



Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015

Parere del Consiglio federale

del 17 febbraio 2016

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015¹ sulla seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale».

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

17 febbraio 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione,
Walter Thurnherr

¹ FF 2016 409

Parere

Situazione iniziale

Il rapporto del 6 ottobre 2015 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) esamina lo stato di attuazione delle raccomandazioni emanate il 13 ottobre 2006² a seguito dell'indagine sulla portata, sulla concorrenza e sulla gestione del ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale. Cinque delle dieci raccomandazioni iniziali sono considerate attuate integralmente o in parte e non sono corredate di ulteriori raccomandazioni. La raccomandazione iniziale 4 relativa ai contratti di messa a disposizione di personale sarà esaminata nel quadro di un altro rapporto della CdG-S. Di conseguenza, rimangono quattro temi con cinque nuove raccomandazioni.

Inoltre, per quanto riguarda lo stato dell'introduzione della gestione dei contratti in tutta l'Amministrazione federale, viene formulata una raccomandazione supplementare intesa ad armonizzare le regole e la prassi.

Il Consiglio federale esprime il suo parere in merito alle sei nuove raccomandazioni come segue e prende atto delle considerazioni espresse dalla CdG-S sulle vicende negative che hanno interessato la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) nonché l'Ufficio federale delle strade (USTRA) a proposito dell'applicazione informatica TDcost.

² FF 2007 1525

Rapporto

1 **Sfruttare meglio le conoscenze specialistiche interne anziché ricorrere a perizie esterne (raccomandazione 3 del 13 ottobre 2006)**

Raccomandazione 1:

Sfruttare meglio le conoscenze specialistiche interne anziché ricorrere a perizie esterne

Il Consiglio federale rafforza le misure volte a sfruttare meglio le competenze specialistiche in seno all'Amministrazione, avvalendosi, nella misura del possibile, al posto delle consulenze esterne. L'obiettivo è di riprendere internamente incarichi per un valore pari al 10 per cento delle spese per i mandati peritali.

In linea di massima il Consiglio federale condivide l'avviso della CdG-S secondo cui, nell'adempimento dei compiti, l'Amministrazione federale deve avvalersi prevalentemente delle conoscenze specialistiche interne anziché ricorrere a periti esterni. Esso ha affermato questo principio anche nel suo parere dell'8 ottobre 2014 all'attenzione della CdG-S e lo ha inoltre integrato nelle sue istruzioni del 19 agosto 2015³ sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale, entrate in vigore il 1° gennaio 2016.

Dopo il 2014, il Consiglio federale ha effettuato un'ulteriore internalizzazione nel 2015 procedendo a una valutazione globale delle risorse nel settore del personale (Preventivo 2016). Ha internalizzato spese per il personale pari a circa 28 milioni, equivalenti a 177 posti di lavoro. In seguito a questa operazione, per le finanze federali risultano risparmi netti duraturi di quasi 5 milioni. Essa è stata dettata principalmente da motivi economici (prestazioni a un prezzo più conveniente) e dalla finalità di preservare le competenze interne.

Al momento attuale occorre tuttavia partire dal presupposto che dopo queste due operazioni di internalizzazione (Preventivo 2015 e Preventivo 2016) sia stato sfruttato un potenziale considerevole e che tutte le successive considerazioni e decisioni in merito al ricorso di personale interno o esterno dovranno fondarsi sulle riflessioni seguenti:

- sollecitata dalle indagini effettuate dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) e dai rapporti della CdG-S, l'Amministrazione è fortemente sensibilizzata a tale tematica;
- le istruzioni sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale stabiliscono che l'Amministrazione adempie

³ FF 2015 5159

i propri compiti ricorrendo in primo luogo al personale interno e solo in secondo luogo a quello esterno;

- grazie al Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG), dal Preventivo 2017 l'Amministrazione disporrà di maggiore flessibilità. In caso di necessità potrà effettuare trasferimenti o riallocazioni nell'ambito del preventivo globale. Sulla base dei compiti l'Amministrazione potrà così decidere in modo più consapevole se una prestazione deve essere fornita internamente o esternamente. La disponibilità dei singoli crediti assumerà un'importanza secondaria. Fissare un valore come obiettivo per le internalizzazioni, in conformità a quanto richiesto dalla CdG-S, limiterebbe inutilmente la flessibilità volutamente creata.

La Confederazione non può e non deve rinunciare al ricorso di periti esterni, poiché può rivelarsi sensato e necessario per far fronte a temporanee carenze di personale o se mancano certe competenze. Occorre inoltre osservare che l'internalizzazione può essere in conflitto con la volontà del Parlamento di stabilizzare l'effettivo del personale (ad es. Mo. Müller 15.3224, Mo. CdF-S 15.3494).

Nel complesso il Consiglio federale ritiene che la definizione di un valore come obiettivo non costituisca l'approccio ideale. In questo modo si rischierebbe di lanciare un segnale sbagliato. L'Amministrazione sarebbe per così dire costretta a creare in ogni caso nuovi posti e quindi a iniziare rapporti di lavoro di lunga durata. Proprio nel settore delle perizie e delle conoscenze specialistiche, l'aggiudicazione di un mandato a breve termine può rivelarsi nel lungo periodo più vantaggiosa rispetto a un'assunzione. Inoltre, l'onorario versato nell'ambito di un mandato esterno permette di coprire le spese legate ai locali, all'informatica, alla burocratica, alle prestazioni sociali e all'assicurazione malattie, senza che l'Amministrazione debba assumersi impegni a lungo termine.

Con le internalizzazioni realizzate, l'emanazione delle istruzioni sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale e il miglioramento della trasparenza sul ricorso a collaboratori esterni, il Consiglio federale ha dato seguito alle richieste della CdG-S. Esso proseguirà sulla strada intrapresa e all'occorrenza avvierà correzioni o predisporrà altre misure.

2 **Misure contro il proliferare dei mandati di fine anno (raccomandazione 5 del 13 ottobre 2006)**

Raccomandazione 2:

Esaminare l'aumento notevole dei pagamenti in dicembre

Il Consiglio federale esamina se vi sia nell'Amministrazione federale una propensione all'aumento indesiderato o ingiustificato del volume dei pagamenti nel mese di dicembre e verifica se i nuovi strumenti di controllo degli acquisti sono idonei a rilevare la «febbre dicembrina» e a contrastarla.

Dal 2009 i pagamenti degli acquisti dell'Amministrazione federale sono indicati in modo trasparente. Il rapporto sul controllo gestionale degli acquisti, allestito annualmente dal 2012, fornisce una panoramica dettagliata sugli acquisti dell'Amministrazione federale. In questo rapporto i pagamenti sono tra l'altro analizzati e presentati per ciascun mese dell'anno. Il fatto che gli importi del mese di dicembre siano nettamente superiori alla media annua si spiega principalmente con la chiusura dell'esercizio che avviene a fine anno. In particolare nel settore della costruzione delle strade nazionali come pure in quello delle costruzioni militari e civili i conteggi annui sono allestiti nel mese di dicembre e determinano quindi un flusso di pagamenti maggiore rispetto alla media mensile.

Il Consiglio federale condivide l'avviso della CdG-S secondo cui grazie all'introduzione del NMG sono stati creati strumenti adeguati che consentono e promuovono una migliore gestione dei crediti. Una vera e propria «febbre dicembrina» nel senso di uscite «inutili» finalizzate ad esaurire i crediti non può essere rilevata.

Dopo l'introduzione del NMG il Consiglio federale è tuttavia disposto a esaminare in modo approfondito i pagamenti effettuati nel mese di dicembre. Si tratta di verificare se gli strumenti del controllo gestionale degli acquisti (Statistica dei pagamenti degli acquisti e gestione dei contratti della Confederazione) permettono di giustificare completamente l'aumento dei pagamenti nel mese di dicembre oppure se sono necessarie misure supplementari per ridurli.

3 Ulteriori chiarimenti sulla questione dei fornitori privilegiati (raccomandazione 9 del 13 ottobre 2006)

Raccomandazione 3:

Chiarire la questione dei fornitori privilegiati

Il Consiglio federale esamina se vi è una correlazione tra la mancanza di concorrenza a livello di mandati peritali e l'aggiudicazione di mandati susseguenti e verifica se i nuovi strumenti del controllo degli acquisti sono idonei per rilevare e contrastare il fenomeno dei mandati susseguenti attribuiti in spregio alle regole della concorrenza ad alcuni fornitori privilegiati.

La legislazione sugli acquisti pubblici mira a garantire la concorrenza nelle offerte e nell'aggiudicazione. Creando queste basi legali e applicandole coerentemente, il Consiglio federale contrasta tutte le forme di relazioni d'affari illecite o condizionate da favoritismi. Casi di questo genere devono essere evitati mediante non solo l'applicazione delle basi legali, ma anche la formazione, la sensibilizzazione e i processi di controllo esistenti. Se, nonostante questi provvedimenti, si dovessero verificare singoli casi di violazione, questi saranno per quanto possibile denunciati e saranno immediatamente avviate misure correttive.

La CdG-S asserisce che le indagini effettuate dal CPA non hanno fornito la prova definitiva dell'esistenza di tali reti di fornitori privilegiati e che non è stato effettuato alcun esame dei mandati susseguenti nell'ottica di una violazione del diritto in materia di acquisti pubblici.

Nella sua raccomandazione la CdG-S chiede pertanto di esaminare in maniera approfondita se manca la concorrenza a livello di mandati peritali e conseguentemente se si assiste a una limitazione della stessa che determina il fenomeno dei mandati susseguenti attribuiti in spregio alle regole della concorrenza ad alcuni fornitori privilegiati. Il Consiglio federale è disposto a esaminare in modo mirato questa questione sulla base dei dati acquisiti mediante gli strumenti del controllo gestionale degli acquisti. Sulla scorta dei dati del 2015, il Dipartimento federale delle finanze (DFE) e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) analizzeranno a livello di Confederazione e dipartimenti eventuali anomalie e le segnaleranno.

4 Evoluzione delle categorie 18.1 (servizi di consulenza generale) e 22.0 (acquisti che non rientrano nelle altre categorie) della Statistica dei pagamenti degli acquisti

Raccomandazione 4:

Migliorare la trasparenza, il disciplinamento e la giustificazione dei mandati di consulenza in ambito politico

1. Il Consiglio federale istituisce nella StatPA [Statistica dei pagamenti degli acquisti] una categoria separata per gli acquisti, le perizie e la ricerca su mandato concernenti questioni politiche. Inoltre, esamina ulteriori misure per migliorare la trasparenza dei mandati di consulenza politica.
2. Il Consiglio federale definisce con precisione cosa intende per «mandati di consulenza in ambito politico» e provvede affinché la classificazione dei mandati peritali avvenga in base a tale definizione.
3. Il Consiglio federale provvede affinché l'aggiudicazione dei mandati a consulenti politici sia disciplinata in modo appropriato e debitamente giustificata.
4. Il Consiglio federale provvede affinché il totale delle spese consentite per remunerare consulenti politici esterni si stabilizza a medio termine a un livello contenuto.

Ad numero 1

Dal 2009 i pagamenti degli acquisti dell'Amministrazione federale sono indicati e comunicati in modo trasparente. Inoltre, le aggiudicazioni pubbliche di mandati di consulenza politica della Confederazione sono pubblicate nel sistema informativo

sulle commesse pubbliche in Svizzera (simap.ch). Infine, il sistema d'informazione ARAMIS mette a disposizione una banca dati contenente informazioni su progetti di ricerca, sviluppo e di valutazione dell'Amministrazione federale (cfr. www.aramis.admin.ch).

I pagamenti effettuati per le prestazioni di servizi dell'Amministrazione federale sono esposti annualmente, fino al 2015, nella categoria di acquisto 18 della Statistica dei pagamenti degli acquisti. Questa categoria si suddivide nelle seguenti sottocategorie: 18.1: servizi di consulenza generale, 18.2 servizi informatici, 18.3 servizi di consulenza gestionale, 18.4 relazioni pubbliche e campagne e 18.5 servizi linguistici e di traduzione. I pagamenti per i mandati di consulenza politica e per altri servizi che non possono essere chiaramente attribuiti a una delle sottocategorie figurano nella categoria di acquisto 18.1.

Come afferma nel suo rapporto dell'8 ottobre 2014, la CdG-S auspica un'articolazione più dettagliata della categoria di acquisto «servizi» per risolvere questioni specifiche. Come raccomandato dalla CdG-S, sono state create sottocategorie apposite per gli acquisti, le perizie e la ricerca su mandato concernenti questioni politiche. Al fine di garantire una registrazione più dettagliata anche nell'ambito della messa a disposizione di personale, la categoria «servizi» è stata completata con le seguenti sottocategorie: 18.6 personale a prestito e personale temporaneo nel settore TIC, 18.7 personale a prestito e personale temporaneo, escluso il settore TIC, 18.8 consulenza in ambito politico, 18.9 ricerca e ricerca su mandato, 18.10 perizie (anche nel settore specialistico di un ufficio), pareri legali, 18.11 formazione e formazione continua e 18.12 diversi servizi per l'amministrazione pubblica.

L'attuazione organizzativa e tecnica degli adeguamenti necessari in SAP si è conclusa nel mese di ottobre del 2015. Dal 1° gennaio 2016 i contratti e i pagamenti possono essere registrati sulla base delle nuove sottocategorie. Dal 2017 sarà possibile analizzare l'intero 2016 considerando le nuove sottocategorie.

Ad numero 2

Come specificato nel rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006, i mandati di consulenza in ambito politico concernono informazioni fondamentali per la formulazione e l'attuazione di una politica (piani di attuazione, valutazioni, istruzioni o rilevamenti statistici), prestazioni esterne a sostegno dell'attuazione di una politica e progetti di ricerca degli uffici.

Le nuove categorie di acquisto permettono di creare trasparenza sui mandati dei consulenti politici esterni, assegnati nell'ambito di decisioni politiche e orientamenti dei dipartimenti e degli uffici. Nel 2017 sarà possibile per la prima volta analizzare i dati delle sottocategorie 18.8 consulenza in ambito politico, 18.9 ricerca e ricerca su mandato e 18.10 perizie.

Ad numeri 3 e 4

Per il 2017 sarà possibile effettuare analisi dettagliate degli acquisti nell'ambito dei mandati politici. Alla luce dei risultati di tali analisi potranno essere decise altre

misure. Il Consiglio federale vorrebbe attendere questi risultati, rinunciare per il momento a emanare regolamentazioni dirigistiche e non ancora definire un limite massimo per il totale delle spese.

Raccomandazione 5:

Migliorare la classificazione dei pagamenti nella Statistica dei pagamenti degli acquisti

Il Consiglio federale adotta le misure necessarie per migliorare la qualità della classificazione dei pagamenti nella Statistica dei pagamenti degli acquisti.

1. Si adopera per ridurre in modo significativo e durevole il numero di pagamenti relativi alla categoria 22.0 «acquisti che non rientrano nelle altre categorie».
2. Una volta classificato in una determinata categoria, un fornitore deve essere riclassificato per la medesima prestazione nella stessa categoria.

Ad numero 1

Con la ridefinizione delle categorie di acquisto, descritta nella risposta alla raccomandazione 4, sono stati precisati anche i criteri per la registrazione degli acquisti nella categoria 22.

La categoria 22 raggruppa sostanzialmente gli acquisti che in genere soddisfano i criteri seguenti:

- le prestazioni di servizi che non figurano nell'allegato 1 dell'ordinanza del 24 ottobre 2012⁴ concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub) e che quindi sono acquistate in modo decentralizzato (una concentrazione del volume delle commesse non è possibile e i servizi richiedenti possiedono le competenze specialistiche) purché non rientrino nella categoria 18 «servizi»;
- particolari processi di conteggio, ad esempio i conteggi relativi a spese o transazioni effettuate mediante carta di credito che non possono essere classificati nella categoria 6.2 (servizi in relazione a trasporti di persone, alberghi ecc.);
- nella prassi, a seguito dei loro settori di compiti specifici, le unità amministrative devono effettuare determinati acquisti che non si possono attribuire alle categorie di acquisto esistenti. Lo scopo della categoria 22 è evitare che questi acquisti speciali, che rispondono alle esigenze specifiche degli uffici, siano classificati arbitrariamente in una categoria di acquisto esistente, con il rischio di fornire un quadro falsato degli acquisti.

⁴ RS 172.056.15

federale. La sostituzione integrale dello strumento «ESPRIT» del DFAE, che deroga allo standard dell'Amministrazione federale, avrà luogo al più tardi entro la fine del 2018.

Inoltre, il sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale è già stato installato presso il Controllo federale delle finanze (CDF), i Servizi del Parlamento (SP) e il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer). Le altre unità amministrative introdurranno la gestione dei contratti nel 2016:

- fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione (fondo AD);
- Tribunale federale;
- Tribunale penale federale;
- Tribunale amministrativo federale;
- Tribunale federale dei brevetti;
- Ministero pubblico;
- autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

Introduzione della gestione dei contratti

Il modulo «gestione dell'aggiudicazione» è stato introdotto in tutto il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). La gestione dell'aggiudicazione è un modulo del software «TW-Solution VW», la cui licenza è stata acquistata per l'insieme dell'Amministrazione federale. Il modulo consente di inserire dati relativi all'intero processo degli acquisti. In questo modo è possibile tenere conto non solo della gestione dei contratti, bensì anche delle fasi preliminari (fabbisogno, valutazione, aggiudicazione) di un progetto di acquisto.

Un'introduzione più generalizzata di questo complemento dovrà avvenire sulla base delle esigenze e delle condizioni finanziarie, una volta conclusa la standardizzazione dei processi d'acquisto gestita dal DFF e dall'UFCL (cfr. parere in merito alla raccomandazione 6).

Raccomandazione 6:

Armonizzare le regole e la prassi della gestione dei contratti a livello di Confederazione

Il Consiglio federale provvede affinché in tutti i servizi dell'Amministrazione federale i contratti siano gestiti secondo norme armonizzate e standardizzate e con opportuni strumenti.

Nell'ambito di questa armonizzazione il Consiglio federale accorda un'attenzione particolare ai seguenti punti: importo minimo per la registrazione dei contratti, criteri di registrazione dei dati, documentazione richiesta, risorse di personale e formazione.

Le basi giuridiche per l'attuazione della raccomandazione sono state create con la revisione dell'OOAPub, entrata in vigore il 1° gennaio 2016:

nell'OOAPub riveduta i processi d'acquisto vengono armonizzati per la prima volta per l'intera Amministrazione federale (art. 4 in combinato disposto con l'allegato 4). L'UFCL diventa l'ufficio specializzato per quanto riguarda il controllo gestionale degli acquisti (adeguamento dell'art. 20 cpv. 4 dell'ordinanza del 9 dicembre 2011⁶ sull'informatica nell'Amministrazione federale). Esso può quindi non solo acquistare una soluzione TIC per l'intera Confederazione, ma anche standardizzarla e garantirne l'aggiornamento uniforme e l'ulteriore sviluppo. L'UFCL deve inoltre offrire attività di formazione e perfezionamento inerenti al controllo gestionale degli acquisti (art. 23b cpv. 8 OOAPub). L'OOAPub riveduta conferisce all'UFCL anche la competenza di emanare istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti (art. 37a). In queste istruzioni si prevede di definire l'importo minimo per la registrazione dei contratti e i criteri di registrazione dei dati (quali dati devono imperativamente essere registrati in quale strumento e in quale fase della procedura).

6 Problemi particolari nel settore degli acquisti pubblici: insegnamenti per il futuro

Il Consiglio federale prende atto delle considerazioni espresse dalla CdG-S sulle vicende negative che hanno interessato la SECO nonché l'USTRA a proposito dell'applicazione informatica TDcost. Esso è convinto che da questi casi siano stati tratti i dovuti insegnamenti e che siano state attuate o avviate le necessarie misure correttive sia a livello generale che specifico.

Sulla vicenda che ha riguardato l'applicazione informatica TDcost., il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) si esprime come segue:

per quanto concerne l'applicazione TDcost dell'USTRA, quest'ultimo ha dato seguito alla raccomandazione del CDF avviando un progetto di sostituzione. Il

⁶ RS 172.010.58

progetto sarà sviluppato secondo le prescrizioni di HERMES 5.1 e attualmente si trova nella fase di inizializzazione. Il comitato di progetto è composto di rappresentanti della SG-DATEC e dell'Amministrazione federale delle finanze. La sostituzione è legata anche al progetto relativo alla creazione di un fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA)⁷.

Il Consiglio federale si augura, con le precisazioni formulate nel presente parere, di aver soddisfatto le richieste della CdG-S.

⁷ Oggetto 15.023; FF **2015** 1717