dell'UFIT (1999–2011) ha criticato anche il comportamento del segretario generale del DFF (2007–2010), poiché questi non si è assunto le proprie responsabilità in qualità di presidente del CIC e ha introdotto nel settore informatico cambiamenti a livello di personale rivelatisi poi svantaggiosi[1003].

Il capo del DFF (1996–2003) ha convocato una conferenza dei direttori per proporre un confronto all'interno del Dipartimento. Ha inoltre tenuto colloqui con i direttori dell'AFC e dell'UFIT al fine di far fronte alle tensioni createsi; tali tensioni non compromettevano la fornitura delle prestazioni ma andavano comunque prese sul serio[1004]. L'AFC si aspettava dall'UFIT un maggiore sostegno, per la cui garanzia, però, quest'ultimo avrebbe avuto bisogno di ulteriori risorse[1005].

Anche il capo del DFF (2004–2010) ha ritenuto un proprio dovere convocare la riunione dei direttori degli uffici coinvolti in INSIEME[1006]. La collaborazione fra l'AFC e l'UFIT non ha mai funzionato come egli auspicava[1007], poiché – dichiara – non ha mai ricevuto dall'UFIT gli impulsi che si aspettava[1008]. Il capo del DFF (2004–2010) ha imposto una dichiarazione di intenti fra l'AFC e l'UFIT[1009], che però si è rivelata inutile[1010]. Secondo il direttore dell'UFIT (1999–2011) nella suddetta dichiarazione sono stati esplicitamente ripartiti i diversi compiti conformemente a NOVE-IT[1011].

Interrogati dal GLI sulla coordinazione da parte del Dipartimento degli uffici coinvolti in INSIEME, il segretario generale del DFF (2007–2010) ha fatto riferimento all'attività del capo Risorse del DFF[1012] mentre il segretario generale del DFF (dal 2010) ai colloqui specifici avuti con i due uffici. L'attuale segretario generale del DFF ha aggiunto che il direttore del progetto avrebbe dovuto garantire il coordinamento ma, in un'altra sede, ha dichiarato che è compito della Segreteria generale risolvere i problemi di coordinamento fra gli uffici. Poiché l'AFC e l'UFIT non hanno collaborato in modo ottimale, non va esclusa una responsabilità della SG DFF[1013]. A tale proposito, il segretario generale del DFF (dal 2010) ha dichiarato che se fosse stato possibile discutere, a livello dipartimentale, tempestivamente e apertamente delle divergenze fra UFIT e AFC, la stessa direzione del Dipartimento avrebbe potuto contibuire a un miglioramento della situazione[1014]. Secondo la responsabile del DFF, il Dipartimento ha concluso a tal proposito che simili incongruenze e incompatibilità debbano essere chiarite tempestivamente dalle persone responsabili della direzione di un progetto[1015].

1003 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 36 (direttore UFIT 1999–2011).
1004 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 14 e 19 (capo DFF 1996–2003).
1005 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 18 (capo DFF 1996–2003).
1006 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 36 (capo DFF 2004–2010).
1007 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 35 (capo DFF 2004–2010).
1008 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 35 (capo DFF 2004–2010).
1009 «Absichtserklärung zur strategischen Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT für das Projekt INSIEME» dell'11 feb. 2008, pag. 4.
1010 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 29–30 e 35 (capo DFF 2004–2010).
1011 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 30 (direttore UFIT 1999–2011); cfr. n. 3.5.
1012 Questi però non ha ricevuto compiti attinenti alla coordinazione degli uffici (lettera del 22 ott. 2014 del Consiglio federale al GLI, pag. 8).
1013 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 14 (segretario generale DFF 2007–2010); Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 44 e 47 (segretario generale DFF dal 2010).
1014 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 44 (segretario generale DFF dal 2010).
1015 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 10 (capo DFF dal 2010).

Nella primavera del 2011, ossia poco prima delle dimissioni del direttore dell'UFIT (1999–2001), il vicedirettore del medesimo Ufficio (2007–2012), che nel contempo era alla guida del Centro soluzioni, entra in contatto – come afferma egli stesso – con il segretario generale del DFF per un altro affare e lo informa delle difficoltà riscontrate con INSIEME[1016]. A causa delle condizioni quadro gerarchiche, non è stato possibile discutere di INSIEME con il segretario generale[1017]. Successivamente è stato ritenuto opportuno intervenire e hanno avuto luogo diversi colloqui con i vertici dipartimentali[1018].

Secondo la responsabile del DFF (dal 2010) la situazione e il rapporto fra l'AFC e l'UFIT erano diventati «molto difficili»[1019]. A tale proposito ha dapprima convocato i due direttori insieme ai diretti responsabili del progetto e ha successivamente cercato di esercitare la propria influenza[1020] definendo norme e obiettivi[1021]. Ha inoltre dichiarato che il direttore dell'UFIT (1999–2011) riteneva di essere più o meno l'appaltatore generale dell'intero progetto[1022]. Con i cambiamenti in seno alla direzione dell'UFIT e le nuove nomine all'interno dell'AFC la situazione è migliorata[1023]. Il Dipartimento ha incaricato il direttore dell'UFIT (dal 2011) di occuparsi personalmente di INSIEME[1024]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) considera che l'UFIT si sia limitato ad elargire le risorse necessarie laddove l'AFC si aspettava da quest'ultimo consultazioni sulle questioni tecniche[1025].

Per quanto concerne l'UFCL, sia il capo del DFF (1996–2003) che il suo successore affermano di non aver avuto problemi[1026]. Secondo il segretario generale del DFF (1996–2007), l'UFCL è competente soprattutto per il settore costruzioni e non per quello dell'acquisto di servizi[1027]. Il segretario generale del DFF (2007–2010) si è soffermato sull'importanza del ruolo dell'UFCL durante le trattative contrattuali nonché sul valore dell'assistenza offerta da quest'ultimo a livello contenutistico[1028]. Il capo del DFF (dal 2010) ritiene che l'UFCL sia il centro competente per la conformità dei concorsi al diritto sugli acquisti pubblici nonché l'interlocutore competente per le difficoltà in materia[1029].

Condividendo tale affermazione, il segretario generale del DFF (dal 2010) ha aggiunto che l'UFCL è un fornitore di prestazioni, cui non spetta il compito di occuparsi attivamente degli acquisti pubblici degli uffici[1030]. A posteriori il segretario

1016 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 21 (vicedirettore UFIT 2007–2012).
1017 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 21 (vicedirettore UFIT 2007–2012).
1018 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pagg. 20–21 (vicedirettore UFIT 2007–2012).
1019 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 10 (capo DFF dal 2010).
1020 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 27 (capo DFF dal 2010).
1021 Come testimoniato dalla lettera del 27 nov. 2013 del DFF al GLI, gli accordi sugli obiettivi concernenti INSIEME menzionati in precedenza fra i direttori dell'AFC e dell'UFIT, per il periodo dal 2010 fino all'autunno 2012, non sono documentati per iscritto.
1022 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 10 (capo DFF dal 2010).
1023 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 27 (capo DFF dal 2010).
1024 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 48 (segretario generale DFF dal 2010).
1025 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 47 (segretario generale DFF dal 2010).
1026 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 11 (capo DFF 1996–2003); Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 35 (capo DFF 2004–2010).
1027 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 41 (segretario generale DFF 1996–2007).
1028 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg.13 e 25 (segretario generale DFF 2007–2010).
1029 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 24 (capo DFF dal 2010).
1030 Verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 24 (segretario generale DFF dal 2010).

generale del DFF (dal 2010) ha definito inadeguato lo scambio fra l'AFC e l'UFCL, poiché il primo non ha sufficientemente consultato il secondo né ne ha richiesto l'assistenza[1031]. A partire dal 2011 hanno avuto luogo diversi scambi fra la SG DFF e l'UFCL. La situazione è migliorata dopo che la SG DFF ha invitato l'AFC a rivolgersi all'UFCL per le conoscenze tecniche[1032]. Il segretario generale del DFF ha inoltre aggiunto che oggi, a differenza del passato, un ufficio è tenuto a richiedere assistenza all'UFCL, a meno che non disponga delle conoscenze tecniche necessarie[1033].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Il Dipartimento si è occupato a malapena dei conflitti interni alla direzione dell'AFC. Le CdF e le CdG ritengono che sarebbe stato evidentemente nelle responsabilità dei relativi capidipartimento attendere a tali conflitti e adoperarsi per far migliorare la situazione. I vertici del dipartimento avrebbero altresì dovuto provvedere ad una collaborazione costruttiva fra l'AFC, l'UFIT e l'UFCL nonché ad una chiara definizione dei rispettivi compiti.

Va ugualmente notato che i pareri del capo del DFF (2004–2010) e del relativo segretario generale (1996–2007) inerenti al ruolo dell'UFIT sono agli antipodi: per il primo questo era troppo passivo, per il secondo troppo attivo. Tali considerazioni sorprendono i particolare per due motivi: in primo luogo, è stato il capo del DFF a proporre la conclusione di una dichiarazione d'intenti fra l'UFIT e l'AFC; tuttavia tale dichiarazione si allontanava dalla concezione NOVE-IT e conferiva all'UFIT un ruolo limitato. In secondo luogo, nelle sue dichiarazioni il segretario generale del DFF si riferiva ad un lasso di tempo in cui l'UFIT nel quadro di INSIEME non aveva ancora alcun ruolo.

Le CdF e le CdG non si capacitano del fatto che il capo del DFF (2004–2010) è stato per anni insoddisfatto della collaborazione fra i due uffici a lui subordinati, senza però riuscire a migliorare la situazione fino alle sue dimissioni. Secondo l'idea che il capo del DFF (2004–2010) aveva del ruolo dell'UFIT, tale Ufficio era responsabile soltanto della sua cattiva collaborazione con l'AFC.

Le CdF e le CdG si rallegrano del fatto che l'attuale direzione del Dipartimento attribuisce maggiore importanza alla collaborazione fra gli uffici ad essa subordinati. Le commissioni giudicano inoltre positivamente i colloqui mensili che il capo del DFF tiene nell'ambito di FISCAL-IT con i direttori dell'AFC e dell'UFIT e che anche il segretario generale del DFF convoca regolarmente i direttori degli uffici preoccupandosi di migliorare la collaborazione fra gli stessi mediante un rafforzamento dei contatti[1034].

1031 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 46–48 (segretario generale DFF dal 2010).
1032 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 58 (segretario generale DFF dal 2010).
1033 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 59 (segretario generale DFF dal 2010).
1034 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pagg. 48–49 (segretario generale DFF dal 2010).

Raccomandazione 9:
collaborazione e coordinamento tra i dipartimenti e all'interno degli stessi

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che la collaborazione e il coordinamento tra i dipartimenti e all'interno degli stessi diventino una priorità. In particolare occorre migliorare la collaborazione fra gli uffici specialistici e quelli che assumono attività interdipartimentali e conferire maggiore importanza alla cultura della collaborazione in seno all'Amministrazione federale. Le CdF e le CdG esortano il Consiglio federale a sottoporre loro un elenco delle misure previste in questo ambito.

4.4.4 Informazioni del Dipartimento al Consiglio federale in corpore

Il capo del DFF (1996–2003) ha dichiarato che, durante il periodo del suo mandato, il Consiglio federale in corpore si è occupato della situazione informatica dell'AFC solo in relazione alle informazioni ricevute dal CDF[1035]. Stando a tali verbali, INSIEME è stato trattato dal Consiglio federale in corpore solo nell'ambito dei crediti d'impegno 2005 e dei crediti aggiuntivi e supplementari 2010[1036]. Il Consiglio federale in corpore è stato inoltre informato delle dimissioni del direttore dell'AFC e dell'abbandono del progetto ma non sullo stato del medesimo[1037].

Valutazione da parte delle CdF e delle CdG

Nonostante i membri del Consiglio federale siano tenuti per legge ad informare quest'ultimo solo a partire dagli inizi del 2014[1038], le CdF e le CdG ritengono che il Dipartimento, in virtù della sua funzione di vigilanza, era obbligato già in precedenza a trasmettere informazioni al Consiglio federale.

4.4.5 Informazioni del Dipartimento agli organi parlamentari di alta vigilanza

Attorno al 2000 la direzione del Dipartimento ha informato più volte la DelFin sui problemi informatici esistenti presso l'AFC. Nel giugno 2005 il segretario generale del DFF (1996–2007) ha preso posizione nei confronti della DelFin in merito al rapporto INSIEME del CDF del febbraio 2005 definendo INSIEME «un progetto molto ambizioso» e quantificando a 150 milioni di franchi all'anno[1039] le entrate supplementari dell'AFC grazie a INSIEME dal 2009. Nell'agosto 2005 il capo del

1035 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 24 (capo DFF 1996–2003); Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010); Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 37 (capo DFF dal 2010).
1036 Cfr. n. 5.3.1.2.
1037 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010).
1038 Art. 12*a* cpv. 1 LOGA (RS **172.010**), in vigore dal 1° gen. 2014: «I membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione informano regolarmente il Consiglio federale sui loro affari e in particolare sui rischi e gli eventuali problemi connessi».
1039 Estratto dal verbale della DelFin del 27/28 giu. 2005, pag. 3 (segretario generale DFF 1996–2007).

DFF (2004–2010) e il suo segretario generale hanno informato la DelFin in merito al credito d'impegno auspicato concernente INSIEME[1040]. Nell'agosto 2007 il capo del DFF ha informato in merito alla revoca dell'aggiudicazione della commessa dell'OMC alla ditta Unisys giungendo alla conclusione che l'interruzione non aveva grande importanza dal profilo finanziario, ma che implicava un ritardo di circa un anno e mezzo vista la necessità di indire un nuovo bando di concorso[1041].

Nel maggio 2009 il presidente della DelFin (2009) ha dichiarato a verbale che il capo del DFF (2004–2010) aveva espresso nel quadro della discussione preliminare della seduta della DelFin la posizione secondo cui l'AFC sarebbe stata responsabile della direzione e del controlling di INSIEME e che non sarebbe pertanto stato pianificato l'impiego di un controlling superiore[1042].

Nel maggio 2009 la segretaria generale del DFF (2007–2010) ha detto alla DelFin che il Dipartimento seguiva da vicino INSIEME [1043]e che pur con ritardi si era sulla buona strada[1044]. Essa ha ripetuto queste affermazioni nell'ottobre 2009 davanti alla CdF-S. Nel giugno 2010 essa ha dichiarato alla DelFin che INSIEME era un buon esempio di come sia stata assunta la direzione a livello gerarchico[1045]. Ha aggiunto che il direttore dell'AFC aveva il controllo del progetto e che lo conosceva a fondo[1046]. Nell'ottobre 2010 ha riaffermato alla CdF che INSIEME era un progetto in cui dopo lunghe discussioni tutti hanno trovato il loro ruolo[1047]; ha inoltre precisato che la responsabilità era nelle mani del direttore dell'AFC e che la SG DFF poteva solamente dare il proprio sostegno e garantire che venissero applicati gli standard e i metodi di gestione del progetto corretti[1048].

Alla fine del 2011 nel quadro di una discussione svoltasi con la DelFin il capo del DFF (dal 2010) ha sottolineato l'esistenza di difficoltà presso INSIEME, menzionando in quel contesto la riduzione dell'ampiezza delle prestazioni (limitazione sulla sostituzione di MOLIS e STOLIS) e del personale esterno[1049]. Essa ha condiviso l'ottimismo del direttore dell'AFC secondo cui i vecchi sistemi potessero essere sostituiti entro la scadenza[1050] e ha aggiunto che i rischi erano stati riconosciuti e che INSIEME era sulla buona strada[1051]. Nel febbraio 2012 essa ha illustrato le irregolarità appurate in seno al progetto INSIEME e ha indicato che era stata avviata un'inchiesta amministrativa[1052]. Dopo che un membro della DelFin si è detto favo-

1040 Estratto dal verbale della DelFin del 29/30 ago. 2005, pagg. 2–3 (capo DFF 2004–2010).
1041 Estrattto dal verbale della DelFin del 30/31 ago. 2007, pag. 1 (capo DFF 2004–2010).
1042 Estratto dal verbale della DelFin del 19/20 mag. 2009, pag. 3 (presidente DelFin 2009).
1043 Estratto dal verbale della DelFin del 19/20 mag. 2009, pag. 7 (segretaria generale DFF 2007–2010); verbale della CdF-S del 14 ott. 2009, pag. 12 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1044 Estratto dal verbale della DelFin del 19/20 mag. 2009, pag. 7 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1045 Estratto dal verbale della DelFin del 24/25 giu. 2010, oggetto 030-08.01, pag. 9 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1046 Estratto dal verbale della DelFin del 24/25 giu. 2010, oggetto 030-08.01, pag. 9 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1047 Verbale della CdF-N del 6 ott. 2010, pag. 10 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1048 Verbale della CdF del 6 ott. 2010, pag. 10 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1049 Estratto dal verbale della DelFin del 28/29 nov. 2011, pag. 3 (capo DFF dal 2010); verbale della CdF del 10/11 nov. 2010, pag. 65 (capo DFF dal 2010).
1050 Estratto dal verbale della DelFin del 28/29 nov. 2011, pag. 4 (capo DFF dal 2010).
1051 Estratto dal verbale della DelFin del 28/29 nov. 2011, pag. 3 (capo DFF dal 2010); verbale della CdF-N del 23/24/25 nov. 2010, pag. 48 (capo DFF dal 2010).
1052 Estrato dal verbale della DelFin del 6/7 feb. 2011, pagg. 4–5 (capo DFF dal 2010).

revole all'interruzione del progetto e alla ripresa dei lavori da zero, il capo del DFF ha dichiarato a verbale che non pensava che questa procedura permettesse di ottenere dei risultati[1053]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha aggiunto che il nuovo capo del progetto generale aveva potuto affrontare i difetti nell'architettura e nella direzione del progetto[1054].

Alla seduta della DelFin in questione l'allora presidente è giunto alla conclusione che alla direzione di INSIEME non vi era il direttore dell'AFC, bensì il segretario generale del DFF[1055]. Il presidente della DelFin (2010 e 2014) ha condiviso a posteriori tale valutazione. Con il cambio alla direzione del Dipartimento alla fine del 2010 quest'ultimo ha mostrato maggiore impegno[1056]. Il segretario generale del DFF disponeva di ampie conoscenze di dettaglio ed è stato in grado di rispondere a tutte le domande, dando l'impressione di aver preso in mano le redini[1057]. Nell'aprile 2012 il segretario generale del DFF ha sostenuto di fronte alla CdF-N che INSIEME era riapprodato in acque più tranquille con la supposizione che esso potesse essere concluso entro la scadenza e nel rispetto del quadro esistente dei costi[1058].

A metà giugno 2012 la direzione del Dipartimento ha informato la DelFin in merito agli accertamenti dell'inchiesta amministrativa. La responsabile del DFF ha dichiarato di non voler abbandonare il progetto, precisando tuttavia di non essere più disposta a proseguire la collaborazione con il direttore dell'AFC[1059]. Essa ha spiegato inoltre che era ormai troppo tardi per abbandonare il progetto senza danni[1060]. Il segretario generale del DFF (dal 2010) ha affermato che un'interruzione del progetto non era totalmente esclusa, ma che occorreva valutare attentamente i pro e i contro di una tale misura[1061]. Sempre nel giugno 2012 il segretario generale del DFF ha asserito nei confronti della subdelegazione competente della DelFin e della sottocommissione competente della CdF-N che le misure prese avevano permesso di rinforzare l'impostazione tecnica di INSIEME rispetto a prima e di migliorare la collaborazione con l'UFIT[1062].

In seguito la direzione del Dipartimento ha informato la DelFin e la CdF-N in occasione di numerose sedute in merito allo stato e allo sviluppo di INSIEME.

Il 19 settembre 2012 il capo del DFF ha messo la DelFin al corrente della propria decisione di interrompere il progetto.

Valutazione delle CdF e delle CdG

La CdF e la CdG constatano che le persone alla testa del Dipartimento non hanno informato in modo adeguato gli organi di alta vigilanza parlamentare in merito al progetto INSIEME. Per gli anni 2007–2010 questo è da ricondurre al fatto che la direzione del Dipartimento, colpevole di non essersi occupata sufficientemente di

1053 Estratto dal verbale della DelFin del 6/7 feb. 2011, pag. 6 (capo DFF dal 2010).
1054 Estratto dal verbale della DelFin del 6/7 feb. 2011, pag. 7 (segretario generale DFF dal 2010).
1055 Estratto dal verbale della DelFin del 6/7 feb. 2012, pag. 7 (presidente DelFin 2012).
1056 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 16 (presidente DelFin 2010 e 2014).
1057 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 18 (presidente DelFin 2010 e 2014).
1058 Verbale della CdF-N del 17/18 apr. 2012, pag. 12 (segretario generale del DFF dal 2010).
1059 Estratto dal verbale della DelFin del 14 giu. 2012, pag. 10 (capo DFF dal 2010).
1060 Estratto dal verbale della DelFin del 14 giu. 2012, pag. 11 (capo DFF dal 2010).
1061 Estratto dal verbale della DelFin del 14 giu. 2012, pag. 11 (segretario generale DFF dal 2010).
1062 Estratto dal verbale della DelFin del 22 giu. 2012, pag. 23 (segretario generale DFF dal 2010).

questo progetto, non si è accorta che la situazione dello stesso stava diventando sempre più critica. All'inizio del secondo semestre del 2010 la segretaria generale del DFF (2007–2010) ha affermato che il direttore dell'AFC si era occupato della direzione di INSIEME nonostante all'epoca l'interessato non sedesse nella CoPG.

Dopo il cambio alla testa del Dipartimento i quadri superiori erano stati sensibilizzati in merito alle difficoltà esistenti presso INSIEME. È tanto più sorprendente il fatto che negli anni 2011 e 2012 gli organi parlamentari di alta vigilanza non fossero informati in modo sufficiente in merito a questi problemi.

4.5 Bilancio intermedio riguardante la vigilanza e la gestione a livello gerarchico

L'analisi della vigilanza e della gestione in seno alla gerarchia ha mostrato che né a livello di direzione né a livello di Dipartimento vi è stata una vigilanza sistematica di INSIEME e che i differenti attori avevano un'idea completamente differente della funzione di vigilanza e di gestione. Le persone interessate avevano una visione completamente differente di cosa essa comprendesse, di come dovesse essere attuata e quali fossero i suoi effetti. La CdF e la CdG constatano che a causa della mancanza di un'idea chiara e di conseguenza di un esercizio sistematico della vigilanza né il direttore dell'AFC né i responsabili in questione del DFF abbiano svolto in modo soddisfacente la loro funzione. La CdF e la CdG considerano questo fatto estremamente preoccupante.

La direzione dell'AFC non ha accordato l'importanza necessaria alle fasi del progetto INSIEME. A causa della forte mentalità settoriale che le era propria, l'AFC non ha potuto avere una visione globale indispensabile di INSIEME. Nel corso di tutta la durata del progetto i compiti, le competenze e le responsabilità che incombevano alle differenti istanze decisionali non erano chiari. I rapporti di gestione riflettevano soltanto in parte il reale stato del progetto e non erano adattati ai loro destinatari. I membri della direzione dell'AFC erano inoltre in disaccordo e i collaboratori direttamente subordinati al direttore non comunicavano le difficoltà al Dipartimento per ragioni di lealtà.

La CdF e la CdG hanno criticato veementemente la maniera in cui l'AFC, l'UFIT e l'UFCL hanno coordinato le loro attività in merito a INSIEME e di come non sono stati capaci di collaborare in modo costruttivo. Sarebbe stato anche compito del Dipartimento garantire una collaborazione e una coordinazione soddisfacenti.

Nel quadro dell'esercizio della propria funzione di vigilanza e di gestione la direzione del Dipartimento si fondava sulle informazioni degli uffici direttamente a lei subordinati, della divisione delle risorse della SG DFF, della CDF e degli organi parlamentari di alta vigilanza nonché sulle raccomandazioni fornite solo marginalmente in occasione degli avvicendamenti a livello di Stato maggiore. La direzione dell'AFC comunicava soltanto in modo insufficiente nei confronti del Dipartimento e si rifiutava in parte di trasmettere le informazioni richieste da quest'ultimo. La CdF e la CdG ritengono tuttavia che la direzione del Dipartimento non abbia insistito abbastanza per ottenere le informazioni richieste e non abbia attribuito al progetto la giusta importanza. Secondo la CdF e la CdG è inconcepibile che il Dipartimento non potesse ottenere da un ufficio a lui subordinato le informa-

zioni richieste. In questo caso a sbagliare non è stato soltanto l'ufficio, ma anche il Dipartimento che non ha fatto valere appieno il proprio diritto all'informazione.

La decisione di rinunciare alla gestione delle risorse a livello di Dipartimento ha privato il DFF della base necessaria a una vigilanza effettiva ed efficace; soltanto dal 2009 le capacità e gli strumenti di controllo hanno potuto essere ricostituiti poco a poco. In occasione degli avvicendamenti ai vertici del Dipartimento INSIEME è stato tematizzato soltanto marginalmente e non si è potuto quindi garantire la continuità operativa. L'atteggiamento passivo dei vertici del Dipartimento è stato giustificato con l'argomento, per altro non condiviso dalla CdF e dalla CdG, che non è possibile interferire negli aspetti operativi di un progetto gestito da un ufficio.

Riassumendo, la CdF e la CdG constatano che il Dipartimento, considerati i suoi compiti e la sua funzione, ha una corresponsabilità nel fallimento di INSIEME; nondimeno, la responsabilità principale incombe all'AFC.

La diffusione di informazioni a organi che ne hanno preso atto pur non essendo in alcun modo coinvolti nel progetto ha fatto sì che i singoli attori ritenessero che a dover agire non fossero loro, ma gli altri. Poiché nessuno reagiva, ognuno pensava che non vi fossero motivi di preoccupazione. Per la CdF e la CdG dovrebbe valere il principio secondo cui un ufficio riceve informazioni concernenti un progetto soltanto quando ha un compito chiaramente definito nell'ambito del progetto in questione e che definisce chiaramente la maniera di trattare le informazioni da parte del destinatario.

5 Responsabilità del Consiglio federale

5.1 Introduzione

5.1.1 Oggetto dell'ispezione

La CdF e la CdG hanno deciso di indirizzare le loro inchieste sugli insegnamenti da trarre dal fallimento del progetto INSIEME, cercando in particolare di definire quali compiti incombevano su quali parti coinvolte nel progetto. Sullo sfondo di queste considerazioni le Commissioni di alta vigilanza si sono interessate del ruolo del Consiglio federale durante il progetto INSIEME. In questo numero si illustra quali problemi sono stati riconosciuti dalle Commissioni e quali soluzioni di miglioramento esse propongono. L'obiettivo è rispondere alla seguente domanda: *il Consiglio federale ha svolto correttamente la propria funzione di vigilanza e di direzione?*

5.1.2 Verbali delle sedute del Consiglio federale dedicate al progetto INSIEME

Le Commissioni di alta vigilanza si sono basate sui verbali delle sedute del Consiglio federale per determinare se quest'ultimo avesse svolto adeguatamente il suo ruolo nel corso della durata del progetto INSIEME. Esse hanno tuttavia dovuto constatare che tali verbali sono lacunosi e che non permettono di valutare in modo appropriato la gestione. Questo punto è problematico nella misura in cui un'ispezione si concentra su un periodo abbastanza lungo, come è il caso di INSIEME, e non tutte le parti coinvolte si ricordano necessariamente dell'esatto svolgimento

degli avvenimenti. La CdG e la CdF hanno cercato di ovviare a questo problema sentendo i consiglieri federali che durante il progetto INSIEME erano alla direzione del DFF.

In tale contesto la responsabile del DFF (dal 2010) ha dichiarato per esempio di aver informato a più riprese il Consiglio federale dello svolgimento del progetto INSIEME, segnatamente all'inizio dell'inchiesta amministrativa, nonché nella fase in cui sono state redatte le conclusioni di quest'ultima; tuttavia i verbali non contengono informazioni al riguardo. A causa dei verbali lacunosi è pertanto impossibile ricostruire in modo esaustivo le discussioni che si sono svolte in seno al Consiglio federale e come quest'ultimo abbia svolto le sue funzioni di vigilanza e di direzione. Questo fatto ha limitato notevolmente il lavoro del GLI.

Nel quadro dell'inchiesta INSIEME le Commissioni di alta vigilanza sono giunte alla conclusione che i verbali del Consiglio federale non adempivano la loro funzione di strumento di direzione volto a garantire la tracciabilità delle decisioni, contrariamente a quanto sancito nell'articolo 13 capoverso 3 LOGA, in vigore dal 1° gennaio 2014[1063]. Esse temono che questo fenomeno si possa riperquotere negativamente sulla gestione degli affari della Confederazione e sulle ispezioni e inchieste future.

La CdG e la CdF tengono a ricordare al Consiglio federale che da parte della CdG erano già state fatte raccomandazioni volte a migliorare i verbali del Consiglio federale a livello di contenuto, segnatamente in seguito all'analisi degli stessi da parte della DelCG nell'ambito di tre inchieste delle CdG: quella inerente alla crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia[1064], quella concernente la crisi finanziaria, quella in merito alla trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati uniti[1065] nonché quella concernente le circostanze delle dimissioni del presidente della BNS nel 2012[1066].

Nel quadro dell'ispezione INSIEME la CdG e la CdF hanno dovuto nuovamente constatare l'importanza di questi verbali per la gestione degli affari del Consiglio federale e per la tracciabilità delle discussioni[1067]. Questo punto è stato trattato a più riprese dalle CdG, tuttavia le Commissioni di alta vigilanza hanno constatare che non è ancora stata trovata una soluzione soddisfacente.

1063 Art. 13 cpv. 3 LOGA (RS **172.010**) ha il seguente tenore: «Il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sono sempre documentati per scritto. Il verbale delle sedute del Consiglio federale ne garantisce la tracciabilità; serve al Consiglio federale quale strumento di direzione».

1064 Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 3 dic. 2010 (FF **2011** 3771).

1065 Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30 mag. 2010 (FF **2011** 2815).

1066 Dimissioni del presidente della BNS il 9 gen. 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15 mar. 2013 (FF **2013** 4847).

1067 L'art. 13 cpv. 3 LOGA (RS **172.010**) che disciplina le modalità della verbalizzazione delle sedute del Consiglio federale è entrato in vigore soltanto il 1° gen. 2014 e non valeva dunque per i verbali esaminati dal GLI. Le Commissioni di vigilanza tengono tuttavia a segnalare alla Cancelleria federale responsabile dell'allestimento dei verbali del Consiglio federale ai sensi dell'art. 24 cpv. 4 LOGA che i verbali ricevuti non rispondono alla volontà della commissione di vigilanza.

Esse rinunciano a riformulare in questo rapporto una raccomandazione concernente la qualità della verbalizzazione, tuttavia si attendono dal Consiglio federale che metta in pratica il più rapidamente possibile le nuove disposizioni della LOGA. Le Commissioni di alta vigilanza verificheranno eventualmente la necessità di precisare la legge menzionata tramite un'iniziativa parlamentare.

5.2 Basi legali

5.2.1 Funzione di vigilanza del Consiglio federale

Secondo l'articolo 178 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost)[1068]: *«Il Consiglio federale dirige l'amministrazione federale. Provvede a un'organizzazione appropriata e al corretto adempimento dei compiti.»* L'articolo 8 capoverso 3 LOGA precisa che il Consiglio federale vigila costantemente e sistematicamente sull'Amministrazione federale. La vigilanza spetta pertanto al Consiglio federale in qualità di collegio. Dagli articoli 12 e 12*a* LOGA[1069] si evince inoltre che i capidipartimento hanno una funzione di cerniera tra il Consiglio federale e l'Amministrazione. Essi sono responsabili dell'attuazione delle decisioni del Consiglio federale e della trasmissione delle informazioni indispensabili per lo svolgimento della funzione di vigilanza da parte del Consiglio federale. Ai sensi dell'articolo 37 LOGA i capidipartimento assumono la responsabilità politica per la direzione del loro dipartimento[1070].

La funzione di vigilanza del Consiglio federale trova la sua origine nella Costituzione federale (art. 178, 182 e 187) che determina che il Consiglio federale vigila sull'Amministrazione federale e sugli altri organi ai quali sono stati conferiti compiti della Confederazione. Ai sensi dell'articolo 183 capoverso 2 della Costituzione il Consiglio federale è inoltre tenuto a «*provvedere a una gestione finanziaria corretta»* e garantire un impiego economico ed efficace dei fondi della Confederazione. L'articolo 24 capoverso 1 precisa al riguardo: «mediante la vigilanza, il Consiglio federale, i Dipartimenti e la Cancelleria federale garantiscono l'adempimento dei compiti costituzionali e legali.»

Inoltre, ai sensi dell'articolo 26 OLOGA, nell'esercizio dei compiti legali di controllo il Consiglio federale e il presidente della Confederazione sono assistiti dalla Cancelleria federale.

La vigilanza sull'Amministrazione federale centrale è completa e deve essere esercitata conformemente ai principi sanciti negli articoli 11 e 12 OLOGA[1071]. Gli strumenti di cui dispone il Consiglio federale per adempiere a tale funzione comprendono il potere di organizzare l'amministrazione, il proprio diritto di ripartire i compiti sui servizi, di coordinare le attività di quest'ultimi, definire le procedure e dare all'occorrenza direttive e istruzioni. Esso ha inoltre il diritto di riprendere in

1068 Costituzione federale della Confederazione svizzera (RS **101**).
1069 Art. 12 cpv. 2 LOGA (RS **172.010**) sancisce: «I membri del Consiglio federale sostengono le decisioni del Collegio.» Secondo l'art. 12*a* cpv. 1: «I membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione informano regolarmente il Consiglio federale sui loro affari e in particolare sui rischi e gli eventuali problemi connessi.»
1070 Per ulteriori informazioni sul ruolo del capo del Dipartimento in merito al progetto INSIEME vedi n. 4.4.
1071 Art. 24 cpv. 2 OLOGA (RS **172.010.1**).

mano le competenze che erano state delegate per correggere errori o eliminare irregolarità. È compreso anche il diritto di verificare la legalità, l'opportunità, l'efficacia e il rendimento dell'attività dei servizi amministrativi, dando eventualmente ordini, correggendo decisioni, pronunciando ammonimenti o sanzioni nei confronti dei funzionari amministrativi[1072].

L'obbligo summenzionato di impegnarsi a favore di una gestione finanziaria corretta implica inoltre una competenza in materia di vigilanza finanziaria: il Consiglio federale provvede a un impiego efficace ed economico dei fondi[1073]. Dal 2006 esso inoltre risponde della valutazione circa il fabbisogno finanziario nell'ambito del calcolo dei crediti d'impegno[1074].

5.2.2 Collaborazione con il CDF e competenza del Consiglio federale in materia di gestione dei rischi

Dal 1° settembre 1999 il Consiglio federale ha l'obbligo di sorvegliare l'attuazione delle raccomandazioni del CDF[1075]. Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 LCF il Consiglio federale si assicura sulla base delle pendenze indicate nei rapporti annuali del Controllo federale delle finanze che sia dato seguito alle contestazioni concernenti la *regolarità* e la *legalità* e che le proposte nell'ambito dei controlli di *redditività* siano attuate[1076]. L'obiettivo di questa disposizione è di eliminare entro un termine utile i difetti constatati dal CDF e di esaminare rapidamente le sue contestazioni concernenti il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia[1077].

Nonostante sussistano basi legali che consentono al CDF di comunicare direttamente con il Consiglio federale,[1078] nella pratica non vi è comunicazione tra i due organi fatta salva la presa di conoscenza del rapporto annuale del CDF da parte del Consiglio federale. Conformemente all'articolo 15 capoverso 3 LCF conferisce tuttavia al CDF, se constata particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria, il diritto di informare il Consiglio federale in corpore, in luogo del capo del dipartimento competente, se lo ritiene opportuno. Il CDF ha inoltre modificato la sua prassi in merito a questo articolo dopo la sospensione del progetto INSIEME[1079].

1072 Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC del 7 ott. 1996 (FF **1996** V 121, in particolare pag. 260).
1073 Art. 12 cpv. 4 LFC (RS **611.0**).
1074 Art. 22 cpv. 2 LFC (RS **611.0**).
1075 Per ulteriori informazioni concernenti il ruolo del CDF vedi n. 6.2.
1076 Art. 14 cpv. 4 LCF (RS **614.0**). Una pendenza di revisione ai sensi dell'art. 14 cpv. 3 LCF designa una situazione in cui l'attuazione di una raccomandazione del CDF nell'unità controllata subisce dei ritardi. Per ulteriori informazioni concernenti la nozione «pendenza di revisione» vedi n. 6.6.10.
1077 Messaggio concernente la revisione della legge del 22 giu. 1998 sul Controllo federale delle finanze (LCF; FF **1998** IV 3691, in particolare pagg. 3708–3709).
1078 L'art. 15 cpv. 1 LCF (RS **614.0**) sancisce: «Il Controllo federale delle finanze tratta direttamente con le Commissioni delle finanze e la Delegazione delle finanze delle Camere federali, il Consiglio federale, le unità amministrative della Confederazione, i tribunali della Confederazione nonché le organizzazioni sottoposte alla vigilanza finanziaria e le persone fuori dell'Amministrazione federale.»
1079 Per ulteriori informazioni concernenti questo tema vedi n. 6.6.6.

Il Consiglio federale è peraltro responsabile della gestione dei rischi. Conformemente al commentario in merito alle istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi quest'ultima è uno strumento di direzione del Consiglio federale a cui spetta l'alta vigilanza sulla gestione dei rischi in seno alla Confederazione[1080].

5.2.3 Responsabilità del Consiglio federale in materia di TIC

Fino alla revisione dell'OIAF nell'anno 2011 nell'ambito informatico non vi era una funzione di vigilanza ben definita del Consiglio federale il quale esercitava pertanto soltanto una vigilanza generale ai sensi dell'articolo 5 LOGA[1081] senza avere competenze concrete in questo settore. L'entrata in vigore della nuova OIAF nel gennaio 2012 ha concretizzato la competenza del Consiglio federale che è responsabile di stabilire la strategia TIC della Confederazione (art. 14 lett. a) e di vigilare sulla sua attuazione (lett. c). Questo compito spettava prima al CIC[1082/1083]. È pertanto il Consiglio federale ad assumersi ora la responsabilità per le tecnologie di informazione e di comunicazione nell'Amministrazione federale. Questo implica che esso è anche responsabile della concreta attribuzione dei fondi TIC e della determinazione dei progetti chiave in materia di TIC[1084].

La procedura concernente i progetti chiave non sarà trattata in questo rapporto dato che le misure in questione sono state prese soltanto dopo la sospensione del progetto INSIEME non facendo pertanto parte del mandato di inchiesta. Inoltre è ancora molto presto per giudicare l'efficacia di queste misure dato che sono recenti.

5.3 Ruolo del Consiglio federale in corpore come organo superiore di vigilanza

Il ruolo del Consiglio federale come organo supremo di vigilanza per il progetto INSIEME deve essere esaminato sotto diversi punti di vista. In primo luogo dal punto di vista della funzione di vigilanza sull'Amministrazione e quindi indirettamente su quella del progetto INSIEME, in secondo luogo dal profilo della vigilanza finanziaria e di conseguenza del controllo dell'utilizzo corretto dei fondi a lui assegnati e in terzo luogo dal profilo della sua responsabilità in relazione alla politica di gestione dei rischi della Confederazione.

In questo numero si esaminerà dapprima la responsabilità del Consiglio federale nell'ambito della vigilanza finanziaria (n. 5.3.1) dato che il Consiglio federale ha

1080 Spiegazioni del 9 dic. 2012 in merito alle istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, pag. 4.

1081 Secondo l'art. 5 LOGA (RS **172.010**): «Il Consiglio federale controlla costantemente i compiti della Confederazione e l'adempimento dei medesimi nonché l'organizzazione dell'Amministrazione federale quanto alla loro necessità e corrispondenza con gli obiettivi che scaturiscono dalla Costituzione e dalla legge. Elabora soluzioni orientate al futuro per l'attività dello Stato.»

1082 Art.13 cpv. 2*a* OIAF (RU **2003** 3687).

1083 Per ulteriori informazioni concernenti il ruolo del CIC vedi n. 5.4.2.

1084 ODIC, foglio d'informazione no. 5: Bundesinformatik 2012–2015, pag. 2–3 (stato: 16 dic. 2013).

trattato il progetto INSIEME quasi esclusivamente da questo punto di vista. In seguito saranno tematizzati il suo ruolo nella vigilanza sull'attuazione delle raccomandazioni del CDF e la sua collaborazione con quest'ultimo (n. 5.3.2). La sua responsabilità nell'ambito della politica della gestione dei rischi sarà trattata dal numero 5.4, dato che quest'ultima è uno strumento di direzione del Consiglio federale la cui funzione in qualità di organo supremo di direzione della Confederazione è oggetto di questo numero.

Le competenze del Consiglio federale nell'ambito della vigilanza informatica sono relativamente nuove. Dato che nel corso di quasi tutta la durata il Consiglio federale non disponeva di una funzione di vigilanza ben definita nel settore informatico, questo tema viene trattato in relazione con la responsabilità di direzione del Consiglio federale nel settore informatico (n. 5.4.3) e con il ruolo dell'ODIC (n. 5.4.1) e del CIC (n. 5.4.2).

5.3.1 Ruolo del Consiglio federale quale servizio responsabile per i crediti d'impegno e i crediti aggiuntivi

5.3.1.1 Fatti

Nel corso di tutta la durata del progetto il Consiglio federale si è occupato più volte di INSIEME. Alla seduta del Consiglio federale del 27 marzo 2002 il capo del DFF (1996–2003) ha informato per la prima volta il Consiglio federale in merito a problemi informatici in relazione con la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto[1085]. Questa informazione non era in una relazione diretta con il progetto INSIEME, ma si riferiva a uno dei due sistemi predecessori, ossia l'applicazione MOLIS[1086].

Dopo questa prima informazione il progetto INSIEME è stato trattato in occasione di differenti ulteriori sedute del Consiglio federale: quelle del 29 giugno 2005 e del 17 agosto 2005 concernenti i crediti d'impegno, quella del 18 giugno 2010 concernente la domanda del credito aggiuntivo, quella del 27 giugno 2012 che aveva per oggetto la sospensione del direttore dell'AFC e quella del 7 novembre 2012 in merito alla risposta a due interpellanze[1087] concernenti l'interruzione del progetto INSIEME.

Inoltre il Consiglio federale è stato verosimilmente messo al corrente quando nel settembre 2012 la responsabile del DFF ha deciso di fermare il progetto. Secondo le informazioni a disposizione delle Commissioni di alta vigilanza tale questione non è stata trattata nell'ambito delle sedute del Consiglio federale. Di conseguenza le CdG e le CdF non sanno se e quando la responsabile del DFF abbia informato il Consiglio federale in corpore sull'abbandono del progetto.

Il Consiglio federale si è occupato più concretamente del progetto alle sedute concernenti i crediti d'impegno e aggiuntivi. Il 27 giugno 2005, due giorni prima della seduta, l'allora capo del DFF (2004–2010) sottopose al Consiglio federale una prima domanda di credito d'impegno. L'allora capo del DFGP (2004–2007) chiese in un

1085 Lettera del Consiglio federale del 29 nov. 2013 al gruppo di lavoro INSIEME.
1086 INSIEME doveva raggruppare i due programmi MOLIS e STOLIS.
1087 Interpellanza 12.3925 Grin e interpellanza 12.3758 Aeschi.

corapporto di spostare questa questione in quanto riteneva che il termine per la presa di conoscenza fosse troppo breve[1088]. L'ordine del giorno è stato di conseguenza spostato al 17 agosto 2005. In questa data il Consiglio federale ha deciso sulla base di una verifica da parte del CIC della conformità del progetto INSIEME con i criteri dei crediti di crescita di sottoporre al Parlamento un credito di 71 milioni di franchi[1089]. Sulla base delle informazioni a disposizione è impossibile sapere se in seno al Consiglio federale vi è stata una discussione approfondita su questo progetto.

Dall'entrata in vigore della legge federale sulle finanze il 1° maggio 2006 la responsabilità della valutazione dei crediti d'impegno incombe al Consiglio federale. È pertanto sotto la propria responsabilità che il 18 giugno 2010 il Consiglio federale ha deciso di stanziare a favore del progetto un credito aggiuntivo di 56,5 milioni di franchi e un credito supplementare di 12,2 milioni di franchi per la conclusione del progetto.

Nell'ambito di questa domanda di un credito supplementare il DFAE ha preteso sulla base del suo corapporto del 9 giugno 2010 una vigilanza più approfondita sul progetto. Esso scrive nel proprio corapporto che è impossibile verificare la plausibilità delle presenti cifre ed effettuare una valutazione fondata[1090].

Il 23 giugno 2010 il Consiglio federale ha pertanto deciso un controllo approfondito e un monitoraggio rigoroso per il progetto INSIEME incaricando il DFF (AFC) di effettuarli in collaborazione con il CDF e l'ODIC[1091].

In occasione di un incontro tra CDF, CIC, SG DFF e AFC è stata discussa l'attuazione di questa decisione e si è deciso di allestire rapporti trimestrali all'attenzione del CoPG, del SG DFF e dell'ODIC[1092]. Grazie a questi rapporti e a una presentazione semestrale del capo del progetto INSIEME all'attenzione del CIC, la vigilanza sul progetto doveva subire un notevole miglioramento. Dopo aver preso parte alla seduta concernente l'attuazione della decisione del Consiglio federale, il CDF si è ritirato adducendo che non faceva parte dei suoi compiti partecipare al monitoraggio di un progetto che si trovava ancora in fase di sviluppo. Anche se alla fine del 2011 ha effettuato un «follow-up» del progetto INSIEME, il CDF non ha mai svolto un controllo dei rapporti trimestrali[1093]. Dopo la propria decisione del 23 giugno 2010 il Consiglio federale non ha più trattato questo tema.

1088 Corapporto del DFGP del 29 giu. 2005 sulla domanda del DFF del 27 giu. 2005 concernente i crediti d'impegno per i programmi INSIEME dell'AFC e FIRE III dell'AFD.
1089 Proposta collettiva del 15 ago. 2005 crediti d'impegno per i programmi INSIEME dell'AFC e FIRE III dell'AFD.
1090 Corapporto del DFAE del 9 giu. 2010 concernente la proposta del DFF del 31 mag. 2010 (disponibile soltanto in francese).
1091 Decisione del Consiglio federale del 23 giu. 2010 concernente i crediti supplementari per il finanziamento del progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni.
1092 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 38 (direttore sostituto CDF 1996-2013).
1093 Per ulteriori informazioni concernenti questo tema vedi n. 6.4.5 e 6.6.9.1.

5.3.1.2 Assegnazione dei crediti d'impegno, dei crediti supplementari e dei crediti aggiuntivi

Anche se, come menzionato prima, il Consiglio federale è responsabile della valutazione dei crediti d'impegno soltanto dall'entrata in vigore della legge federale sulle finanze, ossia dal 1° maggio 2006, e la prima domanda di credito del giugno 2005 non rientrava ancora nella responsabilità diretta del Consiglio federale, le Commissioni di alta vigilanza trattano in questo numero la procedura di assegnazione in questione.

Le Commissioni di alta vigilanza non hanno trovato indicazioni che la procedura concernente l'assegnazione di crediti d'impegno e aggiuntivi violava le direttive legali in vigore. Si pone tuttavia la domanda se tale procedura sia opportuna[1094]. Se da un lato è ancora possibile sorvolare sulla brevità del termine assegnato nell'anno 2005 per l'analisi del credito d'impegno, dato che la domanda dell'allora capo del DFGP (2004–2007) concernente la proroga del termine era stata accolta, dall'altro secondo le Commissioni di alta vigilanza occorre valutare in modo molto critico la procedura concernente la domanda di credito supplementare e aggiuntivo nell'anno 2010.

In effetti con questa domanda il DFF non ha fornito ai membri del Consiglio federale e della Cancelleria federale il parere dell'AFF redatta nell'ambito della consultazione degli uffici[1095]. La procedura di assegnazione per i crediti d'impegno implica un esame della domanda di credito da parte dell'AFF; quest'ultimo verifica la plausibilità dei crediti, ma non procede a un controllo sostanziale della domanda[1096]. Malgrado ciò l'AFF ha criticato diversi punti nel proprio parere mostrandosi scettico nei confronti della correttezza delle cifre trasmesse dall'AFC, segnatamente dei costi di gestione menzionati[1097] e della necessità di un anticipo per il progetto[1098].

Di conseguenza il Consiglio federale ha ottenuto in relazione con la domanda del 18 giugno 2010 concernente i crediti aggiuntivi per INSIEME soltanto poche informazioni sul progetto e il suo finanziamento. Esso non ha avuto per esempio alcuna visione dettagliata dei costi. Questa mancanza di informazioni è uno dei motivi che ha spinto il capo del DFAE (2003–2011) a chiedere un controllo dettagliato e un monitoraggio rigoroso per il progetto come presupposto per l'attribuzione del credito aggiuntivo[1099].

Dal punto di vista giuridico per l'AFC è difficile procedere a un esame materiale, il che equivarrebbe a immischiarsi nella gestione finanziaria delle unità amministrative[1100]. Inoltre l'AFF nella prassi dispone appena di due settimane per verificare i crediti d'impegno e il limite di spesa[1101]. Le è pertanto impossibile esaminare nel dettaglio tutte le domande. Le CdG e le CdF sono dell'avviso che le riserve

1094 Per ulteriori informazioni concerneti questo tema vedi n. 4.4.1.1.
1095 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 4.
1096 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 3.
1097 Lettera del direttore dell'AFF al direttore dell'AFC del 18 mag. 2010: Ämterkonsulation Zusatzkredit für INSIEME, pag. 1.
1098 Lettera del direttore dell'AFF al direttore dell'AFC del 18 mag. 2010: Ämterkonsulation Zusatzkredit für INSIEME, pag. 2.
1099 Corapporto del DFAE del 9 giu. 2010 concernente la domanda del DFF del 31 mag. 2010 di attribuzione di crediti aggiuntivi per il progetto INSIEME dell'AFC.
1100 Ai sensi dell'art. 15 OFC (RS **611.01**) le unità amministrative sono responsabili della gestione dei crediti d'impegno.
1101 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 7.

dell'AFF in merito alla plausibilità dei crediti avrebbero dovuto essere trasmesse al Consiglio federale e alla Cancelleria federale durante la fase di consultazione. Le Commissioni di alta vigilanza mettono pertanto in discussione la qualità delle informazioni che il Consiglio federale ha ricevuto. In definitiva quest'ultimo non era in grado di valutare in modo adeguato le domande di credito dal profilo della presentazione dei costi a sua disposizione.

Secondo le Commissioni di alta vigilanza il Consiglio federale deve disporre di molte più informazioni sullo stato dei progetti per i quali assegna crediti[1102]. Esso dovrebbe essere informato in particolare sulle differenti valutazioni concernenti l'oggetto pertinente e sullo stato dell'attuazione di eventuali raccomandazioni del CDF[1103].

5.3.1.3 Controllo e monitoraggio previsto del Consiglio federale

Le Commissioni di alta vigilanza fanno notare che il Consiglio federale ha esercitato la sua funzione di vigilanza nell'anno 2010 decidendo su proposta del DFAE di effettuare un controllo approfondito e un monitoraggio rigoroso come condizione per l'assegnazione di ulteriori fondi. Lo svolgimento spettava al DFF (AFC) in collaborazione con il CIC e il CDF.

Anche se la decisione del Consiglio federale di prendere ulteriori misure di controllo va giudicata positivamente, occorre tuttavia determinare a posteriori che l'attuazione del monitoraggio pianificato non era adatta e non corrispondeva alla volontà del Consiglio federale di seguire più attentamente il decorso del progetto.

Il capo del CIC e il rappresentante del SG DFF all'interno del CIC hanno deciso che quest'ultimo doveva prendere atto dello sviluppo del progetto e pronunciare all'occorrenza alcune raccomandazioni. Le Commissioni di alta vigilanza hanno dovuto constatare che i membri del CIC hanno preso atto del mandato che incombeva loro, senza essere informati sul suo scopo. Nella propria decisione sull'assegnamento di un credito aggiuntivo il Consiglio federale menziona espressamente di ritenere necessari un controllo e un monitoraggio. Il rappresentante del DFF e il capo del CIC hanno tuttavia comunicato ai membri del CIC che si trattava soltanto di un semplice rapporto[1104]. I verbali delle sedute del CIC mostrano che i suoi membri non hanno ben compreso il mandato del Consiglio federale[1105]. Le CdG e le CdF accertano inoltre che il CIC non ha fatto nessuno sforzo per ricevere chiarimenti.

Dopo il ritiro del CDF dal processo di controllo, le misure per l'attuazione della decisione del Consiglio federale si sono limitate alla trasmissione dei rapporti trimestrali al CIC. In definitiva il monitoraggio rigoroso deciso dal Consiglio federale consisteva unicamente nel fatto che i membri del comitato del progetto presentavano semestralmente al CIC lo stato del progetto e che a quest'ultimo venivano trasmessi i rapporti trimestrali. Questi rapporti si sono tuttavia dimostrati incompleti poiché

1102 Per ulteriori informazioni concernenti questo tema vedi n. 5.3.2.1 (ruolo del Consiglio federale nella vigilanza sull'attuazione delle raccomandazioni del CDF).
1103 Le raccomandazioni pertinenti delle Commissioni di alta vigilanza si trovano nel n. 6.6.11.
1104 Vedi al riguardo il n. 5.4.2.
1105 Verbale del CIC del 29 ago. 2011.

non rispecchiavano lo stato reale del progetto[1106]. Di conseguenza il modo in cui è stata attuata la decisione del Consiglio federale non raggiunge l'obiettivo di quest'ultimo di seguire con maggiore attenzione il progetto.

Una parte della responsabilità dell'interpretazione scorretta della sua decisione incombe al Consiglio federale stesso, dato che esso non si è mai preoccupato di sapere se e come il suo mandato venisse attuato e se gli organi incaricati fossero effettivamente idonei a effettuare il controllo auspicato. Esso inoltre non ha menzionato né un termine di attuazione né una data entro la quale occorreva verificare l'efficacia di tale misura. Le Commissioni di alta vigilanza considerano inoltre problematico il fatto che il Consiglio federale non abbia preso in considerazione i limiti del CIC e del CDF per effettuare questo mandato. Inoltre sarebbe spettato alla Cancelleria federale in qualità di Stato maggiore del Consiglio federale consigliare quest'ultimo in merito alle capacità degli organi che esso intendeva coinvolgere e controllare l'attuazione del mandato.

Considerata l'importanza del progetto INSIEME per le future entrate della Confederazione,[1107] il Consiglio federale avrebbe dovuto essere più attento al rispetto della sua volontà e avrebbe dovuto assicurarsi che le sue raccomandazioni dessero i loro frutti. Le Commissioni di alta vigilanza criticano il fatto che né da parte del DFF né da parte della Cancelleria federale a nome del Consiglio federale sia stato fatto un controllo di questa decisione. Il Consiglio federale avrebbe dovuto assicurarsi con l'aiuto della Cancelleria federale che la propria decisione venisse attuata in modo corretto e che non vi fossero equivoci sulle misure da prendere.

La CdG e la CdF ritengono che una parte della responsabilità incomba anche al capo del DFF (2004-2010), dato che quest'ultimo non si è mai informato sull'attuazione della decisione o sulla sua efficacia, non trasmettendo pertanto neppure alcuna informazione al Consiglio federale sull'efficacia delle misure prese. Il DFF avrebbe inoltre dovuto assicurarsi che gli organi ai quali il Consiglio federale voleva trasmetere compiti di vigilanza, ossia il CIC e il CDF, fossero pienamente consapevoli della portata del loro mandato.

Riassumendo e indipendentemente dalla domanda se la decisione del CDF di ritirarsi dal monitoraggio fosse appropriata le Commissioni di alta vigilanza constatano che vi era una grande confusione sulle competenze in merito alla direzione e alla vigilanza sui progetti TIC. La revisione dell'OIAF del gennaio 2012, con la quale sono stati ripartiti i compiti degli attori principali nell'ambito della TIC, ha accentuato questa confusione.

1106 1° rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 23.

1107 Vi sono affermazioni molto differenti e nella maggior parte dei casi piuttosto vaghe in merito alle potenziali entrate che il progetto avrebbe potuto apportare alla Confederazione. Secondo le stime dell'AFC grazie a INSIEME le entrate avrebbbero potuto aumentare di quasi 200 milioni di franchi all'anno. Per ulteriori informazioni vedi il n. 4.3.

Raccomandazione 10: definizione delle competenze in materia di TIC

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a verificare se la nuova ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale ha portato nei fatti a una ripartizione sufficientemente chiara dei compiti e delle competenze di tutti gli organi implicati nella gestione, nella direzione o nella vigilanza dei progetti TIC e, se del caso, a prendere le misure necessarie per assicurarsi che queste competenze siano ben definite.

5.3.2 Sorveglianza dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF e collaborazione tra CDF e Consiglio federale nell'ambito del progetto INSIEME

5.3.2.1 Ruolo del Consiglio federale nella sorveglianza dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF

Come già menzionato nel numero precedente secondo la legge sul controllo delle finanze sulla base delle pendenze indicate nei rapporti annuali del Controllo federale delle finanze, il Consiglio federale si assicura che sia dato seguito alle contestazioni concernenti la regolarità e la legalità, e che le proposte del CDF nell'ambito dei controlli di redditività siano attuate[1108]. Durante l'intero progetto INSIEME il CDF non ha mai menzionato pendenze in merito a tale progetto nei propri rapporti annuali.

Indipendentemente dall'articolo 14 capoverso 4 LCF, il Consiglio federale era responsabile della valutazione dei crediti d'impegno da lui proposti anche in virtù dell'articolo 22 capoverso 2 LFC[1109]. In occasione della propria seduta del 18 giugno 2010 concernente un credito aggiuntivo il Consiglio federale non si è informato dello stato dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF. Esso poteva essere informato delle difficoltà attorno al progetto INSIEME e delle conseguenze negative che quest'ultimo poteva avere sulle finanze della Confederazione già mediante il rapporto annuale 2009 del CDF.

Secondo la responsabile attuale del DFF il Consiglio federale generalmente non discute dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF o delle raccomandazioni stesse[1110].

Anche se non sussiste alcuna base legale che obbliga il Consiglio federale a fare il punto della situazione sull'attuazione delle raccomandazioni del CDF, le CdG e le CdF ritengono che sarebbe stato sensato se il capo del DFF (2004–2010) avesse informato di propria iniziativa il Consiglio federale sullo stato dell'attuazione delle

1108 L'art. 14 cpv. 4 LCF (RS **614.0**) dispone: «Sulla base delle pendenze indicate nei rapporti annuali del Controllo federale delle finanze, il Consiglio federale si assicura che sia dato seguito alle contestazioni concernenti la regolarità e la legalità, e che le proposte nell'ambito dei controlli di redditività siano attuate.»

1109 L'art. 22 cpv. 2 LFC (RS **611.0**) dispone: «Il Consiglio federale risponde della valutazione circa il fabbisogno finanziario. L'unità amministrativa incaricata di approntare la domanda di credito deve indicare nella medesima gli elementi di calcolo e i fattori d'incertezza; occorrendo, deve espressamente prevedere e indicare le opportune riserve.»

1110 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 30 (capo DFF dal 2010).

raccomandazioni del CDF[1111]. In definitiva già nel 2008 il CDF aveva constatato importanti lacune nella direzione del progetto INSIEME[1112].

È difficile sapere se una simile procedura avrebbe permesso al Consiglio federale di rendersi conto prima dell'entità dei problemi presso il progetto INSIEME, ma è evidente che le informazioni supplementari gli avrebbero consentito di esercitare meglio la sua funzione di vigilanza e di direzione nel settore TIC[1113].

5.3.2.2 Differenze di interpretazione tra il CDF e il Consiglio federale

Le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che il Consiglio federale e il CDF interpretano in modo chiaramente differente l'articolo 14 capoverso 4 LCF: secondo il messaggio del 22 giugno 1998 del Consiglio federale concernente la modifica della LCF[1114] il CDF dev'essere tenuto a informare nel proprio rapporto annuale di attività in merito alle proprie pendenze e alla relativa giustificazione al fine di accelerare la realizzazione delle misure da esso raccomandate. Inoltre il Consiglio federale afferma nel proprio messaggio di voler assumersi la propria responsabilità per quanto concerne il funzionamento ineccepibile dell'Amministrazione e sorvegliare la trattazione delle revisioni in sospeso menzionate nel rapporto annuale del CDF, nonché adoperarsi affinchè sia posto rimedio alle lacune individuate e riconosciute dal CDF e sia dato seguito senza indugio alle contestazioni volte a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'Amministrazione (art. 14 cpv. 4).

Il CDF dal canto suo interpreta questo articolo in maniera del tutto diversa, rinunciando a inserire nella lista delle revisioni in sospeso una raccomandazione non attuata, se gli uffici della Confederazione forniscono ragioni pragmatiche che spiegano la non attuazione delle raccomandazioni. È per questo motivo che il CDF non ha indicato nel proprio rapporto annuale pendenze in relazione al progetto INSIEME[1115]. La CdG e la CdF hanno constatato che il capo del DFF (2004-2010) non era al corrente di questa interpretazione dell'articolo 14 capoverso 4 LCF da parte del CDF e che considerava che le raccomandazioni fossero tutte attuate se non era indicata alcuna revisione in sospeso[1116].

Il capo del DFF (2004–2010) ha inoltre dichiarato nelle audizioni da parte del GLI che secondo lui il CDF eseguiva controlli annuali sull'attuazione delle sue raccomandazioni[1117] – affermazione contraddetta dai membri della direzione del CDF nelle audizioni[1118]. Considerata l'importanza dei compiti del CDF, le Commissioni

1111 Il capo del DFF (2004–2010) non ha ricevuto dal CDF alcuna informazione sullo stato dell'attuazione delle sue raccomandazioni e non si è neppure informato al riguardo presso il direttore dell'AFC (2000–2012).
1112 Per ulteriori informazione sugli esami del CDF vedi il n. 6.
1113 Per ulteriori informazioni vedi il n. 5.4.3.2, titolo «Procedura concernente la concessione di crediti di crescita».
1114 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691).
1115 Per ulteriori informazioni vedi il n. 6.6.10.
1116 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010).
1117 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 43 (capo DFF 2004–2010).
1118 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 16 (direttore CDF 1998–2013).

di alta vigilanza sono dell'avviso che sia assolutamente necessario che il CDF e il Consiglio federale interpretino in modo uniforme l'articolo 14 capoverso 4 LCF[1119].

Ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF in caso di particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria il CDF ne informa il capo del dipartimento competente o se lo ritiene opportuno il Consiglio federale[1120]. Questa informazione a livelli progressivi è stata praticata nel marzo 2002 in riferimento al progetto INSIEME[1121]. Il CDF ha informato con scritto del 12 marzo 2002 il presidente della Confederazione che allora era capo del DFF, nonché il vice presidente del Consiglio federale della portata delle difficoltà informatiche accertate dal CDF e delle loro conseguenze sulle applicazioni future se questa situazione dovesse perdurare[1122]. Di seguito il presidente della Confederazione ha informato il Consiglio federale in corpore[1123].

Le Commissioni di alta vigilanza constatano che il Consiglio federale e il CDF non valutano in modo differente soltanto l'articolo 14 capoverso 4 LCF, bensì anche l'importanza e la portata dell'informazione a livelli progressivi: in effetti quando il CDF ha fatto uso di questa possibilità, il capo del DFF ha informato soltanto brevemente i membri del Consiglio federale nel marzo del 2012 dei problemi riscontrati dal CDF.

La lettera alla DelFin con la quale il DFF ha reagito all'applicazione di questa procedura da parte del CDF non è mai stata trattata dal Consiglio federale in corpore. La lettera del CDF avrebbe dovuto essere sottoscritta anche dal vice presidente del Consiglio federale, dato che era indirizzata anche a lui.

Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che data la grande importanza dei sistemi informatici dell'AFC per le entrate della Confederazione sarebbe stato appropriato se il CDF avesse informato il Consiglio federale in corpore e non soltanto il suo presidente e vice presidente.

Il CDF non ha più applicato l'articolo 15 capoverso 3 LCF nel corso del progetto, dato che questa possibilità è utilizzata soltanto quando sono soddisfatti i criteri di importanza e urgenza. Secondo il CDF il Consiglio federale era stato più volte informato sullo stato del progetto INSIEME sia tramite i rapporti conclusivi concernenti le differenti ispezioni del CDF sia tramite i rapporti annuali 2009 e 2012. In questi casi il criterio dell'urgenza non era adempiuto[1124]. Dal marzo 2002 l'unica volta in cui il CDF ha fatto uso dell'informazione a livelli progressivi è stato nel 2007[1125].

Secondo il messaggio del 22 giugno 1998 concernente la revisione della LCF l'articolo 15 capoverso 3 LCF prevedeva inizialmente l'informazione a livelli progressivi che permetteva di informare il Consiglio federale in corpore in caso di accertamento di lacune importanti. Questa possibilità era stata introdotta dopo che la commissione di inchiesta parlamentare (CIP) in merito alla cassa pensioni della

1119 Cfr. la mozione 1 della CdF e della CdG nel n. 6.7.
1120 Per ulteriori informazioni sull'applicazione dell'art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**) da parte del CDF vedi il n. 6.6.6.
1121 Nel caso in questione non si trattava direttamente del progetto INSIEME, bensì delle applicazioni precedenti MOLIS e STOLIS.
1122 Rapporto annuale CDF 2002, pag. 19.
1123 Lettera del Consiglio federale al GLI del 29 nov. 2013, pag. 3.
1124 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 10 (direttore sostituto CDF 2000–2013).
1125 Per ulteriori informazioni al riguardo vedi il n. 6.6.6.

Confederazione (CPC) nel suo rapporto del 7 ottobre 1996 aveva mosso delle critiche concernenti il fatto che il CDF non aveva informato il Consiglio federale delle importanti lacune constatate nella revisione dei conti della CPC[1126].

L'analisi dei verbali delle sedute mostra che il Consiglio federale non si è mai occupato del progetto INSIEME al di fuori dei crediti di impegno e aggiuntivi e questo nonostante numerosi rapporti del CDF criticavano, talvolta in modo allarmante, lo stato del progetto. Come menzionato sopra la differente interpretazione dell'articolo 14 capoverso 4 LCF e dell'articolo 15 capoverso 3 LCF potrebbe spiegare questa mancanza d'interesse da parte del Consiglio federale.

Secondo le CdG e le CdF la quasi assenza di pendenze da parte del CDF durante quasi dieci anni doveva spingere il Consiglio federale (o perlomeno la Cancelleria federale come Stato maggiore del Consiglio federale) a informarsi al riguardo. La differente percezione tra il CDF e il Consiglio federale su come debbano essere segnalate le lacune nell'attuazione delle raccomandazioni e in merito all'informazione a livelli progressivi può avere ripercussioni importanti sulla maniera in cui il Consiglio federale esercita la sua funzione di vigilanza.

Questo tema deve essere pertanto considerato dalla Cancelleria federale con la massima attenzione. Il Consiglio federale deve inoltre informarsi e prendere provvedimenti se non vengono attuate importanti raccomandazioni del CDF. Affinché questo avvenga lo scambio di informazioni tra il CDF e il Consiglio federale deve migliorare.

Raccomandazione 11: informazione del Consiglio federale da parte del CDF

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a incontrarsi periodicamente con la direzione del CDF per informarsi sulle raccomandazioni del massimo grado di importanza che non sono state ancora attuate (pendenze importanti). Prende le misure necessarie affinché il CDF abbia, se del caso, un accesso privilegiato ad esso o alle sue delegazioni.

5.4 Ruolo del Consiglio federale in corpore quale organo direttivo supremo della Confederazione: responsabilità strategica

Nel seguente numero le Commissioni di alta vigilanza trattano il ruolo strategico del Consiglio federale nel settore TIC considerando anche il ruolo dell'ODIC e del CIC, poiché queste due unità amministrative sono state ciascuna a suo tempo l'organo centrale del Consiglio federale nel settore TIC per via delle modifiche organizzative

[1126] Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).

dovute alle differenti revisioni della OIAF[1127]. La CdG e la CdF trattano in questo numero il ruolo dell'ODIC e del CIC in riferimento al progetto INSIEME e alla direzione del TIC.

5.4.1 Ruolo dell'ODIC

5.4.1.1 Basi legali

I compiti dell'ODIC hanno subito spesso importanti modifiche nel corso del progetto INSIEME dovute in particolare a due revisioni della OIAF entrate in vigore il 1° ottobre 2003 rispettivamente il 1° gennaio 2012.

All'inizio del progetto INSIEME[1128] i compiti dell'ODIC erano disciplinati dall'articolo 7 OIAF che sanciva: «[1] L'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) è l'organo di stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento del CIC. [2] L'OSIC elabora le direttive informatiche a destinazione del CIC di cui assicura l'attuazione delle decisioni mediante un controlling adeguato»[1129]. Ulteriori disposizioni sono sancite nell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF) in vigore dal 2001 al 2003 che disciplinava nell'articolo 8 che l'OSIC rappresenta la Confederazione in seno alle organizzazioni che si occupano di questioni strategiche legate all'informatica. Le direttive allora in vigore indicavano l'OSIC quale servizio responsabile per la preparazione dei messaggi concernenti i crediti d'impegno nel settore dell'informatica[1130].

Con la revisione dell'OIAF nell'anno 2003 i compiti dell'ODIC sono stati precisati e ampliati. L'ODIC è rimasto l'organo di Stato maggiore del CIC (e quindi responsabile di elaborare le direttive relative all'informatica e di sottoporle al CIC, nonché di coordinare l'attuazione di queste direttive e delle decisioni del CIC), ma si è visto conferire ulteriori compiti, segnatamente mediante l'articolo 9 della nuova ordinanza secondo cui i dipartimenti e la Cancelleria federale dovevano fare rapporto all'ODIC sullo stato d'attuazione delle misure di sicurezza. L'ODIC doveva a sua volta informarne il CIC. Le unità amministrative erano inoltre tenute (e lo sono tutt'ora) a garantire mediante un controlling appropriato che gli uffici gerarchicamente superiori avessero a disposizione in ogni momento le informazioni necessarie alla direzione e alla gestione. In riferimento alle questioni del TIC l'ODIC era responsabile della cooperazione con l'esterno.

Ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 LCF nel corso dell'intera durata del progetto il CDF era tenuto, e lo è ancora tutt'ora, «se rileva problemi fondamentali nella gestione finanziaria o difetti nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti» a comunicare «queste constatazioni […] all'Organo strategia informatica della Confederazione». Questa funzione di «punto di riferimento» dell'ODIC implicava anche che i dipartimenti potevano rivolgersi a lui per

1127 L'organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) è oggi un'unità amministrativa indipendente annessa al DFF. Il suo predecessore, l'«Organo strategia informatica della Confederazione» (abbreviato con OSIC) esistente fino alla revisione della OIAF del 1° gen. 2012 era annesso alla SG DFF.

1128 Il progetto INSIEME è iniziato ufficialmente il 1° gen. 2001.

1129 Art. 7 OIAF (RU **2000** 1227).

1130 Art. 16 cpv. 2 delle Istruzioni del 23 feb. 2000 del Consiglio federale concernenti l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Istruzioni informatiche del Consiglio federale, ITAF) (FF **2000** 2549).

approfittare del suo sostegno nell'attuazione delle differenti direttive come per esempio nell'applicazione del metodo HERMES. Con la revisione dell'OIAF del 2012 l'ODIC ha acquisito maggiore importanza disponendo ora di più competenze e maggiore responsabilità. Con la centralizzazione delle competenze l'ODIC è diventato l'organo centrale del Consiglio federale nel settore informatico. Ai sensi dell'articolo 17 della nuova OIAF esso ha segnatamente il compito di preparare gli affari TIC del Consiglio federale e di eseguire i mandati che ne derivano. Esso inoltre determina le istruzioni TIC a livello di Confederazione e autorizza eventuali deroghe all'applicazione di queste istruzioni. Occorre tuttavia precisare che l'ordinanza non dà indicazioni sulla funzione di vigilanza dell'ODIC. La vigilanza sull'attuazione delle istruzioni spetta, come già menzionato, al Consiglio federale. Conformemente alle istruzioni per il controllo strategico in ambito TIC, entrate in vigore il 1° gennaio 2012, l'ODIC deve tuttavia presentare regolarmente un rapporto sugli indicatori chiave per il controlling strategico in ambito TIC, permettendo al Consiglio federale e alle differenti unità amministrative di vigilare sull'attuazione della strategia in materia di TIC 2012–2015 della Confederazione e di ricevere informazioni aggiornate, esaustive e adatte alle loro esigenze in merito alla direzione del settore TIC. L'ODIC ha inoltre il compito di preparare il controlling strategico che comprende ai sensi dell'articolo 3 capoverso 9 OIAF «l'acquisizione, la preparazione, l'esame e l'interpretazione di informazioni atte a gestire e dirigere l'impiego delle TIC».

La collaborazione tra il CDF e l'ODIC è disciplinata dall'articolo 13 capoverso 2 LCF il quale sancisce che «se, nello svolgimento della sua attività di vigilanza, il Controllo federale delle finanze rileva problemi fondamentali nella gestione finanziaria o difetti nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti, comunica queste constatazioni all'Amministrazione federale delle finanze, all'Ufficio federale del personale, all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, all'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) o all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. […]». Viceversa, il Dipartimento (ODIC) o il CIC – in virtù dell'articolo 28 capoverso 3 OIAF[1131] – possono proporre al CDF singoli oggetti ai fini della revisione informatica.

5.4.1.2 Fatti

L'ODIC non ha partecipato attivamente allo sviluppo di INSIEME. Secondo il rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013, dal lancio del progetto nell'agosto 2007 al suo abbandono a fine 2012, questo organo si è limitato a ricevere rapporti sul controlling del progetto (rapporti sul CPO) senza per altro analizzarli. L'ODIC è entrato in contatto con il progetto INSIEME anche nel quadro dell'elaborazione di diversi rapporti sul controlling, segnatamente in relazione alla scheda di valutazione bilanciata[1132]. Anche in questo caso però non vi è stata alcuna vigilanza diretta del progetto dato che la balanced scorecard si basa su autodichiarazioni dei dipartimenti realizzate a loro volta a partire da dati forniti dai diversi uffici federali.

[1131] Risp. art. 26 cpv. 3 (RU **2003** 3687) e art. 13 cpv. 3 (RU **2000** 1227) nelle versioni più vecchie dell'OIAF.

[1132] La cosiddetta scheda di valutazione bilanciata, in inglese *balanced scorecard*, è parte del controlling strategico e fornisce informazioni sullo stato generale dell'informatica in seno alla Confederazione, ma non dati su progetti specifici.

Nonostante l'ODIC non abbia ricoperto un ruolo attivo nel progetto, nella fase iniziale ha comunque cercato di essere coinvolto maggiormente[1133]. In effetti, secondo l'allora delegato dell'ODIC (2000–2007), i suoi membri ritenevano che questo organo avesse dovuto ricoprire un ruolo di accompagnamento, in particolare viste le interconnessioni esistenti tra INSIEME e altri progetti informatici della Confederazione[1134]. L'ODIC avrebbe inoltre voluto essere rappresentato in seno al gruppo di progetto. Dal canto loro, gli specialisti dell'ODIC sostenevano che un progetto di questo genere andasse realizzato e gestito sulla base di moduli e non come un progetto unico[1135]. L'AFC non ha tuttavia dato seguito a queste richieste, ignorando così anche la raccomandazione formulata dal CDF nel suo rapporto del 26 gennaio 2004 di ricorrere al coaching dell'ODIC nei progetti informatici[1136].

L'eventualità di un coinvolgimento dell'ODIC è stata esaminata anche al momento della riorganizzazione del CoPG: il direttore dell'AFC si era chiesto se integrare l'ODIC nel CoPG[1137], cosa che però non avvenne in quanto il rappresentante della SG DFF non lo riteneva necessario. Il CoPG si riservò comunque la possibilità di procedere in tal senso in un secondo momento[1138]. Le Commissioni di alta vigilanza ignorano se l'ODIC sia stato in seguito invitato a sedere in seno al CoPG; ciò che constatano è che fino all'interruzione del progetto nessun rappresentante dell'ODIC ha mai partecipato alle sedute del CoPG. A queste proposte non è stato quindi dato seguito e l'ODIC non ha pertano preso parte attivamente al progetto INSIEME.

Restano tuttavia alcuni dubbi in relazione alla partecipazione diretta, o perlomeno indiretta, dell'ODIC al progetto INSIEME. In effetti, a questo proposito il GLI ha ricevuto informazioni talvolta contraddittorie o non confermate, segnatamente in relazione ai rapporti sul CPO. Secondo il delegato dell'ODIC (dal 2007) questi rapporti non sono stati trasmessi attivamente alla sua unità[1139] ma unicamente integrati nel cosiddetto cockpit-TIC[1140]. Inoltre, sempre stando alle sue dichiarazioni, l'ODIC non riceveva tali rapporti mensilmente, come sostenuto nel rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013[1141]. Alle Commissioni di alta vigilanza è stata fornita anche un'ulteriore informazione concernente questi rapporti sul CPO: nella sua lettera del 4 settembre 2013 al GLI, il Consiglio federale sostiene che l'ODIC ha ricevuto unicamente tre rapporti[1142], trasmessi nel quadro delle domande di finanziamento e di mutazione di crediti destinati alla promozione delle TIC[1143].

1133 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 40 (delegato ODIC 2001–2007).
1134 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 40 (delegato ODIC 2001–2007).
1135 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 41 (delegato ODIC 2001–2007).
1136 Rapporto del CDF del 26 gen. 2004, pag. 21.
1137 Verbale del GLI del 1° mar. 2012, pag. 3.
1138 Verbale del GLI del 1° mar. 2012, pag. 3.
1139 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 52 (delegato ODIC dal 2007).
1140 Il Cockpit-TIC è uno strumento per la gestione del portafoglio informatico che contiene circa 6000 oggetti e che è stato utilizzato dall'ODIC per fornire una visione globale al CIC sullo stato dell'informatica.
1141 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 23.
1142 Si tratta dei tre rapporti seguenti: rapporto sul CPO «Programma INSIEME (2006–2009) dell'11 ago. 2006, rapporto sul CPO «INSIEME» del 2 ago. 2007, rapporto SCO «Progetto generale INSIEME» dell'11 gen. 2008.
1143 Lettera del Consiglio federale al GLI del 4 set. 2013.

Le Commissioni di alta vigilanza hanno infine rilevato che, a causa del doppio mandato ricoperto dal delegato dell'ODIC (dal 2007 direttore dell'ODIC e presidente del CIC) spesso non era chiaro in quale veste questi interveniva nel quadro del progetto INSIEME. Di conseguenza, talvolta è stato difficile stabilire se agiva l'ODIC o il CIC[1144].

5.4.1.3 Valutazione del ruolo dell'ODIC

Scarso impiego di competenze specialistiche interne

Come menzionato in precedenza, nella fase iniziale del progetto, l'ODIC ha tentato di partecipare allo sviluppo di INSIEME e di mettere a disposizione dell'AFC le sue competenze specialistiche in ambito informatico.

Secondo l'allora delegato dell'ODIC questa offerta d'aiuto è stata respinta dall'AFC, la quale sosteneva di poter contare su propri consulenti (esterni all'Amministrazione)[1145]. L'ODIC non ha potuto far altro che accettare questa decisione dato che le basi legali in vigore non gli permettevano d'imporre la sua partecipazione a un progetto informatico né di influire su questa decisione in altro modo. La gestione e la direzione delle TIC era, e rimane, una competenza dipartimentale[1146]. Il delegato dell'ODIC (2001–2007) non aveva per altro avuto l'impressione che la SG DFF auspicasse un maggior coinvolgimento da parte dell'ODIC[1147], come dimostra la sua decisione di non integrare l'ODIC nel CoPG.

Le Commissioni di alta vigilanza non comprendono il motivo per cui l'AFC e la SG DFF abbiano ritenuto superfluo ricorrere alle competenze specialistiche esistenti in seno al Dipartimento. Una partecipazione più attiva dell'ODIC avrebbe consentito di ridurre le spese per esperti esterni, fenomeno in seguito ritenuto uno dei principali problemi del progetto INSIEME[1148/1149]. Nel suo rapporto del 21 ottobre 2009, il CDF aveva d'altro canto segnalato il mancato ricorso alle competenze dell'ODIC e raccomandato di coinvolgere questo organo in tutti i progetti informatici importanti della Confederazione[1150].

Spetta al Consiglio federale assicurarsi che le proprie unità amministrative dispongano di mezzi e competenze sufficienti per adempiere in modo ottimale ai loro compiti. A questo proposito le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che, a causa della sua posizione, l'ODIC non era in grado di fornire le proprie conoscenze in modo ottimale. Esso non poteva infatti contare né su una base legale né su altri strumenti per imporre propria opinione e svolgere un ruolo determinate nella gestione dipartimentale delle TIC. Il suo statuto di organo di stato maggiore del CIC lo rendeva completamente dipendente dalle decisioni di quest'ultimo. La posizione del

1144 Per maggiori informazioni sulle constatazioni del GLI sul doppio mandato del delegato dell'ODIC si rimanda al n. 4.4.1.2.
1145 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 42.
1146 Secondo l'art. 5 cpv. 3 OIAF; RS **172.010.58**): «I dipartimenti e la Cancelleria federale disciplinano la gestione e la direzione delle TIC nei rispettivi settori nel rispetto delle direttive in vigore.»
1147 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 44 (delegato ODIC dal 2001–2007).
1148 Nota dell'AFC del 23 nov. 2010: «Einschätzung zum gegenwärtigen Projekt-Status», pag. 2.
1149 Per maggiori informazioni su questo tema si rimanda al n. 3.6.
1150 Rapporto del CDF del 21 ott. 2009, pag. 14.

delegato dell'ODIC era decisamente debole dato che il CIC era stato concepito quale organo consensuale e non quale vero e proprio organo di direzione o di gestione dei progetti. Secondo il direttore dell'ODIC era quindi difficile difendere una posizione contraria a quella dei membri del CIC[1151]. È comunque necessario precisare che, alla luce delle informazioni in loro possesso, le Commissioni di alta vigilanza non hanno potuto stabilire se, in relazione al progetto INSIEME, tra ODIC e CIC vi fosse effettivamente una divergenza di opionioni.

L'ODIC dispone oggi, grazie al suo statuto di ufficio indipendente, di maggiore autonomia ma non necessariamente delle competenze necessarie per adempiere ai propri compiti. Secondo le Commissioni di alta vigilanza, in seno all'Amministrazione federale è indispensabile una certa uniformità e trasparenza nella direzione delle TIC, in particolare in relazione alle procedure di aggiudicazione dei bandi pubblici o al controlling. A tal fine è essenziale che il Consiglio federale si assicuri, mediante il supporto dell'ODIC, che le diverse unità dell'Amministrazione federale conoscano e applichino le stesse norme e gli stessi standard. Sebbene secondo le basi legali vigenti la direzione delle TIC sia una competenza dipartimentale, le Commissioni di alta vigilanza ritengono che l'ODIC debba poter essere in grado di svolgere effettivamente la sua missione di controllo strategico per il Consiglio federale.

Per far questo l'ODIC deve avere la competenza e la volontà di intervenire nella gestione delle TIC a livello dipartimentale, in particolare per apportare le proprie conoscenze specialistiche e sorvegliare l'applicazione delle disposizioni che ha emanato. Il fatto che durante la fase di sviluppo di INSIEME le competenze e i compiti in materia di direzione e gestione delle TIC non fossero stabiliti con chiarezza, ha permesso alle unità amministrative di servirsi dell'opacità delle basi legali per non intervenire, favorendo così la gestione dell'informatica «a compartimenti stagni»[1152].

Raccomandazione 12: competenze dell'ODIC

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché l'ODIC benefici delle competenze necessarie all'adempimento dei suoi compiti.

Controllo strategico da parte dell'ODIC

Le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che, le poche volte in cui avrebbe voluto intervenire nel progetto INSIEME, l'ODIC non disponeva dei necessari strumenti di controllo. Secondo il suo direttore di allora, l'ODIC aveva chiesto di applicare gli standard e le norme TIC in relazione alle domande di crediti aggiuntivi trasmesse al CIC[1153]. Le CdF e le CdG si stupiscono pertanto che non sia stata fatta nessuna osservazione sulla mancata applicazione di HERMES al momento dell'attribuzione dei crediti destinati alla promozione del progetto INSIEME. Questa situazione potrebbe essere dovuta al fatto che l'AFC ha sempre sostenuto di applicare il metodo HERMES[1154] e che l'ODIC non disponeva di nessuna altra fonte

1151 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 41 (delegato ODIC 2001–2007).
1152 Rapporto del CDF del 21 ott. 2009, pag. 12.
1153 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 40 (delegato ODIC 2001–2007).
1154 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 40 (delegato ODIC 2001–2007).

d'informazioni dato che non riceveva i rapporti del CDF in cui si menzionava la mancata applicazione delle norme e degli standard. L'ODIC doveva basarsi esclusivamente su autodichiarazioni degli uffici che non poteva per altro verificare, nemmeno quando, come affermato dall'allora direttore dell'ODIC (2000–2007) nel quadro della sua audizione[1155], esistevano dubbi circa l'effettiva applicazione di questo metodo.

L'ODIC non ha quindi mai avuto i mezzi per svolgere un controlling adeguato come previsto nelle basi legali vigenti allora[1156]. Non esisteva pertanto nessuno scambio di informazioni tra i dipartimenti e l'ODIC rispettivamente il CIC sull'applicazione delle norme e degli standard a livello dipartimentale. Secondo le Commissioni di alta vigilanza questa situazione è in contraddizione con lo scopo dell'articolo 22 capoverso 3 OIAF[1157] secondo cui [i beneficiari di prestazioni] «assicurano mediante un adeguato controlling che i servizi superiori dispongano in ogni momento delle necessarie informazioni in materia di direzione e gestione.».

Quale organo incaricato di preparare i dossier TIC del Consiglio federale, l'ODIC costituisce la principale fonte d'informazioni dell'Esecutivo per quanto concerne lo stato di attuazione della strategia informatica. Senza una fonte di informazioni affidabile l'ODIC non è tuttavia in grado di adempiere in modo corretto ai propri compiti. Questo compromette a sua volta la capacità del Consiglio fedeale di adempiere alla propria funzione di vigilanza e pilotaggio della strategia TIC della Confederazione[1158].

Durante la loro ispezione, le Commissioni di alta vigilanza hanno osservato che la mancanza di qualità e veridicità delle informazioni utilizzate per il controlling del progetto INSIEME ha influito negativamente sulla gestione del progetto[1159]. Esse criticano il fatto che le unità amministrative possano presentare informazioni non corrette o compilare solo in parte importanti documenti per il controlling[1160] o addirittura rifiutarsi di trasmettere maggiori informazioni quando vengono richieste in presenza di dubbi circa quelle già trasmesse. Dato che il Consiglio federale è nel frattempo diventato responsabile della strategia informatica, le informazioni che devono essere trasmesse all'autorità superiore in materia di strategia e pilotaggio informatico devono essere affidabili e complete.

Collaborazione con il CDF

De facto nell'ambito del progetto INSIEME non vi è mai stata alcuna collaborazione concreta tra il CDF e l'ODIC. Questa situazione è forse dovuta al fatto che l'ODIC non venne mai direttamente coinvolto nella gestione del progetto e che quindi il CDF non era tenuto a trasmettergli informazioni concernenti eventuali lacune. Nonostante questo, vista la sua funzione strategica in materia di TIC, l'ODIC avreb-

1155 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 42 (delegato ODIC 2001–2007).
1156 Art. 7 cpv. 3 ITAF del 23 feb. 2000 (FF **2000** 2549).
1157 In questa situazione l'ODIC funge da intermediario tra le unità amministrative e il Consiglio federale. L'ODIC è quindi incaricato di raccogliere informazioni, elaborarle e trasmetterle al Consiglio federale.
1158 Art. 14*c* OIAF (RS **172.010.58**).
1159 Per maggiori informazioni concernenti questo tema si rimanda al n. 3.3.
1160 Nel suo rapporto del 21 ott. 2009, il CDF aveva d'altro canto segnalato che gli strumenti per la vigilanza e il controllo dell'attuazione della strategia informatica non erano completi.

be dovuto ricevere dal CDF informazioni rilevanti per l'attuazione della strategia informatica.

Le CdF e le CdG rilevano diversi aspetti problematici concernenti l'interazione tra questi due organi nel quadro del progetto INSIEME, in particolare in relazione alla comunicazione circa l'applicazione o la mancata applicazione delle norme e degli standard da parte di diverse unità amministrative. In effetti, nel quadro della sua audizione, l'allora vicedirettore del CDF (2000–2013) aveva affermato che si sentiva obbligato a informare l'ODIC conformemente all'articolo 13 capoverso 2 LCF unicamente se venivano rilevati difetti o lacune nelle disposizioni legali[1161]. Concretamente questo significa ad esempio che il CDF informa l'ODIC unicamente se constata problemi afferenti al metodo HERMES; in questo caso si rivolge all'ODIC in quanto organo che emana le norme e gli standard e quindi competente per eventuali modifiche.

Tuttavia, se il CDF constata che un'unità amministrativa non impiega il metodo HERMES, l'ODIC non ne viene informato in quanto l'applicazione degli standard è di competenza dei dipartimenti e delle unità amministrative. L'ODIC non era evidentemente a conoscenza dei diversi rapporti del CDF[1162] in cui veniva constatato il mancato impiego del metodo HERMES e ne veniva raccomandata l'applicazione. Questo spiega perché il delegato dell'ODIC (dal 2007) ha affermato di non essere mai stato al corrente del fatto che HERMES non fosse stato applicato[1163].

Se l'ODIC fosse stato informato avrebbe potuto e dovuto comunicare questo problema al CIC e questo anche se non aveva alcuna possibilità di influire direttamente sulla direzione del progetto. I rappresentanti del DFF in seno al CIC avrebbero quindi potuto informare la direzione del Dipartimento in merito alle lacune constatate nella gestione informatica di una delle sue unità amministrative.

Nella sua nuova funzione di organo incaricato di preparare gli affari TIC del Consiglio federale, l'ODIC deve essere in grado di informare l'Esecutivo in merito allo stato di attuazione della strategia informatica. Per questo motivo le informazioni su eventuali carenze nell'applicazione di standard e norme informatici dovrebbero essere trasmesse all'ODIC affinché quest'ultimo possa informare adeguatamente e in modo esaustivo il Consiglio federale.

Da maggio 2014 il CDF trasmette almeno una copia dei suoi rapporti all'ODIC quando questi concernono una valutazione dell'attuazione degli standard emanati dall'ODIC. Il CDF ha informato tutte le unità amministrative di questa nuova prassi[1164]. Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che questo cambiamento vada nella giusta direzione e si astengono quindi dal formulare una raccomandazione su questo aspetto[1165].

Deroghe all'applicazione di standard e norme

Se avesse ricevuto le osservazioni del CDF, l'ODIC avrebbe potuto verificare, in collaborazione con il CIC, se l'AFC aveva accordato deroghe all'applicazione di

1161 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 58 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1162 Il CDF ha menzionato problemi legati alla mancata applicazione di HERMES nei suoi rapporti del 29 mag. 2006 e del 18 dic. 2008.
1163 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 50 (delegato ODIC dal 2007).
1164 Lettera del CDF a tutte le unità amministrative del mag. 2014: «Künftige Information über EFK-Prüfergebnisse».
1165 Cfr. n. 6.6.7.1.

HERMES. In effetti, secondo le basi legali vigenti, fino all'entrata in vigore dell'attuale OIAF il 1° gennaio 2012, le deroghe a disposizioni informatiche dovevano essere approvate dal CIC[1166].

Le CdF e le CdG constatano che, durante l'intera durata di INSIEME, l'AFC non ha mai trasmesso al CIC alcuna domanda di deroga concernente il metodo HERMES[1167].

Le Commissioni di alta vigilanza ritengono problematico che il CIC non sia stato informato del fatto che un'unità amministrativa non abbia rispettato uno standard vincolante. Quale organo responsabile dell'emanazione delle norme e degli standard, spettava al CIC o all'ODIC assicurarsi che queste disposizioni fossero rispettate. Per questo motivo dovevano poter contare su informazioni complete e affidabili concernenti l'applicazione di questi standard e disposizioni.

In seguito ai cambiamenti delle basi legali e delle pratiche adottate poco prima dell'interruzione del progetto e durante l'ispezione delle CdF e delle CdG, la procedura relativa alle deroghe sembra essersi complicata. In effetti l'OIAF vigente indica che il Consiglio federale può autorizzare deroghe alle sue disposizioni[1168], che l'ODIC beneficia dello stesso diritto[1169] e che quest'ultimo può anche delegare tale competenza ai dipartimenti, alla Cancelleria federale[1170] o alle organizzazioni di programma o di progetto[1171]. Inoltre le direttive del DFF concernenti l'attuazione dell'OIAF (IWUBinfV, in tedesco) stabiliscono da un lato che le unità amministrative devono sottoporre al loro dipartimento le domande e tutti i documenti pertinenti concernenti le deroghe alle disposizioni della Confederazione sottoposte alla strategia dell'Amministrazione federale in materia di TIC e dall'altro che il dipartimento interessato decida in seguito se la domanda va trasmessa all'ODIC[1172].

Le CdF e le CdG ritengono che questa regolamentazione sia troppo complessa e che siano pertanto necessari dei cambiamenti. In effetti la facoltà di decidere se accordare una deroga concernente l'applicazione di un metodo di progetto obbligatorio come HERMES dovrebbe essere di esclusiva competenza dell'ODIC. Le basi legali vigenti lasciano troppo poco margine di manovra e non contribuiscono a migliorare la trasparenza e l'armonizzazione nella gestione informatica della Confederazione.

Raccomandazione 13:
competenza per l'autorizzazione di deroghe a disposizioni informatiche

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a chiarire le diverse competenze nell'ambito della procedura di domanda di deroga a disposizioni informatiche e di definire le norme e gli standard secondo i quali le domande devono essere indirizzate all'ODIC o al Consiglio federale. L'obiettivo è ridurre la complessità della procedura.

1166 Art. 13 cpv. 2 lett. b OIAF (RU **2003** 3687).
1167 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 50 (delegato ODIC dal 2007).
1168 Art. 14 lett. h OIAF (RS **172.010.58**).
1169 Art. 17 cpv. 1 lett. e OIAF (RS **172.010.58**).
1170 Art. 17 cpv. 4 lett. a OIAF (RS **172.010.58**).
1171 Art. 17 cpv. 4 lett. b OIAF (RS **172.010.58**).
1172 Direttive del DFF concernenti l'attuazione dell'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale (WUBinfV, in tedesco) del 19 feb. 2013, n. 4.3.

5.4.2 Ruolo del CIC

5.4.2.1 Basi legali

L'OIAF in vigore tra il 2001 e il 2003 prevedeva solo una regolamentazione molto generale dei compiti del CIC. L'articolo 4 definiva il CIC quale «organo di stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento dell'Amministrazione federale» che «ha la responsabilità strategica complessiva dell'informatica dell'Amministrazione federale e delle altre unità di cui all'articolo 2 capoverso 2. Le sue decisioni sono vincolanti.». Secondo l'articolo 5 «il CIC si compone di un rappresentante nominato da ogni dipartimento e dalla Cancelleria federale nonché del segretario generale del Dipartimento federale delle finanze in veste di presidente». Il presidente del CIC e il delegato dell'ODIC sono membri permanenti del CIC con voto consultivo.

L'OIAF rivista nel 2003 e in vigore fino al 2011 concretizzava i compiti del CIC. Secondo l'articolo 13 OIAF[1173] il CIC «definisce l'evoluzione a medio e a lungo termine della TIC nell'Amministrazione federale». I suoi compiti sono segnatamente definire le disposizioni informatiche per l'Amministrazione federale, sorvegliarne l'attuazione nei dipartimenti e nella Cancelleria federale e stabilire a quali condizioni è possibile derogare a tali disposizioni. Decide inoltre se autorizza deroghe alle disposizioni informatiche o delega tale decisione.

La nuova OIAF, in vigore dal 1° gennaio 2012, ha ridotto le competenze del CIC. Da allora si limita ad essere un organo consultivo che, a differenza di quanto avveniva in precedenza, non è più competente in materia di strategia generale. Secondo l'articolo 18 OIAF, il CIC è «l'organo consultivo dell'ODIC per gli affari TIC per i quali è richiesta la concertazione con i dipartimenti e la Cancelleria federale, in particolare per l'emanazione di disposizioni e l'approvazione di deroghe alla loro applicazione». Oggi il CIC è composto dal delegato dell'ODIC (il suo direttore) che ne assicura anche la presidenza nonché da un rappresentate di ciascun dipartimento e della Cancelleria federale.

Fino alla revisione dell'OIAF nel 2011, il CIC era anche l'organo incaricato dell'attribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC. Le domande per l'ottenimento di questi fondi erano allestite dalla Conferenza dei beneficiari delle prestazioni (CBP), la quale riceveva richieste dettagliate con i progetti e trasmetteva in seguito al CIC un elenco di progetti classificati per ordine di priorità[1174]. Il CIC decideva poi in merito all'attribuzione dei crediti. Questa competenza è stata trasferita al Consiglio federale.

5.4.2.2 Fatti

Il CIC è stato coinvolto direttamente nel progetto INSIEME solo dopo la decisione del Consiglio federale del 18 giugno 2010 di avviare un monitoraggio del progetto in relazione alla concessione dei crediti aggiuntivi. Il mandato del Consiglio federale indicava che il progetto INSIEME doveva essere sottoposto a un controllo appro-

[1173] Art. 13 OIAF (RU **2003** 3687).
[1174] Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014.

fondito e a un monitoraggio accurato di cui sarebbe stato competente il DFF (AFC) in collaborazione con il CDF e il CIC[1175].

In seguito a questa decisione, la segretaria generale del DFF ha invitato il direttore dell'AFC a informare regolarmente il CIC sul progetto e a definire le modalità di questa procedura con il presidente del CIC e con il rappresentante del DFF in seno al CIC[1176]. Il presidente del CIC e il rappresentante del DFF in seno al CIC hanno quindi deciso, sulla base delle competenze del CIC definite negli articoli 5, 6 e 13 OIAF[1177], che l'AFC avrebbe informato il CIC sullo stato di avanzamento del progetto INSIEME a cadenza semestrale. Il CIC avrebbe così preso atto dei rapporti e, se lo avesse ritenuto necessario, avrebbe potuto formulare raccomandazioni[1178]. Il direttore dell'AFC si era dichiarato d'accordo con questa procedura[1179]. Il CIC ha quindi preso atto degli sviluppi del progetto nel quadro delle sue sedute del 29 novembre 2010, del 31 gennaio 2011, del 28 febbraio 2011, del 29 agosto 2011, del 30 gennaio 2012 e del 27 agosto 2012[1180].

Oltre che in queste sedute, il CIC si è occupato del progetto INSIEME nel quadro degli incontri annuali dedicati all'attribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC[1181]. Concretamente, il CIC ha però discusso i dettagli del progetto INSIEME solamente in due occasioni: in una prima seduta, svoltasi il 25 febbraio 2008, in cui avrebbe voluto obbligare la direzione del progetto a sottoporsi a un'analisi dei rischi e a un'analisi della qualità esterna al progetto. Questo punto è stato discusso animatamente in quanto i rappresentanti della Cancelleria federale e del DFI non ritenevano fosse di competenza del CIC esigere tali misure. Il rappresentante del DFF ha tuttavia fatto notare che queste misure, in un modo o nell'altro, sarebbero comunque state attuate. Il CIC si è occupato una seconda volta del progetto INSIEME dopo la fine della collaborazione con Unisys; scettico circa il futuro sviluppo del progetto, il CIC ne ha limitato il finanziamento a 3 milioni di franchi per il 2009 e ha stabilito nel contempo che eventuali ulteriori fondi avrebbero dovuto essere richiesti alla CBP[1182].

Direzione del CIC

Le Commissioni di alta vigilanza hanno segnalato che, dalla sua entrata in funzione il 1° maggio 2007, il delegato dell'ODIC assicurava contemporaneamente anche la direzione del CIC e questo nonostante le basi legali vigenti attribuissero questa mansione al segretario generale del DFF[1183]. Secondo il delegato dell'ODIC (dal 2007) la segretaria generale del DFF in carica a quel tempo (2007–2010) non riteneva la direzione informatica un compito prioritario, motivo per cui lo trasmise al

1175 «La réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME font l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI)» (testo disponibile solo in francese). Per ulteriori informazioni concernenti le constatazioni delle Commissioni di alta vigilanza sulle ripercussioni di questa decisione del Consiglio federale si rimanda al n. 5.1.3.3.
1176 Lettera della SG DFF al direttore AFC del 22 giu. 2010.
1177 OIAF del 26 set. 2003 (RU **2003** 3687).
1178 Lettera del presidente del CIC al direttore AFC del 14 lug. 2010.
1179 Lettera del direttore dell'AFC al direttore CIC del 17 set. 2010.
1180 Verbale della seduta del CIC concernente INSIEME.
1181 Il 20 per cento del progetto era finanziato mediante questi crediti (controllo del credito INSIEME del 31 ago. 2013).
1182 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pag. 17.
1183 Art. 12 cpv. 2 OIAF (RU **2003** 3687).

delegato dell'ODIC senza tuttavia cedergli formalmente la responsabilità[1184]. Anche il nuovo segretario generale del DFF, alla sua entrata in carica nel 2010, non ha voluto riprendere questa funzione in quanto il processo di revisione dell'OIAF – che metteva alla testa del CIC il delegato dell'ODIC – era ormai in corso. Tuttavia questa modifica è diventata ufficialmente effettiva solo nel gennaio 2012 con l'entrata in vigore dell'OIAF[1185].

5.4.2.3 Valutazione del ruolo del CIC

Con l'entrata in vigore della nuova OIAF il 1° gennaio 2012, buona parte delle mansioni del CIC sono state trasmesse all'ODIC e al Consiglio federale. Le Commissioni di alta vigilanza hanno esaminato la nuova organizzazione e hanno indirizzato ai nuovi responsabili una serie di raccomandazioni relative alle precedenti funzioni del CIC. Qui di seguito saranno affrontati anche i problemi rilevati in relazione alle mansioni del CIC prima della revisione dell'OIAF.

Debolezza della posizione del CIC

Le discussioni interne al CIC volte a stabilire se fosse o meno di sua competenza esigere dai dipartimenti l'adozione di standard minimi per l'assegnazione dei crediti destinati alla promozione delle TIC dimostrano come fosse debole la sua posizione nel periodo 2000–2012. In quanto organo consensuale il CIC era inadeguato per intervenire nella gestione informatica dei dipartimenti. Questo spiega in parte l'assenza di un vero e proprio pilotaggio e di un effettivo controlling da parte della Confederazione durante il progetto INSIEME. Inoltre il CIC non disponeva evidentemente degli strumenti che gli avrebbero permesso di assolvere in modo adeguato la sua funzione di vigilanza. Dai verbali delle sedute emerge ad esempio che non disponeva di un elenco aggiornato sullo stato dei progetti informatici[1186] – a questo proposito ci si chiede comunque se possedeva diritti all'informazione sufficientemente estesi per tenere aggiornato un elenco del genere. In ogni caso, le Commissioni di alta vigilanza ritengono che, visti i compiti del CIC, un tale strumento sarebbe stato necessario.

Le CdF e le CdG constatano che l'organizzazione della Confederazione in materia di TIC era complessa e che la suddivisione dei compiti tra i diversi organi implicati (ODIC, CIC, UFIT, Consiglio federale, CBP o UFCL ai quali si aggiungono diverse organizzazioni interdipartimentali) non semplificava la comprensione e la trasparenza nella gestione delle TIC a livello federale. Anche il funzionamento del CIC non sembra essere stato compreso chiaramente al di fuori dell'Amministrazione. La DelFin si è infatti chiesta più volte quale funzione[1187] avesse il CIC. Inoltre, la decisione del Consiglio federale di coinvolgere il CIC in un controlling di progetto rigoroso sembra essere in contraddizione con le reali capacità di questo organo. A questo si aggiunge il fatto che i ruoli e le responsabilità del CIC non erano sempre chiari, nemmeno per i suoi membri. Nel quadro della procedura di assegnazione dei crediti TIC, i suoi membri non erano d'accordo sulle possibilità d'intervento a loro

1184 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 54 (delegato ODIC dal 2007).
1185 Per maggiori informazioni sui dettagli di questo cambiamento alla testa del CIC e su una valutazione delle Commissioni di alta vigilanza si rimanda al n. 4.4.1.2.
1186 Verbale del CIC del 25 feb. 2008.
1187 Lettera della DelFin al Consiglio federale del set. 2008.

disposizione. Dal verbale della seduta di agosto 2012 emerge che diversi membri del CIC si erano chiesti per quale motivo il CIC nel suo nuovo ruolo (in seguito alla revisione dell'OIAF) fosse stato informato sul progetto INSIEME e se in questo contesto avesse una funzione di gestione o di direzione[1188].

Le CdF e le CdG constatano che i diversi attori coinvolti nella gestione TIC non sapevano esattamente come fossero ripartite le mansioni e le competenze.

Vigilanza sull'attuazione delle disposizioni informatiche

Secondo l'articolo 13 capoverso 2*a* dell'OIAF in vigore tra il 2003 e il 2012[1189] il CIC era incaricato di sorvegliare l'applicazione delle disposizioni informatiche. Come indicato nel numero 5.4.1, le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che il CIC non era mai venuto a conoscenza del fatto che, nel progetto INSIEME, il metodo HERMES non era mai stato applicato o lo era stato solo parzialmente[1190]. Le CdF e le CdG ritengono problematico che queste lacune non siano state scoperte e affrontate al momento dell'attribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC.

Le Commissioni di alta vigilanza sottolineano che per poter sorvegliare efficacemente l'applicazione delle disposizioni informatiche mancavano i mezzi necessari. Dato che il CIC doveva basarsi esclusivamente su autodichiarazioni delle unità amministrative e che non otteneva informazioni dal CDF sui risultati delle sue ispezioni concernenti l'applicazione di norme e standard obbligatori[1191], non disponeva di alcuna fonte d'informazione che gli avrebbe consentito di assolvere la sua funzione di vigilanza. Durante il progetto non vi era quindi un vero controlling strategico dei progetti TIC della Confederazione. Inoltre, a livello federale, non esisteva né uno strumento che avrebbe fornito una visione globale sullo stato di avanzamento dei progetti informatici, né uno strumento di gestione dei rischi in ambito informatico. Inoltre lo strumento informatico cockpit-TIC impiegato per il controllo del portafoglio di progetti non era evidentemente utilizzato in modo adeguato nella maggior parte dei dipartimenti[1192].

Attribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC

Nell'attribuire i crediti destinati alla promozione delle TIC, il CIC decideva senza ricevere alcuna informazione sui singoli progetti in questione. Questi venivano presentati alla CBP che trasmetteva al CIC unicamente un elenco di priorità. Il CIC non disponeva quindi di dettagli operativi sui progetti. L'AFC rappresentato in seno al CIC con funzione consultiva era presente alle sedute della CBP per raccogliere informazioni e fungeva quindi da anello di congiunzione tra i due organi[1193]. Il CIC discuteva quindi esclusivamente sull'importanza dei progetti per la Confederazione e non sul loro stato di avanzamento. In linea di massima non possedeva strumenti per influire sui progetti e non si sentiva nemmeno obbligato a farlo. La reazione del CIC, al primo arresto del progetto dopo il fallimento delle trattative con Unysis, di limitare la distribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC mostra tutta-

1188 Verbale della seduta del CIC del 27 ago. 2012.
1189 OIAF del 26 set. 2003 (RU **2003** 3687).
1190 Rapporto del CDF del 29 mag. 2006, pag. 9.
1191 Per le conclusioni formulate su questo tema dalle Commissioni di alta vigilanza si rimanda al n. 6.6.7.1.
1192 Rapporto CDF del 21 ott. 2009, pag. 11.
1193 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 10.

via che poteva d'influire, seppure in modo assai moderato, sul progetto INSIEME[1194]. In generale, l'impatto del CIC sulla gestione dei progetti informatici era tuttavia minimo.

Le Commissioni di alta vigilanza criticano il fatto che il CIC non si sia mai interessato dello stato di avanzamento del progetto INSIEME nonostante gli assegnasse finanziamenti che coprivano il 20 per cento del suo buget[1195] (circa 20 mio. fr.). Inoltre le CdF e le CdG constatano che, una volta assegnato il credito, non veniva più effettuato alcun controllo del progetto. Il CIC non è mai stato informato in merito al contenuto dei rapporti del CDF concernenti lo stato di avanzamento di INSIEME e non è mai venuto a conoscenza della mancata applicazione di determinati standard obbligatori come HERMES.

In generale la procedura di assegnazione dei crediti di promozione, come applicata nel periodo in questione, non può essere ritenuta ottimale. Secondo le Commissioni di alta vigilanza, il fatto che l'organo incaricato di assegnare i crediti non riceva informazioni né sui progetti né sul loro stato di avanzamento risulta problematico. La moltitudine di organi implicati impedisce inoltre una visione chiara dei compiti e delle responsabilità, aumentando il rischio che gli organi si scarichino la responsabilità a vicenda al posto di agire in modo proattivo.

Partecipazione al controllo e al monitoraggio del progetto

Le Commissioni di alta vigilanza constatano che il CIC non è stato coinvolto in modo ottimale nelle attività di controllo e monitoraggio del progetto[1196] volute dal Consiglio federale. I membri del CIC non sono stati bene informati sul mandato che il Consiglio federale aveva loro assegnato. In effetti, venne loro detto che dovevano limitarsi a prendere atto, due volte all'anno, di una presentazione sullo stato di avanzamento del progetto e che potevano eventualmente sottoporre raccomandazioni ma che in nessun caso avrebbero potuto svolgere un vero e proprio controlling[1197].

Secondo le Commissioni di alta vigilanza la decisione del Consiglio federale comportava tuttavia molto più di una semplice presa di conoscenza. È chiaro che il mandato del Consiglio federale non sia stato compreso e quindi nemmeno attuato correttamente dalla SG DFF e dal CIC. Indipendentemente da questo problema di comprensione, il CIC non era nemmeno l'organo adatto per effettuare un controllo approfondito e un monitoraggio rigoroso del progetto come auspicato dal Consiglio federale. Il CIC non disponeva né di strumenti, né di basi legali, né dell'esperienza per svolgere una tale mansione. Secondo il diritto allora vigente il CIC aveva la facoltà di avviare e gestire programmi informatici sovradipartimentali[1198], ma non progetti interni a un dipartimento quale il progetto INSIEME.

1194 Le Commissioni di alta vigilanza hanno inoltre osservato che nei verbali delle sedute del CIC non è fatta menzione di discussioni concernenti questa decisione; ne sono venute a conoscenza unicamente grazie ai rapporti del CDF. È quindi impossibile per le CdF e le CdG valutare come i membri del CIC abbiano trattato questo soggetto.

1195 Controllo del credito INSIEME del 31 ago. 2013.

1196 Per maggiori informazioni su questa decisione del Consiglio federale e le sue conseguenze si rimanda al n. 5.3.1.3.

1197 Verbale della seduta del CIC del 31 gen. 2011.

1198 Art. 13 pcv. 2 lett. e OIAF (RU **2003** 3687).

È difficile ritenere il CIC responsabile del modo in cui ha applicato la decisione del Consiglio federale viste le informazioni che gli sono state trasmesse dalla SG DFF e dal presidente del CIC. Questa situazione mostra tuttavia la complessità e le conseguenti incomprensioni che esistevano in materia di gestione e controlling dei progetti in seno all'Amministrazione.

Il DFF avrebbe per altro dovuto informare il Consiglio federale sulle misure adottate in modo da consentire a quest'ultimo di garantire al progetto il grado di attenzione auspicato. Come indicato nel numero 5.3.1.3, il Consiglio federale avrebbe inoltre dovuto seguire più attentamente l'attuazione della sua decisione e assicurarsi di essere informato in merito all'efficacia delle misure che aveva deciso di applicare.

Funzione del CIC quale organo responsabile della strategia informatica della Confederazione

Durante gran parte del progetto INSIEME, il CIC era l'organo responsabile della strategia generale della Confederazione in materia di TIC[1199]. Non disponeva però degli strumenti necessari per avere una visione dettagliata dello stato dei progetti informatici o per verificare il rispetto delle disposizioni informatiche che aveva fissato. Non era nemmeno in grado di controllare l'applicazione di questa strategia globale. Non poteva quindi verificare se gli obiettivi della strategia TIC 2007–2012 (ad es. limitare la dipendenza dagli esperti esterni[1200]) erano tenuti i considerazione e se il metodo HERMES veniva applicato correttamente.

Inoltre, dato che il CDF non informava il CIC in merito alle lacune riscontrate nell'applicazione delle norme e degli standard vincolanti[1201], quest'ultimo non disponeva di alcun feedback sullo stato dell'attuazione della strategia informatica.

Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che queste carenze siano essenzialmente dovute alle diverse versioni dell'OIAF che non consentivano al CIC di adempiere ai propri compiti in maniera corretta. Il CIC e i dipartimenti si sono sempre nascosti dietro il fatto che la gestione delle TIC fosse una competenza dipartimentale. Il CIC non si è pertanto mai intromesso quando sono emersi problemi nella gestione e nella direzione delle TIC. Inoltre il CIC era un organo consensuale che non era in grado di imporre ai dipartimenti una gestione unitaria delle TIC.

Le Commissioni di alta vigilanza giungono alla conclusione che il CIC non era l'organo adeguato per vigilare sull'attuazione della strategia informatica. Il suo funzionamento, l'assenza di strumenti efficaci per imporre obiettivi strategici o per ottenere una visione d'insieme sullo stato delle TIC nella Confederazione, una ripartizione delle competenze poco chiara come anche l'esistenza di una moltitudine di istruzioni interne e di diverse culture dipartimentali hanno impedito una gestione unitaria ed efficace delle TIC all'interno della Confederazione.

1199 Art. 11 OIAF (RU **2003** 3687).
1200 CIC: Strategia TIC dell'Amministrazione federale, pianificazione strategica 2007–2011, obiettivo 8, pag. 11.
1201 Cfr. n. 5.4.1.3 e 6.6.7.1.

5.4.3 Ruolo del Consiglio federale quale organo supremo in materia di pilotaggio strategico

5.4.3.1 Introduzione e fatti

La strategia globale in materia di TIC in seno all'Amministrazione federale è nel frattempo diventata di responsabilità del Consiglio federale. Quest'ultimo stabilisce la strategia TIC della Confederazione, vigila regolarmente sulla sua attuazione, definisce i servizi standard TIC e il loro modello di mercato, stabilisce in quali settori è necessario introdurre o adeguare disposizioni dettagliate ed emana istruzioni in materia di sicurezza TIC[1202]. Sebbene questi compiti concreti siano di sua competenza solo dall'inizio 2012[1203], quale organo supremo in materia di pilotaggio strategico, il Consiglio federale ha sempre avuto la responsabilità generale in questo ambito.

Le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che, prima della revisione dell'OIAF di fine 2010, dovuta segnatamente al deposito della mozione Noser[1204] e alle preoccupazioni formulate dalla DelFin sul pilotaggio informatico della Confederazione[1205], il Consiglio federale si era occupato solo marginalmente dell'informatica. In effetti, nei rapporti di gestione del Consiglio federale i problemi informatici erano menzionati solo raramente. Una breve presentazione del progetto INSIEME figurava per lo meno nei rapporti di gestione del Consiglio federale del 2005 e del 2006, tuttavia senza menzionare le difficoltà riscontrate. Durante i dodici anni del progetto INSIEME non è stato mai fissato un solo obiettivo del Consiglio federale in materia di TIC.

A partire da maggio 2007 il Consiglio federale ha comunque per lo meno svolto una riflessione sulle strutture di pilotaggio informatico della Confederazione[1206].

5.4.3.2 Valutazione del ruolo del Consiglio federale quale organo supremo in materia di pilotaggio strategico

Come menzionato nei numeri 5.4.1 e 5.4.2, le Commissioni di alta vigilanza hanno dovuto constatare che l'organizzazione delle TIC in seno alla Confederazione, basata sulle versioni dell'OIAF[1207] vigenti tra il 2000 e il 2012, era tutt'altro che ottimale.

L'entrata in vigore della nuova ordinanza all'inizio del 2012 e le diverse misure adottate dal Consiglio federale – ad esempio l'introduzione di estese misure di controllo per i progetti chiave[1208] o la creazione di un pool di responsabili dei progetti chiave TIC dell'Amministrazione federale[1209] – hanno sensibilmente modificato l'organizzazione delle TIC in seno alla Confederazione.

1202 Rapporto di gestione del Consiglio federale 2011, volume I, pag. 56.
1203 Art. 14 OIAF (RS **172.010.58**).
1204 Mozione 07.3452, Centralizzazione dei fornitori di prestazioni IT.
1205 Lettera della DelFin al Consiglio federale del set. 2008.
1206 Lettera del Consiglio federale alla DelFin del 26 set. 2008.
1207 OIAF del 26 set. 2003 (RU **2003** 3687) e OIAF del 23 feb. 2000 (RU **2000** 1227).
1208 Istruzioni del Consiglio federale concernenti i progetti chiave TIC del 27 mar. 2013.
1209 Comunicato stampa del Consiglio federale del 30 apr. 2014 sulla creazione di un pool di responsabili dei progetti chiare TIC dell'Amministrazione federale.

Dato che queste misure sono relativamente recenti le Commissioni di alta vigilanza non sono ancora in grado di valutarne l'efficacia e l'impatto sulla gestione delle TIC in seno alla Confederazione. Le CdF e le CdG si serviranno comunque del presente rapporto per sollevare determinati problemi che potrebbero eventualmente ripresentarsi in futuro.

Nuovo ordinamento delle norme e degli standard

Le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato come sia difficile avere una visione chiara e completa dell'insieme delle norme, delle direttive, degli standard e dei metodi in vigore in seno alla Confederazione nell'ambito delle TIC e temono che questa moltitudine di documenti costituisca un serio ostacolo a una gestione informatica univoca e trasparente. Esiste anche il pericolo che si creino doppioni tra i diversi documenti TIC e altri standard quali le norme in materia di acquisti pubblici.

Sebbene le Commissioni di alta vigilanza valutino positivamente l'esistenza di disposizioni e standard in questo ambito, ritengono problematica l'enorme quantità di norme come anche il fatto che queste non siano note o applicate dalle unità amministrative.

A loro avviso la gestione e l'organizzazione delle TIC in seno alla Confederazione, segnatamente il controlling, devono essere ancora armonizzate ulteriormente.

Raccomandazione 14: raggruppamento di norme e standard

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a raggruppare i diversi standard e norme in materia informatica garantendo la loro corrispondenza alle norme di altri settori (ad esempio quelle in materia di acquisti pubblici). Il Consiglio federale provvede affinché questi standard e norme siano noti e applicati nell'Amministrazione federale.

Migliorare la conoscenza delle rispettive competenze

L'ispezione ha mostrato che la comunicazione tra i diversi organi e la conoscenza delle loro diverse mansioni e responsabilità erano tutt'altro che ottimali.

La decisione del Consiglio federale del 18 giugno 2010 di introdurre un controllo approfondito e un monitoraggio rigoroso del progetto è sintomatica dei problemi che esistevano allora. Il fatto che avesse affidato questo incarico al CIC mostra che, con tutta probabilità, ignorava i limiti «operativi» di questo organo. Inoltre il DFF e il presidente del CIC non interpretarono correttamente questa decisione in quanto comunicarono al CIC che si trattava semplicemente di prendere atto, almeno una volta all'anno, dello stato di avanzamento del progetto, mentre il Consiglio federale aveva aveva chiesto di introdurre un controllo approfondito e un monitoraggio rigoroso.

Come menzionato nel numero 5.4.2, i compiti del CIC non erano chiari nemmeno ai suoi membri. Dal rapporto del CDF dell'ottobre 2009, emerge che anche in seno all'ODIC non fosse chiaro a chi spettasse vigilare sull'applicazione delle norme e degli standard[1210]. Inoltre, i verbali delle sedute della DelFin mostrano che i suoi membri si sono chiesti a più riprese quale organo avesse questa competenza.

[1210] Rapporto del CDF del 21 ott. 2009, pag 12.

Dalle audizioni svolte dal GLI è inoltre emerso che tra l'allora direttore dell'UFIT (1999–2011) e il delegato dell'ODIC (2001–2007) esistevano tensioni concernenti la suddivisione dei ruoli tra le loro unità amministrative[1211]. Secondo l'allora direttore dell'UFIT le sue cattive relazioni con il capo del DFF (2004–2010) erano in parte dovute al fatto che quest'ultimo non comprendesse che l'informatica strategica rientrasse nell'ambito di competenza dell'ODIC rispettivamente del CIC e non in quello del UFIT[1212].

Le Commissioni di alta vigilanza sono consapevoli di quanto la gestione delle TIC sia complessa. Tuttavia, alla luce della crescente importanza di questo ambito, ritengono essenziale che le competenze di tutti gli attori implicati siano note e definite chiaramente. Il rapido sviluppo delle TIC, le diverse revisioni dell'OIAF e i nuovi standard e norme apparsi con il tempo hanno naturalmente reso più complesso il «contesto» legato alla gestione delle TIC in seno alla Confederazione. A causa di questa evoluzione, non sempre tutti gli organi coinvolti nella gestione e nel pilotaggio delle TIC erano consapevoli di quali fossero effettivamente i loro compiti[1213].

Per evitare malintesi o inefficienze nel pilotaggio e nel controllo delle TIC, le CdF e le CdG chiedono al Consiglio federale, quale organo responsabile della strategia informatica, di disciplinare chiaramente le competenze e di fare in modo che siano conosciute da tutti gli interessati. A questo proposito rimandano nuovamente alla raccomandazione al Consiglio federale concernente la definizione delle competenze nell'ambito delle TIC[1214].

Procedura per l'attribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC[1215]

La procedura per l'attribuzione dei crediti destinati alla promozione delle TIC è stata completamente modificata nel quadro dell'ultima revisione dell'OIAF. Dalla sua entrata in vigore, l'attribuzione di questi crediti e la definizione dell'ordine di priorità sono di competenza del Consiglio federale. Per prendere queste decisioni l'Esecutivo si basa sui dossier preparati dall'ODIC, con decisione del CIC. Il Consiglio federale decide dopo aver consultato la Conferenza dei segretari generali (CSG) sull'ordine di priorità definitivo e sull'attribuzione dei mezzi[1216].

Come già precisato nel numero 5.4.2.2, le Commissioni di alta vigilanza considerano insoddisfacente la procedura per l'attribuzione dei crediti di promozione delle TIC in vigore fino al 1° gennaio 2012. A loro avviso risultano problematici due aspetti: da un lato all'organo competente per l'attribuzione del credito non veniva trasmessa alcuna informazione sullo stato del progetto, dall'altro, dopo l'attribuzione dei fondi, il CIC non effettuava alcun controllo successivo sullo stato di avanzamento del progetto. A causa della moltitudine di organi coinvolti era inoltre difficile avere una chiara visione d'insieme delle rispettive competenze.

1211 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 20 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1212 Verbale del GLI del 10 giugno 2013, pag. 37 (direttore UFIT 1999–2011). Per maggiori informazioni si rimanda al n. 4.4.3.5.
1213 Rapporto del CDF del 21 ott. 2009, pag 12.
1214 Si veda la raccomandazione 10, Definizione delle competenze in mazetia di TIC (n. 5.3.1.3).
1215 Nell'OIAF rivista (in vigore dal 1° gen. 2012) quelli che in precedenza erano definiti dei crediti destinato alla promozione delle TIC sono denominati «mezzi preventivati a livello centrale».
1216 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 11.

Ora che è l'organo responsabile della strategia informatica, il Consiglio federale dovrà essere informato sullo stato dei progetti informatici mediante il rapporto di controlling allestito dall'ODIC. Questa riforma ha pertanto risolto il problema dell'assenza di controllo successivo nei confronti dei progetti informatici. Le CdF e le CdG ritengono tuttavia che anche le proposte di credito debbano essere accompagnate da informazioni sull'importanza dei progetti in questione per la Confederazione e – come già avviene ora – anche sul loro stato di attuazione. In questo modo il Consiglio federale disporrebbe di informazioni di prima mano.

Raccomandazione 15: autorizzazione dei crediti TIC

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a esigere tutte le informazioni sulle domande di crediti TIC necessarie per la valutazione delle domande di credito.

5.4.4 Gestione dei rischi

5.4.4.1 Obiettivi e competenze

La Confederazione considera rischi «*gli eventi e gli sviluppi che occorrono con una certa probabilità e che comportano considerevoli ripercussioni negative di natura finanziaria e non finanziaria sul raggiungimento degli obiettivi e sull'adempimento dei compiti dell'Amministrazione federale*».[1217] Tra le ripercussioni di natura non finanziaria rientrano ad esempio i danni all'immagine, la compromissione di processi operativi nonché i danni all'uomo e all'ambiente.

Secondo le istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, spetta ai dipartimenti e alla Cancelleria federale attuare la politica in materia di rischi. L'AFF e la CSG assumono tuttavia un importante ruolo di coordinamento in materia. L'AFF emana direttive sulla gestione dei rischi al fine di garantire un'attuazione il più uniforme possibile della gestione dei rischi in seno all'Amministrazione federale. Per la gestione dei rischi e i rapporti sui rischi è impiegata un'applicazione informatica amministrata dall'AFF[1218].

La CSG consolida la gestione dei rischi a livello del Consiglio federale[1219]. Definisce inoltre un ordine di priorità dei rischi dei dipartimenti (i quali devono segnalare almeno tre dei loro rischi principali), verifica se i rapporti sui rischi sono completi, li approva per poi sottoporli all'attenzione del Consiglio federale[1220].

Conformemente agli articoli 178 Cost. e 35 LOGA, il Consiglio federale e i capi di dipartimento dirigono l'Amministrazione federale. Ogni capodipartimento dirige il proprio dipartimento e ne assume la responsabilità politica (art. 37 cpv. 1 LOGA). In questa funzione, il Consiglio federale chiarisce, con le sue istruzioni, che la gestione

1217 Art. 2 delle istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi del 24 sett 2010 (FF **2010** 5759).
1218 Art. 5 delle istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi del 24 sett 2010 (FF **2010** 5759).
1219 Art. 5 delle istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi del 24 sett 2010 (FF **2010** 5759).
1220 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 8.

dei rischi costituisce un elemento importante della responsabilità in materia di direzione a tutti i livelli direttivi e che quindi la gestione dei rischi è una «competenza che spetta ai capi»[1221]. La gestione dei rischi si prefigge di sostenere il Consiglio federale e l'Amministrazione federale nel processo decisionale[1222]. Deve quindi permettere di indentificare i rischi precocemente in modo da adottare tempestivamente le misure del caso. La gestione dei rischi contribuisce in tal modo all'adempimento dei compiti della Confederazione in modo lungimirante e al buon funzionamento del Governo e dell'Amministrazione. La gestione dei rischi è quindi, in questo senso, uno strumento di pilotaggio del Consiglio federale.

È necessario precisare che durante l'intera durata del progetto INSIEME non esisteva una gestione dei rischi coordinata a livello federale. La sua introduzione è stata decisa solo il 19 gennaio 2005[1223].

5.4.4.2 Gestione dei rischi nel progetto INSIEME

Secondo l'allora segretario del DFF (1996–2007), durante tutto il periodo in cui era carica, il progetto INSIEME è sempre stato riportato nell'elenco dei rischi a livello d'ufficio e poi ripreso nell'elenco dei rischi del Dipartimento[1224]. Le Commissioni di alta vigilanza hanno tuttavia constatato che il progetto non è mai stato considerato un rischio maggiore per il Dipartimento e quindi nemmeno riportato nell'elenco dei rischi principali trasmesso al Consiglio federale. L'AFF ha spiegato che INSIEME venne introdotto nell'applicazione per la gestione dei rischi solo nel 2011. Dato che si situava al di sotto del valore soglia determinante[1225], il rischio legato al progetto INSIEME è stato segnalato al servizio di coordinamento, ma non come rischio maggiore. Non è quindi mai stato trattato dalla CSG e di conseguenza nemmeno riportato nell'elenco trasmesso al Consiglio federale [1226].

Gestione dei rischi in seno all'AFC

Nel suo rapporto del 27 febbraio 2013, il Consiglio federale aveva constatato che i responsabili del progetto avevano consapevolmente informato in modo lacunoso la gerarchia – i membri del CoPG e dell'ODIC; in effetti, i rischi menzionati nei rapporti di controlling non riflettevano lo stato di avanzamento effettivo del progetto[1227]. Nella stessa occasione l'Esecutivo citava anche il rapporto del 29 maggio 2008 secondo cui, nel catalogo dei rischi redatto internamente, non venivano segnalati rischi maggiori. Scorrendo però l'elenco interno dei rischi, emergeva tutt'altra situazione. Venivano infatti rilevati problemi quali la perdita di fiducia da parte dei collaboratori dell'AFC coinvolti nel progetto, un know-how lacunoso sia in seno al

1221 Spiegazioni concernenti le istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, pag. 5.
1222 Art. 3 cpv. 1 lett. a delle istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi del 24 set. 2010 (FF **2010** 5759).
1223 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 8.
1224 Lettera dell'allora segretario generale DFF (1996–2007) al GLI del 5 nov. 2013, pag. 5.
1225 Il progetto è stato catalogato con un rischio di concretizzazione «possibile» (10–33 %), con ripercussioni «importanti» (da 100 a 500 milioni di franchi).
1226 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 10.
1227 Per maggiori informazioni su questo tema si rimanda al n. 3.3.

gruppo di progetto sia tra i collaboratori specializzati, uno spirito di squadra negativo, le cui aspettative di fallimento tendevano a realizzarsi, eccetera[1228].

Cinque giorni prima della scadenza del termine previsto per l'invio della presentazione dei rischi al Dipartimento e in seguito alle pressioni del capo dell'IF AFC in quanto non aveva ancora ricevuto alcun documento, il direttore dell'AFC (2000–2012) aveva chiesto via e-mail al capo dell'IF AFC quali rischi doveva introdurre nell'applicazione di gestione dei rischi[1229].

D'altro canto, in un rapporto del dicembre 2011, il CDF aveva criticato il rapporto esistente tra l'AFC e l'IF AFC[1230] in materia di gestione dei rischi. Il CDF aveva constato che l'AFC si serviva dell'IF AFC come partner nella gestione dei rischi, situazione che ne comprometteva l'indipendenza quale organo di vigilanza in quanto veniva direttamente implicato nella gestione degli affari dell'AFC e non poteva più avere una visione neutra e oggettiva, necessaria alla vigilanza dell'AFC[1231].

Alle luce di queste informazioni, le Commissioni di alta vigilanza sono giunte alla conclusione che l'AFC non ha preso sufficientemente sul serio la gestione dei rischi. Il rapporto del Consiglio federale alle CdF e alle CdG del febbraio 2013 conferma questa conclusione. Questo rapporto ha in particolare mostrato come nella valutazione dei rischi l'AFC abbia sottovalutato la possibilità che questi potessero effettivamente concretizzarsi[1232].

Gestione dei rischi a livello dipartimentale e del Consiglio federale

Al momento del lancio della politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi nel 2005, il Consiglio federale aveva deciso di basarsi su una struttura fortemente decentralizzata. Le Commissioni di alta vigilanza non vogliono certamente rimettere in questione questa decisione ma ritengono che il progetto INSIEME abbia mostrato i limiti di questo sistema. In effetti, secondo quanto emerso dall'indagine, l'AFC non ha preso sufficientemente sul serio la gestione dei rischi. Questo atteggiamento si è ripercosso su tutte le fasi e le procedure del progetto: INSIEME non è infatti mai stato classificato quale rischio maggiore nonostante le difficoltà riscontrale e i danni potenziali che un suo fallimento avrebbe causato, sia alle entrate fiscali, sia alla reputazione della Confederazione. Le differenze rilevate dall'AFF[1233] nell'applicazione della gestione dei rischi all'interno delle diverse unità amministrative e l'impiego non unitario di questo strumento di pilotaggio, hanno confermato i dubbi delle Commissioni di alta vigilanza in merito alla gestione dei rischi in seno alla Confederazione. In questo campo sono necessari notevoli miglioramenti.

Le Commissioni di alta vigilanza ritengono problematico il fatto che un progetto come INSIEME, all'origine pensato per permettere alla Confederazione risparmi dell'ordine di 200 milioni di franchi[1234], non sia stato classificato come importante dall'AFF. Le CdF e le CdG sono dell'opinione che i criteri per definire l'importanza di un progetto dovrebbero basarsi anche sull'importanza di questo progetto per il futuro dell'Amministrazione e non solo sul volume dei crediti necessari.

1228 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 23.
1229 Scambio di e-mail del 25 nov. 2010 tra il direttore dell'AFC (2000–2012) e il capo dell'IF AFC.
1230 Rapporto del CDF di dic. 2011, pag. 8.
1231 Rapporto del CDF di dic. 2011, pag. 8.
1232 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013, pag. 8.
1233 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 10.
1234 Per maggiori informazioni sulla redditività del progetto INSIEME si rimanda al n. 6.4.5.

Le Commissioni di alta vigilanza hanno inoltre constatato come l'informatica sia stata classificata dal Consiglio federale solo raramente quale rischio maggiore per la Confederazione. Anche se tra il 2008 e il 2010 il DFF aveva catalogato un eventuale arresto del sistema informatico quale rischio maggiore[1235], nel 2011 l'aveva stralciato dall'elenco. Inoltre, come confermato dall'allora capo del DFF (2004–2010) nel quadro della sua audizione[1236], questo rischio concerneva maggiormente possibili attacchi informatici o perturbazioni dell'esercizio dei sistemi informatici piuttosto che debolezze nello sviluppo delle TIC all'interno del Dipartimento.

La gestione dei rischi informatici si è concentrata su problemi quali attacchi informatici o altri eventi che avrebbero potuto causare un improvviso arresto del sistema informatico, ma non ha mai preso in considerazione i rischi legati alla cattiva gestione informatica o dei progetti. Ancora oggi, gli elementi legati alle risorse, come il progetto INSIEME, non sono inclusi nella gestione dei rischi[1237].

Le Commissioni di alta vigilanza sono inoltre preoccupate di come i dipartimenti utilizzano la gestione dei rischi per pilotare le loro attività. Uno studio realizzato nel 2003 dal gruppo «Kessler Consulting» ha indicato quale rischio principale per il DFF la dipendenza da esperti esterni[1238]. Palesemente questo aspetto non è stato tenuto sufficientemente in considerazione nel quadro del progetto INSIEME. La dipendenza da esperti esterni è stato uno dei fattori determinanti del fallimento del progetto INSIEME[1239]. I dipartimenti devono meglio concordare la loro politica in materia di gestione dei rischi con le loro direzioni operative e non limitarsi a impiegare questo strumento quale semplice procedura d'informazione. I temi trasversali quali l'informatica o la politica in materia di acquisti devono essere meglio inglobati nella gestione dei rischi a livello della Confederazione in modo che questo strumento possa essere realmente impiegato dal Consiglio federale come strumento di pilotaggio. Risulta pertanto ancora più importante che il Consiglio federale assuma la reponsabilità del pilotaggio strategico delle TIC e che integri nel rapporto sul controlling strategico un rapporto sui rischi nel campo delle TIC.

Raccomandazione 16: criteri per la selezione dei rischi

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire che le tematiche legate alle TIC siano ben integrate nella gestione dei rischi della Confederazione. Dovrà inoltre provvedere affinché nel selezionare i rischi siano prese in considerazione anche l'importanza e le conseguenze dei progetti e non soltanto i loro costi.

1235 Mappa dei rischi della Confederazione 2008.
1236 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 41 (capo DFF 2004–2010).
1237 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 30 (segretario generale suppl. DFF dal 2011).
1238 Rapporto del gruppo Kessler Consulting AG all'AFF del 30 apr. 2003: «Bestandesaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Erstellen einer Risikoanalyse», pag. 107.
1239 Per maggiori informazioni riguardo la dipendenza dell'AFC da esperti esterni e la loro influenza sul fallimento del progetto INSIEME si rimanda in particolare ai n. 3.6.5.1 e 3.6.5.2.

5.5 Bilancio intermedio concernente la responsabilità del Consiglio federale

Per tutta la durata di INSIEME, il Consiglio federale si è occupato del progetto unicamente durante le sedute in cui venivano discussi i crediti d'impegno e i crediti aggiuntivi. Non è mai stato informato delle difficoltà riscontrate, né dal CDF né nel quadro del rapporto annuale sui rischi, e questo nemmeno quando doveva decidere in merito all'assegnazione di crediti aggiuntivi. Inoltre il Consiglio federale non ha preso sufficientemente sul serio la tematica delle TIC nella gestione dei rischi e nella gestione dell'Amministrazione.

Nel 2010 il Consiglio federale ha comunque chiesto al CDF e al CIC di svolgere, in relazione all'attribuzione dei crediti aggiuntivi, un monitoraggio rigoroso e controlli successivi approfonditi. Questa decisione non è stata però attuata correttamente. In effetti, dopo che il CDF si è chiamato fuori causa per motivi di indipendenza, l'attuazione si è limitata all'inoltro di rapporti trimestrali al CIC. D'altro canto il CIC non era consapevole della portata del compito conferitogli dal Consiglio federale dato che non era stato informato correttamente né dalla SG DFF né dal presidente del CIC.

Da parte sua il Consiglio federale ha completamente rinunciato a verificare se la sua decisione veniva rispettata: non si è mai chiesto se le sue misure venivano applicate correttamente e se davano i risultati auspicati. Secondo le CdF e le CdG, spettava al DFF assicurarsi che il Consiglio federale in corpore venisse informato sullo stato di avanzamento del progetto.

Esistono inoltre differenze d'interpretazione fra il CDF e il Consiglio federale sull'informazione a livelli progressivi e sull'attuazione delle raccomandazioni in sospeso (art. 15 cpv. 3 e 14 cpv. 4 LCF). Le Commissioni di alta vigilanza ritengono indispensabile che il CDF e il Consiglio federale trovino a questo proposito un terreno d'intesa. In effetti, il Consiglio federale dipende da un'informazione regolare e corretta per poter adempiere alla sua funzione di vigilanza e direzione.

A tale scopo il Consiglio federale deve potersi basare su informazioni che riflettono correttamente lo stato di attuazione delle TIC in seno alla Confederazione. L'organizzazione esistente prima della revisione dell'OIAF non consentiva all'ODIC e al CIC di svolgere concretamente i loro compiti, motivo per cui al Consiglio federale veniva a mancare una visione d'insieme realistica sulla gestione delle TIC. L'organizzazione di questo settore non era sufficientemente chiara. Le Commissioni di alta vigilanza raccomandano pertanto al Consiglio federale di assicurarsi che in futuro le competenze e la ripartizione dei compiti siano chiari e noti a tutti gli interessati. Quale organo responsabile dell'organizzazione delle TIC in seno all'Amministrazione federale, spetta al Consiglio federale emanare disposizioni legali chiare che permettono una gestione delle TIC ottimale. A questo proposito il Consiglio federale deve assumersi una certa responsabilità di livello superiore per il fallimento del progetto INSIEME.

Le Commissioni di alta vigilanza ribadiscono il loro auspicio di veder migliorare il coordinamento e la collaborazione all'interno dei dipartimenti e tra i dipartimenti stessi[1240]. Chiedono al Consiglio federale di assicurarsi che questo tema venga trattato seriamente e di sottoporre loro un elenco con le misure correttive previste.

[1240] Cfr. raccomandazione 9 (n. 4.4.3.5).

6 Vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze

6.1 Introduzione

Nell'ambito della sua attività di controllo il CDF, l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione[1241], si è ripetutamente occupato di INSIEME durante lo svolgimento del progetto dal 2001 fino al 2012.

Muovendo dalle questioni sollevate nell'ambito dell'inchiesta, le CdF e le CdG hanno verificato se il CDF ha debitamente ottemperato al suo mandato legale nell'accompagnamento del progetto INSIEME e se i vigenti fondamenti di legge consentono all'organo superiore di vigilanza finanziaria di svolgere efficacemente i suoi compiti. Tali questioni sono:

- Quali attività di verifica ha svolto il CDF in ordine al progetto INSIEME?
- Ha accompagnato in modo appropriato il progetto?
- Come si è sincerato che i risultati delle sue verifiche e le sue raccomandazioni non fossero sottovalutati e venissero attuati?
- Ha eseguito opportuni controlli per accertarlo?

Nella ricostruzione della vigilanza esercitata dal CDF, le CdF e le CdG si sono concentrate principalmente sulla modalità con cui il CDF si è chinato sul progetto INSIEME, mentre non hanno effettuato una valutazione materiale dei vari controlli del CDF relativi a INSIEME, per cui il presente numero non si sofferma sulla plausibilità dei risultati di questi controlli.

I numeri che seguono analizzano le basi legali pertinenti (n. 6.2) e la vigilanza esercitata dal CDF nel corso delle tre fasi del progetto INSIEME (n. da 6.3 a 6.5). La valutazione delle attività del CDF espressa dalle CdF e dalle CdG è riportata in una conclusione intermedia (n. 6.6), articolata secondo le funzioni essenziali del CDF ai sensi della LCF. Infine, questo numero termina con una mozione delle CdF e delle CdG per modificare la LCF (n. 6.7).

In linea generale, il CDF esercita l'alta vigilanza finanziaria coordinandosi con gli ispettorati delle finanze (IF)[1242]. Il presente numero non si sofferma quindi solamente sulla vigilanza esercitata dal CDF, ma in vari punti anche sulla vigilanza da parte dell'IF AFC[1243]. L'attenzione è focalizzata sulle attività di controllo di quest'ultimo nell'ambito della sua pianificazione delle verifiche e sul coordinamento delle attività di verifica da parte del CDF[1244].

1241 Art. 1 cpv. 1 LCF (RS **614.0**).

1242 Riguarda i settori in cui è stato istituito un IF. Attualmente esistono nell'amministrazione federale centrale e decentralizzata tre IF a livello di Segreteria generale (SG DFAE, SG DFGP e SG DDPS) e dieci IF a livello di ufficio (AFC, Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, Consiglio dei PF, Ufficio centrale di compensazione, Amministrazione federale delle dogane, UFCL, Segreteria di Stato dell'economia, Ufficio federale dell'agricoltura, Ufficio federale dei trasporti, Ufficio federale delle strade); cfr. rapporto annuale 2013 del CDF, pag. 62.

1243 Cfr. n. 6.2.8, 6.3.2, 6.3.4, 6.3.5, 6.4.1, 6.4.3, 6.4.5, 6.5.1 e 6.6.12.

1244 La funzione e il ruolo dell'IF AFC come strumento di gestione della direzione dell'AFC sono tematizzati nel n. 4.3.3.

6.2 Basi legali

6.2.1 Posizione e compiti del CDF

Il CDF è l'organo supremo di vigilanza finanziaria della Confederazione e i suoi compiti sono disciplinati nella LCF[1245]. Secondo l'articolo 1 capoverso 1 LCF, esso coadiuva l'Assemblea federale nell'esercizio dell'alta vigilanza e il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale, precisando che esercita un'attività autonoma e indipendente (art. 1 cpv. 2 LCF). L'articolo 15 capoverso 1 LCF statuisce che il CDF tratta direttamente con le CdF, la DelFin, il Consiglio federale e le unità amministrative della Confederazione. Tutte le unità amministrative dell'Amministrazione federale e altre istituzioni sono sottoposte alla vigilanza finanziaria del CDF (art. 8 LCF).

I compiti del CDF, che esercita la vigilanza finanziaria mediante controlli, sono indicati nell'articolo 6 LCF, precisando che la lista non è esaustiva[1246]. Riguardo a INSIEME, si trattava di esaminare l'esecuzione del preventivo (lett. a)[1247], di verificare i controlli sui crediti e la gestione dei crediti d'impegno (lett. c), di esaminare i sistemi di controllo interni (lett. d), di esaminare con sondaggi gli ordini di pagamento (lett. e) e di esaminare le applicazioni informatiche nella gestione finanziaria (lett. h).

Il CDF stabilisce indipendentemente il suo programma di verifica annuale e lo trasmette per conoscenza alla DelFin e al Consiglio federale, che possono assegnargli mandati di verifica aggiuntivi; il CDF può rifiutarli qualora ostacolino lo svolgimento del suo programma di verifica (art. 1 cpv. 2 LCF).

6.2.2 Risultati della verifica e raccomandazioni

Il CDF effettua verifiche sulla regolarità, sulla legalità e sulla redditività (art. 5 LCF). Comunica per scritto i risultati alle unità amministrative interessate (art. 12 cpv. 1 LCF) unendovi raccomandazioni per eliminare i difetti contestati.

Nel caso che l'unità amministrativa oggetto della verifica respinga una contestazione del CDF riguardante la redditività, esso sottopone le sue proposte o raccomandazioni[1248] al dipartimento interessato in conformità con l'articolo 12 capoverso 3 LCF, salvo se il CDF ritira le sue raccomandazioni[1249]. La decisione del dipar-

1245 Ad eccezione dell'ordinanza del 19 gen. 2005 sugli emolumenti del Controllo federale delle finanze (Ordinanza sugli emolumenti del CDF; RS **172.041.17**), a livello di ordinanza non esistono altre disposizioni di esecuzione relative alla LCF. L'attività del CDF poggia sulle disposizioni della LCF, nonché su direttive interne del CDF e standard di controllo riconosciuti (lettera del 20 ott. 2014 del CDF al GLI, pag. 2).

1246 Messaggio del 30 mar. 1994 concernente la modificazione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (FF **1994** II 645, in particolare pag. 658).

1247 In linea generale, i controlli sono effettuati a posteriori. In casi eccezionali occorre tuttavia prevedere la possibilità di effettuare controlli a campione prima di assumere impegni (FF **1994** II 645, in particolare pagg. 658–659).

1248 In luogo del termine «raccomandazioni» attualmente in uso la LCF utilizza la voce «proposte» (cfr. art. 12 cpv. 3 LCF in conformità con il messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze; FF **1966** II 565, in particolare pagg. 570, 580 e 587).

1249 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze; FF **1966** II 565, in particolare pag. 580).

timento può essere impugnata in ultima istanza dall'unità amministrativa e dal CDF presso il Consiglio federale (art. 12 cpv. 3 LCF).

Se invece l'unità amministrativa oggetto della verifica respinge una contestazione del CDF riguardante la regolarità o la legalità, esso può constatare formalmente la violazione della regolarità o della legalità ed emanare una direttiva, che può essere impugnata dall'unità amministrativa oggetto della verifica presso il Consiglio federale (art. 12 cpv. 4 e 5 LCF). Quest'ultimo decide in ultima istanza[1250].

Il rigetto di una «contestazione» ai sensi dell'articolo 12 capoversi 3 e 4 LCF equivale, per il CDF, al rigetto di una «raccomandazione»[1251].

6.2.3 Presentazione del rapporto ad altri organi di vigilanza e di alta vigilanza

Il CDF redige su ogni verifica un rapporto e un riassunto che, conformemente all'articolo 14 capoverso 1 LCF, trasmette alla DelFin unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica. Il CDF sottopone il riassunto anche al capodipartimento interessato dai risultati della verifica, al fine di assicurare che i dipartimenti siano informati in tempo utile sugli aspetti più importanti dei rispettivi risultati prima che la DelFin li interpelli in proposito.[1252] Dopo che la DelFin ha trattato un rapporto di verifica del CDF, esso lo può pubblicare insieme al parere dell'organo amministrativo oggetto della verifica e a un'eventuale valutazione della DelFin (art. 14 cpv. 2 LCF).

Il CDF redige ogni anno un rapporto, pubblicato ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF, all'attenzione della DelFin e del Consiglio federale, nel quale, ai sensi dello stesso articolo e capoverso, riferisce sulla portata e sugli aspetti più importanti della sua attività di revisione, su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze nell'attuazione delle raccomandazioni e sui motivi di eventuali ritardi[1253/1254]. Questo rapporto è. In conformità con l'articolo 14 capoverso 4 LCF, il Consiglio federale si assicura che le pendenze siano liquidate[1255].

6.2.4 Notifica al capodipartimento, al presidente della Confederazione e al Consiglio federale

Qualora si constatino particolari anomalie oppure lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF, il CDF è tenuto a informare, oltre alle unità amministrative interessate, il capodipartimento competente e il capo del DFF. Se le lacune constatate concernono la gestione finanziaria di

1250 Messaggio del 30 mar. 1994 concernente la modificazione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (FF **1994** II 645, in particolare pag. 662).
1251 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 51.
1252 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pagg. 3707–3708).
1253 Nella LCF è utilizzata la voce «pendenza». Questo termine restituisce in modo piuttosto fuorviante l'oggetto della disposizione di legge (cfr. n. 6.6.10).
1254 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pagg. 3707–3708).
1255 Cfr. n. 5.2.2.

servizi del DFF, ne devono essere informati il presidente della Confederazione o il vicepresidente del Consiglio federale. Contemporaneamente, il CDF ragguaglia la DelFin. Se lo ritiene opportuno, può informare il Consiglio federale anziché il capodipartimento competente.

Spetta al CDF valutare in quali casi sussistono particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria. Il messaggio del 22 giugno 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze indica unicamente che le lacune che possono implicare la non accettazione dei conti annuali rientrano nel campo di applicazione della disposizione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1256].

Secondo il rapporto annuale del 2007, il CDF interpreta «particolari anomalie» e «lacune sostanziali» come segue: «Particolari anomalie sono ad esempio delitti che generano ingenti danni o lacune basilari nel sistema interno di controllo. È data invece lacuna sostanziale se la regolarità della presentazione dei conti o della contabilità non è rispettata o se le disposizioni legali sono violate sistematicamente»[1257].

6.2.5 Collaborazione con uffici interdipartimentali

Se in occasione delle sue verifiche il CDF rileva difetti che esulano dalla gestione finanziaria nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti, secondo la natura dei problemi comunica le sue constatazioni a uffici e organi interdipartimentali elencati singolarmente nell'articolo 13 capoverso 2 LCF, aventi funzioni di consulenza, di prestazione servizi e di coordinamento[1258]. Nell'ambito dell'informatica, ciò concerne l'UFIT e l'ODIC, che soltanto dalla versione della LCF del 1° settembre 2007 è esplicitamente menzionato nell'articolo 13 capoverso 2 LCF[1259], in virtù di un adeguamento informale da parte della Cancelleria federale.

6.2.6 Pareri nell'ambito della procedura di corapporto e nella consultazione degli Uffici

In conformità con l'articolo 26 Org-DFF, nell'ambito della procedura di corapporto il CDF può formulare autonomamente pareri all'attenzione del Consiglio federale. In applicazione dell'articolo 4 OLOGA, il CDF viene inoltre coinvolto nella consultazione degli Uffici.

1256 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).
1257 Rapporto annuale 2007 del CDF, pag. 43. Disponibile soltanto in francese e tedesco.
1258 Messaggio del 30 mar. 1994 concernente la modificazione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (FF **1994** II 645, in particolare pagg. 655 e 662).
1259 In conformità con l'art. 16 cpv. 3 dell'ordinanza del 17 nov. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali, OPubl; RS **170.512.1**).

6.2.7 Consultazione nell'ambito delle domande di credito

A norma dell'articolo 7 capoverso 2 LCF, gli organi incaricati di preparare il preventivo e di risolvere su singole domande di credito possono aggregare il CDF nelle loro deliberazioni. Oltre al Consiglio federale, gli organi in oggetto sono le CdF e la DelFin. Non è peraltro escluso che il CDF prenda l'iniziativa di riferire a questi organi fatti di cui è a conoscenza[1260].

6.2.8 Coordinamento delle attività di verifica con gli ispettorati delle finanze (IF) nonché loro posizione e compiti

Il CDF coordina le sue attività di verifica, in conformità con l'articolo 11 capoverso 2 LCF, con quelle della revisione interna, noti come ispettorati delle finanze (IF). Inoltre sorveglia l'efficacia delle verifiche degli IF.

Gli IF sono subordinati alla direzione dell'ufficio o dell'azienda, ma nell'adempimento dei loro compiti di controllo sono autonomi e indipendenti[1261]. Essi trasmettono per conoscenza al CDF i programmi annuali di revisione nonché tutti i rapporti (art. 11 cpv. 1 e 2 LCF)[1262] e gli comunicano senza indugio i difetti constatati che hanno un'importanza fondamentale o una notevole rilevanza finanziaria (art. 11 cpv. 2 LCF).

Dal 1° gennaio 2003 l'AFC dispone di un IF AFC centralizzato, la cui posizione e i cui compiti sono riportati nel regolamento per l'IF AFC e nei principi applicabili all'IF AFC. Il regolamento è stato adeguato nel corso della durata del progetto con effetto dal 1° giugno 2012[1263].

L'IF AFC definisce il suo programma di verifica annuale sulla base di valutazioni regolari dei rischi e tenendo conto delle proposte del direttore dell'AFC[1264]. I suoi compiti consistono prioritariamente nel verificare i processi operativi di ampia rilevanza finanziaria, ossia le attività direttamente correlate a importanti flussi finanziari dell'AFC o che evidenziano forti rischi finanziari (ma anche politici)[1265].

1260 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze; FF **1966** II 565, in particolare pag. 578).
1261 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze; FF **1966** II 565, in particolare pag. 580).
1262 La LCF disciplina soltanto la trasmissione dei rapporti degli IF al CDF. Non contiene disposizioni sulla trasmissione dei rapporti degli IF ai dipartimenti.
1263 REG IF AFC del giu. 2012 e REG IF AFC dell'8 ott. 2002 (in vigore fino al 31 mag. 2012); principi IF AFC del 6 gen. 2003.
1264 Principi IF AFC del 6 gen. 2003, punti 8.1 e 8.2.
1265 Principi IF AFC del 6 gen. 2003, punto 7.

6.2.9 Interlocutore per il whistleblowing

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011 dell'articolo 22*a* LPers, il CDF è l'interlocutore ufficiale della Confederazione per il whistleblowing[1266].

Ai sensi dell'articolo 22*a* capoverso 1 LPers, gli impiegati federali sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al CDF i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione.

Secondo l'articolo 22*a* capoverso 4 LPers, essi hanno inoltre il diritto di segnalare al CDF altre irregolarità, che non comprendono solamente quelle di rilievo, bensì ad esempio anche le spese eccessive e non necessarie[1267]. Il CDF accerta i fatti e adotta i provvedimenti necessari.

6.3 Fase 1: dalla concezione del progetto fino alla rottura delle trattative con Unisys (2001–agosto 2007)

6.3.1 Situazione: informazione al presidente della Confederazione (marzo 2002)

Nella prima fase di INSIEME, il CDF si è occupato assiduamente dell'informatica dell'AFC e ha effettuato controlli almeno una volta l'anno a partire dal 2001, tranne nel 2007[1268]. Il CDF lo aveva deciso a seguito della situazione allora già critica in cui si trovavano i sistemi MOLIS e STOLIS, che a suo giudizio compromettevano fondamentalmente la gestione dell'AFC[1269].

Nel 2002 il CDF ha ritenuto che la situazione fosse particolarmente allarmante. In occasione di una revisione dei servizi compiuta nell'AFC a marzo 2002 ha constatato che la situazione riguardante i sistemi MOLIS e STOLIS ormai obsoleti si era rapidamente deteriorata; inoltre, intravedeva difficoltà ad attuare in tempi brevi nuovi progetti per sostituire tali sistemi. Secondo il CDF, i responsabili politici non erano al corrente dei problemi esposti[1270], per cui, in applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF, ha ritenuto di doverne informare il capo del DFF (1996–2003), e allora presidente della Confederazione, il vicepresidente del Consiglio federale e la DelFin.

1266 Un «whistleblower» («to blow the whistle», cioè «fare una soffiata») o denunciante è una persona che segnala all'ufficio competente comportamenti scorretti, irregolarità, operazioni illegali (ad es. corruzione, operazioni insider ecc.) nonché rischi di carattere generale di cui essa viene a conoscenza (consultabile all'indirizzo www.efk.admin.ch > EFK > Whistleblowing [dati aggiornati al 15 set. 2014]).

1267 Messaggio del 10 set. 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP) (FF **2008** 7093, in particolare pag. 7146).

1268 Per il 2007 il CDF aveva previsto una verifica successiva relativa a INSIEME che tuttavia è stata differita al 2008 (cfr. n. 6.3.5).

1269 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 11 (direttore CDF 1998–2013).

1270 Nella sua audizione da parte del GLI il capo del DFF (1996–2003) ha indicato che, contrariamente a quanto pensava il CDF, prima che quest'ultimo nel mar. 2002 gli segnalasse i problemi informatici dell'AFC il DFF ne era già a conoscenza (verbale del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 27–28).

La comunicazione ha spinto la DelFin a rafforzare il suo controllo sull'informatica dell'AFC tra il 2002 e il 2004[1271]. Di conseguenza, anche il CDF ha dedicato maggiore attenzione ai problemi informatici dell'AFC, redigendo tra il 2003 e il 2004 vari rapporti in merito all'attenzione della DelFin[1272]. Da parte sua, il CDF ha effettuato ulteriori controlli dell'informatica dell'AFC e ha incluso INSIEME nei suoi programmi di verifica del 2005 e 2006[1273].

6.3.2 Verifica di INSIEME eseguita dal CDF nel 2005

Dopo l'avvio dei lavori del progetto INSIEME nel 2003, l'IF AFC ha invitato l'AFC a definire la prima data delle verifiche. Nel 2004 il responsabile dell'IF AFC e il direttore dell'AFC (2000–2012) hanno concordato che spettava principalmente al CDF, e non all'IF AFC, effettuare le verifiche relative a INSIEME. Dopo avere ultimato i primi sottoprogetti di INSIEME nel 2004, il responsabile dell'IF AFC ha quindi sollecitato il CDF a verificare INSIEME[1274].

Questa verifica si è svolta tra gennaio e febbraio 2005 e ha riguardato lo svolgimento e il coordinamento dei tre sottoprogetti INSIEME-Basis, INISCH e FITIN 1 e la concezione del futuro sistema di controllo interno (SCI) dell'AFC. Su esplicita richiesta del direttore dell'AFC (2000–2012), il CDF ha inoltre esaminato gli aspetti commerciali del capitolato d'oneri per il bando di concorso OMC al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni del diritto in materia di acquisti pubblici.

Nell'ambito di questa verifica, il CDF ha constatato il superamento di costi e tempi e un controllo lacunoso dei costi, giungendo altresì alla conclusione che, nell'aggiudicazione di una commessa di servizi, l'AFC non aveva osservato le disposizioni della LAPub[1275]. Un anno prima era giunto alla stessa conclusione in occasione di un controllo generale degli acquisti pubblici in ordine all'informatica dell'AFC, inviando a quest'ultima una relativa raccomandazione[1276]. Nella sua verifica di febbraio 2005, il CDF ha inoltre rilevato che l'AFC non aveva richiesto alcun credito d'impegno e che il coordinamento del progetto era insufficiente, senza contare che non si era ancora cominciato a mettere a punto un SCI per l'AFC. In occasione di verifiche effettuate nel 2002 e nel 2003, il CDF aveva già rilasciato raccomandazioni in proposito, che l'AFC non aveva ancora attuato[1277]. Relativamente agli aspetti commerciali del capitolato d'oneri per il bando di concorso OMC, il CDF aveva individuato vari punti che necessitavano di un miglioramento e comunicato le sue proposte di adeguamento ai responsabili del progetto già all'inizio di febbraio

1271 Cfr. n. 7.2.1.1.
1272 Rapporti del DFF alla DelFin del 21 feb. 2003, 5 ago. 2003, 10 set. 2003, 4 feb. 2004, 8 apr. 2004 e 25 ago. 2004.
1273 Rapporti del CDF del 25 mar. 2002, 7 nov. 2003 e 16 feb. 2004.
1274 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 51 (responsabile IF AFC dal 2005); corrispondenza e-mail del 9 dic. 2004 tra il direttore dell'AFC (2000–2012) e il responsabile dell'IF AFC.
1275 Rapporto del CDF del 25 feb. 2005, pagg. 5–6.
1276 La raccomandazione 4.4 precisava che gli oggetti interessati dalle disposizioni dell'OMC devono essere oggetto di un bando di concorso e che l'aggiudicazione va pubblicata. In caso di aggiudicazione mediante trattativa privata occorre redigere un relativo rapporto e pubblicare l'aggiudicazione (rapporto del CDF del 16 feb. 2004).
1277 Rapporto del CDF del 25 mar. 2003, pagg. 6–8; rapporto del CDF del 7 nov. 2003, pagg. 5–7.

2005. Le proposte hanno potuto essere integrate nel capitolato d'oneri prima della verifica conclusiva del bando di concorso OMC effettuata dall'UFCL[1278].

Come consuetudine, prima di comunicare per scritto i risultati della sua verifica il CDF ha svolto un colloquio finale con i partecipanti al progetto e con il responsabile dell'IF AFC (dal 2005). Il direttore dell'AFC (2000–2012) e mandante del progetto non ha partecipato alla discussione; il 25 febbraio ha ricevuto il rapporto di verifica, le cui prime pagine contenevano un riassunto, che tuttavia era lacunoso. Tra l'altro non era menzionato il mancato adempimento delle disposizioni della legge sugli acquisti pubblici.

Il rapporto del 25 febbraio 2005 conteneva tre raccomandazioni[1279], di cui una riguardava la realizzazione di una strategia SCI per l'AFC nell'ambito del progetto INSIEME[1280]. Il CDF, che come d'uso assegna alle raccomandazioni vari gradi di priorità, ha attribuito 1 a tutte e tre le raccomandazioni[1281]. Le raccomandazioni del CDF sono state accettate dal direttore dell'AFC (2000–2012) in un parere scritto rilasciato a fine marzo 2005. Per quanto attiene all'elaborazione di un SCI, ha indicato che l'AFC avrebbe adottato principi e una direttiva in materia entro la fine del 2015[1282].

Nell'aprile 2005 il CDF ha fatto pervenire alla DelFin il suo rapporto con il parere dell'AFC e un riassunto aggiuntivo. Al pari di quello contenuto nel rapporto, il riassunto all'attenzione della DelFin era lacunoso[1283]: nello specifico, mancavano le constatazioni del CDF in merito agli acquisti pubblici e al controllo dei costi[1284]. Oltre alla DelFin, la SG DFF ha ricevuto il riassunto del CDF, che la segreteria ha poi utilizzato nell'ambito della sua vigilanza dipartimentale (cfr. n. 4.4.2.5)[1285].

Nel giugno 2005, in occasione di una riunione ordinaria alla quale ha partecipato il direttore del CDF (1998–2013), la DelFin ha esaminato il rapporto del CDF del 25 febbraio 2005. La presenza del direttore del CDF alle riunioni della DelFin è prassi abituale: in linea generale, ha il compito di presentare i rapporti del CDF, di illustrarne i vari aspetti e le sfumature, di riportare il punto di vista del CDF nella discussione e, su richiesta, di valutare la necessità per la DelFin di adottare misure

1278 Relazione di chiusura del progetto INISCH dell'11 apr. 2005, pag. 6; rapporto del CDF del 25 feb. 2005, pag. 11).

1279 Raccomandazioni del CDF: (1) Il concetto del SCI deve essere radicalmente rivisto nell'ambito del progetto INSIEME prima che trovi applicazione in tutti gli ambiti di attività dell'AFC. (2) L'AFC è invitata a valutare i rischi della nuova architettura informatica e a tenerli presente nell'ambito della valutazione delle offerte pervenute. (3) L'AFC viene invitata a sincerarsi che gli strumenti di sviluppo considerati nel capitolato d'oneri siano di agevole utilizzo e assicurino una produttività ottimale. In caso contrario, il capitolato deve essere riveduto (all. 1 al rapporto del CDF del 25 feb. 2005, pag. 1).

1280 Rapporto del CDF del 25 feb. 2005, pag. 5; all. 1 al rapporto del CDF del 25 feb. 2005, pag. 1.

1281 Assegnando priorità, il CDF sottolinea l'importanza delle sue raccomandazioni (priorità 1 = alta, priorità 2 = media, priorità 3 = bassa; cfr. rapporto del CDF del 25 feb. 2005, pag. 3; all. 1 al rapporto del CDF del 25 feb. 2005).

1282 Parere dell'AFC del 29 mar. 2005.

1283 I rapporti di verifica del CDF contengono solitamente un riassunto in forma di management summary. In più, in applicazione dell'art. 14 cpv. 1 LCF (RS **614.0**), il CDF mette a disposizione della DelFin e dei capidipartimento un riassunto del dossier per ciascuna verifica.

1284 Riassunto del CDF all'attenzione della DelFin del 18 mag. 2005.

1285 Lettera del 5 nov. 2013 del segretario generale del DFF (1996–2007) al GLI, pag. 2.

(cfr. n. 7.2.2.3)[1286]. Riguardo alla verifica effettuata nel 2005, ha riferito alla DelFin che il progetto era sulla buona strada, aggiungendo che si era riusciti ad appianare una divergenza di opinione tra l'AFC e il CDF relativa al SCI[1287].

Nel rapporto annuale 2005 del CDF all'attenzione della DelFin e del Consiglio federale il CDF, in virtù dei suoi controlli, ha lamentato che l'AFC non aveva richiesto alcun credito d'impegno per INSIEME e riportato la sua raccomandazione per il SCI[1288]. Per contro, nel rapporto non ha segnalato alcuna pendenza nell'attuazione delle raccomandazioni del CDF ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF, né per l'AFC, né per le altre unità amministrative della Confederazione.

6.3.3 Credito d'impegno INSIEME 2005

In giugno e agosto 2005, a seguito tra l'altro della critica espressa dal CDF, il DFF ha proposto al Consiglio federale di richiedere un credito d'impegno per INSIEME di 86 (poi ridotto a 71) milioni di franchi (cfr. n. 4.4.3.2)[1289]. Prima del deposito della proposta l'AFC non aveva consultato gli Uffici[1290], per cui il CDF non ha avuto modo di esprimersi in merito alla richiesta di credito. Dato che quest'ultimo generalmente non si esprime sulle questioni che attengono ai crediti, non ha neppure preso parte alla procedura di corapporto relativa a questa richiesta di credito[1291].

Nell'agosto 2005 il Consiglio federale ha autorizzato il DFF a chiedere al Parlamento un credito d'impegno per INSIEME nell'ambito del preventivo 2006. Alla successiva riunione della DelFin dedicata alla deliberazione del credito d'impegno era presente il direttore del CDF (1998–2013), che non ha tuttavia fornito informazioni sui risultati delle verifiche su INSIEME effettuate dal CDF.[1292] In occasione della deliberazione del preventivo 2006, il CDF ha inoltre deciso di non presentare spontaneamente un parere su INSIEME all'attenzione delle CdF[1293], poiché ne riteneva i membri già a conoscenza della situazione in virtù del rapporto relativo a INSIEME che il CDF aveva redatto nel 2005 (cfr. n. 7.3.2.1)[1294].

1286 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 57 (presidente DelFin 2003–2007).
1287 Estratto del verbale della DelFin del 27/28 giu. 2005, pag. 2 (direttore CDF 1998–2013).
1288 Rapporto annuale 2005 del CDF, pagg. 26–27. Disponibile soltanto in francese e tedesco.
1289 Dopo il differimento dell'operazione (dal 29 giu. 2005 al 15 ago. 2005) da parte del Consiglio federale, il credito d'impegno richiesto ha potuto essere ridotto da 86 a 71 milioni a seguito delle offerte pervenute.
1290 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 4.
1291 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 20.
1292 Estratto del verbale della DelFin del 29/30 ago. 2005, pag. 2.
1293 In conformità con l'art. 7 cpv. 2 LCF, il CDF non è tenuto a esprimere un parere. Tuttavia, ai sensi del messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze può intervenire direttamente per comunicare fatti che gli sono noti agli organi incaricati di preparare il bilancio (FF **1966** II 565, in particolare pag. 577). L'art. 7 LCF non è stato interessato dalle revisioni parziali della LFC del 7 ott. 1995 e del 19 mar. 1999; sono ancora valide le considerazioni sull'articolo riportate nell'anzidetto messaggio del 1966.
1294 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 (direttore CDF 1998–2013).

6.3.4 Verifica di INSIEME eseguita dal CDF nel 2006

A luglio 2005 il CDF aveva già comunicato all'AFC che, nel maggio 2006, prevedeva di verificare il sottoprogetto INSIEME-Data e la strategia di migrazione dei dati[1295]. Questa verifica, svolta tra aprile e maggio 2006, oltre ai punti precitati ha riguardato la pianificazione, l'organizzazione, la garanzia della qualità e la gestione dei rischi dell'intero progetto. Nell'ambito di un controllo successivo dell'attuazione della sua raccomandazione del 2005 relativa al progetto di un SCI (cfr. n. 6.3.2), il CDF ha inoltre esaminato i lavori effettuati a questo proposito. Non è stato svolto alcuna verifica della legittimità degli acquisti di servizi esterni[1296].

In occasione di tale verifica, il CDF ha constatato che le «premesse per una realizzazione efficace del progetto erano buone»[1297], ma ha identificato vari rischi e formulato al riguardo undici raccomandazioni, attribuendo la priorità 1 a sette di esse. Ha, tra l'altro, raccomandato di integrare l'appaltatore generale Unisys e l'UFIT nell'organizzazione del progetto, di implementare un controllo dei contratti e di mettere a punto un piano di garanzia della qualità secondo le norme HERMES; ha inoltre formulato varie raccomandazioni nell'ambito della sicurezza informatica e della protezione dei dati[1298]. Nell'ambito del controllo successivo concernente il SCI, il CDF ha constatato che anche dopo la scadenza del termine per l'attuazione della raccomandazione del 2005 non erano ancora state tracciate le linee direttrici per il SCI. Di conseguenza, ha di nuovo raccomandato all'AFC di dotarsi di un SCI globale nell'ambito di INSIEME[1299].

Dopo la discussione finale con varie persone interessate dal progetto e il responsabile dell'IF AFC (dal 2005), il CDF ha riassunto i risultati delle sue verifiche e le sue raccomandazioni nel rapporto del 29 maggio 2006, che ha rimesso al direttore dell'AFC (2000–2012). Nella sua comunicazione scritta, questi ha accettato tutte le raccomandazioni, fissando le scadenze per l'attuazione perlopiù nel mese di luglio 2007. Dopo che già a fine aprile 2006 egli aveva informato con e-mail interna alcuni suoi collaboratori che in passato il CDF era già stato ripetutamente rassicurato con belle promesse circa il SCI e che ora la direzione dell'AFC doveva cominciare a riflettere sulla questione,[1300] nel suo parere sulla raccomandazione relativa alla creazione di un SCI globale il direttore dell'AFC (2000–2012) ha indicato al CDF che la direzione aveva ricevuto il mandato di elaborare direttive per detto sistema, ma che le rispettive disposizioni concrete sarebbero state definite nei singoli processi[1301].Questo a significare che non era stata prevista la realizzazione di un SCI globale e interprocessuale, come invece auspicato dal CDF[1302].

1295 E-mail del 28 lug. 2005 del coordinatore del programma INSIEME (2005–2007 ad altri collaboratori dell'AFC.
1296 In questo periodo l'AFC collaborava con provider di servizi esterni in tre sottoprogetti (cfr. n. 3.4.4.1, tab. 1). Nel 2004 e 2005 il CDF aveva già contestato lacune e carenze nell'acquisizione da parte dell'AFC di servizi informatici esterni (cfr. n. 6.3.2).
1297 Rapporto del CDF del 29 mag. 2006, pag. 3.
1298 All. 1 al rapporto del CDF del 29 mag. 2006.
1299 Rapporto del CDF del 29 mag. 2006, pagg. 13–14; estratto del sistema elettronico di controllo delle raccomandazioni (i-world) del CDF del 28 ago. 2013, pagg. 3 e 5.
1300 E-mail del 28 apr. 2006 del direttore dell'AFC (2000–2012) ad alcuni collaboratori dell'AFC.
1301 Parere dell'AFC del 29 giu. 2006, pag. 2.
1302 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 43 (responsabile dell'IF AFC dal 2005).

Nell'agosto 2006 la DelFin ha deliberato sul rapporto del CDF del 29 maggio 2006. Né il rapporto, né tantomeno il riassunto indicavano lo svolgimento di un controllo successivo della raccomandazione del 2005 relativa al SCI. Nell'ambito della deliberazione si è constatato che l'AFC aveva accettato tutte le raccomandazioni del CDF. Stante la complessità della tematica, la DelFin ha tuttavia ritenuto che fosse difficile giudicare sulla necessità di un intervento[1303]. Presente alla riunione, il direttore del CDF (1998–2013) ha indicato che non c'era alcuna necessità d'intervento da parte della DelFin. A suo modo di vedere, il CDF aveva classificato come prioritario il proprio rapporto soltanto perché già in passato i progetti informatici dell'AFC erano un puntuale tema di discussione all'interno della DelFin[1304].

Queste designazioni dei rapporti corrispondono a una prassi corrente del CDF, che in linea generale assegna priorità a tutti i rapporti di verifica all'attenzione della DelFin. Nella prima fase di INSIEME tra il 2001 e il 2007, i rapporti con la priorità più alta sono stati letti da tutti i membri della DelFin e tematizzati nelle riunioni, mentre gli altri rapporti non sono stati esaminati nel dettaglio (cfr. n. 7.2.2.2)[1305].

Nel suo rapporto annuale del 2006 all'attenzione della DelFin e del Consiglio federale, il CDF ha menzionato il controllo relativo a INSIEME in un breve riepilogo delle sue raccomandazioni[1306]. Nel rapporto non è riportata alcuna pendenza nell'attività di revisione ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF né per l'AFC né per le altre unità amministrative della Confederazione. Viceversa, nel rapporto annuale il CDF ha aggiunto un nuovo numero nel quale ha fornito per la prima volta informazioni sullo stato di attuazione delle sue raccomandazioni[1307]. L'AFC non è menzionata in questo capitolo. Il CDF non aveva ancora svolto alcun controllo successivo della verifica di INSIEME del 2006 e non disponeva pertanto di alcuna informazione sullo stato di attuazione delle rispettive raccomandazioni. Il CDF prevedeva di effettuare una verifica a posteriori di INSIEME nell'estate 2007 al fine di controllare l'applicazione delle sue raccomandazioni del 2006[1308].

1303 Estratto del verbale della DelFin del 29/30 ago. 2006, pag. 2 (presidente DelFin 2003–2007).

1304 Estratto del verbale della DelFin del 29/30 ago. 2006, pagg. 2–3 (direttore CDF 1998–2013).

1305 Nelle fasi successive al 2007 i rapporti classificati come prioritari dal CDF non sono più stati letti da tutti i membri della DelFin prima della riunione, ma solamente dai rispettivi relatori (protocolli del GLI del 14 mar. 2014, pag. 39 [presidente DelFin 2004] e del 26 mar. 2014, pag. 11 [presidente DelFin 2010–2014]).

1306 Rapporto annuale 2006 del CDF, pag. 11. Disponibile soltanto in francese e tedesco.

1307 Rapporto annuale 2006 del CDF, punto 5: Attuazione delle raccomandazioni del CDF, pag. 43. Disponibile soltanto in francese e tedesco. Dopo il 2008 il CDF non ha più riferito in questo n. sullo stato di attuazione delle raccomandazioni, ma ha semplicemente informato di disporre di un sistema di controllo delle raccomandazioni (rapporti annuali del CDF dal 2008 al 2012).

1308 Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 2; corrispondenza e-mail del 21 dic. 2006 tra il responsabile del CDF per il DFF e il coordinatore del programma INSIEME (2005–2007).

6.3.5 Rinvio della verifica eseguita dal CDF nel 2007

Su pressioni del DFF, nel secondo semestre del 2006 l'AFC aveva incaricato la società Capgemini di effettuare un audit esterno di INSIEME per febbraio 2007 (cfr. n. 4.4.3.1)[1309]. Poiché il coordinatore del programma INSIEME (2005–2007) temeva un sovraccarico di lavoro per la direzione del progetto nonché l'insorgere di doppioni, a dicembre 2006 ha proposto al CDF di rinunciare alla verifica prevista per l'estate 2007 o di rinviarla[1310]. La direzione del CDF ha quindi deciso di differire al 2008 la revisione prevista, a condizione di essere tenuta aggiornata sull'evoluzione del progetto INSIEME nel corso del 2007[1311].

Nel marzo 2007 Capgemini ha presentato i risultati critici dell'audit. Nel suo rapporto la società è giunta alla conclusione che, senza cambiamenti sostanziali, INSIEME sforerebbe ampiamente i tempi e i costi previsti[1312]. In occasione di un incontro tenutosi alla fine di aprile 2007, il coordinatore del programma INSIEME (2005–2007) ha discusso i risultati forniti da Capgemini con il direttore sostituto del CDF (2000–2013) e il responsabile del CDF per il DFF. In un'ottica di tutela dai possibili rischi, i due rappresentanti del CDF gli hanno raccomandato, di assumere una decisione chiara riguardo al proseguimento della collaborazione con la ditta Unisys[1313].

A inizio luglio 2007 la DelFin ha esaminato un rapporto del CDF relativo alla revisione dei servizi effettuata nel 2006 presso la Divisione principale IVA (DP IVA) dell'AFC e nel quale INSIEME è menzionato soltanto marginalmente. Il direttore del CDF (1998–2013) ha dichiarato in proposito che il progetto INSIEME era sulla buona strada[1314], sebbene il rapporto della società Capgemini fosse giunto a una conclusione diversa.

A fine agosto 2007 è stato revocato il mandato alla società Unisys e sospeso il progetto INSIEME. Nel suo rapporto annuale 2007 il CDF ha indicato che le raccomandazioni del 2006 relative a INSIEME sono divenute nulle a seguito dell'interruzione del progetto[1315].

Nel suo rapporto annuale 2007 l'IF AFC non ha menzionato la sospensione di INSIEME. Durante l'intera prima fase del progetto, dal 2001 al 2007, non è stata effettuata alcuna verifica di INSIEME e il progetto è stato seguito soltanto nell'ambito di un'elaborazione piuttosto lenta e laboriosa del SCI destinata all'AFC[1316]. In occasione delle sue verifiche annuali, l'IF AFC ha inoltre verificato per campione alcuni documenti e l'esistenza di un SCI nell'organizzazione del progetto INSIEME, ma non ha rilevato lacune[1317]. Nel corso della prima fase del progetto, un coordinamento tra il CDF e l'IF AFC in ordine a INSIEME è stato evocato soltanto nell'ambito del primo controllo avvenuto nel 2005, in occasione della presa di conoscenza

1309 Verbale del GLI del 28 ott. 2013, pag. 38 (segretario generale DFF 1996–2007).
1310 Corrispondenza e-mail del 21 dic. 2006 tra il responsabile del CDF per il DFF e il coordinatore del programma INSIEME (2005–2007).
1311 Corrispondenza e-mail del 16 gen. 2007 tra il responsabile del CDF per il DFF e il coordinatore del programma INSIEME (2005–2007).
1312 Rapporto di audit della Capgemini del 22 mar. 2007.
1313 Corrispondenza e-mail del 24 apr. 2007 tra il coordinatore del programma INSIEME (2005–2007) e il direttore dell'AFC (2000–2012).
1314 Estratto del verbale della DelFin del 2/3 lug. 2007, pag. 2 (direttore CDF 1998–2013).
1315 Rapporto annuale 2007 del CDF, pagg. 41–42. Disponibile soltanto in francese e tedesco.
1316 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 40–42 (responsabile IF AFC dal 2005).
1317 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 40 (responsabile IF AFC dal 2005); controllo annuale 2006 dell'IF AFC del 19 apr. 2007, pag. 8.

dei programmi di revisione annuali e della partecipazione del responsabile dell'IF AFC alle discussioni finali sulle verifiche del CDF del 2005 e 2006[1318].

6.4 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012)

6.4.1 Verifica effettuata dal CDF nel 2008

In seguito al rilancio del progetto INSIEME, il CDF si era riproposto di controllare precocemente se l'AFC avesse fatto tesoro della lezione del passato[1319], effettuando tra ottobre e novembre 2008 una verifica del nuovo progetto[1320].

Tale verifica, incentrata sui rischi inerenti alla pianificazione e alla gestione del progetto e sul controllo dell'utilizzo appropriato e conforme dei mezzi impiegati fino a quel momento, non prevedeva la messa a punto del futuro SCI dell'AFC, che nella prima fase di INSIEME (2005 e 2006) aveva sollevato le critiche del CDF[1321].

Nell'ambito della verifica il CDF ha constatato la presenza di numerose lacune. Il progetto, ad esempio, oltre a non includere una programmazione generale delle scadenze né un'adeguata pianificazione delle risorse finanziarie, non prevedeva adeguate competenze in ambito di informatica e di gestione per il capoprogetto. Inoltre, l'utilizzo del metodo HERMES, obbligatorio per l'Amministrazione federale, non era in programma, il comitato di pilotaggio del progetto non era coinvolto nelle decisioni inerenti singoli ambiti fondamentali e la collaborazione tra l'AFC e l'UFIT era minata da problematiche di vario tipo[1322]. Il CDF ha inoltre riscontrato che il finanziamento di INSIEME si basava su un credito d'impegno «superato» del 2005 e che i costi del progetto in parte non erano stati valutati correttamente, constatando pure la mancanza di un efficace sistema di controllo e l'inosservanza delle disposizioni in materia di acquisti pubblici[1323].

Sulla base di questi rilievi il CDF è giunto alla conclusione che l'organizzazione del progetto e la sua gestione erano nel complesso «scadenti»[1324], formulando queste osservazioni nel riassunto del suo rapporto di verifica del 18 dicembre 2008: «Al momento sono ancora presenti alcuni fattori critici […]. L'attuale organizzazione del progetto, e di conseguenza la relativa gestione, non sono ottimali e necessitano di alcune correzioni»[1325]. In questo riassunto il CDF non ha menzionato le violazioni delle disposizioni in materia di acquisti pubblici, ma ha messo in risalto l'elevata motivazione delle persone coinvolte nel progetto[1326].

1318 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 50–52 (responsabile IF AFC dal 2005).
1319 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pag. 6.
1320 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pag. 9.
1321 V. n. 6.3.2 e 6.3.4 (estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico [i-world] del CDF del 28 ago. 2013, pagg. 1–4).
1322 Tra le varie problematiche: assenza di accordi di progetto tra AFC e UFIT, mancanza di accordi di ripresa e di computo delle prestazioni, interpretazioni divergenti sulla qualità e il linguaggio delle specifiche tecniche, mancanza di coordinamento nella pianificazione delle scadenze, ecc. (rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pagg. 11–12 e 14–15).
1323 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pagg. 9–21.
1324 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 10 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1325 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pag. 4.
1326 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pagg. 4–5.

Nel rapporto di verifica il CDF aveva formulato quindici raccomandazioni, di cui undici con priorità 1 e quattro con priorità 2[1327]. Tali raccomandazioni sono state oggetto di discussione nell'ambito di una riunione finale con singoli collaboratori interessati dell'AFC e dell'UFIT, nonché con il capo dell'IF AFC (dal 2005). Esse sono state successivamente presentate al direttore dell'AFC (2000–2012) in occasione di un incontro.

Nel suo parere scritto del 29 gennaio 2009 all'attenzione del CDF, l'AFC ha accolto tutte le raccomandazioni osservando, in merito al rispetto della legislazione in materia di acquisti pubblici, che: «Tutti gli acquisti vengono decisi nel rispetto dei vari livelli»[1328]. Tuttavia, fin da metà gennaio 2009 la direzione dell'AFC aveva già deciso di non mettere in pratica tale raccomandazione[1329]. Nel parere, l'AFC ha indicato i termini di attuazione delle raccomandazioni del CDF menzionando date tra gennaio e aprile 2009[1330].

Il CDF ha inoltrato alla DelFin e al DFF il parere dell'AFC, il rapporto di verifica e un riassunto separato. Nel riassunto non venivano menzionate né la violazione delle disposizioni in materia di acquisti pubblici, né il mancato rispetto del metodo di gestione HERMES[1331].

Con l'inoltro del rapporto di verifica completo al DFF, il CDF è andato oltre la mera consegna del riassunto prevista nell'articolo 14 capoverso 1 LCF[1332]. Tale procedura era stata introdotta nel 2007 su richiesta del segretario generale del DFF (1996–2007). Da quel momento infatti come servizio aggiuntivo il CDF inoltrava sistematicamente a tutti i capidipartimento interessati copia dei rapporti di verifica completi.[1333]

Nonostante la constatazione di lacune «sostanziali», il CDF non ha ritenuto necessario inviare un'informazione speciale al capo del DFF (2004–2010), al presidente della Confederazione, al Consiglio federale né alla DelFin in ottemperanza dell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1334]: da un lato, perché le lacune constatate non mettevano direttamente in pericolo la direzione dell'AFC[1335] e, dall'altro, perché i problemi di INSIEME, a parere del CDF, erano noti da tempo a tutti i responsabili politici, tanto da indurlo a non ritenere necessario procedere a un'ulteriore sensibi-

1327 Le undici raccomandazioni con priorità 1 riguardavano in primo luogo contestazioni nell'ambito della gestione, dell'organizzazione e della pianificazione del progetto nonché delle procedure di appalto. Le quattro raccomandazioni con priorità 2 riguardavano principalmente contestazioni inerenti la contabilità (cfr. Appendice I del rapporto CDF del 18 dic. 2008).

1328 Parere dell'AFC del 29 gen. 2009, pag. 3.

1329 Verbale della seduta della D del 21 gen. 2009, pag. 3.

1330 Parere dell'AFC del 29 gen. 2009, pag. 3.

1331 Riassunto del CDF alla DelFin del 5 mar. 2009.

1332 V. n. 6.2.3.

1333 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 14 (direttore CDF 1998–2013).

1334 «Lacune sostanziali» ai sensi dell'art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**) si verificano secondo il CDF, quando le norme di legge vengono sistematicamente violate (cfr. n. 6.2.4). Ciò si è verificato in occasione delle violazioni alle disposizioni in materia di acquisti pubblici del 2008, peraltro già denunciate dal CDF nel 2004 e nel 2005 (cfr. n. 6.3.2).

1335 Dalla conclusione del progetto Premigrazione BS2000 del 30 giu. 2004 l'esercizio di MOLIS e STOLIS era stato assicurato a lunga scadenza (cfr. comunicazione del DFF alla DelFin del 25 ago. 2004). Il subentro di INSIEME ai vecchi sistemi non era di conseguenza ritenuto urgente.

lizzazione in merito. Per il CDF è stato dunque sufficiente inviare, ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, un semplice rapporto alla DelFin e al DFF[1336].

Il rapporto di verifica del CDF è stato analizzato dalla SG DFF[1337]. Successivamente, nell'ambito di un colloquio, il capo del DFF (2004–2010) ha conferito al direttore dell'AFC (2000–2012) il mandato di attuare le raccomandazioni contenute nel testo. Il capo del DFF (2004–2010) aveva già preso conoscenza delle raccomandazioni in precedenza ritenendole non allarmanti[1338], motivo per il quale aveva deciso di non prendere ulteriori provvedimenti (cfr. n. 4.4.2.5)[1339]. Dal canto suo, il direttore dell'AFC (2000–2012) non si è ritenuto autorizzato a comunicare al capo del DFF gli ulteriori problemi di INSIEME. A seguito dell'inoltro del rapporto di verifica del CDF al DFF ha dedotto che il capo del Dipartimento fosse a conoscenza dei problemi[1340].

Nell'aprile 2009, la DelFin si è occupata del rapporto di verifica del CDF nell'ambito di una seduta ordinaria. Il direttore del CDF (1998–2013), che ha preso parte alla riunione, ha fornito la seguente informazione: «Per la Delegazione delle finanze non c'è alcun presupposto di intervento in quanto l'AFC è d'accordo con le raccomandazioni del CDF e ha già preso provvedimenti al riguardo. Il [superato, n.d.r.] credito d'impegno di 71 milioni di franchi è largamente insufficiente […]. Qualora venisse richiesto un credito aggiuntivo sarebbe possibile porre domande con senso critico e richiedere la documentazione al riguardo.»[1341] Nel successivo dibattito, la DelFin ha deciso di inviare alla sottocommissione della CdF-N il rapporto del CDF e l'estratto del verbale della sua seduta, affinché servissero come base di partenza per la predisposizione della visita informativa prevista nell'agosto 2009 presso l'AFC.[1342] Sulla scorta delle informazioni del direttore del CDF (1998–2013), la DelFin non ha ritenuto necessario adottare ulteriori provvedimenti (cfr. n. 7.2.1.2).[1343]

Il CDF ha rinunciato a informare l'ODIC (come invece previsto ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 LCF) sul mancato utilizzo del metodo obbligatorio HERMES nel progetto INSIEME. In base a tale articolo il CDF, qualora rilevi eventuali difetti nella gestione amministrativa o nell'adempimento dei compiti, è tenuto a portarne a conoscenza determinati enti o organi interdipartimentali, tra i quali l'ODIC[1344]. Tuttavia, secondo l'interpretazione del CDF, l'articolo è applicabile soltanto se i difetti vengono riscontrati sul piano delle direttive (p. es. lacune a livello di discipli-

1336 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 11 (direttore CDF 1998–2013); pag. 32 (direttore suppl. CDF 2000–2013); pag. 46 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1337 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 23 (segretaria generale DFF 2007–2010).
1338 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 42–43 (capo DFF 2004–2010).
1339 Non è stato possibile chiarire in quale misura la SG DFF abbia preso in considerazione il rapporto di verifica del CDF del 2008, e in quale misura le raccomandazioni del CDF del 2008 siano state prese in considerazione dal capo del DFF (2004–2010): la sua dichiarazione in occasione delle interrogazioni da parte del GLI, in cui conferma di aver preso conoscenza delle raccomandazioni del CDF, contraddice la sua dichiarazione in base a cui il CDF avrebbe fornito costantemente pareri positivi (verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 44–45 [capo DFF 2004–2010]).
1340 Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).
1341 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pagg. 2 e 4.
1342 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 4.
1343 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 13 (presidente DelFin 2010–2014) e pag. 53 (presidente DelFin 2013)
1344 Cfr. n. 6.2.5.

namento di HERMES) e non sul piano dell'attuazione (p. es. la mancata applicazione di HERMES) [1345]. l'ODIC non sarebbe stato informato proprio per tale motivo.

Inoltre, riguardo alla violazione delle disposizioni in materia di acquisti pubblici, non è stata neppure inviata una comunicazione all'UFCL. L'articolo 13 capoverso 2 LCF non menziona peraltro l'UFCL come organo da contattare, il CDF non era quindi tenuto a fornire informazioni. Tuttavia, in qualità di servizio centrale d'acquisto per i servizi informatici[1346], l'UFCL avrebbe sicuramente avuto interesse a ricevere il rapporto di verifica del CDF (cfr. n. 6.6.7.2).

La verifica del CDF sul progetto INSIEME non è stata menzionata nel rapporto annuale 2008 del CDF, ma soltanto nel rapporto annuale 2009, pubblicato nel marzo 2010. In esso la verifica del 2008 è stata presentata mediante un breve riassunto sui fatti e sulle raccomandazioni. Il CDF non ha menzionato alcuna delle pendenze in materia di attuazione delle raccomandazioni, di cui ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF[1347] era tenuto a riferire all'Amministrazione federale nei suoi rapporti annuali. A tale riguardo ha dichiarato: «Attualmente non è necessaria alcuna azione da parte del Consiglio federale o del Parlamento»[1348]. Dal 2003 il CDF non aveva più fornito nei rapporti annuali indicazioni sull'attuazione delle pendenze, mentre dal 2007 in poi ha sempre esplicitamente indicato che al riguardo non era necessario alcun intervento da parte del Consiglio federale o del Parlamento. Il CDF aveva peraltro anche specificato che non avrebbe fornito informazioni, se alle raccomandazioni non fossero ancora seguite verifiche sulla loro effettiva attuazione, o se vi fossero stati motivi plausibili per un'attuazione non conforme alle scadenze.[1349] Nonostante tali indicazioni, il capo del DFF (2004–2010) si è basato solamente sulla dichiarazione del CDF che non giudicava necessario un intervento da parte del Consiglio federale e del Parlamento, senza peraltro tenere conto che il CDF, mentre era in carica, non aveva mai svolto alcuna verifica sull'attuazione delle raccomandazioni del 2008[1350] e che di conseguenza non aveva mai fornito informazioni sullo stato delle pendenze. Dal riassunto relativo alla verifica del 2008 contenuto nel rapporto annuale del CDF del 2009, egli non aveva individuato giudizi negativi, e ha dedotto che: «L'AFC è sulla strada giusta»[1351]. Il capo del DFF è quindi giunto alla conclusione che, in merito al progetto INSIEME, il CDF avesse «fornito costantemente riscontri positivi»[1352].

1345 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 58 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1346 Art. 9 lett. c OOApub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**), art. 3 cpv. 2 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613).
1347 V. n. 6.2.3.
1348 Rapporti annuali CDF del 2007 (pag. 43) (disponibile soltanto in francese e tedesco), 2008 (pag. 39) (disponibile soltanto in francese e tedesco), 2009 (pag. 37), 2010 (pag. 39), 2011 (pag. 26) e 2012 (pag. 38).
1349 «Una menzione espressa nel rapporto di attività può essere tralasciata se nel frattempo il servizio interessato ha per esempio messo a concorso un posto nel settore finanziario, anche se tale posto non è ancora stato occupato. La menzione non va fatta neppure quando il termine di attuazione non è ancora scaduto alla fine dell'esercizio in esame o se gli esami successivi non hanno ancora potuto essere effettuati» (rapporto annuale 2009 del CDF, pag. 37).
1350 La verifica sull'attuazione delle raccomandazioni del 2008 si è svolta tre anni dopo, tra nov. e dic. 2011 (cfr. n. 6.4.5).
1351 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010).
1352 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pagg. 44–45 (capo DFF 2004–2010).

6.4.2 Visita informativa presso l'AFC nel 2009

Nell'agosto 2009 una sottocommissione della CdF-N ha effettuato una visita informativa presso l'AFC riguardante il progetto INSIEME (cfr. n. 7.3.1.2). Su suggerimento del presidente della DelFin, alla visita aveva preso parte anche il responsabile di mandato competente del CDF (in carica dal 2008)[1353]. Durante la presentazione di INSIEME il CPG (2007–2011) ha dichiarato che nel frattempo erano state avviate misure per attuare le raccomandazioni del CDF del 2008 e ha elencato una decina di provvedimenti presi[1354].

Nel colloquio finale con la sottocommissione della CdF-N, il responsabile di mandato del CDF (in carica dal 2008) ha dichiarato di apprendere per la prima volta, in occasione della stessa visita informativa, lo stato di attuazione delle raccomandazioni, che pareva essere molto positivo. Secondo la sua opinione, si sarebbe fatto tesoro degli insegnamenti del passato e, comunque, il CDF avrebbe continuato a seguire lo stato di attuazione delle raccomandazioni e avrebbe eventualmente organizzato un controllo successivo[1355].

In effetti il CDF, dalla scadenza del termine di attuazione (aprile 2009) delle raccomandazioni espresse nel rapporto di verifica del 2008, non ne aveva ancora accertata l'effettiva attuazione. Tale procedura si situa nel solco della pratica adottata dal CDF, che allo scadere dei termini di attuazione delle raccomandazioni chiede informazioni presso le unità amministrative – e soltanto per determinati casi – sul relativo stato di avanzamento[1356]. Di regola, i controlli successivi del CDF si svolgono nell'ambito di verifiche successive, che tuttavia non vengono organizzati immediatamente alla scadenza dei termini. Ciò si è verificato anche nel caso di INSIEME (cfr. n. 6.4.5)[1357].

6.4.3 Credito aggiuntivo e credito supplementare per INSIEME del 2010

A fine maggio 2010 il DFF ha presentato al Consiglio federale una richiesta di credito aggiuntivo e di credito supplementare per il progetto INSIEME per un ammontare di rispettivamente 56,5 e 12,2 milioni di franchi (cfr. n. 4.4.3.2). Durante la fase di consultazione degli uffici dell'AFC non è stato richiesto al CDF di presentare alcun parere[1358]. Del resto, anche se invitato, il CDF non l'avrebbe presentato. Infatti, in base all'indicazione del suo direttore (1998–2013), in linea di principio il CDF non si esprime sui singoli crediti, ma piuttosto sugli stanziamenti riguardanti il disciplinamento della vigilanza finanziaria o sui finanziamenti che richiedono in qualche modo l'apporto della sua esperienza tecnica in materia di revisione[1359]. Ciononostante, in una lettera del 22 dicembre 2011 indirizzata alle direzioni degli Uffici federali, il DFF ha precisato che nella fase di consultazione inerente ai «gran-

1353 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 3.
1354 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 15 e appendice 3, pag. 5 (CPG 2007–2011).
1355 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 39 (responsabile di mandato del CDF dal 2008).
1356 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 23 (direttore CDF 1998–2013).
1357 Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pagg. 1–2.
1358 Richiesta di credito dell'AFC al Consiglio federale del 31 mag. 2010, pag. 7.
1359 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 20 (direttore CDF 1998–2013).

di progetti» il CDF doveva essere invitato a esprimere la propria posizione[1360]. Mediante un'audit letter inviata nel febbraio 2013 il CDF ha rivolto la stessa richiesta alle direzioni dell'Amministrazione federale[1361].

Come nel 2005[1362], anche in occasione della domanda di credito del 2010 non è seguito, nell'ambito della procedura di corapporto, alcun parere da parte del CDF[1363].

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio federale della domanda di credito presentata dal DFF, nel mese di settembre 2010 il dossier è passato all'esame della DelFin (cfr. n. 7.2.1.2). Poiché fino a quel momento il CDF non aveva effettuato alcun controllo successivo in merito all'attuazione delle raccomandazioni del 2008, alla seduta della DelFin il direttore del CDF (1998–2013) non ha presentato dichiarazioni al riguardo. Nell'ambito della discussione ha invece osservato che per il CDF era importante sapere quali verifiche avesse condotto fino ad allora l'IF AFC e quali fossero le modalità in base a cui operava tale organo[1364]. In linea di principio, il CDF presumeva che l'IF AFC svolgesse determinate verifiche finalizzate alla qualità del reporting e del controlling[1365], ma il direttore del CDF ha dichiarato di non disporre di informazioni certe al riguardo.

In base alle dichiarazioni del direttore del CDF (1998–2013), con lettera dell'11 ottobre 2010 la DelFin ha deciso di richiedere al capo del DFF (2004–2010) informazioni sulle verifiche previste e su quelle effettuate dall'IF AFC. Nella stessa lettera sono stati chiesti anche chiarimenti sul ruolo del CIC nel progetto INSIEME (cfr. n. 5.4.2.2).

Fino ad allora, l'IF AFC aveva trattato il progetto INSIEME nell'ambito dell'elaborazione del piano SCI per l'AFC. Inoltre, nell'ambito delle verifiche del conto annuale dell'AFC, aveva proceduto a singoli controlli per verificare se erano stati presentati i rapporti di controlling del progetto INSIEME, senza tuttavia valutarne il contenuto[1366]. In merito alle verifiche del conto annuale dell'AFC aveva altresì effettuato controlli a campione sui singoli conteggi dei costi e sulla gestione del credito d'impegno[1367], ma non aveva effettuato particolari constatazioni. Fino a quel momento l'IF AFC non aveva quindi svolto alcuna verifica specifica sul progetto INSIEME. La sua principale mansione è volta essenzialmente a valutare le attività in seno all'AFC direttamente esposte ai grandi flussi di denaro. Poiché rispetto alle attività operative dell'AFC i costi del progetto INSIEME erano esigui, l'IF AFC non aveva mai preso in considerazione un controllo specifico su di esso[1368].

Il 21 ottobre 2010, il capo del DFF (2004–2010) ha risposto alla lettera della DelFin dell'11 ottobre 2010. Dato che essa non conteneva tutte le risposte alle domande della DelFin, l'AFC ha fatto pervenire alla SPFA la seguente informazione via

1360 Lettera del 22 dic. 2011 della Segreteria generale DFF alla direttrice dell'Ufficio federale, al segretario di Stato e ai direttori degli Uffici federali.
1361 Audit letter del CDF, feb. 2013, pagg. 5–6.
1362 V. n. 6.3.3.
1363 V. n. 6.2.6.
1364 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010, pag. 3 (direttore CDF 1998–2013).
1365 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010, pagg. 3 e 6 (direttore CDF 1998–2013).
1366 Rapporto del 2 giu. 2008 sul conto annuale 2007 dell'IF AFC (pag. 24).
1367 Rapporto dell'11 mag. 2009 sul conto annuale 2008 dell'IF AFC (pag. 19) e Rapporto sul conto annuale 2009 dell'IF AFC del 19 apr. 2010 (pagg. 17–18).
1368 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 46 (capo IF AFC dal 2005).

e-mail: «[…] L'IF fornisce prestazioni di consulenza; garantisce in particolare che gli aspetti inerenti ai controlli (p. es. finanze, SCI, sicurezza dei dati) vengano evasi nel rispetto dei tempi»[1369]. L'AFC si riferiva alla consulenza fornita dall'IF AFC nell'ambito dell'elaborazione del piano SCI della stessa AFC. In occasione della riunione del 25 novembre 2010 la SPFA ha informato la DelFin come segue: «L'IF controlla determinati aspetti del progetto (in particolare quelli attinenti alle finanze, al controlling e alla protezione dei dati) e può fungere anche da organo di consulenza»[1370]. L'informazione errata del coinvolgimento dell'IF AFC nelle attività di controlling del progetto INSIEME è stata registrata nel verbale della seduta della DelFin, a cui peraltro è stata allegata l'e-mail dell'AFC contenente l'informazione corretta. Il DFF non ha successivamente provveduto a rettificare tale informazione errata[1371].

Nell'ambito delle consultazioni per la richiesta del supplemento II 2010, la CdF, come da prassi, non ha invitato il CDF a fornire un proprio parere sul credito aggiuntivo per INSIEME[1372]. Come già avvenuto nel 2006 in occasione della consultazione inerente alla decisione del preventivo per il credito d'impegno per INSIEME, il CDF non ha sfruttato la possibilità di esprimersi di sua iniziativa all'attenzione del CdF in merito al credito aggiuntivo per INSIEME[1373/1374].

6.4.4 Decisione del Consiglio federale del 18 giugno 2010: rigoroso monitoraggio per INSIEME

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio federale in corpore del credito aggiuntivo di INSIEME, con la decisione del 18 giugno 2010 esso ha stabilito che «La realizzazione e l'attuazione del progetto INSIEME devono essere oggetto di un monitoraggio rigoroso, garantito dal DFF (AFC) in collaborazione con il CDF e il

1369 E-mail del 10 nov. 2010 dell'AFC alla SPFA (cfr. regolamento interno dell'8 ott. 2002 dell'IF AFC, art. 10: «Begleitung von Projekten und Vorhaben: *Das FISP sorgt dafür, dass bei Projekten und Vorhaben Kontrollaspekte [z. B. Finanzen, IKS, Datensicherheit] rechtzeitig einfliessen*»).

1370 Estratto del verbale della DelFin del 25–26 nov. 2010, pag. 1: «*Il examine certains aspects du projet (plus particulièrement financiers, controlling, sécurité des données) et peut fonctionner également comme organe de conseil.*»

1371 Non vi è stata alcuna reazione nemmeno da parte degli altri destinatari del verbale della seduta (membri della DelFin, collaboratori della SPFA coinvolti, capo del DFF, direttore dell'AFF).

1372 Dal 2000 la DelFin ha coinvolto il CDF soltanto due volte in merito a consultazioni riguardanti singole richieste di credito (p. es. in relazione alla concessione di credito per il campionato UEFA Euro 2008; verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 [direttore CDF 1998–2013]).

1373 Ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 LCF, il CDF non è obbligato a esprimere un parere. Tuttavia, ai sensi del messaggio del 15 nov. 1966 e del progetto di una legge federale sul controllo federale delle finanze, esso può intervenie direttamente per comunicare fatti che gli sono noti agli organi incaricati di preparare il bilancio (FF **1966** II 565, in particolare pag. 577). L'art. 7 LCF non è stato intaccato dalle revisioni parziali del 7 ott. 1995 e del 19 mar 1999; il contenuto del messaggio del Consiglio federale del 1966 inerente a tale articolo è pertanto ancora valido.

1374 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 (direttore CDF 1998–2013).

CIC»[1375/1376]. Il CDF ha preso atto di tale decreto; tuttavia, il fatto di non essere stato contattato preventivamente non è stato accolto di buon grado al suo interno[1377].

Sulla scorta di tale decreto, la segretaria generale del DFF (2007–2010) ha conferito all'AFC il mandato di informare regolarmente e direttamente il CDF sul progetto, di definire le modalità di attuazione del decreto del Consiglio federale direttamente con il CDF e di comunicare al DFF la procedura stabilita[1378]. Per stabilire tali modalità, il 25 novembre 2010 l'AFC ha organizzato un incontro con rappresentanti del CDF, del CIC, del DFF e dell'UFIT[1379]. In tale occasione è stato deciso che, ai fini dell'attuazione del decreto del Consiglio federale, il CDF e il CIC sarebbero stati inseriti tra i destinatari della relazione trimestrale, già esistente, sul progetto. Il CDF ha peraltro rinunciato all'incarico di verificare costantemente tutti i rapporti trimestrali di INSIEME, rendendo noto che avrebbe soddisfatto il decreto del Consiglio federale attraverso verifiche condotte per conto proprio su parti già concluse del progetto INSIEME, e che in tale contesto avrebbe tenuto conto dei rapporti trimestrali[1380].

6.4.5 Verifica effettuata dal CDF nel 2011

Annunciata dal CDF in occasione dell'incontro in merito all'attuazione del decreto del Consiglio federale sul monitoraggio, la verifica del progetto INSIEME è stata condotta tra novembre e dicembre 2011.[1381] Poco tempo prima la direzione del progetto generale era passata dal vicedirettore dell'AFC (in carica dal 2008) e dal CPG *ad interim* al nuovo CPG (2011–2013).

Nel corso della verifica del 2011 il CDF ha controllato per la prima volta l'effettiva attuazione delle proprie raccomandazioni del 2008.[1382] Ha inoltre valutato se il nuovo orientamento deciso nel corso del 2011 avesse consentito un efficace svolgimento del progetto generale e se fosse stato in grado di raggiungere gli obiettivi del progetto.[1383] Sulla base di alcuni indizi, il CDF sapeva che alcuni obiettivi non sarebbero probabilmente stati raggiunti. Tali indizi erano emersi già nell'aprile 2011 nell'ambito del rapporto sul conto annuale 2010 dell'IF AFC. Nel rapporto, esso aveva constatato che le spese per INSIEME non erano finalizzate all'avanzamento del progetto: «Alla luce dello stato attuale del progetto è dubbio che 150 milioni di

1375 Decreto del Consiglio federale del 18 giu. 2010 (n. 3): «*La réalisation et la mise en œuvre du projet INSIEME font l'objet d'un suivi et d'un monitoring rigoureux assurés par le DFF (AFC) en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI).*»

1376 V. n. 6.4.3.

1377 E-mail del 26 ago. 2010 del direttore dell'AFC (2000–2012) al CPG (2007–2011), estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010, pag. 2.

1378 Lettera del 22 giu. 2010 della SG DFF all'AFC, pag. 1.

1379 All'incontro hanno partecipato, tra gli altri, il direttore suppl. del CDF (2000–2013), il delegato dell'ODIC (in carica dal 2007), il segretario generale del DFF (in carica dal dal 2010) e la vicedirettrice dell'UFIT (2007–2012) (e-mail del 25 nov. 2010 del direttore dell'AFC [2007–2012] ai rappresentanti del CDF, del CIC, del DFF e dell'UFIT).

1380 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pagg. 27 e 38 (direttore suppl. AFC 2000–2013); e-mail del 25 nov. 2010 del direttore dell'AFC (2000–2012) ai rappresentanti del CDF, del CIC, del DFF e dell'UFIT.

1381 Rapporto CDF di gen. 2012, pagg. 7 e 24.

1382 Estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del DFF del 28 ago. 2013, pag. 1–3; lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 2.

1383 Rapporto CDF di gen. 2012, pag. 7.

franchi rappresenti una somma realistica»[1384]. Ulteriori lacune erano emerse nel luglio 2011, quando il CDF aveva ricevuto il rapporto di verifica dell'11 luglio 2011 dell'IF AFC. Esso si basava su una verifica condotta nel primo semestre del 2011 su incarico del direttore dell'AFC (2000–2012) in merito alla gestione finanziaria di INSIEME. Nell'ambito di tale verifica erano stati individuati vari errori in materia di fatturazione, di registrazione delle ore e di contratti (v. n. 4.3.3)[1385].

Riguardo alla propria verifica il CDF ha constatato che, tranne che per poche eccezioni, l'AFC non aveva attuato le sue raccomandazioni del 2008, e ha valutato «critica»[1386] la situazione all'interno del progetto. È emerso che l'ampiezza delle prestazioni aveva subito un notevole scostamento rispetto alle direttive iniziali, che l'ambito di applicazione, caratterizzato da numerose singole componenti, nascondeva elevati rischi tecnologici, e che le sinergie previste al livello dei processi sarebbero state difficili da realizzare. Inoltre, il CDF ha nuovamente constatato violazioni delle norme in materia di acquisti pubblici e «incoerenze» sul piano delle fatturazioni e dell'assunzione del personale[1387]. In qualità di ente per il whistleblowing della Confederazione, a marzo e a dicembre 2011 aveva già ricevuto indicazioni in merito[1388].

Sulla scorta della sua nuova valutazione, nel dicembre 2011 il CDF ha formulato quattro raccomandazioni con priorità 1[1389]. Esse hanno sostituito le vecchie raccomandazioni del 2008, molte delle quali avevano perso validità in seguito al nuovo orientamento del progetto del 2011[1390].

Alla discussione finale del 17 gennaio 2012 sulla verifica del CDF in merito a INSIEME hanno partecipato, tra gli altri, il direttore dell'AFC (2000–2012), il direttore dell'UFIT (in carica dal 2011), il segretario generale del DFF (in carica dal 2010) e il direttore sostituto del CDF (2000–2013)[1391]. Sulla base della discussione e sulla scorta di un precedente contatto del direttore dell'AFC (2000–2012) con il CDF, quest'ultimo ha deciso di accogliere nel proprio rapporto di verifica una quinta raccomandazione, inerente all'avvio di un'inchiesta amministrativa riguardante gli acquisti pubblici effettuati nell'ambito del progetto INSIEME[1392].

Il rapporto di verifica del CDF è stato inviato all'AFC nel gennaio 2012 affinché quest'ultima esprimesse un parere scritto. Una copia del documento è stata inviata

1384 Rapporto dell'11 apr. 2011 sul conto annuale 2010 dell'IF AFC, pag. 15.
1385 Rapporto dell'IF AFC, 11 lug. 2011, pag. 15.
1386 Rapporto CDF di gen. 2012, pag. 5.
1387 Rapporto CDF del gen. 2012.
1388 Dall'entrata in vigore dell'art. 22a LPers del 1° gen. 2011, il CDF è diventato l'ente di riferimento ufficiale dell'amministrazione federale in materia di whistleblowing (v. n. 6.2.9). Il 16 mar. 2011 aveva ricevuto una prima segnalazione relativa a INSIEME, mentre l'8 dic. 2011 è giunto a conoscenza di informazioni più dettagliate al riguardo (lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag.1).
1389 Le quattro raccomandazioni riguardavano (1°) la redazione dei rapporti ai mandanti del progetto (la segreteria generale del DFF e la DelFin); (2°) la regolamentazione delle firme in ambito informatico; (3°) la composizione del comitato del progetto generale e la fissazione delle competenze del capo di tale comitato; (4°) la nomina di un'istanza decisionale per i processi lavorativi finali dell'AFC (rapporto CDF di gen. 2012, pagg. 14, 17, 20 e 21).
1390 Lettera del 12 dic. 2013 del CDF al GLI, pagg. 2–3.
1391 Rapporto CDF del gen. 2012, pag. 24.
1392 Progetto di rapporto CDF del 5 gen. 2012, pag. 18; e-mail del 12 gen. 2012 del direttore dell'AFC 2000–2012 al CDF, n° 12; verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 51 [vicedirettore CDF 2000–2013]; lettera del 20 ott. 2014 del CDF al GLI).

per conoscenza anche alla SG DFF e all'UFIT[1393]. Nel suo parere l'AFC ha accettato tutte le raccomandazioni. Pur giudicando incompleta e in parte non corrispondente ai contenuti il parere dell'AFC riguardo una raccomandazione[1394], il CDF ha deciso di soprassedere temporaneamente sulla questione per riprenderla nell'ambito del controllo successivo previsto nel 2012[1395].

Sulla scorta del rapporto di verifica del CDF, il capo del DFF (in carica dal 2010) ha preso contatto con il direttore del CDF (1998–2013) per rivolgergli alcune domande in merito agli esiti della verifica[1396]. In precedenza non si erano verificati contatti tra loro. In generale, il CDF non prende l'iniziativa con i capidipartimento per discutere di singole questioni inerenti ai risultati delle verifiche. Qualora lo richiedano, è tuttavia a loro disposizione per informazioni supplementari e colloqui. Nell'ambito dei dibattiti della DelFin con i capidipartimento è comunque previsto uno scambio di idee, cui partecipa il direttore del CDF[1397].

Per finire, in virtù della raccomandazione del CDF, il capo del DFF (in carica dal 2010) il 24 gennaio 2012 ha ordinato un'inchiesta amministrativa per fare luce sulle procedure d'acquisto nell'ambito del progetto INSIEME[1398]. Alcuni giorni dopo, sulla scorta delle segnalazioni in materia di whistleblowing ricevute in marzo e dicembre 2011, il CDF ha sporto denuncia contro ignoti presso il Ministero pubblico della Confederazione per sospetti su attività illecite nella gestione degli affari e dell'amministrazione e sospetto di corruzione nell'ambito degli acquisti pubblici per INSIEME[1399].

6.5 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa alla chiusura del progetto (febbraio–settembre 2012)

6.5.1 Conseguenze della verifica effettuata dal CDF nel 2011

A fine febbraio 2012, il CDF ha messo a disposizione della DelFin il rapporto di verifica su INSIEME corredato del parere dell'AFC e di un riassunto. Nel riassunto sono state messe in evidenza le valutazioni critiche del CDF in merito alla situazione[1400].

1393 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 feb. 2012, pag. 2.
1394 Raccomandazione 5.3 del CDF all'AFC: «In base a quanto previsto in HERMES, il comitato del progetto generale deve essere ridotto a un numero minimo di decisori. Le competenze del capo del comitato devono essere garantite in base alla sua responsabilità e stabilite in forma scritta» (Rapporto CDF del gen. 2012, pag. 20). Nella sua parere del 21 feb. 2012 l'AFC prevedeva di limitare il comitato del progetto generale al mandante del progetto, al capoprogetto, al capo delle divisioni principali IVA e DPB e ai rappresentanti della segreteria generale DFF. Con riserva di includere nelle sedute del comitato, se necessario, i rappresentanti dell'UFIT e i capidipartimento e delle sezioni dell'AFC. L'AFC non ha fornito indicazioni sulla fissazione delle competenze dei capi del comitato del progetto generale.
1395 Estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del DFF del 28 ago. 2013, pag. 1.
1396 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 31 (capo DFF dal 2010).
1397 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 14 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1398 Rapporto sull'inchiesta amministrativa del DFF del 13 giu. 2012, pag. 4.
1399 Denuncia del CDF del 25 gen. 2012 ai sensi dell'art. 22a LPers (RS **172.220.1**).
1400 Riassunto del CDF alla DelFin del 29 feb. 2012, pag. 3.

Nel marzo 2012, in occasione della seduta della DelFin, riguardo alla discussione del rapporto del 2011 il direttore del CDF (1998–2013) ha osservato che i 200 milioni di franchi di maggiori introiti fiscali previsti da INSIEME rappresentavano una cifra non realistica e che non c'era chiarezza sulla realizzazione degli utili di efficienza. Ha inoltre salutato con favore il fatto che il rapporto di verifica del CDF servisse come base per una visita informativa della sottodelegazione competente della DelFin e della sottocommissione competente della CdF-N, prevista presso l'AFC nel giugno 2012[1401].

In occasione della propria consulenza sui rapporti trimestrali dell'AFC di giugno 2011, novembre 2011 e febbraio 2012[1402], il direttore del CDF (1998–2013) si era già espresso criticamente su INSIEME nei confronti della DelFin. Su suggerimento di quest'ultimo, nel luglio 2011 la DelFin ha chiesto al capo del DFF (in carica dal 2010) una pianificazione complessiva del progetto[1403]. In precedenza, in occasione di una seduta informativa della DelFin da lui presieduta presso l'AFC, il direttore sostituto del CDF (2000–2013) aveva evidenziato al direttore dell'AFC (2000–2012) la mancanza di una pianificazione complessiva (v. n. 7.2.1.2)[1404].

Nell'aprile 2012 il CDF ha pubblicato il proprio rapporto annuale 2011, che tuttavia non riportava in dettaglio i risultati e le raccomandazioni della verifica del 2011. L'unica osservazione al riguardo era la seguente: «INSIEME dovrebbe essere realizzato in più tappe entro quattro anni, ossia entro inizio 2013. Alla fine del 2011 è stata realizzata solamente una piccola parte di quello che originariamente avrebbe dovuto essere pronto entro giugno 2010»[1405]. Come negli anni precedenti, il CDF non ha evidenziato né le pendenze ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF riguardanti l'AFC, né quelle concernenti le altre unità amministrative della Confederazione. Al riguardo ha scritto che: «Al momento non sono necessari interventi da parte del Consiglio federale o del Parlamento»[1406].

Nel suo rapporto annuale 2011, l'IF AFC ha fatto riferimento al proprio rapporto di verifica dell'11 luglio 2011 relativo a INSIEME (v. n. 6.4.5). Nei suoi precedenti rapporti annuali – dal 2003 al 2009 – aveva menzionato il progetto INSIEME unicamente nell'ambito dell'assistenza prestata per l'elaborazione del piano SCI dell'AFC. Nel rapporto annuale 2010 l'IF AFC ha riferito su una breve verifica di INSIEME, effettuata nel novembre 2010 su mandato del direttore dell'AFC (2000–2012)[1407]. Da tale verifica è risultato che su un totale di 42 controlli a campione sono emerse dieci discrepanze tra le ore lavorative registrate e le ore lavorative fatturate da parte di fornitori di prestazioni esterni (v. n. 4.3.3)[1408]. In merito al proprio rapporto di verifica sul progetto INSIEME dell'11 luglio 2011, nel Rapporto

1401 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 mar. 2012, pagg. 4–5.
1402 Dal 2011 i resoconti trimestrali relativi a INSIEME venivano inviati, su espressa richiesta, oltre che al CDF e al CIC anche alla DelFin (v. n. 6.4.4 e 7.2.1.2).
1403 Estratto dai protocolli della DelFin del 23–24 giu. 2011, pag. 3, del 28–29 nov. 2011 e del 6–7 feb. 2012, pag. 2; estratto del verbale della sottodelegazione 2 della DelFin del 22 giu. 2011, pag. 12.
1404 Estratto del verbale della sottodelegazione 2 della DelFin del 22 giu. 2011, pag. 12
1405 Rapporto annuale 2011 del CDF, pagg. 15–16.
1406 Dal 2003, ai sensi dell'art. 14 cpv. 3 LCF (RS **614.0**), il CDF non aveva più segnalato nei suoi rapporti annuali le pendenze in materia di attuazione (v. n. 6.4.1; rapporto annuale 2011 del CDF, pag. 26).
1407 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 42 (capo IF AFC dal 2005).
1408 Rapporto annuale 2010 dell'IF AFC del 7 feb. 2011, pag. 13; breve rapporto dell'IF AFC del 19 nov. 2010.

annuale 2011 l'IF AFC ha specificato che: «[Nell'ambito della verifica dell'IF AFC, n.d.r.] è stato constatato che molte raccomandazioni del CDF del 2008 non erano state attuate»[1409]. A prescindere da tale constatazione e della successiva menzione dei risultati delle verifiche dell'IF AFC del 2010 e del 2011 nel rapporto del CDF di gennaio 2012[1410], a tal proposito non vi sono stati coordinamento o collaborazione tra il CDF e l'IF AFC. Il CDF espleta il proprio compito di coordinamento ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LCF in primo luogo mettendo a disposizione dell'IF AFC i propri programmi di verifica annuali[1411].

Nel periodo successivo, e fino all'abbandono del progetto avvenuta nel settembre 2012, il direttore del CDF (1998–2013) ha fornito informazioni di vario tipo su INSIEME alla CdF-N, segnatamente nell'ambito della presentazione del rapporto annuale del CDF e in occasione di resoconti orali della DelFin al CdF-N (v. n. 7.3.1.3)[1412]. Tuttavia, non ha potuto fornire informazioni circa l'attuazione delle raccomandazioni da parte dell'AFC in quanto nel 2012 il CDF non aveva svolto controlli successivi su INSIEME. Un tale controllo era stato originariamente previsto per il 2012, ma a causa dell'inchiesta amministrativa sul CDF era stato spostato al 2013[1413].

Il CDF non è stato coinvolto nella decisione del capo del DFF (in carica dal 2010) di abbandono del progetto. Il fatto che nel luglio 2011 la SG DFF avesse richiesto all'AFC una valutazione della situazione sul progetto INSIEME, che in ultima analisi è servita come base informativa per la decisione di abbandono, è da ricondurre tra le altre cose ai risultati della verifica del CDF del 2011[1414]. In questo senso il CDF ha fornito un contributo indiretto alla decisione.

Insieme al comunicato stampa relativo alla chiusura del progetto INSIEME del 20 settembre 2012, il DFF ha pubblicato i rapporti di verifica del CDF del dicembre 2008 e del gennaio 2012, senza previa consultazione di quest'ultimo, che all'inizio del 2012 aveva rinunciato a pubblicare i suoi rapporti su INSIEME per non ostacolare l'inchiesta penale in corso. Prima del 2012 la pubblicazione di singoli rapporti di verifica su INSIEME in adempimento dell'articolo 14 capoverso 2 LCF non era mai stata oggetto di discussione[1415].

1409 Rapporto annuale dell'IF AFC del 30 gen. 2012, pag. 13.
1410 Rapporto del CDF del gen. 2012, pagg. 17–18.
1411 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 60 (capo IF AFC dal 2005).
1412 Verbali del CdF-N del 22–23 mar. 2012 (pagg. 50–51), del 7 mag. 2012 (pagg. 39–42), del 5 lug. 2012 (pagg. 2–3) e del 3–4 set. 2012 (pagg. 9–11).
1413 Con l'abbandono del progetto INSIEME, è diventato inutile il controllo successivo in merito al rapporto di verifica del 2011. Tra mar. e apr. 2013 il CDF ha svolto una verifica per la chiusura del progetto INSIEME; tale verifica non è tuttavia più parte integrante dell'inchiesta del GLI (cfr. rapporto CDF del 14 mag. 2013).
1414 Primo rapporto del CF del 27 feb. 2013; verbale del GLI del 28 mar. 2013, pag. 11 (capo DFF dal 2010).
1415 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 53 (vicedirettore CDF 2000–2013).

6.6 Bilancio intermedio sulla vigilanza esercitata dal CDF

6.6.1 Sostegno al Consiglio federale e ai dipartimenti

Per quanto attiene ai risultati delle verifiche e alle raccomandazioni, ai sensi della LCF il CDF si rivolge al Consiglio federale in corpore e/o ai dipartimenti nei seguenti quattro casi:

- nell'ambito della trasmissione dei riassunti dei suoi rapporti di verifica (art. 14 cpv. 1 LCF);
- qualora le unità amministrative respingano le raccomandazioni del CDF (art. 12 cpv. 3 LCF);
- nella comunicazione di accertamenti e valutazioni rilevanti e di pendenze nell'ambito del rapporto annuale (art. 14 cpv. 3 LCF);
- qualora constati particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria (art. 15 cpv. 3 LCF).

Riguardo a INSIEME, il CDF si è rivolto principalmente al DFF mediante i suoi riassunti. Al riguardo, spingendosi oltre il disposto dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, dal 2007, oltre ai riassunti, il CDF invia ai capidipartimento i rapporti completi e i pareri delle unità amministrative interessate. Secondo quanto indicato nel messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1998 concernente la revisione della LCF, i riassunti inviati ai dipartimenti fungono da base informativa a disposizione di questi ultimi per affrontare eventuali chiarimenti con le DelFin[1416]. Tuttavia, quali documenti integrativi ai rapporti di verifica, tali riassunti si sono sviluppati in un vero e proprio strumento informativo del CDF. Sulla base dell'invio sia dei riassunti sia dei rapporti di verifica quindi, il direttore (1998–2013) e il direttore sostituto (2000–2013) del CDF sono partiti dal presupposto che il DFF fosse al corrente dei problemi inerenti al progetto INSIEME (v. n. 6.6.5)[1417].

Le altre tre disposizioni che prevedono l'informazione diretta tra il CDF e il Consiglio federale o i dipartimenti sono state ampiamente ignorate nell'ambito del progetto INSIEME.

Così, riguardo a singoli pareri poco chiari dell'AFC, il CDF non si è preoccupato di chiarire se le proprie raccomandazioni erano state accettate o respinte di modo che, in quest'ultimo caso, avrebbe potuto sottoporre la questione alla decisione del DFF e/o del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 12 capoverso 3 LCF (v. n. 6.6.4). Nei rapporti annuali del CDF, gli accertamenti e le valutazioni importanti occorsi tra il 2001 e il 2012 inerenti a INSIEME sono stati riportati in maniera lacunosa o semplicemente accennata. Contrariamente a quanto disposto dall'articolo 14 capoverso 3 LCF, il CDF ha altresì omesso di comunicare tutte le raccomandazioni del massimo grado d'importanza (v. n. 6.6.10). Inoltre, riguardo alla lacuna sostanziale costituita dal mancato rispetto delle disposizioni in materia di appalti pubblici, né il capo del DFF (2004–2010) né i vicepresidenti o il presidente del Consiglio federale sono stati informati, come invece previsto nell'articolo 15 capoverso 3 LCF (v. n. 6.6.6.).

1416 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo delle finanze (CDF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pagg. 3707–3708.

1417 Verbale del 14 ott. 2013, pag. 15 (direttore CDF 1998–2013) e pag. 32 (vicedirettore sostituto CDF 2000–2013).

In generale il CDF si avvale di queste tre disposizioni molto raramente: le sue raccomandazioni ai sensi dell'articolo 12 capoverso 3 LCF «non vengono spesso» respinte[1418], dal 2003 le pendenze ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF non sono più state menzionate nei rapporti annuali[1419], mentre le comunicazioni ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF sono state effettuate soltanto due volte tra il 2001 e il 2012[1420].

In base alle informazioni raccolte dalle CdF e dalle CdG, i motivi per cui il CDF si avvale soltanto raramente di queste tre disposizioni sono i seguenti due.

1. Il CDF è solito comunicare con i capidipartimento attraverso la DelFin piuttosto che per via diretta[1421]. Nella prassi attuale infatti la DelFin è molto più che un semplice destinatario dei rapporti di verifica e dei rapporti annuali del CDF[1422]. Per quest'ultimo la DelFin è fondamentalmente un partner attraverso cui far arrivare informazioni e richieste ai capidipartimento (v. n. 7.2.2.3). Ciò non vale peraltro soltanto in relazione a determinati risultati delle verifiche: secondo le informazioni emerse nell'ambito delle audizioni con il GLI, ultimamente il CDF ricorreva alla DelFin per comunicare con i capidipartimento anche qualora le unità amministrative respingessero le raccomandazioni[1423] e in caso di importanti raccomandazioni rimaste pendenti (v. n. 6.6.4 e 6.6.10)[1424].
2. Il CDF considera i direttori e le direttrici degli uffici federali i suoi interlocutori principali, in quanto «ai sensi della LFC, incombe loro la responsabilità per i crediti autorizzati e quindi per la corretta gestione delle risorse»[1425]. In quest'ottica il CDF attribuisce la responsabilità principale per l'attuazione delle proprie raccomandazioni ai capi degli Uffici e non ai capidipartimento. Ciò si evince tra l'altro dal fatto che il CDF concede agli Uffici federali un certo margine di flessibilità in merito ai termini e alle modalità di attuazione delle proprie raccomandazioni: in caso di pendenze, il CDF concede di regola proroghe anziché indicare l'attuazione come pendente nei rapporti annuali (v. n. 6.6.10). In caso di non attuazione delle raccomandazioni, il CDF verifica inoltre se sono stati adottati provvedimenti alternativi finalizzati a raggiungere gli stessi obiettivi, e in caso positivo rinuncia a una constatazione formale che le sue raccomandazioni sono state respinte ai sensi dell'articolo 12 capoverso 3 LCF (v. n. 6.6.4).

1418 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 51 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1419 V. rapporti annuali CDF 1997–2012 (consultabili all'indirizzo www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Rapporti annuali [stato: 15 set. 2014]). Prima del 2009 disponibili soltanto in francese e tedesco.
1420 Nel 2002 in relazione ad anomalie in seno all'AFC (v. n. 6.3.1) e nel 2007 in relazione ad anomalie in seno all'Ufficio federale della cultura (rapporto annuale 2007 del CDF, pag. 43).
1421 Art. 14 cpv. 1 e 3 LCF (RS **614.0**).
1422 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 32 (dir. suppl. CDF 2000–2013).
1423 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 18 (presidente DelFin 2010–2014).
1424 Protocolli del GLI del 14. Ott. 2013, pag. 16 (direttore CDF 1998–2013) e del 14 mar 2014, pag. 58 (presidente DelFin 2003–2007).
1425 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 43 (vicedirettore CDF 2000–2013); v. art. 25 LFC (RS **611.0**).

Inoltre, il CDF concede ai capi degli Uffici ampia fiducia, interpretando l'accettazione di una sua raccomandazione fondamentalmente come una volontà di cooperare[1426]. Nel caso di INSIEME, l'accettazione delle raccomandazioni del 2008 da parte dell'AFC è stata uno dei motivi per cui il CDF ha rinunciato a presentare un avviso formale al DFF ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF (v. n. 6.6.6.).

In linea di principio, il CDF privilegia il senso di responsabilità e la volontà di collaborare dei capi degli Uffici piuttosto che il ricorso a un'informazione rapida che comporta il coinvolgimento tempestivo dei capidipartimento e del Consiglio federale in qualità di istanze di vigilanza.

Alla luce di tali circostanze, le CdF e le CdG giungono alla conclusione che il CDF debba in futuro fare appello in maniera più diretta e tempestiva ai dipartimenti e al Consiglio federale. Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera b LCF, il CDF coadiuva il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'Amministrazione federale. Ciò comporta, da parte del CDF, un'informazione attiva dei capidipartimento in qualità di istanza di vigilanza degli Uffici, e del Consiglio federale in qualità di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione[1427] o di istanza di vigilanza costante e sistematica sull'Amministrazione federale attraverso il CDF[1428]. La pratica attuale del CDF di fornire ai capidipartimento coinvolti tutti i rapporti di verifica va, secondo le CdF e CdG, nella giusta direzione. Il CDF dovrebbe inoltre sfruttare maggiormente le possibilità fornitegli dalla legge di rivolgersi direttamente ai dipartimenti e al Consiglio federale[1429]. Questi ultimi verrebbero così messi in condizione di espletare in maniera adeguata la loro mansione di vigilanza.

Un'informazione più diretta e frequente ai dipartimenti e al Consiglio federale da parte del CDF consente inoltre di allentare la stretta collaborazione tra quest'ultimo e la DelFin, con un conseguente minore intreccio di responsabilità. Secondo le CdF e le CdG, attraverso questo allentamento della collaborazione il CDF verrà preso maggiormente in considerazione come un soggetto indipendente in materia di vigilanza.

L'informazione diretta e un coinvolgimento più frequente dei dipartimenti e del Consiglio federale potrebbero eventualmente portare a una maggiore conflittualità tra il CDF e gli uffici o i dipartimenti rispetto ad oggi[1430]. È del resto in questo modo che si verrebbe a creare una consapevolezza più adeguata delle responsabilità all'interno della gerarchia (ufficio – dipartimento – Consiglio federale) e una vigilanza più efficace da parte dei dipartimenti e del Consiglio federale. In questo modo verrebbe infine rispettato anche il principio della sussidiarietà dell'alta vigilanza parlamentare da parte della DelFin.

1426 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 12 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1427 Art. 174 Cost. (RS **101**).
1428 Art. 8 cpv. 3 LOGA (RS **172.010**).
1429 Cfr. art. 12 cpv. 3, art. 14 cpv. 3 e art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**).
1430 Ad esempio in relazione alla comunicazione di pendenze (cfr. n. 6.6.10 relativo alla gestione dell'annosa pendenza attuativa nell'ambito del sistema di controllo interno tra CDF e AFC).

6.6.2 Verifiche effettuate dal CDF

6.6.2.1 Verifica della gestione finanziaria e amministrativa

Il CDF ha condotto una serie di verifiche inerenti al progetto INSIEME negli anni 2005, 2006, 2008 e 2011. Esse si sono incentrate sui compiti indicati esplicitamente nell'articolo 6 della LCF, nello specifico l'esame dell'esecuzione del preventivo (lett. a), il controllo della gestione dei crediti d'impegno (lett. c), l'esame del previsto SCI (lett. d), l'esame di singoli ordini di pagamento (lett. e) e l'esame delle applicazioni EED pianificate (lett. h).

Nell'ambito della verifica dell'esecuzione del preventivo (art. 6 lett. a LCF), il CDF non si è limitato a controllare aspetti della gestione finanziaria, bensì si è in parte concentrato anche sulla gestione amministrativa, ad esempio nel controllo del rispetto del metodo HERMES per la gestione dei progetti, nella verifica dei rischi legati all'organizzazione del progetto e nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi del progetto[1431].

Secondo il CDF, i principali problemi del progetto INSIEME risiedevano nella gestione amministrativa da parte della direzione dell'AFC[1432]. Nel gennaio 2012 formula infatti la seguente conclusione: «Secondo il CDF, la mancanza di una gestione competente del progetto da parte dell'AFC potrebbe rivelarsi ben più grave a lungo termine». Nell'audizione da parte del GLI, il vicedirettore del CDF (2000–2013) ha dichiarato al riguardo che, con il senno di poi, sarebbe stato preferibile svolgere a fine 2008 un «management audit» per verificare la direzione dell'AFC in generale[1433]. In tal modo sarebbe stato possibile individuare in anticipo le problematiche di gestione emerse poi nell'ambito della verifica di INSIEME del 2011.

Secondo il CDF, le verifiche sulla gestione amministrativa non rientrano tra i suoi compiti principali, ma pur tuttavia fanno parte nel suo mandato giuridico qualora rilevi aspetti di natura amministrativa che potrebbero causare ripercussioni finanziarie[1434]. Determinate verifiche del CDF ricadono infatti sulla linea di confine tra la vigilanza finanziaria e la gestione amministrativa[1435].

Secondo l'alta vigilanza parlamentare, le competenze in materia di vigilanza finanziaria e verifica amministrativa sono suddivise tra le CdF o la DelFin e le CdG o la DelCG (v. n. 7.1.2). Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, il CDF invia i risultati delle sue verifiche alla DelFin. Finora ciò è valso anche per le verifiche inerenti alla gestione amministrativa, anche perché la LCF non prevede esplicitamente alcun contatto diretto tra il CDF e le CdG[1436].

1431 Cfr. n. 6.4.1 e 6.4.5.
1432 Estratto del verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 13 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1433 Un management-audit avrebbe permesso di verificare le modalità di lavoro in generale, la reazione e il comportamento in situazioni di crisi e di valutare le scelte decisionali della direzione dell'AFC.Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 20 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1434 Cfr. le spiegazioni relative ai «Criteri del controllo finanziario» nel messaggio del 30 mar. 1994 concernente la modificazione della legge sul Controllo federale delle finanze (FF **1994** II 645, in particolare pagg. 657–658).
1435 Estratto del verbale della CdG-N del 28 feb. 2014, pag. 8 (direttore CDF in carica dal 2014).
1436 Art. 15 cpv. 1 LCF (RS **614.0**).

Per tutta la durata del progetto INSIEME le CdG non hanno ricevuto da parte del CDF informazioni dettagliate sulle lacune nella gestione amministrativa. Anche per questo motivo, il progetto INSIEME non è stato inserito nell'ordine del giorno dalle CdG[1437]. La presa in considerazione di INSIEME da parte delle CdG – nell'ambito di un'attività di coordinamento e collaborazione con la DelFin o nell'ambito delle proprie attività di alta vigilanza – avrebbe permesso di dirigere l'alta vigilanza parlamentare sui problemi in ambito amministrativo ritenuti fondamentali dal CDF. Nel numero 7.5 del presente rapporto, infatti, CdF e CdG si esprimono a favore di un'intensificazione del coordinamento e della collaborazione tra DelFin e CdG.

Inoltre, secondo le CdF e le CdG, sarebbe auspicabile che le CdG – o la DelCG nell'ambito del suo mandato – venissero informate direttamente dal CDF nell'eventualità che questi stabilisca la presenza di lacune sostanziali nella gestione amministrativa (cfr. mozione 1 delle CdF e delle CdG al n. 6.7). Il tutto senza peraltro limitare in alcun modo l'informazione alla DelFin.

Secondo le CdF e le CdG, l'informazione alle CdG o alla DelCG da parte del CDF deve essere inoltrata in forma scritta con menzione delle lacune sostanziali rilevate nella gestione amministrativa, allegando il rapporto di verifica completo o suoi estratti.

6.6.2.2 Presa in carico e rifiuto dei mandati di verifica

Nel periodo di durata del progetto INSIEME il CDF è stato incaricato dello svolgimento di due mandati di verifica. Il primo, conferito all'inizio del 2005 dal direttore dell'AFC (2000–2012), sull'esame del rispetto delle disposizioni sugli appalti pubblici inerenti alla parte commerciale del capitolato d'appalto per il bando di concorso OMC. Il CDF ha accettato questo mandato[1438] e nel febbraio 2005 ha presentato all'AFC le sue proposte di adeguamento del capitolato degli oneri (cfr. n. 6.3.2).

Il secondo mandato di verifica gli è stato proposto in seguito alla decisione del Consiglio federale del 18 giugno 2010 concernente la necessità di un rigoroso monitoraggio[1439]: in occasione del colloquio del 25 novembre 2010 tra rappresentanti di AFC, CDF, CIC, DFF e UFIT circa l'attuazione di tale decreto, il CDF ha rifiutato la richiesta dell'AFC di verificare periodicamente tutti i rapporti trimestrali relativi al progetto INSIEME. Ha invece preferito concretizzare il decreto del Consiglio federale mediante verifiche condotte in proprio su parti già concluse del progetto INSIEME (v. n. 6.4.4.).

Le CdF e le CdG hanno giudicato adeguato il rifiuto da parte del CDF di procedere via via alla verifica dei rapporti trimestrali inerenti al progetto INSIEME. Se infatti il CDF avesse accettato l'incarico e inviato di volta in volta all'attenzione della SG del DFF o dell'AFC la propria valutazione dei rapporti trimestrali, in occasione di una verifica globale come quella condotta nel 2011 non avrebbe potuto fornire una valutazione complessiva del progetto indipendente e obiettiva. Secondo le CdF e le

1437 Cfr. n. 7.5.
1438 Il CDF può rifiutare mandati speciali, se ne è ostacolato il programma di verifica (art. 1 cpv. 2 LCF; RS **614.0**).
1439 Decreto del Consiglio federale del 18 giu. 2010 (numero 3): «La realizzazione e l'attuazione del progetto INSIEME devono essere oggetto di un monitoraggio rigoroso garantito dal DFF (AFC) in collaborazione con il CDF e il CIC.»

CdG, la valutazione dei rapporti trimestrali, avrebbe dovuto essere svolta principalmente nell'ambito del controlling dipartimentale del DFF.

Tuttavia, una problematica analoga avrebbe potuto verificarsi anche in occasione dell'incarico conferito dal direttore dell'AFC (2000–2012) nel 2005 e accettato dal CDF. Accettando l'incarico, infatti, il CDF si è vincolato alla responsabilità della correttezza del bando di concorso OMC. Difficilmente sarebbe stata possibile una successiva verifica indipendente e obiettiva sulle gare d'appalto. Cosa che non è comunque avvenuta nell'ambito del bando di concorso del 2005, vinto in quell'occasione dalla ditta Unisys.

Il problema del rischio di perdere il carattere autonomo e oggettivo nelle proprie attività di verifica si pone generalmente nel caso di verifiche continuative da parte del CDF e, più precisamente, quando i risultati della verifica del CDF devono fungere da base decisionale per lo sviluppo di ulteriori attività in seno al progetto o per l'approvazione di fasi del progetto, oppure quando il mandato di verifica viene conferito dallo stesso ufficio sottoposto a verifica o dalla sua diretta autorità di vigilanza. Secondo le CdF e le CdG, in generale dovrebbe vigere il principio secondo cui le verifiche del CDF non sostituiscono le normali attività di controllo del progetto o la regolare vigilanza dipartimentale.

Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 LCF, il CDF ha oggi la possibilità di rifiutare mandati speciali se ne è ostacolato il programma di verifica annuale. Al fine di rafforzare l'autonomia del CDF, tale possibilità deve sussistere anche in futuro e – secondo le CdF e le CdG – anche nei casi in cui l'accettazione di un mandato speciale potrebbe in seguito insidiare l'indipendenza e l'obiettività del CDF (cfr. mozione 1 delle CdF e delle CdG nel n. 6.7).

Nell'ambito di INSIEME il Consiglio federale non è stato informato né dal DFF né dal CDF su come sarebbe stato attuato il mandato di monitoraggio espresso con la decisione del 18 giugno 2010 (cfr. n. 5.3.1.3). Al fine di garantire il flusso costante delle informazioni, nonché la dimostrabilità e la chiarezza delle decisioni del CDF, l'accettazione o il rifiuto di mandati speciali dovrebbe sempre avvenire mediante scambio di corrispondenza scritta con l'ufficio richiedente il mandato, e in caso di non accettazione, comunicando il motivo del rifiuto.

6.6.3 Comunicazione dei risultati delle verifiche all'AFC: ponderazione delle raccomandazioni

Il CDF ha comunicato all'AFC i risultati e le raccomandazioni scaturiti dalle verifiche del 2005, 2006, 2008 e 2011 mediante invio dei rapporti di verifica, così come previsto dall'articolo 12 capoverso 1 LCF. In base alla prassi generale del CDF, le raccomandazioni ivi contenute erano state contrassegnate con livelli di priorità da 1 a 3[1440]. Secondo la definizione del CDF, le priorità determinano, l'essenzialità delle raccomandazioni e vengono assegnate in base alle valutazioni di ogni singolo man-

[1440] Priorità: 1 = alta, 2 = media, 3 = scarsa (rapporto CDF gen. 2012, pag. 8).

dato di verifica. Nell'assegnare le priorità si tiene conto del fattore «rischio»[1441] e del fattore «urgenza di attuazione»[1442].

Le priorità non servono solamente ai servizi sottoposti a verifica come ausilio di orientamento, bensì vengono utilizzate dal CDF anche per la pianificazione dei controlli successivi. Le raccomandazioni classificate con priorità 1 sono ritenute vincolanti e soggette a controllo successivo in merito alla loro attuazione, mentre l'attuazione delle raccomandazioni con priorità 2 e 3 è a discrezione del servizio sottoposto a controllo. Soltanto raramente il CDF sottopone a controllo successivo le raccomandazioni con priorità 2, mentre quelle con priorità 3 di regola non vengono più controllate (cfr. n. 6.6.9)[1443].

Secondo le CdF e le CdG, in linea generale la ponderazione delle raccomandazioni è una prassi ragionevole, che andrebbe tuttavia adeguata in merito ai due punti seguenti.

1. Per una buona parte dei destinatari dei rapporti di verifica del CDF, la distinzione delle raccomandazioni secondo priorità non è appropriata[1444]. Con il tempo cambiano le priorità definite in base all'importanza e all'urgenza di un affare. Ad esempio, una raccomandazione oggi ritenuta importante ma non urgente è considerata di priorità media. Tuttavia, se in un secondo tempo la stessa raccomandazione aumentasse di urgenza, otterrebbe un grado di priorità alta. Di conseguenza, le priorità stabilite nei rapporti del CDF andrebbero aggiornate continuamente, ma ciò è praticamente impossibile.

   I destinatari dei rapporti di verifica del CDF che seguono l'attuazione delle raccomandazioni in un determinato arco di tempo di regola non sono interessati alle priorità delle raccomandazioni al momento della consegna del rapporto, bensì soprattutto al loro grado d'importanza e/o di rischio. Per loro è ad esempio più importante sapere se una raccomandazione che non ha potuto essere attuata nel rispetto del termine prestabilito è di alta importanza, o se sottende un certo rischio. Per contro, è piuttosto irrilevante il grado di priorità assegnatole dal CDF al momento della verifica.

   Pertanto, le CdF e le CdG sono del parere che in futuro le raccomandazioni del CDF debbano differenziarsi non più in base al fattore priorità, ma unicamente in base al fattore importanza (p. es. importanza 1= alta; 2= media; 3= scarsa), che non tiene conto dell'«urgenza di attuazione». Tale modifica andrebbe incontro in particolare alle esigenze dei direttori degli Uffici, dei dipartimenti e della DelFin, che utilizzano i rapporti del CDF come base informativa per controllare l'attuazione delle raccomandazioni.

1441 Rischio: p. es. grado di ripercussione finanziaria o significatività della problematica evidenziata; probabilità del verificarsi di un danno; frequenza della lacuna (caso singolo, più casi, tendenza generale) e reiterazioni; ecc. (Rapporto CDF gen. 2012, pag. 8).

1442 Urgenza di attuazione: breve termine, medio termine, lungo termine (Rapporto CDF di gen. 2012, pag. 8).

1443 Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI pag. 2; lettera del 23 ott. 2013 del GLI al CDF, pag. 2.

1444 I destinatari dei rapporti di verifica del CDF sono le unità amministrative sottoposte a verifica, i direttori degli uffici (art. 12 cpv. 1 LCF), la DelFin (art. 14 cpv. 1 LCF) e i capidipartimento (in base alla prassi attuale del CDF).

Il fattore «urgenza di attuazione» andrebbe considerato soltanto al momento della fissazione dei termini di attuazione delle raccomandazioni. Attualmente i termini di attuazione vengono fissati autonomamente dai servizi sottoposti a verifica in occasione della comunicazione del loro parere sulle raccomandazioni del CDF. Le CdF e le CdG ritengono che tale prassi non sia più idonea. Non dovrebbero essere i servizi sottoposti a verifica ma piuttosto il CDF, nell'ambito di una valutazione del rischio, a fissare i termini di attuazione e a includerli nelle proprie raccomandazioni.

2. La ponderazione delle raccomandazioni non dovrebbe essere effettuata nell'ottica di ogni singolo mandato di verifica, come avviene attualmente al momento dell'assegnazione delle priorità. Fondamentalmente, le priorità, o adesso i gradi d'importanza andrebbero misurati sulla base di raccomandazioni espresse in diversi rapporti di verifica. Inoltre, contestazioni analoghe da parte del CDF dovrebbero condurre sempre a raccomandazioni di uguale priorità o grado d'importanza.

   Ad esempio, nel caso di INSIEME non è chiaro perché la contestazione del mancato rispetto delle disposizioni in materia di appalti pubblici abbia portato, nel 2004, a una raccomandazione di priorità 1 mentre nel 2005, nel merito della stessa contestazione, il CDF non abbia più formulato alcuna raccomandazione[1445].

   Per creare i presupposti di una ponderazione delle raccomandazioni indipendente dalle verifiche, il CDF dovrebbe fissare criteri unitari e univoci che fungano da base di ponderazione delle raccomandazioni.

   Una ponderazione delle raccomandazioni effettuata sulla base di criteri unitari consentirebbe alle unità amministrative sottoposte a verifica di valutare e confrontare più facilmente, in base all'importanza, le raccomandazioni provenienti da più rapporti di verifica. Tale sistema sarebbe inoltre più accessibile anche per gli altri destinatari dei rapporti di verifica del CDF, in quanto nell'ambito della loro attività di vigilanza riuscirebbero a fissare in maniera più semplice e adeguata le priorità di attuazione delle raccomandazioni. Come nel caso della DelFin e dei vari dipartimenti, che devono confrontarsi con una gran mole di raccomandazioni provenienti da più verifiche. La ponderazione delle raccomandazioni sulla base di criteri unitari consentirebbe infine al CDF di focalizzare più adeguatamente l'attenzione sui rischi rilevanti al momento di pianificare i controlli successivi in merito all'attuazione delle raccomandazioni (cfr. n. 6.6.9).

   Nell'esercizio dell'attività di vigilanza o di alta vigilanza, sia le direzioni degli uffici e i dipartimenti, sia la DelFin si basano sulle indicazioni di priorità delle raccomandazioni fissate dal CDF. Le CdF e le CdG sono del parere che il CDF debba fissare un sistema di criteri specifico per la ponderazione delle raccomandazioni, non in maniera autonoma ma in collaborazione con i responsabili degli uffici, dei dipartimenti e della DelFin.

[1445] Cfr. n. 6.3.2 (rapporto CDF del 16 feb. 2004, pag. 5, raccomandazione 4.4; rapporto CDF del 25 feb. 2005, pagg. 5–6, nessuna raccomandazione).

Raccomandazione 17: ponderazione delle raccomandazioni del CDF

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di definire, in collaborazione con i rappresentanti degli uffici, dei dipartimenti e della DelFin, un sistema di ponderazione delle sue raccomandazioni e delle sue contestazioni che si basi su criteri uniformi e indipendenti dai diversi controlli e di applicare questo sistema in maniera rigorosa.

Per il resto, le CdF e le CdG hanno riscontrato lacune parziali nei riassunti dei risultati e delle raccomandazioni contenuti nei rapporti di verifica del CDF. Ad esempio, nel riassunto del rapporto del 2005 il CDF non ha menzionato le lacune riscontrate nel controllo dei costi, mentre nel riassunto del rapporto del 2008 risulta mancante il riferimento alla violazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici.

Secondo le CdF e le CdG, le contestazioni ritenute importanti dal CDF e che danno luogo a raccomandazioni della massima priorità (importanza = 1) dovrebbero essere sempre riportate nei riassunti dei rapporti di verifica.

6.6.4 Pareri dell'AFC sulle raccomandazioni del CDF

In base alle dichiarazioni del vicedirettore del CDF (2000–2013) in occasione delle audizioni da parte del GLI, tutte le raccomandazioni del CDF relative al progetto INSIEME sono state accolte[1446]. Nessuna raccomandazione è stata respinta ai sensi dell'articolo 12 capoverso 3 LCF[1447].

Tuttavia, dai pareri espressi dall'AFC non si riesce sempre a evincere chiaramente l'accettazione delle raccomandazioni. Ad esempio, la misura menzionata dall'AFC riguardante l'attuazione della raccomandazione del 2006 in merito alla creazione di un sistema di controllo interno globale per l'AFC non va nella direzione espressa dalla raccomandazione. In merito alla raccomandazione sul rispetto delle disposizioni in materia di appalti pubblici del 2008, l'AFC ha invece risposto unicamente con la seguente indicazione: «Tutti gli acquisti sono sottoposti a una decisione secondo il loro livello di priorità». Come ultimo esempio va menzionato al riguardo il parere espresso nel 2011 dall'AFC sulla raccomandazione relativa alla fissazione scritta delle competenze del capo del CoPG e alla composizione del CoPG, espresso in maniera incompleta e parzialmente divergente rispetto a quanto indicato dal CDF[1448].

A queste tre raccomandazioni era stata assegnata la priorità 1, cosicché erano ritenute vincolanti dal CDF[1449], che tuttavia ha rinunciato a chiedere all'AFC chiarimenti

1446 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 51 (vicedirettore CDF 2000–2013); v. lettera del 12 dic. 2013 del CDF al GLI, pag. 2.
1447 Art. 12 cpv. 3 LCF (RS **614.0**). «Se l'unità amministrativa oggetto della verifica respinge una contestazione del Controllo federale delle finanze riguardante la redditività, questo sottopone le sue proposte al dipartimento interessato. La decisione del dipartimento può essere impugnata dall'unità amministrativa e dal Controllo federale delle finanze presso il Consiglio federale.»
1448 V. n. 6.3.4, 6.4.1 e 6.4.5.
1449 V. n. 6.6.3.

al riguardo anche in vista di sottoporre le raccomandazioni alla decisione del DFF qualora l'AFC le avesse respinte[1450]. Le tre raccomandazioni sono invece state inserite nel programma di un controllo successivo. Per la raccomandazione del 2008, inerente al rispetto delle disposizioni in materia di appalti pubblici, il controllo successivo è stato effettuato in occasione della verifica successiva del CDF del 2011[1451]. Soltanto in quel momento è apparso chiaro che da parte dell'AFC non vi era stata fin dall'inizio alcuna volontà di attuare tale raccomandazione.

Secondo quanto indicato dal vicedirettore del CDF (2000–2013), in generale «non accade di frequente» che una raccomandazione venga respinta in base all'articolo 12 capoverso 3 LCF[1452]. In casi simili, inoltre, il CDF non si rivolge sempre direttamente al Dipartimento o al Consiglio federale, bensì si avvale in parte dell'aiuto della DelFin. Infatti, non è stato il CDF ma la DelFin, con lettera del 9 febbraio 2006, a sollecitare al Consiglio federale in corpore una decisione sul rigetto della raccomandazione relativa alla prevenzione delle catastrofi da parte dell'AFC[1453].

Le CdF e le CdG sono del parere che in futuro l'articolo 12 capoverso 3 LCF vada applicato in maniera più sistematica, qualora raccomandazioni del massimo grado d'importanza (importanza = 1)[1454] vengano respinte dai servizi sottoposti a verifica. Affinché ciò sia possibile, in caso di pareri espressi in maniera poco chiara relativi a raccomandazioni del massimo grado d'importanza, il CDF deve sempre pretendere un chiarimento scritto da parte dei servizi sottoposti a verifica.

Se i servizi sottoposti a verifica respingono raccomandazioni cui è stato assegnato il massimo grado d'importanza proponendo tuttavia misure alternative, il CDF è sempre tenuto a valutare tali misure nel merito. Se il CDF ritiene non appropriate le misure alternative proposte è tenuto a sollecitare, in applicazione dell'articolo 12 capoverso 3 LCF, una decisione da parte del dipartimento interessato o del Consiglio federale. Ciò vale naturalmente anche per le raccomandazioni respinte senza proposta di misura alternativa. Se il CDF ritiene appropriate le misure alternative proposte e non si avvale quindi dell'articolo 12 capoverso 3 LCF, deve comunque sempre informare la DelFin al riguardo.

Per il resto, le CdF e le CdG ritengono che l'articolo 12 capoverso 3 LCF vada applicato indipendentemente dal momento in cui una raccomandazione del massimo grado d'importanza viene respinta. Se un servizio sottoposto a verifica si accorge soltanto dopo l'accettazione di una raccomandazione del massimo grado d'importanza di preferire l'applicazione di una misura alternativa, esso è sempre tenuto a informare di ciò il CDF. Anche in questi casi il CDF è tenuto a effettuare una valu-

1450 Le tre raccomandazioni sono state attuate dall'AFC in modo non conforme rispetto alle indicazioni del CDF. Una richiesta di chiarimento all'AFC avrebbe dato luogo a una dichiarazione di rigetto delle raccomandazioni (v. verbale GLI del 23 gen. 2014, pag. 43 [capo IF AFC dal 2005]; rapporto del CDF del gen. 2012, pagg. 15–16; verbale del meeting CoPG del 1° mar. 2012, pag. 3).

1451 In seguito alla sospensione del progetto nel 2007, le valutazioni e le raccomandazioni del 2006 sono infine state dichiarate dal CDF «decadute» (lettera del 12 dic. 2013 del CDF al GLI, pag. 2). Il controlling delle raccomandazioni del CDF non riporta nessun controllo successivo della raccomandazione del 2011 (estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico [i-world] del CDF del 28 ago. 2013, pag. 1, Raccomandazione 5.3).

1452 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 51 (vicedirettore CDF 2000–2013).

1453 Lettera del 9 feb. 2006 della DelFin al Consiglio federale; v. n. 7.2.1.1.

1454 Le CdF e le CdG sono del parere che in futuro le raccomandazioni del CDF vadano contraddistinte non più in base al grado di priorità ma soltanto in base al grado d'importanza (cfr. n. 6.6.3).

tazione nel merito dell'alternativa proposta e, in caso di parere negativo, applicare l'articolo 12 capoverso 3 LCF.

Nell'ottica delle CdF e delle CdG, l'applicazione coerente dell'articolo 12 capoverso 3 LCF presenta due vantaggi fondamentali: da un lato, consente di creare un'adeguata consapevolezza delle responsabilità all'interno della gerarchia amministrativa (ufficio – dipartimento – Consiglio federale in corpore) e, dall'altro, permette di definire chiare basi informative per le successive attività di vigilanza sulle raccomandazioni da parte del CDF e della DelFin. Pertanto, nell'ambito dei controlli successivi del CDF e nell'ambito dell'alta vigilanza della DelFin, le raccomandazioni respinte vanno trattate diversamente rispetto alle raccomandazioni accettate.

6.6.5 Comunicazione dei risultati delle verifiche al DFF

La LCF non prevede la comunicazione diretta da parte del CDF ai dipartimenti dei risultati dettagliati delle proprie verifiche. Ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 LCF, il CDF è tenuto a comunicare i risultati delle verifiche unicamente ai servizi interessati. Nell'ambito della rispettiva competenza di vigilanza, spetta quindi ai dipartimenti attivarsi per ottenere i risultati delle verifiche del CDF dagli uffici interessati. Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, i dipartimenti ricevono dal CDF soltanto una copia dei riassunti dei rapporti di verifica inviati alla DelFin. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1998 sulla revisione della LCF, ciò «permetterà ai dipartimenti di informarsi per tempo sui punti essenziali dei risultati delle verifiche del CDF prima di esserne eventualmente messi al corrente dalla Delegazione delle finanze»[1455]. I riassunti vanno quindi intesi come uno strumento che garantisce alla DelFin di svolgere senza intoppi le proprie mansioni di alta vigilanza parlamentare e non come una vera e propria fonte di informazioni per l'esercizio della vigilanza dipartimentale.

Nella prassi il CDF si discosta da tale principio. Su richiesta del segretario generale del DFF (1996–2007), dal 2007 il CDF invia infatti ai capidipartimento interessati non solo i riassunti, ma anche una copia integrale dei rapporti di verifica e una copia dei pareri degli servizi interessati. Nel caso di INSIEME ciò è avvenuto in occasione dei rapporti di verifica del 2008 e del 2012.

Le CdF e le CdG ritengono una prassi ragionevole, e anche coerente nell'ottica dell'incoraggiamento alla consapevolezza della responsabilità di vigilanza dipartimentale, l'invio dei rapporti di verifica completi ai dipartimenti[1456]. Auspicano inoltre il recepimento della prassi attuale nella LCF. Sempre secondo le Commissioni, l'invio dei rapporti ai dipartimenti dovrebbe avvenire parallelamente alla consegna dei rapporti agli organi oggetto della verifica (v. Mozione 1 delle CdF e delle CdG nel n. 6.7).

Questo nuovo disciplinamento non ha comunque inteso sollevare i servizi sottoposti a verifica dalla loro responsabilità di informare i rispettivi dipartimenti in merito ai problemi riscontrati dal CDF nell'ambito delle sue verifiche. Non viene ritenuta legittima dalle CdF e dalle CdG l'argomentazione, addotta dal direttore dell'AFC (2000–2012), secondo la quale, essendo per lui chiaro che, sulla base dell'invio

[1455] Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della Legge federale sul Controllo delle finanze (CDF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).
[1456] V. n. 4.4.2.5.

diretto dei rapporti del CDF, essi erano al corrente della situazione[1457], non ha informato la segretaria generale (2007–2010) e il capo del DFF (2004–2010) sulla situazione del progetto INSIEME.

In particolare, nel caso di lacune sostanziali come quelle constatate dal CDF nel 2008, l'ufficio sottoposto a verifica è tenuto ad affrontare l'argomento con il proprio dipartimento. Dal canto loro i dipartimenti sono tenuti a rendere nota la prevista attuazione delle raccomandazioni principali del CDF da parte dei loro uffici e, se necessario, a discuterle con essi. Ciò premesso, le CdF e le CdG ritengono necessario sospendere la prassi in base a cui i dipartimenti ricevono i pareri degli uffici direttamente dal CDF (cfr. n. 4.4.2.5).

L'invio dei rapporti di verifica integrali ai dipartimenti non deve per il resto esentare il CDF dal compito di utilizzare, in caso di constatazione di problematiche importanti (art. 15 cpv. 3 LCF), gli strumenti d'informazione mirata ai capidipartimento previsti dalla LCF. L'argomento addotto dal CDF in base a cui le informazioni relative al progetto INSIEME, grazie all'invio dei rapporti di verifica e dei relativi riassunti erano «a disposizione sulla scrivania»[1458] e che da ciò si poteva «desumere che il capo del DFF (2004–2010) e il suo successore (dal 2010) fossero al corrente della situazione del progetto»[1459], non è pertinente riguardo al capo del DFF (2004–2010) (cfr. n. 4.4.2.5). Inoltre, tale argomentazione non può essere addotta come giustificazione per la mancata informazione al DFF sulla constatazione di lacune sostanziali ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF (cfr. n. 6.6.6). Secondo le CdF e le CdG, l'invio dei rapporti di verifica completi e dei relativi riassunti non sostituisce la necessità per il CDF di prevedere un'informazione mirata all'attenzione dei capidipartimento.

Inoltre, i riassunti non possono rappresentare un mezzo per dimostrare ai dipartimenti[1460] e/o alla DelFin[1461] la necessità di intervento. Nell'ambito di una mozione, le CdF e le CdG esortano a non inviare più riassunti separati all'attenzione dei dipartimenti, in quanto i riassunti all'interno dei rapporti sono al riguardo più che sufficienti (cfr. Mozione 1 delle CdF e CdG nel n. 6.7).

6.6.6 Comunicazioni ai capidipartimento, al Consiglio federale e alla DelFin

Riluttanza del CDF nell'applicare l'articolo 15 capoverso 3 LCF

Ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF, se constata particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria il CDF è tenuto a informare, oltre che i servizi sottoposti a verifica, i seguenti organi di vigilanza o responsabili degli uffici: il capodipartimento interessato o il Consiglio federale, il capo del DFF o il

[1457] Verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 64 (direttore AFC 2000–2012).
[1458] Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 14 (direttore CDF 1998–2013).
[1459] Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 32 (vicedirettore CDF 2000–2013).
[1460] Cfr. n. 4.4.2.5.
[1461] Cfr. n. 6.6.8.

presidente della Confederazione o il vicepresidente del Consiglio federale. Deve inoltre informare la DelFin[1462].

L'articolo 15 capoverso 3 LCF è stato introdotto nel 1994 in seguito ai riscontri della Commissione parlamentare d'inchiesta sul Dipartimento militare federale (CPI DMF), che riesaminava particolari avvenimenti occorsi all'epoca in seno al DMF circa la creazione e il finanziamento di due organizzazioni segrete (P-26 e P-27)[1463]. Nel 1999, alla luce dei risultati dell'inchiesta della CPI sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPC)[1464], la disposizione legislativa è stata adeguata in occasione della revisione parziale della LCF del 19 marzo 1999[1465]. Scopo dell'introduzione e dell'adeguamento delle summenzionate disposizioni di legge era di evitare in futuro lacune informative in seno agli organi di vigilanza e di alta vigilanza, mettendo a loro disposizione informazioni importanti in maniera mirata[1466].

Il legislatore non ha stabilito esplicitamente che cosa sono «particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria». Il messaggio del 22 giugno 1998 concernente la revisione della legge sul Controllo federale delle finanze indica unicamente che le lacune gravose che possono implicare la non accettazione dei conti annuali, rientrano nel disposto dell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1467]. Il CDF dispone quindi di un margine di valutazione relativamente ampio in merito all'applicazione dell'articolo.

Nel marzo 2002 l'articolo 15 capoverso 3 LCF è stato applicato nei riguardi dell'AFC in seguito alle problematiche accertate per i sistemi informatici MOLIS e STOLIS[1468]. A quel tempo il CDF inviò comunicazione al capo del DFF (1996–2003) e allora presidente della Confederazione, al vicepresidente del Consiglio federale e alla DelFin. In merito ai risultati delle verifiche relative al progetto INSIEME invece, per tutta la durata del progetto il CDF non ha inviato alcuna comunicazione basata sull'articolo 15 capoverso 3 LCF.

1462 Art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**): «Se il Controllo federale delle finanze constata particolari anomalie o lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria, ne informa, oltre i servizi interessati, il capo del dipartimento competente e il capo del Dipartimento federale delle finanze. Se le lacune constatate concernono la gestione finanziaria di servizi del Dipartimento federale delle finanze, ne devono essere informati il presidente della Confederazione o il vicepresidente del Consiglio federale. Contemporaneamente, il Controllo federale delle finanze informa la Delegazione delle finanze. Se lo ritiene opportuno, può informare il Consiglio federale anziché il capo del dipartimento competente.»

1463 Avvenimenti in seno al DMF. Rapporto della CPI DMF del 17 nov. 1990 (FF **1990** III 1061).

1464 Rapporto del 7 ott. 1996 della CPI sui problemi d'organizzazione e gestione della CPC) e il ruolo del DFF in relazione al CPC (FF **1996** V 121).

1465 Con la revisione parziale della LCF del 19 mar. 1999 è stata introdotta la possibilità di informare il Consiglio federale al posto del capo del dipartimento interessato. Inoltre la DelFin è stata inserita nell'elenco dei destinatari delle comunicazioni (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).

1466 Iniziativa parlamentare Züger. Legge sul Controllo federale delle finanze. Revisione dell'articolo 15. Rapporto del 6 apr. 1992 della Commissione dell'economia e delle contribuzioni del Consiglio nazionale (FF **1992** V 665); iniziativa parlamentare Züger. Legge sul Controllo federale delle finanze. Revisione dell'articolo 15. Parere del Consiglio federale del 15 giu. 1992 (FF **1992** V 669); messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge sul Controllo federale delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).

1467 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo delle finanze (CDF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).

1468 V. n. 6.3.1 e 5.3.2.2.

In merito all'articolo 15 capoverso 3 LCF, nel rapporto annuale del 2007 il CDF ha chiarito che vi sono «lacune sostanziali» se la regolarità della presentazione dei conti o della contabilità non è rispettata o se le disposizioni legali sono violate sistematicamente[1469]. Secondo le CdF e le CdG, nell'ambito delle sue verifiche del 2008 e del 2011, il CDF ha rilevato esattamente questo tipo di lacune quando ha dichiarato di aver riscontrato, per l'ennesima volta, il mancato rispetto delle disposizioni in materia di appalti pubblici. Il CDF aveva espresso le prime critiche al riguardo già nel 2004 e nel 2005[1470], senza tuttavia inoltrarle alle previste istanze successive.

La mancata applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF nell'ambito del progetto INSIEME corrisponde alla prassi generale adottata dal CDF. Tale disposizione viene infatti usata soltanto in pochi, rari casi. Durante il periodo di inchiesta del GLI, dal 2001 al 2012, il CDF ha informato ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF soltanto due volte: nel 2002 in relazione al caso precedentemente menzionato dell'AFC, e nel 2007 in occasione della tenuta e della presentazione dei conti dell'Ufficio federale della cultura (UFC)[1471].

Il motivo di questa rara applicazione dell'articolo 25 capoverso 3 LCF è riconducibile alla prassi generale del CDF, la cui decisione di ricorrere all'articolo dipende non soltanto dal grado d'importanza della lacuna riscontrata ma anche dal criterio di urgenza[1472].

Per urgenza il CDF intende, da un lato l'urgenza di risolvere il problema riscontrato[1473] e, dall'altro, l'urgenza di informare i responsabili politici[1474]. In merito a quest'ultimo punto, nei suoi rapporti annuali del 2002, 2003 e 2007 il CDF ha ribadito che: «Con questo tipo di avviso [comunicazione in base all'art. 15 cpv. 3 LCF, n.d.r.] non si intende causare pressione sull'ente sottoposto a verifica e sanzioni da parte delle istanze superiori. Poiché singole verifiche possono protrarsi per alcuni mesi, la presente comunicazione è da intendersi come informazione destinata ai responsabili politici per informarli preventivamente, nell'ottica di una sorta di sistema di preallerta, su problematiche che possono destare una certa eco anche nell'opinione pubblica»[1475].

In linea di principio, il CDF non applica l'articolo 15 capoverso 3 LCF quando i dipartimenti interessati e la DelFin vengono informati sulle lacune sostanziali mediante invio dei rapporti di verifica entro un termine adeguato. Al riguardo, in occasione della sua audizione da parte del GLI, il direttore del CDF (1998–2013) ha osservato che: «Se tuttavia una discussione finale ha luogo in gennaio e il rapporto viene trattato in seno alla DelFin già in febbraio, e nell'ambito di tale occasione abbiamo la possibilità di presentare e discutere l'intera questione in presenza del capodipartimento competente, mi domando quale possa essere il valore aggiunto di una tale disposizione [art. 15 cpv. 3 LCF, n.d.r.]»[1476].

1469 Rapporto annuale 2007 del CDF, pag. 43. Disponibile soltanto in francese e tedesco.
1470 V. n. 6.3.2.
1471 Rapporto annuale 2007 del CDF, pag. 43; rapporto annuale 2008 del CDF, pag. 28. Disponibili soltanto in francese e tedesco.
1472 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 46 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1473 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 17 (direttore CDF 1998–2013).
1474 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 46 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1475 Rapporti annuali CDF 2002 (pag. 42), 2003 (pag. 37) e 2007 (pag. 43). Disponibili soltanto in francese e tedesco.
1476 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 18 (direttore CDF 1998–2013).

Inoltre, il CDF non applica l'articolo 15 capoverso 3 LCF se, in base alle proprie valutazioni, le problematiche di rilievo emerse dalle verifiche sono già note ai responsabili politici e manca pertanto l'urgenza di informare. Così, in merito al progetto INSIEME, il vicedirettore (2000–2013) e il direttore del CDF (1998–2013) hanno motivato la mancata applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF con il fatto che le problematiche del progetto erano «note a tutti»[1477] e che «tutte le istanze gerarchiche competenti e le istanze di vigilanza e di alta vigilanza venivano messe al corrente del progetto più o meno ogni sei mesi»[1478]. Diversa invece la problematica emersa nel 2002 nell'ambito dei progetti MOLIS e STOLIS in quanto, in base alle valutazioni del CDF: «Nessuno si aspettava che venisse messa in pericolo la continuità dell'AFC»[1479]. Perciò in questo caso è stata adottata la procedura prevista dall'articolo 15 capoverso 3 LCF.

Le CdF e le CdG individuano quattro problemi

Riguardo alla prassi di applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF da parte del CDF, le CdF e le CdG evidenziano i quattro problemi fondamentali descritti qui di seguito.

1. Il rispetto del criterio di urgenza porta alla non applicazione della disposizione, di conseguenza i capidipartimento interessati o il Consiglio federale e la DelFin non vengono informati in maniera mirata sul verificarsi di importanti problematiche.

   Nel caso di INSIEME, il fattore di urgenza – nel senso di urgenza di informare i responsabili politici – si è rivelato un criterio inappropriato; appare cioè complicato per il CDF valutare se le lacune riscontrate siano effettivamente note agli organi di vigilanza. Così, contrariamente alla valutazione del CDF, il capo del DFF (2004–2010) non aveva evidentemente preso coscienza dei problemi legati a INSIEME[1480].

   In linea generale, secondo le CdF e le CdG il fatto di essere a conoscenza di lacune non può determinare o meno l'applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF. Come non può influirvi la tempistica di invio dei rapporti di revisione ai dipartimenti interessati e alla DelFin[1481]. Come già evidenziato nel numero 6.6.5, l'invio dei rapporti di revisione non può sostituire l'informazione mirata ai capidipartimento interessati, al Consiglio federale o alla DelFin. Un'informazione basata sull'articolo 15 capoverso 3 LCF si pone su un livello diverso rispetto a quello dell'invio dei rapporti di verifica. Ecco perché l'articolo 15 capoverso 3 LCF va applicato anche in caso di imminente pubblicazione dei rapporti.

   Inoltre, le CdF e le CdG ritengono il fattore urgenza, nel senso di urgenza di risolvere il problema riscontrato, altrettanto inappropriato a fungere da criterio decisionale per l'applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF. Nei casi in cui le lacune riscontrate possano causare conseguenze di rilievo – indi-

1477 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 46 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1478 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 17 (direttore CDF 1998–2013).
1479 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 46 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1480 V. n. 6.4.1.
1481 Nel n. 6.6.5 le CdF e le CdG incoraggiano in futuro ad anticipare l'invio dei rapporti di revisione ai capidipartimento – possibilmente in concomitanza con l'invio dei rapporti alle unità amministrative sottoposte a verifica.

pendentemente dall'urgenza temporale – andrebbe sempre e comunque inviata un'informazione mirata all'attenzione dei capidipartimento o del Consiglio federale. In tal modo è possibile garantire che tali istanze prendano effettivamente coscienza della loro responsabilità di vigilanza.

In merito alla decisione di applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF, le CdF e le CdG ritengono che in futuro il CDF debba in generale rinunciare a prendere in considerazione il fattore urgenza.

2. È stato dimostrato che il CDF considera le discussioni in seno alla DelFin sulle lacune riscontrate e in presenza del capodipartimento competente alla stessa stregua dell'applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1482].

   Tali discussioni non costituiscono tuttavia un'alternativa all'informazione mirata dei capidipartimento interessati e della DelFin ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF: da un lato, a questa modalità d'informazione manca il carattere formale e straordinario e, dall'altro, si mescolano le competenze del CDF e della DelFin.

3. Il CDF tende a interpretare in maniera restrittiva i concetti di «particolari anomalie» e «lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria» espressi nell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1483]. Nella sua ottica, indipendentemente dal criterio di urgenza, i presupposti per l'applicazione di questo articolo nell'ambito di INSIEME sarebbero stati dati probabilmente soltanto in relazione alle infrazioni alle disposizioni sugli appalti pubblici[1484]. Nell'interpretazione del CDF, non sarebbero tuttavia rientrate nello stesso ambito di giudizio le principali lacune nella gestione amministrativa della direzione dell'AFC, individuate dal vicedirettore del CDF (2000–2013) quale causa del fallimento di INSIEME[1485].

   La spiegazione del CDF, secondo la quale per particolari anomalie si intendono ad esempio «delitti che cagionano ingenti danni o lacune basilari nel sistema di controllo interno»,[1486] non rispecchia pienamente il senso dell'articolo 15 capoverso 2 LCF. Nella sua interpretazione, per «particolari anomalie» si intendono lacune importanti nella gestione amministrativa, mentre per «lacune sostanziali o di rilevante importanza finanziaria» si intendono lacune nella gestione finanziaria[1487].

   Le CdF e le CdG sono pertanto dell'idea che nel concetto di «particolari anomalie» debbano in futuro rientrare sia particolari anomalie riscontrate nella gestione amministrativa sia lacune, sempre riscontrate nella gestione amministrativa, ma con potenziali conseguenze finanziarie di rilievo.

1482 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 18 (direttore CDF 1998–2013).
1483 «Particolari anomalie sono ad esempio delitti che cagionano ingenti danni o lacune basilari nel sistema di controllo interno. È data invece lacuna sostanziale se la tenuta dei conti o la contabilità non sono conformi o se violano sistematicamente le disposizioni legali.» (Rapporti annuali CDF 2001–2003, 2007–2010 e 2013; tra cui rapporto annuale 2013 del CDF, pag. 41).
1484 V. n. 6.4.1 e 6.4.5.
1485 Verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 20 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1486 Rapporti annuali 2001–2003, 2007–2010 e 2013 del CDF (tra cui rapporto annuale 2013 del CDF, pag. 41).
1487 Iniziativa parlamentare Züger. Legge sul Controllo federale delle finanze. Revisione dell'articolo 15. Rapporto del 6 apr. 1992 della Commissione dell'economia e delle contribuzioni del Consiglio nazionale (FF **1992** V 665, in particolare pagg. 667–668).

4. I criteri di applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF non erano sostanzialmente noti a tutti i responsabili delle decisioni politiche[1488]. Nell'ambito del progetto INSIEME ciò ha portato a incomprensioni. A conoscenza dell'articolo 15 capoverso 3 LCF in qualità di ex membro della DelFin, il capo del DFF (2004–2010) si aspettava da parte del CDF una richiesta di intervento[1489]. Evidentemente, non gli era nota la prassi introdotta nel 2001 in base alla quale per applicare l'articolo 15 capoverso 3 LCF è necessario tenere conto del criterio di urgenza[1490].

   Le CdF e le CdG sono del parere che gli organi di vigilanza e di alta vigilanza debbano essere informati in merito ai criteri di applicazione.

Pertanto, esse salutano con favore l'invio della lettera circolare di maggio 2014 da parte del CDF, nella quale si annuncia che in futuro l'articolo 15 capoverso 3 LCF verrà applicato con maggiore frequenza. Nel marzo 2014, per la prima volta dopo otto anni, il CDF è ricorso a tale disposizione. Le CdF e le CdG appoggiano il metodo adottato dal CDF, raccomandandogli di tenere in considerazione i procedimenti summenzionati.

Raccomandazione 18:
informazioni più frequenti del CDF secondo l'articolo 15 capoverso 3 LCF

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di modificare la sua prassi sancita nell'articolo 15 capoverso 3 LCF in modo da applicare sistematicamente questo articolo quando constata lacune sostanziali non soltanto nella gestione finanziaria, ma anche nella gestione degli affari, a prescindere dall'urgenza della situazione.

6.6.7 Comunicazioni agli uffici e agli organi interdipartimentali

6.6.7.1 Comunicazioni del CDF all'ODIC

Ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 LCF, il CDF è tenuto a comunicare le lacune nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti a determinati uffici e/o organi interdipartimentali a seconda del rispettivo ambito di competenza. Gli organi competenti in ambito informatico sono l'Organo

1488 Protocolli del GLI del 28 ott. 2013, pagg. 19–20 (capo DFF 1996–2003) e dell'8 nov. 2013, pag. 43 (capo DFF 2004–2010).
1489 Verbale del GLI del 8 nov. 2013, pag. 43 (direttore CDF 2004–2010).
1490 Il carattere di urgenza come criterio di applicazione viene preso in considerazione dal 2001. Prima del 2001, quando il CDF teneva conto esclusivamente del criterio di importanza, l'art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**) veniva applicato almeno una volta l'anno (verbali GLI del 27 feb. 2013, pagg. 15–16 e del 14 ott. 2013, pag. 46 [vicedirettore CDF 2000–2013]).

direzione informatica della Confederazione (ODIC) e l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT)[1491].

Nell'ambito della sua verifica del 2008, il CDF ha constatato il mancato utilizzo del metodo obbligatorio di gestione dei progetti HERMES[1492]. Ciò malgrado, non ha inviato alcuna comunicazione all'ODIC. Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 2 lettera b OIAF[1493], l'ODIC è competente per il coordinamento e l'elaborazione delle direttive informatiche, comprendenti tra l'altro la direttiva «P007 Projektführung und Systementwicklung» (Gestione di progetti e sviluppo di sistemi) inerente all'utilizzo di HERMES (cfr. n. 5.4.1.3).

Fino alla sospensione del progetto nessuno, in seno all'ODIC, era al corrente che nell'ambito di INSIEME il metodo HERMES non era stato utilizzato tra il 2007 e il 2011[1494]. Nel 2008 l'ODIC avrebbe quindi potuto essere aggiornato sulla situazione con un avviso del CDF.

Secondo quanto indicato dal delegato dell'ODIC (dal 2007), anche se il CDF avesse inviato un'informazione l'ODIC avrebbe comunque avuto un margine di manovra assai esiguo: in occasione della sua audizione da parte del GLI ha menzionato al riguardo unicamente la possibilità di inoltrare l'informazione al Consiglio informatico della Confederazione (CIC) e da questo al DFF. Né l'ODIC né il CIC disponevano di alcun potere decisionale nei confronti dell'AFC per intimare l'utilizzo di HERMES[1495].

Di regola, gli organi e gli uffici interdipartimentali non dispongono, o dispongono in misura limitata, di poteri decisionali diretti nei confronti delle unità amministrative. Al fine di garantire una maggiore efficacia, oltre all'informazione del CDF agli organi e agli uffici interdipartimentali l'articolo 13 capoverso 2 LCF prevede l'obbligo da parte delle unità amministrative interessate di redigere un rapporto sulle misure adottate indirizzato al CDF. Da questo rapporto il CDF apprende se e in quale misura gli organi e gli uffici interdipartimentali hanno concordato con le unità amministrative provvedimenti per risolvere i problemi emersi, e se tali provvedimenti vengono attuati[1496]. Se nel 2008 il CDF avesse informato l'ODIC quest'ultimo, oltre che inviare a sua volta l'informazione al CIC, avrebbe potuto concordare con l'AFC misure per garantire l'impiego di HERMES. Non è da escludere che un simile accordo, così come il rapporto dell'AFC al CDF, abbia potuto influire positivamente sull'utilizzo di HERMES nell'ambito del progetto INSIEME. In caso di indisponibilità a collaborare da parte dell'AFC, l'ODIC o il CIC avrebbero dovuto informarne il

1491 Art. 13 cpv. 2 LCF (RS **614.0**): «Se, nello svolgimento della sua attività di vigilanza, il Controllo federale delle finanze rileva problemi fondamentali nella gestione finanziaria o difetti nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti, comunica queste constatazioni all'Amministrazione federale delle finanze, all'Ufficio federale del personale, all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, all'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) o all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Se constata lacune o difetti nella legislazione, ne informa l'Ufficio federale di giustizia. Le unità amministrative interessate redigono per il Controllo federale delle finanze un rapporto sulle misure da esse adottate.»

1492 Rapporto CDF del 18 dic. 2008, pag. 13

1493 RU **2003** 3687 (abrogata il 31 dic. 2011).

1494 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 50 (delegato ODIC dal 2007).

1495 Verbale del GLI del 13 set. 2013, pag. 55 (delegato ODIC dal 2007); cfr. n. 5.4.1.3.

1496 Messaggio del 30 mar. 1994 concernente la modificazione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (FF **1994** II 645, in particolare pag. 663).

capo del DFF (2004–2010), in modo da consentirgli di esercitare la propria responsabilità di vigilanza.

Le CdF e le CdG sono del parere che l'applicazione dell'articolo 13 capoverso 2 LCF da parte del CDF nel 2008 sarebbe stata opportuna e necessaria.

Il CDF ha motivato la mancata applicazione dell'articolo 13 capoverso 2 LCF con il fatto che di regola esso inoltra i propri avvisi agli organi e uffici interdipartimentali quando riscontra problemi nel merito delle direttive (ad es. lacune nella regolamentazione di HERMES), ma non nel merito della loro esecuzione (ad es. il mancato utilizzo di HERMES)[1497]. Questa interpretazione restrittiva dell'articolo 13 capoverso 2 LCF non coincide, secondo le CdF e le CdG, con la portata dello stesso, le cui finalità sono l'eliminazione di ogni lacuna da parte delle unità amministrative sottoposte a verifica[1498].

Al riguardo, le CdF e le CdG prendono atto che il CDF ha nel frattempo cambiato la propria interpretazione dell'articolo 13 capoverso 2 LCF inviando, mediante lettera circolare datata maggio 2014, la seguente dichiarazione: «In futuro gli uffici interdipartimentali interessati riceveranno, tramite le unità amministrative, i rapporti di verifica il cui contenuto riguarda l'attuazione delle direttive e/o la collaborazione. Tali rapporti sono volti a consentire a questi uffici l'espletamento attivo delle loro mansioni. In futuro quindi verranno distribuite copie di rapporti rilevanti, ad esempio a […] ODIC, […], se il relativo contenuto riguarda l'attuazione delle direttive e/o la collaborazione»[1499].

Le CdF e della gestione appoggiano la nuova interpretazione dell'articolo 13 capoverso 2 LCF da parte del CDF. Ribadiscono tuttavia che la sola distribuzione dei rapporti di verifica agli organi e agli uffici interdipartimentali, o la relativa pubblicazione sul sito web del CDF[1500] non è sufficiente; ma va integrata con un'informazione mirata sulle lacune più rilevanti all'attenzione di tali organi e uffici.

6.6.7.2 Comunicazioni del CDF all'UFCL

Nell'ambito delle sue verifiche relative a INSIEME, il CDF ha riscontrato varie infrazioni alle disposizioni in materia di diritto sugli appalti pubblici[1501] di cui non ha però informato l'UFCL[1502]. Non essendo quest'ultimo menzionato nell'articolo 13 capoverso 2 LCF, non sussisteva peraltro l'obbligo d'informazione nei suoi confronti.

1497 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 58 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1498 Messaggio del 30 mar. 1994 concernente la modificazione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (FF **1994** II 645, in particolare pagg. 662–663).
1499 Lettera di mag. 2014 del CDF a tutti i direttori dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata e ai servizi parlamentari, pag. 2.
1500 Cfr. indicazione nella lettera di mag. 2014 del CDF a tutti i direttori dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata e ai servizi parlamentari, pag. 2: «I rapporti comunque pubblicati nella homepage del CDF non saranno distribuiti.»
1501 Cfr. n. 6.3.2, 6.4.1 e 6.4.5.
1502 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 17 (direttore UFCL dal 1999).

L'UFCL, ossia il servizio centrale d'acquisto per i servizi informatici della Confederazione[1503], è autorizzato in quanto tale a trasferire la propria competenza in materia di acquisti alle singole unità amministrative[1504]. Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, dell'ordinanza del 22 novembre 2006[1505] concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (Org-OAPub), una simile delega di competenza in materia di acquisti pubblici, oltre a prevedere un limite di durata è fattibile soltanto se il valore dell'acquisto del servizio informatico non supera il valore soglia determinante dell'OMC[1506].

Nei suoi rapporti di verifica del 2008 e del 2011, il CDF ha deplorato che l'AFC acquistasse illegalmente servizi informatici il cui valore di acquisto superava il valore soglia determinante dell'OMC. Secondo il CDF, l'AFC aveva suddiviso i contratti con fornitori di prestazioni esterni in maniera tale che i valori contrattuali risultassero al di sotto del valore soglia dell'OMC. In tal modo, l'AFC riusciva a eludere i bandi di concorso OMC, particolarmente dispendiosi in termini di tempo, che avrebbero richiesto il coinvolgimento dell'UFCL[1507].

Nel 2008 il CDF ha raccomandato all'AFC di assicurare, mediante una pianificazione complessiva precoce, che i bandi di concorso OMC vengano individuati e indetti tempestivamente[1508]. In qualità di ufficio competente per gli acquisti OMC, l'UFCL non è stato informato dal CDF riguardo a tale raccomandazione. Successivamente, e fino al 2011, l'AFC ha proceduto ad altri acquisti irregolari, effettuati all'insaputa dell'UFCL[1509]. Soltanto nel 2011, in seguito agli esiti della verifica del CDF, l'AFC si è decisa a contattare l'UFCL per procedere da quel momento all'acquisto dei servizi informatici mediante i bandi di concorso dell'OMC. L'UFCL non aveva ricevuto alcuna informazione dal CDF in merito ai risultati della verifica del 2011[1510].

In seguito alla presa di contatto dell'AFC con l'UFCL è emerso che quest'ultimo non aveva mai delegato l'acquisto di servizi informatici all'AFC[1511]. Fin dall'inizio l'AFC non era quindi autorizzata ad acquistare servizi informatici in proprio, compresi i servizi il cui valore si attestava al di sotto della soglia di riferimento dell'OMC. Evidentemente questo punto non era stato controllato nell'ambito delle verifiche del CDF del 2008 e del 2011: dai rapporti di verifica infatti non risulta alcuna contestazione al riguardo[1512].

1503 Art. 9 lett. c OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**), art. 3 cpv. 2 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613), art. 18 cpv. 1 e 2 OILC del 14 dic. 1998 (RU **1999** 1167).
1504 Art. 13–15 OOAPub del 24 ott. 2012 (RS 172.056.15), art. 7–8 cpv. 2 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU 2006 5613), art. 20 cpv. 1 e 2 OILC del 14 dic. 1998 (RU 1999 1167).
1505 L'Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613) ha subito una revisione totale nel 2012. Il 1° gen. 2013 è entrata in vigore la nuova OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**).
1506 Art. 7 cpv. 2 e art. 8 cpv. 4 Org-OAPub del 22 nov. 2006 (RU **2006** 5613); art. 14 cpv. 3 OOAPub del 25 ott. 2012 (RS **172.056.15**). Oltre alla possibilità di una delega di competenza in materia di acquisti di durata limitata da parte dell'UFCL, la nuova OOAPub del 24 ott. 2012 (RS **172.056.15**), in vigore dal 1° gen. 2013, prevede anche la possibilità di una delega permanente. Tale delega deve essere decisa dalla CA (e non dall'UFCL) (art. 15 OOAPub); cfr. n. 3.7.4.1.
1507 Rapporti CDF del 18 dic. 2008, pagg. 20–21 e del gen. 2012, pagg. 15–16.
1508 Rapporto CDF del 18 dic. 2008, pag. 21 (raccomandazione 6.3).
1509 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 11 (direttore UFCL dal 1999).
1510 Primo rapporto CF del 27 feb. 2013, pagg. 46–47; verbale GLI del 9 ott. 2013, pagg. 15 e 17 (direttore UFCL dal 1999).
1511 Primo rapporto CF del 27 feb. 2013, pag. 46.
1512 Rapporti CDF del 18 dic. 2008, pagg. 20–21 e del gen. 2012, pagg. 15–16.

Le CdF e le CdG sono del parere che sarebbe stato appropriato se il CDF, in merito alle verifiche sugli acquisti per il progetto INSIEME, avesse avviato una verifica anche sulla delega della competenza in materia di acquisti dell'AFC. Sarebbe inoltre stato opportuno che il CDF informasse l'UFCL, in qualità di servizio degli acquisti competente, sul non rispetto delle disposizioni in materia di acquisti pubblici.

Nella sua circolare di maggio 2014 il CDF ha annunciato che in futuro i rapporti di verifica nei quali vengono riscontrate infrazioni alle disposizioni in materia di acquisti pubblici saranno inoltrati all'UFCL. Ha inoltre comunicato che d'ora innanzi avrebbe optato in generale per una più ampia distribuzione dei suoi rapporti a organi e uffici interdipartimentali[1513].

Le CdF e le CdG accolgono con favore l'annuncio del CDF di maggio 2014. Esse sono del parere che nell'articolo 13 capoverso 2 LFC sia necessario creare le basi giuridiche che consentano al CDF di informare in futuro tutti gli organi e uffici interdipartimentali con mansioni di consulenza, servizi e coordinamento in merito a lacune inerenti l'organizzazione, la gestione dell'amministrazione o l'adempimento dei compiti. (v. Mozione 1 delle CdF e CdG al n. 6.7).

Attualmente l'articolo 13 capoverso 2 LCF menziona unicamente l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), l'Ufficio federale del personale (UFP), l'UFIT, l'ODIC, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) e l'Ufficio federale di giustizia (UFG). Inoltre, le CdF e le CdG ritengono utile che il CDF comunichi in futuro all'Archivio federale svizzero (AFS) i difetti riscontrati nella gestione degli atti e nell'archiviazione – come quelli occorsi nel caso del progetto INSIEME (v. n. 1.4.1). Alla luce di ciò, l'elenco attualmente esaustivo dei singoli organi e uffici interdipartimentali nell'articolo 13 capoverso 3 LCF andrebbe sostituito con una formulazione aperta. Essa andrebbe redatta in modo da includere in particolare l'UFCL e l'AFS, senza per questo perdere i vantaggi di una elencazione nominale di singoli uffici e organi.

6.6.8 Comunicazione dei risultati delle verifiche del CDF alla DelFin

Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera a LCF, il CDF coadiuva l'Assemblea federale nel suo esercizio di alta vigilanza sull'Amministrazione federale. Una parte consistente di tale sostegno è rappresentata dai rapporti periodici inviati dal CDF alla DelFin. Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, a conclusione di ogni verifica il CDF è tenuto a redigere un rapporto e a trasmetterlo, assieme a tutti i relativi atti, alla DelFin unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica e a un riassunto.

I rapporti di verifica relativi al progetto INSIEME del 2005, 2006, 2008 e 2011 sono stati inviati alla DelFin nel rispetto dei termini[1514]. I riassunti allegati presentavano una panoramica dei risultati delle verifiche[1515], non sempre però includevano tutte le

1513 Lettera di mag. 2014 del CDF a tutti i direttori dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata e ai servizi parlamentari, pag. 2.

1514 I rapporti sono stati inviati alla DelFin circa due mesi dopo la conclusione delle verifiche o un mese dopo il ricevimento dei pareri dell'AFC: 18 mag. 2005, 4 ago. 2006, 5 mar. 2009 e 29 feb. 2012.

1515 Riassunti del CDF alla DelFin del 18 mag. 2005, 4 ago. 2006, 5 mar. 2009 e 29 feb. 2012.

contestazioni principali: per esempio, il riassunto della verifica del 2005 non riportava alcuna indicazione sulle lacune riscontrate nel controllo dei costi, sui costi eccedenti e sui termini superati, né sull'infrazione alle disposizioni in materia di acquisti pubblici; queste ultime indicazioni mancavano del resto anche nel riassunto della verifica del 2008[1516].

Come da prassi corrente, il CDF ha inviato alla DelFin i rapporti delle verifiche su INSIEME contrassegnati con indicazioni di priorità[1517] che servono alla DelFin nella suddivisione dei rapporti da trattare: i rapporti contrassegnati con la massima priorità vengono generalmente trattati nelle sedute della DelFin, gli altri vengono messi a disposizione soltanto per visione[1518].

I quattro rapporti di verifica relativi a INSIEME sono stati trattati dalla DelFin nel corso delle sedute di giugno 2005, agosto 2006, aprile 2009 e marzo 2012. Alle sedute ha partecipato anche il direttore del CDF (1998–2013)[1519].

In linea di principio, il direttore del CDF è sempre presente alle sedute della DelFin. Il suo compito nel corso delle sedute è commentare i rapporti, chiarire i passaggi allusivi, rispondere a ulteriori domande e prendere in carico eventuali mandati della DelFin. Ha inoltre la possibilità di chiarire il punto di vista del CDF nelle discussioni della DelFin e proporre una valutazione in merito a eventuali interventi[1520].

In tre delle quattro sedute relative al progetto INSIEME il direttore del CDF (1998–2013) non ha ritenuto necessario un intervento da parte della DelFin. Nella seduta di giugno 2005 ha comunicato che – a eccezione del credito d'impegno ancora mancante – il progetto era sulla buona strada[1521]; in agosto 2006 ha informato che, grazie al vigile accompagnamento del CDF, il progetto INSIEME era finalmente sulla buona strada e che, nel complesso, non si riteneva necessario un intervento da parte della DelFin[1522]; in aprile 2009 ha poi comunicato che l'intervento della DelFin non sarebbe stato necessario, avendo l'AFC accolto le raccomandazioni del CDF e pianificato le relative misure di correzione[1523]. Solo in occasione della seduta di marzo 2012 il direttore del CDF (1998–2013) si è mostrato critico, indicando che il rapporto di verifica del CDF di gennaio 2012 avrebbe potuto servire alla DelFin per chiarire tutte le questioni rilevanti in occasione della visita informativa prevista presso l'AFC[1524].

1516 Riassunti del CDF alla DelFin del 18 mag. 2005, 4 ago. 2006, 5 mar. 2009 e 29 feb. 2012. Rapporti CDF del 25 feb. 2005 e del 18 dic. 2008.
1517 Il rapporto del CDF del 29 mag. 2006 è stato contrassegnato con la massima priorità (estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2006, pag. 3 [direttore CDF 1998–2013]). Non è stato possibile risalire alle priorità date ai rapporti del 2005, 2008 e 2012, si presume tuttavia che fossero contrassegnati con la massima priorità.
1518 Verbali del GLI del 14 mar. 2014, pag. 39 (presidente DelFin 2004), e del 26 mar. 2014, pag. 11 (presidente DelFin 2010–2014).
1519 Estratti dai verbali della DelFin del 27–28 giu. 2005, 29–30 ago. 2006, 14–15 apr. 2009 e 29–30 mar. 2012.
1520 Verbale del GLI del 14 ott. 2014, pag. 57 (vicedirettore CDF 2003/2007).
1521 Estratto del verbale della DelFin del 27–28 giu. 2005, pag. 2 (direttore CDF 1998–2013).
1522 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2006, pag. 3 (direttore CDF 1998–2013).
1523 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 2 (direttore CDF 1998–2013).
1524 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 mar. 2012, pagg. 4–5 (direttore CDF 1998–2013).

Alla luce delle importanti problematiche riscontrate dal CDF nelle sue verifiche del 2005, 2006 e 2008[1525], le CdF e le CdG sono del parere che la comunicazione alla DelFin dei risultati delle verifiche non si sia svolta nella modalità adeguata. Se, da un lato, i rapporti di verifica del CDF documentavano in maniera esaustiva i difetti riscontrati nel progetto INSIEME, dall'altro la limitata considerazione di tali difetti nei riassunti consegnati alla DelFin, e soprattutto le informazioni del direttore del CDF (1998–2013), hanno contribuito in maniera sensibile a relativizzarne la portata. La DelFin, che si basava in forte misura sulle valutazioni del direttore del CDF (1998–2013)[1526], non è stata adeguatamente sostenuta nell'esercizio della sua alta vigilanza dalla combinazione tra resoconti scritti e orali del CDF, in particolare nelle due prime fasi del progetto INSIEME (dal 2001 al gennaio 2012).

Riguardo alla comunicazione dei risultati delle verifiche alla DelFin, le CdF e le CdG evidenziano i due problemi seguenti.

1. Nel suo sostegno alla DelFin secondo la prassi attuale il CDF esercita tre funzioni:
   - messa a disposizione delle informazioni, mediante rapporti redatti ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LCF;
   - selezione delle informazioni, sulla base di un'assegnazione delle priorità ai rapporti di verifica da trattare e di una selezione delle lacune menzionate nei riassunti;
   - valutazione delle informazioni, in base alle stime sulla necessità o meno di misure espresse dal direttore del CDF nelle sedute della DelFin.

   Con l'adempimento congiunto di queste tre funzioni c'è il rischio che eventuali valutazioni o ponderazioni errate dei risultati delle verifiche da parte del CDF vengano riprese dalla DelFin senza ulteriori controlli. Al riguardo, è sintomatico il fatto che fino al 2010 la DelFin non abbia evidenziato grosse lacune quanto al progetto INSIEME e che di conseguenza abbia esercitato la sua alta vigilanza in maniera piuttosto contenuta (v. n. 7.2.2.1).

   Per evitare di riprendere valutazioni e ponderazioni errate, in futuro andrebbe operata una più netta separazione tra le funzioni di messa a disposizione, selezione e valutazione delle informazioni e una più chiara ripartizione di tali informazioni tra il CDF e la DelFin. Il CDF dovrebbe coadiuvare la DelFin concentrandosi prevalentemente sulla messa a disposizione delle informazioni nel rapporto scritto, come previsto dall'articolo 14 capoverso 1 LCF.

1525 Tra cui difetti in materia di gestione del progetto, di acquisti pubblici e di raccomandazioni rimaste pendenti nell'ambito del sistema di controllo interno dell'AFC.

1526 Il presidente della DelFin (2003–2007) ha dichiarato al riguardo: «A contare alla fine era il fatto che il direttore del CDF ritenesse necessario o meno ricorrere all'intervento della DelFin o piuttosto affrontare una determinata questione sul piano operativo (AFC, Ufficio, Dipartimento)» (verbale GLI del 14 mar. 2014, pag. 57). Parere analogo esprime il presidente della DelFin (2010–2014): «In generale ciò che dice il direttore del CDF ha un peso notevole […]. Per ogni rapporto del CDF è prevista una discussione finale. Il direttore esprime le sue impressioni sul rapporto in forma orale. Se esse sono positive, di regola ci atteniamo al suo giudizio» (verbale GLI del 26 mar. 2014, pagg. 12–13).

Come espresso nel numero 7.2.2.5, sarebbe inoltre auspicabile potenziare il ruolo e le risorse personali della SPFA, in modo che possa fornire un più efficace sostegno alla DelFin nella selezione e nella valutazione delle informazioni.

2. L'ampio ruolo svolto dal direttore del CDF nelle sedute della DelFin serve non soltanto all'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare della stessa DelFin, ma anche a sostenere l'attività di vigilanza del CDF. Esso conta sul sostegno della DelFin che a sua volta, basandosi sulle indicazioni del direttore del CDF in merito alla necessità di un eventuale intervento, fa pressione perché la raccomandazione venga attuata[1527].

   Il ricorso alla DelFin a sostegno dell'attività di vigilanza del CDF è ritenuto utile e legittimo da entrambi. Al riguardo, in occasione della sua audizione da parte del GLI, il direttore del CDF (1998–2013) ha osservato che: «Quando non sembrano esserci altre soluzioni, sono grato alla DelFin che su nostre indicazioni può esercitare la pressione necessaria»[1528], mentre il presidente della DelFin (2004) nel corso della sua audizione ha fatto notare che il direttore del CDF è il partner della DelFin, con la quale condivide le stesse finalità[1529].

   Tuttavia, le funzioni e le finalità del CDF non sono speculari a quelle della DelFin, e non dovrebbero esserlo secondo il parere delle CdF e delle CdG.

   Il CDF è l'organo supremo di vigilanza finanziaria della Confederazione, e in quanto tale è un organo specialistico, anche se i risultati delle sue verifiche possono avere conseguenze politiche. Le sue verifiche sull'operato dell'Amministrazione devono seguire criteri e valutazioni di natura finanziaria. Nell'ambito di una verifica le opinioni politiche non devono esercitare alcun influsso, in quanto non c'è alla base alcuna legittimazione democratica. La DelFin, viceversa, in quanto organo di alta vigilanza parlamentare, è l'espressione di varie correnti politiche e nel suo esercizio di alta vigilanza deve tenere conto e ponderare anche aspetti politici.

   Secondo le CdF e le CdG, in futuro il CDF dovrà dimostrare, con molta più autorevolezza rispetto ad oggi, di essere un organo di vigilanza finanziaria autonomo. Se in futuro sfrutterà i mezzi di pressione[1530] appositamente affidatigli dalla LCF e in maniera più conseguente rispetto a oggi, avrà meno bisogno di ricorrere all'aiuto della DelFin. Così facendo la sua posizione in qualità di organo supremo di vigilanza finanziaria, tenuto a osservare soltanto la Costituzione federale e la legge nonché a coadiuvare con la sua attività di verifica sia l'Assemblea federale sia il Consiglio federale (art. 1 cpv. 1 LCF), ne uscirà rafforzata.

1527 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 16 (direttore CDF 1998–2013).
1528 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 16 (direttore CDF 1998–2013).
1529 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 44 (presidente DelFin 2004).
1530 V. n. 6.6.1.

6.6.9 Monitoraggio continuo del CDF sull'attuazione delle raccomandazioni

6.6.9.1 Controlli successivi del CDF

La LCF non disciplina in modo esplicito il monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF. Soltanto l'articolo 14 capoverso 3 LCF prevede che il CDF informi, nei suoi rapporti annuali, sul verificarsi di pendenze nell'attuazione delle proprie raccomandazioni e sui relativi motivi (v. n. 6.6.10).

Nella prassi il CDF non svolge controlli successivi su ogni raccomandazione, ma soltanto su quelle con priorità 1 e sui casi eccezionali rientranti nel livello di priorità 2. Le raccomandazioni con priorità 3 non vengono controllate[1531].

Ma anche lo stato di attuazione delle raccomandazioni con priorità 1 non viene sistematicamente controllato, né a cadenza regolare né allo scadere dei relativi termini di attuazione[1532]. Inoltre, i servizi sottoposti a verifica non sono obbligati a comunicare sistematicamente al CDF lo stato di attuazione delle sue raccomandazioni[1533].

Di regola, i controlli successivi del CDF sono effettuati in occasione delle verifiche successive[1534], che tuttavia non si svolgono per forza a cadenza annuale. La frequenza delle verifiche successive dipende dal rischio, determinato a sua volta dal volume finanziario, dalla complessità dei processi e delle strutture, dal sistema di controllo interno e dai risultati delle verifiche[1535].

In linea di principio le verifiche successive vengono combinate con verifiche ex novo[1536]. Al riguardo il CDF provvede affinché le nuove verifiche e le verifiche successive si svolgano in un ambito tematico o organizzativo analogo a quello dell'unità amministrativa, in modo da garantire una certa unità. A seconda dell'ambito o della tematica trasversale in cui si svolgono le nuove verifiche, è possibile che non tutte le raccomandazioni con priorità 1 vengano controllate nell'ambito di un'unica verifica successiva[1537].

Nel caso del progetto INSIEME i controlli successivi si sono svolti esclusivamente nell'ambito di verifiche successive[1538], che hanno avuto luogo nel 2006 e nel 2011[1539] e nel corso delle quali i controlli, con una sola eccezione, si sono concen-

1531 In materia di vigilanza finanziaria il CDF non conduce controlli successivi per tutte le raccomandazioni ma osserva il principio esposto. Così è avvenuto anche nel caso del progetto INSIEME. In materia di verifica del conto di Stato (art. 6 lett. b LCF) invece il CDF svolge, in base agli standard di verifica, un controllo annuale per tutte le raccomandazioni (lettere del CDF al GLI del 31 ott. 2013, pag. 2 e del 20 ott. 2014, pag. 3).

1532 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 23 (direttore CDF 1998–2013).

1533 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pagg. 45–46 (vicedirettore CDF 2000–2013). Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 2.

1534 Rapporto annuale 2012 del CDF, pag. 40; verbale GLI del 14 ott. 2013, pag. 15 (direttore CDF 1998–2013).

1535 Estratto del verbale della DelFin del 3–4 set. 2001.

1536 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 15 (direttore CDF 1998–2013).

1537 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pagg. 43–44 (vicedirettore CDF 2000–2013).

1538 Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 2; estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico [i-world] del CDF del 28 ago. 2013.

1539 V. n. 6.3.4 e 6.4.5.

trati su tutte le raccomandazioni con priorità 1[1540]. Lo stato di attuazione delle raccomandazioni con priorità 2 del progetto INSIEME non è stato verificato[1541].

Mentre la verifica successiva inerente al progetto INSIEME si è svolta nel 2006, cioè un anno dopo la prima verifica del 2005 e quattro mesi dopo la scadenza dei termini di attuazione delle raccomandazioni, tra la prima verifica del 2008 e quella successiva è trascorso molto più tempo: per l'esattezza tre anni tra le verifiche e ben due anni e mezzo tra la scadenza dell'ultimo termine di attuazione e la verifica successiva[1542]. Durante due anni e mezzo il CDF non era a conoscenza che gran parte delle sue raccomandazioni erano rimaste inapplicate[1543]. Non aveva chiesto all'AFC riscontri in merito al loro stato di attuazione[1544].

Le CdF e le CdG ritengono che la prassi relativa ai controlli successivi seguita finora non sia funzionale. Poiché il CDF non controlla periodicamente le proprie raccomandazioni, né richiede ai servizi sottoposti a verifica un'informazione sistematica inerente ai provvedimenti presi, non dispone di dati regolarmente aggiornati sul relativo stato di attuazione. Ciò si rivela problematico in relazione ai tre seguenti punti.

1. In base alla prassi attuale, il CDF non è in grado di aggiornarsi tempestivamente sui ritardi che si verificano nell'attuazione delle sue raccomandazioni e non può quindi fare pressioni per accelerarne l'attuazione comunicando ad esempio con i capidipartimento (v. n. 6.6.1). Nel caso di INSIEME, il CDF è rimasto per due anni e mezzo all'oscuro del fatto che gran parte delle sue raccomandazioni del 2008 non erano state messe in atto. Secondo le CdF e le CdG tali tempistiche sono troppo lunghe.
2. Il CDF non è in grado di esercitare l'obbligo, sancito nell'articolo 14 capoverso 3 LCF, di informare ogni anno il Consiglio federale e la DelFin sulle pendenze nell'attuazione delle sue raccomandazioni (v. n 6.6.10). Non è stato infatti possibile per il CDF dimostrare nei rapporti del 2009 e del 2011 le pendenze in essere relative al progetto INSIEME, al fine di consentire al Consiglio federale di vigilare, ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 LCF, sulla loro attuazione.
3. La prassi attuale non garantisce al CDF di informare adeguatamente, ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LCF, gli organi incaricati di preparare il preventivo in merito a singole domande di credito (v. n. 6.6.11)[1545]. Nel 2010, ad esempio, il CDF non era a conoscenza dello stato di attuazione delle sue raccomandazioni emesse nel 2008. Non è quindi stato in grado di segnalare al

[1540] Non è stata sottoposta a controllo successivo la raccomandazione con priorità 1 del 2005 riguardante l'inserimento di un rimando nell'elenco degli obblighi per il bando di concorso OMC sulla semplicità di utilizzo e sull'efficienza degli strumenti di sviluppo (raccomandazione 5.9.2; estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico [i-world] del CDF del 28 ago. 2013, pag. 5).

[1541] Estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del CDF del 28 ago. 2013.

[1542] Estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del CDF del 28 ago. 2013.

[1543] Rapporto del CDF di gen. 2012, pag. 23; lettera del 12 dic. 2013 del CDF al GLI, all. 3.

[1544] Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI.

[1545] Nella prassi attuale l'informazione della DelFin e delle CdF ai sensi dell'art. 7 cpv. 2 LCF (RS **614.0**) non è usuale. Dal 2000 a oggi il CDF è stato coinvolto dalla DelFin nel merito di singole domande di credito soltanto due volte (tra cui il credito per UEFA Euro 2008; verbale GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 [direttore CDF 1998–2013]).

Consiglio federale, alla DelFin e alle CdF, in occasione delle discussioni sul credito aggiuntivo e sul credito supplementare di INSIEME, che nel 2010 molte delle lacune contestate nel 2008 non erano state ancora risolte.

Alla luce delle debolezze del sistema dei controlli successivi del CDF, le CdF e le CdG ritengono che la procedura di controllo dell'attuazione delle raccomandazioni vada ottimizzata. In futuro, le unità amministrative sottoposte a verifica devono essere obbligate a notificare al CDF, ogni anno e immediatamente allo scadere del termine impartito, lo stato di attuazione delle pendenze nell'attuazione (importanza = 1)[1546] (v. mozione 1 delle CdF e CdG al n. 6.7).

Nel momento in cui riceve tali notifiche, il CDF dovrebbe controllarle e verificare la plausibilità i dati inviati. In caso di notifiche mancanti o in presenza di dati non plausibili, dovrebbe richiedere subito spiegazioni ed eventualmente avviare subito controlli successivi.

Con l'introduzione di queste notifiche e controlli sistematici sarà possibile creare le basi per una completa indicazione, nei rapporti annuali del CDF, delle risoluzioni pendenti come previsto nell'articolo 14 capoverso 3 LCF. Tali avvisi consentiranno inoltre al CDF di passare al livello del dipartimento o del Consiglio federale in caso di ritardi che vanno delineandosi o già verificatisi nell'attuazione delle raccomandazioni. Questo tema viene approfondito nel numero 6.6.10.

L'introduzione di queste notifiche sistematiche non deve comportare una riduzione delle verifiche successive da parte del CDF. Le notifiche si basano su un'autodichiarazione dei servizi sottoposti a verifica e non possono perciò sostituire i controlli del CDF. È pertanto necessario che anche dopo l'introduzione dell'obbligo di comunicazione il CDF continui il suo programma di verifiche successive.

Oltre all'introduzione dell'obbligo di comunicazione, le CdF e le CdG esprimono la necessità che in futuro il CDF informi meglio sulle modalità di svolgimento dei suoi controlli successivi, che in parte era ignota sia alla vigilanza dipartimentale sia all'alta vigilanza parlamentare. Tanto che il capo del DFF (2004–2010), il segretario generale sostituto del DFF (dal 2011) e i presidenti della DelFin (2004 e 2011) partivano dal presupposto che il CDF svolgesse una verifica successiva sistematica delle proprie raccomandazioni ogni anno o allo scadere dei termini di attuazione impartiti[1547].

Questa mancanza di conoscenza dell'attività del CDF si è dimostrata fatale soprattutto nel caso del capo del DFF (2004–2010). Ritenendo che allo scadere del termine di attuazione impartito il CDF avrebbe effettuato controlli successivi su tutte le raccomandazioni emesse nell'ambito delle verifiche del 2005 e del 2008 e che lo avrebbe informato sulle raccomandazioni non attuate, ha dedotto che non ci fosse alcuna necessità di intervenire sul progetto INSIEME. Egli non era consapevole né del fatto che il CDF non aveva effettuato alcun controllo successivo durante il suo mandato, né che la maggior parte delle raccomandazioni del 2008 non era stata attuata[1548].

1546 Le CdF e le CdG sono del parere che in futuro le raccomandazioni del CDF vadano contraddistinte non più in base alle priorità ma soltanto in base al grado d'importanza (cfr. n. 6.6.3).

1547 Verbali del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010); del 14 mar. 2014, pag. 31 e 41 (presidente DelFin 2004 e segretario generale sostituto del DFF dal 2011); nonché del 26 mar. 2014, pag. 31 (presidente DelFin 2011).

1548 Verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 42 (capo DFF 2004–2010).

Anche se l'attività di controllo del CDF non può sostituire la vigilanza diretta del dipartimento, in futuro tali incomprensioni sono da evitare. Le CdF e le CdG ritengono che nei suoi rapporti annuali il CDF debba migliorare le informazioni circa le modalità di svolgimento dei controlli successivi[1549]. Deve inoltre, nelle lettere circolari (audit letter)[1550] e nei rapporti annuali, informare in maniera mirata sui cambiamenti che in futuro potranno verificarsi, ad esempio in seguito all'introduzione del metodo (proposto nel presente documento) delle comunicazioni sistematiche al CDF da parte delle unità amministrative sottoposte a verifica. Tuttavia, anche gli organi di vigilanza e di alta vigilanza sono chiamati a informarsi adeguatamente circa le modalità dei controlli successivi del CDF.

6.6.9.2 Posticipo delle verifiche successive a seguito di audizioni esterne

A gennaio 2007, a seguito di una richiesta del coordinatore del programma (2005–2007) INSIEME, il CDF ha rimandato al 2008 la sua verifica successiva prevista per l'estate 2007[1551]. Poiché, su sollecitazione del DFF, l'AFC aveva già pianificato per febbraio 2007 un'audizione esterna con la società Capgemini, tale posticipo avrebbe dovuto evitare un carico eccessivo per il team di progetto, nonché eventuali doppioni nelle attività di verifica (v. n. 6.3.5).

Le CdF e le CdG sono del parere che, in singoli casi, posticipare le verifiche successive per consentire lo svolgimento di audit esterni possa essere sicuramente un sistema adeguato. Presupposti in tal senso sono che il controllo successivo delle raccomandazioni della massima priorità (importanza = 1) confluisca nei rispettivi audit esterni e che essi vengano svolti da un organismo competente e autonomo. I risultati andrebbero inviati al CDF sotto forma di rapporti di audit completi. In base a tali risultati, dovrebbe essere quest'ultimo a decidere in merito allo svolgimento dei propri controlli o verifiche successive. Le CdF e le CdG non hanno tuttavia indagato se tali presupposti sono stati rispettati nel caso degli audit esterni della società Capgemini del febbraio 2007.

6.6.10 Gestione da parte del CDF delle pendenze nell'attuazione («pendenze»)

Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF, nell'ambito dei suoi rapporti annuali il CDF è tenuto a informare il Consiglio federale e la DelFin «sulle pendenze e sui motivi degli eventuali ritardi». Nella versione francese della LCF viene utilizzata l'espressione «révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards».

1549 Rapporto annuale 2013 del CDF, pag. 40.
1550 Consultabile all'indirizzo www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Audit Letter (stato: 15 set. 2014).
1551 A causa della sospensione del progetto INSIEME nell'ago. 2007, la verifica successiva non ha avuto più luogo. La verifica del CDF di ott.–nov. 2008 su INSIEME verteva su una prima valutazione del nuovo progetto, in cui non erano previsti i controlli successivi delle precedenti raccomandazioni del 2005 e 2006 (lettera del 12 dic. 2013 del CDF al GLI, pag. 2).

I concetti di «pendenze» e «révisions en suspens» rendono in maniera piuttosto equivoca, o comunque non corretta, l'oggetto della disposizione. L'articolo 14 capoverso 3 LCF non si riferisce alle attività di revisione pendenti del CDF, bensì alle pendenze che possono venirsi a creare nelle unità amministrative sottoposte a verifica durante l'attuazione delle raccomandazioni.[1552] È pertanto più corretto utilizzare il concetto di «pendenze nell'attuazione», adottato nel frattempo anche dal CDF.[1553] Le CdF e le CdG esortano ad adeguare l'espressione «révisions en suspens» che figura nella versione francese dell'articolo 14 LCF (v. mozione 1 delle CdF e delle CdG al n. 6.7).

Nonostante la raccomandazione per la realizzazione di una strategia SCI per l'AFC sia rimasta a lungo inattuata, e nel suo rapporto di verifica del 2005 ne avesse fatta espressa menzione, quanto a INSIEME, per tutta la durata del progetto nei suoi rapporti annuali il CDF non ha comunicato alcuna pendenza nell'attuazione[1554].

Il CDF ha rinunciato a indicare le pendenze nell'attuazione non soltanto in relazione a INSIEME ma anche all'esercizio di MOLIS e STOLIS. Nei rapporti di verifica del 2000 e del 2001 sulla revisione della DP IVA, il CDF ha chiaramente ribadito che molte delle sue raccomandazioni inerenti al sistema informatico dell'AFC erano state ignorate o, contrariamente a pareri precedenti, non ancora completamente attuate[1555]. Ciò malgrado, non ha riportato le relative pendenze nei rapporti annuali del 2000 e del 2001[1556].

Nei suoi rapporti annuali il CDF comunica soltanto raramente la presenza di pendenze nell'attuazione. Nel periodo preso in esame dalle CdF e dalle CdG – dal 2001 al 2012 – sia nel 2001, sia nel 2002 il CDF ha menzionato una sola pendenza in relazione all'UFCOM. Successivamente, non ha più menzionato alcuna pendenza. Nei rapporti annuali del 2002 e 2003 e dal 2007 al 2012 ha addirittura espressamente informato che non erano presenti pendenze e che quindi non erano necessari interventi da parte del Consiglio federale o del Parlamento[1557].

Questa rara informazione da parte del CDF sulle pendenze nell'attuazione è dovuta a un'interpretazione restrittiva dell'articolo 14 capoverso 3 LCF. Nei rapporti annuali del 2002 e 2003 e dal 2007 al 2012 si è espresso nel seguente modo in proposito: «Tali pendenze [pendenze nell'attuazione, n.d.r.] a fine anno si verificano quando un'unità amministrativa ammette le lacune e accoglie le raccomandazioni di miglioramento, ma lascia trascorrere infruttuoso il termine impartito dal CDF. Una menzione espressa nel rapporto di attività può essere tralasciata se nel frattempo l'unità amministrativa interessata ha ad esempio messo a concorso un posto nel settore finanziario, anche se tale posto non è ancora stato occupato. La menzione non va fatta neppure quando il termine di attuazione non è ancora scaduto alla fine

1552 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pagg. 3707–3708).
1553 Rapporto annuale 2013 del CDF, pag. 42.
1554 Rapporto del CDF del 25 mar. 2003, pagg. 6–8; rapporto del CDF del 7 nov. 2003, pagg. 5–7.
1555 Rapporto del CDF del 12 set. 2000, pag. 2; rapporto del CDF del 22 ott. 2001, pag. 3.
1556 Rapporti annuali 2000 (pagg. 36–37) e 2001 (pag. 40) del CDF. Disponibili soltanto in francese e tedesco.
1557 Rapporti annuali 2002 e 2003 e dal 2007 al 2012 del CDF (tra cui rapporto annuale 2012 del CDF, pag. 38).

dell'esercizio in esame o se gli esami successivi non hanno ancora potuto essere effettuati»[1558].

Il «termine impartito dal CDF» menzionato sopra è da intendersi come proroga del termine[1559]. Come infatti già ricordato nel numero 6.6.3, le scadenze vere e proprie dei termini di attuazione non sono fissate dal CDF ma dagli stessi servizi sottoposti a verifica in occasione della comunicazione del loro parere sulle raccomandazioni.

Nella prassi, quando il CDF riscontra la mancata attuazione di una raccomandazione entro i termini prestabiliti, è solito riemettere la raccomandazione e, a seconda dei casi, fissare una proroga del termine[1560]. Di regola, inoltre, nei suoi rapporti di verifica informa che le raccomandazioni sono già state inviate alla relativa unità amministrativa sottoposta a verifica[1561]. Vi sono tuttavia state eccezioni al riguardo. Ad esempio, in relazione alla raccomandazione sulla realizzazione di un sistema di controllo interno completo per l'AFC, nel suo rapporto di verifica del 2006 il CDF non ha menzionato che il termine di attuazione era già scaduto nel 2002 e che ne aveva dato comunicazione all'AFC per l'ultima volta nel 2005[1562].

In caso di raccomandazioni non attuate nel rispetto dei termini prestabiliti, il CDF ricorre poi talvolta al sostegno della DelFin[1563]. Al riguardo, in occasione della sua audizione da parte del GLI, il direttore del CDF (1998–2013) ha osservato che: «Se una raccomandazione è attuata soltanto in parte essa rimane inserita nel controlling delle raccomandazioni e può essere evasa nella verifica successiva. Quando non sembrano esserci altre soluzioni, sono grato alla DelFin che su nostre indicazioni può esercitare la pressione necessaria[1564].

Il CDF interpreta la menzione di pendenze nell'attuazione nei suoi rapporti annuali ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LCF come un mezzo di pressione, alla stessa stregua di un intervento della DelFin. Nell'audizione da parte del GLI, il direttore sostituto del CDF (2000–2013) ha infatti paragonato l'indicazione delle pendenze nei rapporti annuali a uno «spadone»[1565] a disposizione del CDF[1566]. Poiché, tuttavia, in passato questo mezzo di pressione non è stato quasi mai utilizzato, si può dedurre che il CDF preferisca ricorrere al sostegno della DelFin per accelerare l'attuazione delle proprie raccomandazioni.

La prassi adottata nei rapporti annuali del CDF riguardo alla constatazione, al monitoraggio continuo e all'indicazione delle pendenze nell'attuazione non è conforme al disposto dell'articolo 15 capoverso 3 LCF. La comunicazione di pendenze nell'attuazione nei rapporti annuali del CDF serve al Consiglio federale per acquisire consapevolezza sulla propria responsabilità di vigilanza in merito all'attuazione delle raccomandazioni del CDF e per garantire che tali raccomandazioni vengano

1558 Rapporti annuali 2002 e 2003 e dal 2007 al 2012 del CDF (tra cui rapporto annuale 2012 del CDF, pag. 38).
1559 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 32 (direttore sostituto CDF 2000–2013).
1560 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 32 (direttore sostituto CDF 2000–2013 e pag. 44 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1561 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 44 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1562 Rapporti CDF del 25 mar. 2002 (pagg. 6–8), del 25 feb. 2005 (p. 5) e del 29 mag. 2006 (pagg. 13–14).
1563 Verbali del GLI del 14 ott. 2013, pag. 16 (direttore CDF 1998–2013) e del 14 mar. 2014, pagg. 57–58 (presidente DelFin 2003–2007).
1564 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 16 (direttore CDF 1998–2013).
1565 Spadone: spada che si maneggia con due mani.
1566 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 32 (direttore sostituto CDF 2000–2013).

attuate dalle unità amministrative interessate entro un termine utile[1567]. Tale responsabilità è chiaramente assegnata al Consiglio federale dall'articolo 14 capoverso 4 LCF[1568].

Finora, le informazioni messe a sua disposizione nell'ambito dei rapporti annuali del CDF non hanno praticamente consentito al Consiglio federale di esercitare la propria responsabilità di vigilanza in maniera fattiva. Attraverso i rapporti annuali del CDF del 2000 e del 2001 ad esempio, non ha potuto informarsi sulle pendenze nell'attuazione importanti riguardanti MOLIS e STOLIS[1569]. Il Consiglio federale in corpore è giunto a conoscenza dei problemi inerenti al settore informatico dell'AFC soltanto quando la situazione si era già inasprita, e dopo che nel marzo 2002 il CDF aveva inviato una comunicazione ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF al presidente della Confederazione, all'ex capo del DFF e ai vicepresidenti del Consiglio federale[1570]. Ciò è avvenuto, da un lato, attraverso le informazioni comunicate a voce dal capo del DFF (1996–2003) in occasione della seduta del Consiglio federale del 27 marzo 2002[1571] e, dall'altro, mediante indicazione del CDF, nel suo rapporto annuale 2002, pubblicato il 14 marzo 2003, dell'applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1572]. A quel momento, tuttavia, il Consiglio federale in corpore poteva, di fatto, soltanto reagire e non più agire[1573].

Secondo le CdF e le CdG, in futuro il Consiglio federale dovrà potere assumere in maniera più convinta le proprie responsabilità rispetto all'attuazione delle raccomandazioni del CDF. Per fare ciò, necessita di un'informazione costante e completa su quelle pendenti di quest'ultimo; raccomandazioni che, peraltro, non devono limitarsi a quelle le cui proroghe dei termini sono già scadute inutilmente. Per garantire l'attuazione delle raccomandazioni entro i termini stabiliti ai sensi dell'articolo 14 capoverso 4 LCF, il Consiglio federale deve ottenere dal CDF un'informazione completa su tutte le raccomandazioni pendenti.

A tale scopo occorre innanzitutto un'altra idea dell'espressione «pendenza nella revisione» o di «pendenza nell'attuazione» affinché essa comprenda in futuro tutte le raccomandazioni pendenti (v. mozione 1 delle CdF e delle CdG al n. 6.7).

Inoltre, il CDF può ovviamente informare in maniera adeguata il Consiglio federale sulle pendenze nell'attuazione soltanto se riceve a sua volta regolarmente le relative informazioni ed eventualmente le verifica. Come già descritto nel numero 6.6.9, affinché ciò avvenga è necessario introdurre un obbligo di informazione che vincoli le unità amministrative a inviare al CDF di loro iniziativa, ogni anno o allo scadere

1567 Messaggio del 22 giu. 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo delle finanze (LCF) (FF **1998** IV 3691, in particolare pag. 3708).

1568 Art. 14 cpv. 4 LCF (RS **614.0**): «Sulla base delle pendenze indicate nei rapporti annuali del Controllo federale delle finanze, il Consiglio federale si assicura che sia dato seguito alle contestazioni concernenti la regolarità e la legalità, e che le proposte nell'ambito dei controlli di redditività siano attuate.»

1569 Rapporti annuali 2000 (pagg. 36–37) e 2001 (pag. 40) del CDF.

1570 Cfr. n. 6.3.1.

1571 Lettera del 29 nov. 2013 del CDF al GLI, pag. 1;

1572 Rapporto annuale 2002 del CDF, pagg. 19, 32 e 42.

1573 In effetti non vi è stata reazione da parte del Consiglio federale: il 17 apr. 2002, dopo una richiesta di informazione della DelFin in data 13 mar. 2002, il presidente della Confederazione e capo del DFF (1996–2003) le ha consegnato un rapporto sulla situazione dei sistemi informatici dell'AFC. Esso non è stato trattato in seno al Consiglio federale (lettera del 29 nov. 2013 del Consiglio federale al GLI).

dei termini di attuazione, una comunicazione inerente allo stato di attuazione delle raccomandazioni importanti rimaste fino ad allora pendenti.

Le CdF e le CdG sono poi dell'opinione che in singoli casi non basti informare il Consiglio federale sulle pendenze nell'attuazione. Se le raccomandazioni in sospeso sono importanti e la loro attuazione non potrà presumibilmente avvenire entro i termini previsti, occorre coinvolgere direttamente i capidipartimento e il Consiglio federale nella responsabilità di attuazione. Tale coinvolgimento va distinto dai semplici rapporti annuali del CDF sulle pendenze nell'attuazione.

1. Coinvolgimento dei capidipartimento e del Consiglio federale nella responsabilità di attuazione in caso di pendenze nell'attuazione importanti («pendenze»)

Se in futuro il CDF constaterà che una raccomandazione pendente con il massimo grado d'importanza (importanza = 1)[1574] non potrà o non ha potuto essere attuata entro il termine impartito, deve prendere immediatamente contatto con i capidipartimento coinvolti e concedere una proroga del termine. Il capodipartimento viene in tal modo direttamente coinvolto nella responsabilità di attuazione della raccomandazione. In conseguenza, di ciò spetterà al dipartimento e non più al servizio sottoposto a verifica informare il CDF in merito allo stato di attuazione della raccomandazione. Se successivamente si dovesse constatare che la pendenza non può essere/non è stata attuata entro il termine impartito, il CDF deve informarne il Consiglio federale in corpore (v. mozione 1 delle CdF e delle CdG al n. 6.7). In questo modo è possibile mettere meglio rispetto a prima il Consiglio federale in corpore nella condizione di garantire un'adeguata attuazione della raccomandazione.

Con questa procedura non soltanto le istanze di vigilanza vengono coinvolte più adeguatamente nelle loro responsabilità, ma ne risulta anche un guadagno in termini di tempo. Nell'ipotesi in cui già nel febbraio 2009 il CDF fosse venuto a conoscenza che, nonostante l'imminente scadenza del termine di attuazione (marzo 2009), nel progetto INSIEME non era stata ancora prevista un'adeguata pianificazione del fabbisogno totale e dei mezzi[1575], non sarebbe stato ragionevole attendere l'uscita del rapporto annuale 2009 (all'inizio del 2010) per informare su tale pendenza nell'attuazione. Il CDF avrebbe dovuto rivolgersi immediatamente al livello gerarchico superiore per riportare rapidamente il progetto sui binari giusti.

2. Rapporto annuale del CDF sulle pendenze nell'attuazione («pendenze»)

In seguito alle audizioni dei suoi rappresentanti da parte del GLI, il CDF ha già condotto riflessioni sulla necessità di cambiare la modalità d'informazione delle pendenze nell'attuazione nei suoi rapporti annuali, comunicando tali riflessioni alle CdF a metà 2014. In quest'ottica, nel suo prossimo rapporto annuale esso pubblicherà una mezza dozzina di raccomandazioni importanti rimaste pendenti da svariati anni.

Le CdF e le CdG salutano con favore la direzione intrapresa con l'annunciato cambiamento di metodo. Convengono con il CDF sul fatto che attraverso il rapporto annuale il Consiglio federale debba essere maggiormente informato sulle pendenze nell'attuazione importanti. Sono del parere che il CDF non debba però limitarsi a informare esclusivamente sulle pendenze nell'attuazione che durano da più anni,

1574 Le CdF e le CdG ritengono che in futuro le raccomandazioni del CDF vadano distinte non più in base alle priorità ma soltanto in base al grado d'importanza (cfr. n. 6.6.3).
1575 Parere dell'AFC del 29 gen. 2009, pagg. 1–2; Rapporto CDF gen. 2012, pag. 23.

bensì su tutte quelle del massimo grado d'importanza (importanza = 1)[1576]. Soltanto così sarà possibile rispettare in maniera efficace il senso dell'articolo 14 capoversi 3 e 4 LCF e mettere il Consiglio federale in grado di esercitare la sua responsabilità di vigilanza sull'attuazione delle raccomandazioni basandosi sulle informazioni contenute nel rapporto annuale del CDF.

Come ricordato nel numero 6.6.9, con l'introduzione di un obbligo di informazione per le unità amministrative in futuro il CDF disporrà regolarmente di dati aggiornati in merito alle pendenze nell'attuazione. Prima di integrarli nei rapporti annuali, essi vanno verificati quanto alla loro plausibilità e integrati con i risultati delle verifiche successive.

Poiché il CDF formula ogni anno circa 500 raccomandazioni all'attenzione dei servizi sottoposti a verifica[1577], il numero delle pendenze nell'attuazione documentate nei rapporti annuali sarà relativamente alto. Perciò, sarebbe opportuno non riferire all'interno dei rapporti annuali sulle pendenze nell'attuazione bensì, ad esempio, in un allegato ai rapporti annuali destinati al Consiglio federale e alla DelFin. Le pendenze nell'attuazione per le quali un interesse pubblico preponderante si contrappone a alla pubblicazione (ad es. pendenze nell'ambito della protezione dello Stato), devono essere inviate al Consiglio federale, alla DelFin e alla DelCG in un allegato separato e classificato.

Raccomandazione 19:
indicazione costante di pendenze nell'attuazione importanti («pendenze») nei rapporti annuali del CDF

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di menzionare sistematicamente le pendenze nell'attuazione importanti («pendenze») – vale a dire tutte le raccomandazioni pendenti del massimo grado di importanza – nell'ambito dei suoi rapporti annuali (art. 14 cpv. 3 LCF).

La DelFin dovrebbe essere messa in condizione di informarsi sulle pendenze importanti attraverso i rapporti annuali del CDF non soltanto una volta l'anno. È pertanto fondamentale che i singoli rapporti del CDF sulle verifiche successive offrano una panoramica informativa sullo stato di attuazione delle raccomandazioni pendenti. Finora ciò si è verificato soltanto in misura limitata. Così, ad esempio, nel rapporto di verifica del 2006 inerente al progetto INSIEME non è stato affatto segnalato che due raccomandazioni del 2005 erano state oggetto di un controllo successivo[1578]. Degli otto rapporti su verifiche successive effettuate dal CDF[1579] analizzati dal GLI nell'ambito della sua indagine, soltanto uno conteneva una panoramica sistematica sui controlli successivi delle raccomandazioni e sul relativo stato di attuazione[1580].

1576 Le CdF e le CdG ritengono che in futuro le raccomandazioni del CDF vadano distinte non più in base alle priorità ma soltanto in base al grado d'importanza (cfr. n. 6.6.3).
1577 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 15 (direttore CDF 1998–2013).
1578 Rapporto CDF del 29 mag. 2006; estratto dal controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del CDF del 28 ago. 2013, pagg. 1–4.
1579 Rapporti CDF del 12 set. 2000, 22 ott. 2001, 25 mar. 2002, 31 ott. 2002, 7 nov. 2003, 29 mag. 2006, dic. 2011 e gen. 2012.
1580 Rapporto CDF del dic. 2011, all. 3.

Attraverso i rapporti sulle verifiche successive del CDF, finora la DelFin ha ottenuto soltanto una visione incompleta delle attuali pendenze nell'attuazione importanti. Per garantire un sostegno più funzionale dell'attività di alta vigilanza della DelFin, in futuro i rapporti di verifica del CDF dovranno offrire un'informazione sistematica e senza lacune sullo stato di attuazione delle raccomandazioni.

Considerazione di pendenze nell'attuazione («pendenze») nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione

La gestione dei rischi della Confederazione è uno strumento di gestione a livello di Consiglio federale, di dipartimento e di unità amministrative. È finalizzato a creare trasparenza sulle situazioni di rischio per la Confederazione e le singole unità amministrative e a consentire di prendere per tempo le misure necessarie a evitare o a limitare i rischi (v. numero 5.4.4.1).

Pendenze nell'attuazione importanti nascondono di regola potenziali rischi per la Confederazione. Secondo le CdF occorre perciò garantire che il rapporto annuale del CDF sulle pendenze nell'attuazione confluiscano nella gestione dei rischi della Confederazione e nel rapporto annuale sui rischi che il Consiglio federale sottopone alle CdG.

Raccomandazione 20:
considerazione delle pendenze nell'attuazione importanti nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché il rapporto annuale del CDF su pendenze nell'attuazione importanti («pendenze») – vale a dire su tutte le raccomandazioni pendenti del massimo grado di importanza – confluiscano nella gestione dei rischi della Confederazione e nel rapporto annuale sui rischi che il Consiglio federale sottopone alle CdG.

6.6.11 Parere e consulenza del CDF in materia di crediti

6.6.11.1 Parere nell'ambito della consultazione degli uffici

In linea di principio, nella fase di preparazione degli affari del Consiglio federale, ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 OLOGA, nell'ambito della cosiddetta consultazione degli enti tutte le unità amministrative cointeressate sono invitate a esprimere il proprio parere. Sono considerate cointeressate le unità amministrative che hanno un rapporto con l'affare dal profilo materiale o sono competenti per la valutazione di aspetti finanziari, giuridici o formali (art. 4 cpv. 3 OLOGA).

Il CDF è inserito nell'elenco dei destinatari della consultazione degli uffici della Cancelleria federale in qualità di unità organizzativa da consultare in taluni casi. Esso va consultato quando un affare riguarda la vigilanza finanziaria o l'attuazione di raccomandazioni o constatazioni da parte del CDF[1581]. Inoltre, in una lettera informativa del 2011 e del 2013 ai responsabili degli uffici, il DFF e il CDF hanno

[1581] Direttive per gli affari del Consiglio federale della Cancelleria federale («Raccoglitore Rosso»), consultazione degli uffici: elenco dei destinatari.

comunicato che il CDF è l'organo da consultare per tutti gli affari riguardanti i grandi progetti[1582].

L'AFC non ha indetto nessuna consultazione degli uffici nella preparazione del credito d'impegno del 17 agosto 2005 riguardante il progetto INSIEME e nella consultazione degli uffici relativa ai crediti aggiuntivi e supplementari del 18 giugno 2010 non ha invitato il CDF[1583]. Di conseguenza, nell'ambito della consultazione degli uffici il CDF non ha potuto esprimere il proprio parere né sulla domanda di credito d'impegno del 2005, né sulla domanda di crediti aggiuntivi e supplementari del 2010. D'altro canto, anche se invitato dall'AFC, il CDF non avrebbe comunque approfittato di questa possibilità in quanto il direttore (1998–2013) e il vicedirettore (2000–2013) del CDF hanno dichiarato nelle audizioni da parte del GLI che il CDF esprime il proprio parere soltanto in merito ad affari attinenti alla corretta regolamentazione della vigilanza finanziaria e a competenze di revisione[1584]. Di norma, il CDF non si esprime in merito ai crediti d'impegno, in particolare perché non dispone delle informazioni necessarie per valutare questo tipo di affari[1585].

Le CdF e le CdG concordano con il CDF sul fatto che non è compito suo valutare sul piano formale e materiale le domande di crediti d'impegno nell'ambito della consultazione degli uffici[1586]. Tale compito è di pertinenza dell'AFF. Secondo il parere delle CdF e delle CdG, gli spetta invece informare conseguentemente, in seno alla consultazione degli uffici, sulla presenza di pendenze in merito all'attuazione delle proprie raccomandazioni[1587]. Compito cui evidentemente oggi non assolve[1588].

Scopo della consultazione degli uffici nella fase preparatoria di un affare del Consiglio federale è raccogliere con sufficiente anticipo i pareri di altre unità amministrative affinché possano essere considerati adeguatamente prima di emanare il decreto[1589]. Con indicazioni coerenti sulle pendenze nell'attuazione esistenti durante le consultazioni degli uffici, in futuro il CDF potrà agire affinché ancor prima del decreto del Consiglio federale si possa arrivare a risolvere le relative pendenze, oppure affinché le unità amministrative o i dipartimenti coinvolti integrino nelle rispettive risoluzioni un piano di eliminazione delle relative pendenze.

È inoltre nell'interesse del CDF informare il Consiglio federale sul perdurare di pendenze nell'attuazione importanti prima che esso emani i suoi decreti. Poiché, ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 OLOGA, i dipartimenti responsabili sono tenuti a informare il Consiglio federale sull'appianamento delle divergenze dalla consultazione degli uffici, segnalando nella consultazione degli uffici le pendenze nell'attuazione il CDF può coadiuvare il Consiglio federale nel prendere una decisione e nell'assumere la propria responsabilità di vigilanza.

1582 Audit letter del CDF del feb. 2013, pag. 6; lettera del 22 dic. 2011 della SG DFF alla direttrice dell'ufficio, al segretario di stato e ai direttori del DFF, pag. 1.
1583 Rapporto dell'AFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 4; domanda del DFF di un credito aggiuntivo per il finanziamento del progetto informatico INSIEME dell'AFC, del 31 mag. 2010, pag. 7.
1584 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 20 (direttore CDF 1998–2013).
1585 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 52 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1586 Art. 8 cpv. 1 lett. c Org-DFF del 17 feb. 2010 (RS **172.215.1**, in vigore dal 1° mar. 2010); Art. 9 cpv. 1 lett. b Org-DFF del 11 dic. 2000 (RU **2001** 267, abrogata il 28 feb. 2010);
1587 Tale responsabilità è desunta dall'art. 1 lett. b LCF (RS **614.0**).
1588 Verbale del 14 ott. 2013, pag. 20 (direttore CDF 1998–2013) e pag. 52 (vicedirettore CDF 2000–2013).
1589 Spiegazioni inerenti all'OLOGA del 25 nov. 1998, pagg. 6–7.

Le CdF e le CdG sono del parere che in futuro il CDF debba segnalare in modo coerente, nell'ambito della consultazione degli uffici, le pendenze nell'attuazione. Ciò non deve valere soltanto per i decreti di stanziamento, bensì fondamentalmente per tutti gli affari del Consiglio federale correlati a raccomandazioni del CDF.

Il Consiglio federale deve attivarsi affinché il CDF venga consultato in modo coerente in merito a tali affari. Le attuali indicazioni negli elenchi della CaF[1590] per la consultazione degli uffici e nelle lettere circolari del CDF[1591] vanno nella giusta direzione. Il Consiglio federale deve inoltre provvedere affinché i pareri espressi dal CDF nella consultazione degli uffici vengano effettivamente segnalati nelle richieste dei dipartimenti al Consiglio federale[1592].

Naturalmente, i pareri espressi dal CDF nella consultazione degli uffici sono utili solamente se basati su informazioni aggiornate. Perciò, un presupposto importante per una partecipazione efficace del CDF nella consultazione degli uffici sono comunicazioni periodiche da parte delle unità sottoposte a verifica sullo stato di attuazione delle raccomandazioni, come richiesto nei numeri 6.6.9 e 6.6.10.

6.6.11.2 Consulenza del CDF su domande di credito

L'articolo 7 capoverso 2 LCF prevede che il CDF può essere aggregato dagli organi incaricati nelle trattative riguardanti singole domande di credito o la preparazione di preventivi. Essi sono principalmente le CdF e la DelFin e a essi il CDF può rivolgersi anche di sua iniziativa per comunicare «fatti che gli sono noti»[1593/1594].

Secondo quanto indicato dal direttore del CDF (1998–2013), l'articolo 7 capoverso 2 LCF riguarda in particolare grandi progetti riguardo ai quali gli organi parlamentari vogliono fare verificare dal CDF le valutazioni che ne stanno alla base[1595]. Una simile verifica non ha avuto luogo per il progetto INSIEME[1596].

L'articolo 7 capoverso 2 LCF non si riferisce tuttavia soltanto al ricorso al CDF quale perito per l'esame materiale di domande di credito. Tali esami rientrano principalmente nella competenza dell'AFF[1597] che, secondo le CdF e le CdG il CDF, dovrebbe accettarle come mandato speciale soltanto se non ne pregiudicano l'indipendenza e l'imparzialità per successivi esami (v. n. 6.6.2.2). La disposizione accorda agli organi incaricati soprattutto anche la possibilità di richiedere pareri al

1590 Direttive per gli affari del Consiglio federale della Cancelleria federale («Raccoglitore Rosso»), consultazione degli uffici: elenco dei destinatari.
1591 Audit letter del CDF del feb. 2013, pag. 6; lettera del 22 dic. 2011 della SG DFF alla direttrice dell'ufficio, al segretario di stato e ai direttori del DFF, pag. 1.
1592 Cfr. raccomandazione 22, indcazione dei pareri pronunciati dal CDF nell'ambito della consultazione degli uffici (n. 6.6.11).
1593 Testo del messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze (FF **1966** II 565, in particolare pag. 577). Si tratta di temi sui quali il CDF «ha mezzo di farsi un concetto» in virtù della sua attività di verifica (FF **1966** II 565, in parrticolare pag. 572).
1594 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze (FF **1966** II 565, in particolare pag. 577).
1595 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 (direttore CDF 1998–2013).
1596 In occasione della sua audizione da parte del GLI, il direttore del CDF (1998–2013) ha espressamente dichiarato che il CDF non era stato coinvolto nella consulenza in merito a INSIEME (verbale GLI del 14 ott. 2013, pag. 19).
1597 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze (FF **1966** II 565, in particolare pag. 572).

CDF in merito ad affari sui quali «ha mezzo di farsi un concetto» in virtù della sua attività di verifica[1598].

Secondo le CdF e le CdG, tale possibilità andrebbe sfruttata più spesso nell'ambito della consulenza in materia di crediti per richiedere al CDF informazioni sulle verifiche svolte e sulle pendenze nell'attuazione in essere direttamente collegate agli affari da trattare. Nel caso di pendenze nell'attuazione il CDF dovrebbe attivarsi autonomamente e portarle a conoscenza degli organi incaricati. Il CDF dovrebbe informare le CdF e la DelFin mediante parere scritto, oppure informandole a voce in occasione delle rispettive sedute.

Secondo la prassi applicata finora, il direttore del CDF partecipa a tutte le sedute della DelFin[1599], comprese quelle inerenti alla consulenza in materia di crediti. In quella della DelFin inerente al credito d'impegno per il progetto INSIEME dell'agosto 2005, il direttore del CDF (1998–2013) non ha preso posizione limitandosi a dichiarare che l'ultima verifica del CDF sull'AFC riguardava il consuntivo 2004 e non l'informatica. Non ha inoltre menzionato la verifica condotta su INSIEME di febbraio 2005[1600].

Anche in occasione della consulenza della DelFin in merito al credito aggiuntivo e al credito supplementare di settembre 2010, il direttore del CDF (1998–2013) non ha menzionato i risultati negativi della verifica del 2008 su INSIEME. Si è invece limitato a dichiarare che sarebbe stato importante sapere quali verifiche avesse effettuato l'IF AFC[1601]. Sembrava non essere cosciente del fatto che avrebbe potuto fornire lui stesso tale informazione poiché, ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LCF, il CDF deve coordinare la sua attività di verifica con quella degli IF e ne riceve tutti i rapporti di verifica. I membri della DelFin non hanno posto ulteriori domande al direttore del CDF (1998–2013) in merito a eventuali controlli successivi sulle raccomandazioni del 2008[1602].

Nelle consulenze delle CdF in materia di crediti e di preventivi, in linea di principio il CDF è presente soltanto se esse ne richiedono la consulenza[1603]. Ciò non è avvenuto nel caso del progetto INSIEME[1604]. Il CDF non è stato consultato dalle CdF né per il credito d'impegno nell'ambito del preventivo 2006 né per il credito aggiuntivo e per il credito supplementare nel supplemento II/2010[1605]. Anche di sua iniziativa il CDF non si è espresso nei confronti delle CdF rispetto alle contestazioni da lui

1598 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze (FF **1966** II 708, in particolare pag. 577).
1599 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 58 (presidente DelFin 2003–2007) e del 26 mar. 2014, pag. 13 (presidente DelFin 2010–2014).
1600 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2005, pag. 4 (direttore CDF 1998–2013).
1601 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010, pagg. 3 e 6 (direttore CDF 1998–2013).
1602 Estratto dal verbale della DelFin del 9–10 set. 2010.
1603 N. 5.3 lett. e dei Principi operativi delle CdF del 25 nov. 2011; art. 4 cpv. 2 del Regolamento dell'8 nov. 1985 delle CdF e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS **171.126**; in vigore fino al 31 dic. 2011).
1604 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 (direttore CDF 1998–2013).
1605 Verbali della CdF-N6 del 6 set. 2005, 10 nov. 2005 e 28 ott. 2010; verbale della CdF-N del 18–19 ott. 2010; verbali della CdF-S1 del 5 set. 2005 e 20 ott. 2010.

mosse riguardo a INSIEME. È partito dal presupposto che le CdF fossero già «sensibilizzate» al riguardo sulla scorta dei rapporti di verifica su INSIEME[1606].

Secondo il parere delle CdF e delle CdG, gli scambi tra il CDF, la DelFin e le CdF riguardo al credito d'impegno e al credito aggiuntivo di INSIEME sono stati insufficienti: non vi è stato infatti né un ricorso attivo al CDF da parte della DelFin in merito alla comunicazione delle contestazioni e delle pendenze nell'attuazione relative a INSIEME, né un'informazione adeguata da parte del CDF alle CdF e alla DelFin.

Ciò può essere dovuto anche al fatto che nel periodo delle consulenze in materia di crediti da parte delle CdF e della DelFin, negli anni 2005 e 2010, a causa del suo sistema di controlli successivi (v. n. 6.6.9) il CDF non disponeva di informazioni aggiornate sullo stato di attuazione delle raccomandazioni inerenti al progetto INSIEME. Anche per questo motivo è opportuno adeguare la prassi attuale alle modalità proposte dalle CdF e dalle CdG nei numeri 6.6.9 e 6.6.10.

Raccomandazione 21: parere ed esame del CDF

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di pronunciarsi costantemente su pendenze nell'attuazione importanti («pendenze») – vale a dire su tutte le raccomandazioni pendenti del massimo grado di importanza – nell'ambito della consultazione degli uffici.

Le pendenze nell'attuazione importanti («pendenze») devono essere presentate alle CdF e alla DelFin in occasione dell'esame delle domande di credito e del preventivo

Raccomandazione 22:
indicazione dei pareri pronunciati dal CDF nell'ambito della consultazione degli uffici

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che tutti i pareri pronunciati dal CDF nell'ambito della consultazione degli uffici figurino sistematicamente nelle proposte che i dipartimenti presentano al Consiglio federale.

1606 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 (direttore CDF 1998–2013). La DelFin ha inoltrato il rapporto del CDF del 18 dic. 2008 sul progetto INSIEME alla sottocommissione competente della CdF-N per la preparazione della visita a titolo informativo presso l'AFC del 26 ago. 2009 (estratto dal verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 4).

6.6.12 Coordinamento delle attività di verifica del CDF con l'IF AFC

6.6.12.1 Attività di verifica dell'IF AFC nell'ambito della propria pianificazione delle verifiche

Principi di base dell'attività di verifica dell'IF AFC

In qualità di ufficio di revisione interna dell'AFC, l'IF AFC esercita la vigilanza finanziaria sulle attività correnti dell'AFC[1607]. Come il CDF, il suo compito è formulare raccomandazioni sulla base di verifiche ed effettuare controlli successivi[1608]. Conformemente ai suoi principi costitutivi del 6 gennaio 2003, controlla in particolare se le finalità dell'AFC sono attuate in maniera funzionale e adempiute in maniera corretta, se c'è un SCI funzionante e se le direttive comunemente riconosciute per la contabilità e la revisione vengono rispettate[1609].

Ai sensi dell'articolo 11 capoverso 1 LCF, l'IF AFC è subordinato al direttore dell'AFC; è tuttavia autonomo e indipendente nella sua attività di verifica. In base al regolamento, per almeno il 70 percento delle sue capacità esso svolge attività di verifica che, in maniera autonoma e sulla base delle proprie valutazioni di rischio, integra nel programma di verifiche annuale[1610]. Tra esse figurano le verifiche sul bilancio annuale dell'AFC eseguite dall'IF AFC in base alle direttive tecniche del CDF[1611].

In più, il direttore dell'AFC può affidare all'IF AFC ulteriori verifiche che, insieme alle altre mansioni che esso può conferirgli[1612], non possono superare il 30 percento delle sue capacità (v. n. 4.3.3).

Le attività di verifica dell'IF AFC fungono da sostegno ai compiti di pilotaggio e di sorveglianza della direzione dell'AFC[1613]. Quest'ultima riceve i rapporti di verifica dell'IF AFC e può fondare le sue decisioni in materia di gestione sulle informazioni ivi contenute[1614] nonché decidere sulle misure per attuare le raccomandazioni dell'IF AFC[1615].

Oltre che alla direzione dell'AFC, l'IF AFC è tenuto a inviare i propri rapporti di verifica al CDF[1616]. Ciò consente a quest'ultimo di acquisire informazioni per la propria vigilanza finanziaria, che può anche fare confluire nella sua valutazione del

1607 Art. 5 REG IF AFC dell'8 ott. 2002, n. 8 del REG IF AFC del 1° giu. 2012.
1608 Art. 6 REG IF AFC dell'8 ott. 2002, n. 11 e 12 REG IF AFC del 1° giu. 2012.
1609 N. 7 dei principi costitutivi del FIST AFC del 6 gen. 2003.
1610 Art. 2 REG IF AFC dell'8 ott. 2002, n. 3 REG IF AFC del 1° giu. 2012.
1611 Direttiva tecnica n. 1 del 12 set. 2005, 28 nov. 2007 e 20 set. 2012 (consultabili all'indirizzo www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Istruzioni e guide [stato: 15 set. 2014]). Disponibili soltanto in francese e tedesco.
1612 Tra queste mansioni supplementari figurano, oltre alle verifiche su incarico del direttore del CDF, altri compiti, in particolare di consulenza (ad es. in relazione all'introduzione di nuovi metodi di controllo e procedure amministrative); n. 7.4 dei principi costitutivi dell'IF AFC del 6 gen. 2003.
1613 N. 6 dei principi costitutivi dell'IF AFC del 6 gen. 2003.
1614 N. 8 REG IF AFC del 1° giu. 2012.
1615 N. 8.6 dei principi costitutivi dell'IF AFC del 6 gen. 2003.
1616 Art. 11 cpv. 2 LCF (RS **614.0**).

rischio. Inoltre, fino a una certa misura le attività di verifica dell'IF AFC servono al CDF come sgravio del lavoro[1617].

Nonostante il sostegno da parte dell'IF AFC, il CDF rimane comunque responsabile della suprema vigilanza finanziaria sull'AFC[1618]. Così è di competenza del CDF, e non dell'IF AFC, informare la DelFin e il DFF sui risultati delle verifiche inerenti all'AFC. Nella LCF non è prevista la presentazione diretta dei rapporti da parte degli IF alla DelFin e ai capidipartimento[1619]. D'altronde, ciò non avrebbe alcun senso, considerata la subordinazione gerarchica degli IF alle direzioni degli uffici o delle aziende[1620].

INSIEME nella pianificazione delle verifiche dell'IF AFC

Per l'intera durata del progetto, l'IF AFC non ha inserito INSIEME quale oggetto di verifica nella sua propria pianificazione delle verifiche[1621]. Ha effettuato propri controlli su INSIEME solamente in relazione con le verifiche dei conti annuali, controlli che però erano focalizzati su aspetti ben precisi del progetto senza indagare più a fondo. Nella verifica del conto annuale 2007, l'IF AFC ha controllato ad esempio se erano stati redatti i rapporti sul controlling del progetto, ma non la loro qualità[1622]; nei rapporti sui conti annuali 2006 e 2008 l'IF ha segnalato che nel progetto INSIEME c'era un SCI, senza tuttavia specificare se tale sistema fosse adeguato o meno[1623].

Le due verifiche dettagliate inerenti al progetto INSIEME, effettuate dall'IF AFC nel 2010 e 2011, si sono svolte su mandato del direttore dell'AFC (2000–2012) e non in virtù della propria pianificazione delle verifiche[1624].

Due sono i motivi per cui l'IF AFC non ha inserito il progetto INSIEME nella propria pianificazione delle verifiche.

Da una parte, svolgeva le sue verifiche tendenzialmente nei settori dell'AFC nei quali c'era il massimo flusso di denaro, concentrandosi quindi sull'attività operativa dell'AFC e non sui progetti[1625]. L'IF AFC ha ritenuto piuttosto esigui i rischi finanziari dovuti al protrarsi del progetto INSIEME: poiché non incombevano dirette avarie dei sistemi MOLIS e STOLIS, non considerava minacciata l'operatività dell'AFC[1626].

Dall'altra, secondo la comprensione dell'IF AFC, per le verifiche di INSIEME era competente principalmente il CDF[1627]. Già nel 2005, infatti, il capo dell'IF AFC (dal 2005) aveva concordato con il direttore dell'AFC (2000–2012) che avrebbe dovuto

1617 Messaggio del 25 nov. 1966 concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze (FF **1966** II 565, in particolare pag. 579).
1618 Art. 8 cpv. 3 LCF (RS **614.0**).
1619 Art. 11 cpv. 2 LCF e art. 14 cpv. 1 LCF (RS **614.0**).
1620 Una presentazione diretta dei rapporti degli ispettorati delle finanze ai capidipartimento o alla DelFin creerebbe un conflitto di interessi tra la subordinazione gerarchica alle direzioni degli uffici o dei dipartimenti e i loro obblighi di riferire nell'ambito della vigilanza dipartimentale.
1621 Verbale del GLI del 23 ott. 2014, pag. 42 (capo IF AFC dal 2005).
1622 Rapporto sul conto annuale 2007 dell'IF AFC, pag. 24.
1623 Rapporti sul conto annuale 2006 (pag. 8) e 2008 (pag. 19) dell'IF AFC.
1624 Rapporto breve dell'IF AFC del 19 nov. 2010 e rapporto dell'IF AFC dell'11 lug. 2011 (cfr. n. 4.3.3).
1625 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 41 e 46–47 (capo IF AFC dal 2005).
1626 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 49 (capo IF AFC dal 2005).
1627 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 40 (capo IF AFC dal 2005).

essere principalmente il CDF, e non l'IF AFC, a verificare il progetto INSIEME, comunicandolo al responsabile di mandato competente del CDF[1628].

Il direttore del CDF (1998–2013) sembrava non essere consapevole di questa suddivisione dei ruoli tra l'IF AFC e il CDF. Infatti, in occasione dell'audizione da parte del GLI, ha menzionato che l'IF AFC aveva effettuato proprie verifiche nel 2008, 2009 e 2010 sul progetto INSIEME, comprendenti anche un controlling delle raccomandazioni[1629]. In realtà, in quegli anni l'IF AFC aveva condotto soltanto controlli superficiali inerenti alle verifiche dei conti annuali senza verificare l'attuazione delle raccomandazioni[1630].

Nonostante una richiesta d'informazioni scritta da questa al capo del DFF (2004–2010) nel 2010, anche in seno alla DelFin il ruolo dell'IF AFC nel progetto INSIEME è rimasto piuttosto confuso[1631]. Alcuni ex presidenti della DelFin hanno perfino ipotizzato che l'IF AFC avesse verificato il progetto ancora più da vicino rispetto al CDF[1632].

Secondo le CdF e le CdG, vi erano validi motivi per una chiara suddivisione dei ruoli tra l'IF AFC e il CDF: da un lato, contrariamente al CDF, l'IF non disponeva di conoscenze specifiche nella verifica di progetti informatici[1633]; dall'altro, il direttore dell'AFC (2000–2012) era al contempo committente del progetto INSIEME e superiore diretto del capo dell'IF AFC[1634]. Tale situazione avrebbe reso più difficile lo svolgimento di una verifica completa e indipendente, in quanto l'IF si sarebbe trovato nella situazione di dover verificare la legalità e la redditività delle decisioni dei propri superiori diretti[1635].

Fino a giugno 2010 la direzione dell'AFC, in cui sedevano sia i committenti del progetto, sia i presidenti del LAS e del CoPG[1636], aveva addirittura la facoltà di approvare il programma di verifiche annuali dell'IF AFC, il che avrebbe rappresentato un ulteriore ostacolo alla stesura di una verifica indipendente di INSIEME da parte di quest'ultima[1637].

Le CdF e le CdG reputano sensata una chiara suddivisione dei ruoli tra IF e CDF, così come c'era nel progetto INSIEME secondo l'idea dell'IF AFC. Verifiche globali di progetti da parte degli ispettorati delle finanze si rivelano utili soltanto se essi dispongono di conoscenze specifiche in materia di revisione di progetti e se la raccomandazione 5 del numero 4.3.1.1 viene applicata coerentemente; inoltre in futuro i direttori dell'ufficio non possono più essere contemporaneamente mandanti di progetto[1638].

1628 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 40 e 51 (capo IF AFC dal 2005).
1629 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 10 (direttore CDF 1998–2013).
1630 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pagg. 41–42 (direttore CDF 1998–2013); Rapporti sul conto annuale 2008 (pagg. 18–19), 2009 (p. 18) e 2010 (p. 15) dell'IF AFC.
1631 Cfr. n. 6.4.3.
1632 Verbali del GLI del 26 mar. 2014, pag. 36 (presidente DelFin 2011) e del 14 mar. 2014, pag. 38 (presidente DelFin 2004).
1633 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 42 (direttore CDF dal 2005);
1634 Cfr. n. 4.3.1.1; art. 11 cpv. 1 LCF (RS **614.0**).
1635 Criteri di verifica dell'IF AFC ai sensi dell'art. 7 REG IF AFC dell'8 ott. 2002.
1636 Rapporto CDF del gen. 2012, pag. 28.
1637 Dall'entrata in vigore del nuovo REG IF AFC del 1° giu. 2012, l'IF AFC è tenuto a presentare il proprio programma di verifiche annuali soltanto alla direzione dell'AFC (n. 10.1 REG IF AFC del 1° giu. 2012; art. 5 REG IF AFC dell'8 ott. 2002).
1638 Cfr. raccomandazione 5, separazione tra l'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto (n. 4.3.1.1).

Se tali presupposti non dovessero venire rispettati, per le CdF e le CdG è utile che, nell'ambito delle loro verifiche annuali, gli ispettorati delle finanze si concentrino principalmente su aspetti inerenti alla contabilità, al controllo dei crediti e al sistema di controllo interno di progetti, e che le competenze per le verifiche di portata più ampia di natura legale ed economica vengano demandate al CDF. Tale suddivisione delle competenze tra il CDF e gli IF andrebbe fissata in maniera vincolante e tenuta in considerazione dal CDF nell'ambito della pianificazione delle proprie verifiche.

Una chiara suddivisione delle competenze tra gli IF e il CDF in merito a verifiche di progetto richiede un coordinamento più stretto sul piano della valutazione dei rischi. Grazie alla loro vicinanza alle unità amministrative, gli IF hanno la possibilità di valutare i rischi insiti nei progetti da una prospettiva migliore e diversa rispetto al CDF. Se gli IF riconoscono rischi sostanziali all'interno dei progetti che non verificano essi stessi, devono darne comunicazione al CDF. A tal proposito, il CDF deve fare in modo di avere accesso a tutte le informazioni degli IF che possono essere di rilievo per la propria valutazione dei rischi.

Gli organi di vigilanza e di alta vigilanza devono poi attivarsi affinché le diverse competenze del CDF e dell'IF vengano loro comunicate in maniera chiara e corretta. Va pertanto accolto con favore il fatto che nel nuovo regolamento dell'IF AFC del giugno 2012 sia stata fissata esplicitamente a livello direttivo la suddivisione delle competenze in materia di audit informatici e audit di gestione[1639].

6.6.12.2 Coordinamento da parte del CDF e collaborazione con l'IF AFC

Ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LCF, il CDF è tenuto a curare il coordinamento con gli IF. A loro volta, gli IF gli trasmettono per conoscenza i loro programmi di revisione annuali e tutti i rapporti e sono tenuti a comunicargli senza indugio tutti i difetti constatati che hanno un'importanza fondamentale o una notevole rilevanza finanziaria.

Nel caso di INSIEME, il coordinamento del CDF si è limitato, in particolare nelle ultime due fasi del progetto informatico, all'invio all'IF AFC dei programmi di verifica annuali[1640]. Inoltre, non è stato svolto alcun coordinamento né in relazione alle valutazioni dei rischi, né alla fissazione dei contenuti delle verifiche[1641].

Non vi è stata neppure collaborazione attiva né intenso scambio d'informazioni nello svolgimento delle verifiche su INSIEME del CDF del 2005, 2006, 2008 e 2011 e in quelle dell'IF AFC del 2010 e 2011[1642]. Ciò è degno di nota, nel senso che in alcuni

1639 N. 9.1 del REG AFC del 1° giu. 2012.

1640 Tra la prima (dal 2001 ad ago. 2007) e le ultime due fasi di INSIEME (da set. 2007 a set. 2012) vi è stato un avvicendamento alla direzione del Settore di controllo DFF del CDF. Secondo il capo dell'IF AFC (dal 2005) la collaborazione e lo scambio d'informazioni con il suo predecessore del Settore di controllo DFF del CDF era più stretta (verbale GLI del 23 gen. 2014, pagg. 41, 50 e 59 [capo IF AFC dal 2005]).

1641 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 59 (capo IF AFC dal 2005).

1642 Pur partecipando a tutte le discussioni finali del CDF sulle verifiche dei progetti inerenti a INSIEME, il capo dell'IF AFC (dal 2005) è sempre stato un ascoltatore passivo (verbale GLI del 23 gen. 2014, pagg. 51–52 e 54 [capo IF AFC dal 2005]).

loro rapporti il CDF e l'IF AFC menzionavano a vicenda i risultati delle rispettive verifiche[1643].

Anche nell'ambito dei controlli successivi sulle raccomandazioni del CDF l'IF AFC non ha avuto alcun ruolo. In linea di massima, secondo l'accordo con il CDF, non spettava all'IF AFC né il compito di esercitare pressioni a fini dell'attuazione delle raccomandazioni, né controllarla[1644].

Ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LCF, l'IF AFC ha inviato al CDF tutti i rapporti inerenti alla verifica del conto annuale dell'AFC, tutti i rapporti di attività annuali e il suo rapporto di verifica su INSIEME dell'11 luglio 2011[1645]. Nonostante le informazioni contenute in questo documento, a una seduta della DelFin del settembre 2010 in occasione del trattamento del credito aggiuntivo e supplementare per INSIEME, il direttore del CDF (1998–2013) ha sollevato la questione su quali verifiche avesse svolto l'IF AFC in merito a INSIEME e su come era impiegato l'organo. Non prospettava tuttavia di fare chiarire la questione da parte del CDF, sebbene in conformità con l'articolo 11 capoverso 2 LCF gli spetti una funzione di coordinamento[1646].

In merito al progetto INSIEME, non vi sono state, da parte dell'IF AFC, comunicazioni su difetti d'importanza fondamentale o di notevole rilevanza finanziaria in applicazione dell'articolo 11 capoverso 2 LCF[1647]. Secondo la dichiarazione del capo dell'IF AFC (dal 2005), questi avvisi vanno effettuati in particolare quando vi è constatazione di truffa o di attività dolose[1648], in presenza di difetti che possono influire pesantemente sul conto annuale dell'AFC o in caso di cifre riportate in maniera non corretta[1649]. La constatazione dell'IF AFC di inizio 2011 che le spese per INSIEME, pur rientrando nel budget, non erano conformi agli sviluppi del progetto – e che il limite di spesa di 150 milioni di franchi non era più realistico[1650] – non ha generato alcuna comunicazione tempestiva ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LCF. Il problema è stato riferito dall'IF AFC unicamente nel suo rapporto sulla verifica del conto annuale 2010[1651].

Le CdF e le CdG sono del parere che nell'ambito del coordinamento e della collaborazione tra il CDF e l'IF AFC vi siano margini di miglioramento: in linea di principio, il coordinamento non doveva consistere soltanto nel mero invio delle pianificazioni delle verifiche annuali, bensì esse andavano concordate tra l'IF AFC e il CDF e i contenuti delle verifiche accordati con la valutazione dei rischi dell'altro organo.

1643 L'IF AFC ha ricevuto tutti e quattro i rapporti del CDF inerenti al progetto INSIEME in occasione di queste discussioni finali (verbale GLI del 23 gen. 2014, pagg. 51–52 [capo IF AFC dal 2005]; rapporto CDF del gen. 2012, pagg. 17–18; rapporto IF AFC del 11 lug. 2011, pagg. 7–8).

1644 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 52 (capo IF AFC dal 2005).

1645 Non è noto se l'IF AFC abbia inviato al CDF il rapporto breve sulla verifica del 19 nov. 2010. Tuttavia i risultati della verifica sono stati pubblicati nel rapporto annuale 2010 dell'IF AFC, inviato tra gli altri anche al CDF (rapporto annuale 2010 dell'IF AFC, pagg. 13 e 17; Verbale GLI del 23 gen. 2014, pag. 54 [capo IF AFC dal 2005]).

1646 La domanda è stata alla fine inoltrata dalla DelFin al capo del DFF (2004–2010) mediante lettera dell'11 ott. 2010 (v. n. 6.4.3).

1647 Protocolli del GLI del 14 ott. 2013, pagg. 48 (vicedirettore CDF 2000–2013) e del 23 gen. 2014, pag. 55 (capo IF AFC dal 2005).

1648 Attività dolose: falsificazione di bilanci, slealtà, appropriazione indebita e tutte le altre attività volte principalmente a causare danno a un'organizzazione.

1649 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 54 (capo IF AFC dal 2005).

1650 Rapporto sul conto annuale 2010 dell'IF AFC, pag. 15.

1651 Verbale del GLI del 23 gen. 2014, pag. 55 (capo IF AFC dal 2005).

La domanda sollevata dal direttore del CDF (1998–2013) in occasione della seduta della DelFin del settembre 2010 dimostra che a livello direttivo gli obblighi di coordinamento del CDF non sono stati compresi fino in fondo. Una volta riesaminate approfonditamente le proprie funzioni di coordinamento, la direzione del CDF dovrebbe elaborare direttive per conseguire una collaborazione efficace con gli IF.

La LCF non prevede l'invio dei rapporti degli IF alla DelFin e ai capidipartimento[1652]. Per consentire ai responsabili politici di essere informati dal CDF riguardo a difetti d'importanza fondamentale o di notevole rilevanza finanziaria constatati dagli IF, è necessario che questi adempiano conseguentemente agli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 11 capoverso 2 LCF.

Il CDF deve garantire che l'articolo 11 capoverso 2 LCF sia interpretato univocamente da tutti gli IF dell'Amministrazione centrale e decentralizzata e che, in sostanza, rispetti i criteri di applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF. L'applicazione dell'articolo 11 capoverso 2 LCF deve generalmente prescindere dal fattore urgenza, come suggerito dalle CdF e dalle CdG anche in relazione all'articolo 15 capoverso 3 LCF (v. n. 6.6.6).

6.6.13 Servizio di whistleblowing del CDF

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011, dell'articolo 22*a* LPers, il CDF è l'ente ufficiale competente per le pratiche di whistleblowing dell'Amministrazione federale[1653]. In tale funzione accoglie ogni anno da 50 a 100 segnalazioni provenienti da dipendenti federali, da privati o da denuncianti anonimi, dei quali circa una dozzina riguardano casi gravi[1654].

Nella maggior parte dei casi le segnalazioni al CDF riguardano la denuncia di irregolarità ai sensi dell'articolo 22*a* capoverso 4 LPers[1655]. Dato che il CDF non è un'autorità di perseguimento penale, in base alla risposta del Consiglio federale del 29 agosto 2012 all'interpellanza Reimann del 12 giugno 2012, le denunce di crimini e delitti perseguibili d'ufficio ai sensi dell'articolo 22*a* capoverso 1 LPers sono estremamente rare[1656].

In relazione al progetto INSIEME, il 16 marzo 2011 il CDF ha registrato una segnalazione relativa ad anomalie nell'assunzione di collaboratori esterni attraverso società di ricerca del personale[1657]. Il CDF ha controllato la segnalazione nell'ambito della propria verifica del progetto di novembre–dicembre 2011[1658]. L'8 dicembre 2011 ha ottenuto ulteriori informazioni dettagliate al riguardo. Infine, il 25 gennaio 2012 ha sporto denuncia contro ignoti presso il Ministero pubblico della Confedera-

1652 Art. 11 cpv. 2 LCF (RS **614.0**).
1653 Il CDF gestiva già prima del 1° gen. 2011 un servizio per la denuncia di irregolarità attraverso una linea telefonica dedicata (Risposta del Consiglio federale del 29 ago. 2012 all'interpellanza Reimann 12.3472, «Servizio a cui segnalare sospetti di corruzione»).
1654 Risposta del Consiglio federale del 29 ago. 2012 all'interpellanza Reimann 12.3472, «Servizio a cui segnalare sospetti di corruzione»; Articolo della NZZ del 3 gen. 2014: «Der scheidende Direktor der Finanzkontrolle zieht Bilanz».
1655 V. n. 6.2.9.
1656 Risposta del Consiglio federale del 29 ago. 2012 all'interpellanza Reimann 12.3472, «Servizio a cui segnalare sospetti di corruzione».
1657 Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 1.
1658 Rapporto CDF del gen. 2012, pag. 16 (N. 4.3, Mehrkosten durch Drittfirmen zur Personalbeschaffung).

zione per sospetta infedeltà nella gestione pubblica e amministrativa e per corruzione[1659].

Oltre alla segnalazione del 16 marzo 2011 al CDF, anche la DelFin ha ricevuto una segnalazione riguardo al progetto INSIEME. Il 18 giugno 2012, quando erano già stati resi noti i risultati dell'inchiesta amministrativa del DFF, il presidente della DelFin (2012) ha ricevuto una lettera anonima riguardante il «disastro di INSIEME». In occasione della successiva seduta della DelFin di fine giugno 2012, ha espresso il parere che, in linea di principio, non bisognerebbe dare seguito alle segnalazioni anonime, aggiungendo tuttavia che la DelFin avrebbe potuto inoltrare determinate segnalazioni al CDF[1660].

Alla luce delle esperienze avute con INSIEME, le CdF e le CdG ritengono positivo che con il CDF esista un servizio esterno per la segnalazione di irregolarità. In linea di massima, è utile collocare questo tipo di servizio presso un ente indipendente dotato di potere di verifica autonomo. Nell'ambito della sua attività di verifica, il CDF è in grado di accertare le segnalazioni con discrezione e direttamente in loco e, eventualmente, di prendere gli opportuni provvedimenti[1661]. Il CDF dovrebbe inoltre sfruttare le informazioni così ottenute nell'ambito della sua valutazione dei rischi per l'esercizio della sua vigilanza finanziaria.

Gli organi di vigilanza e di alta vigilanza che ricevono segnalazioni in merito a irregolarità e che successivamente non danno corso a una verifica formale dovrebbero indirizzare l'autore della segnalazione al servizio competente del CDF. In caso di segnalazioni anonime, gli organi di vigilanza e di alta vigilanza dovrebbero valutare, di volta in volta, se informarne o meno il CDF[1662].

6.7 Mozione concernente la vigilanza da parte del CDF: modifica della legge sul Controllo federale delle finanze

Mozione 1: vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze – modifica della LCF

Il Consiglio federale è incaricato di presentare all'Assemblea federale un progetto di revisione della LCF che comprenda i seguenti punti:

– il CDF presenta ai capidipartimento il suo rapporto di verifica completo e non più i riassunti. L'invio deve avvenire contemporaneamente alla conse-

1659 Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 1; denuncia penale del 25 gen. 2012 del CDF.

1660 Estratto dal verbale della DelFin del 25–26 ago. 2012, pag. 10 (presidente DelFin 2012).

1661 Per opportuni provvedimenti si intende ad esempio la presentazione di una denuncia penale o la formulazione di una raccomandazione concernente l'avvio di un'inchiesta amministrativa, una comunicazione ai capidipartimento interessati e alla DelFin (art. 15 cpv. 3 LCF; RS **614.0**), una comunicazione agli uffici e agli organi interdipartimentali interessati corredata con l'invito a presentare un rapporto sulle misure adottate (art. 13 cpv. 2 LCF), la presentazione di un rapporto alla DelFin e ai capidipartimento interessati (art. 14 cpv. 1 LCF) o un colloquio diretto con le unità amministrative interessate (art. 15 cpv. 1 LCF).

1662 Nella prassi, CdG, DelCG, CdF e DelFin non entrano nel merito di segnalazioni anonime.

gna dei rapporti agli organi oggetto della verifica (stralcio del terzo periodo dell'art. 14 cpv. 1 LCF e aggiunta all'art. 12 cpv. 1 LCF)[1663];

- il CDF deve portare direttamente a conoscenza delle CdG e della DelCG le lacune sostanziali constatate nella gestione degli affari. Il CDF informerà le CdG e la DelCG contemporaneamente alla DelFin[1664];
- il CDF può rifiutare mandati speciali che comprometterebbero l'indipendenza e l'imparzialità delle sue ulteriori attività di verifica. Il CDF deve comunicare per scritto all'organo che gli ha conferito il mandato speciale se lo accetta o lo rifiuta; in caso di rifiuto deve indicarne i motivi (aggiunta all'art. 1 cpv. 2 LCF)[1665];
- il CDF deve informare tutti gli uffici e gli organi interdipartimentali se constata lacune nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti (modifica dell'art. 13 cpv. 2 LCF)[1666];
- ogni anno o subito dopo lo scadere dei termini di attuazione, le unità amministrative devono riferire al CDF sullo stato delle loro pendenze nell'attuazione importanti («pendenze»). Nella versione francese della LCF va adeguata l'espressione «révisions en suspens» che figura nell'articolo 14 capoversi 3 e 4 LCF[1667];
- se constata che le pendenze nell'attuazione importanti («pendenze») – ossia raccomandazioni pendenti del massimo grado di importanza – non sono state ancora liquidate al termine impartito, il CDF si rivolge all'autorità di vigilanza superiore (capo del dipartimento – Consiglio federale) affinché intervenga. Una volta terminata questa procedura, spetta al capo del dipartimento interessato informare il CDF sullo stato delle pendenze nell'attuazione («pendenze»)[1668];
- in futuro il CDF non sarà più autorizzato a pubblicare le valutazioni della DelFin concernenti i rapporti di verifica del CDF (modifica dell'ultimo periodo dell'art. 14 cpv. 2 LCF)[1669].

7 Alta vigilanza parlamentare

Nell'ambito della presente inchiesta, le CdF e le CdG hanno esaminato anche la funzione e il ruolo assunti dagli organi di alta vigilanza parlamentare riguardo al progetto INSIEME, rinunciando peraltro a formulare raccomandazioni a loro stesse. Le Commissioni di alta vigilanza si occuperanno però ovviamente delle seguenti constatazioni e conclusioni che le riguardano, affronteranno i problemi e i punti deboli identificati e, se del caso, prenderanno i provvedimenti necessari.

1663 V. n. 4.4.2.5 e 6.6.5.
1664 V. n. 6.6.2.1.
1665 V. n. 6.6.2.2.
1666 V. n. 6.6.7.2.
1667 V. n. 6.6.9.1 e 6.6.10.
1668 V. n. 6.6.10.
1669 V. n. 7.2.2.5.

7.1 Basi legali, ripartizione dei compiti e condizioni generali

7.1.1 Alta vigilanza parlamentare e competenze dell'Assemblea federale in materia finanziaria

L'alta vigilanza parlamentare è investita di due funzioni essenziali: la prima, obbligare il Governo a rendere conto del proprio operato; la seconda, conservare e accrescere la fiducia nel Governo e nell'Amministrazione.

L'alta vigilanza parlamentare poggia sull'articolo 169 capoverso 1 della Costituzione federale, in base al quale l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali.

L'articolo 26 della legge sul Parlamento (LParl) suddivide il compito dell'Assemblea federale in alta vigilanza sulla gestione amministrativa (cpv. 1) e sulla gestione finanziaria (cpv. 2). La vigilanza sulla gestione amministrativa riguarda principalmente la verifica di svolgimenti, procedure, competenze generali e misure organizzative inerenti ai principi dell'attività amministrativa, della gestione amministrativa, dell'attribuzione delle competenze ai vari livelli (art. 11–13 OLOGA) e della documentazione dell'attività amministrativa (art. 22 OLOGA).

L'alta vigilanza sulla gestione finanziaria verifica che il consuntivo, la gestione globale delle finanze, la gestione finanziaria a livello amministrativo e la presentazione dei conti della Confederazione siano conformi ai principi del diritto sulle finanze della Confederazione.

Tuttavia, disponendo del diritto di decidere sulle spese della Confederazione, sull'adozione del preventivo e sull'approvazione del consuntivo (art. 167 Cost.), l'Assemblea federale – decide anche su competenze finanziarie il cui influsso si spinge ben oltre la mera alta vigilanza parlamentare. «Nell'ambito del controllo della gestione finanziaria dello Stato la distinzione costituzionale tra alta vigilanza (Parlamento) e vigilanza (Consiglio federale) passa in secondo piano.»[1670]. La vera e propria gestione del bilancio e l'esecuzione del bilancio quale parte della gestione amministrativa sono però chiaramente compiti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (art. 183 cpv. 2 Cost.). Tra questi figurano l'elaborazione del preventivo e l'allestimento del consuntivo (art. 183 cpv. 1 Cost.) ed essi rispondono anche della valutazione circa il fabbisogno finanziario (art. 22 cpv. 2 LFC)[1671].

1670 Rapporto del Consiglio federale sulla vigilanza degli ambiti amministrativi decentralizzati e delle imprese autonome sul piano giuridico (citato da: rapporto annuale 1997 della DelFin alle CdF [FF **1998** II 2419, in particolare pag. 2427]).

1671 La legge federale del 7 ott. 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS **611.0**) è entrata in vigore il 1° mag. 2006 in sostituzione della legge federale del 6 ott. 1989 concernente la gestione finanziaria della Confederazione (RU **1990** 985, **1995** 836, **1996** 3042, **1997** 2022 2465, **1998** 1202 2847, **1999** 3131, **2000** 273, **2001** 707, **2002** 2471, **2003** 535 3543 4265 5191, **2004** 1633 1985 2143). Di seguito ci si riferisce alla legge attualmente in vigore, fatti salvi gli ambiti ai quali si applica la legge precedente. Nel qual caso essa verrà specificamente menzionata.

Da un lato, ogni spesa effettuata dal Consiglio federale necessita dell'autorizzazione dell'Assemblea federale[1672]. Ma affinché quest'ultima possa dare l'autorizzazione, la spesa deve essere prevista nell'ordinamento giuridico. In proposito, l'Assemblea federale funge da istanza di alta vigilanza in quanto verifica che il Consiglio federale inserisca effettivamente in preventivo le spese previste per legge (con la premessa che la stima delle entrate e delle uscite sia la più esatta possibile, cfr. art. 21 OFC).

Dall'altro, in sede di esecuzione del bilancio il Consiglio federale è tenuto a impiegare i fondi in modo efficace ed economico (art. 12 cpv. 4 LFC)[1673]. In ciò rientra anche il concetto che un credito autorizzato dal Parlamento venga effettivamente stanziato allo scopo per il quale è stato autorizzato (principio della specificazione, cfr. art. 31 LFC in combinato disposto con art. 19 cpv. 1 lett. d OFC). Nell'ambito, tra l'altro, dell'autorizzazione del consuntivo e quindi nell'esercizio della sua alta vigilanza finanziaria parlamentare l'Assemblea federale verifica il rispetto di questa e di altre disposizioni da parte del Consiglio federale. Il consuntivo rappresenta inoltre la parte finanziaria del rendiconto del Consiglio federale nei confronti dell'Assemblea federale. In tal senso l'alta vigilanza finanziaria si distingue dalle restanti competenze nell'ambito delle finanze federali.

7.1.2 Organi dell'alta vigilanza parlamentare

Le CdF di entrambe le Camere esercitano l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, intesa come controllo sia preliminare (piano finanziario, preventivo) sia successivo (consuntivo) (art. 50 in combinato disposto con art. 26 cpv. 2 e art. 142 cpv. 1 LParl)[1674]. A sua volta, la DelFin è un comitato comune permanente delle CdF incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione

[1672] In caso di urgenza, anche la DelFin può autorizzare. L'Assemblea federale dispone tuttavia di un ulteriore diritto di autorizzazione. Cfr. art. 28 e 34 LCF, in vigore dal 1° mag. 2011 (RU **2011** 1381, in particolare pag. 1383). Il regolamento precedente prevedeva un obbligo di autorizzazione preventivo solo nei casi in cui ciò era possibile (cosidd. credito aggiuntivo con stanziamento urgente ai sensi dell'art. 34 cpv. 1 ultimo periodo della legge federale del 7 ott. 2005 sulle finanze della Confederazione [LFC], nella versione del 7 ott. 2005 [RU **2006** 1275, in particolare pag. 1284]). Con la revisione totale della LCF tale clausola di urgenza finanziaria è stata abrogata. Senza il consenso del Parlamento (Camere federali o DelFin) il Consiglio federale non può più decidere alcuna uscita.

[1673] Il concetto di impiego efficace dei mezzi è stato ancorato giuridicamente soltanto nell'ambito della revisione totale della LFC. I principi di parsimonia e di economicità di utilizzo dei fondi erano già presenti nella LFC del 1989. Cfr. al riguardo il messaggio del 24 nov. 2004 concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (FF **2005** 5, in particolare pagg. 52 e 53).

[1674] La legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento LParl; RS **171.10**), è entrata in vigore il 1° dic. 2003 sostituendo la Legge del 23 mar. 1962 sui rapporti fra i Consigli (RU **1962** 831, **1966** 1363 1753, **1970** 1249, **1972** 245 1686, **1974** 1051, **1978** 560 688, **1979** 114 679 1318, **1984** 768, **1985** 452, **1986** 1712, **1987** 600, **1989** 257 260, **1990** 1530 1642, **1991** 857, **1992** 641 2344, **1994** 360 2147, **1995** 4840, **1996** 1725 2868, **1997** 753 760 2022, **1998** 646 1418 2847, **1999** 468, **2000** 273 2093). Di seguito ci si riferisce alla legge attualmente in vigore, fatti salvi gli ambiti ai quali si applica la legge precedente. Nel qual caso essa verrà specificamente menzionata.

finanziaria ai sensi dell'alta vigilanza finanziaria esercitata parallelamente[1675] (art. 51 cpv. 2 LParl)[1676].

L'organizzazione interna delle CdF è stabilita nei loro principi operativi[1677]. Esse hanno istituito sottocommissioni per la preparazione degli affari (in particolare: consuntivo, preventivo, aggiunte al preventivo)[1678]. Lavorano inoltre mediante un sistema di relazioni[1679].

Anche la DelFin si è dotata di principi operativi in base ai quali svolge le proprie attività avvalendosi anch'essa di un sistema di relazioni. Riguardo a singole attività, anch'essa opera in collaborazione con sottodelegazioni composte da due suoi membri[1680]. La DelFin e le CdF si avvalgono del sostegno della Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il traffico alpino (SPFA) sul piano sia scientifico e amministrativo[1681] sia professionale e organizzativo[1682].

L'alta vigilanza sulla gestione è esercitata dalle CdG (art. 52 LParl)[1683]. Anche nelle CdG ogni commissione è suddivisa in sottocommissioni[1684] che effettuano il lavoro d'inchiesta vero e proprio su incarico delle commissioni plenarie[1685].

Anche le CdG svolgono le loro attività sulla base di principi operativi che ne sanciscono il mandato, le finalità e i principi nonché i mezzi necessari allo svolgimento delle loro attività[1686]. Anch'esse sono coadiuvate da una segreteria tecnica[1687].

1675 Iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto del 1° mar. 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (FF **2001** 3097, in particolare pag. 3182).
1676 La DelFin ha però anche competenze specifiche (cfr. al riguardo i suoi principi operativi.)
1677 Principi operativi delle CdF dell'11 ott. 2011 e del 25 nov. 2011.
1678 Con il cambio di legislatura del 2011, nel CdF-N la competenza per il CDF e i suoi uffici è passata dalla sottocommissione 6 (CdF-N6) alla sottocommissione 1 (CdF-N1). Nel CdF-S, invece, la sottocommissione competente per il CDF è rimasta la CdF-S1. Cfr. n. 1.4 dei Principi operativi delle CdF.
1679 N. 2.2 dei Principi operativi delle CdF.
1680 N. 1.3 dei Principi operativi della DelFin del 29 giu. 2009.
1681 N. 7 dei Principi operativi delle CdF.
1682 N. 7 dei Principi operativi della DelFin.
1683 Per l'alta vigilanza sulla gestione della protezione dello Stato e dei servizi delle attività informative, le Commissioni della gestione nominano al proprio interno tre membri ciascuna quali membri della Delegazione della gestione (DelCG) (art. 53 LParl). In base al suo mandato, quest'ultima non ha tuttavia avuto alcun rilievo nell'ambito del progetto INSIEME.
1684 La competenza per il DFF era demandata alle sottocommissioni DFF/DFE. Dalla riorganizzazione dei dipartimenti del 1° gen. 2013 le sottocommissioni si chiamano DFF/DEFR.
1685 Rapporto annuale 2013 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 31 gen. 2014 (FF **2014** 4291, in particolare pag. 4311).
1686 Principi operativi delle CdG del 29 ago. 2003 e del 4 set. 2003.
1687 Principi operativi delle CdG.

7.1.3 Mezzi e strumenti dell'alta vigilanza parlamentare

Le CdG svolgono il loro mandato effettuando ispezioni, valutazioni, controlli successivi, visite di servizio e ulteriori esami, verificando i rapporti di gestione delle autorità federali[1688] e occupandosi delle domande di vigilanza[1689].

Le CdF esercitano la loro funzione di alta vigilanza procedendo all'esame preliminare del preventivo, delle relative aggiunte e del consuntivo[1690], svolgendo visite e sedute a titolo informativo[1691] e occupandosi delle domande concernenti la vigilanza[1692]. Quale organo di alta vigilanza, la DelFin fornisce consulenza urgente in materia di crediti; svolge anche audizioni[1693] e visite presso l'Amministrazione federale[1694]. Svolge inoltre un ruolo particolare in relazione alle misure in materia di diritto del personale, in particolare per i quadri di grado gerarchico più elevato[1695].

Per adempiere ai loro compiti, le CdF e le CdG dispongono degli stessi, ampi diritti d'informazione (v. art. 153 LParl). In questo contesto, le persone che sono (o che erano)[1696] al servizio della Confederazione sono tenute a dare qualsiasi informazione in maniera veridica e completa, nonché a indicare qualsiasi documento utile (art. 156 cpv. 1 LParl). I diritti d'informazione di DelFin e DelCG si spingono oltre: non può essere sottaciuta loro alcuna informazione (art. 169 cpv. 2 Cost., cfr. anche art. 154 LParl); le Commissioni possono inoltre interrogare persone in veste di testimoni (art. 154 cpv. 2 lett. b LParl)[1697].

(art. 1 cpv. 1 LCF) può contare sull'apporto del CDF,Come organo specializzato del controllo finanziario, il CDF è a disposizione in ugual misura del Consiglio federale (art. 1 cpv. 1 LCF) e dell'Assemblea federale per l'esame della gestione finanziaria[1698]. La collaborazione diretta si svolge tra la DelFin e il CDF[1699]. La SPFA provvede al collegamento tra le CdF e la DelFin, da una parte, e con il CDF, dall'altra (art. 18 LCF), motivo per cui funge da importante interfaccia. Sia la DelFin[1700], sia le CdF[1701] possono inoltre ricorrere a periti per espletare le loro mansioni.

1688 Principi operativi delle CdG.
1689 Art. 129 LParl (RS **171.10**).
1690 Art. 183 cpv. 1 Cost. (RS **101**), art. 50 cpv. 1 e art. 142 cpv. 1 LParl (RS **171.10**).
1691 N. 1.5 e 4.2 dei principi operativi delle CdF.
1692 Art. 129 LParl (RS **171.10**).
1693 N. 4.2 dei Principi operativi della DelFin.
1694 N. 4.3 dei Principi operativi della DelFin.
1695 Accordo 2009 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale concernente la vigilanza in materia di diritto del personale (consultabile sul sito Internet della DelFin; attualmente in revisione).
1696 Art. 153 cpv. 2 LParl (RS **171.10**).
1697 Cfr. in proposito anche art. 155 LParl (RS **171.10**).
1698 Rapporto del Consiglio federale sulla vigilanza degli ambiti amministrativi decentralizzati e delle imprese autonome sul piano giuridico (citato da: rapporto annuale 1997 della DelFin alle CdF [FF **1998** II 2419, in particolare pag. 2428]). Riguardo al CDF v. il n. 6.
1699 Tutti i rapporti del CDF, incl. i relativi atti e il parere dell'organo oggetto della verifica vengono trasmessi alla DelFin (art. 14 cpv. 1 LCF).
1700 N. 4.2 dei Principi operativi della DelFin.V. anche art. 13 cpv. 2 del Regolamento dell'8 nov. 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RU **1986** 116), abrogato il 1° gen. 2012 (RU **2011** 5859, in particolare pag. 5861).
1701 Art. 45 cpv. 1 lett. b LParl (RS **171.10**).

L'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) è un centro di competenze permanente e indipendente nelle sue perizie a disposizione delle CdG per lo svolgimento delle loro valutazioni[1702]. Nell'ambito dei propri compiti e dei mezzi a disposizione le CdG son libere di far capo a esperti esterni (art. 45 cpv. 1 lett. b LParl)[1703].

Inoltre, come tutte le altre commissioni delle Camere federali, le commissioni e le delegazioni incaricate dell'alta vigilanza sono tenute a redigere il processo verbale delle loro sedute, in particolare per la preparazione delle ulteriori trattazioni dei relativi oggetti in deliberazione (cfr. art. 4 cpv. 1 OParl)[1704]. A tale proposito, sono tenute ad adoperarsi affinché le loro attività possano essere verificate e comprovate in vista dell'archiviazione (cfr. art. 3 cpv. 1 OLar).

7.1.4 Criteri dell'alta vigilanza parlamentare

Ai sensi dell'articolo 26 capoverso 3 LParl, l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza attenendosi ai criteri di legalità, conformità all'ordinamento vigente, adeguatezza, efficacia ed economicità. Avvalendosi dei suddetti mezzi e strumenti verifica cioè se l'operato dell'amministrazione è conforme a tali criteri.

Nel caso della legalità (art. 26 cpv. 3 lett. a LParl) si esamina se gli organi e i servizi oggetto di vigilanza si attengono alla Costituzione, alle leggi e ad altri atti dell'Assemblea federale. L'esame della conformità all'ordinamento vigente (lett. b) riguarda in particolare la completezza, la correttezza dal punto di vista contabile e non da ultimo la verificabilità di un conto finanziario o del bilancio della Confederazione. Per verificare se le misure adottate sono conformi agli obiettivi viene applicato il criterio dell'adeguatezza (lett. c). L'efficacia si giudica in base agli «effetti in ambito sociale ed economico sortiti da determinati provvedimenti»[1705] (lett. d). Con l'esame dell'economicità (lett. e) viene verificato se il rapporto tra i mezzi impiegati e il risultato ottenuto è corretto, se quello tra i costi di una misura e l'utilità che ne deriva è conveniente e se le uscite finanziarie esplicano l'effetto desiderato (art. 5 LCF)[1706].

1702 Art. 10 dell'ordinanza del 3 ott. 2003 sull'amministrazione parlamentare (Oparl; RS **171.115**). Su richiesta delle altre commissioni parlamentari, l'OPCA esamina l'efficienza dei provvedimenti presi dalla Confederazione. La decisione in merito all'accettazione di tali richieste spetta comunque alle CdG.

1703 L'OPCA dispone autonomamente di un apposito credito (art. 10 cpv. 4 Oparl).

1704 La stesura dei verbali compete alle rispettive segreterie (art. 6 lett. e del Regolamento interno dei Servizi del Parlamento [RSP] del 15 mag. 2014). Già negli art. 5 cpv. 2 lett. g e 6 cpv. 2 lett. g RSP del 3 nov. 2003, in combinato disposto con l'art. 64 cpv. 2 lett. b LParl (RS **171.10**).

1705 Iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° mar. 2001 (FF **2001** 3097, in particolare pag. 3167).

1706 Riguardo alla concretizzazione dell'art. 26 cpv. 3 lett. e LParl (RS **171.10**) attraverso l'art. 5 LCF (RS **614.0**) v. Iniziativa parlamentare Legge sul parlamento (LParl): Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° mar. 2001 (FF **2001** 3097, in particolare pag. 3167).

Le CdG impostano quindi la loro attività sui criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia (art. 52 cpv. 2 LParl), mentre per le CdF, pur valendo tutti i criteri, in materia di verifica sono più centrali la conformità all'ordinamento vigente e l'efficienza (economicità, impiego oculato delle risorse finanziarie)[1707].

7.1.5 Accertamenti e raccomandazioni

Le commissioni dispongono in gran parte degli stessi strumenti per dare concreto seguito ai loro accertamenti. Alla pari delle delegazioni, possono ad esempio rivolgere raccomandazioni alle autorità responsabili[1708], che di regola vengono pubblicate. Le raccomandazioni non hanno effetti giuridici. Le autorità responsabili devono tuttavia motivare le divergenze rispetto alle valutazioni degli organi di alta vigilanza (art. 158 LParl). Le commissioni possono inoltre presentare interventi o iniziative (v. art. 45 cpv. 1 lett. a LParl) e sono tenute a riferire una volta l'anno all'Assemblea federale sui risultati principali dei loro lavori (art. 55 LParl)[1709]. Come tutte le altre commissioni, anche le Commissioni di alta vigilanza informano l'opinione pubblica sulle proprie attività (art. 48 LParl)[1710].

La possibilità di comunicare pubblicamente una fattispecie è lo strumento più incisivo a disposizione delle CdG. In pratica, perciò, tutti gli accertamenti delle CdG vengono pubblicati se non vi si oppongono interessi degni di protezione (art. 158 cpv. 3 LParl)[1711].

Oltre alla comunicazione al pubblico di una fattispecie, le CdF hanno la possibilità di un oggetto presentando richiesta di tagli del budget alle Camere federali in sede di esame preliminare del preventivo (art. 44 cpv. 2 LParl). La DelFin informa l'opinione pubblica secondo necessità[1712].

7.1.6 Coordinamento dei vari organi di alta vigilanza dell'Assemblea federale

Nella prassi non è sempre possibile separare in modo chiaro i due ambiti dell'alta vigilanza parlamentare: solitamente, le modalità di gestione degli affari hanno anche ripercussioni finanziarie. In fondo, quasi senza eccezioni, l'attività dello Stato ha un rapporto con le finanze, e i problemi legati alla vigilanza finanziaria sono spesso una diretta conseguenza della gestione degli affari.

1707 Iniziativa parlamentare Legge sul parlamento (LParl): Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° mar. 2001 (FF **2001** 3097, in particolare pag. 3167).

1708 Riguardo all'amministrazione federale centrale e alle unità rese autonome senza particolare indipendenza, si tratta sempre del Consiglio federale quale suprema autorità direttiva ed esecutiva (art. 174 Cost. e art. 187 cpv. 1 lett. a Cost).

1709 Le CdG riferiscono per scritto nel loro rapporto annuale che viene discussa dalle Camere, le CdF riferiscono alle Camere nell'ambito della deliberazione sul consuntivo.

1710 Analogamente alle sottocommissioni (cfr. art. 45 cpv. 2 LParl), riguardo alla presentazione di interventi o iniziative le Delegazioni delle commissioni di verifica devono corredare di proposte i propri rapporti all'attenzione delle Commissioni permanenti (art. 41 cpv. 4 e art. 53 cpv. 4 LParl).

1711 Principi operativi delle CdG.

1712 N. 6.3 dei Principi operativi della DelFin.

L'articolo 49 LParl chiede che le commissioni e le delegazioni di alta vigilanza coordinino costantemente le loro attività[1713] (cpv. 1). È possibile altresì svolgere sedute congiunte (cpv. 2 e 3) e formare gruppi di lavoro congiunti[1714]. Se le CdG ricevono informazioni significative per l'adempimento dei compiti da parte degli organi della vigilanza finanziaria, glieli inoltrano tempestivamente[1715]. Da parte loro, le CdF[1716] o la DelFin[1717] informano le CdG sulle proprie cognizioni in merito a problemi inerenti la gestione degli affari. La SPFA è inoltre invitata a coordinare la suddivisione dei dossier tra le CdF e la DelFin e tra le CdG[1718].

Il fatto che gli organi di alta vigilanza si focalizzino su criteri differenti (v. n. 7.1.4) dovrebbe inoltre facilitare la ripartizione dei compiti tra le CdG e le CdF[1719].

Occorre tuttavia osservare che l'alta vigilanza finanziaria rientra nel campo di applicazione dell'articolo 8 LCF (art. 26 cpv. 2 LParl) ed è quindi determinata dalla portata della vigilanza del CDF. Per questo, riguardo agli enti sottoposti all'alta vigilanza parlamentare, essa va oltre l'alta vigilanza sulla gestione degli affari.

1713 Dopo che, durante i lavori preliminari alla LParl, è stata discussa, ma per finire rigettata, l'unione delle CdF e delle CdG in un'unica commissione di vigilanza, con effetto dal 2 mar. 2009 è stata nuovamente abrogata (RU **2009** 725, in particolare pag. 726) anche la speciale disposizione di coordinamento nell'ex art. 54 LParl creata con l'adozione della LParl (v. sotto, RU **2003** 3543, in particolare pag. 3558). Informazioni dettagliate in merito si trovano nell'iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (LParl): Rapporto del 1° mar. 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (FF **2001** 3097, in particolare pag. 3179).
Art. 54 LParl (abrogato il 2 mar. 2009):
«Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
1 Le presidenze delle Commissioni delle finanze e della gestione (commissioni di vigilanza) e le loro delegazioni (delegazioni di vigilanza) formano la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV). All'occorrenza, la CPV è allargata alle presidenze delle altre commissioni interessate.
2 La CPV si riunisce due volte all'anno, nonché secondo i bisogni.
3 Coordina materialmente i programmi d'esame e decide sui conflitti di competenza e sulla presentazione di rapporti.
4 Decide sulle proposte delle commissioni di far verificare l'efficacia di atti legislativi da un apposito servizio dei Servizi del Parlamento, dal Controllo federale delle finanze o da terzi e garantisce, in collaborazione con il Consiglio federale, la coerenza dei controlli dell'efficacia.»

1714 Il gruppo di lavoro per il riesame del progetto informatico INSIEME dell'AFC è uno di questi gruppi di lavoro misti.

1715 Principi operativi delle CdG.

1716 N. 5.3 dei Principi operativi delle CdF.

1717 N. 5 dei Principi operativi della DelFin. V. anche art. 13 cpv. 2 del Regolamento dell'8 nov. 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RU **1986** 116), abrogato il 1° gen. 2012 (RU **2011** 5859, in particolare pag. 5861).

1718 Cifre 5 dei principi operativi della DelFin e 5.3 dei principi operativi delle CdF.

1719 V. Iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (LParl): Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° mar. 2001 (FF **2001** 3467, in particolare pag. 3556).

7.2 Ruolo della Delegazione delle finanze

7.2.1 Assolvimento della funzione di alta vigilanza nel caso di INSIEME[1720]

7.2.1.1 Fase 1: dalla concezione del progetto alla rottura delle trattative con UNISYS (2001–agosto 2007)

Intorno al passaggio da un millennio all'altro la DelFin si è occupata dell'informatica dell'AFC principalmente nell'ambito dei rapporti di verifica del CDF. Negli anni successivi, il CDF e la SG DFF hanno informato a più riprese la DelFin sui problemi informatici all'interno dell'AFC, soprattutto in relazione al progetto «Migrazione BS2000», alla sostituzione di MOLIS e STOLIS e alla sicurezza informatica. Al riguardo, si sono svolti colloqui annuali tra il capo del DFF (1996–2003), la sua segreteria generale e una rappresentanza dell'AFC[1721].

Nel 2002 il CDF ha giudicato la situazione particolarmente allarmante. Il 12 marzo 2002, in applicazione dell'articolo 15 capoverso 3 LCF, ha inviato una comunicazione scritta all'allora presidente della Confederazione e capo del DFF (1996–2003), ai vicepresidenti del Consiglio federale e alla DelFin[1722]. In virtù di questa comunicazione, la DelFin si è attivata e, con lettera del 13 marzo 2002, ha chiesto al presidente della Confederazione e capo del DFF un rapporto sulla situazione e sulle misure adottate nell'ambito dell'informatica dell'AFC. Nel suo rapporto del 17 aprile 2002 e in occasione di un chiarimento durante la seduta della DelFin del 2–3 maggio 2002, questi e il segretario generale del DFF (1996–2007) hanno illustrato varie misure per appianare la situazione, tra cui l'accelerazione del previsto progetto INSIEME[1723]. Nell'ambito del suo rapporto[1724] la DelFin ha informato la CdF-N sui problemi in essere[1725], senza invece informarne anche la CdF-S.

In seguito, dal 2002 al 2004, la DelFin ha più volte invitato il Consiglio federale ad affrontare i problemi, chiedendo rapporti sull'attuazione delle varie raccomandazioni del CDF e sulle ulteriori attività inerenti all'informatica dell'AFC[1726]. Di regola, lo stato dei lavori e i rapporti[1727] venivano discussi nella DelFin con il direttore dell'AFC (2000–2012) e con l'allora segretario generale del DFF (a volte anche in

1720 La seguente esposizione non è una rappresentazione completa di tutte le volte che la DelFin si è occupata di INSIEME. Spesso il progetto è stato trattato soltanto al margine oppure in connessione con un altro dossier e/o si è deciso di non prendere ulteriori provvedimenti in merito.

1721 Sedute della DelFin del 20–30 gen. 2001 e del 25–26 feb. 2002.

1722 V. al riguardo il n. 6.6.6.

1723 Lettera del 17 apr. 2002 del presidente della Confederazione alla DelFin, pag. 4; estratto dal verbale della DelFin del 2–3 mag. 2002, pag. 2 seg.

1724 Conformememnte alle informazioni della SPFA, fino al 2004 la DelFin riferiva due volte l'anno nelle CdF sulle proprie attività: a inizio primavera, nell'ambito della trattazione del rapporto di attività, e in autunno. Dal 2005 la DelFin riferisce sistematicamente nelle sedute delle CdF, successive a quelle della DelFin.

1725 Verbale della CdF-N del 22 ago. 2002, pag. 11.

1726 Riguardo alla deliberazione sulla richiesta di rapporti, v. l'estratto del verbale della DelFin dell'1–2 lug. 2002, pag. 4. Riguardo alle decisioni inerenti la richiesta di informazioni aggiuntive, v. gli estratti dei verbali della DelFin del 23–24 ott. 2003, pag. 1 e del 23–24 feb. 2004, pag. 5.

1727 Rapporti del DFF del 26 giu. 2002, 21 feb. 2003, 5 ago. 2003, 4 feb. 2004, 8 apr. 2004 e 25 ago. 2004; rapporti dell'AFC del 12 ago 2002 e del 31 gen. 2003.

presenza dell'allora capo del DFF)[1728]. Nell'ambito del suo rapporto d'attività 2002, la DelFin ha informato anche l'opinione pubblica sulle difficoltà emerse[1729]. Nella seduta del 29–30 aprile 2004, e in seguito a un chiarimento con il direttore dell'AFC, la DelFin ha deciso di mettere a disposizione della competente sottocommissione della CdF-N le informazioni raccolte fino allora sul dossier ai fini della visita informativa di quest'ultima del 27 agosto 2004 presso l'AFC[1730].

Nella seduta della DelFin del 16 febbraio 2005, essendo a conoscenza del fatto che l'AFC aveva spostato su INSIEME varie raccomandazioni del CDF di anni precedenti, il direttore del CDF (1998–2005) ha dichiarato che i vari progetti informatici nell'AFC erano sulla buona strada e, su specifica richiesta di un ex membro della DelFin, che per la DelFin non vi era alcuna esigenza di intervento[1731]. Lo stesso giorno, la DelFin ha approvato il suo rapporto d'attività 2004, dal quale risultava che essa considerava il progetto INSIEME la soluzione ai problemi informatici dell'AFC[1732].

Nel 2005 il CDF ha condotto la prima verifica esplicita sul progetto INSIEME[1733]. Il relativo rapporto è stato iscritto nell'ordine del giorno dalla DelFin[1734]. Il direttore del CDF (1998–2013) ha spiegato le varie lacune constatate[1735], ribadendo tuttavia che il progetto era sulla buona strada e che non ravvisava alcuna necessità di intervento da parte della DelFin[1736]. Ha inoltre dichiarato che il CDF avrebbe monitorato lo svolgimento dei progetti mediante verifiche mirate[1737]. Dopo avere sentito il capo del DFF (2004–2010) e il suo segretario generale (1996–2007), la DelFin ha deciso di seguire da vicino il progetto INSIEME, come avvenuto in precedenza con il progetto NOVE-IT[1738], e di chiedere al DFF di elaborare entro la fine del 2006[1739] un rapporto sull'attuazione di INSIEME, rapporto che però non è mai stato richiesto[1740].

Alla seduta della DelFin del 24–25 gennaio 2006, sulla base di un controllo successivo inerente a una verifica del 2004[1741], il CDF ha segnalato che diverse sue racco-

1728 Estratti dei verbali della DelFin del 2–3 set. 2002, 25–26 feb. 2003, 23–24 ott. 2003, 23–24 feb. 2004 (in presenza del capo DFF 2004–2010) e del 29–30 apr. 2004 (in presenza del capo DFF 2004–2010).
1729 Rapporto annuale 2002 della DelFin alle CdF, n. 6.6.2: Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (FF **2003** 6025, in particolare pag. 6068).
1730 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 apr. 2004, pag. 1. Sulla base dei dati a disposizione non è stato possibile chiarire come la sottocommissione abbia proceduto riguardo a tali informazioni.
1731 Estratto del verbale della DelFin del 16 feb. 2005, pag. 4.
1732 Rapporto annuale 2004 della DelFin alle CdF, n. 5.6.4: Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (FF **2005** 3011, in particolare pag. 3052).
1733 Rapporto del CDF del 25 feb. 2005. V. al riguardo il n. 6.3.2.
1734 Sedute della DelFin del 27–28 giu. 2005 e del 29–30 ago. 2005.
1735 Si trattava essenzialmente di lacune relative al coordinamento dei sottoprogetti, all'indizione di un bando di concorso OMC e al fatto che fino ad allora non era stato definito per INSIEME alcun credito d'impegno né un SCI.
1736 Estratto del verbale della DelFin del 27–28 giu. 2005, pag. 2.
1737 Contributo all'ordine del giorno da parte della SPFA (estratto del verbale della DelFin del 27–28 giu. 2005, pag. 2).
1738 V. n. 3.2.2.2, 3.2.4.1 e 3.5.4.2.
1739 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2005, Amministrazione federale delle contribuzioni – progetti interni INSIEME, INISCH e FITIN, pag. 4.
1740 I motivi non hanno potuto essere chiariti nel contesto della presente ispezione.
1741 Rapporto del CDF del 18 nov. 2004.

mandazioni di allora non erano state ancora attuate nell'ambito di INSIEME[1742]. In virtù di tali informazioni del CDF e senza effettuare ulteriori approfondimenti, la DelFin ha stabilito che non sarebbe stato necessario alcun intervento[1743]. Nella stessa seduta è stata discussa anche la questione dell'apparato informatico dell'AFC nell'ambito del concetto di prevenzione delle catastrofi dell'Amministrazione federale. Il CDF ha illustrato alla DelFin i dati riportati nel proprio specifico rapporto di verifica[1744]. Al riguardo il direttore del CDF (1998–2013) ha riferito che, essendo INSIEME un progetto prioritario per l'AFC, non vi era la disponibilità a investire in una prevenzione delle catastrofi basata sui vecchi sistemi. In quest'ottica, a causa della scarsità di risorse disponibili e della già prevista sostituzione dei vecchi sistemi con INSIEME, l'AFC aveva rifiutato una raccomandazione. Il chiarimento della differenza non è tuttavia avvenuto secondo l'articolo 12 capoverso 3 LCF, bensì nell'ambito di un colloquio con il segretario generale del DFF (1996–2007)[1745] esteso anche alla DelFin. Su intervento della DelFin presso il Consiglio federale, anche quest'ultimo ha condiviso la posizione dell'AFC, rinviando anch'esso alla prossima[1746] sostituzione dei sistemi con INSIEME[1747].

Nel suo rapporto d'attività 2005, pubblicato il 28 febbraio 2006[1748], la DelFin si è espressa criticamente riguardo alle lacune scoperte dal CDF. Ha quindi pianificato per il 2006 una visita informativa, che tuttavia non ha più avuto luogo[1749].

In occasione dell'esame del rapporto d'attività 2005 nella seduta della CdF-N del 27–28 marzo 2006, la DelFin ha dichiarato che i problemi principali erano stati risolti e che il progetto sarebbe stato operativo dal 2008[1750]. Ma poco tempo dopo il Consiglio federale ha comunicato che la sostituzione dei vecchi sistemi non sarebbe avvenuta prima del 2010[1751]. Questa informazione non è successivamente stata inoltrata alle CdF.

Sempre nel 2006, in seguito alla verifica di progetto su INSIEME[1752] – in particolare sul progetto parziale INSIEME-Data – e nonostante il persistere di vari rischi legati soprattutto al SCI, anche il CDF era giunto a una valutazione positiva, tanto da mostrarsi convinto del fatto che, grazie alla sua vigilanza fattiva, il progetto era sulla buona strada e che non vi era alcuna necessità di intervento da parte della DelFin[1753]. Da parte sua, constatando la notevole complessità della tematica, essa ha

1742 Al centro delle questioni c'era la sostituzione di MOLIS, la definizione di un SCI trasversale agli uffici e il controlling (v. rapporto del CDF del 22 set. 2005, pagg. 3 e 8–14).
1743 Estratto del verbale della DelFin del 24–25 gen. 2006, pag. 9.
1744 Rapporto del CDF del 28 lug. 2005.
1745 Estratto del verbale della della DelFin del 24–25 gen. 2006, pag. 5 seg.
1746 La sostituzione inizialmente prevista per il 2008/2009 è stata peraltro posticipata al 2010 senza ulteriori spiegazioni. Nel suo rapporto d'attività 2005 la DelFin considerava già il termine del 2008 troppo tardivo (rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF, n. 5.6.3: Amministrazione federale delle contribuzioni [AFC]; progetti informatici [FF **2006** 3749, in particolare pagg. 3790–3791]).
1747 Lettera del 9 feb. 2006 della DelFin al Consiglio federale; lettera del 5 apr. 2006 del Consiglio federale alla DelFin.
1748 Rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF, n. 5.6.3: Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (FF **2006** 3749, in particolare pagg. 3790–3791).
1749 Non è stato possibile chiarire perché, pur essendo annunciata, la visita non è più avvenuta.
1750 Verbale della della CdF-N del 27–28 mar. 2006, pag. 46.
1751 Lettera del 5 apr. 2006 del Consiglio federale alla DelFin.
1752 Rapporto del CDF del 29 mag. 2006, iscritto all'ordine del giorno della seduta della DelFin del 29–30 ago. 2006. V. n. 6.3.4.
1753 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2006, pag. 3.

deciso di non procedere a ulteriori verifiche nonostante segnalazioni di problemi da parte della segreteria nell'ordine del giorno della seduta[1754].

Anche in occasione dell'esame del rapporto sulla revisione dei servizi del 2006 relativo alla Divisione principale IVA[1755], durante la seduta della DelFin del 2–3 luglio 2007, il direttore del CDF (1998–2013) ha osservato che il progetto INSIEME era in corso d'opera e che per la DelFin non vi era alcun motivo di intervenire[1756].

7.2.1.2 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'inchiesta amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012)

A fine agosto 2007 è stata revocata alla società Unisys l'aggiudicazione dell'appalto OMC, notizia che la DelFin ha appreso dagli organi di informazione[1757]. Nella quinta seduta ordinaria della DelFin del 30–31 agosto 2007, il capo del DFF (2004–2010) ha informato sulle cause e sulle conseguenze dell'interruzione del progetto[1758]. La DelFin ha deciso di avere un colloquio con il direttore dell'AFC (2000–2012)[1759] nella terza seduta ordinaria del 24–25 aprile 2008, colloquio che poi però non ha avuto luogo[1760].

Nella seduta del 5–6 febbraio 2009, la DelFin ha affrontato sul piano globale la questione informatica dell'AFC. In occasione della presentazione di un rapporto del CDF sulla Divisione principale DPB[1761], il direttore del CDF (1998–2013) ha spiegato che l'attuale infrastruttura informatica dell'AFC non era sufficiente per affrontare il riorientamento organizzativo e che attraverso INSIEME si sarebbe realizzata una soluzione complessiva IT all'altezza delle esigenze. La DelFin ha perciò deciso di effettuare per l'estate una visita informativa presso l'AFC[1762], che non ha però avuto luogo[1763]

Alla luce della posizione estremamente critica espressa dal CDF nel rapporto di verifica sul progetto globale INSIEME[1764], la DelFin si è nuovamente occupata della questione nella seduta del 14–15 aprile 2009. Ha in effetti riscontrato problemi nella gestione del progetto (inerenti anche alla conformità di HERMES) nonché lacune

1754 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2006, pag. 2 f.
1755 Rapporto del CDF del 20 mar. 2007. La revisione era incentrata principalmente sul controllo successivo sull'attuazione delle raccomandazioni e delle osservazioni espresse nel rapporto di verifica del CDF del 22 set. 2005. In tale ambito il CDF ha stabilito che diverse raccomandazioni (in particolare relative alla sostituzione di MOLIS, alla definizione di un sistema di controllo interno trasversale agli uffici e ai controlling) non erano state attuate in relazione a INSIEME.
1756 Estratto del verbale della DelFin del 2–3 lug. 2007, pag. 2 f.
1757 Estratto del verbale della DelFin del 30–31 ago. 2007, pag. 1.
1758 Estratto del verbale della DelFin del 30–31 ago. 2007, pag. 1 seg.
1759 Estratto del verbale della DelFin del 30–31 ago. 2007, pag. 2.
1760 Non è stato possibile chiarire perché l'incontro non ha più avuto luogo.
1761 Rapporto del CDF del 24 set. 2008.
1762 Estratto del verbale della DelFin del 5–6 feb. 2009, pag. 4.
1763 Non è dato sapere se e in quale misura su ciò abbia influito la visita informativa della sottocommissione della CdF-N prevista presso l'AFC e svoltasi regolarmente il 26 ago. 2009 (v. n. 7.3.1.2). Non sono state trovate informazioni nella documentazione a disposizione.
1764 Rapporto del CDF del 18 dic. 2008. V. n. 6.4.1.

nel controlling e nella gestione delle spese. Ciò malgrado, il CDF non ha ritenuto necessario l'intervento da parte della DelFin in quanto l'AFC aveva mostrato la volontà di attuare le raccomandazioni. Il direttore del CDF (1998–2013) ha suggerito alla DelFin di intervenire ponendo questioni critiche soltanto nel caso di un eventuale credito aggiuntivo[1765]. La DelFin ha deciso di inoltrare l'estratto del verbale e il rapporto del CDF alla sottocommissione della CdF-N competente, in previsione della sua visita informativa presso l'AFC[1766]. Per la prima volta da metà 2006 la DelFin riferiva alla CdF-N la sua visione del progetto INSIEME definendo «tutta l'implicazione dell'EED in ambito fiscale […] un grande e grosso rischio»[1767].

Nella terza seduta ordinaria del 19–20 maggio 2009, la DelFin ha convocato il capo del DFF (2004–2010), la segretaria generale del DFF (2007–2010), il capo dell'ODIC (dal 2007) e il direttore dell'UFIT (1999–2011) per ottenere informazioni sui compiti dell'ODIC e sul nuovo ruolo dell'UFIT nel progetto INSIEME, ma per finire non ha deciso ulteriori passi[1768].

Il 12 ottobre 2009 un «whistleblower» ha inviato un'e-mail alla SPFA muovendo vari appunti riguardo a INSIEME[1769]. Come da prassi, si è rinunciato a rispondere a questa missiva anonima. La documentazione disponibile fa pensare che le informazioni non sono state inoltrate ai membri della DelFin[1770].

Dal colloquio con il capo del DFF (2004–2010), con la segretaria generale del DFF (2007–2010), con il capo dell'ODIC e con il direttore dell'UFIT (1999–2011) del 24–25 giugno 2010, la DelFin è giunta alla conclusione che non esisteva tanto un problema informatico quanto piuttosto mancavano regole chiare su chi gestisce le attività e ne assume le responsabilità[1771].

Inoltre, la DelFin ha preso conoscenza del fatto che il 18 giugno 2010, nella seconda aggiunta al Preventivo 2010, il Consiglio federale aveva autorizzato la richiesta di un credito aggiuntivo di 56,5 milioni di franchi e di un credito supplementare di 12,2 milioni di franchi, di cui 8 milioni di franchi con anticipazione ordinaria. Poiché l'oggetto era stato inserito nell'ordine del giorno all'ultimo momento, la DelFin ha deciso di spostarlo alla seduta ordinaria successiva[1772].

Nella quinta seduta ordinaria del 9–10 settembre 2010, la DelFin ha avuto un colloquio con l'AFC, deliberato il credito supplementare per INSIEME e approvato

1765 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pagg. 2 e 4.
1766 V. n. 7.3.1.2. Non è stato possibile capire in quale misura la DelFin abbia successivamente potuto condividere le informazioni scaturite dalla visita della sottocommissione della CdF-N.
1767 Verbale della CdF-N del 14–15 mar. 2009, pag. 38.
1768 Estratto del verbale della DelFin del 19–20 mag. 2009, pag. 11 e segg.
1769 E-mail del 12 ott. 2009, «Sperpero di denaro pubblico in progetto milionario dell'Amministrazione federale delle contribuzioni».
1770 Dal 1° gen. 2011 il CDF è il servizio ufficiale competente per le pratiche di whistleblowing della Confederazione. V. al riguardo il n. 6.2.9.
1771 Estratto del verbale della DelFin del 24–25 giu. 2010, Strategia informatica della Confederazione (ODIC), pag. 9 seg.
1772 Estratto del verbale della DelFin del 24–25 giu. 2010, AFC: Credito aggiuntivo per il finanziamento del progetto informatico INSIEME, pag. 3.

l'anticipazione di 8 milioni di franchi, a suo giudizio necessaria per evitare di dovere interrompere il progetto[1773].

La DelFin ha deciso (nuovamente) di accompagnare in futuro il progetto più da vicino e di informarsi regolarmente (da giugno 2011) al riguardo[1774]. Nell'ottobre 2010, in uno scambio di corrispondenza, la DelFin si è accordata con il capo del DFF (2004–2010) che l'AFC avrebbe riferito, attraverso i suoi rapporti trimestrali, sullo sviluppo del progetto e sull'andamento delle spese e delle scadenze[1775]. Ha inoltre deciso di compiere, l'anno successivo, una visita informativa presso l'AFC per reinserire, dopo lungo tempo, l'affare nel proprio rapporto annuale 2010[1776/1777]. Nel dicembre 2010 il Parlamento ha approvato il credito aggiuntivo e il credito supplementare per INSIEME[1778].

Nella sesta seduta ordinaria del 25–26 novembre 2010, la DelFin si è ripromessa di seguire più da vicino il progetto INSIEME anche per l'anno a venire[1779]. Nell'ambito della presentazione del suo rapporto in seno alla CdF-N, ha dichiarato di avere avuto assicurazioni sul fatto che INSIEME si trovava ora sulla buona strada. Ha tuttavia invitato la CdF–N ad accompagnare anch'essa più da vicino il progetto[1780].

Il 22 giugno 2011, accompagnata dal direttore sostituto del CDF (1998–2013), la sottodelegazione competente della DelFin ha condotto una visita informativa presso l'AFC, raccogliendo informazioni riguardo allo stato del progetto. Si è mostrata allarmata del fatto che riguardo a INSIEME erano state nuovamente messe in discussione le basi elementari del progetto e che la situazione sembrava essere peggiorata[1781]. Sulla base del rapporto della sottodelegazione, la DelFin si è vista costretta a prendere provvedimenti. Ha deciso così, nella sua quarta seduta ordinaria del 23–24 giugno, di scrivere una lettera alla capodipartimento (dal 2010) per esprimere la sua preoccupazione e, su suggerimento del direttore del CDF (1998–2013)[1782], chiedere un rapporto intermedio riguardo all'intero progetto (pietre miliari e pianificazione dei costi)[1783]. Ha inoltre pianificato un colloquio con il capo

1773 Si è giunti a questa richiesta di anticipazione da parte dell'AFC, sebbene il CDF già nel suo rapporto del 18 dic. 2008 aveva sancito che occorreva elaborare una pianificazione fondata del proprio fabbisogno di mezzi per potere alla fine richiedere senza problemi – ovvero nel contesto del procedimento regolare – i mezzi necessari (cfr. rapporto del CDF del 18 dic. 2008, pag. 17).

1774 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010, AFC: operazione di credito, INSIEME, pagg. 3 e 7. In occasione dell'approvazione interna della DelFin un ex membro ha esortato a coinvolgere il CDF nella fissazione dei criteri per i rapporti (v. verbale pag. 7). Il direttore del CDF (1998–2013) ha invece proposto di convocare, successivamente al ricevimento dei rapporti trimestrali redatti per un altro scopo, una riunione per stabilire le modalità di redazione dei rapporti (v. verbale, pag. 6). Entrambe le proposte non hanno avuto seguito.

1775 Lettera dell'11 ott. 2010 della DelFin al DFF, lettera del 21 ott. 2010 del capo del DFF (2004–2010) alla DelFin.

1776 Rapporto annuale 2010 della DelFin alle CdF, n. 2.2.3: Amministrazione federale delle contribuzioni, progetto INSIEME (FF **2011** 3855, in particolare pag. 3875).

1777 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010, AFC: Rapporto CDF, controllo dell'imposta sul valore aggiunto, verifica successiva delle raccomandazioni 2005, pag. 4.

1778 Boll. Uff. **2010** S 1144 e **2010** N 1777.

1779 Estratto del verbale della DelFin del 25–26 nov. 2010, pag. 2.

1780 Verbale della CdF-N del 7–8 apr. 2011, pag. 64.

1781 Estratto del verbale della sottodelegazione della DelFin del 22 gen. 2011, pag. 9 e segg.

1782 Estratto del verbale della DelFin del 23–24 giu. 2011, pag. 3.

1783 Lettera del 14 apr. 2011 della DelFin al capo del DFF.

del DFF in occasione della sua seduta di novembre 2011. Durante l'esposizione del suo rapporto alla CdF-N, INSIEME è stato definito per la prima volta un fallimento[1784].

Nella sesta seduta ordinaria del 28–29 novembre 2011, la DelFin ha avuto il previsto colloquio con il capo del DFF e con il direttore dell'AFC (2000–2012) sulla base del rapporto del 14 ottobre 2011 riguardante la situazione dell'AFC. Entrambe le persone convocate hanno ritenuto che, sulla scorta di adeguamenti incisivi, il progetto era nel complesso sulla buona strada. Tuttavia, poiché le domande sui costi complessivi erano rimaste senza risposta[1785], a metà 2012 la DelFin ha deciso di effettuare una nuova visita informativa presso l'AFC[1786].

7.2.1.3 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (febbraio 2012–settembre 2012)

Nel 2012, INSIEME è stato un tema ricorrente alla DelFin. Nella prima seduta ordinaria del 6–7 febbraio 2012, basandosi sulla verifica di progetto[1787] condotta nel 2011 per controllare l'attuazione delle raccomandazioni del 2008[1788] e il nuovo orientamento del 2011[1789], il CDF ha, per la prima volta rispetto alla DelFin, giudicato critica[1790] la situazione. Inoltre, la DelFin ha constatato notevoli discrepanze tra quanto riportato dal CDF e l'ultimo rapporto trimestrale dell'AFC[1791], di cui ha informato anche la CdF-N[1792]. In occasione del colloquio con il capo del DFF (dal 2010)[1793] e il direttore dell'AFC, nella DelFin è stata espressa anche l'opinione che in situazioni simili un abbandono del progetto sarebbe stata eventualmente la soluzione migliore. Un'opinione che non è stata condivisa dalla responsabile del DFF, in

1784 Verbale della CdF-N del 5–6 set. 2011, pag. 11.
1785 Estratto del verbale della DelFin del 28–29 nov. 2011, pag. 3 seg.
1786 Estratto del verbale della DelFin del 28–29 nov. 2011, pag. 5.
1787 Il relativo rapporto del CDF di gen. 2012 non era ancora disponibile. Ma il CDF ha riassunto i risultati della verifica nel corso della seduta della DelFin. V. al riguardo il n. 6.4.5.
1788 Estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del CDF del 28 ago. 2013, pag. 1 e segg; Lettera del 31 ott. 2013 del CDF al GLI, pag. 2.
1789 In quell'occasione è stato valutato anche il reporting del progetto (v. rapporto CDF del gen. 2012, pag. 14).
1790 Già nelle sedute di giu. e nov. 2011, nell'ambito della consultazione dei rapporti trimestrali dell'AFC riguardo a INSIEME, il direttore del CDF (1998–2013) aveva informato che la situazione, anziché migliorare era peggiorata e che era motivo di preoccupazione (estratto dei verbali della DelFin del 23–24 giu. 2011, pag. 3, e del 28–29 nov. 2011, pag. 3. 2011, S. 3).
1791 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 feb. 2012, pagg. 2 seg. e 7.
1792 Verbale della CdF-N del 16–17 set. 2012, pag. 57. La CdF-N è stata nuovamente informata nell'ambito della trattazione del rapporto d'attività 2011 della DelFin; v. il verbale del CdF-N del 22–23 mar. 2012, pagg. 47 e 50 seg.
1793 La DelFin ha comunicato l'avvio di un'inchiesta amministrativa circa gli acquisti nell'ambito del progetto INSIEME, così come le era stato suggerito dal CDF (rapporto CDF di gen. 2012, raccomandazione 4.6). Il giorno precedente il CDF aveva sporto denuncia contro ignoti presso il Ministero pubblico della Confederazione per sospetto di attività illecite nella gestione degli affari e dell'amministrazione e di corruzione nell'ambito degli acquisti pubblici per INSIEME (denuncia del CDF del 25 gen. 2012 basata sull'art. 22*a* LPers).

quanto sia nel DFF sia nell'AFC vi era la convinzione che una parte sostanziale degli obiettivi potesse ancora essere conseguita[1794].

Sulla base del rapporto del CDF, nel frattempo diventato disponibile, nella seduta del 29–30 marzo 2012 la DelFin ha approfondito le varie questioni sollevate. In previsione della visita informativa presso l'AFC, la DelFin ha incaricato la propria segreteria di elaborare un questionario basandosi sul rapporto del CDF[1795].

Il 20 aprile 2012 la DelFin ha pubblicato il proprio rapporto d'attività 2011, nel quale ha preso per la prima volta pubblicamente posizione in ordine al progetto, esprimendo forti preoccupazioni sul suo stato[1796].

Il 14 giugno 2012, nell'ambito di una seduta straordinaria la DelFin ha avuto un colloquio con il capo, il segretario generale e il responsabile del servizio giuridico del DFF sui risultati dell'inchiesta amministrativa[1797]. In quell'occasione il capo del DFF (dal 2010) ha affermato di non essere disposta a continuare a collaborare con il direttore dell'AFC (2000–2012). Tenuto conto di questa situazione, si è discusso anche sull'opportunità o meno di annullare la visita informativa già prevista. Alla fine però la DelFin ha deciso di mantenerla[1798].

Il 22 giugno 2012 la sottodelegazione competente della DelFin, assieme alla sottocommissione competente della CdF-N, ha visitato l'AFC. In presenza del segretario generale del DFF (dal 2010) si sono informate sullo stato del progetto INSIEME e sui rischi a esso inerenti. I membri hanno avuto l'impressione che sul piano tecnico il progetto fosse sulla buona strada, non da ultimo grazie al nuovo CPG; anche la collaborazione con l'UFIT pareva essere nettamente migliorata. L'AFC doveva però risolvere il problema di individuare una soluzione conforme alla normativa sugli acquisti pubblici per continuare a occupare una dozzina di collaboratori chiave esterni[1799]. L'AFC e vari rappresentanti della CdF e della DelFin si sono detti convinti che il progetto poteva essere portato avanti. Tuttavia, per non anticipare la decisione del Dipartimento, hanno deciso di rinunciare a informare l'opinione pubblica al riguardo[1800].

La DelFin è stata messa al corrente della visita informativa dalla sua sottodelegazione nella seduta del 25–26 giugno 2012, e ha discusso in seguito vari aspetti di INSIEME con il segretario generale del DFF. Al centro del dibattito la questione se «abbandonare o proseguire». La DelFin ha deciso di chiedere al DFF un'analisi sulle

1794 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 feb. 2012, pagg. 3 e 5 seg.

1795 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 mar. 2012, pag. 5. Il questionario (v. e-mail del 16 mag. 2012 dell'allora segretario della DelFin all'AFC) è stato approvato dalla DelFin all'attenzione dell'AFC nella seduta del 9–10 mag. 2012 (estratto del verbale della DelFin del 9–10 mag. 2012, pag. 3 seg.

1796 Rapporto annuale 2011 della DelFin alle CdF, n. 3.6.1: Amministrazione federale delle contribuzioni: progetto informatico INSIEME, visita informativa presso l'AFC (FF **2012** 6251, in particolare pag. 6293). Al riguardo va ricordato che nel proprio parere interno al Dipartimento sul rapporto d'attività della DelFin l'AFC ha ribadito che nel frattempo il progetto poggiava su fondamenta solide, motivo per cui, a suo avviso, nel rapporto definitivo andrebbe attribuita maggiore importanza agli sviluppi positivi (cfr. e-mail del 23 feb. 2012 del direttore dell'AFC [2000–2012] alla SG DFF).

1797 Visita amministrativa del DFF del 13 giu. 2012. V. al riguardo il n. 3.7.3.1.

1798 Verbale della DelFin del 14 giu. 2012, pag. 10.

1799 Verbale della visita informativa congiunta della sottodelegazione 1 della DelFin e della CdF-N1 del 22 giu. 2012, pag. 7 e segg.

1800 Verbale della visita informativa congiunta della sottodelegazione 1 della DelFin e della CdF-N1 del 22 giu. 2012, pag. 26 e seg.

conseguenze delle due opzioni[1801]. In tale contesto, il presidente della DelFin (2012) ha anche comunicato di aver ricevuto una lettera anonima[1802] con appunti mossi a varie persone in merito al progetto INSIEME[1803].

A margine della visita informativa, alcuni membri si sono espressi sul ruolo degli organi di vigilanza[1804]. A queste riflessioni non ha tuttavia fatto seguito un rapporto della DelFin, che soltanto in occasione della sua seduta di settembre ha riaffrontato l'argomento[1805].

Il resoconto fatto alla CdF-N il 5 luglio 2012 è risultato particolarmente ampio, ma anche benevolo. La situazione era difficile da valutare, nondimeno: «Abbiamo la sensazione che un buona parte dei sistemi possano essere introdotti»[1806]. In quell'occasione è stata anche sollevata la questione dell'adempimento dell'alta vigilanza[1807].

A fine agosto il DFF ha informato la DelFin sul rapporto di analisi dell'AFC[1808]. Nella seduta ordinaria del 6–7 settembre 2012 la DelFin ha poi appreso dal segretario generale del DFF che prima dell'autunno 2011 non erano state allestite né una contabilità analitica dettagliata né una pianificazione delle spese e che di conseguenza i costi sostenuti non avevano potuto essere ripartiti sulle rispettive componenti del sistema[1809]. La DelFin ha spinto affinché il capo del DFF (dal 2010) prendesse rapidamente una decisione su «prosecuzione» o «abbandono» del progetto. Il capo del DFF (dal 2010) l'ha prospettata entro settembre 2012, motivo per cui la DelFin ha deciso di convocare una seduta straordinaria lo stesso mese e di richiedere al CDF un riassunto di tutte le attività svolte fino ad allora in merito al progetto INSIEME[1810].

Il 19 settembre 2012, il capo del DFF (dal 2010) ha comunicato alla DelFin la sua decisione che il progetto andava abbandonato[1811]. Presente alla discussione, il segretario generale del DFF ha addotto come motivo principale dell'abbandono i possibili costi incalcolabili in caso di proseguimento[1812]. Gran parte del colloquio tra la

1801 Estratto del verbale della DelFin del 25–26 giu. 2012, pag. 10.
1802 Lettera del 18 giu. 2012, «Disastro di INSIEME».
1803 Estratto del verbale della DelFin del 25–26 giu. 2012, pag. 10.
1804 Verbale della visita informativa congiunta della sottodelegazione 1 della DelFin e della CdF-N1 del 22 giu. 2012, pag. 4 e seg. Al riguardo, un membro della DelFin ha dichiarato che non aveva saputo dare una risposta alla domanda di una giornalista sul perché la DelFin non avesse reagito prima anche alla luce dei rapporti del CDF. Successivamente, un altro membro di lunga data della DelFin si è espresso come segue: «La Delegazione delle finanze ha aumentato la pressione sull'Amministrazione, siamo rimasti in gioco e abbiamo impartito chiari mandati. Anche se ciò non rientrava forzatamente tra i compiti dell'alta vigilanza, ma piuttosto in quelli del Dipartimento; soprattutto tenuto conto del fatto che le competenze in materia informatica erano dell'organo di strategia informatica creato in seno al DFF e non della DelFin. A mio avviso abbiamo fatto tutto ciò che potevamo fare a livello parlamentare. Tuttavia, è anche comprensibile che nell'ambito di progetti simili non potevamo verificare tutto da soli» (v. verbale, pag. 5).
1805 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 nov. 2012, pag. 8.
1806 Estratto del verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 1.
1807 Estratto del verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 3 e segg.
1808 E-mail del 31 ago. 2012 del segretario generale del DFF al segretario della DelFin.
1809 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 nov. 2012, pag. 4. L'allora CPG l'aveva fatto notare già in occasione della visita informativa della sottodelegazione competente e della sottcommissione competente del CdF-N del 22 giu. 2012 (v. verbale, pag. 10). L'informazione non è però stata inoltrata né alla DelFin, né alla CdF-N.
1810 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 nov. 2012, pag. 7 e segg.
1811 Verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 7 seg.
1812 Verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 8.

DelFin, la rappresentanza del DFF e il direttore *ad interim* dell'AFC si è incentrato sulla comunicazione della decisione. Al riguardo, l'allora presidente della DelFin ha dichiarato al capo del DFF che sarebbe stato necessario chiarire determinate responsabilità già nel comunicato stampa di quest'ultimo[1813]. Nella seduta interna ha inoltre sottolineato che la spiegazione nei confronti dell'opinione pubblica sulla decisione del capo del DFF di abbandono del progetto incombeva al DFF, e che la DelFin non poteva essere resa responsabile del fallimento di INSIEME[1814].

Il giorno successivo, l'abbandono del progetto è stato comunicato alle CdF e reso pubblico con un comunicato stampa[1815].

7.2.2 Valutazione dell'alta vigilanza parlamentare della DelFin

7.2.2.1 Base informativa e attività della DelFin

Base informativa della DelFin

La DelFin si è mossa essenzialmente sulla base delle informazioni ottenute dal CDF[1816]. Fino al 2004, la sua attenzione era rivolta ai vari rapporti di verifica riguardanti le problematiche di sicurezza informatica dell'AFC. Successivamente si è incentrata sui quattro veri e propri rapporti di verifica su INSIEME (2005, 2006, 2008 e 2011/12), che sono stati tutti inseriti nell'ordine del giorno delle sedute della DelFin e discussi con il direttore del CDF (1998–2013).

Per integrare tutto ciò, la DelFin si è procurata informazioni dirette dal CDF e dall'AFC[1817]. Da un lato, queste informazioni sono state raccolte in forma verbale nell'ambito di varie audizioni – a cui era sempre presente anche una rappresentanza del CDF– e in occasione di due visite informative della sottodelegazione competente (la prima nel 2011, la seconda, insieme alla sottocommissione competente della CdF-N, nel 2012)[1818]. Nel 2005 e nel 2010 si sono poi aggiunte ulteriori informazioni relative alla domanda di credito per INSIEME, con la DelFin che non ha preso parte alla consultazione del primo credito d'impegno del 2005[1819].

1813 Verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 8.
1814 Verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 12.
1815 Comunicato stampa del DFF del 20 set. 2012: «Abbandono del progetto informatico INSIEME dell'AFC».
1816 In base alle dichiarazioni della SPFA, di regola la FinDel si occupava di singoli progetti informatici quando i rapporti di verifica del CDF evidenziavano difetti o lacune. Dal 2005, essa lo ha peraltro fatto su questioni più generali inerenti all'informatica della Confederazione, focalizzando il suo interesse in particolare sulla sicurezza informatica e sulla strategia informatica di quest'ultima, nonché sui conseguenti vari ruoli assunti all'interno dell'Amministrazione federale. In quest'ottica la DelFin ha richiesto informazioni da più parti, tra cui, ad esempio, anche dal capo del CIC (2001–2007).
1817 Stando alle dichiarazioni del delegato dell'ODIC (2001–2007 e dal 2007), la DelFin non ha mai sentito né il CIC né l'ODIC in merito a INSIEME (cfr. verbale del GLI del 13 set. 2013, pagg. 46 e 57).
1818 Non hanno invece avuto luogo le visite informative decise dalla DelFin per il 2006 e il 2009. V. al riguardo n. 7.2.1.1 e 7.2.1.2.
1819 In quanto parte integrante del messaggio sul preventivo del 2006, la consultazione del credito d'impegno del 2005 era di competenza del CdF.

Dall'altro, la DelFin ha richiesto anche vari rapporti scritti[1820]:

- dal 2002 al 2004 quelli dell'AFC e della SG DFF relativi ai problemi informatici dell'Amministrazione delle contribuzioni;
- dal 2011 i rapporti trimestrali su INSIEME[1821];
- nell'autunno del 2011 un rapporto intermedio sull'intero progetto (pietre miliari e pianificazione delle spese)[1822] e
- un anno dopo il rapporto di analisi dell'AFC sullo stato di INSIEME.

Necessità d'intervento e attività della DelFin

Già prima del 2005 la DelFin aveva ottenuto informazioni esaustive dal CDF e dall'AFC riguardo alle difficoltà informatiche di quest'ultima. Tuttavia, secondo l'opinione di vari ex presidenti della DelFin, il fattore iniziale che ha portato la DelFin a interessarsi a INSIEME è stata la critica del CDF in virtù della prima verifica di progetto del 2005[1823].

Poiché, nonostante le lacune riscontrate, il CDF non riteneva necessario l'intervento dell'alta vigilanza[1824], pur continuando ad accompagnare da vicino il progetto INSIEME la DelFin ha deciso di rinunciare a prendere provvedimenti[1825]. Benché negli anni successivi abbia ravvisato più volte che le sue raccomandazioni (anche quelle degli anni precedenti) non erano state attuate[1826], il CDF non ha ritenuto necessario l'intervento da parte dell'alta vigilanza parlamentare[1827] – cosa che in effetti non è avvenuta[1828].

1820 Non è invece stata attuata la decisione della DelFin del 29–30 ago. 2005 di richiedere entro la fine del 2006 un rapporto sull'attuazione di INSIEME (estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago 2005, Amministrazione federale delle contribuzioni – progetti interni INSIEME, INISCH e FITIN, pag. 4); il rapporto non è mai stato chiesto.

1821 Tali rapporti sono stati inviati dal DFF alla DelFin in espletamento dell'incarico preso nei confronti di quest'ultima di informare regolarmente sul progetto.

1822 Ottenuto dalla DelFin dietro espressa richiesta di quest'ultima.

1823 In particolare il presidente della DelFin in carica nel 2004 ha dichiarato al riguardo: «La prima critica del CDF riguardo a INSIEME è giunta alla DelFin soltanto nel 2005. Tale critica ha indotto tra l'altro a presentare il credito d'impegno. Prima di allora INSIEME era la luce in fondo al tunnel. […] Non avendo ricevuto fino ad allora alcuna critica sul nuovo sistema, la DelFin non se ne era occupata» (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 38, v. anche pag. 47).

1824 Estratto del verbale della DelFin del 27–28 giu. 2005, pag. 2.

1825 Non è mai stato dato seguito alla decisione di richiedere al DFF un rapporto sull'attuazione di INSIEME e nemmeno ha più avuto luogo la visita informativa prevista nel rapporto annuale 2005 (cfr. rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF, n. 5.6.3: Amministrazione federale delle contribuzioni [AFC]; progetti informatici [FF **2006** 3749, in particolare pagg. 3790–3791]).

1826 V. n. 7.2.1.2.

1827 Estratto del verbale della DelFin del 24–25 gen. 2006, pag. 9; estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2006, pag. 3; estratto del verbale della DelFin del 2–3 lug. 2007, pag. 2 seg.

1828 Vi è stato un intervento unicamente in relazione alla raccomandazione del CDF, respinta dall'AFC, in merito alla prevenzione delle catastrofi nell'Amministrazione federale. V. al riguardo n. 7.2.1.1.

Il rapporto di verifica estremamente critico del CDF sul progetto globale INSIEME del 18 dicembre 2008 non ha cambiato la situazione. Il CDF non aveva ritenuto necessario l'intervento della DelFin in quanto l'AFC si era detta d'accordo su tutte le sue raccomandazioni e aveva promesso di attuarle. La possibilità di porre domande critiche e di richiedere la relativa documentazione si sarebbe presentata in relazione a un eventuale credito aggiuntivo e credito supplementare[1829].

Soltanto nel 2010, in particolare in relazione alla domanda di credito supplementare con anticipazione, la DelFin ha riconosciuto la necessità di un intervento per l'alta vigilanza e ha reagito[1830]. Dapprima si è trattato di un approccio ai problemi e in seguito della ricerca diretta di soluzioni con il direttore dell'ufficio e con il Dipartimento[1831].

La DelFin ha nuovamente deciso di accompagnare i lavori successivi più da vicino, richiedendo la relativa documentazione al DFF e al CDF e pianificando una visita presso l'AFC nel 2011[1832]. I successivi rapporti trimestrali relativi al progetto non sono stati tuttavia quasi mai utilizzati, poiché evidentemente ritenuti troppo tecnici[1833]. Questa valutazione non ha tuttavia indotto la DelFin a chiedere un adeguamento nelle modalità di informazione, nonostante il capo del DFF (2004–2010) avesse prospettato la possibilità che l'AFC completasse i propri rapporti in caso di bisogno[1834] e sebbene anche nell'ambito della decisione iniziale della DelFin fosse stato sollecitato da più parti, dopo il ricevimento dei rapporti trimestrali redatti per un altro scopo, di stabilire le future modalità di redazione dei rapporti a quest'ultima, badando a un'informazione conforme al livello gerarchico[1835]. Anche il CDF non è mai stato incaricato di verificare la rendicontazione[1836].

1829 V. estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pagg. 2 e 4.

1830 Il CDF invece anche nel 2010 continuava a non ritenere necessario l'intervento della DelFin (cfr. in particolare l'informazione a carattere neutrale su INSIEME nel Rapporto 2010 del CDF del mar. 2011, pag. 29, e l'indicazione generica secondo cui, in virtù delle raccomandazioni impartite, non si intravedeva alcuna necessità di intervento da parte del Parlamento, pag. 39).

1831 Per lo meno i presidenti della DelFin del 2003 e del 2007 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 50) e del 2011 (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 27) intendono ciò come una necessità d'intervento.

1832 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010 (AFC: operazione di credito, INSIEME), pagg. 3 e 7.

1833 Il presidente della DelFin del 2010 e del 2014 ne ha fatta espressa menzione nella sua audizione da parte del GLI del 26 mar. 2014, pag. 10). Cfr. anche il verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 51 (presidente DelFin 2013). Il presidente della DelFin del 2011 (anno in cui i rapporti sono giunti per la prima volta alla DelFin e di cui è stato preso atto in varie sedute), non ricordandosi di tali rapporti, ha dichiarato che: «Non sarebbe probabilmente stato nemmeno giusto se avessimo ricevuto questi rapporti trimestrali» (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 29).

1834 Lettera del 21 ott. 2010 del capo del DFF (2004–2010) alla DelFin.

1835 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010 (AFC: operazione di credito, INSIEME), pag. 6 seg.

1836 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 38 (direttore sostituto CDF 2000–2013).

Fino all'inizio del 2012 i rapporti trimestrali non sono quindi stati considerati dalla DelFin per il suo processo decisionale, il che è difficilmente comprensibile per le Commissioni di alta vigilanza[1837] considerate le circostanze[1838].

A metà 2011, dopo la visita informativa effettuata dalla sua sottodelegazione presso l'AFC, la DelFin ha riconosciuto che c'erano effettivamente notevoli problemi[1839]. Su suggerimento del direttore del CDF (1998–2013)[1840], il DFF è stato invitato a riferire sullo stato delle cose[1841] e successivamente sentito al riguardo. Le persone sentite hanno dichiarato che il progetto si trovava sulla buona strada, senza però potere rispondere alle domande sulle spese complessive.

Poiché finora il CDF non ha svolto alcun controllo successivo delle proprie raccomandazioni del 2008[1842], ma essendocene uno in fase di svolgimento, il direttore del CDF (1998–2013) ha proposto di rinunciare a un intervento massiccio da parte della DelFin e di aspettare finché non fosse disponibile il rapporto del CDF del 2012[1843]. La DelFin ha seguito il consiglio e all'inizio del 2012 ha condiviso la valutazione di INSIEME da parte del CDF. A quel momento, entrambi consideravano critica la situazione.

La DelFin ha inoltre riconosciuto una differenza degna di menzione tra quanto rilevato dal CDF e i rapporti sul progetto[1844]. In seguito la DelFin, in quasi tutte le sedute successive si è occupata del progetto globale, con le stime sulla sua realizzabilità che variavano di volta in volta. Nel settembre 2012 il capo del DFF ha infine preso la decisione di abbandono.

Orientamento ai criteri di alta vigilanza

Sono pochi gli indizi che dimostrano che nel suo accompagnamento di INSIEME e nei suoi accertamenti la DelFin si sia orientata specificamente sui criteri dell'alta vigilanza parlamentare. Al centro del suo operato c'erano piuttosto considerazioni inerenti alla spesa e l'assicurazione degli introiti della Confederazione.

In relazione agli obiettivi di INSIEME stesso, la DelFin si è più volte chiesta su che cosa si basasse la stima dell'AFC riguardo ai maggiori introiti fiscali. Le risposte

1837 V. n. 7.2.2.3.
1838 A posteriori, anche alcuni ex presidenti della DelFin sentiti hanno giudicato incauta la gestione delle informazioni relative al progetto. Al riguardo, il presidente della DelFin nel 2010 e nel 2014 durante l'audizione da parte del GLI ha dichiarato: «Guardando indietro avremmo forse potuto agire con più autorità e pretendere rapporti trimestrali o semestrali su misura per noi» (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 10). Dal 2014 infatti la DelFin, in merito al progetto successivo FISCAL-IT, pretende dal dipartimento competente una valutazione inerente all'informazione e una conferma da parte del Consiglio federale (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 24 [presidente DelFin 2010 e 2014] e pagg. 51 e 55 [presidente DelFin 2013]). Riguardo al fatto che sarebbe probabilmente valsa la pena esaminare più attentamente i rapporti trimestrali, v. i n. 3.3.2.3 e 3.3.2.4.
1839 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 49 (presidente DelFin 2013).
1840 Estratto del verbale della DelFin del 23–24 giu. 2011, pag. 3.
1841 Lettera del 14 lug. 2011 della DelFin al capo del DFF (dal 2010).
1842 V. al riguardo il n. 6.4.5.
1843 Estratto del verbale della DelFin del 28–29 nov. 2011, pag. 5.
1844 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 feb. 2012, pagg. 2 seg. e 7.

dell'AFC le sono parse poco convincenti[1845]. A inizio 2012, anche il CDF ha messo in dubbio la realizzabilità del progetto, senza avere verificato la stima di cui sopra[1846]. Al centro delle finalità del progetto non c'era tanto l'economicità della nuova soluzione informatica da realizzare attraverso INSIEME, quanto piuttosto la sostituzione dei vecchi sistemi informatici[1847].

7.2.2.2 Autoconsapevolezza della DelFin

Possibilità di verifica della plausibilità delle informazioni ottenute

A parte quelle inerenti alle spese complessive, senza dubbio la DelFin ha ottenuto tutte le informazioni richieste. In un'ottica attuale, sembra che tali informazioni abbiano però avuto un impatto assai differente sulla formazione dell'opinione e del processo decisionale della DelFin, a seconda della fonte delle informazioni e della capacità di valutazione della DelFin.

Ma quest'ultima non avrebbe dovuto fare affidamento soltanto sul fatto di essere informata in maniera completa e rispondente al vero, anche se tutte le persone al servizio della Confederazione erano tenute a farlo (art. 156 cpv. 1 LParl). Piuttosto, avrebbe avuto a disposizione varie possibilità per verificare, se necessario, le informazioni ricevute. Oltre a porre domande supplementari critiche[1848], la DelFin avrebbe potuto incaricare il CDF (nell'ambito della sua indipendenza, cfr. art. 1 cpv. 2 LCF), un perito esterno e ovviamente anche la propria segreteria di verificare la plausibilità delle informazioni ottenute[1849]. Non ha tuttavia colto tale opportunità.

Rapporto con il CDF

Nel corso delle audizioni da parte del GLI gli ex presidenti della DelFin hanno chiarito che per valutare la questione se quest'ultima dovesse attivarsi ritenevano decisivo se il direttore del CDF (1998–2013) reputava necessario un simile intervento[1850]. Pur considerando compito della DelFin verificare l'attività del Consiglio federale in materia finanziaria, essa non era però in grado di attivarsi autonomamen-

1845 Estratto del verbale della DelFin del 24–25 giu. 2010 (AFC: Credito aggiuntivo per il finanziamento del progetto informatico INSIEME, pag. 3; estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010 (AFC: Operazione di credito, INSIEME), estratto del verbale della DelFin del 28–29 nov. 2011, pag. 3. Rapporto annuale 2010 della DelFin alle CdF, n. 2.2.3: Amministrazione federale delle contribuzioni, progetto INSIEME (FF **2011** 3499, in particolare pag. 3519).

1846 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 mar. 2012, pag. 4.

1847 Altrettanto esplicito il DFF riguardo al perché non ha mai verificato in dettaglio le supposte entrate supplementari (rapporto del DFF al GLI del 6 gen. 2014, pag. 6).

1848 Nella seduta del 19 set. 2012 la presidente della DelFin del 2013 riferiva che vi era «una certa preoccupazione» circa la concessione del credito supplementare, ma che non era giunta conferma da nessuna parte sulle problematiche sollevate: tutto sembrava svolgersi correttamente. La fondatezza delle risposte ricevute era difficile da valutare (estratto dal verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 12). Cfr. verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 50 (presidente DelFin 2013).

1849 V. n. 7.1.3.

1850 V. in particolare il verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 57 (presidente DelFin 2003 e 2007). V. anche il verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 10 (presidente DelFin 2010 e 2014). In qualità di ex membro della DelFin anche il capo del CDF (2004–2010) ha condiviso tale valutazione (verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 38). 2013, S. 38).

te[1851]: a tal fine «la DelFin necessiterebbe di un apparato completamente diverso»[1852]. «Non sarebbe serio pensare che i sei membri della DelFin possano riconoscere i punti critici di un progetto semplicemente chiacchierando con il capo dell'ufficio coinvolto o con singoli collaboratori. Proprio nei progetti informatici una valutazione ragionevole dei processi […] era possibile soltanto con l'aiuto del CDF»[1853]. Il presidente della DelFin del 2003 e del 2007 era addirittura dell'opinione che: «La verifica delle questioni sostanziali […] non è mai stata compito nostro, ma dell'ufficio competente o, eventualmente, degli specialisti informatici del CDF»[1854]. Secondo l'ex presidente ciò non costituiva un problema in quanto in fin dei conti il CDF era lo strumento della DelFin[1855].

In tal senso, l'ex presidente della DelFin riteneva anche logico che il CDF suggerisse alla DelFin una selezione dei propri rapporti per poter trattare la questione in maniera approfondita[1856] e che, secondo la prassi della DelFin, il direttore del CDF (1998–2013) partecipasse a tutte le sedute di quest'ultima inerenti al progetto INSIEME[1857]. Anche perché in fondo l'alta vigilanza è tenuta ad attivarsi soltanto se attraverso i propri mezzi normali[1858] o mediante informazioni esterne, è stata richiamata la sua attenzione su un determinato «sospetto iniziale»[1859].

Rapporto con il DFF

Secondo vari rappresentanti della DelFin sentiti dal GLI, anche nei confronti del DFF quale unità amministrativa su cui vigilare, esisteva un rapporto particolarmente stretto in virtù del suo compito in relazione alla gestione finanziaria[1860]. La DelFin si considerava «partner del capo del Dipartimento delle finanze e del direttore dell'AFC in materia di vigilanza sulle finanze della Confederazione. Avevamo gli stessi obiettivi. È compito del capo del Dipartimento delle finanze assicurarsi che sul piano finanziario tutto si svolga nell'ambito della regolarità»[1861]. Quindi, stando al presidente della DelFin del 2004, «Il ministro delle finanze competente era presente a quasi tutte le sedute della DelFin […]» ed era anche consuetudine «che il presidente della DelFin svolgesse una lunga riunione preparatoria con il capo del DFF sull'ordine del giorno della seduta»[1862]. «La DelFin riteneva quindi importante

1851 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 34 (presidente DelFin 2004). V. anche il verbale del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 26 segg. e 31 (presidente DelFin 2011).
1852 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 69 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1853 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 53 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1854 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 54 (presidente DelFin 2003 e 2007). V. anche verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 25 (presidente DelFin 2011).
1855 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 28 (presidente DelFin 2011). Così anche il capo del DFF (2004–2010) (verbale del GLI dell'8 nov. 2013, pag. 44).
1856 Peraltro il CDF aveva suggerito di approfondire tutti i rapporti su INSIEME, in quanto date le premesse sulla questione informatica dell'AFC intendeva tenere al corrente la DelFin fin dal mar. 2002 (v. estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2006, pag. 3). V. anche verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 39 (presidente DelFin 2004).
1857 V. al riguardo il n. 6.6.8.
1858 «Le informazioni interne giungevano sempre tramite il CDF» (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 35 [presidente DelFin 2004]).
1859 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 69 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1860 Così si è espresso in particolare il presidente della DelFin del 2003 e 2007 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 51 e 58). Cfr. anche verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 55 (presidente DelFin 2013).
1861 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 44 (presidente DelFin 2004). Anche in: verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 62 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1862 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 38. Cfr. anche il verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 53 (presidente DelFin 2003 e 2007).

informare il vertice del DFF sulle proprie discussioni e sui propri interventi»[1863]. In quest'ottica, appariva naturale[1864] che i capi del DFF[1865] ricevessero tutti i verbali integrali della DelFin[1866], anche senza che per questo vi fosse connesso un mandato specifico[1867].

Anche i capi del DFF consideravano la DelFin un partner di rilievo[1868] e un grande sostegno la possibilità di discutere con essa le varie problematiche[1869]. L'immagine di «sparring partner» e di «cassa di risonanza»[1870] utilizzata dal segretario generale del DFF (dal 2010) per definire il ruolo assunto dalla DelFin è stata per contro ampiamente respinta dai rappresentanti della DelFin[1871].

Diversi ex presidenti della DelFin erano peraltro, più o meno[1872], consapevoli delle possibilità che avrebbero avuto di dare maggiore risalto alle informazioni in loro possesso[1873]. Tuttavia, l'atteggiamento prevalente era «cercare di correggere per quanto possibile le anomalie lavorando insieme all'Amministrazione»[1874]. Sono sì state sollevate critiche, ma senza cercare uno scontro o addirittura esprimendosi pubblicamente; ciò nella speranza di ottenere maggiori risultati mediante il dia-

1863 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 62 (presidente DelFin 2003 e 2007).

1864 Dichiarazione esplicita del presidente della DelFin nel 2004 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 44). Cfr. anche verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 14 seg. (presidente DelFin 2010 e 2014).

1865 I capi del DFF rendevano accessibili i verbali al proprio stato maggiore secondo esigenza (v. verbali del GLI del 9 ott. 2013, pag. 56 [segretario generale DFF dal 2010]; del 28 ott. 2013, pag. 28 [capo del DFF 1996–2003] e dell'8 nov. 2013 [capo DFF 2004–2010]).

1866 N. 8 lett. b Direttive del 19 nov. 2004 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali concernenti il trattamento dei suoi verbali e dei documenti; Art. 22 cpv. 3 Regolamento dell'8 nov. 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RU **1986** 116), abrogato il 1° gen. 2012 (RU **2011** 5859, in particolare pag. 5861). Con il senno di poi peraltro vari presidenti della DelFin hanno ammesso che non si trattava di una soluzione adeguata. «Si sarebbe dovuta effettuare per lo meno una determinata cernita […]» (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 63 [presidente DelFin 2003 e 2007]). Uno degli insegnamenti che la DelFin ha tratto dall'abbandono del progetto INSIEME è che una simile politica d'informazione non esiste più (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 54 seg. [presidente DelFin 2013]).

1867 Non esisteva quindi nemmeno una veduta univoca se l'inoltro dei verbali fo legato anche al conferimento di un mandato né per quale scopo i capi del DFF avrebbero dovuto utilizzare le informazioni ricevute. Cfr. ad es. i verbali del GLI del 9 ott. 2013, pag. 33 (capo DFF dal 2010); del 28 ott. 2013, pag. 28 (capo DFF 1996–2003); del 14 mar. 2014, pag. 45 (presidente DelFin 2004) e del 26 mar. 2014, pag. 14 (presidente DelFin 2010 e 2014).

1868 Verbali del GLI del 28 ott. 2013, pag. 21 (capo DFF 1996–2003), e dell'8 nov. 2013, pag. 45 (capo DFF 2004–2010).

1869 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 33 (capo DFF dal 2010). Perfino il direttore dell'AFC ha definito incoraggiante e costruttivo il modo ion cui la DelFin si occupava di INSIEME (verbale del GLI del 10 giu. 2013, pag. 65).

1870 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 56.

1871 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 18 (presidente DelFin 2003 e 2007); verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 18 seg. (presidente DelFin 2010 e 2014) e pag. 35 (presidente DelFin 2011). Il presidente della DelFin del 2004 si è invece epresso positivamente su questo ruolo (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 47).

1872 Né il presidente della DelFin del 2011 né la presidente della DelFin del 2013 hanno dichiarato di aver preso provvedimenti per informare l'opinione pubblica (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 26 e 48).

1873 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 35 (presidente DelFin 2004) e pag. 51 (presidente DelFin 2003 e 2007); verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 7 (presidente DelFin 2010 e 2014).

1874 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 62 (presidente DelFin 2003 e 2007).

logo[1875], in modo che alla fine delle discussioni si potesse raggiungere un punto di intesa sulla strada da seguire[1876].

In conseguenza di ciò, dopo il 2006[1877] la DelFin si è ripresentato all'opinione pubblica per la prima volta soltanto nel suo rapporto annuale del 2010 riguardante INSIEME. Il tono della comunicazione è rimasto tuttavia neutrale[1878] e nel comunicato stampa di presentazione del rapporto non vi era alcuna menzione di INSIEME[1879]. Anche quando a metà 2011 ha riconosciuto la necessità di prendere misure urgenti, la DelFin non ne ha informato l'opinione pubblica. Soltanto con la pubblicazione del rapporto annuale 2011 e con il relativo comunicato stampa del 20 aprile 2012 la DelFin ha assunto pubblicamente una chiara posizione critica nei confronti dell'intero progetto INSIEME[1880].

Nell'ambito della discussione dei preventivi in seno alle CdF, durante l'intero svolgimento di INSIEME la DelFin non ha mai sollevato domande, né ha mai formulato raccomandazioni.

Effettiva verifica della plausibilità delle informazioni ottenute

Sulla base delle sue strette relazioni con il CDF e con il DFF, la DelFin non ha ritenuto necessario conferire mandati a terzi «o, in compenso, affidare compiti particolari a qualcuno all'interno della segreteria»[1881]. Per tutta la durata di INSIEME ha piuttosto confidato nel fatto che le rassicurazioni ricevute dall'Amministrazione corrispondessero al vero[1882] o che altrimenti il CDF sarebbe intervenuto[1883].

1875 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 51, 61 e 65 (presidente DelFin 2003 e 2007). Cfr. anche il verbale del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 7 e 10 (presidente DelFin 2010 e 2014).

1876 Verbale del GLI del 9 ott. 2013, pag. 56 (segretario generale DFF dal 2010).

1877 Rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF, n. 5.6.3: Amministrazione federale delle contribuzioni; problemi informatici (FF **2006** 3749, in particolare pagg. 3790–3791).

1878 Rapporto annuale 2010 della DelFin alle CdF, n. 2.2.3: Amministrazione federale delle contribuzioni, progetto INSIEME (FF **2011** 3499, in particolare pag. 3519).

1879 Comunicato stampa della DelFin dell'8 apr. 2011, «La Delegazione delle finanze delle Camere federali pubblica il rapporto di attività 2010» (consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > Stampa e servizi vari > Comunicati stampa [stato: 5 ago. 2014]).

1880 Rapporto annuale 2011 della DelFin alle CdF, n. 3.6.1: Amministrazione federale delle contribuzioni: progetto informatico INSIEME, visita informativa presso l'AFC (FF **2012** 6251, in particolare pagg. 6293–4); comunicato stampa della DelFin del 20 apr. 2012, «La Delegazione delle finanze delle Camere federali pubblica il rapporto d'attività 2011» (consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch/i/ > Stampa e servizi vari > Comunicati stampa [stato: 5 ago. 2014]).

1881 È quanto ha dichiarato il presidente della DelFin nel 2003 e 2007 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 53), che ha aggiunto: «Non sono state effettuate verifiche approfondite da parte di specialisti del CDF.» Cfr. anche il verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 48 (presidente DelFin 2004).

1882 Estratto del verbale della DelFin del 6–7 nov. 2012, pag. 8.

1883 Verbale del GLI del 14 mar. 2014 pag. 53 (presidente DelFin 2003 e 2007): «Ci siamo basati sul CDF e ci siamo affidati alle informazioni del Dipartimento e dell'Ufficio.» E analogamente a pag. 55: «Nell'ambito dei controlli sulle pendenze sapevamo che […] il CDF ci avrebbe indicato risposte probabilmente inadeguate. Era chiaro che i tre consiglieri agli Stati e i tre consiglieri nazionali […] non avevano una visione d'insieme di ciò che era stato deciso sei o nove mesi prima.» Anche la presidente della DelFin del 2013 si è espressa in modo simile (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 51). Secondo le Commissioni di alta vigilanza, con ogni probabilità nemmeno l'inoltro alla DelFin dell'e-mail anonima del 12 ott. 2009 avrebbe mutato tale valutazione.

La DelFin si è quindi fatta tranquillizzare a lungo dal DFF (incl. AFC) quanto alla situazione di INSIEME[1884]. Proprio il capo (2004–2010) e la segretaria generale (2007–2010) del DFF hanno trasmesso alla DelFin «la sensazione di avere la situazione in pugno» nonostante vi fosse la segnalazione di problemi[1885]. A posteriori, gli ex presidenti della DelFin non erano tuttavia più sicuri di «avere ricevuto tutte le informazioni utili a una valutazione del caso». È stata perfino sollevata la questione se le informazioni ricevute non corrispondessero in parte alla realtà dei fatti[1886].

7.2.2.3 Ruolo e funzioni del CDF

Interpretazione sbagliata del ruolo del CDF

Le Commissioni di alta vigilanza riconoscono che al CDF deve spettare un ruolo di spicco riguardo all'adempimento della funzione di alta vigilanza da parte della DelFin. Infatti, questo ruolo del CDF è previsto nella legge sul Controllo delle finanze[1887] e prevede anche che esso coadiuvi la DelFin consigliandola in merito all'adempimento dei suoi compiti. Secondo le CdF e le CdG, il CDF è tenuto altresì a esprimere le proprie valutazioni, come peraltro ha fatto in relazione a INSIEME.

Il CDF è però un organo specializzato indipendente che decide in autonomia cosa sottoporre a verifica e con quale frequenza[1888]. La sua attenzione è quindi incentrata sugli aspetti tecnico-finanziari. A tale riguardo le Commissioni di alta vigilanza riconoscono a tutti gli effetti che il CDF, accompagnato dalla DelFin e dal DFF, ha superato positivamente un «peer review» della Corte federale dei conti tedesca[1889], peraltro limitato ai compiti del CDF in qualità di organo di controllo finanziario.

La DelFin non persegue le stesse finalità del CDF[1890]. Il CDF non è parte integrante dell'alta vigilanza parlamentare[1891] – lavora infatti anche per il Consiglio

1884 Sintomatica la relazione di un membro della DelFin nella CdF-N 2011, secondo cui ora avrebbero colpito il direttore dell'AFC (2000–2012) «non soltanto nel suo onore ma anche nella sua dignità» (verbale della CdF-N del 7–8 apr. 2011, pag. 64). Cfr. al riguardo anche i n. 4.3.4 e 4.4.

1885 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 50 e 56 (presidente DelFin 2013). Il capo del DFF (2004–2010) aveva tuttavia comunicato alla DelFin di ritenere nettamente che la responsabilità incombeva all'AFC e che quindi non si sarebbe occupato oltre del progetto (estratto del verbale della DelFin del 19–20 mag. 2009, pag. 3 [la dichiarazione è stata fatta in occasione di una riunione preparatoria alla seduta della DelFin]). Nell'ambito delle loro audizioni da parte del GLI il presidente della DelFin del 2010 e 2014 e la presidente del 2013 non si sono mostrati chiaramente (più) d'accordo (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 16 e 56).

1886 Così si è espresso il presidente della DelFin del 2010 e 2014 (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 9 [incl. punto citato]). In occasione del rapporto sulla visita informativa del 2012, un membro della CdF-N ha chiesto se l'alta vigilanza «non fosse stata presa in giro» (estratto del verbale del CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 4).

1887 Cfr. in particolare l'art. 1 cpv. 1 lett. a LCF (RS **614.0**). Cfr. anche il Messaggio concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF) del 22 giu. 1998 (FF **1998** IV 3691, in particolare pagg. 3695–6).

1888 Cfr. al riguardo il n. 6.2.1.

1889 Comunicato stampa della DelFin del 13 lug. 2005: «Buoni risultati di una verifica condotta sul Controllo federale delle finanze». Cfr. al riguardo anche le dichiarazioni di vari ex presidenti della DelFin (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 39 e 41 [presidente DelFin 2004], e pag. 59 seg. [presidente DelFin 2003 e 2007]).

1890 Il presidente della DelFin del 2004 riteneva tuttavia esplicitamente che le DelFin e il CDF avessero le stesse finalità (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 44).

1891 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 57 (presidente DelFin 2003 e 2007).

federale[1892] – e non è legittimato a giudicare la necessità di interventi politici, né è questo il suo compito. La DelFin è unica responsabile dell'adempimento di tale compito. In fin dei conti, una commistione dei ruoli pregiudica l'autonomia del CDF e della DelFin[1893].

Per tale motivo, secondo le Commissioni di alta vigilanza è necessario prevedere una distinzione più netta di queste due funzioni. Le CdF e le CdG non ritengono ad esempio né utile né necessario[1894] che tra il CDF e i capidipartimento si svolgano contatti principalmente in occasione delle sedute della DelFin[1895].

In base alla suddivisione dei ruoli qui descritta, non può neppure esserci una selezione «tacita» nella messa a disposizione delle informazioni da parte del CDF, dunque una selezione fondata su criteri non chiaramente concordati, né sulle proposte del CDF in merito a quali rapporti andrebbero trattati nella DelFin, né in altro modo. La DelFin decide da sola e in autonomia sull'esercizio dei propri diritti d'informazione (art. 153 cpv. 6 LParl).

D'altronde, il riassunto relativo al rapporto di verifica del 18 maggio 2005, che il CDF era tenuto a redigere e inoltrare alla DelFin ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LCF – e che sarebbe servito come base per il contributo all'ordine del giorno da parte della SPFA, forniva ad esempio unicamente indicazioni selettive sui problemi. Le informazioni inerenti ai lacunosi controlli delle spese scoperti, ai sorpassi di costi e alle inosservanze dei termini nonché al mancato rispetto delle disposizioni in materia di acquisti pubblici erano contenute unicamente nel rapporto integrale del CDF[1896]. All'epoca nella DelFin non si è svolta nemmeno una discussione su tali problemi[1897]. Anche nel riassunto relativo alla verifica di progetto del 2008 non sono stati menzionati problemi in materia di acquisti pubblici, sebbene fossero stati ravvisati dal CDF[1898]. Di conseguenza, non si sono riflessi nemmeno in seno alla DelFin[1899].

Manca inoltre chiarezza sui criteri adottati dal CDF per fornire le sue valutazioni alla DelFin[1900]. Le CdF e le CdG ritengono perciò essenziale rivedere le valutazioni del CDF – sul piano della plausibilità ma anche dell'opportunità politica – sull'adempimento del compito da parte della DelFin, anche in considerazione della già menzionata rilevanza del ruolo del CDF.

1892 Art. 1 cpv. 1 lett. b LCF (RS **614.0**). V. al riguardo il n. 6.6.1.
1893 In merito al CDF v. al riguardo anche il n. 6.6.8.
1894 Il presidente della DelFin del 2004 riteneva al contrario «un vantaggio quando il direttore del CDF si presenta davanti al Consiglio federale con il sostegno della DelFin» (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 46). V. anche il verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 67 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1895 Secondo le informazioni dell'attuale direttore del CDF è peraltro questo il caso (verbale del GLI del 27 feb. 2013, pag. 14). Probabilmente questi colloqui servivano anche a evitare la procedura prevista dall'art. 15 cpv. 3 LCF (RS **614.0**). Riguardo a ciò e alla raccomandazione a ricercare in futuro maggiormente anche in modo autonomo il contatto con i dipartimenti, v. il n. 6.6.1.
1896 Estratto del verbale della DelFin del 27–28 giu. 2005, pag. 1 seg.
1897 Estratti dei verbali della DelFin del 27–28 giu. 2005 e del 29–30 ago. 2005.
1898 V. al riguardo il n. 6.4.1 e 6.6.8.
1899 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009.
1900 V. al riguardo il n. 6.6.8.

L'indipendenza della DelFin richiede un simile chiarimento. Non si tratta soltanto di una dimostrazione di sfiducia nei confronti del CDF. Le CdF e le CdG hanno infatti dovuto constatare come, in tutta evidenza, le informazioni che il direttore del CDF (1998–2013) comunicava a voce in occasione delle sedute della DelFin, da un lato non corrispondevano sempre allo stato attuale delle cose e, dall'altro, non si basavano su informazioni realmente disponibili. Nella seduta della DelFin del 2–3 luglio 2007, ad esempio, il direttore ha dichiarato che il progetto INSIEME era sulla buona strada e che quindi non era necessario alcun intervento da parte della DelFin[1901], mentre i risultati dell'audit della società Capgemini del 22 marzo 2007, ben noti al CDF (ma non al suo direttore), dimostravano chiaramente la presenza di enormi problemi[1902].

Allo stesso modo, secondo quanto riferito dal direttore del CDF (1998–2013) in occasione della seduta della DelFin del 14–15 aprile 2009, le raccomandazioni del CDF scaturite dalla verifica di progetto del 2008 erano state accolte positivamente dall'AFC e la loro attuazione era già in corso, cosicché non si rendevano necessari provvedimenti dal parte dell'alta vigilanza parlamentare[1903]. In realtà il CDF non aveva fino ad allora ancora effettuato verifiche sulle sue raccomandazioni e, pertanto, non disponeva di informazioni aggiornate sullo stato della loro attuazione.

In relazione alla decisione del Consiglio federale di organizzare un programma di monitoraggio per l'attuazione di INSIEME[1904], il direttore del CDF (1998–2013) ha affermato che il CDF supponeva che l'IF AFC avesse già in programma verifiche sulla qualità del reporting e del controlling[1905]. Questa supposizione non poteva tuttavia fondarsi sulle informazioni in suo possesso e per finire è risultata errata[1906].

Alla luce di quanto precede le Commissioni di alta vigilanza ritengono che in futuro la DelFin non si debba basare unicamente sulle fonti del CDF[1907] e che debba decidere in piena autonomia se nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare vi sia la necessità di intervenire o meno[1908].

1901 Estratto del verbale della DelFin del 2–3 lug. 2007, pag. 2 seg.
1902 V. al riguardo il n. 6.3.5.
1903 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 2 e segg.
1904 V. al riguardo il n. 5.3.1.3.
1905 Estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010 (AFC: operazione di credito, INSIEME), pag. 6.
1906 L'ulteriore svolgimento di questa vicenda non è stato ottimal: gli accertamenti svolti in seguito non sono riusciti a chiarire la questione di eventuali verifiche condotte fino ad allora dall'IF AFC (cfr. lettera dell'11 ott. 2010 della DelFin al DFF, lettera del 21 ott. 2010 del capo del DFF 2004–2010 alla DelFin, e-mail del 10 nov. 2010 dell'AFC alla SPFA, con riferimento al regolamento interno dell'8 ott. 2002 dell'IF AFC, art. 10). Dal contributo all'ordine del giorno da parte della SPFA per la seduta della DelFin del 25 nov. 2010 si ricava tuttavia l'impressione che questi controlli avessero effettivamente luogo (estratto del verbale della DelFin del 25–26 nov. 2010, pag. 1). V. al riguardo il n. 6.4.3.
1907 Così il presidente della DelFin del 2011, che a titolo integrativo dichiara addirittura: «Come detto, avevamo i rapporti del CDF, che erano il nostro strumento. Non so quello che è successo a livello amministrativo interno» (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 28 seg.).
1908 Il fatto che le raccomandazioni ad agire del CDF alla DelFin non sono state praticamente verificate emerge dal verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 12 seg. (presidente DelFin 2010 e 2014).

Conoscenze lacunose sul funzionamento del CDF

L'ispezione delle CdF e delle CdG ha dimostrato che la DelFin si appoggiava fortemente sul CDF, nonostante non le fosse chiaro fino in fondo come esso svolgesse le proprie mansioni[1909].

Il CDF non conduceva ad esempio verifiche sistematiche sugli esiti delle raccomandazioni emesse, né a intervalli regolari né all'immediato scadere dei previsti termini di attuazione[1910]. Tuttavia, molti ex presidenti della DelFin partivano dal presupposto che invece così fosse[1911] oppure che, nel caso di INSIEME, così dovesse essere[1912]. In effetti, nel caso di INSIEME soltanto gran parte delle raccomandazioni prioritarie è stata controllata nell'ambito delle verifiche successive condotte tra il 2006 e il 2011[1913].

La verifica successiva a quella principale del 2011, tuttavia, è stata condotta soltanto tre anni dopo la stesura del rapporto di verifica, e due anni e mezzo dopo la scadenza degli ultimi termini di attuazione[1914]. In quest'ultimo intervallo di tempo il CDF non aveva ricevuto alcuna informazione sullo stato di attuazione delle sue raccomandazioni e non sapeva che gran parte di esse non erano state attuate[1915]. Ciò malgrado, il direttore del CDF (1998–2013) continuava a informare la DelFin sul loro stato di attuazione[1916]. Nella stragrande maggioranza dei casi la DelFin partiva dal presupposto di poter contare sulle informazioni del CDF per avere un quadro generale sugli esiti concreti delle raccomandazioni[1917].

Già solamente in virtù di questa prassi dei controlli di verifica il CDF non era in grado di assolvere in maniera adeguata all'obbligo previsto nell'articolo 14 capoverso 3 LCF, tra cui orientare, nel suo rapporto annuale, la DelFin sulle raccomandazioni pendenti[1918]. Non si sa in quale misura la DelFin fosse consapevole di ciò: il fatto che vi fosse un obbligo di informazione da parte del CDF non era noto né al presidente della DelFin del 2010 e del 2014 né alla presidente del 2013[1919], mentre i

1909 Nella sua audizione da parte del GLI il presidente della DelFin del 2010 e 2014 ha dichiarato che: «Non ci preoccupavamo mai di come il CDF svolgesse il proprio lavoro» (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 13).

1910 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 23 (direttore CDF 1998–2013).

1911 Verbali del GLI del 14 ott. 2013, pag. 55 (presidente DelFin 2012); del 14 mar. 2013, pag. 41 (presidente DelFin 2004, giunto a questa conclusione sulla base dell'esito positivo della verifica da parte della Corte federale dei conti) e pag. 59 (presidente DelFin 2003 e 2007); del 26 mar. 2014, pag. 12 (presidente DelFin 2010 e 2014) e pag. 31 (presidente DelFin 2011).

1912 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 53 (presidente DelFin 2013; tuttavia, anch'essa partiva dal presupposto che in caso di raccomandazioni importanti del CDF la DelFin conducesse controlli successivi per conto proprio, pag. 54).

1913 Sulle raccomandazioni con livello di priorità più basso, nella maggior parte dei casi non è invece stato svolto alcun controllo successivo; v. al riguardo il n. 6.6.9.

1914 Estratto del controlling delle raccomandazioni elettronico (i-world) del CDF del 28 ago. 2013.

1915 Rapporto del CDF di gen. 2012, pag. 23; lettera del 12 dic. 2013 del CDF al GLI, all. 3.

1916 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 2 segg. Cfr. anche il verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 53 La presidente della DelFin del 2013 ribadisce al GLI che il direttore del CDF ha a volte informato in linee molto generiche sullo stato di attuazione delle raccomadazioni.

1917 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 42 (presidente DelFin 2004) e pag. 60 (presidente DelFin 2003 e 2007).

1918 V. al riguardo il n. 6.6.10.

1919 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 13 (presidente DelFin 2010 e 2014) e pag. 54 (presidente DelFin e 2013).

presidenti del 2004 e del 2011 erano convinti che il CDF vi adempisse regolarmente[1920]. In effetti esso non ha però mai denunciato pendenze. Qui è irrilevante in che misura ciò fosse in relazione con il fatto che – in base alle proprie informazioni – il CDF partisse fondamentalmente dal presupposto che le raccomandazioni accolte dalle unità amministrative venissero anche tradotte in pratica[1921]. Ai suoi occhi non esistevano comunque pendenze. Di conseguenza, anche la DelFin non ha ricevuto informazioni sullo stato effettivo delle raccomandazioni scaturite dalla verifica di progetto del 2008.

Altrettanto irrilevante è se i membri della DelFin fossero consapevoli che il CDF selezionava inoltre in base a criteri propri le informazioni da sottoporle[1922]. Le CdF e le CdG ritengono tuttavia che un'informazione completa agli organi di vigilanza sia un presupposto essenziale della funzione. Un'informazione selezionata sulla base di criteri non chiari, e comunque non stabiliti dall'alta vigilanza, pregiudica l'adempimento dei compiti della DelFin.

Utilizzo delle informazioni del CDF

Come già spiegato, la DelFin si basava fortemente sulle valutazioni del CDF. Tuttavia, se esso non prendeva l'iniziativa di partecipare alle consultazioni della DelFin, le informazioni del CDF non venivano sistematicamente incluse nel processo decisionale.

Nell'autunno 2010 la DelFin si è così occupata del progetto INSIEME in virtù del credito aggiuntivo e del credito supplementare con anticipazione richiesti. Si è svolto un colloquio con il direttore dell'AFC (2000–2012), il quale direttore ha motivato la necessità di chiedere un'anticipazione con il fatto che una domanda ordinaria avrebbe portato all'interruzione del progetto[1923]. Alla fine, la DelFin non soltanto ha preso atto del supplemento, bensì ha approvato l'anticipazione sul credito supplementare[1924].

Ma già nel suo rapporto del 18 dicembre 2008 il CDF aveva indicato che occorreva elaborare una pianificazione fondata del proprio fabbisogno di mezzi per potere alla fine richiedere senza problemi – ovvero nel contesto del procedimento regolare – i mezzi necessari[1925].

1920 Verbali del GLI del 14 mar. 2014, pag. 42 (presidente DelFin 2004) e del 26 mar. 2014, pag. 31 (presidente DelFin 2011).

1921 Verbale del GLI del 27 ott. 2013, pag. 12 (vicedirettore CDF 2000–2013).

1922 Ad esempio in relazione ai suggerimenti su quali rapporti del CDF andassero discussi nell'ambito delle sedute della DelFin, o in relazione agli interventi orali dei rappresentanti del CDF in occasione di tali sedute. V. al riguardo il n. 6.6.8.

1923 Presentazione dell'AFC, programma generale INSIEME, credito aggiuntivo II/2010 – anticipazione, lucido 9 seg.; all. all'estratto del verbale della DelFin del 9–10 set. 2010 (AFC: operazione di credito, INSIEME). Cfr. anche il Finanziamento del progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, parere dell'AFC rivolto alla DelFin concernente la domanda di anticipazione sul credito aggiuntivo II/2010 del 23 giu. 2010.

1924 Una domanda di credito supplementare con anticipazione è un credito a preventivo che richiede un'autorizzazione successiva, ed è necessario in presenza di un credito a preventivo insufficiente (aggiunta al preventivo) e la sua autorizzazione è indifferibile (v. art. 34 cpv. 1 LFC (RS **611.0**).

1925 Rapporto CDF del 18 dic. 2008. pag. 17. Cfr. anche il rapporto annuale 2009 del CDF, pag. 28 (consultabile all'indirizzo www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Rapporti annuali [stato: 5 ago. 2014]).

Conoscendo questa esortazione, l'anticipazione non avrebbe dovuto essere approvata, poiché in tutta evidenza nient'altro che una pianificazione lacunosa nella domanda di credito aveva portato all'urgenza dei fondi supplementari per un ammontare di 8 milioni di franchi. Ma una pianificazione lacunosa non può motivare un'urgenza e quindi una legittima elusione dell'alta competenza finanziaria del Parlamento[1926]. Il direttore del CDF (1998–2013), presente in quella specifica seduta della DelFin, non si è tuttavia espresso su questo argomento[1927], e l'informazione è rimasta inutilizzata[1928]. Riguardo alla vicenda, l'allora presidente della sottocommissione competente della CdF-N si è espresso chiaramente nei confronti del direttore dell'AFC (2000–2012), condannando l'operato dell'AFC e del DFF nella procedura della domanda di credito[1929].

Come esempio di utilizzo non ottimale delle informazioni del CDF, basti pensare alla dichiarazione del presidente della DelFin del 2012, che nell'ambito delle sue spiegazioni al GLI ha sostenuto che dopo la visita informativa della sua sottodelegazione avvenuta a giugno 2012, la DelFin ha nuovamente giudicato raggiungibili gli obiettivi di INSIEME, in quanto riteneva che l'AFC: «È ben organizzata sul piano del personale e ha la situazione nuovamente in pugno, tanto che il progetto – sebbene con difficoltà – potrà essere portato a termine»[1930].

Non si sa perché le informazioni dell'AFC siano state ritenute credibili benché poco tempo prima la DelFin, sulla base di una verifica di progetto del CDF, avesse espresso un parere critico. Il direttore del CDF (1998–2013) non si è mai espresso riguardo a tale valutazione e non ha mai espresso il proprio parere né in occasione del rapporto della sottodelegazione durante la seduta della DelFin del 25 luglio 2012, né in occasione del rapporto della sottocommissione del CdF-N competente del 5 luglio 2012. INSIEME è stato abbandonato appena tre mesi dopo tale visita.

1926 Cfr. al riguardo l'art. 27 cpv. 1 e l'art. 33 cpv. 1 LFC (RS **611.0**). Ai sensi degli art. 28 cpv. 1 e 34 cpv. 1 LCF, si ha urgenza quando soltanto attraverso un'autorizzazione immediata del credito richiesto è possibile evitare per la Confederazione un danno finanziario o di altra natura. L'urgenza è determinata dall'impossibilità di ricorrere alla procedura ordinaria.

1927 Il CDF non sarebbe stato mai coinvolto nemmeno nella valutazione della domanda di credito (verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 18 [direttore CDF 1998–2013]). V. anche verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 21: Alla domanda del presidente del GLI, se la DelFin al momento della valutazione della domanda di credito disponesse di informazioni sullo stato di attuazione delle raccomandazioni su INSIEME emesse nel dic. 2008 dal CDF, il presidente della DelFin nel 2010 e 2014 ha dichiarato: «Il direttore del CDF era presente alla seduta e ha espresso il suo giudizio sulla questione, per noi era sufficiente.»

1928 Non è dato sapere in quale misura questa informazione avrebbe effettivamente indotto la DelFin a rigettare la domanda, anche perché l'anticipazione è stata approvata nonostante non fosse stata chiarita la questione su come venisse quantificato l'utile totale previsto di 200 milioni di franchi (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 61 [presidente DelFin 2013]).

1929 Verbale della CdF-N6 del 28 ott. 2010, pag. 17. Alla sottocommissione della CdF-N competente era già stata ventilata l'ipotesi di una domanda di credito supplementare in occasione della visita informativa svoltasi nell'estate 2009 (verbale della visita informativa della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 23 seg.). Sul fatto che l'anticipazione non fosse giustificata anche per altri motivi, si rimanda alla lettera del 18 mag. 2010 del direttore dell'AFF al direttore dell'AFC: Consultazione degli uffici credito supplementare per INSIEME, pag. 2.

1930 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 46. Sulla stessa falsariga il rapporto relativo alla visita informativa della CdF-N (v. estratto del verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 1).

7.2.2.4 Ruolo e compiti della SPFA

Compiti della SPFA in generale

Per tutta la durata di INSIEME la SPFA è stata a fianco della DelFin per coadiuvarla nell'adempimento della sua funzione di alta vigilanza.

I presidenti della DelFin ascoltati hanno indicato come compiti della loro segreteria essenzialmente la preparazione delle riunioni e dei rispettivi ordini del giorno, l'inoltro di incarichi, il controllo delle pendenze e la gestione dei verbali delle sedute della DelFin[1931]. Secondo quanto riferito, la loro attività principale risiedeva quindi nello svolgimento dei compiti ordinari della gestione parlamentare (v. art. 64 LParl) e nel coordinamento con il CDF (art. 18 LCF)[1932]. I rappresentanti dell'alta vigilanza si sono dichiarati sempre soddisfatti di come venivano svolte tali mansioni[1933].

In merito al significato di tali compiti le loro opinioni erano invece divergenti: c'era chi considerava molto importanti per la DelFin le mansioni della SPFA, in particolare il controllo delle pendenze[1934]. Il presidente della DelFin del 2003 e del 2007 ha riconosciuto che, soprattutto nel controllo delle pendenze, la DelFin faceva affidamento su un lavoro impeccabile da parte della SPFA[1935]. Ma altri, come il presidente della DelFin del 2004, hanno invece posto l'accento sul buon livello di conoscenze della Delegazione: «Anche i membri della DelFin sapevano sempre quando il Consiglio federale tralasciava di dare una risposta, e ogni volta gliela richiedevano»[1936].

Sulla base della documentazione in loro possesso, le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che nelle attività materiali concernenti l'alta vigilanza la DelFin non si avvaleva quasi mai del sostegno della SPFA[1937]. Quest'ultima non veniva considerata propriamente un organo di consulenza[1938] e, di conseguenza, non le venivano attribuiti incarichi di particolare importanza[1939]. Uno dei motivi di questo fatto[1940] potrebbe risiedere nella mancanza di esperti informatici in seno alla

1931 Verbali del GLI del 14 mar. 2014, pag. 67 (presidente DelFin 2003 e 2007) e del 26 mar. 2014, pag. 22 (presidente DelFin 2010 e 2014), pag. 39 (presidente DelFin 2001) e pag. 62 (presidente DelFin 2013).

1932 Cfr. anche l'art. 21 cpv. 4 del Regolamento dell'8 nov. 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RU **1986** 116), abrogato il 1° gen. 2012 (RU **2011** 5859, in particolare pag. 5861).

1933 Cfr. in particolare i verbali del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 30 e 39 (presidente DelFin 2011) e del 14 mar. 2014, pag. 39 (presidente DelFin 2004).

1934 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 62 (presidente DelFin 2013).

1935 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 55 seg. e 59. Al riguardo ha inoltre ribadito: «Era chiaro che i tre consiglieri agli Stati e i tre consiglieri nazionali […] non avevano una visione d'insieme di ciò che era stato discusso sei o nove mesi prima.»

1936 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 30

1937 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pagg. 53 e 55 (presidente DelFin 2003 e 2007).

1938 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 48 (presidente DelFin 2004).

1939 La SPFA è stata unicamente incaricata di redigere un questionario in vista della visita informativa congiunta della sottodelegazione della DelFin e della sottocommissione della CdF-N competente (estratto del verbale della DelFin del 29–30 mar. 2012, pag. 5).

1940 Non è possibile giudicare in questa sede in quale misura la scarsità di risorse può avere influito sulla rinuncia al conferimento dell'incarico. Nel corso della sua audizione presso il GLI il presidente della DelFin del 2003 e 2007 ha dichiarato che durante il suo secondo mandato aveva richiesto con più frequenza alla SPFA lo svolgimento di lavori preparatori, ma che spesso gli erano giunte all'orecchio lamentele riguardo a straordinari e carico di lavoro eccessivo. Nellambito preparazione delle visite presso l'Amministrazione si è pertanto rinunciato a coinvolgere in misura maggiore la SPFA, ed è per questo motivo che la DelFin ha modificato la denominazione da «visite di controllo» a «visite informative» (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 67).

SPFA[1941]. Per le Commissioni di alta vigilanza tale affermazione è difficilmente giustificabile, visto che già nel 2010 la DelFin aveva riconosciuto che nel caso di INSIEME il problema non era tanto di tipo informatico quanto piuttosto inerente alla gestione[1942].

Controllo delle pendenze …

Nell'ambito del controllo delle pendenze, le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che molte decisioni della DelFin non avevano avuto seguito, peraltro senza che quest'ultima fosse intervenuta per chiedere spiegazioni.

La DelFin ha così deciso di programmare, per il 2006 e il 2009, due visite informative presso l'AFC inerente al progetto INSIEME[1943], che però non hanno avuto luogo. Anche la decisione, presa nell'agosto 2005, di richiedere al Consiglio federale un rapporto sull'attuazione di INSIEME entro la fine del 2006[1944] non è stata più concretizzata. Altrettanto è accaduto nell'autunno 2007 con la decisione di sentire l'anno seguente il direttore dell'AFC (2000–2012) in merito a INSIEME[1945]. Nel 2008 invece la DelFin non si è quasi mai occupata del progetto.

Non è dato sapere il motivo per cui si è rinunciato alle visite e non si è dato seguito alle altre decisioni: i documenti e i verbali messi a disposizione dalla DelFin non sono sufficienti a chiarire la questione. Probabilmente in questo periodo non è stato effettuato alcun efficace controllo delle decisioni[1946].

… e verbalizzazione

Per le Commissioni di alta vigilanza, è molto problematico il fatto che non sia tracciabile ciò che è accaduto con le decisioni della DelFin messe a verbale[1947]. È vero che i verbali servono in primo luogo alla stessa DelFin, ma è anche vero che, ai sensi della legislazione sull'archiviazione, devono poter garantire la dimostrabilità delle sue deliberazioni e delle sue decisioni nel tempo[1948]. Tali obblighi non prevedono una verbalizzazione integrale: sono sufficienti i verbali analitici previsti nell'articolo 4 capoverso 3 OParl, purché completi.

Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che tali requisiti non venissero soddisfatti anche per un altro motivo: come già spiegato, i verbali delle sedute della DelFin non venivano consegnati soltanto ai suoi membri ma, in linea di principio, sempre

1941 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 22 (presidente DelFin 2010 e 2014).
1942 Estratto del verbale della DelFin del 24–25 giu. 2010, Strategia informatica della Confederazione (ODIC), pag. 9 seg.
1943 Rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF, n. 5.6.3: Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (FF **2006** 3749, in particolare pagg. 3790–3791); estratto del verbale della DelFin del 5–6 feb. 2009, pag. 4.
1944 Estratto del verbale della DelFin del 29–30 ago. 2005, Amministrazione federale delle contribuzioni – progetti interni INSIEME, INISCH e FITIN, pag. 4.
1945 Estratto del verbale della DelFin del 30–31 ago. 2007, pag. 2.
1946 Sulla base delle informazioni della SPFA, in seguito al cambio dei vertici della segreteria del 2008, all'interno della SPFA è stato introdotto un controlling sistematico delle decisioni e degli incarichi per la DelFin.
1947 Secondo le informazioni fornite dalla SPFA, fino a fine 2007 i verbali della DelFin sono stati redatti dal segretario, dal suo sostituto e da collaboratori scientifici. Riportare unicamente la quintessenza delle deliberazioni corrispondeva alla filosofia dell'allora direzione della segreteria.
1948 V. al riguardo il n. 7.1.3.

anche al capo del DFF e al direttore dell'AFF[1949]. Interrogati, i presidenti della DelFin hanno dichiarato che questa prassi, fissata nelle direttive delle CdF e della DelFin[1950], non aveva a loro avviso alcuna ripercussione sui dibattiti in seno alla DelFin[1951]. Tuttavia, alla domanda se l'inoltro delle informazioni influisse sulla verbalizzazione, almeno due ex presidenti della DelFin hanno ritenuto senz'altro possibile «che i dibattiti su determinate tematiche potrebbero non essere stati messi a verbale»[1952] – o quantomeno non nella maniera in cui si erano svolti[1953].

In passato le CdG si sono più volte occupate di una simile problematica. Riguardo ai requisiti dei verbali di seduta del Consiglio federale si sono rivolte più volte a quest'ultimo, presentando in entrambe le Camere le stesse mozioni[1954].

Le Commissioni di alta vigilanza non vedono alcun motivo di considerare sufficienti criteri meno esigenti per i verbali di organi parlamentari. Alla luce delle evidenti lacune, la CdF e la CdG ritengono importante che in futuro la DelFin si attenga fedelmente ai requisiti imposti in materia di verbalizzazione.

7.2.2.5 Bilancio intermedio

Giudizio sull'adempimento della funzione di alta vigilanza da parte della DelFin riguardo a INSIEME

Riassumendo, le Commissioni di alta vigilanza hanno stabilito che:

- nell'esercizio delle sue funzioni la DelFin si è ampiamente basata sulle informazioni del CDF e sulle relative valutazioni inerenti alla necessità o meno di intervento dell'alta vigilanza parlamentare;
- le informazioni richieste all'Amministrazione a completamento del'ambito informativo hanno svolto un ruolo troppo secondario; non è mai stata presa in considerazione dalla DelFin la possibilità di fare valutare tali informazioni quanto alla loro fondatezza e alla loro plausibilità incaricando ad esempio professionisti esterni[1955];
- anche alla SPFA non è stato assegnato alcun ruolo rilevante; la DelFin si è fidata principalmente delle assicurazioni fornite dall'Amministrazione circa la veridicità delle informazioni trasmesse e sul fatto che all'occorrenza il CDF sarebbe intervenuto; infatti non ha mai esercitato la sua pressione sull'opinione pubblica, ma soltanto e direttamente nei confronti dell'AFC e

1949 Le Commissioni di alta vigilanza hanno preso atto che dall'inizio del 2014 la prassi è cambiata: oggi la DelFin rinuncia a inoltrare tutti i verbali al DFF (capo e direttore dell'AFF).
1950 N. 8b delle Istruzioni delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali relative al trattamento dei loro verbali e di altri documenti del 19 nov. 2004.
1951 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 15 (presidente DelFin 2010 e 2014). Cfr. anche verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 55 (presidente DelFin 2013).
1952 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 44 (presidente DelFin 2004).
1953 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 62 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1954 Cfr. in particolare: Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti (2), Mozione delle CdG-N/S del 30 mag. 2010 (10.3392 / 10.3631).
1955 Una siffatta verifica delle informazioni provenienti dal DFF sarebbe stata sicuramente opportuna; cfr. al riguardo il n. 4.4.5.

del DFF, creando in tal modo un forte legame di dipendenza nei confronti del CDF e del DFF.

Alla luce del fatto che nella DelFin c'era in parte un'idea sbagliata di come funzionava esattamente il CDF, e che difficilmente si verificava la plausibilità delle informazioni provenienti dall'Amministrazione, la DelFin ha avuto enormi difficoltà a farsi un quadro preciso dei reali problemi che hanno caratterizzato il progetto INSIEME per tutta la sua durata.

Al riguardo, secondo le commissioni di vigilanza, è sintomatico che poco dopo la diffusione della notizia sull'abbandono di INSIEME, un membro della DelFin abbia sollevato la questione su come potevano essere verificati i documenti e le dichiarazioni degli uffici e dei responsabili di progetto, e se fosse necessario un controllo approfondito[1956].

Le CdF e le CdG giungono alla conclusione che la DelFin avrebbe potuto fare di più[1957]. In particolare in merito all'informazione nei confronti della CdF-S: le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che la DelFin informava la CdF-S soltanto in forma scritta sui propri rapporti di attività che trattavano anche INSIEME, ma non nell'ambito dei propri resoconti orali in seno alla CdF-S durante l'anno[1958].

Suggerimenti per migliorare l'adempimento della funzione di alta vigilanza da parte della DelFin

Secondo le Commissioni di alta vigilanza, per riuscire a gestire le situazioni future è necessario che il CDF e la DelFin si concentrino maggiormente e in maniera più coerente sui rispettivi compiti.

A tal fine potrebbe essere necessario prevedere una più netta separazione delle rispettive attività[1959]. In particolare la gestione dell'agenda, la definizione delle esigenze di informazione e la valutazione delle informazioni ricevute devono – a seconda della rispettiva funzione – essere obbligatoriamente svolte dalla DelFin. In quest'ottica le CdF e le CdG non ritengono corretto che, ai sensi dell'articolo 14 capoverso 2 LCF, il CDF possa decidere sulla pubblicazione di una valutazione della DelFin. Le Commissioni di alta vigilanza invocano l'abrogazione della relativa norma nella LCF[1960].

Per consentire alla DelFin di svolgere adeguatamente le sue funzioni di alta vigilanza, secondo le CdF e le CdG è necessario alleggerire il suo carico di lavoro: ogni anno sono previste sei sedute ordinarie[1961] della durata di un giorno e mezzo. Vi

1956 Verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 13.
1957 Tutt'altro parere ha espresso un membro della DelFin a margine della visita informativa congiunta della sottodelegazione della DelFin e della sottocommissione del CdF-N competente (verbale del 22 giu. 2012, pag. 5). Cfr. anche il verbale del GLI del 26 mar., pagg. 31, 38 e 39 seg. (presidente DelFin 2011).
1958 INSIEME è stato discusso unicamente nella seduta della sottocommissione della CdF-S per il DFF del 6 apr. 2011 in materia di consuntivo, e nella seduta informativa sull'UFIT del 5 apr. 2012. In tali occasioni è stato tuttavia indicato soltanto che la DelFin stava accompagnando il progetto da vicino (estratto del verbale del 6 apr. 2011, pag. 13, e del 5 apr. 2012, pag. 23). Cfr. anche l'unica menzione di INSIEME nella CdF-S in occasione dell'esame del rapporto d'attività della DelFin del 2011 (verbale della CdF-S del 19–20 apr. 2012, pag. 57). Cfr. al riguardo anche il n. 7.3.1.
1959 Riguardo al CDF v. il n. 6.6.8.
1960 Cfr. Mozione 1 delle CdF e delle CdG sulla modifica della LCF nel n. 6.7.
1961 N. 1.2 dei Principi operativi delle DelFin.

si aggiungono circa sette sedute straordinarie della durata di un'ora e circa sette sedute informative delle varie sottodelegazioni, la cui durata varia da mezza giornata a una giornata intera. Ogni anno quindi in seno alla DelFin si svolgono nel complesso circa 20 sedute. Durante ogni seduta ordinaria si prendono in esame da 40 a 100 affari, mentre nelle sedute straordinarie e in quelle informative vengono discussi all'incirca cinque affari.

Pur se negli ultimi anni il numero delle giornate di seduta e degli affari è leggermente aumentato, anche nel periodo di durata di INSIEME la DelFin è stata «costantemente foraggiata con un'infinità di rapporti e temi e aveva il compito di scoprire un'eventuale necessità di intervento supplementare e di registrarla con i mediante follow-up o mediante un nuovo ordine del giorno»[1962]. Secondo il presidente della DelFin del 2003 e del 2007 faceva quindi «probabilmente parte della natura delle cose, e anche del modo di procedere della DelFin, che questo o quel caso non venissero considerati rilevanti»[1963].

Le Commissioni di alta vigilanza consigliano perciò alla DelFin di concentrarsi più sistematicamente su singoli progetti e attività e fissare consapevolmente punti chiave. Anche in questo caso potrebbe rivelarsi utile una diversa e più chiara ripartizione dei compiti tra le CdF e la DelFin[1964].

La DelFin è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria (art. 51 cpv. 2 LParl). Tuttavia, già l'entità del bilancio finanziario (circa 66,2 mia. fr. nel 2014) fa sì che essa possa occuparsi soltanto di oggetti in deliberazione di importanza fondamentale per il bilancio statale, o intorno ai quali ruotano somme estremamente elevate[1965]. Una vigilanza a tappeto del bilancio federale non è solo impraticabile, ma secondo le CdF e le CdG neppure necessaria.

Le Commissioni di alta vigilanza hanno pertanto accolto con favore che, riguardo all'alta vigilanza finanziaria nel settore informatico della Confederazione, nella primavera del 2014 la DelFin abbia proposto alle CdF una chiara ripartizione dei compiti per cui la DelFin si concentra sull'alta vigilanza sui progetti chiave TIC[1966] e le CdF esaminano più da vicino le applicazioni professionali TIC e sui servizi standard inerenti al consuntivo e al preventivo[1967].

1962 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 59 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1963 Verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 59 (presidente DelFin 2003 e 2007).
1964 Riguardo a INSIEME, evidentemente non ha avuto luogo una ripartizione dei compiti tra le CdF e la DelFin. Cfr. verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 19 (presidente DelFin 2010 e 2014), pag. 35 (presidente DelFin 2011) e pag. 59 (presidente DelFin 2013). Quest'ultimo ribadisce che più che una ripartizione dei compiti vi è stato quantomeno un coordinamento; così si è espresso anche il presidente della DelFin del 2003 e 2007 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 66).
1965 Cfr. per l'alta vigilanza delle CdG sulla gestione amministrativa i relativi principi operativi del 28 ago. e del 4 set. 2003, in base ai quali ogni anno esse stabiliscono punti chiave e si occupano dei singoli casi soltanto se presentano una rilevanza sistematica.
1966 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 44 e 47 (presidente DelFin 2012). La DelFin stessa ha quindi già risposto alla questione, sollevata in occasione della seduta del 6–7 set. 2012 (estratto del verbale della DelFin del 6–7 set. 2012, pag. 8), sulle sue capacità di riuscire a visionare progetti come INSIEME.
1967 La CdF-S ha approvato la domanda della DelFin il 24 mar. 2014 (comunicato stampa della CdF-S del 25 mar. 2014, «La Commissione delle finanze prende atto delle istruzioni del Consiglio federale relative al preventivo 2015 e al piano finanziario 2016–2018»). Il 3 apr. 2014 la CdF-N ha deciso di sospendere la domanda della DelFin finché non saranno disponibili i risultati del gruppo di lavoro INSIEME (Comunicato stampa della CdF-N del 4 apr. 2014, «La Commissione delle finanze prende atto del rapporto d'attività della DelFin»).

Le CdF e le CdG ritengono fondamentale che in futuro la DelFin informi le CdF in maniera conseguente sui temi fondamentali rilevati, esprimendo al riguardo eventuali richieste o raccomandazioni[1968]. In sostanza si tratta di una valutazione e di una ponderazione politica della DelFin sui temi rilevanti per le CdF.

Inoltre, nella SPFA è necessario creare i presupposti per garantire alla DelFin una consulenza materiale sistematica, purché non vada a scapito del sostegno prestato dalle CdF e dalle sue sottocommissioni. Per le Commissioni di alta vigilanza tale obiettivo può essere raggiunto potenziando gli effettivi.

D'altro canto, le CdF e le CdG ritengono fondamentale che la DelFin utilizzi in maniera più sistematica e attiva i mezzi e gli strumenti a sua disposizione, ad esempio informando con maggiore frequenza l'opinione pubblica, ricorrendo a esperti esterni o inoltrando in modo coerente alle CdF informazioni rilevanti per l'esame preliminare dei preventivi e delle aggiunte[1969]. Proprio ricorrendo più frequentemente a entrambi questi mezzi, in futuro la gestione amministrativa potrà essere svolta con maggiore responsabilità e sarà possibile imporre una rendicontazione.

7.3 Ruolo delle Commissioni delle finanze

7.3.1 Adempimento della funzione di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME[1970]

7.3.1.1 Fase 1: dalla concezione del progetto alla rottura delle trattative con Unisys (2001–agosto 2007)

Intorno al passaggio da un millennio all'altro, le CdF si sono occupate dell'informatica dell'AFC principalmente nell'ambito del progetto NOVE-IT. Nelle sue sedute inerenti al preventivo e al consuntivo[1971], la sottocommissione competente della CdF-N ha regolarmente dibattuto il progetto e inoltre, nel 2000, ha organizzato una visita informativa presso l'AFC, a seguito della quale ha potuto constatare come, a causa di NOVE-IT, il sistema IT dell'AFC si trovasse in una fase di profondo cambiamento[1972].

Il 22 agosto 2002, la CdF-N ha appreso che, alla luce delle gravi carenze rilevate nel settore informatico, il CDF riteneva necessaria una comunicazione ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 LCF[1973]. Nella seduta della CdF-N del 3 aprile 2003, la DelFin ha precisato che si sarebbe tenuta aggiornata sulla questione e che l'avrebbe seguita finché la situazione non si fosse completamente normalizzata[1974].

1968 Art. 51 cpv. 4 LParl (RS **171.10**); v. anche il n. 6.3 dei Principi operativi della DelFin.
1969 V. al riguardo il n. 7.1.3.
1970 La seguente esposizione non è una rappresentaizione completa di tutte le volte che entrambe le CdF si sono occupate di INSIEME. Spesso il progetto è stato trattato soltanto al marginae (nella CdF-N soprattutto nel contesto dei resoconti della DelFin e, nelle sottocommissioni competenti di entrambe le CdF, in sede di trattazione del preventivo o del consuntivo) oppure in connessione con un altro dossier e/o si è deciso di non prendeere ulteriori provvedimenti in merito.
1971 Verbali della CdF-N6 del 10 nov. 1999, pagg. 10, 12 e 16; del 17 ago. 2000, pag. 8 seg. e del 16 mag. 2001, pag. 7 seg.
1972 Verbale della CdF-N6 del 17 ago. 2000, pag. 9.
1973 Verbale della CdF-N del 22 ago. 2002, pag. 11 segg., cfr. anche il n. 6.3.1.
1974 Verbale della CdF-N del 3 apr. 2003, pag. 26.

In occasione della sua visita informativa del 27 agosto 2004 presso l'AFC, la sottocommissione competente della CdF-N ha accertato lacune strutturali e organizzative a cui INSIEME avrebbe dovuto porre rimedio. Ha quindi deciso di chiedere alla CdF-N di presentare una mozione in merito a NOVE-IT, mozione poi adottata dalla CdF-N a fine agosto 2005 e dalla CdF-S a fine aprile 2006[1975].

Nel 2005 il direttore dell'AFC (2000–2012) ha presentato il progetto INSIEME alle sottocommissioni competenti della CdF a margine delle sedute dedicate sia al consuntivo 2004[1976], sia al preventivo 2006[1977], provvedendo anche ad annunciare e a illustrare il credito di impegno richiesto nonché a richiamare l'attenzione sull'utilità del nuovo sistema. A fine 2005, su proposta delle due CdF, il Parlamento ha stanziato un credito di impegno di 71 milioni di franchi per INSIEME[1978].

A inizio 2006, in sede di resoconto orale, la DelFin ha provveduto a informare la CdF-N del fatto che i principali problemi erano stati risolti e che il progetto sarebbe stato operativo a decorrere dal 2008[1979].

Nel 2006 le CdF hanno dibattuto il progetto INSIEME solo marginalmente. Tant'è che nel mese di aprile, nell'ambito dell'esame preliminare del consuntivo, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha informato la sottocommissione competente della CdF-N del cambio di responsabile della divisione principale IVA[1980], asserendo in quella sede che il progetto era sulla buona strada. A maggio la sottocommissione competente della CdF-S è stata inoltre informata in merito alle conseguenze della ristrutturazione organizzativa[1981]. Il 31 maggio 2006 la sottocommissione competente della CdF-S ha effettuato una visita informativa presso l'AFC, ma a causa del programma già molto nutrito i progetti informatici non hanno trovato posto nell'ordine del giorno[1982].

Il 9 maggio 2007, in occasione di una riunione della sottocommissione competente della CdF-N, la segretaria generale del DFF (2007–2010) ha menzionato le difficoltà nelle trattative contrattuali con Unisys, mostrandosi però fiduciosa nella firma dei contratti entro l'anno e dichiarando altresì che i costi di INSIEME erano conformi alla pianificazione[1983].

1975 Determinazione e attuazione di norme e standard nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mozione della CdF-N del 26 ago. 2005 (05.3470) accolta all'unanimità da entrambi i Consigli (Boll. Uff. **2006** N 98 e **2006** S 529).
1976 Verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2005, pag. 15 seg.
1977 Estratto del verbale della CdF-N6 del 6 set. 2005, pag. 4 seg., e verbale della CdF-S1 del 5 set. 2005, pag. 14 seg.
1978 Nell'ambito dell'approvazione del preventivo 2006 (Boll. Uff. **2005** S 1175 e **2005** N 1926).
1979 Verbale della CdF-N del 27–28 mar. 2006, pag. 46.
1980 Verbale della CdF-N6 del 19 apr. 2006, pagg. 19 e 22.
1981 Verbale della CdF-S1 del 5 mag. 2006, pag. 21 seg.
1982 Indicazione della segreteria nel copione della seduta della DelFin del 29 e 30 ago. 2006 (estratto del verbale, pag. 2).
1983 Verbale della CdF-N6 del 9 mag. 2007, pag. 16.

7.3.1.2 Fase 2: dal rilancio del progetto all'avvio dell'indagine amministrativa (settembre 2007–gennaio 2012)

A fine agosto 2007, la Unisys si è vista revocare il mandato conferitole secondo le norme OMC.

Il 14 settembre 2007, in occasione della seduta della sottocommissione competente della CdF-N relativa al preventivo 2008, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha indicato tale revoca come principale causa del ritardo del progetto. La sottocommissione ha allora deciso di non prendere alcuna misura[1984].

Nel 2008, in occasione delle loro sedute inerenti al consuntivo e al preventivo, la CdF-N e la sua sottocommissione sono state messe al corrente dello stato del progetto. Il 17 aprile 2008, nella riunione della sottocommissione competente della CdF-N, il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) ha stimato in un anno il ritardo del progetto imputabile alla disdetta del contratto, precisando inoltre che la procedura a tappe previamente scelta avrebbe consentito di minimizzare i rischi del progetto[1985], come poi ribadito anche dal direttore dell'AFC (2000–2012) il 10 settembre 2008[1986]. Nella riunione della CdF-N svoltasi dal 12 al 14 novembre 2008, il capo del DFF (2004–2010) ha tra l'altro giustificato con le maggiori risorse richieste dal progetto INSIEME l'incremento del 12 per cento rispetto all'anno precedente della spesa informatica della Confederazione preventivata per il 2009. Una proposta di riduzione della spesa informatica non ha ottenuto la maggioranza[1987].

Riunitasi il 14 e 15 maggio 2009, per la prima volta dal 2006, la CdF-N è stata nuovamente informata dalla DelFin in merito al progetto INSIEME. In quell'ambito essa ha rammentato come stesse continuando a seguire il progetto da vicino, anche perché preoccupata dagli ultimi sviluppi nella strategia informatica della Confederazione[1988]. Proprio di questo argomento nel 2009 la sottocommissione competente della CdF-N aveva deciso di occuparsi più a fondo[1989].

In occasione della visita informativa del 26 agosto 2009 presso l'AFC, nel cui ambito, su proposta del presidente della DelFin, la sottocommissione competente della CdF-N si era fatta accompagnare dal responsabile del mandato in seno al CDF[1990], l'AFC, alla presenza della segretaria generale del DFF (2007–2010), ha ribadito di avere preso molto seriamente[1991] le raccomandazioni formulate dal CDF nel 2008[1992]. Il direttore dell'AFC (2000–2012) ha inoltre informato la sottocommissione del fatto che la prosecuzione del progetto avrebbe richiesto un credito

1984 Verbale della CdF-N6 del 14 set. 2007, pag. 18 seg.
1985 Verbale della CdF-N6 del 17 apr. 2008, pagg. 23 e 54.
1986 Verbale della CdF-N6 del 10 set. 2008, pag. 16.
1987 Verbale della CdF-N del 12–14 nov. 2008, pag. 47 segg.
1988 Verbale della CdF-N del 14–15 mag. 2009, pag. 38.
1989 Verbale della CdF-N6 del 20 apr. 2009, pag. 40.
1990 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 3. Cfr. anche il n. 6.4.2.
1991 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 15.
1992 Nel 2008, il CDF aveva eseguito una verifica del progetto generale INSIEME (rapporto del CDF del 18 dic. 2008). Nella sua riunione del 14–15 apr. 2009, la DelFin ha deciso di mettere a disposizione della sottocommissione competente della CdF-N, per la sua visita informativa presso l'AFC, l'estratto del verbale e il rapporto del CDF (estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 4).

supplementare dell'ordine di 70 milioni di franchi[1993]. La sottocommissione ha allora deciso di informarne la CdF-N[1994]. A seguito di una richiesta di chiarimenti presso il rappresentante del CDF[1995], essa si è però detta soddisfatta del fatto che l'AFC avesse adottato misure e che il CDF continuasse a seguire il progetto con particolare attenzione[1996].

Nella sua seduta del 14 ottobre 2009 sul preventivo 2010, la segretaria generale del DFF (2007–2010) si è espressa per la prima volta su INSIEME anche davanti alla sottocommissione competente della CdF-S, informando, assieme al direttore dell'AFC, sullo stato del progetto e sugli insegnamenti tratti dall'abbandono nel 2007[1997].

Nella sua seduta dell'11–13 novembre 2009 sul preventivo 2010, la CdF-N ha sottolineato la necessità di una più efficace gestione di progetti informatici da parte dei quadri superiori, essendo questo un compito troppo spesso delegato agli informatici. È stata inoltre respinta una proposta di riduzione delle risorse informatiche della Confederazione nell'ambito del preventivo 2010[1998].

Nell'aprile 2010, in sede di esame preliminare del consuntivo 2009, la sottocommissione competente della CdF-S si è informata circa lo stato del progetto e le eventuali risorse supplementari richieste. Il direttore dell'AFC (2000–2012) ha menzionato gli insegnamenti tratti dall'abbandono del progetto (tappe più brevi, capo progetto generale interno, migliore collaborazione con l'UFIT), facendo presente che avrebbe eventualmente richiesto un credito supplementare II[1999].

In occasione dell'esame del consuntivo federale 2009 nella riunione della sottocommissione competente della CdF-N, in data 27 aprile 2010, il direttore sostituto dell'AFC (dal 1995) ha definito INSIEME un progetto molto impegnativo e ambizioso, dichiarandosi tuttavia fiducioso nel suo completamento entro il 2012–13[2000].

Nel 2010, la sottocommissione competente della CdF-N ha nuovamente messo al centro dei propri lavori la strategia informatica della Confederazione, esprimendo l'intenzione di dedicarsi con maggiore attenzione alla questione dell'organizzazione gestionale di progetti informatici. Dietro sua proposta, nel settembre 2010 la CdF-N

1993 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 23. Anche in sede di trattazione del preventivo nella seduta della sottocommissione competente della CdF-N del 7 ott. 2009, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha informato quest'ultima, alla presenza della segretaria generale del DFF (2007–2010), che per il progetto INSIEME ci si sarebbe dovuti attendere «dei notevoli investimenti negli anni successivi» (verbale della CdF-N6 del 7 ott. 2009, pag. 16).

1994 Questa informazione non ha tuttavia avuto come effetto che la CdF-N si occupasse di tale credito; cfr. verbale della CdF-N del 22 ott. 2009, pag. 41.

1995 Il responsabile del mandato in seno al CDF ha spiegato che era la prima volta che sentiva parlare dello stato di attuazione delle raccomandazioni del 2008, giudicando però la situazione molto positivamente (verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 39).

1996 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 40.

1997 Verbale della CdF-S1 del 14 ott. 2009, pagg. 12 e 26.

1998 Verbale della CdF-N deall'11–13 nov. 2009, pagg. 54–57.

1999 Verbale della CdF-S1 del 14 apr. 2010, pag. 33.

2000 Estratto del verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2010, pag. 4 segg.

ha approvato due mozioni in questo settore[2001], decisione a cui la CdF-S si è associata nel maggio 2011[2002].

La sottocommissione competente della CdF-N ha nuovamente dibattuto ampiamente il progetto INSIEME nell'ambito della seduta del 6 ottobre 2010 inerente al preventivo 2011 e al credito supplementare II 2010[2003]. Il direttore dell'AFC (2000–2012) ha esposto la situazione finanziaria del progetto e, alla presenza della segretaria generale del DFF (2007–2010) e del responsabile dell'ODIC (dal 2007), ha sottolineato l'impossibilità di realizzare risparmi[2004].

Nella seduta del 18–19 ottobre 2010, la sottocommissione ha lamentato davanti alla CdF-N la mancanza di trasparenza nelle informazioni fornite dall'AFC in merito alla domanda di credito supplementare per INSIEME[2005]. L'allora presidente della sottocommissione competente della CdF-N, riunitasi il 28 ottobre 2010, ha pesantemente criticato l'operato dell'AFC riguardo all'anticipazione[2006]. La commissione ha però respinto la proposta di riduzione delle spese informatiche[2007]. Nel dicembre 2010, il Parlamento ha infine approvato il credito aggiuntivo e supplementare per INSIEME[2008].

In sede di esame del consuntivo 2010, la sottocommissione competente della CdF-S ha volutamente rinunciato a seguire più da vicino il progetto INSIEME, essendo esso già oggetto di attento monitoraggio da parte della DelFin[2009].

Sulla base del resoconto orale della DelFin sul progetto INSIEME e della richiesta da essa formulata, nella sua riunione del 7–8 aprile 2011 la CdF-N ha incaricato la propria sottocommissione competente per il DFF di seguire anch'essa il progetto nell'ambito dell'alta vigilanza nel settore informatico[2010]. In sede di trattazione del consuntivo 2010, la sottocommissione si è quindi nuovamente informata sullo stato del progetto presso il direttore dell'AFC (2000–2012), il quale ha definito INSIEME come una fonte di preoccupazione, precisando altresì che i costi risultavano più elevati del previsto e che si era provveduto a sostituire il CPG. Si è tuttavia mostrato ottimista circa la possibilità di realizzare il progetto con le risorse disponibili e che esso alla fine avrebbe fruttato introiti supplementari dell'ordine di circa 200 milioni di franchi l'anno[2011].

Data la stretta vigilanza esercitata dalla DelFin, la sottocommissione ha pertanto deciso di tenersi un po' in disparte e di attendere i risultati della DelFin prima di

2001 Verifica della gestione della soluzione informatica SAP nell'amministrazione federale, mozione della CdF-N del 7 set. 2010 (10.3641); Competenze nel settore dell'informatica e delle telecomunicazioni dell'amministrazione federale, mozione della CdF-N del 7 set. 2010 (10.3640).
2002 Entrambe le mozioni sono state approvate dai due Consigli (Boll. Uff. **2011** S 654 e **2010** N 1777).
2003 Verbale della CdF-N6 del 6 ott. 2010, pagg. 9 seg. e 34 seg.
2004 Il 20 ott. 2010, egli si è espresso in modo analogo anche davanti alla CdF-S1 (verbale della CdF-S1, pag. 22 seg.).
2005 Verbale della CdF-N del 18–19 ott. 2010, pag. 56 seg.
2006 Verbale della CdF-N6 del 28 ott. 2010, pag. 17.
2007 Verbale della CdF-N del 10–12 nov. 2010, pagg. 64–66.
2008 Boll. Uff. **2010** S 1144 e **2010** N 1777.
2009 Cfr. osservazioni contenute nell'estratto del verbale della CdF-S1 del 6 apr. 2011, pag. 13.
2010 Verbale della CdF-N del 7– 8 apr. 2011, pag. 64.
2011 Verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2011, pag. 22 seg.

valutare l'opportunità di un intervento[2012]. Nel resoconto presentato alla CdF-N essa ha tuttavia espresso le proprie critiche, senza peraltro menzionare che si sarebbero dovuti attendere i risultati della DelFin[2013].

Nel contesto delle consultazioni inerenti al preventivo 2012, dinanzi a entrambi le sottocommissioni competenti – quella della CdF-N[2014] e quella della CdF-S – il direttore dell'AFC (2000–2012) ha affermato che il progetto INSIEME avrebbe potuto essere realizzato con i crediti già approvati. Alla domanda posta dalla sottocommissione competente della CdF-S in merito a un possibile abbandono del progetto, il direttore dell'UFIT (dal 2011) ha risposto negativamente[2015].

In occasione della seduta della CdF-N tenutasi dal 23 al 25 novembre 2011, il capo del DFF (dal 2010) ha informato la commissione del ridimensionamento del progetto, dichiarando di ritenere che esso fosse ormai sulla buona strada. In sede di CdF-N è stata nuovamente respinta una richiesta di riduzione delle spese informatiche nel preventivo 2012[2016].

7.3.1.3 Fase 3: dall'avvio dell'inchiesta amministrativa all'abbandono del progetto (febbraio 2012–settembre 2012)

Nel 2012 il progetto INSIEME è stato periodicamente dibattuto nelle CdF. In ogni occasione è stato fatto notare come INSIEME fosse un tema ricorrente nella DelFin e come quest'ultima se ne occupasse in permanenza[2017], rammentando che i ruoli e la ripartizione dei compiti tra le CdF e la DelFin con riferimento a INSIEME erano per la prima volta oggetto di discussione in sede di CdF-N nell'ambito dell'esame del rapporto annuale della DelFin per il 2011[2018].

Da un lato, in occasione della sua visita informativa del 26 marzo 2012, la sottocommissione competente della CdF-N si è certamente interessata dell'AFC come organizzazione e delle sfide che essa era chiamata ad affrontare; dall'altro, tuttavia, come da intesa con la DelFin, si è occupata soltanto marginalmente di INSIEME[2019]. A proposito di questo progetto, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha riconosciuto che erano stati commessi errori, continuando tuttavia a giudicare molto

2012 Verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2011, pag. 24.
2013 Verbale della CdF-N del 16 e 17 mag. 2011, pag. 23.
2014 Estratto del verbale della CdF-N6 del 7 ott. 2011, pag. 21.
2015 Verbale della CdF-S1 del 12 ott. 2011, pag. 27.
2016 Estratto del verbale della CdF-N del 23–25 nov. 2011, pag. 48 seg.
2017 Così, p.es. l'allora vicepresidente della DelFin nelle sedute della CdF-N del 16–17 feb. 2012 (cfr. verbale, pag. 56) e del 22–23 mar. 2012 (cfr. verbale, pagg. 46 seg. e 50) e un consigliere agli Stati membro della DelFin, in occasione della visita informativa della CdF-S1 presso l'UFIT (cfr. verbale del 5 apr. 2012, pag. 23 seg.).
2018 Verbale della CdF-N del 22–23 mar. 2012, pag. 47 segg.
2019 V. considerazioni dell'allora presidente della sottocommissione nella riunione della CdF-N del 16–17 feb. 2012, pag. 57. V. anche il parere dell'allora presidente della CdF-N, secondo il quale era la DelFin a doversene interessare viste le critiche provenienti soprattutto dal CDF (pag. 58). Tuttavia, non tutti i membri erano d'accordo con tale decisione. A margine della visita, un membro di allora della sottocommissione competente della CdF-N ha affermato di non comprendere il motivo di una visita della sottocommissione presso l'AFC, senza però discutere del progetto INSIEME, né perché fosse la DelFin a occuparsi di tale progetto (verbale della CdF-N1 del 26 mar. 2012, pag. 48).

positiva la situazione del momento e a valutare in 200 milioni di franchi l'anno i maggiori introiti derivanti dall'implementazione di INSIEME[2020]: un'affermazione, quest'ultima, che il direttore del CDF (1998–2013) ha dichiarato di prendere con beneficio d'inventario quando è stata menzionata nel resoconto presentato nella sessione della CdF-N del 7–8 maggio 2012. In effetti, erano ben altre le conclusioni a cui il CDF era arrivato nell'autunno 2011, senza però avere sottoposto a proprie verifiche la stima fatta dall'AFC[2021].

Nell'aprile 2012, il segretario generale del DFF (dal 2010) ha precisato davanti alla sottocommissione competente della CdF-N che il progetto INSIEME navigava ormai in acque tranquille e che si poteva contare sulla sua conclusione nel rispetto di tempi e costi previsti[2022].

Nell'aprile 2012, in sede di esame preliminare del consuntivo 2011, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha ribadito anche davanti alla sottocommissione competente della CdF-S che INSIEME era sulla buona strada[2023].

Il 22 giugno 2012, la sottocommissione competente della CdF-N e la sottodelegazione competente della DelFin hanno fatto visita all'AFC, dove alla presenza del segretario generale del DFF (dal 2010) hanno ricevuto informazioni sullo stato e sui rischi del progetto INSIEME. I membri ne hanno tratto l'impressione, sotto l'aspetto tecnico, che il progetto si trovasse sostanzialmente sulla buona strada, grazie anche alla nomina del nuovo capoprogetto. La collaborazione con l'UFIT sembrava anch'essa notevolmente migliorata, ma il ventilato abbandono del progetto aveva causato un generale disorientamento nel personale; inoltre, in caso di prosecuzione del progetto, l'AFC sarebbe stata confrontata con il problema di trovare una soluzione conforme al diritto degli acquisti pubblici per l'impiego di undici o dodici persone chiave esterne.

Basandosi sul resoconto relativo a quella visita informativa, il 5 luglio 2012 la CdF-N ha deciso di occuparsi a fondo del progetto INSIEME, richiedendo alla SPFA un elenco di tutti gli estratti dei verbali su questo argomento e sollecitando un incontro con il capo del DFF (dal 2010)[2024], che ha avuto luogo in occasione della successiva seduta del 3–4 settembre 2012. Sebbene il progetto si potesse ormai considerare definito sul piano tecnico-organizzativo, restava comunque da discuterne il rilancio[2025].

Il 20 settembre 2012, il capo del DFF (dal 2010) ha informato le CdF dell'abbandono del progetto INSIEME e pubblicato il relativo comunicato stampa[2026].

2020 Verbale della sessione informativa della CdF-N1 presso l'AFC del 26 mar. 2012, pag. 6 seg.
2021 Estratto del verbale della CdF-N del 7 e 8 mag. 2012, pag. 42.
2022 Verbale della CdF-N del 17 e 18 apr. 2012, pag. 14.
2023 Verbale della CdF-S1 dell'11 apr. 2012, pag. 26.
2024 Estratto del verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 4 seg.
2025 Verbale della CdF-N del 3 e 4 set. 2012, pag. 42 seg.
2026 Comunicato stampa del DFF del 20 set. 2012: «Abbandono del progetto informatico INSIEME dell'AFC».

7.3.2 Valutazione dell'alta vigilanza parlamentare delle CdF

7.3.2.1 Base informativa e attività della CdF-N

Base informativa della CdF-N

Quando si è occupata del progetto INSIEME, la sottocommissione competente della CdF-N si è basata sostanzialmente sulle informazioni ottenute dall'AFC e dal DFF[2027] da un lato, in sede di dibattito dei preventivi[2028] e consuntivi[2029] e, dall'altro, in occasione delle quattro visite effettuate dalla sottocommissione presso l'AFC[2030]. Inoltre, neli 2009 e 2010 la sottocommissione ha incentrato la propria attività di alta vigilanza sulla strategia informatica della Confederazione[2031].

Fino al 2012, la CdF-N si è in sostanza occupata del progetto INSIEME[2032] nell'ambito degli esami preliminari dei bilanci (sistematicamente a partire dal 2008)[2033] ma anche, a intervalli irregolari, in relazione al resoconto orale della DelFin[2034]. Da una parte, le sue informazioni provenivano quindi dall'Amministrazione federale[2035] o da suoi rappresentanti sentiti e, dall'altra, – certamente in ampia misura – indirettamente dal CDF[2036].

2027 A questo proposito va citato anche l'ODIC, il cui delegato (dal 2007) si era espresso più volte in merito al progetto INSIEME, almeno marginalmente, in seno alla sottocommissione competente della CdF-N (verbali della sottocommissione: del 26 ago. 2009, pagg. 27 e 28 seg. [visita informativa presso l'AFC]; del 6 ott. 2010, pag. 3 seg.; del 27 apr. 2011, pag. 3; del 7 ott. 2011, pag. 6 e del 17–18 apr. 2012, pag. 14 seg.).

2028 Sedute della CdF-N6 del 6 set. 2005, 14 set. 2007, 10 set. 2008, 7 ott. 2009, 6 ott. 2010, 28 ott. 2010 e 7 ott. 2011.

2029 Sedute della CdF-N6 del 27 apr. 2005, 17 apr. 2008, 20 apr. 2009, 27 apr. 2010, 27 apr. 2011 e 17/18 apr. 2012.

2030 Visite informative del 27 ago. 2004, 26 ago. 2009, 26 mar. 2012 e, unitamente alla competente sottodelegazione della DelFin, del 22 giu. 2012.

2031 Verbale della CdF-N6 del 20 apr. 2009, pag. 40, ed estratto del verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2010, pag. 16 seg.

2032 Nel 2009, nell'ambito del resoconto della sottocommissione sulle sue visite informative presso l'AFC prima del 2012, l'allora presidente della sottocommissione aveva informato unicamente del fatto che si poteva contare su un credito supplementare e che dopo svariate difficoltà il progetto si trovava ormai sulla buona strada (verbale della CdF-N del 22 ott. 2009, pag. 41).

2033 Sedute della CdF-N del 12–14 nov. 2008, dell'11–13 nov. 2009, del 18–19 ott. 2010 e del 23–25 nov. 2011. Per contro, nella seduta della CdF-N inerente al preventivo nessuna menzione è stata fatta del credito di impegno del 2005. In sede di esame del conto di Stato, la CdF-N ha portato la discussione sul progetto INSIEME solamente nella sua riunione del 16–17 mag. 2011 (verbale della CdF-N del 16–17 mag. 2011, pag. 23).

2034 Sedute della CdF-N del 27 e 28 mar. 2006 (inerenti al rapporto d'attività 2005 della DelFin), del 14 e 15 mag. 2009, del 18 e 19 ott. 2010, del 7 e 8 apr. 2011 (inerenti al rapporto d'attività 2010 della DelFin) e del 5 e 6 set. 2011. Cfr. anche la menzione di INSIEME fatta dopo il resoconto della DelFin nella seduta della CdF-N del 6–7 set. 2010, in cui esso è stato indicato come esempio di progetto che aveva causato notevoli problemi (verbale, pag. 46).

2035 Cfr. anche la documentazione scritta (messaggi concernenti il preventivo e i crediti supplementari, messaggi concernenti il consuntivo e documentazione supplementare del DFF). Di seguito verranno indicati specificatamente soltanto i documenti a cui ci si riferisce concretamente.

2036 A proposito dell'ampio ricorso della DelFin alle informazioni del CDF, v. n. 7.2.2.1.

Per vari motivi, nel 2012 il progetto INSIEME è stato un tema periodicamente discusso nelle sedute della CdF-N[2037], sul quale si è espresso per la prima volta – e in seguito con regolarità – anche un rappresentante del CDF[2038].

Necessità d'intervento e attività della CdF-N

Fino all'abbandono delle trattative e alla revoca del mandato conferito alla ditta Unisys nel 2007 secondo le norme OMC, il progetto INSIEME non costituiva un problema ma piuttosto la soluzione delle difficoltà esistenti nel settore informatico dell'AFC[2039]. Di certe criticità legate al progetto si è iniziato a parlare a seguito della rottura della collaborazione con Unisys[2040]. Ciò premesso, la sottocommissione competente aveva inizialmente deciso di non adottare alcuna misura particolare[2041], ma dal 2008 in poi, come del resto ha fatto la CdF-N in base alle sue conclusioni, essa si è occupata del progetto INSIEME in modo più regolare e addirittura sistematico nelle sedute dedicate al preventivo dello Stato.

In una prima fase il dibattito era incentrato sugli insegnamenti tratti dalla suddetta rottura. Le persone sentite ritenevano che il progetto fosse già di nuovo sulla buona strada[2042]. Nonostante talune difficolta supplementari sopraggiunte in seguito[2043] e peraltro riconosciute, i rappresentanti dell'AFC e del DFF hanno mantenuto quasi invariata la loro valutazione della situazione, affermando cioé che dopo le adeguate contromisure adottate il progetto si era rimesso in carreggiata[2044].

Fino alla richiesta del credito supplementare 2010, la sottocommissione competente della CdF-N aveva condiviso apertamente tale valutazione, come dimostrano le parole pronunciate da un suo membro al termine della visita informativa presso l'AFC in data 26 agosto 2009: «Ho riportato un'ottima impressione del progetto INSIEME. Gli errori commessi sono stati riconosciuti e messi sul tavolo. Questo è davvero positivo e mi rende fiducioso nella riuscita del progetto»[2045].

Il membro della sottocommissione è arrivato a questa conclusione anche perché il responsabile del mandato in seno al CDF (dal 2008), che su suggerimento del presi-

2037 Fino alla decisione di abbandono del progetto del DFF, nel set. 2012: seduta della CdF-N del 16 e 17 feb. 2012 (in occasione del resoconto orale della DelFin riferito al controllo di gestione del progetto del CDF del 2011), del 22 e 23 mar. 2012 (in occasione della discussione del rapporto d'attività 2011 della DelFin), del 7–8 mag. 2012 (in occasione del resoconto della sottocommissione sulla visita informativa effettuata presso l'AFC, dell'esame del consuntivo dello Stato 2011 e della presa d'atto del rapporto annuale 2011 del CDF), del 5 lug. 2012 (in occasione di un altro resoconto orale della DelFin, tra l'altro riguardante la visita presso l'AFC del giu. 2012), nonché del 3–4 set. 2012 (in un colloquio particolare con il capo del DFF riguardante il progetto INSIEME).

2038 Per la prima volta alla seduta del 22–23 mar. 2012 (verbale, pagg. 50–52). Cfr. anche il verbale della CdF-N del 7 e 8 mag. 2012, pagg. 39 e 42; estratto del verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pagg. 3 e 5; verbale della CdF-N del 3 e 4 set. 2012, pagg. 40 e 43.

2039 V. n. 7.3.1.1.

2040 Verbali della CdF-N6 del 9 mag. 2007, pag. 16, e del 14 set. 2007, pag. 18 seg.

2041 Verbale della CdF-N6 del 14 set. 2007, pag. 18 seg.

2042 Verbali della CdF-N6 del 17 apr. 2008, pagg. 23 e 54; del 10 set. 2008, pag. 16; del 26 ago. 2009, pagg. 12 segg. e 24; estratto del verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2010, pag. 4 seg.

2043 V. n. 7.3.1.2 e 7.3.1.3.

2044 Cfr. ad esempio i verbali della CdF-N6 del 27 apr. 2011, pag. 22 seg.; del 26 mar. 2012, pagg. 4 e 6 seg., e del 17–18 apr. 2012, pag. 14. Cfr. anche la dichiarazione del capo del DFF (dal 2010) davanti alla CdF-N nella seduta del 23–25 nov. 2011 (verbale, pag. 48 seg.).

2045 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 40.

dente della DelFin aveva accompagnato la sottocommissione nella visita[2046], aveva affermato, senza che ciò fosse stato previamente verificato dal CDF, che lo stato d'attuazione delle raccomandazioni formulate nella verifica del progetto del CDF nel 2008 sembrava essere soddisfacente. Riteneva infatti che dalle vicende del passato fossero stati tratti opportuni insegnamenti; il CDF avrebbe comunque continuato a seguire il percorso di attuazione delle raccomandazioni ed eventualmente prevedere una verifica a posteriori in una fase successiva[2047].

A seguito dell'annuncio del credito supplementare[2048], il presidente della sottocommissione ha tuttavia già messo bene in chiaro come «la sottocommissione ritenesse essenziale che il progetto procedesse in modo impeccabile, dovendo essa esprimersi in merito a un credito complementare e mettere così in gioco la propria responsabilità»[2049].

A partire dall'autunno 2010, la sottocommissione si è mostrata più critica nei confronti del progetto e dei suoi responsabili, con riferimento non soltanto alla situazione generale dell'informatica a livello di Amministrazione federale[2050] ma anche alla domanda di un credito supplementare[2051] e, in linea generale[2052], al progetto INSIEME[2053]. Dello stesso tenore è stato anche il resoconto fatto alla CdF-N[2054], ma senza presentare alcuna proposta; anzi, rispetto alla DelFin, la quale già da tempo

2046 Estratto del verbale della DelFin del 14–15 apr. 2009, pag. 3. V. al riguardo anche il n. 6.4.2.
2047 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 39.
2048 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pagg. 23–25.
2049 Verbale della CdF-N6 del 26 ago. 2009, pag. 40.
2050 Cfr. in particolare i verbali della CdF-N6 del 6 ott. 2010, pagg. 5–11 e 30–35, e del 27 apr. 2011, pagg. 4–7, nonché l'estratto del verbale della CdF-N6 del 7 ott. 2011, pag. 6 seg.
2051 La procedura adottata (richiedere un credito supplementare con anticipazione), è stata esplicitamente criticata sebbene già da tempo fosse chiaro che occorreva un simile credito (verbale della CdF-N6 del 28 ott. 2010, pag. 17).
2052 Cfr. in particolare il verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2011, pagg. 22–24, l'estratto del verbale della CdF-N6 del 7 ott. 2011, pagg. 22 e 24, e il verbale della CdF-N6 del 26 mar. 2012, pag. 5.
2053 Per lungo tempo la CdF-N non ha invece messo quasi mai in discussione i guadagni di efficienza pari a ca. 200 milioni di franchi l'anno prospettati dall'AFC e dal DFF una volta portata a termine l'implementazione del progetto INSIEME (cfr. prima citazione nella richiesta cumulativa del DFF «Verpflichtungskredite für die Programme INSIEME der ESTV und FIRE 111 der EZV» del 27 giu. 2005, pag. 2). È stato soltanto nel contesto della visita congiunta effettuata il 22 giu. 2012 dalla sottodelegazione competente della DelFin e dalla sottocommissione competente della CdF-N presso l'AFC che si è precisato quanto fosse dubbia la realizzazione di simili guadagni di efficienza (verbale della visita, pag. 18 seg.; verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 1). Cfr. anche l'estratto del verbale della CdF-N del 7–8 mag. 2012, pag. 42, in cui il direttore del CDF (1998–2013) ha messo in forse la pretesa di un guadagno di 200 milioni di franchi senza aver prima verificato la stima su cui essa si basava. Un dibattito su tale ammontare ha avuto luogo nella seduta della DelFin del 9–10 set. 2010, in occasione della quale il direttore dell'AFC (2000–2012) ha fatto le sue considerazioni in merito alla redditività (cfr. estratto del verbale, pag. 100).
2054 Verbali della CdF-N del 18–19 ott. 2010, pag. 56 seg., del 16–17 mag. 2011, pag. 23, e del 7–8 mag. 2012, pag. 15 seg.

stava seguendo il progetto da vicino[2055], essa ha deciso di fare un passo indietro e di attendere i risultati della DelFin prima di decidere su un eventuale intervento[2056].

Dopo avere stabilito più volte anche nelle sue riunioni che la DelFin doveva occuparsi prioritariamente del progetto INSIEME[2057], nella sua riunione del 5 luglio 2012 la CdF-N ha deciso di riesaminare tutto ciò che fino a quel momento aveva riguardato il progetto[2058] e, inoltre, nel settembre 2012, di avere un colloquio con il capo del DFF (dal 2010)[2059].

A margine di tale audizione, svoltasi il 4 settembre 2012, è stato nuovamente puntualizzato che la DelFin si stava occupando del progetto INSIEME, il che non avrebbe però impedito alla CdF-N di informarsi direttamente[2060]. Il capo del DFF (dal 2010) ha chiarito per la prima volta che INSIEME non era più in linea con quanto inizialmente pianificato[2061], spiegando inoltre che prima dell'autunno 2011 non erano stati allestiti né un preventivo dettagliato né una pianificazione dei costi[2062]. La decisione su come procedere è stata però rinviata allo scopo di evitare sovrapposizioni con l'attività della DelFin[2063].

Per quanto attiene alla trattazione dei preventivi nelle CdF, per l'intera durata di INSIEME la DelFin non ha mai formulato alcuna proposta né raccomandazione. Nessuna delle richieste presentate dai membri per la riduzione delle spese informatiche ha ottenuto la maggioranza[2064].

2055 Cfr. indicazioni in tal senso fornite dalla DelFin alla CdF-N nell'ambito del suo resoconto verbale del 2009 (verbale della CdF-N del 14–15 mag. 2009, pag. 38).

2056 Verbale della CdF-N6 del 27 apr. 2011, pag. 24. Si consideri tuttavia la discussione al riguardo in occasione della visita informativa della CdF-N6 presso l'AFC del 26 mar. 2012 (verbale, pag. 48).

2057 Cfr. in particolare le indicazioni contenute nei verbali della CdF-N del 16–17 feb. 2012, pag. 57 seg. e del 22–23 mar. 2012, pag. 50 seg.

2058 È stata sollevata la questione «se nel caso di INSIEME l'alta vigilanza finanziaria abbia fallito» (secondo la formulazione dell'allora presidente della CdF-N in occasione della seduta del 3–4 set. 2012; cfr. verbale, pag. 34).

2059 Estratto del verbale della CdF-N del 5 lug. 2012, pag. 4 seg.

2060 Verbale della CdF-N del 3–4 set. 2012, pag. 34. La competenza della DelFin non è però sembrata così acclarata come l'allora presidente della CdF-N tentava di dimostrare (cfr. la discussione nel verbale della CdF-N del 3–4 set. 2012, pagg. 40–43.

2061 Verbale della CdF-N del 3 e 4 set. 2012, pag. 34.

2062 Verbale della CdF-N del 3–4 set. 2012, pag. 37. L'allora capoprogetto l'aveva fatto notare già in occasione della visita informativa della sottodelegazione competente della DelFin e della sottocommissione competente della CdF-N del 22 giu. 2012 (v. verbale, pag. 10). L'informazione non è però stata inoltrata né alla DelFin né alla CdF-N.

2063 Verbale della CdF-N del 3–4 set. 2012, pag. 43.

2064 Verbale della CdF-N del 12–14 nov. 2008, pag. 47 seg.; verbale della CdF-N dell'11–13 nov. 2009, pagg. 54–57; verbale della CdF-N del 10–12 nov. 2010, pagg. 64–66; estratto del verbale della CdF-N del 23–25 nov. 2011, pag. 48 seg. Dai documenti disponibili non è possibile dedurre se queste proposte sono state presentate (anche) a causa di INSIEME. In occasione della seduta della CdF-N del 12–14 nov. 2008, il capo del DFF (2004–2010) ha tra l'altro giustificato l'incremento del dodici per cento delle spese informatiche della Confederazione nel preventivo 2009, rispetto all'anno precedente, con il maggiore fabbisogno legato al progetto INSIEME (verbale della CdF-N del 12–14 nov. 2008, pag. 47 seg.).

Verifica della plausibilità delle informazioni ottenute

Dopo l'abbandono del progetto INSIEME, per vari membri della CdF-N e della sottocommissione competente si è trattato di chiarire se quando se ne sono occupati erano sempre stati correttamente informati[2065].

Come la DelFin[2066], anche la CdF-N e la sua sottocommissione avrebbero avuto varie opportunità per verificare le informazioni ricevute da parte dei rappresentanti dell'amministrazione se soltano lo avessero ritenuto necessario per adempiere il proprio compito. In particolare, avrebbero potuto incaricare un perito esterno o la SPFA di verificare la plausibilità delle informazioni ricevute[2067]. Ma nonostante l'atteggiamento più critico nei confronti del progetto INSIEME dall'autunno 2010, non si sono avvalse di questa possibilità.

La CdF-N avrebbe anche potuto aggregare il CDF in virtù dell'articolo 7 capoverso 2 LCF ai fini del sostegno nella deliberazione del preventivo, ad esempio per verificare le valutazioni su cui si fondava la richiesta di un credito di impegno o semplicemente per chiedere al CDF un parere su affari da esso già esaminati nell'ambito della sua attività di controllo[2068]. Ma quest'ultimo non è mai stato sollecitato in tal senso[2069].

In tal modo non si è mai saputo, ad esempio, che fino all'autunno 2011 i responsabili del progetto non avevano allestito un conteggio dettagliato delle spese inerenti al progetto INSIEME, motivo per cui ancor oggi le spese sostenute finora non possono essere attribuite alle rispettive componenti del sistema[2070].

Valutazione dell'adempimento della funzione di alta vigilanza da parte della CdF-N per quanto concerne INSIEME

Le Commissioni di alta vigilanza constatano che, in linea generale, la CdF-N o la sua sottocommissione si sono dedicate ai problemi di INSIEME quando li hanno riscontrati.

Tuttavia, alle CdF e alle CdG sembrai problematico che

– la CdF-N e la sua sottocommissione si siano regolarmente trattenute perché era la DelFin ad occuparsi del progetto INSIEME, e questo sebbene nessuna ripartizione dei compiti fosse stata esplicitamente concordata[2071];

2065 Cfr. in particolare i verbali della CdF-N1 del 24 set. 2012, pag. 5 seg., e del 2–3 ott. 2012, pag. 77 seg., nonché l'estratto del verbale della CdF-N del 15–16 ott. 2012, pag. 31. Anche il segretario generale del DFF (dal 2010) ha quindi affermato che la situazione era stata «abbellita» (verbale del 24 set. 2012, pagg. 6 e 9). Cfr. al riguardo anche i n. 4.3.4 e 4.4.

2066 V. n. 7.2.2.2.

2067 V. n. 7.1.3.

2068 Al riguardo e sulla valutazione dell'informazione da parte del CDF, v. il n. 6.6.11.2.

2069 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 19 (direttore CDF 1998–2013). Nessun rappresentante del CDF ha ad esempio preso parte alle sedute della CdF-N o della sua sottocommissione sul credito supplementare 2010, sebbene, nell'ambito dell'esame della sua verifica di progetto del 2008, alla seduta della DelFin del 14–15 apr. 2009 il CDF avesse precisato che in relazione alla prevedibile richiesta di un credito aggiuntivo e supplementare vi sarebbe stata l'opportunità di porre domande critiche e di esigere un'adeguata documentazione (estratto del verbale, pagg. 2 e 4.).

2070 V. al riguardo i n. 2.3 e 4.3.3.

2071 Di più, al riguardo, nel. n. 7.3.2.3.

– alla CdF-N e alla sua sottocommissione non sia garantito l'accesso alle informazioni di cui avevano bisogno per valutare la situazione di INSIEME.

Stimoli a migliorare l'adempimento della funzione di alta vigilanza da parte della CdF-N

Le Commissioni di alta vigilanza precisano che, in sostanza, la CdF-N e la sua sottocommissione devono potere fare affidamento sulle informazioni che ricevono dall'amministrazione, con particolare riguardo a quelle ricevute nell'ambito delle sedute inenti al preventivo e al consuntivo.

Affinché la CdF-N possa adempiere efficacemente i propri compiti, è necessario che la DelFin e il CDF le riferiscano in maniera coerente in merito a osservazioni e valutazioni che si presume siano per essa importanti, soprattutto in un'ottica di esame preliminare dei preventivi e dei consuntivi. Le Commissioni di alta vigilanza esortano quindi la DelFin e il CDF ad andare fattivamente incontro alle esigenze della CdF-N[2072]. Inoltre, le CdG e le CdF ritengono che per migliorare l'adempimento dell'alta vigilanza finanziaria sia indispensabile una migliore collaborazione tra la DelFin e la CdF-N (v. al riguardo il n. 7.3.2.3).

D'altro canto, per le CdF e le CdG è di fondamentale importanza che la CdF-N utilizzi più attivamente di quanto ha fatto fino a quel momento gli strumenti e i mezzi di cui dispone. Ciò riguarda tra l'altro un più frequente ricorso a periti esterni o al CDF, come pure lo sfruttamento delle opportunità offerte dall'esame preliminare del preventivo e del consuntivo. Dato il non trascurabile ruolo spettante alla SPFA, bisogna creare le condizioni necessarie affinché possa esercitare le proprie funzioni consultive nell'interesse della CdF-N e della sua sottocommissione, ma senza che ciò vada a scapito del sostegno alla DelFin. Le Commissioni di alta vigilanza sono quindi del parere che si debba rafforzare l'effettivo di personale della SPFA[2073].

Sarà attraverso un impiego più intenso e mirato delle possibilità e delle risorse di cui dispone che la CdF-N potrà in futuro verificare ancora meglio se la gestione delle finanze, la gestione finanziaria a livello amministrativo e la presentazione dei conti della Confederazione sono conformi ai principi del diritto sulle finanze della Confederazione e se è garantito un impiego efficace ed economico dei fondi.

7.3.2.2 Base informativa e attività della CdF-S

Per l'intera durata del progetto, la sottocommissione competente della CdF-S ha sfiorato INSIEME perlopiù[2074] soltanto in sede di deliberazioni sul preventivo[2075] e sul consuntivo Stato[2076]. Non se ne è mai occupata approfonditamente. Nella prima-

2072 V. al riguardo il n. 6.6.11.2 (riguarda il CDF) e n. 7.2.2.5 (riguarda la DelFin).
2073 Cfr. n. 7.2.2.5.
2074 L'unica eccezione è data dall'analisi di INSIEME a margine della visita informativa della sottocommissione presso l'UFIT del 5 apr. 2012 (verbale, pagg. 6 e 15), allorché il presidente della DelFin 2010 e 2014 fece notare che la DelFin si stava occupando di INSIEME (verbale, pag. 23).
2075 Verbali della CdF-S1 del 5 set. 2005, pag. 14 segg., del 14 ott. 2009, pagg. 12 e 26, e del 20.10. 2010, pag. 22 segg.
2076 Verbali della CdF-S1 del 14 apr. 2010, pag. 33, del 6 apr. 2011, pag. 13 e dell'11 apr. 2012, pag. 26.

vera 2011, in virtù del fatto che la DelFin accompagnava da vicino INSIEME, la sottocommissione ha volutamente rinunciato a occuparsi maggiormente del progetto[2077].

In base alla documentazione disponibile si può concludere che la sottocommissione non ha mai messo in dubbio l'attendibilità delle scarse informazioni verbali[2078] e scritte[2079] ricevute sul progetto INSIEME. Ha quindi proposto, senza eccezioni, l'approvazione dei preventivi e dei consuntivi senza chiedere ulteriori chiarimenti. Non ha nemmeno informato la CdF-S del fatto che nelle sedute della sottocommissione il progetto INSIEME era stato dibattuto.

Da parte sua, la DelFin ha informato la CdF-S solo per scritto sulle proprie attività in relazione al progetto INSIEME, nello specifico nei suoi rapporti di attività,[2080] ma non nel contesto dei propri resoconti verbali durante l'anno, e non le ha sottoposto alcuna proposta al riguardo[2081]. La CdF-S non si è quindi mai occupata di INSIEME nelle sue sedute prima dell'esame del rapporto annuale 2011 della DelFin il 19–20 aprile 2012[2082].

Quanto all'utilizzo degli strumenti per la verifica della plausibilità delle informazioni ricevute, si rinvia alle esposizioni relative alla CdF-N (n. 7.3.2.1).

Le CdF e le CdG giudicano problematica la decisione della CdF-S di non trattare il progetto INSIEME per il seguente motivo: pur se la CdF-S era informata del fatto che la DelFin si era occupata del progetto, non ha mai insistito al riguardo, sebbene quest'ultima non avesse fornito alcun resoconto orale in merito. Le Commissioni di alta vigilanza ritengono quindi che una più intensa collaborazione tra la DelFin e la CdF-S sia essenziale per migliorare l'esercizio dell'alta vigilanza finanziaria (v. n. 7.3.2.3).

2077 V. al riguardo le osservazioni contenute nell'estratto del verbale della CdF-S1 del 6 apr. 2011, pag. 13. V. anche l'estratto del verbale relativo alla seduta informativa presso l'UFIT del 5 apr. 2012, pag. 23, in cui è stato nuovamente evidenziato che la DelFin si occupava del progetto INSIEME.

2078 In occasione della seduta della CdF-S1 dell'11 apr. 2012, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha per esempio dichiarato che dopo varie difficoltà il progetto INSIEME era di nuovo sulla buona strada (verbale, pag. 26).

2079 Cfr. in particolare il messaggio dell'1 ott. 2010 concernente la seconda aggiunta al preventivo 2010, pagg. 13, 16, 30 e 35 i (senza pubblicazione sul FF, cfr. FF **2010** 6545); la domanda di credito supplementare del capo del DFF (2004–2010) al Consiglio federale del 18 giu. 2010 e la documentazione complementare del DFF al preventivo 2011 del 23 ago. 2010, pag. 25 seg. e 41–43.

2080 Rapporto annuale 2004 della DelFin alle CdF, n. 5.6.4: Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (FF **2005** 2693, in particolare pagg. 2734–2735); rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF, n. 5.6.3: Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), progetti informatici (FF **2006** 3749, in particolare pagg. 3790–3791); Rapporto annuale 2010 della DelFin alle CdF, n. 2.2.3: Amministrazione federale delle contribuzioni, progetto INSIEME (FF **2011** 3499 in particolare pag. 3519); rapporto annuale 2011 della DelFin alle CdF, n. 3.6.1, Amministrazione federale delle contribuzioni: progetto informatico INSIEME, visita informativa presso l'AFC (FF **2012** 6251, in particolare pagg. 6293–6294).

2081 V. al riguardo il n. 7.2.1.

2082 Verbale della CdF-S del 19 e 20 apr. 2012, pag. 57 (in cui nessuna spiegazione è stata chiesta in merito al resoconto del presidente della DelFin 2012).

7.3.2.3 Ripartizione dei compiti tra la DelFin e le CdF

A posteriori, le CdF e le CdG giudicano non funzionale all'obiettivo[2083] la mancanza di una chiara ripartizione dei compiti tra le CdF e la DelFin in merito al progetto INSIEME[2084]. Ciò ha fatto sì che la CdF-S non se ne sia proprio occupata. Anche la CdF-N, che pure si è regolarmente occupata di INSIEME, ha rinunciato a far seguire misure concrete al suo atteggiamento sempre più critico, delegando la questione in ampia misura alla DelFin.

Le CdF non svolgono soltanto una funzione connessa con la sovranità dell'Assemblea federale in materia di finanze, bensì anche una funzione di alta vigilanza: non hanno quindi solamente la possibilità di accertare taluni fatti, ma hanno il compito di farlo a tutti gli effetti allorché ciò riguardi l'esecuzione del preventivo[2085]. Di conseguenza, le Commissioni di alta vigilanza reputano importante che, da un lato, venga concordata una chiara ripartizione dei compiti con la DelFin e, dall'altro, che in avvenire le CdF effettuino maggiormente proprie inchieste, come hanno già fatto (in via eccezionale assieme alle CdG) nell'ambito del presente riesame di INSIEME.

7.4 Ruolo delle Commissioni della gestione

7.4.1 Adempimento della funzione di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME

La CdF-N si è occupata del progetto INSIEME a margine di due visite di servizio della sua sottocommissione DFF/DFE[2086] presso l'AFC. La visita dell'11 ottobre 2004 riguardava la Divisione principale IVA, quella del 20 ottobre 2011 l'intero Ufficio.

Pur non essendo il principale argomento delle due visite, INSIEME è comunque stato oggetto di discussione. In occasione della seconda visita, il direttore dell'AFC (2000–2012) ha dichiarato alla sottocommissione di essere fiducioso che, dopo alcune difficoltà in particolare a livello di gestione del progetto e a causa della complessità dell'impresa, il progetto possa ora essere condotto con successo a una conclusione[2087].

2083 La presidente della DelFin 2013 ha precisato al GLI che, pur mancando una ripartizione dei compiti, c'è stato comunque un coordinamento (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 59); così si è espresso anche il presidente della DelFin 2003 e 2007 (verbale del GLI del 14 mar. 2014, pag. 66). Non vi è tuttavia ancora modo di sapere in cosa consistesse esattamente tale attività di coordinamento, sebbene appaia perlomeno incontestabile che essa fosse importante (cfr. discussione nel verbale della CdF-N1 del 24 set. 2012, pag. 17 segg.).

2084 Verbale del GLI del 26 mar. 2014, pag. 19 (presidente della DelFin 2010 e 2014), pag. 35 (presidente della DelFin 2011) e pag. 59 (presidente della DelFin 2013).

2085 Se un fatto indica problemi a livello di direzione amministrativa, le CdF sono tenute ad informarne le CdG. V. al riguardo il n. 7.5.

2086 Oggi sottocommissione DFF/DEFR.

2087 Verbale della sottocommissione DFF/DFE del 20 ott. 2011, pag. 29.

Dopo entrambe le visite, la sottocommissione ha ritenuto che non vi fosse necessità d'intervento perla CdF-N ma, nel contesto del suo resoconto, l'ha comunque informata che l'ulteriore sviluppo della struttura informatica costituiva una grande sfida per l'AFC[2088].

La CdF-S non si è mai occupata di INSIEME.

7.4.2 Valutazione dell'alta vigilanza parlamentare delle CdG

Valutazione dell'adempimento della funzione di alta vigilanza parlamentare da parte delle CdG per quanto concerne INSIEME

Le CdG stabiliscono gli oggetti delle loro inchieste in ampia autonomia e fissano le loro priorità operative a propria discrezione (cfr. art. 52 cpv. 2 LParl); lo fanno anche indipendentemente da se e come il Consiglio federale assolve la sua funzione di vigilanza. A tale scopo, approntano ogni anno un programma in cui vengono fissate le priorità per ogni settore amministrativo.

Si rifanno alle segnalazioni di lacune e di possibilità di miglioramento nelle istituzioni controllate. Poco importa da dove provengano tali segnalazioni: possono essere sottoposte alle CdG dall'esterno attraverso domande di vigilanza (art. 129 LParl) oppure attraverso richieste o comunicazioni di altre commissioni parlamentari. Le CdG possono occuparsi di un'inchiesta anche in virtù di proposte dei loro membri o delle loro sottocommissioni, oppure su suggerimento del CPA qualora quest'ultimo si imbatta in segnalazioni di problemi nell'ambito della sua attività.

Le CdG non disponevano di informazioni da parte del CDF[2089] e nemmeno le CdF o la DelFin le hanno mai messe al corrente di eventuali problemi di gestione[2090].

È stato comunicato che la DelFin seguiva da vicino INSIEME unicamente nell'ambito delle riunioni delle segreterie della Commissioni di alta vigilanza, che si svolgono quattro volte l'anno e servono a coordinare le attività di alta vigilanza di CdF e CdG.

Tuttavia, certi sviluppi riguardanti il progetto sono stati trattati a livello mediatico, per cui vari organi d'informazione hanno riferito nel 2007 soprattutto in merito alla

2088 Verbale della CdG-CN del 21 ott. 2011, pag. 19.

2089 Il CDF ha pubblicato i suoi rapporti su INSIEME del 2006, 2008 e 2012 soltanto nell'ott. 2012, dopo che il DFF aveva pubblicato sul suo sito web i rapporti del 2008 e 2012 (verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 53 [vicedirettore CDF 2000–2013]). Il rapporto sulla verifica del 2005 non è stato pubblicato. Nei rapporti annuali del CDF pubblicati si trovavano appena indicazioni concrete su problemi nella gestione del progetto; a partire dal 2007, è stato anzi segnalato che non vi era alcuna necessità d'intervento per il Consiglio federale o il Parlamento riguardo all'attuazione delle raccomandazioni del CDF (cfr. rapporti annuali 2007 [p. 42 seg.], 2008 [p. 38 seg.], 2009 [p. 37], 2010 [p. 39] e 2011 [p. 26]) del CDF.

2090 INSIEME non è quindi stato trattato nemmeno in sede di Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV), nel frattempo a disposizione per assicurare il coordinamento materiale. Cfr. n. 7.5.

decisione di abbandono[2091] e in seguito scritto diffusamente del rapporto annuale 2011 della DelFin[2092].

In ragione della suddetta copertura mediatica, le CdG-N/S disponevano dunque potenzialmente di segnalazioni riguardanti problemi nel progetto INSIEME che però che però non sono stati affrontati in occasione delle loro sedute. La CdG-N ha ricevuto ulteriori segnalazioni in merito a probabili problemi attraverso i resoconti della sua sottocommissione competente per il DFF (visite di servizio). Evidentemente, in tali segnalazioni le CdG non hanno tuttavia individuato un motivo sufficiente per attivarsi direttamente.

A posteriori, per le CdF e le CdG si deve valutare in modo critico il fatto che queste ultime non si siano occupate del progetto INSIEME; anche in questo caso, occorre chiedersi quali provvedimenti possano essere adottati affinché in casi futuri, a dispetto della trattazione da parte delle CdF o della DelFin, le CdG possano assolvere al proprio compito in modo adeguato.

In passato, le CdG quasi mai si sono occupate in senso ampio della gestione del progetto e dei presupposti per un'efficace direzione di progetti nell'Amministrazione federale. Ciò è difficile da capire, considerata la possibilità delle CdG di stabilire i propri oggetti in deliberazione con maggiore autonomia rispetto alle CdF.

Stimoli a migliorare l'esercizio della funzione di alta vigilanza da parte delle CdG

Una misura importante risiede nel migliorare il coordinamento tra DelFin/CdF e CdG sul piano organico (v. al riguardo il n. 7.5).

È inoltre necessario assicurare un miglior flusso delle informazioni tra il CDF e le CdG. Alla domanda, per quale motivo, pur ritenendo che i problemi risiedessero soprattutto nella gestione dell'AFC[2093], il CDF non avesse informato le CdG dei problemi in materia di gestione, il vicedirettore del CDF (1998–2013) ha risposto che esso stava collaborando con la DelFin e le CdF[2094].

In effetti, questo modo di vedere è conforme all'attuale normativa contenuta nella LCF riguardante l'informazione sulle constatazioni fatte dal CDF e sull'attuazione delle sue raccomandazioni[2095]. In considerazione del compito del CDF di coadiuvare «l'Assemblea federale nell'esercizio […] dell'alta vigilanza sull'amministrazione e giustizia federali» (cfr. art. 1 cpv. 1 lett. a LCF), le Commissioni di alta vigilanza reputano non soltanto opportuna e pertinente, ma anche necessaria la trasmissione

2091 Cfr., tra l'altro, il «St. Galler Tagblatt», ed. integrale del 4 set. 2007 («Informatikprojekt geplatzt»), e il «NZZ am Sonntag» del 26 ago. 2007 («Bund möchte Millionenauftrag widerrufen»).

2092 Così, tra l'altro, «Tagesanzeiger» e «Der Bund» del 20 apr. 2012 («Finanzdelegation will Bundesverwaltung stärker kontrollieren lassen»), «Berner Zeitung» del 20 apr. 2012 («Scharfe Kritik an der Bundesverwaltung»), «Netzwoche» del 9 mag. 2012 («Informatikprojekt INSIEME in der Kritik»).

2093 Estratto del verbale della DelFin del 19 set. 2012, pag. 13.

2094 Verbale del GLI del 14 ott. 2013, pag. 34 seg. Cfr. anche quanto dichiarato il 19 set. 2012 dal vicedirettore del CDF (2000–2013) davanti alla DelFin (verbale, pag. 13): «È sorprendente la motivazione presentata a sostegno delle misure adottate a carico [dell'allora direttore dell'AFC n.d.r.]. Se non vi fosse stato il problema degli acquisti pubblici, il direttore […] sarebbe ancora in carica. Sembra molto difficile chiedere conto a un funzionario superiore di lacune nella sua gestione. L'errore sostanziale […] è consistito nella mancaza di gestione del progetto». Si era già espresso in maniera analoga in sede di CdF-N (verbale della CdF-N del 22–23 mar. 2012, pag. 51).

2095 Art. 14 cpv. 1 e 4 LCF (RS **614.0**).

diretta di informazioni alle CdG in merito a lacune accertate dal CDF a livello gestionale. Come constatato anche da quest'ultimo scompare il confine tra alta vigilanza finanziaria e alta vigilanza sulla gestione, soprattutto nell'ambito delle verifiche dell'economicità previste dalla legge[2096]. Le Commissioni di alta vigilanza propongono quindi un adeguamento in tal senso della LCF (cfr. n. 6.6.2.1 e la mozione 1 delle CdF e delle CdG nel n. 6.7).

7.5 Collaborazione e coordinamento tra gli organi parlamentari di alta vigilanza

L'articolo 49 capoverso 1 LParl sancisce l'obbligo di tutte le commissioni di coordinarsi tra loro. Non è previsto un obbligo più esteso per gli organi di alta vigilanza. Poiché le funzioni di alta vigilanza finanziaria e quelle di alta vigilanza gestionale in una certa misura si sovrappongono o non sono sempre chiaramente separabili[2097], nella pratica le segreterie sono solite scambiarsi informazioni sugli affari correnti delle loro commissioni e delegazioni[2098].

Nell'adempimento del loro compito inerente a INSIEME, gli organi di alta vigilanza finanziaria si sono sostanzialmente adagiati sul fatto che il progetto era stato verificato dal CDF, che i suoi rapporti andavano alla DelFin e che essa si sarebbe eventualmente adoperata presso le CdF[2099]. Sebbene entrambe si fossero impegnate a farlo[2100], alla fine né la DelFin né le CdF hanno mai informato le CdG dei problemi di gestione esistenti di INSIEME e nemmeno le hanno sollecitate a intervenire[2101].

Ma d'altro canto nemmeno le CdG hanno invitato la DelFin o le CdF a tenerle informate su INSIEME, né hanno mai verificato se in questo progetto di così lunga durata vi fossero problemi di gestione. Non si sono nemmeno informate sulle attività svolte dalla DelFin e dalle CdF in relazione al progetto INSIEME.

Durante gran parte del periodo in cui INSIEME era in fase di realizzazione non vi è stato alcuno scambio di informazioni; nemmeno in sede di Conferenza delle presi-

2096 Verbale della CdG-N del 28 feb. 2014, pag. 14.

2097 La zona grigia viene talvolta addirittura definita come molto ampia (verbale della CdG-N del 28 feb. 2014, pag. 14 [direttore CDF dal 2014]).

2098 Per gli organi di alta vigilanza finanziaria: n. 5 dei Principi operativi della DelFin; n. 5.3 dei Principi operativi delle CdF.

2099 Una procedura che del resto è stata condivisa anche dal CDF (cfr. l'affermazione del direttore del CDF [2000–2013] davanti alla DelFin: «Trattare la questione degli acquisti pubblici è un compito che spetta alla Delegazione delle finanze, in quanto il CDF ha il mandato legale di tenerli sotto controllo e di renderne conto alla DelFin», [verbale della DelFin del 25–26 giu. 2012, pag. 9]).

2100 N. 5 lett. c cpv. 2 dei Principi operativi della DelFin: «Se la Delegazione delle finanze constata una gestione degli affari lacunosa informa le Commissioni della gestione»; n. 5.3 lett. a dei Principi d'azione delle CdF. Cfr. anche l'art. 16 cpv. 2 del Regolamento dell'8 nov. 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RU **1986** 116), abrogato con effetto dal 1° gen. 2012 (RU **2011** 5859, in particolare pag. 5861).

2101 Il CDF ha informato sia la DelFin, sia la CdF-N che, a suo parere, nell'AFC c'era un problema di gestione. V. al riguardo i n. 7.2.1 e 7.3.1.

denze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV), nel frattempo a disposizione per assicurare il coordinamento materiale[2102].

Soltanto dopo che nel suo rapporto annuale 2011[2103] la DelFin si è espressa in modo critico su INSIEME i presidenti della DelFin e della CdG-N si sono contattati[2104]. Dopo l'abbandono di INSIEME, la CdG-N ha chiesto al presidente della DelFin 2012 di essere aggiornata sui problemi inerenti al progetto[2105], ma a quel punto tutto verteva già sul coordinamento degli organi di alta vigilanza riguardo al riesame di detto abbandono e sull'accompagnamento del progetto successivo da parte dell'alta vigilanza parlamentare.

Contrariamente all'intenzione originaria del legislatore[2106], non è stato possibile migliorare il coordinamento tra le CdG e la DelFin o le CdF nemmeno attraverso la concentrazione degli organi di alta vigilanza su determinati criteri di verifica relativi a INSIEME. In sede di verifica dell'efficienza economica dell'azione amministrativa, che per la DelFin ha sempre rappresentato un criterio prioritario quando si è occupata di INSIEME[2107], era diventato urgente chiarire anche aspetti riguardanti la gestione[2108], che però non sono mai stati sottoposti alle CdG.

Alla luce delle esperienze acquisite con INSIEME, le CdF e le CdG ritengono che il coordinamento tra i diversi organi cui compete l'alta vigilanza debba essere migliorato e che, almeno in certi settori, occorra anche perseguire una maggiore collaborazione tra di essi, rispettando al contempo chiare responsabilità[2109].

Considerato che lo strumento della CPV istituito in sede di approvazione della legge sul Parlamento si è rivelato praticamente inefficace (ed è questo il motivo della sua soppressione)[2110], le CdG e le CdF ritengono che occorra considerare nuove vie o semmai riconsiderarne altre che erano già state scartate. Ed è appunto nell'ottica di

2102 Cfr. l'ex art. 54 LParl (RU **2003** 3543, in particolare pag. 3558), abrogato di nuovo formalmente con effetto dal 2 mar. 2009 (RU **2009** 725, in particolare pag. 726). Riunitasi il 3 mar. 2008, la CPV stessa ha deciso all'unanimità di volersi sciogliere e di chiedere l'abolizione della base legale nella LParl.

2103 Rapporto annuale 2011 della DelFin alle CdF, n. 3.6.1, Amministrazione federale delle contribuziono: progetto informatico INSIEME, visita informativa presso l'AFC (FF **2012** 6251, in particolare pag. 6293).

2104 Cfr. l'osservazione introduttiva del presidente della DelFin 2012 nella seduta della DelFin del 25–26 giu. 2012 (verbale, pag. 1) e le indicazioni del presidente della CdG-N del 2012–2013 nella seduta della CdG-N del 5 set. 2012 (verbale, pag. 30).

2105 Verbale della CdG-N del 16 ott. 2012, pagg. 27–38, in particolare pagg. 31–33.

2106 Iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto del 1° mar. 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (FF **2001** 3097, in particolare pag. 3182).

2107 V. al riguardo il n. 7.2.2.1.

2108 Così si è espresso anche il direttore della CDF (dal 2014) davanti alla CdG-N (verbale della CdG-N del 28 feb. 2014, pag. 14.

2109 Così si è espresso anche il presidente della DelFin 2012 (verbale del GLI del 26 mar. 2014, pagg. 45 e 47).

2110 V. il relativo parere del portavoce della Commissione nel dibattito in Consiglio degli Stati (Boll. Uff. **2008** S 715).

un più stretto collegamento tra compiti e risorse in materia di gestione amministrativa attraverso il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) che gli organi di alta vigilanza riesamineranno un accorpamento delle commissioni di vigilanza[2111].

7.6 Bilancio intermedio sull'alta vigilanza parlamentare

L'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare non deve fare sì che il Parlamento operi in luogo del Governo, in quanto ciò sarebbe in conflitto con l'ordinamento costituzionale delle competenze. La direzione dell'Amministrazione è compito degli organi esecutivi.

Le Commissioni di alta vigilanza tengono quindi a sottolineare che la DelFin, le CdF e le CdG non erano responsabili del progetto INSIEME, né lo sono del suo fallimento.

Nell'ambito della loro ispezione, le CdF e le CdG hanno tuttavia portato alla luce vari punti deboli e identificato potenziali di ottimizzazione per quanto concerne il perseguimento degli obiettivi di alta vigilanza.

L'alta vigilanza parlamentare è funzionale ai seguenti obiettivi: esortare il Consiglio federale e l'Amministrazione federale a rendere conto dell'adempimento dei loro compiti. In questo modo si intende motivare il Governo a un processo d'apprendimento che migliori costantemente la direzione dello Stato e l'esecuzione della legge, poiché vengono eliminate lacune e irregolarità e individuati e sfruttati potenziali di ottimizzazione. In questo modo, il Parlamento può assicurare una migliore messa in atto di direttive e obiettivi politici, ottenendo nel concreto una prassi amministrativa conforme alla legge e l'adempimento dei compiti secondo criteri di adeguatezza, efficacia ed economicità (art. 26 cpv. 3 LParl). Questo serve anche a preservare e rafforzare la fiducia nel Governo e nell'Amministrazione federali.

Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che la DelFin possa migliorare l'adempimento della funzione di alta vigilanza ampliando la propria base informativa in modo da non attingere più le informazioni quasi esclusivamente dal CDF, definendo meglio le proprie attività primarie e facendo un uso più mirato degli strumenti e mezzi di cui dispone. Ma le CdF e le CdG reputano anche indispensabile un alleggerimento del carico di lavoro della DelFin, tra l'altro attraverso una chiara ripartizione dei compiti tra essa e le CdF.

Le Commissioni di alta vigilanza sono del parere che una chiara definizione dei rispettivi compiti sia opportuna anche per consentire alle CdF di adempiere più attivamente la loro funzione di alta vigilanza. A tale scopo è di fondamentale importanza che, esattamente come la DelFin, le CdF facciano un uso attivo degli strumenti disponibili. Inoltre, esse devono fare affidamento sul fatto che le necessarie informazioni gli vengano apportate sia dalla DelFin, sia dal CDF.

2111 Così, durante i lavori preliminari alla LParl, è stata discussa per l'ultima volta, ma per finire, rigettata come sempre finora, l'unione delle CdG e CdF in un'unica commissione di vigilanza (cfr. l'iniziativa parlamentare, Legge sul Parlamento (LParl): Rapporto del 1° mar. 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale [FF **2001** 3097, in particolare pagg. 3179–3181]).

Al fine di aumentare la loro autonomia e capacità di azione, gli organi di alta vigilanza prenderanno in esame l'opportunità di un potenziamento degli effettivi, specialmente in seno alla SPFA.

In considerazione del fatto che è sempre più indistinto il confine tra alta vigilanza finanziaria e alta vigilanza sulla gestione e nell'ottica delle sfide che gli organi di alta vigilanza si troveranno ad affrontare con l'applicazione del NMG, le Commissioni di alta vigilanza ritengono che migliorare il coordinamento e consolidare la collaborazione tra DelFin/CdF e CdG a livello degli organi siano misure importanti ai fini di un più efficiente adempimento della funzione di alta vigilanza. A tale riguardo, le CdF e le CdG esamineranno nuovamente la questione di una fusione delle commissioni di vigilanza.

8 Conclusioni e ulteriore procedura

8.1 Conclusioni

Il progetto INSIEME è stato lanciato nel 2001 dall'AFC con l'obiettivo di creare un sistema informatico globale valido per tutti i tipi d'imposta e destinato a sostituire gli obsoleti sistemi informatici esistenti. Grazie alla messa a disposizione di informazioni e servizi attraverso Internet ci si prefigge di migliorare le prestazioni offerte a contribuenti, autorità e organizzazioni. Inoltre, grazie al miglioramento perseguito nella collaborazione tra le divisioni fiscali principali e di un'ottimizzazione dell'analisi dei rischi in occasione di ispezioni fiscali, l'AFC prevede maggiori entrate di imposta di 200 milioni di franchi l'anno.

Dodici anni dopo, il 20 settembre 2012, il capo del DFF (dal 2010) ha informato sulla propria decisione di abbandonare il progetto informatico INSIEME. A quel momento, esso aveva già causato spese dell'ordine di 105 milioni di franchi – saliti a 115,9 milioni dopo la conclusione di tutti i lavori legati al suo abbandono – senza che avesse generato una contropartita degna di nota. Nel 2012 si è allora dovuto avviare un progetto successivo (FISCAL-IT) con pressoché le medesime finalità.

Alla luce degli avvenimenti illustrati, le CdF e le CdG delle Camere federali hanno deciso di riesaminare a fondo il fallimento del progetto INSIEME per poterne trarre insegnamenti per futuri progetti informatici. L'obiettivo era fare luce sulla gestione del progetto e sulla vigilanza esercitata dagli organi preposti a tutti i livello gerarchici fino al Consiglio federale in corpore, di stabilire e giudicare le responsabilità sia dei servizi federali coinvolti, sia dei fornitori di prestazioni esterni, nonché di chiarire le funzioni e i ruoli del CDF quale organo superiore di vigilanza finanziaria e degli organi parlamentari di alta vigilanza nell'ambito del progetto INSIEME.

Fare luce sulla gestione del progetto e sulla vigilanza esercitata dagli organi preposti a tutti i livelli gerarchici fino al Consiglio federale in corpore

Il primo obiettivo, ovvero fare luce, è stato raggiunto soltanto in parte. La documentazione lacunosa (cfr. raccomandazione 1) e le condizioni quadro temporali hanno impedito una completa tracciabilità dell'attività progettuale e di vigilanza riguardante INSIEME.

Responsabilità dei servizi federali coinvolti e dei fornitori di prestazioni esterni

Anche in questo caso, la scarsità di informazioni non ha consentito di chiarire e valutare in via definitiva la responsabilità dei fornitori esterni.

Per valutare le responsabilità dei servizi federali in qualche modo coinvolti nel progetto INSIEME nel corso della sua lunga gestazione, le Commissioni di alta vigilanza si sono rifatte alle funzioni e ai compiti dei servizi.

Quale suprema autorità direttiva della Confederazione, il Consiglio federale esercita ad esempio una vigilanza continua e sistematica sull'Amministrazione federale, che nel caso dell'Amministrazione federale centrale è globale (vigilanza su organi e servizi). I capidipartimento dirigono i dipartimenti e ne assumono la responsabilità politica. In seno al loro dipartimento hanno in linea di principio il diritto illimitato di dare istruzioni, procedere a controlli e intervenire personalmente (diritto di avocazione)[2112]. In questo modo il Consiglio federale e i dipartimenti devono garantire l'adempimento dei loro compiti conformemente alla Costituzione e alle leggi. Né la suprema responsabilità direttiva e di vigilanza spettante al Consiglio federale né la responsabilità direttiva e di vigilanza dei capidipartimento possono essere delegate. Nell'adempimento di tali compiti, il Consiglio federale e i capidipartimento sono però assistiti dai loro stati maggiori (Cancelleria federale e segreterie generali), da vari uffici interdipartimentali (tra cui AFF e UFIT) e dal CDF. Esistono inoltre parecchi altri organi che si occupano del coordinamento (per es. il Consiglio informatico della Confederazione o la Conferenza dei segretari generali). Da parte loro, i direttori degli Uffici federali sono responsabili dinainzi ai capidipartimento della condotta delle unità amministrative a loro subordinate e dell'adempimento dei compiti loro assegnati.

Per quanto riguarda il progetto INSIEME (n. 3), le Commissioni di alta vigilanza hanno constatato che a determinare il suo fallimento è stata soprattutto la carente gestione da parte del mandante del progetto (il direttore dell'AFC [2000–2012]) e della direzione del progetto generale. Sebbene il direttore dell'AFC (2000–2012) abbia di continuo designato INSIEME quale progetto strategico e ne abbia di conseguenza precisato la visione generale, di fatto se ne è occupato soltanto in misura insufficiente: ne è una dimostrazione il fatto che né è stato effettuato un vero e proprio controlling del progetto, né vi sono mai state, riguardo a INSIEME, consapevolezza dei rischi, pianificazione e gestione conseguenti. Fin dall'inizio, il CPG da egli nominato nella seconda fase (2007–2011) non è stato all'altezza del compito (cfr. raccomandazione 3); ciònonostante è stato sostituito soltanto dopo tre anni e mezzo, quando il progetto era già ampiamente fuori controllo.

Per il successo del progetto è stato pregiudizievole anche il fatto che la direzione dell'AFC non è stata certamente esemplare nell'osservanza di direttive e regole chiare sia per la gestione e la realizzazione di progetti TIC, sia per l'acquisto di beni e servizi (cfr. raccomandazione 4). Fino all'ultimo vi sono state incertezze per quanto riguarda i ruoli dei servizi coinvolti. In tal senso, per le CdF e le CdG nemmeno l'UFIT è del tutto esente da colpe per il fallimento di INSIEME, avendo avuto non soltanto la possibilità ma anche il dovere di esigere una definizione dei ruoli, eventualmente mediante un sempre più deciso intervento presso il DFF (cfr. raccomandazione 2), al quale appartenevano tutti gli uffici menzionati.

[2112] Per diritto di avocazione s'intende la possibilità per un'autorità amministrativa superiore di intervenire e agire in luogo di un'autorità ad essa gerarchicamente subordinata.

Quanto alla vigilanza e alla gestione in linea gerarchica (n. 4), le CdF e le CdG sono arrivate alla conclusione che né l'AFC né il DFF avevano esercitato le proprie funzioni direttive e di vigilanza in modo soddisfacente: alcuni conflitti sono quindi rimasti irrisolti, si sono prese incomprensibili decisioni in materia di personale e non ci si è preoccupati di garantire la disponibilità di informazioni affidabili circa l'andamento del progetto.

In seno all'AFC, l'accentuata mentalità settoriale nelle due divisioni principali, che la direzione non è riuscita a sconfiggere, ha impedito una visione globale del progetto INSIEME. Ciò è imputabile anche al fatto che l'organizzazione del progetto non era abbastanza separata dall'organizzazione permanente, con conseguenti ruoli poco chiari anche all'interno dell'Ufficio (cfr. raccomandazione 5). Il DFF non è riuscito a fare sì che tra AFC, UFIT e UFCL si stabilisse la necessaria collaborazione (cfr. raccomandazione 9). Inoltre, il DFF ci ha messo parecchio tempo prima di riconoscere la lacunosità delle informazioni relative al progetto. Fino all'ultimo, il direttore dell'AFC (2000–2012) è riuscito a presentare INSIEME al DFF (e anche agli organi di alta vigilanza) in una luce abbastanza buona, o abbellendo la situazione, o promettendo miglioramenti. Le Commissioni di alta vigilanza attribuiscono tutto ciò sia al mai chiarito ruolo del DFF, sia all'inadeguatezza dei suoi strumenti di vigilanza (cfr. raccomandazioni 6 e 7). Ma anche il carente flusso di informazioni nel passaggio di consegne ai vertici del Dipartimento ha indebolito l'azione di vigilanza del DFF (cfr. raccomandazione 8).

Per quanto concerne il Consiglio federale e la sua responsabilità (n. 5), le CdF e le CdG hanno constatato che si era occupato di INSIEME soltanto nell'ambito dei suoi compiti finanziari, ma senza disporre delle informazioni di cui necessitava (cfr. raccomandazioni 11, 15 e 22). Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che anche il criterio di gestione dei rischi della Confederazione fosse basato su una (almeno in parte) insufficiente base informativa (cfr. raccomandazioni 16 e 20). Inoltre, l'organizzazione di cui il Consiglio federale è responsabile in materia di TIC mancava di sufficiente chiarezza quanto a competenze e ruoli (cfr. raccomandazioni 10, 13 e 14), né ha consentito all'ODIC e al CIC di svolgere efficacemente i loro compiti (cfr. raccomandazione 12).

Le suddette argomentazioni inducono le CdF e le CdG a concludere che l'AFC è la principale responsabile del fallimento del progetto INSIEME per l'inadeguatezza della sua attività di gestione e vigilanza. Sono state inoltre disattese chiare norme inerenti alla gestione del progetto e agli acquisti pubblici. Ma dati i suoi compiti e funzioni, il DFF ne è chiaramente corresponsabile: specialmente nel periodo dal 2004 al 2010, ha infatti ampiamente trascurato la propria funzione direttiva e di vigilanza. A livello superiore, anche il Consiglio federale ha la sua parte di responsabilità per l'abbandono di INSIEME, avendo mancato di definire chiare condizioni quadro e di impartire efficaci direttive.

Funzione e ruolo degli organi parlamentari di alta vigilanza

Riguardo al chiarimento della funzione e del ruolo dell'alta vigilanza parlamentare, è necessario puntualizzare che, diversamente dalla semplice funzione di controllo, essa non è uno strumento di gestione amministrativa, bensì espressione della preminenza della rappresentanza popolare rispetto al Governo. In tal senso, è incentrata sul controllo democratico delle attività del Governo e dell'Amministrazione. Ne consegue, logicamente, che il Parlamento non può abrogare o modificare le decisioni di autorità amministrative, né agire in loro vece o impartire loro direttive vincolanti.

In sostanza, l'alta vigilanza parlamentare si limita a raccogliere informazioni, formulare critiche, esprimere raccomandazioni ed eventualmente avviare misure avvalendosi degli strumenti parlamentari. Contrariamente alla citata azione di vigilanza del Consiglio federale e dei dipartimenti, l'alta vigilanza viene esercitata ad hoc, essenzialmente attraverso la definizione di priorità. Nell'esercizio delle loro funzioni, i relativi organi sono assistiti dalle loro segreterie e, analogamente al Consiglio federale e ai dipartimenti nella loro attività di vigilanza, dal CDF.

Le Commissioni di alta vigilanza rilevano quindi che, nella loro funzione di organi parlamentari di alta vigilanza, la DelFin, le CdF e le CdG non svolgono alcun ruolo «operativo» rispetto al Consiglio federale e all'Amministrazione federale. In tal senso, esse non erano responsabili del progetto INSIEME, né lo sono per il suo fallimento.

Le CdF e le CdG arrivano tuttavia a concludere che, riguardo a INSIEME, nemmeno loro hanno assolto in modo soddisfacente il proprio compito di organi parlamentari di alta vigilanza (n. 7)[2113].

Secondo le Commissioni di alta vigilanza, ciò è da imputare soprattutto al quasi totale inutilizzo degli strumenti di cui gli organi di alta vigilanza disponevano, nonché alla ripartizione dei compiti soltanto marginale e allo scarso coordinamento tra i vari organismi. Nell'occuparsi del progetto INSIEME, la DelFin si è così appoggiata ampiamente al CDF senza conoscerne esattamente il funzionamento, tanto che alla fine ha avuto grosse difficoltà nel farsi un'idea degli effettivi problemi che ci sono stati sull'intera durata di INSIEME. Le CdF hanno invece trascurato il progetto INSIEME perché era la DelFin ad occuparsene, ma senza che alcuna ripartizione dei compiti fosse stata esplicitamente concordata. E nemmeno le CdG si sono di fatto interessate a questo progetto, nonostante l'ampia autonomia nella definizione degli oggetti in deliberazione e la presenza di talune segnalazioni di problemi.

Funzione e ruolo del CDF quale organo supremo di vigilanza finanziaria

Le CdF e le CdG ritengono che nemmeno il CDF, quale organo di vigilanza finanziaria non facente parte né della gerarchia amministrativa né dell'alta vigilanza parlamentare, abbia una qualche responsabilità diretta legata al suo ruolo nel fallimento di INSIEME. È però necessario valutare fino a che punto esso abbia assicurato un'adeguata assistenza al Consiglio federale nell'attività di controllo e all'Assemblea federale nell'adempimento dell'alta vigilanza parlamentare inerente al progetto INSIEME. A tale riguardo, le Commissioni di alta vigilanza hanno tratto la conclusione che tale sostegno era inadeguato sia per il Consiglio federale, sia per gli organi di alta vigilanza (n. 6).

Sebbene il CDF avesse identificato relativamente presto numerose lacune nel progetto INSIEME e formulato raccomandazioni per eliminarle, non vi è in pratica mai pervenuto né con queste ultime né con concrete segnalazioni di problemi ai capi del DFF e al Consiglio federale. Il CDF ha invece provveduto a informare direttamente la DelFin, considerata la principale interlocutrice tra gli organi di alta vigilanza, accompagnando però spesso tale comunicazione con la propria valutazione, secondo la quale un intervento da parte della DelFin non fosse necessario.

2113 Gli organi parlamentari di alta vigilanza hanno rinunciato a formulare raccomandazioni a loro stessi. È tuttavia ovvio che si occuperanno delle constatazioni e delle conclusioni che li riguardano, che affronteranno i problemi e i punti deboli identificati e, all'occorrenza, che adotteranno misure adeguate.

Le CdF e le CdG giudicano opportuno che vengano apportati adeguamenti alle modalità di trattamento e trasmissione delle informazioni da parte del CDF, sia nella LCF (cfr. mozione 1), sia nelle procedure del CDF (cfr. raccomandazioni 17, 18, 19 e 21). Le Commissioni di alta vigilanza ritengono che in futuro il CDF debba attribuire un peso maggiore al sostegno che fornisce al Consiglio federale. Per contro, il sostegno agli organi di alta vigilanza deve presentare una più netta separazione dall'adempimento dei compiti da parte della DelFin. Sia nei confronti degli organi di alta vigilanza, sia del Consiglio federale e dei dipartimenti, il CDF dovrebbe concentrarsi in primo luogo sulla messa a disposizione, più mirata possibile, delle informazioni. Ma l'adempimento di tale compito impone un miglioramento della base informativa del CDF (in particolare per quanto riguarda lo stato di attuazione delle sue raccomandazioni).

Cause determinanti per il fallimento di INSIEME e insegnamenti per futuri progetti informatici

In sintesi, le Commissioni di alta vigilanza sono del parere che il fallimento di INSIEME sia stato determinato dalle seguenti cause:

- ripetuta mancanza di chiarezza per quanto riguarda le competenze, le responsabilità e, di conseguenza, i compiti che dovevano essere assolti[2114];
- inosservanza delle regole da parte dei vari attori coinvolti, direttive spesso disattese – in parte volutamente, in parte per ignoranza – senza che ciò sia mai stato sanzionato; un fatto per il quale le Commissioni di alta vigilanza non hanno alcuna comprensione;
- ampia diffusione di informazioni senza alcun nesso con i ruoli dei rispettivi destinatari[2115];
- accettazione delle informazioni senza di regola verificarne la plausibilità, neppure mediante controlli a campione[2116];
- insufficiente ricorso a capacità e competenze tecniche disponibili al di fuori della propria linea gerarchica.

Le CdF e le CdG giudicano imperativo emanare chiare direttive a tutti i livelli e soprattutto riferite a compiti, competenze e responsabilità di tutti gli attori. Esse hanno preso atto che dall'abbandono di INSIEME il Consiglio federale ha già adottato le prime misure, specialmente in materia di norme sugli acquisti pubblici e di direttive inerenti a progetti (cfr. postulati 1 e 2).

È altresì necessario che la vigilanza sia funzionale ed efficace sia a livello di uffici, sia di dipartimenti, e in particolare che essa porti alla luce e sanzioni ogni violazione

2114 Non è dato sapere in quale misura ciò sia in parte riconducibile anche alla grande varietà di organismi creati all'interno dell'Amministrazione federale per motivi di coordinamento. Tuttavia, le Commissioni di alta vigilanza non possono fare a meno di porsi la domanda se questo non abbia comportato un'evitabile diluizione delle responsabilità.

2115 La diffusione delle informazioni a organi che, pur prendendone atto, non erano però in alcun modo coinvolti nei processi progettuali ha portato a una situazione deludente. Ognuno ne ha tratto di volta in volta l'impressione che un altro servizio dovesse reagire; ma dato che nessuna reazione è poi seguita, tutti sono partiti dal presupposto che non vi fosse motivo di preoccuparsi.

2116 La dipendenza delle autorità coinvolte dall'AFC era talmente forte che quest'ultima ha avuto buon gioco nel dipingere l'andamento del progetto a tinte meno fosche di quanto meritasse.

di norme e direttive. Ma il rispetto delle regole non è solo una questione di controllo e di vigilanza: le Commissioni di alta vigilanza considerano determinanti anche gli aspetti culturali (cfr. raccomandazione 9).

Le CdF e le CdG ritengono che i problemi identificati si debbano affrontare e che vadano adottate misure adeguate.

8.2 Ulteriore procedura

Le CdG e le CdF chiedono al Consiglio federale e al CDF di prendere posizione, entro il 27 febbraio 2015, in merito alle constatazioni e raccomandazioni che li riguardano. Li Invitano altresì a indicare come ed entro quando intendono mettere in atto le raccomandazioni delle Commissioni di alta vigilanza.

Da parte loro, le Commissioni di alta vigilanza valuteranno le constatazioni e proposte che le riguardano.

21 novembre 2014 In nome delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni di gestione delle Camere federali

Il presidente della CdF-N: Leo Müller, consigliere nazionale

Il presidente della CdF-S: Hans Altherr, consigliere agli Stati

Il presidente della CdG-N: Rudolf Joder, consigliere nazionale

Il presidente della CdG-S: Hans Hess, consigliere agli Stati

Il presidente del Gruppo di lavoro INSIEME:
Paul Niederberger, consigliere agli Stati

La vicepresidente del Gruppo di lavoro INSIEME:
Barbara Gysi, consigliera nazionale

Il segretario delle CdF: Stefan Koller

La segretaria delle CdG: Beatrice Meli Andres

Bibliografia

Dipartimento federale delle finanze: *Administrativuntersuchung – Beschaffungsprozesse INSIEME, 13 giugno 2012* (in tedesco)
Designazione abbreviata utilizzata nel rapporto:
[Inchiesta amministrativa del DFE del 13 giugno 2012]

Rapporto d'audit della ditta Accenture dell'aprile 2009: *Abschlussbericht zum Projektreview INSIEME Projekt für die Eidgenössische Steuerverwaltung* (in tedesco)
[Rapporto d'audit di Accenture dell'aprile 2009]

Rapporto d'audit della ditta Capgemini del 22 marzo 2007: *Projektaudit INSIEME REAL. Zweiter Lenkungsausschuss* (in tedesco)
[Rapporto d'audit di Capgemini del 22 marzo 2007]

Rapporto d'audit della ditta SQS del 17 novembre 2010: *Projekt INSIEME: SQS PractiQ-HealthCheck: Ergebnispräsentation* (in tedesco)
[Rapporto d'audit di SQS del 17 novembre 2010]

Audit letter n. 14 del Controllo federale delle finanze a tutte le Direzioni dell'Amministrazione federale del febbraio 2013
[Audit letter del CDF del febbraio 2013]

Rapporto del gruppo di lavoro «IT-Zuständigkeiten der ESTV» del 15 dicembre 2003

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 14 maggio 2013: *Auflösung des Projekts INSIEME. Eidgenössische Steuerverwaltung* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 14 maggio 2013]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del gennaio 2012: *Projekt INSIEME – Eidgenössische Steuerverwaltung* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del gennaio 2012]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del dicembre 2011: *Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung Finanzinspektorat. Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del dicembre 2011]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 21 ottobre 2009, Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC)*: Prüfung im Bereich der Infomatikstrategie Bund* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 21 ottobre 2009]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 18 dicembre 2008: *Eidg. Steuerverwaltung – Gesamtvorhaben INSIEME* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 18 dicembre 2008]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 28 novembre 2006: *Qualitäts- und Wirksamkeitsbeurteilung Finanzinspektorat. Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV* (in tedesco)

[Rapporto del CDF del 28 novembre 2006]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 29 maggio 2006: *Eidgenössische Steuerverwaltung – Prüfung zum Stand des Programms INSIEME, insbesondere über das Projekt INSIEME DATA und das Konzept für die Datenmigration* (in tedesco)

[Rapporto del CDF del 29 maggio 2006]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 22 settembre 2005: *Eidg. Steuerverwaltung. Bericht über die Dienststellenrevision 2005 bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (Finanzaufsichtsprüfung)* (in tedesco)

[Rapporto del CDF del 22 settembre 2005]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 28 luglio 2005: *Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione. Verifica del progetto prevenzione delle catastrofi Amministrazione federale. Estratto AFC*

[Rapporto del CDF del 28 luglio 2005]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 25 febbraio 2005: *Rapport à la Direction de l'Administration fédérale des contributions sur l'analyse critique des projets internes INSIEME, INISCH et FITIN* (in francese)

[Rapporto del CDF del 25 febbraio 2005]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 16 febbraio 2004: *Bericht an den Direktor der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) über die Beschaffungen und die Kreditführung im Bereich der IT-Investitionen* (in tedesco)

[Rapporto del CDF del 16 febbraio 2004]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 26 gennaio 2004: *Informatikstrategieorgan Bund: Follow-up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT*

[Rapporto del CDF del 26 gennaio 2004]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 7 novembre 2003: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2003 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (HA DVS), Bereich Verrechnungssteuern (VST)* (in tedesco)

[Rapporto del CDF del 7 novembre 2003]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 5 novembre 2003: *Bericht an die Direktion des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation über die Informatikprüfung in den Bereichen Entwicklung, Unterhalt und Betrieb von Systemen* (in tedesco)

[Rapporto del CDF del 5 novembre 2003]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 31 ottobre 2002: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2002 bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 31 ottobre 2002]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 25 marzo 2002: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Dienststellenrevision 2001 bei der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (DVS), speziell Bereich Verrechnungssteuern* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 25 marzo 2002]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 22 ottobre 2001: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Revision bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 22 ottobre 2001]

Rapporto del Controllo federale delle finanze del 12 settembre 2000: *Bericht an die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) über die Revision bei der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST)* (in tedesco)
[Rapporto del CDF del 12 settembre 2000]

Rapporto dell'Amministrazione federale delle finanze al gruppo di lavoro INSIEME (GLI) del 6 gennaio 2014: *Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung. Antworten der EFV auf die Fragen der Arbeitsgruppe INSIEME der GPK/FK* (in tedesco)
[Rapporto dell'AFF all'AGI del 6 gennaio 2014]

Rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 25 gennaio 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 1, verfasst von dem stv. Direktor der ESTV (seit 1995)* (in tedesco)
[Rapporto dell'AFC (sost. del dirett. AFC dal 1995) del 25 gennaio 2013, parte 1]

Rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 25 gennaio 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 2, verfasst von dem Vizedirektor der ESTV (seit 2008)* (in tedesco)
[Rapporto dell'AFC (vicedirettore AFC dal 2008) del 25 gennaio 2013, parte 2]

Rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 25 gennaio 2013: *Informatikvorhaben INSIEME der ESTV, Teil 3, verfasst von dem GPL (2011–2012)*
[Rapporto dell'AFC (CPG 2011–2012) del 25 gennaio 2013, parte 3]

Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 20 aprile 2012 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2011, FF *2012* 6251
[Rapporto annuale 2011 della DelFin alle CdF]

Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati dell'8 aprile 2011 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2010, FF *2011* 3499
[Rapporto annuale 2010 della DelFin alle CdF]

Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 28 febbraio 2006 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2005, FF *2006* 3749

[Rapporto annuale 2005 della DelFin alle CdF]

Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 16 febbraio 2005 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2004, FF *2005* 2693

[Rapporto annuale 2004 della DelFin alle CdF]

Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 26 febbraio 2003 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2002, FF *2003* 6025

[Rapporto annuale 2002 della DelFin alle CdF]

Rapporto della ditta KPMG all'attenzione della SG DFF dell'11 giugno 2012: *Projekt Gurten: Hauptbericht* (in tedesco)

[Rapporto della KPMG dell'11 giugno 2012]

Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30 maggio 2010: *Ispezione delle Commissioni della gestione delle Camere federali «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti»,* FF *2011* 2815

[Rapporto delle CdG del 30 maggio 2010]

Rapporto dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione del 25 gennaio 2013: *Das Projekt INSIEME aus BIT-Sicht (2001–2013)* (in tedesco)

[Rapporto dell'UFIT del 25 gennaio 2013]

Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione e sui temi essenziali della gestione amministrativa nel [vari anni, Parte I/II]

[Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione …]

Rapporto dell'Ispettorato delle finanze dell'Amministrazione federale delle contribuzioni dell'11 luglio 2011*: Contrôle d'aspects financiers du projet INSIEME: Rapport à Monsieur Urs Ursprung, Directeur de l'Administration fédérale des contributions* (in francese)

[Rapporto dell'IF AFC dell'11 luglio 2011]

Rapporto dell'IF AFC concernente il conto annuale [vari anni] dell'AFC;
Rapporto dell'IF AFC concernente la verifica del conto annuale dell'AFC [vari anni]

[Rapporto concernente il conto annuale … dell'IF AFC]

Rapporto del 7 ottobre 1996 della Commissione parlamentare d'inchiesta sui problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione alla CPC

Decisione del Consiglio federale del 23 giugno 2010 sull'assegnazione di crediti supplementari per il finanziamento del progetto informatico INSIEME dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

Messaggio del 1° ottobre 2010 concernente la seconda aggiunta al preventivo per il 2010, FF *2010* 6545

Messaggio del 10 settembre 2008 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali, LOAP), FF *2008* 7093

Messaggio del 24 agosto 2005 concernente il Preventivo 2006

Messaggio del 24 novembre 2004 concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (legge federale sulle finanze della Confederazione, LFC), FF *2005* 5

Messaggio del 23 febbraio 2000 concernente il finanziamento della riorganizzazione dell'informatica e della telecomunicazione nell'Amministrazione federale (NOVE-IT), FF *2000* 1455

Messaggio del 22 giugno 1998 concernente la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF), FF *1998* V 3691

Messaggio del 30 marzo 1994 concernente la modificazione della legge federale sul Controllo federale delle finanze, FF *1994* II 645

Botschaft vom 25. Nov. 1966 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle, BBl *1966* II 708 (in tedesco)

Rapporto del Consiglio federale del 15 gennaio 2014: *Ergänzender Bericht des Bundesrats zum Informatikprojekt INSIEME*

- Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe 2001–2012
- Bericht zu Ursachen für den Einbezug externer Experten 2001–2012
- Bericht zu angekündigten Abklärungen im Beschaffungswesen
- Bericht zu den Systemanforderungen 2001–2012

[Terzo rapporto del CF del 15 gennaio 2014]

Rapporto del Consiglio federale del 13 novembre 2013: *Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) – Ergänzende Berichte – Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen*

- Projektführung und Aufsicht
- Einbezug externer Experten
- Getroffene Abklärungen im Beschaffungswesen
- Systemanforderungen INSIEME im Zeitraum 2001–2012

[Secondo rapporto del CF del 13 novembre 2013]

Rapporto del Consiglio federale del 27 febbraio 2013: *Bericht des Bundesrats zum Informatikprojekt INSIEME – Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung – Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungs- e Finanzkommissionen*

[Primo rapporto del CF del 27 febbraio 2013]

Risultati del gruppo di lavoro INSIEME-Relaunch (GLIR) del 15 novembre 2007
[Risultati del GLIR del 15 novembre 2007]

Commento all'Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)
[Commenti OLOGA del 25 novembre 1998]

Commenti del 9 dicembre 2012 alle Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi

Rapporto esplicativo sulla revisione totale dell'Ordinanza del 24 ottobre 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub)
[Rapporto esplicativo sulla revisione totale dell'OOAPub del 24 ottobre 2012]

Progetto INSIEME del 17 dicembre 2009: proposta di progetto
[Proposta di Progetto INSIEME del 17 dicembre 2009]

HERMES 5, edizione 2013: Projektmanagementmethode für alle Projekte [Metodo di gestione progetti per tutti i progetti]; Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC)
[HERMES, edizione 2013]

HERMES, edizione 2003, edizione febbraio 2004: *Führen und Abwickeln von Projekten der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)* [gestione e attuazione di progetti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC)]; Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC)
[HERMES, edizione 2003]

HERMES, edizione 1995, edizione febbraio 1996: gestione e attuazione di progetti d'informatica, Ufficio federale dell'informatica
[HERMES, edizione 1995]

ODIC, scheda informativa n. 5: *Strategia TIC 2012–2015 della Confederazione*, pagg. 2/3 (stato: 16 dic. 2013)
[ODIC, scheda informativa n. 5: Strategia TIC 2012–2015 della Confederazione]

ODIC: *Strategia TIC dell'Amministrazione federale 2007–2011*
[Strategia TIC 2007–2011]

Jahr-2000-Bericht Dezember 1999–Januar 2000 dell'Amministrazione federale delle contribuzioni del 14 gennaio 2000
[*Jahr-2000-Bericht* dell'AFC del 14 gennaio 2000]

Rapporto del Controllo federale delle finanze [a destinazione della Delegazione delle finanze delle Camere federali e del Consiglio federale] sull'attività svolta nel [vari anni]
[Rapporto annuale del CDF …]

Rapporto annuale [vari anni] dell'Ispettorato delle finanze dell'AFC al direttore dell'Amministrazione federale delle contribuzioni;
Attività dell'IF AFC nel [vari anni]. Rapporto annuale al direttore dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

[Rapporto annuale … dell'IF AFC]

Rapporto succinto del 19 novembre 2010 dell'Ispettorato delle finanze dell'Amministrazione federale delle contribuzioni: *Finanzprüfung im Projekt INSIEME. Rechnungsstellung*

[Rapporto succinto IF AFC del 19 novembre 2010]

Corapporto del DFAE del 9 giugno 2010 concernente la proposta del DFF del 31 maggio 2010 e del 9 giugno 2010

[Corapporto del DFAE del 9 giugno 2010]

Corapporto del DFGP del 29 giugno 2005 sulla proposta del DFF del 27 giugno 2005 concernente i crediti d'impegno per i programmi INSIEME dell'AFC e FIRE III dell'AFD

Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto del 1° marzo 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, FF *2001* 3097

Iniziativa parlamentare Züger. Legge sul Controllo federale delle finanze. Revisione dell'articolo 15. Parere del Consiglio federale del 15 giugno 1992, FF *1992* V 669

Iniziativa parlamentare Züger. Legge sul Controllo federale delle finanze. Revisione dell'articolo 15. Rapporto del 6 aprile 1992 della Commissione dell'economia e delle contribuzioni del Consiglio nazionale, FF *1992* V 665

Projekt-Charta INSIEME del 16 marzo 2011

Mandato di progetto al gruppo di lavoro INSIEME-Relaunch (GLIR) del 14 settembre 2007

[Mandato di progetto all'AIR del 14 settembre 2007]

Proposta collettiva concernente i crediti d'impegno per i programmi INSIEME dell'AFC e FIRE III dell'AFD del 15 agosto 2005

[Proposta collettiva concernente i crediti d'impegno dell'AFD del 15 agosto 2005]

Rapporto finale della riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 del 20 dicembre 2007

Strategia d'inchiesta riguardante l'ispezione INSIEME del 3 maggio 2013 – Proposta del gruppo di lavoro alle Commissioni di riferimento

[Strategia d'inchiesta della CdF e della CdG del 3 maggio 2013]

Documentazione supplementare del DFF del 23 agosto 2010 concernente il Preventivo 2011

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AFS	Archivio federale svizzero
AG	Appaltatore generale
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
CA	Conferenza degli acquisti della Confederazione
CaF	Cancelleria federale
CBP	Conferenza dei beneficiari di prestazioni
CCAP	Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione
CCR	Compiti, competenze, responsabilità
CD	Comitato direttivo
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CF	Consiglio federale
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
CIO	*Chief Information Officer*
CMA	*Custom-made-architecture*, ossia architettura con pochi componenti standard
CoPG	Comitato del progetto generale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS *101*)
CP	Capo progetto
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CPG	Capo del progetto generale
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta (conformemente all'art. 163 LParl)
CPI CPC	Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) sui problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)
CPI DMF	Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) sugli avvenimenti in seno al Dipartimento militare federale (DMF)
CPO	Controlling del progetto

CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
CS	Controllo degli studi
CSG	Conferenza dei segretari generali
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia (fino al 31 dicembre 2012)
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
D	Direzione
D-i	Direzione informatica
DP	Divisione principale
DP DPB	Divisione principale Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo dell'Amministrazione federale delle contribuzioni
DP IVA	Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni
DPB	Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo
FF	Foglio federale
FISCAL-IT	Programma successore del progetto INSIEME
IF	Ispettorato delle finanze
IF AFC	Ispettorato delle finanze dell'Amministrazione federale delle contribuzioni
FITIN	Designazione del progetto ***Fit**te Organisation für **IN**SIEME*
GLI	Gruppo di lavoro INSIEME delle CdG-N/-S e delle CdF-N/-S
GLIR	Gruppo di lavoro INSIEME Relaunch
GOI	Gestione operativa INSIEME
GQ	Gestione della qualità
GR	Gestione dei rischi
HERMES	Metodo di gestione progetti
IaOIAF	Istruzione del DFF per l'attuazione dell'Ordinanza del 19 febbraio 2013 sull'informatica nell'Amministrazione federale
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
INISCH	Designazione del progetto per ***IN**SIEME **i**m **Sch**wung*
INSIEME	Designazione del progetto «Geme**ins**ame **I**T-Syst**em**e **E**STV» (Sistemi IT comuni dell'AFC)

IT	*Information Technology*
ITAF	Istruzioni del 23 febbraio 2000 del Consiglio federale concernenti l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Istruzioni informatiche del Consiglio federale)
IVA	Imposta sul valore aggiunto
KPMG	*Klynveld, Peat, Marwick und Goerdeler,* impresa di revisione e organizzazione contabile, consulenza manageriale e servizi fiscali, legali e amministrativi
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS *172.056.1*)
LAR	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (Legge sull'archiviazione, RS *152.1*)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, RS *614.0)*
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS *611.0*)
LIVA	Legge federale del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (Legge sull'IVA, RS *641.20*)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS *171.10*)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS *172.220.1*)
MOLIS	Sistema d'informazione IVA online
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
NOVE-IT	Progetto di riorganizzazione dell'informatica della Confederazione 1997–2003
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS *172.056.11*)
OBP	Organizzazione dei beneficiari di prestazioni
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione (dal 1° gennaio 2012)
OSIC	Organo strategia informatica della Confederazione (fino al 31 dicembre 2011)
OFC	Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS *611.01*)
OIAF	Ordinanza del 9 dicembre 2011 concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale; RS *172.010.58*)
OILC	Ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (RS *172.010.21*)

OIVA	Ordinanza del 27 novembre 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (Ordinanza sull'IVA, RS *641.201*)
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (Ordinanza sull'archiviazione, RS *152.11*)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010.1*)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OOAPub	Ordinanza del 24 ottobre 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (RS *172.056.15*)
OP	Organizzazione del progetto
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, RS *171.115*)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS *172.220.111.3*)
Org-DFF	Ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (RS *172.215.1*)
PMO	Project Management Office
RI	Regolamento interno
RISP	Regolamento interno dei Servizi del Parlamento del 16 maggio 2014
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale
SA	Società anonima
SAP	Produttore di software europeo o software sviluppato da questa impresa («Systems, Applications and Products»)
SCI	Sistema di controllo interno
SG DFF	Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze
SPFA	Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino
STOLIS	Sistema d'informazione delle tasse di bollo online
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale

Elenco delle persone sentite

Cognome e nome	Funzione	Inizio	Termine
Altherr Hans	consigliere agli Stati presidente DelFin	08.03.2004 01.01.2010 01.01.2014	ancora in carica 31.12.2010 ancora in carica
Carobbio Guscetti Marina	consigliera nazionale presidente DelFin	04.06.2007 01.01.2013	ancora in carica 31.12.2013
Conti Giovanni	direttore UFIT	15.08.2011	ancora in carica
Fetz Marco	capo Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione	01.09.2010	30.06.2013
Fischer Peter	delegato ODIC, presidente CIC	01.05.2007	ancora in carica
Flückiger Federico	capo TIC DFF	01.06.2009	ancora in carica
Fünfschilling Hans	consigliere agli Stati presidente DelFin	06.12.1999 01.01.2004	02.12.2007 31.12.2004
Gasser Jörg	segretario generale DFF	01.11.2010	ancora in carica
Grüter Kurt	direttore CDF	01.10.1998	31.12.2013
Grütter Peter	segretario generale DFF	01.05.1996	31.03.2007
Gschwandner Norbert	capo IF AFC	01.03.2005	ancora in carica
Hänni Silvio	capo Risorse DFF segretario generale sostituto DFF	01.10.2008 01.03.2011	ancora in carica ancora in carica
Hofmann Urs	consigliere nazionale presidente DelFin	06.12.1999 01.01.2003 01.01.2007	28.02.2009 31.12.2003 31.12.2007
Hug Adrian	direttore AFC	01.04.2013	ancora in carica
Huissoud Michel	vicedirettore CDF direttore suppl. CDF direttore CDF	01.01.2000 01.06.2013 01.01.2014	31.05.2013 31.12.2013 attualmente
König Peter	capo Revisione CDF	01.01.2009	ancora in carica
Loepfe Arthur	consigliere nazionale presidente DelFin	06.12.1999 01.01.2011	04.12.2011 31.12.2011

Cognome e nome	Funzione	Inizio	Termine
Marchand Gustave Ernest	direttore UFCL	01.01.1999	ancora in carica
Merz Hans-Rudolf	consigliere federale capo del DFF	01.01.2004	31.10.2010
Meyer Andreas	direttore di mandato CDF	01.06.2008	ancora in carica
Meyerhans-Sarasin Elisabeth	segretaria generale in DFF	01.04.2007	31.10.2010
Prader Eva	vicedirettrice UFIT	01.11.2007	30.06.2012
Redli Marius	direttore UFIT	01.07.1999	30.04.2011
Roth Daniel	capo Servizio giuridico DFF	01.10.2010	ancora in carica
Römer Jürg	delegato ODIC	01.01.2001	30.04.2007
Rumo Gabriel	vicedirettore AFC	01.06.2008	ancora in carica
Tanner Samuel	direttore suppl. AFC direttore AFC *ad interim*	01.01.1995 01.07.2012	ancora in carica 31.03.2013
Ursprung Urs	direttore AFC	01.03.2000	31.07.2012
Villiger Kaspar	consigliere federale capo del DFF	01.01.1989 01.01.1996	31.12.2003 31.12.2003
Vuillemin Armin	Direttore suppl. CDF	01.01.2000	31.05.2013
Widmer-Schlumpf Eveline	consigliera federale capo del DFF	01.01.2008 01.11.2010	ancora in carica ancora in carica

Membri della segreteria delle CdG e della SPFA che hanno partecipato alla stesura del rapporto

Beatrice Meli Andres, segretaria delle CdG/DelCG

Christoph Albrecht, segretario sostituto delle CdG

Stefan Koller, segretario delle CdF/DelFin

Roberto Ceccon, segretario sostituto delle CdF/DelFin

Philipp Mäder, collaboratore scientifico delle CdG

Martin Allemann, collaboratore scientifico del Gruppo di lavoro INSIEME

Quentin Schärer, collaboratore scientifico del Gruppo di lavoro INSIEME

Hanspeter Loder, collaboratore scientifico del Gruppo di lavoro INSIEME

Beat Wolfensberger, collaboratore scientifico del Gruppo di lavoro INSIEME

Elenco delle raccomandazioni e degli interventi

Mozione 1: vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze – modifica della LCF

Il Consiglio federale è incaricato di presentare all'Assemblea federale un progetto di revisione della LCF che comprenda i seguenti punti:

- il CDF presenta al capo del dipartimento il suo rapporto di verifica completo e non più i riassunti. L'invio deve avvenire parallelamente alla consegna dei rapporti agli organi oggetto della verifica (stralcio del terzo periodo dell'art. 14 cpv. 1 LCF e aggiunta all'art. 12 cpv. 1 LCF) *(n. 4.4.2.5 e 6.6.5);*
- il CDF deve portare direttamente alla conoscenza delle CdG e della DelCG le lacune sostanziali constatate nella gestione degli affari. Il CDF informerà la CdG e la DelCG contemporaneamente alla DelFin *(n. 6.6.2.1);*
- il CDF può rifiutare mandati speciali che compromettebbero l'indipendenza e l'imparzialità delle sue ulteriori attività di verifica. Il CDF deve comunicare per scritto all'organo che gli ha conferito il mandato speciale se lo accetta o lo rifiuta; in caso di rifiuto deve indicarne i motivi (aggiunta all'art. 1 cpv. 2 LCF) *(n. 6.6.2.2);*
- il CDF deve informare tutti gli uffici e gli organi interessati che assumono compiti interdipartimentali se constata lacune nell'organizzazione, nella gestione dell'amministrazione o nell'adempimento dei compiti (modifica dell'art. 13 cpv. 2 LCF) *(n. 6.6.7.2);*
- ogni anno e allo scadere del termine impartito, le unità amministrative devono riferire al CDF sulle raccomandazioni del massimo grado di importanza che non sono state ancora attuate (le cosiddette pendenze importanti). Nella versione francese della LCF l'espressione «révisions en suspens» che figura nell'articolo 14 capoversi 3 e 4 LCF deve essere adeguata *(n. 6.6.9.1 e 6.6.10);*
- se constata che le raccomandazioni del massimo grado di importanza (le cosiddette pendenze importanti) non sono state ancora attuate nel termine impartito, il CDF si rivolge all'autorità di vigilanza superiore (capo del dipartimento – Consiglio federale) affinché intervenga. Una volta terminata questa procedura spetta al capo del dipartimento interessato informare il CDF sullo stato delle raccomandazioni che non sono state ancora attuate («pendenze importanti») *(n. 6.6.10);*
- in futuro il CDF non è più autorizzato a pubblicare le valutazioni della DelFin concernenti i rapporti di verifica del CDF (modifica dell'ultimo periodo dell'art. 14 cpv. 2 LCF) *(n. 7.2.2.5).*

Postulato 1: valutazione di HERMES 5 (n. 3.3.3)

Le CdF e le CdG incaricano il Consiglio federale di verificare l'opportunità di valutare gli effetti delle modifiche del metodo per la gestione dei progetti HERMES 5, basate soprattutto sulle conoscenze acquisite con INSIEME e introdotte nell'Amministrazione federale nella primavera 2013, a tre anni dalla loro attuazione e di riferire su questa verifica.

Postulato 2: valutazione di (grandi) progetti (n. 3.3.3)

Le CdF e le CdG incaricano il Consiglio federale di esaminare se in futuro occorre sottoporre i (grandi) progetti a valutazioni nel corso del loro svolgimento e una volta conclusi, nonché di riferire su questa verifica entro la fine del 2015.

Raccomandazione 1: gestione e archiviazione dei documenti (n. 1.4.1)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire e sorvegliare l'esecuzione delle disposizioni giuridiche relative alla gestione e all'archiviazione dei documenti. In particolare deve garantire che i documenti permettano di tracciare e comprovare in un secondo momento le attività delle unità amministrative.

Raccomandazione 2:
ripartizione dei compiti tra i beneficiari e i fornitori di prestazioni (n. 3.5.4.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a definire in modo chiaro e unitario nonché ad attuare la ripartizione dei compiti tra i beneficiari e i fornitori di prestazioni nell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 3: direzione di progetto (n. 3.6.5.3)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché i progetti specifici e i progetti di sviluppo dell'organizzazione siano diretti da collaboratori dell'Amministrazione federale e che le conoscenze in ambito di direzione di progetti nell'Amministrazione federale siano rinforzate. La pressione esercitata sui crediti per il personale non deve portare a un'imputazione di tali funzioni direttive sui crediti per beni e servizi.

Raccomandazione 4:
controllo della conformità al diritto da parte dei servizi centrali di acquisto (n. 3.7.4.4)

Le CdF e il CdG invitano il Consiglio federale a garantire che i servizi centrali di acquisto assolvano i loro compiti di controllo per quanto concerne il rispetto delle disposizioni giuridiche sugli acquisti pubblici e applichino in maniera restrittiva la delega della competenza in materia di acquisti quanto alle prestazioni informatiche.

Raccomandazione 5:
separazione tra l'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto (n. 4.3.1.1)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che vi sia una separazione tra l'organizzazione permanente e l'organizzazione del progetto per quanto concerne la gestione e la vigilanza dei progetti nell'Amministrazione federale. Le CdF e le CdG raccomandano al Consiglio federale in particolare di non designare i direttori di uffici come committenti (conformemente a HERMES) di progetti o di programmi.

Raccomandazione 6: funzione di vigilanza delle segreterie generali (n. 4.4.1.3)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che i dipartimenti elaborino e applichino un piano comune di vigilanza basato su strumenti standard. In particolare si tratta di definire i criteri sui quali i dipartimenti si baseranno per decidere se una segreteria generale sarà rappresentata o meno nei comitati di progetto o di programma. Inoltre si tratta di definire il ruolo dei rappresentanti delle segreterie generali nei comitati di progetto o di programma.

Raccomandazione 7:
controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF a livello dipartimentale (n. 4.4.2.5)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a instaurare un controllo dell'attuazione delle raccomandazioni del CDF a livello dei dipartimenti.

Raccomandazione 8:
trasferimento delle conoscenze in caso di passaggio delle consegne (n. 4.4.2.7)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che in caso di cambiamento della direzione del dipartimento abbia luogo un passaggio delle consegne che garantisca la continuità delle attività. Il trasferimento delle conoscenze deve essere garantito in particolare grazie a una documentazione completa degli affari centrali.

Raccomandazione 9:
collaborazione e coordinamento tra i dipartimenti e all'interno degli stessi (n. 4.4.3.5)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a far sì che la collaborazione e il coordinamento tra i dipartimenti e all'interno degli stessi diventino una priorità. In particolare occorre migliorare la collaborazione tra gli uffici specialistici e quelli che assumono attività interdipartimentali e conferire maggiore importanza alla cultura della collaborazione all'interno dell'Amministrazione federale. Le CdF e le CdG esortano il Consiglio federale a sottoporre loro un elenco delle misure previste in questo ambito.

Raccomandazione 10:
definizione delle competenze in materia di TIC (n. 5.3.1.3)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a verificare se la nuova ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale ha portato nei fatti a una ripartizione sufficientemente chiara dei compiti e delle competenze di tutti gli organi implicati nella gestione, nella direzione o nella vigilanza dei progetti TIC e, se del caso, a prendere le misure necessarie per assicurarsi che queste competenze siano ben definite.

Raccomandazione 11:
informazione del Consiglio federale da parte del CDF (n. 5.3.2.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a incontrarsi periodicamente con la direzione del CDF per informarsi sulle raccomandazioni del massimo grado di importanza che non sono state ancora attuate (pendenze importanti). Prende le misure necessarie affinché il CDF abbia, se del caso, un accesso privilegiato ad esso o alle sue delegazioni.

Raccomandazione 12: competenze dell'ODIC (n. 5.4.1.3)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché l'ODIC benefici delle competenze necessarie all'adempimento dei suoi compiti.

Raccomandazione 13:
competenza per l'autorizzazione di deroghe a prescrizioni informatiche (n. 5.4.1.3)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a chiarire le diverse competenze nell'ambito della procedura di domanda di deroga a prescrizioni informatiche e a definire le norme e gli standard secondo i quali le domande devono essere indirizzate all'ODIC o al Consiglio federale. L'obiettivo è la semplificazione della procedura.

Raccomandazione 14: raggruppamento di norme e standard (n. 5.4.3.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a raggruppare i diversi standard e norme in materia informatica garantendo la loro corrispondenza alle norme di altri settori (ad es. quelle in materia di acquisti pubblici). Il Consiglio federale provvede affinché questi standard e norme siano conosciuti e applicati nell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 15: autorizzazione dei crediti TIC (n. 5.4.3.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a esigere tutte le informazioni sulle domande di crediti TIC necessarie per la valutazione delle domande di credito.

Raccomandazione 16: criteri per la selezione dei rischi (n. 5.4.4.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a garantire che le tematiche legate alle TIC siano ben integrate nella gestione dei rischi della Confederazione. Dovrà inoltre provvedere affinché nel selezionare i rischi siano prese in considerazione anche l'importanza e le conseguenze dei progetti e non soltanto il loro costo.

Raccomandazione 17: ponderazione delle raccomandazioni del CDF (n. 6.6.3)

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di definire, in collaborazione con i rappresentanti degli uffici, dei dipartimenti e della DelFin, un sistema di ponderazione delle sue raccomandazioni e delle sue contestazioni che si basi su criteri uniformi e indipendenti dei diversi controlli e di applicare questo sistema in maniera rigorosa.

Raccomandazione 18:
informazioni più frequenti del CDF secondo l'articolo 15 capoverso 3 LCF (n. 6.6.6)

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di modificare la sua prassi sancita nell'articolo 15 capoverso 3 LCF in modo da applicare sistematicamente questo articolo quando constata lacune sostanziali non soltanto nella gestione finanziaria, ma anche nella gestione degli affari, a prescindere dall'urgenza della situazione.

Raccomandazione 19:
menzione sistematica delle pendenze importanti nei rapporti annuali del CDF (n. 6.6.10)

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di menzionare sistematicamente le pendenze importanti – vale a dire tutte le raccomandazioni del massimo grado di importanza che non sono state ancora attuate – nell'ambito dei suoi rapporti annuali (art. 14 cpv. 3 LCF).

Raccomandazione 20:
considerazione delle pendenze importanti nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione (n. 6.6.10)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere affinché i rapporti annuali del CDF sulle pendenze importanti – vale a dire tutte le raccomandazioni del massimo grado di importanza che non sono state ancora attuate – siano adeguatamente integrate nella gestione dei rischi della Confederazione e nel rapporto annuale sui rischi che il Consiglio federale sottopone alle CdG.

Raccomandazione 21: parere ed esame del CDF (n. 6.6.11.2)

Le CdF e le CdG raccomandano al CDF di pronunciarsi sistematicamente sulle pendenze importanti – vale a dire tutte le raccomandazioni del massimo grado di importanza che non sono state ancora attuate – nell'ambito della consultazione degli uffici.

Le pendenze importanti devono essere presentate alle CdF e alla DelFin in occasione dell'esame delle domande di credito e del preventivo.

Raccomandazione 22:
menzione dei pareri espressi del CDF nell'ambito della consultazione degli uffici (n. 6.6.11.2)

Le CdF e le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che tutti i pareri *espressi* dal CDF nell'ambito della consultazione degli uffici figurino sistematicamente nelle proposte che i dipartimenti presentano al Consiglio federale.