



Berna, 3 dicembre 2021

Più sicurezza e qualità per progetti informatici e altri progetti strategici grazie alla trasparenza sui lavori preparatori

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato Vitali 19.4093
del 23 settembre 2019

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Contenuto e delimitazione	3
3	Attuali canali informativi	4
3.1	Richieste di crediti d'impegno per grandi progetti	4
3.2	Progetti chiave dell'Amministrazione federale	4
3.3	Verifiche e rapporti del CDF su progetti chiave	5
3.4	Documenti concernenti il preventivo e consultazioni nelle Commissioni delle finanze	5
3.5	Colloqui con la DelFin	6
4	Informazioni sui lavori preparatori nell'ambito di grandi progetti	6
4.1	Definizione precoce dei progetti chiave	6
4.2	Ampliamento dei canali d'informazione esistenti	6
5	Conclusioni	7
6	Allegato	8

1 Situazione iniziale

Il testo depositato ha il tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare in un rapporto come le Commissioni parlamentari competenti vengono informate regolarmente sui lavori preparatori relativi ai grandi progetti pianificati in ambiti quali quello informatico, e se ricevono un progetto preliminare.»

La richiesta è motivata come segue:

«Nella maggior parte dei casi, il messaggio concernente i crediti d'impegno per i grandi progetti informatici e per altri progetti strategici viene sottoposto al Parlamento soltanto dopo la conclusione di estesi lavori preparatori. Se le informazioni principali riguardanti i progetti informatici non ancora approvati venissero rese note tempestivamente, il Parlamento o le Commissioni parlamentari competenti riuscirebbero a farsi un'idea dei grandi progetti imminenti per tempo, e a presentare così le proprie richieste già durante la fase iniziale di pianificazione. Inoltre, in questo modo il Parlamento potrebbe indicare per tempo l'indirizzo strategico del progetto, evitando di dover effettuare poi rettifiche in occasione dei dibattiti sul messaggio. L'Amministrazione ha il dovere di fornire informazioni sulle problematiche emerse nel quadro dei lavori preparatori relativi ai principali progetti informatici, nonché riguardo alle possibili soluzioni. Lo scambio di informazioni in uno stadio precoce migliora la qualità dei progetti, fa in modo che i messaggi possano venire discussi con più rapidità e che vi sia maggiore sicurezza nella successiva fase di attuazione. Coinvolgere il Parlamento può causare un allungamento dei tempi per i lavori preparatori; tuttavia questo ritardo sarebbe poi compensato da un miglioramento a livello qualitativo. In passato, purtroppo, gli errori di pianificazione hanno talvolta causato la perdita di ingenti somme di denaro. Effettuando rettifiche e accertamenti in maniera tempestiva, si potrà evitare tale situazione.»

2 Contenuto e delimitazione

Come preannunciato nel parere in risposta al postulato 19.4093, il presente rapporto esamina la richiesta concentrando l'attenzione sul settore delle TIC, sulla digitalizzazione e sui progetti organizzativi dell'Amministrazione federale. Sono invece esclusi i progetti in materia di costruzione e armamento come pure i progetti legislativi, per i quali il Consiglio federale ritiene che gli strumenti attuali siano sufficienti a garantire un coinvolgimento tempestivo del Parlamento.

Per motivi di carattere economico-amministrativo, si è principalmente esaminato se l'esigenza d'informazione del Parlamento possa essere soddisfatta attraverso i canali d'informazione già esistenti riguardanti il preventivo e il consuntivo.

3 Attuali canali informativi

3.1 Richieste di crediti d'impegno per grandi progetti

In caso di progetti pluriennali implicanti acquisti ingenti, il Parlamento approva di volta in volta il credito d'impegno richiesto. Nel settore delle TIC questo principio si applica quindi ai progetti in cui vengono acquistati hardware, software, servizi esterni ecc.

L'articolo 21 LFC prevede che un credito d'impegno venga richiesto qualora debbano essere contratti nei confronti di terzi impegni finanziari la cui durata vada al di là dell'anno di preventivo e il cui importo sia uguale o superiore ai **10 milioni di franchi** (cfr. anche art. 11 LFC). Con il credito d'impegno le Camere federali autorizzano il Consiglio federale ad acquistare prodotti o servizi esterni sino all'importo massimo definito.

I responsabili di progetti si adoperano per richiedere al più presto i crediti d'impegno. Le Camere federali vengono per quanto possibile informate già al momento in cui gli accertamenti preliminari e i lavori preparatori sono ancora in corso (cfr. ad es. messaggio su un credito d'impegno per lo sviluppo dell'acquis di Schengen/Dublino¹). In tal modo si evitano ritardi dovuti al fatto che non è consentito effettuare acquisti su più anni fintanto che non è stato stanziato un credito d'impegno. Non appena è a disposizione una valutazione dei costi globali preventivati, il dipartimento interessato o la Cancelleria federale propone al Consiglio federale di chiedere un relativo credito d'impegno nell'ambito del successivo messaggio sul preventivo, nel quale vengono presentati al Parlamento anche la portata del progetto, lo scopo e i limiti del credito d'impegno.

Le proposte di crediti d'impegno per progetti chiave TIC dell'Amministrazione federale devono di norma essere sottoposte all'Assemblea federale mediante messaggi speciali (cfr. n. 3.2). Il credito d'impegno non è un preventivo. I crediti a preventivo necessari per il progetto devono essere richiesti di anno in anno e approvati dal Parlamento.

3.2 Progetti chiave dell'Amministrazione federale

Nel marzo 2013 il Consiglio federale ha deciso di **potenziare il processo di controllo e verifica per i progetti chiave TIC della Confederazione**. A tal fine ha fra l'altro stabilito i criteri di cui il Consiglio federale deve avvalersi per poter definire i progetti chiave TIC². Fra il 2013 e la fine del 2020 il Consiglio federale ha designato complessivamente 35 progetti e programmi chiave TIC.

Secondo quanto concordato fra la DelFin e il Consiglio federale, dal 2014 i crediti d'impegno per nuovi progetti chiave civili sono di norma richiesti mediante **messaggi speciali** (cfr. n. 3.1). L'alta vigilanza parlamentare viene così informata assai più approfonditamente sul progetto rispetto a quanto avviene nell'ambito dei messaggi

¹ FF 2019 5124

² N. 2.1 delle [Istruzioni del Consiglio federale concernenti i progetti chiave TIC del 27 marzo 2013](#)

sul preventivo. Nella maggior parte dei casi i progetti chiave vengono definiti in quanto tali sin dall'inizio, ossia nella fase di avvio (cfr. allegato). In tal modo la DelFin e le CdG vengono informate mediante i rapporti semestrali anche sul contenuto e l'avanzamento dei lavori preparatori. Ad esempio il programma SUPERB è stato definito in quanto progetto chiave più di diciotto mesi prima che venisse licenziato il relativo messaggio.

A metà 2015 il Consiglio federale ha deciso di estendere la definizione di progetto chiave ai progetti TIC nell'ambito delle strade nazionali, nonché dei sistemi di gestione e infrastrutture TIC dell'esercito.

Da quando, il 1° gennaio 2021, l'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale è stata sostituita dall'ordinanza sul coordinamento della trasformazione digitale e l'informatica (OTDI), la procedura per i progetti chiave è **disciplinata a livello di ordinanza** e risulta quindi rafforzata. Nel contempo il campo d'applicazione dell'ordinanza è stato esteso anche ai progetti di digitalizzazione. Secondo l'OTDI i progetti chiave TIC devono ora essere definiti dal cancelliere della Confederazione dopo aver sentito la Conferenza dei segretari generali.

3.3 Verifiche e rapporti del CDF su progetti chiave

I progetti chiave TIC sono sottoposti a verifiche periodiche e sistematiche di esperti del **Controllo federale delle finanze (CDF)**. I risultati confluiscono, congiuntamente ai pareri delle competenti unità amministrative, in un rapporto di verifica che il CDF sottopone anzitutto alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin). Successivamente i rapporti di verifica del CDF vengono di norma pubblicati.

Dall'inizio 2015 la DelFin e le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) ricevono **ogni sei mesi una panoramica sullo stato di avanzamento** di tutti i progetti chiave in corso (conformemente al n. 3.2). Questi resoconti si fondano sugli esaustivi rapporti e valutazioni effettuati nell'ambito dei singoli progetti, ma anche dai dipartimenti competenti e della Cancelleria federale (CaF). Sino alla fine del 2020 l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) redigeva ogni sei mesi tale panoramica sullo stato dei progetti chiave. Dall'inizio del 2021 questo compito è stato trasferito al settore Trasformazione digitale e governance delle TIC (TDT) della CaF, il quale aggiunge alle informazioni sullo stato dei lavori i suoi commenti o osservazioni che si scostano dai rapporti sullo stato di avanzamento dei progetti oppure li completano.

3.4 Documenti concernenti il preventivo e consultazioni nelle Commissioni delle finanze

Nel preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze (vol. 2A/2B) figurano i progetti più importanti. I dipartimenti elaborano inoltre, nell'agosto di ogni anno, delle **documentazioni complementari** al preventivo all'attenzione delle Commissioni parlamentari delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdF-N/S), consistenti perlopiù in informazioni supplementari su grandi progetti nel

settore delle TIC e in altri settori. Per i progetti TIC interdipartimentali più importanti, il settore TDT della CaF redige documentazioni complementari all'attenzione delle CdF-N/S. Queste documentazioni complementari in materia di TIC e digitalizzazione a livello della Confederazione contengono anche una panoramica sui progetti e programmi più dispendiosi nel periodo in rassegna. In quanto documenti destinati alle commissioni, le documentazioni complementari sottostanno alle disposizioni della legge sul Parlamento. Non si applica invece la legge sulla trasparenza.

Durante le **deliberazioni nelle sottocommissioni** delle CdF-N/S in materia di preventivo e consuntivo, le unità amministrative possono se del caso fornire informazioni più approfondite sugli elementi principali dei progetti che prevedono di attuare.

3.5 Colloqui con la DelFin

La **DelFin** si incontra regolarmente con i capidipartimento e con il cancelliere della Confederazione. Ha così l'occasione anche di ottenere informazioni sui lavori preparatori concernenti grandi progetti pianificati nel settore delle TIC e in altri settori.

4 Informazioni sui lavori preparatori nell'ambito di grandi progetti

4.1 Definizione precoce dei progetti chiave

Nella maggior parte dei casi i progetti TIC dell'Amministrazione federale di più ampia portata vengono definiti in quanto tali dalla Confederazione già nella fase di avvio (cfr. n. 3.2). Sono rari i casi in cui ciò accade soltanto al termine dei lavori preparatori. Ad esempio il Consiglio federale ha deciso nell'aprile 2016 che il progetto di trasformazione DaziT presso l'Amministrazione federale delle dogane sarebbe stato gestito in quanto progetto chiave TIC soltanto una volta approvato. L'approvazione del programma DaziT è avvenuta il 1° gennaio 2018.

Le istruzioni attualmente in vigore non disciplinano il momento in cui i progetti chiave devono essere definiti in quanto tali. Il Consiglio federale si sta adoperando affinché le pertinenti disposizioni siano precisate entro la fine del 2022 in modo tale che la definizione dei progetti chiave avvenga in ogni caso il prima possibile.

4.2 Ampliamento dei canali d'informazione esistenti

Numerose unità amministrative menzionano già nelle spiegazioni sul preventivo i lavori preparatori correnti o previsti relativi a grandi progetti. In futuro questa dovrà essere la prassi di tutte le unità amministrative. A dipendenza dell'importanza del progetto, le pertinenti indicazioni figurano nel messaggio sul preventivo (vol. 2A/2B) oppure nella documentazione complementare al preventivo del dipartimento competente. In particolare le sottocommissioni delle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdF-N/S) hanno in tal modo la

possibilità di farsi assai presto un'idea degli obiettivi e degli orientamenti strategici dei grandi progetti previsti.

A livello di Confederazione il settore TDT della CaF amplia la sua documentazione complementare al preventivo e al consuntivo e informa le CdF-N/S su quali progetti TIC saranno gestiti in quanto progetti chiave a partire dall'anno successivo. Oltre ai grandi progetti e programmi TIC, nelle documentazioni complementari del settore TDT figurano anche i lavori preparatori correnti relativi a grandi progetti.

5 Conclusioni

Il Consiglio federale ritiene che il bisogno d'informazione del Parlamento possa di massima essere corrisposto nell'ambito dei canali d'informazione attualmente esistenti. Il fatto che i grandi progetti previsti nei settori digitalizzazione e TIC siano definiti precocemente in quanto progetti chiave (cfr. n. 4.1) consente alla DelFin e alle CdG di essere informate a scadenza semestrale sul contenuto e l'avanzamento dei lavori preparatori. Conferendo al cancelliere la competenza di definire i progetti chiave è possibile accelerare e semplificare questa procedura.

I canali d'informazione scritti attualmente esistenti, ossia il messaggio sul preventivo e le documentazioni complementari, sono se del caso completati mediante informazioni tempestive su lavori preparatori previsti e correnti. Di conseguenza, in futuro le commissioni parlamentari di vigilanza saranno informate ancora un po' più tempestivamente sul contenuto e l'orientamento dei progetti più importanti nel settore della digitalizzazione e delle TIC.

6 Allegato

Per tredici progetti chiave il Consiglio federale (CF) ha presentato un messaggio speciale al fine di chiedere i necessari crediti d'impegno. In otto casi, la definizione di progetto chiave è avvenuta nelle primissime fasi e in due casi al momento dell'adozione del messaggio:

Progetto chiave	Dip.	Definizione in quanto progetto chiave	Adozione messaggio sul credito d'impegno
GENOVA (GEVER Confederazione)	CaF	15.04.2015	11.09.2015 (15.062)
STT (sorveglianza telecomunicazioni)	DFGP	03.09.2014	03.09.2014 (14.065)
ESYSP (rinn. piattaf. sist. dati biometrici)	DFGP	13.04.2016	07.09.2016 (16.063)
DFGP CC 2020 (migr. centro di calcolo)	DFGP	22.03.2017	22.02.2017 (17.026)
Sviluppo acquis Schengen/Dublino	DFGP	10.04.2019	04.09.2019 (19.049)
Rinnovo SIMIC (sistema di migrazione)	DFGP	11.03.2021	21.04.2021 (21.031)
SSDS (sistema scambio dati sicuro)	DDPS	14.05.2014	21.11.2018 (18.088)
Salvaguardia valore Polycom 2030	DDPS	13.04.2016	25.05.2016 (16.044)
Sistemi ERP D/ar (migr. piattaforma SAP)	DDPS	22.03.2017	13.12.2019 (19.079)
NEPRO (nuovi sist. di prod. swisstopo)	DDPS	11.10.2021	<i>Ancora aperto</i>
SPL2020 (sistema postazioni di lavoro)	DFF	01.07.2015	01.07.2015 (15.053)
CC CAMPUS UFIT 2020 (centro di calc.)	DFF	22.03.2017	22.02.2017 (17.026)
DaziT (trasformazione AFD)	DFF	01.01.2018	15.02.2017 (17.021)
SUPERB (modern. sist. ERP Conf.)	DFF	16.03.2018	13.12.2019 (19.079)

Tavola 1 Elenco dei progetti chiave civili con messaggio speciale per la richiesta dei crediti d'impegno.

Per i progetti chiave nel settore dell'armamento, i crediti d'impegno vengono di norma chiesti nell'ambito di un messaggio sull'esercito.