



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

Compendio

Nove anni dopo il rapporto sul ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale, pubblicato il 13 ottobre 2006, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha svolto un esame dettagliato delle misure nel frattempo adottate dall'Amministrazione federale. Nella presente seconda verifica allargata la CdG-S esamina l'attuazione delle dieci raccomandazioni da essa emanate nel 2006, valuta lo stato d'attuazione del sistema di controllo degli acquisti pubblici a livello federale e analizza due incidenti verificatisi nel settore degli acquisti pubblici, il caso di corruzione nella SECO e il caso TDcost nell'USTRA, per trarne eventuali insegnamenti.

Stato dell'attuazione delle dieci raccomandazioni della CdG-S del 2006 (n. 2)

Nella raccomandazione 1 la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale maggiore trasparenza sui periti esterni e sui loro mandati. Un'analisi su dati recenti mostra che il Consiglio federale non ha ancora dato seguito a questa raccomandazione. Resta sempre sconosciuto l'ammontare totale delle spese per mandati di consulenza in ambito politico e il Consiglio federale non è ancora riuscito a tenere sotto controllo la continua crescita dei costi in questo settore (cfr. il capitolo separato al n. 3 con le nuove raccomandazioni 4 e 5).

Nella raccomandazione 2 si chiedeva al Consiglio federale di integrare i mandati peritali nella sua pianificazione del personale e nella politica del personale, e di assicurare che essi siano assegnati soltanto se apportano un plusvalore rispetto all'impiego delle risorse interne. La CdG-S constata che il Consiglio federale è disposto a seguire la raccomandazione 2 soltanto a grandi linee e che non ha adottato misure vincolanti per assicurarne l'attuazione.

La CdG-S ritiene insufficienti le misure prese dal Consiglio federale in risposta alla raccomandazione 3, in cui si chiedeva di esaminare come sfruttare meglio le conoscenze specialistiche in seno all'Amministrazione al posto di ricorrere a consulenze esterne. Nella sua nuova raccomandazione 1, la CdG-S chiede al Consiglio federale un intervento più risoluto.

Nella sua raccomandazione 5 la CdG-S aveva invitato il Consiglio federale a esaminare misure appropriate per lottare contro la «febbre dicembrina». Nella statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione la CdG-S ha rilevato che nel mese di dicembre i pagamenti sono nettamente superiori alla media. Ha domandato dunque al Consiglio federale nella sua nuova raccomandazione 2 di analizzare a fondo il fenomeno della «febbre dicembrina» avvalendosi dei nuovi strumenti del sistema di controllo degli acquisti pubblici.

Nella sua raccomandazione 6 la CdG-S aveva invitato il Consiglio federale a prendere le misure appropriate per rafforzare la concorrenza nell'aggiudicazione di mandati peritali esterni. La CdG-S constata che il Consiglio federale ha compiuto alcuni sforzi per attuare la raccomandazione 6, tra l'altro anche grazie all'aiuto della Delegazione delle finanze (DelFin) che ha seguito da vicino l'allestimento e il

perfezionamento del controllo strategico degli acquisti. Se apprezza l'intenzione del Consiglio federale di fissare l'obbligo di una giustificazione scritta e di una verifica giuridica per tutte le aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia, la CdG-S ritiene che la proporzione di mandati del Governo aggiudicati mediante trattativa privata sopra il valore soglia resti eccessiva, anche se riconosce che alcuni miglioramenti vi sono senz'altro stati. La CdG-S auspica che la concorrenza nell'aggiudicazione dei mandati sia ancora migliorata con l'introduzione generalizzata dello strumento di gestione dei contratti che, dal 2016, dovrebbe permettere di aumentare la trasparenza negli acquisti della Confederazione e nelle modalità di aggiudicazione.

La raccomandazione 9 chiedeva al Consiglio federale di esaminare in maniera approfondita la correlazione tra la mancanza di concorrenza a livello di mandati peritali e l'aggiudicazione di mandati susseguenti e di assicurarsi che in seno all'Amministrazione non ci siano fornitori privilegiati. La CdG-S constata con piacere che gli strumenti di verifica messi in atto hanno consentito di migliorare la vigilanza. Rileva tuttavia che il Consiglio federale non ha finora esaminato approfonditamente questa questione come gli era stato chiesto. Nella sua nuova raccomandazione 3 la CdG-S chiede dunque al Consiglio federale di fare piena luce su questo punto avvalendosi dei nuovi strumenti di controllo.

Nella raccomandazione 10 la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale di valutare se istituire a livello federale un reporting uniforme sulle acquisizioni di prestazioni di servizi. La CdG-S ritiene che con l'introduzione della statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione e dello strumento della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (n. 4) la raccomandazione 10 sia stata in gran parte attuata.

La raccomandazione 4 sarà esaminata nel quadro di un altro rapporto della CdG-S e le raccomandazioni 7 e 8 sono attuate (n. 2).

Stato dell'introduzione della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (n. 4)

La CdG-S ha potuto verificare che l'introduzione dello strumento della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale nei servizi dell'Amministrazione federale è in una fase molto avanzata. Al numero 4 la CdG-S suggerisce alcuni miglioramenti e formula una nuova raccomandazione (raccomandazione 6).

Insegnamenti tratti dall'episodio di corruzione nella SECO e dal caso del sistema di contabilità e controlling TDCost utilizzato dall'USTRA (n. 5)

L'episodio di corruzione nella SECO ha dimostrato quanto sia importante una rigorosa separazione delle responsabilità nei processi di acquisto tra il servizio amministrativo che richiede la prestazione e quello incaricato di acquistarla e come sia indispensabile disporre di strumenti di controllo e di vigilanza efficaci. Ha inoltre dimostrato in tutta evidenza che le infrazioni intenzionali dei collaboratori devono essere soprattutto contrastate dall'intervento dei superiori gerarchici, chiamati ad assumersi le loro responsabilità. Nel caso in esame è difficilmente

concepibile che i superiori gerarchici abbiano potuto ignorare tutti i segnali di allarme e dare cieca fiducia ai propri subordinanti.

La grande dipendenza nei confronti dei fornitori di prestazioni informatiche emersa nel caso del sistema di contabilità e controlling TDCost utilizzato dall'USTRA dimostra la necessità di introdurre un sistema di gestione dei contratti valevole per l'insieme dell'Amministrazione federale (cfr. n. 4). In stretta relazione con la presente problematica è la raccomandazione 9 del rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 e la raccomandazione 3 di questo rapporto sui fornitori privilegiati (cfr. n. 2). La CdG-S suggerisce inoltre di approfittare della prossima revisione totale della legislazione in materia di acquisti pubblici per limitare la durata dei contratti nell'assegnazione di mandati periodici e per elaborare una disposizione giuridica secondo la quale in caso di mancanza di concorrenza i fornitori (in particolare nell'ambito delle aggiudicazioni mediante trattativa privata) devono garantire un diritto di consultazione per quanto riguarda le modalità con cui è stato calcolato il prezzo.

Indice

Compendio	410
1 Introduzione	415
1.1 Situazione iniziale	415
1.2 Mandato	416
1.3 Procedura	417
2 Risultati della seconda verifica concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»	417
2.1 Situazione iniziale	417
2.2 Stato dell'attuazione delle dieci raccomandazioni della CdG-S del 13 ottobre 2006	417
3 Trasparenza sui consulenti politici esterni: analisi dei dati della Statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione	427
3.1 Situazione iniziale	427
3.2 Analisi dei dati	428
3.2.1 Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA (per l'intera Confederazione)	428
3.2.2 Travaso dalla categoria 22.0 alla categoria 18.1	429
3.2.3 Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA (singoli dipartimenti e Cancelleria federale)	432
3.2.4 Importo totale delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA	432
3.2.5 Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA tra il 2012 e il 2013	432
3.2.6 Evoluzione della categoria 18.1 della StatPA nel 2014	434
3.3 Conclusioni della CdG-S e altri interventi necessari	434
4 Introduzione della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale e attuazione della mozione «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale»	437
4.1 Situazione iniziale	437
4.2 Stato dell'introduzione della gestione dei contratti nell'Amministrazione federale	438
4.3 Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale: prassi attuale	440
4.3.1 Importo minimo per il rilevamento dei contratti	440
4.3.2 Qualità dei dati rilevati	440
4.3.3 Documentazione e regolamenti	441
4.3.4 Responsabilità e risorse	442
4.3.5 Formazione e perfezionamento	442
4.3.6 Interventi ancora necessari	443

4.4	Gestione dei contratti: bilancio nell'ottica dei dipartimenti e della Cancelleria federale	444
4.5	Introduzione del sistema di gestione delle aggiudicazioni	445
5	Problemi particolari nel settore degli acquisti pubblici: insegnamenti per il futuro	446
5.1	Caso di corruzione nella SECO	447
5.2	Applicazione informatica TDcost in uso presso l'Ufficio federale delle strade	450
6	Procedimento ulteriore	453
	Elenco delle abbreviazioni	454
	Allegato 1: Audizioni	456

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

I risultati della prima inchiesta della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) del 2006 sulla portata del ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale avevano suscitato grande interesse nei media e nell'opinione pubblica¹. Dalla valutazione svolta su mandato della CdG-S dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA)² era emerso per la prima volta che il volume dei mandati attribuiti dalla Confederazione a periti esterni aveva assunto proporzioni ragguardevoli: nel 2004 i mandati a periti esterni erano stati oltre 6100 per un valore totale di 490 milioni di franchi³. Tenendo conto delle lacune nei rilevamenti dei dati, le spese effettive dell'Amministrazione federale centrale relative ai mandati esterni erano stimate tra i 600 e i 700 milioni di franchi.

Da allora il Consiglio federale ha introdotto la statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione (StatPA). Dal 2009 questo strumento consente tra l'altro di registrare sistematicamente mandati conferiti a periti dall'Amministrazione federale centrale. Secondo la StatPA la spesa per l'acquisto di «servizi»⁴ è stata nel 2013 di 858 milioni di franchi, importo che equivale al 16 per cento del volume totale degli acquisti (5,3 mia. fr.).

Nel suo rapporto del 2006 la CdG-S formulava dieci raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale. Gli chiedeva in particolare di attuare un sistema di reporting unitario per tutti i servizi acquistati dall'Amministrazione federale, di rendere più trasparenti i mandati attribuiti a consulenti politici esterni, di attuare misure per contrastare il fenomeno della cosiddetta «febbre dicembrina», di rafforzare la concorrenza nell'aggiudicazione dei mandati peritali esterni, di impedire che vi siano fornitori privilegiati e di attuare altre misure di politica del personale⁵.

In una prima verifica la CdG-S ha esaminato lo stato di attuazione delle proprie raccomandazioni. Nella sua lettera del 30 novembre 2011 sull'esito di tale verifica la

- 1 Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto del 13 ott. 2006 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (FF 2007 1525).
- 2 Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del 16 giu. 2006 del Controllo parlamentare dell'Amministrazione alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (FF 2007 1537).
- 3 Nella sua valutazione del 2006 il CPA ha considerato «il ricorso ad esperti esterni come acquisto di prestazioni altamente specializzate». Sono stati pertanto rilevati i mandati di consulenza e di ricerca a fini politici, quelli concernenti lo sviluppo e l'organizzazione del personale, le prestazioni informatiche, le relazioni pubbliche e altre consulenze di vario genere (cfr. FF 2007 1537, qui 1548 e 1558). Nel presente rapporto le espressioni «mandato peritale» e «mandato di consulenza» sono impiegate con lo stesso significato.
- 4 I mandati peritali registrati sotto la categoria 18 della StatPA («servizi») corrispondono in gran parte a quelli recensiti nella valutazione della CPA.
- 5 Per maggiori informazioni sulla terminologia utilizzata e sullo stato di attuazione delle raccomandazioni cfr. n. 2.

CdG-S rilevava che il nuovo strumento della StatPa introdotto dal Consiglio federale era passibile di miglioramenti. Criticava tra l'altro che nella StatPa ancora numerosi pagamenti non erano chiaramente attribuiti a una categoria ed esprimeva dubbi sull'effettiva volontà del Consiglio federale di estendere all'insieme dell'Amministrazione federale il sistema della gestione dei contratti. Annunciava inoltre che avrebbe successivamente svolto un'altra verifica sullo stato di attuazione delle raccomandazioni.

Dopo le rivelazioni su diversi incidenti nelle aggiudicazioni (caso di corruzione nella SECO, caso USTRA e caso UCC), nella primavera del 2014 le due CdG hanno depositato due mozioni dello stesso tenore, intitolate «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale» (14.3018 e 14.3289), che chiedevano l'introduzione accelerata della gestione dei contratti in tutta l'Amministrazione federale entro la fine del 2014. Le due mozioni sono state accolte dalle rispettive Camere nella sessione estiva del 2014.

Nell'aprile del 2014 le due CdG hanno rilevato congiuntamente presso tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale (CaF) i dati relativi a contratti di prestazioni di servizi in corso di un valore superiore a 150 000 franchi con le indicazioni concernenti le procedure di aggiudicazione seguite e i mandatarî. Nel maggio del 2014 hanno discusso sui dati rilevati con i capi dei dipartimenti e la cancelliera della Confederazione nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione del 2013 del Consiglio federale.

1.2 Mandato

Il 26 giugno 2014 la CdG-S ha incaricato la sua Sottocommissione DFGP/CaF⁶ di svolgere una seconda verifica allargata concernente l'indagine sul ricorso a esperti esterni nell'Amministrazione federale e di sottoporle un rapporto e una proposta. Il mandato comprendeva i seguenti incarichi:

- esaminare lo stato di attuazione delle dieci raccomandazioni della CdG-S del 13 ottobre 2006 (seconda verifica);
- esaminare lo stato di attuazione delle mozioni «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale» (14.3018 e 14.3289);
- considerare l'analisi dei dati relativi ai contratti di prestazioni di servizi in corso rilevati presso i dipartimenti e la CaF nell'aprile del 2014;
- esaminare le vicende di aggiudicazioni problematiche emerse recentemente (caso di corruzione nella SECO, caso USTRA e caso UCC) per trarne indicazioni sui punti deboli del sistema degli appalti pubblici.

⁶ La Sottocommissione DFGP/CaF è composta dei consiglieri agli Stati René Imoberdorf (presidente), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak e Paul Niederberger.

1.3 Procedura

La CdG-S ha annunciato la seconda verifica allargata il 27 giugno 2014 con una lettera al Consiglio federale in cui gli chiedeva, da un lato, di presentare un rapporto sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle dieci raccomandazioni che aveva formulato e, dall'altro, di precisare le misure che intendeva prendere per attuare le mozioni 14.3018 e 14.3289.

La CdG-S ha inoltre incaricato il CPA di analizzare i dati relativi ai contratti di prestazioni di servizi in corso rilevati nell'aprile del 2014⁷.

La Sottocommissione ha consacrato cinque sedute alla seconda verifica allargata, ha sentito due consiglieri federali e nove persone dell'Amministrazione federale e si è procurata anche rapporti e altri documenti. Ha inoltre richiesto al Dipartimento federale delle finanze (DFF) diversi dati presenti nella StatPa e ha incaricato la sua segreteria di valutarli.

Il presente rapporto all'indirizzo della CdG-S è stato approvato dalla Sottocommissione il 21 agosto 2015, sottoposto in seguito per parere al Consiglio federale e, infine, approvato dalla CdG-S il 6 ottobre 2015.

2 Risultati della seconda verifica concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»

2.1 Situazione iniziale

Nel suo scritto del 27 giugno 2014, menzionato in precedenza, la CdG-S chiedeva al Consiglio federale di presentarle un rapporto sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle dieci raccomandazioni del 13 ottobre 2006 sulla portata, la concorrenza e la gestione del ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale. Nel suo rapporto dell'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha risposto sulle diverse raccomandazioni. Il 24 febbraio 2015 la responsabile del DFF ha dato alla Sottocommissione ulteriori spiegazioni.

2.2 Stato dell'attuazione delle dieci raccomandazioni della CdG-S del 13 ottobre 2006

Raccomandazione 1 del 13 ottobre 2006: trasparenza sui consulenti politici esterni

Il Consiglio federale provvede affinché si instauri la trasparenza sui periti esterni che esercitano un'influenza diretta e determinante sulle decisioni politiche e sugli orientamenti dei dipartimenti, nonché sui loro mandati.

⁷ Il presente rapporto non esamina in modo approfondito i risultati del rilevamento ma si limita, laddove opportuno, a rimandarvi.

Dopo aver preso conoscenza del parere del Consiglio federale dell'8 ottobre 2014 e delle spiegazioni supplementari fornite dalla responsabile del DFF, la CdG-S ha acquisito ulteriori dati relativi alle consulenze politiche esterne.

Sulla base delle informazioni fornite dal Consiglio federale e su un'analisi dei pagamenti svolta per gli acquisti dal 2009 al 2013 la CdG-S non può che concludere che la raccomandazione 1 non è stata attuata (per maggiori dettagli cfr. le conclusioni della CdG-S al n. 3).

**Raccomandazione 2 del 13 ottobre 2006:
ricorso a perizie esterne nella pianificazione e nella politica del personale**

Il Consiglio federale integra i mandati peritali nella propria pianificazione e politica del personale e assicura che siano assegnati soltanto allorché costituiscono un plusvalore rispetto all'effettivo, sotto il profilo finanziario, organizzativo o qualitativo.

Nel suo rapporto dell'8 ottobre 2014 il Consiglio federale rileva che il ricorso a prestazioni esterne si giustifica quando le capacità o le competenze interne sono insufficienti e non è economico costituirle. In tal caso potrebbe dunque essere sensato coprire i picchi di lavoro ricorrendo a risorse esterne. I mandati non sono assegnati dai quattro servizi centrali d'acquisto (armasuisse, UFCL, USTRA e Centrale viaggi della Confederazione), bensì in modo decentralizzato dai dipartimenti e dagli uffici. Secondo il Consiglio federale questi acquisti decentralizzati sono opportuni perché l'esperienza ha mostrato che la grande diversità degli incarichi non consente di ottenere le sinergie o gli effetti ricercati mediante la centralizzazione.

Nella sua risposta il Consiglio federale lascia trasparire l'intenzione di non attuare la raccomandazione 2 in modo rigoroso per non privare i dipartimenti e gli uffici della flessibilità di cui beneficiano nell'assegnazione dei mandati peritali. Eppure nel promemoria «Ricorso a esperti» per l'Amministrazione federale del 31 agosto 2010 (stato: 1° maggio 2014) si può leggere quanto segue: «non aggiudicate mandati peritali che riguardano compiti centrali o permanenti della vostra Unità amministrativa. I mandati peritali sono primariamente ammissibili quando generano un valore aggiunto a livello finanziario, organizzativo o qualitativo rispetto alla fornitura della prestazione da parte del personale impiegato». Il Consiglio federale ha dunque sostanzialmente recepito la raccomandazione 2, ma soltanto in un promemoria per nulla vincolante.

Con il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) la gestione amministrativa e finanziaria sarà sempre più incentrata sui risultati. Di conseguenza la gestione del Consiglio federale o dei dipartimenti e degli uffici esercitata mediante la politica del personale tenderà a perdere importanza. L'introduzione di preventivi globali dovrebbe avere un effetto sul piano finanziario, visto che il ricorso a personale interno dovrebbe essere privilegiato rispetto alla soluzione costosa dei mandati peritali.

La CdG-S prende atto che il Consiglio federale è disposto a seguire la raccomandazione 2 tutt'al più a grandi linee, ma che non ha adottato alcuna misura vincolante per garantirne l'attuazione.

**Raccomandazione 3 del 13 ottobre 2006:
sfruttare meglio le conoscenze specialistiche interne anziché ricorrere
a perizie esterne**

Il Consiglio federale esamina come si potrebbero meglio sfruttare le conoscenze specialistiche in seno all'Amministrazione, avvalendosi, nella misura del possibile, al posto delle consulenze esterne.

I dipartimenti sono tenuti a verificare periodicamente se gli incarichi conferiti a consulenti esterni non possano essere svolti da collaboratori interni. Per il 2015 il Consiglio federale ha deciso di affidare al proprio personale diverse prestazioni di servizi finora fornite da esterni. È così previsto di riprendere internamente prestazioni finora conferite a fornitori esterni per un importo totale di 20 milioni di franchi, che equivalgono a 150 posti a tempo pieno. Tra le altre misure, il piano di attuazione della Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015 prevede l'incentivazione dei trasferimenti e delle rotazioni interne, nonché il superamento degli ostacoli giuridici.

Secondo la CdG-S, adottando queste misure e, soprattutto, decidendo concretamente di riprendere internamente prestazioni fornite finora da esterni, il Consiglio federale ha compiuto un primo passo nella giusta direzione. Rileva tuttavia che il valore complessivo degli incarichi ripresi (20 mio. FR.) costituisce appena il 2,33 per cento degli 858 milioni di franchi spesi per mandati peritali nel 2013. La CdG-S auspica che il Consiglio federale agisca in modo ancor più risoluto.

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 federale, 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.

**Raccomandazione 4 del 13 ottobre 2006:
contratti di messa a disposizione di personale**

Il Consiglio federale presenta le spese indotte dai contratti di messa a disposizione di personale nella documentazione complementare dell'Ufficio federale del personale (UFPER) sui costi del personale della Confederazione.

La CdG-S ha approfondito la questione dei contratti di fornitura di personale nel suo rapporto del 7 ottobre 2014⁸. La raccomandazione 4 sarà esaminata nell'ambito di questa indagine specifica e non è dunque trattata nel contesto del presente rapporto.

⁸ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 7 ott. 2014 (FF 2015 2905).

**Raccomandazione 5 del 13 ottobre 2006:
misure contro il proliferare dei mandati di fine anno («febbre dicembrina»)⁹**

Il Consiglio federale esamina misure appropriate per lottare contro la «febbre dicembrina». Si adopera, in particolare, perché su questo punto i dipartimenti e gli uffici assolvano meglio le loro funzioni di gestione e di controllo. Per quanto riguarda i pagamenti anticipati constatati, la CdG-S invita inoltre il Consiglio federale ad accertare se si tratti di singoli casi motivati e, in ogni caso, a prendere provvedimenti per evitare pagamenti anticipati indebiti finalizzati all'esaurimento dei crediti budgetari.

Nella sua valutazione del 2006 relativa all'anno 2004 il CPA aveva menzionato chiari indizi che spiegano il conferimento dei mandati in dicembre con la necessità di esaurire i crediti. Nel mese di dicembre la voce di spesa relativa ai mandati esterni risulta nettamente superiore alla media. Il CPA ha perfino rilevato nella contabilità di 15 servizi del 2004 pagamenti per mandati che sono iniziati soltanto nel 2005 (in totale 39 mandati, pagamenti per più di 5 mio. fr.)¹⁰.

Nella sua raccomandazione 5 la CdG-S aveva dunque chiesto di migliorare i controlli e di fare luce sui pagamenti anticipati in questione. I 39 casi rilevati (in realtà 37, come evidenziato in seguito dall'indagine) sono stati in seguito chiariti dal Consiglio federale¹¹.

Nella sua risposta alla prima verifica della CdG-S il Consiglio federale ha rilevato che la semplificazione dei riporti di credito introdotta con il NMG rappresenta uno strumento molto efficace per prevenire i pagamenti anticipati. Grazie al nuovo strumento di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (CG Amm.fed.) sono inoltre disponibili altri modi per rilevare con strumenti efficaci comportamenti potenzialmente inadeguati¹².

Dalla StatPA 2013 emerge che il volume dei pagamenti in dicembre è più elevato dell'89 per cento rispetto alla media degli altri mesi. Secondo il Consiglio federale i valori superiori alla media registrati in dicembre sono principalmente dovuti alla chiusura dell'esercizio¹³. Secondo le direttive del nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) il pagamento anticipato di una prestazione non è più possibile. Con la prevista introduzione del NMG le unità amministrative potranno costituire riserve, sorpassare il credito in caso di maggiori ricavi e sciogliere le riserve.

⁹ Con «febbre dicembrina» si intende l'abitudine di conferire mandati poco prima dello scadere dell'anno e di effettuare in anticipo i pagamenti per prestazioni che saranno fornite soltanto nell'anno successivo al fine di esaurire i crediti a disposizione.

¹⁰ Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del 16 giu. 2006 del Controllo parlamentare dell'Amministrazione alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (FF 2007 1537, qui 1564).

¹¹ Rapporto annuale 2007 delle CdG e della DelCG del 25 gen. 2008 (FF 2008 4407, qui 4462).

¹² Verica concernente il rapporto della CdG-S del 13 ott. 2006 su ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione, rapporto del Consiglio federale del 14 ott. 2009.

¹³ Rapporto sul controllo gestionale degli acquisti per il 2013 – Consiglio federale, a cura del DFF del 25 lug. 2014, pag. 8.

Secondo la CdG-S, grazie ai nuovi strumenti NMC e NMG il problema della «febbre dicembrina» dovrebbe essere perlomeno attenuato, perché i crediti non dovranno più essere forzatamente esauriti entro la fine dell'anno. Ritiene tuttavia che il Consiglio federale non debba accontentarsi dell'ipotesi che il volume di pagamenti ben al di sopra della media in dicembre si spieghi semplicemente con la chiusura dei conti di fine anno.

La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di approfondire la questione. Si tratta di verificare se i nuovi strumenti di controllo degli acquisti (StatPA e GC Amm.fed.) sono idonei a rilevare la «febbre dicembrina» e a contrastarla.

<i>Raccomandazione 2</i>	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.

**Raccomandazione 6 del 13 ottobre 2006:
misure di potenziamento della concorrenza**

La CdG-S invita il Consiglio federale a prendere le misure appropriate per rafforzare la concorrenza nell'aggiudicazione di mandati peritali esterni.

Alla luce dei risultati dell'indagine svolta dal CPA nel 2006 la CdG-S aveva concluso che nell'aggiudicazione dei mandati a consulenti esterni l'Amministrazione federale non prestava particolare attenzione a sfruttare i vantaggi derivanti dal regime della concorrenza. Sei franchi su dieci sono stati spesi per mandati aggiudicati mediante trattativa privata. Rispetto al volume totale dei pagamenti, in più della metà dei casi anche mandati per importi superiori a 50 000 franchi, che di regola devono essere messi a concorso, sono stati assegnati mediante trattativa privata¹⁴. Per quanto riguarda i mandati che oltrepassano il valore soglia, la proporzione delle aggiudicazioni mediante trattativa è di quasi due terzi. Nella sua raccomandazione 6 la CdG-S aveva dunque chiesto l'adozione di misure per rafforzare la concorrenza nell'aggiudicazione di mandati a consulenti esterni.

Nella sua risposta dell'8 ottobre 2014 il Consiglio federale rilevava che dall'entrata in vigore della nuova ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale¹⁵ per inizio 2013 i beni devono essere acquistati dai servizi centrali d'acquisto al fine di realizzare importanti risparmi.

Secondo il Consiglio federale negli acquisti di servizi non è tuttavia possibile ottenere un effetto comparabile, visto che questo ambito non è stato centralizzato ma è sottoposto alla responsabilità delle unità amministrative. Queste conoscono le esi-

¹⁴ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13 ott. 2006 (FF 2007 1525, qui 1533).

¹⁵ Ordinanza del 24 ott. 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub RS 172.056.15).

genze e possono acquisire i servizi desiderati a un prezzo vantaggioso seguendo la procedura di concorso prevista dalla legge. La vigilanza e le valutazioni previste nell'ambito del controllo degli acquisti consentono di appurare se i mandati sono aggiudicati in regime di concorrenza.

Dal 2009 l'attuazione di un controllo strategico degli acquisti e la prassi dell'Amministrazione federale nelle aggiudicazioni mediante trattativa privata nei casi in cui gli importi superano il valore soglia definito sono seguite dalla Delegazione delle finanze (DelFin)¹⁶. L'Amministrazione federale rileva ogni anno all'attenzione della DelFin i dati sulle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia per le 22 categorie della StatPA. Da questi dati emerge che nel corso degli ultimi anni le aggiudicazioni mediante trattativa privata sono fortemente aumentate¹⁷. Di fronte a questa evoluzione la DelFin non ha mancato di esprimere inquietudine e si attende che il valore totale e il numero delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia diminuisca a medio termine o perlomeno non aumenti più¹⁸.

Per quanto riguarda l'evoluzione delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia nel settore specifico dei *mandati peritali* (corrispondente fondamentalmente alla categoria 18 «servizi» della StatPA), i dati richiesti dalla DelFin¹⁹ consentono di trarre le conseguenze esposte qui di seguito.

Nella categoria dei *servizi* (cat. 18 StatPA nel suo insieme) l'ammontare totale delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia era di 163,3 milioni di franchi nel 2009, 207 nel 2011 e 201,7 nel 2012; nel 2013 è balzato a 309 milioni di franchi per ritornare nel 2014 a 247,6 milioni di franchi.

Nelle due principali sottocategorie della categoria dei servizi la situazione è la seguente: il valore totale delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia che rientrano nella sottocategoria dei *servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica* (cat. 18.1 StatPa; cfr. anche n. 3) era di 77,4 milioni di franchi nel 2009, 99,3 nel 2011, 77,8 nel 2012 e 107 nel 2013. Nel 2014 tale importo è diminuito considerevolmente attestandosi a 41 milioni di franchi.

Nella sottocategoria dei *servizi informatici* (cat. 18.2 StatPA) il valore totale delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia è aumentato in modo costante: 81 milioni di franchi nel 2009, 93,1 nel 2011, 114,7 nel 2012, 169,3 nel 2013 e 189,6 nel 2014.

¹⁶ Il valore soglia applicabile agli appalti pubblici per commesse di servizi è attualmente di 230 000 fr. Per gli acquisti pubblici che oltrepassano i valori soglia dell'OMC secondo l'Accordo sugli appalti pubblici (RS **0.632.231.422**) la LAPub prevede l'obbligo di messa a concorso. Nelle eccezioni previste della legislazione (LAPub, OAPub) è consentita l'aggiudicazione mediante trattativa privata.

¹⁷ Aumento per l'intera Amministrazione federale da 370,7 mio. fr. (364 aggiudicazioni) nel 2009 a 1167,5 mio. fr. (639 aggiudicazioni) nel 2014. Fonte: Rapporto del Consiglio federale del 15 apr. 2015 alla DelFin (non pubblicato).

¹⁸ Lettera della DelFin del 5 giu. 2014 al Consiglio federale (non pubblicata).

¹⁹ Rapporto del DFF del 26 mar. 2015, allegato allo scritto del Consiglio federale del 15 apr. 2015 alla DelFin (non pubblicato).

I dati raccolti annualmente all'attenzione della DelFin consentono anche di conoscere il numero di aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia per le quali è stata *redatta una giustificazione* o *svolta una verifica giuridica* per stabilire se rientravano nelle eccezioni all'obbligo di indire un concorso previste dalla legge. Da questo punto di vista l'evoluzione in seno all'Amministrazione federale è stata piuttosto positiva: nel 2013 per l'85 per cento delle aggiudicazioni superiori al valore soglia è stata redatta una giustificazione e per il 66 per cento è stata svolta una verifica giuridica; nel 2014 la quota delle giustificazioni scritte era salita al 92 per cento, quella delle verifiche giuridiche all'80 per cento²⁰. Il 19 settembre 2014 il Consiglio federale ha deciso che tutte le aggiudicazioni mediante trattativa privata superiori al valore soglia dovevano essere da quel momento giustificate per scritto e verificate sotto il profilo giuridico.

La CdG-S non dispone di cifre sulle giustificazioni scritte e le verifiche giuridiche relative ai *servizi* (cat. 18 StatPA). Considerato il quadro generale rilevato nell'Amministrazione federale v'è tuttavia da ritenere che pure in questa categoria vi siano stati progressi.

La CdG-S constata che il Consiglio federale ha profuso sforzi per attuare la raccomandazione 6 relativa al rafforzamento della concorrenza nell'aggiudicazione di mandati peritali esterni. La DelFin vi ha anche contribuito sostenendo e seguendo da vicino l'attuazione e il perfezionamento del controllo strategico degli acquisti. Se la CdG-S si rallegra dell'intenzione del Consiglio federale di esigere una giustificazione scritta e una verifica giuridica per tutte le aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia, ritiene tuttavia che la proporzione dei mandati di consulenza aggiudicati mediante trattativa privata resti generalmente elevata malgrado le diminuzioni rilevate in alcune categorie (soprattutto nella categoria 18.1 relativa ai *servizi di consulenza generale*, in cui la diminuzione è stata molto forte). La CdG-S è preoccupata in particolare per la tendenza all'aumento delle aggiudicazioni mediante trattativa privata dei servizi informatici²¹. Spera che nell'aggiudicazione dei mandati la concorrenza continuerà ad essere migliorata con l'introduzione generalizzata dello strumento di gestione dei contratti, che dal 2016 dovrebbe consentire di aumentare la trasparenza degli acquisti della Confederazione e delle modalità di aggiudicazione. La CdG-S rileva con soddisfazione che la DelFin ha intenzione di continuare ad accompagnare questo processo. Visto quanto precede, ritiene che la sua raccomandazione 6 del 13 ottobre 2006 costituisca un compito permanente del Consiglio federale.

**Raccomandazione 7 del 13 ottobre 2006:
chiarimento del campo di applicazione del diritto in materia
di acquisti pubblici**

Nell'ambito della revisione del diritto sugli acquisti pubblici in atto, la CdG-S invita il Consiglio federale a precisarne il campo di applicazione per quanto riguarda i mandati peritali e prevederne l'attuazione nel senso di una maggiore concorrenza.

²⁰ Rapporto del Consiglio federale alla DelFin del 15 apr. 2015 (non pubblicato).

²¹ Allo stato attuale non è possibile stabilire la quota delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superano il valore soglia rispetto al totale dei pagamenti suddivisi per categoria, perché questi dati non sono disponibili.

Si deve inoltre esaminare in quale misura nell'ambito del diritto sugli acquisti pubblici possa tenere debitamente conto delle particolarità dei mandati di consulenza.

Il Consiglio federale ritiene che la legislazione in vigore sia sufficiente. Rileva che dal 1° gennaio 2010 tutti i mandati di prestazioni rientrano nel campo di applicazione dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub)²² e che pertanto devono essere assegnati conformemente alle disposizioni della legislazione sugli acquisti pubblici. Tutti i mandati peritali il cui valore è stimato a più di 230 000 franchi devono dunque essere messi a concorso sulla piattaforma simap.ch e anche l'aggiudicazione deve essere pubblicata.

Il Consiglio federale ritiene che il disciplinamento in vigore consenta di considerare debitamente le peculiarità dei mandati di consulenza o peritali e soprattutto – come per tutti gli altri acquisti assoggettati all'OAPub – di definire i criteri che devono essere imperativamente soddisfatti (criteri d'idoneità) e i criteri per stabilire a quale concorrente aggiudicare l'acquisto (criteri di aggiudicazione).

Secondo la CdG-S il Consiglio federale ha in linea di massima risposto alla richiesta di chiarificazione legislativa che era stata a suo tempo presentata. Se si dovesse constatare che la quota di mandati di servizi superiore al valore soglia aggiudicati mediante trattativa privata giustificati sotto il profilo economico e giuridico continua a restare elevata, in occasione di una delle prossime revisioni della legislazione in materia di acquisti pubblici si dovrebbe esaminare se il disciplinamento in vigore, secondo il quale va indetto un bando di concorso per tutti i servizi superiori al valore soglia, soddisfa effettivamente le esigenze dell'amministrazione o se invece pone problemi di efficienza e determina un aumento dei costi.

**Raccomandazione 8 del 13 ottobre 2006:
miglioramento dell'informazione e della formazione**

Il Consiglio federale prende misure volte al miglioramento dell'informazione e della comunicazione in seno all'Amministrazione e alla formazione mirata dei responsabili dell'aggiudicazione di mandati peritali, al fine di operare un cambiamento di mentalità volto a favorire una maggiore concorrenza.

Il Servizio per la formazione e il perfezionamento del Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP) propone ora un programma di formazione completo. Dal 2010 al 2013 il numero di giorni di formazione proposti e il numero di partecipanti sono quasi raddoppiati. A intervalli regolari esperti in materia dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) affrontano il tema degli acquisti pubblici nell'ambito dei corsi di economia aziendale organizzati dall'Ufficio federale del personale (UFPER). Dal 2015 è proposto ai quadri un corso specifico incentrato sul diritto in materia di acquisti pubblici. Inoltre, i dipartimenti partecipano allo sforzo di sensibilizzazione emanando proprie direttive e organizzando incontri informativi.

²² Ordinanza dell'11 dic. 1995 sugli acquisti pubblici (OAPubb; RS 172.056.11).

La CdG-S riconosce che negli scorsi anni il Consiglio federale ha adottato misure per migliorare l'informazione e la comunicazione in seno all'Amministrazione federale. Essa ritiene dunque che la sua raccomandazione 8 sia stata attuata.

**Raccomandazione 9 del 13 ottobre 2006:
ulteriori chiarimenti sulla questione dei fornitori privilegiati²³**

Il Consiglio federale esamina in maniera approfondita la correlazione tra la mancanza di concorrenza a livello di mandati peritali e l'aggiudicazione di mandati susseguenti e si assicura che in seno all'Amministrazione non ci siano fornitori privilegiati.

Sulla base della valutazione del CPA, nel 2006 la CdG-S aveva rimarcato, oltre al fatto che numerose unità dell'Amministrazione trascuravano di sfruttare il regime della concorrenza, che un franco su sei speso per mandati peritali era destinato a mandati susseguenti e che in alcuni uffici o servizi questo rapporto superava perfino il 40 per cento. Rilevava inoltre una forte concentrazione dei mezzi su alcuni mandatarî privilegiati, tanto che il 3 per cento dei beneficiari di mandati drenava quasi la metà del totale dei mezzi spesi per mandati peritali. La concomitanza di questi due fenomeni, ovvero la mancanza di concorrenza e l'ammontare dei mandati susseguenti, alimentava il sospetto che esista in seno all'Amministrazione federale di una vera e propria rete di fornitori privilegiati.

La CdG-S precisava comunque che nella sua valutazione il CPA non era stato grado di fornire la prova definitiva dell'esistenza di tali reti di fornitori privilegiati e che nemmeno aveva esaminato i mandati susseguenti nell'ottica di una violazione del diritto degli acquisti pubblici. Di conseguenza, aveva chiesto al Consiglio federale di esaminare questa questione in modo circostanziato, ad esempio incaricando il Controllo federale delle finanze (CDF) di presentarle un rapporto a tal proposito²⁴.

Nel suo rapporto dell'8 ottobre 2014 concernente la seconda verifica, il Consiglio federale aveva rilevato che grazie alla StatPA e alla GC Amm.fed. era ora possibile analizzare i contratti stipulati con i fornitori. A suo avviso le attività di controllo svolte a livello federale dall'UFCL o nei dipartimenti consentono di rilevare le anomalie nelle serie cronologiche e di adottare le misure.

La CdG-S è lieta di constatare che gli strumenti di controllo messi in atto hanno consentito di migliorare la vigilanza. Rileva tuttavia che il Consiglio federale non ha finora esaminato in maniera approfondita la prassi di aggiudicazione dei mandati peritali per stabilire se vi è una correlazione tra la mancanza di concorrenza e l'aggiudicazione di mandati susseguenti, come gli era stato chiesto. La CdG-S ribadisce dunque la sua richiesta di un'analisi circostanziata di questa questione. Desidera in particolare sapere se i nuovi strumenti del controllo degli acquisti (StatPA e GC Amm.fed.) possono servire a rilevare l'esistenza di reti di fornitori privile-

²³ Per fornitori privilegiati si intendono i fornitori di beni o servizi che, una volta stretti i contatti con una determinata unità amministrativa, ricevono da questa mandati in continuazione (mandati susseguenti) in spregio alle regole della concorrenza.

²⁴ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13 ott. 2006 (FF **2007** 1525, qui 1535).

giati e a contrastare il fenomeno dei mandati susseguenti conferiti in spregio alle regole della concorrenza.

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.

**Raccomandazione 10 del 13 ottobre 2006:
reporting e controlling unitari a livello federale per qualsiasi tipo di contratto di prestazioni di servizi**

Il Consiglio federale esamina l'istituzione a livello federale di un reporting uniforme sulle acquisizioni di prestazioni di servizi. Assicura che i dipartimenti abbiano una visione globale dei mandati peritali assegnati nel settore di loro competenza. Provvede altresì al coordinamento efficiente dell'acquisizione di ogni tipo di prestazioni di servizi.

Nel 2007 il Consiglio federale ha lanciato il progetto per un controllo strategico degli acquisti pubblici ai fini della vigilanza e della gestione delle aggiudicazioni della Confederazione. Dal 2009 i pagamenti effettuati per gli acquisti sono registrati dall'Amministrazione federale centrale e analizzati dall'UFCL.

Il 19 dicembre 2012 il Consiglio federale ha approvato il piano per il controllo gestionale degli acquisti finalizzato alla sorveglianza e al pilotaggio degli acquisti a livello di Amministrazione federale. Le basi legali necessarie per la sua attuazione sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013 con l'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (OOAPub). Il piano prevede tre strumenti di controllo:

- StatPA: questa statistica, già attuata, rileva i pagamenti per gli acquisti dell'intera Amministrazione federale. Oltre alle perizie, che sono state esaminate nel rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006, la StatPA recensisce tutti i tipi di acquisti suddivisi in 22 categorie e numerose sottocategorie;
- GC Amm.fed.: si tratta di uno strumento informatico di gestione dei contratti che consente analisi mirate sui contratti e i fornitori per l'insieme dell'Amministrazione federale. La GC Amm.fed., già ora ampiamente operativa e che dovrebbe fornire i dati per tutti i servizi dell'Amministrazione federale dal 2016, è trattata nel presente rapporto in un capitolo a parte (n. 4);

- Monitoraggio degli acquisti sostenibili: avviato con un progetto pilota nel 2013, questo strumento è destinato a rendere conto del rispetto degli aspetti economici, ecologici e sociali degli acquisti (non è approfondito nell'ambito di questo rapporto).

La CdG-S ritiene che la raccomandazione 10 sia stata in gran parte attuata.

3 **Trasparenza sui consulenti politici esterni: analisi dei dati della Statistica dei pagamenti degli acquisti della Confederazione**

3.1 **Situazione iniziale**

Nella *raccomandazione 1* della sua inchiesta del 13 ottobre 2006 concernente il ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale, la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale di rendere più trasparenti le consulenze politiche esterne che esercitano un influsso determinante sull'adozione delle decisioni politiche²⁵. Riteneva in effetti problematico il fatto che «a differenza dei direttori degli uffici e dei servizi federali, taluni consulenti politici esterni, pur esercitando un'influenza regolare e determinante sulla concezione politica, non sottostanno a un controllo parlamentare né sono esposti al giudizio dell'opinione pubblica per il tramite dei media»²⁶.

La CdG-S aveva criticato la mancanza di trasparenza sull'ammontare dei mandati per consulenze politiche esterne e, in generale, l'imprecisione nell'attribuzione dei pagamenti a una delle categorie degli acquisti. Voleva inoltre che si mettesse un freno alla crescita incontrollata delle consulenze politiche, il cui valore totale ammontava nel 2004 secondo la valutazione del CPA a 144 milioni di franchi.

Nel suo rapporto dell'8 ottobre 2014 all'indirizzo della CdG-S concernente la seconda verifica, il Consiglio federale rileva che il controllo dei pagamenti ai consulenti politici verte sulla StatPA²⁷. Nella StatPA i pagamenti concernenti mandati di consulenza politica sono registrati nella categoria di acquisti 18.1 (*servizi di consulenza generale*) come tutti gli altri pagamenti relativi a prestazioni che non possono essere chiaramente attribuiti a un'altra sottocategoria della categoria 18 (*servizi*)²⁸.

²⁵ *Raccomandazione 1* del rapporto della CdG-S del 13 ott. 2006: il Consiglio federale provvede affinché si instauri la trasparenza sui periti esterni che esercitano un'influenza diretta e determinante sulle decisioni politiche e sugli orientamenti dei dipartimenti, nonché sui loro mandati; cfr. anche n. 2.2.

²⁶ FF 2007 1525, qui 1529–1530.

²⁷ La StatPA è uno strumento del controllo gestionale degli acquisti (con la *GC Amm.fed.* e il *Monitoraggio degli acquisti sostenibili*) che è in funzione dal 2009 ed è collegato al sistema finanziario della Confederazione. Consente di registrare i pagamenti secondo dipartimenti e mostra chi (quale ufficio) ha acquistato cosa (quale categoria di beni e servizi) presso chi (fornitore esterno alla Confederazione) e per quale importo (fr., IVA esclusa). I pagamenti sono classificati in 22 categorie. Questa banca dati consente all'UFCL di realizzare ogni anno diverse analisi sui pagamenti effettuati.

²⁸ Le altre categorie di acquisti previste nella StatPA sono i servizi informatici (18.2), i servizi di consulenza gestionale (18.3), le relazioni pubbliche e le campagne (18.4) e i servizi linguistici e di traduzione (18.5).

La CdG-S rileva con stupore che, nove anni dopo il suo primo rapporto sul ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale, la richiesta di trasparenza sui consulenti politici esterni non è ancora soddisfatta. Sulla base dei dati della StatPA non è attualmente possibile definire né la quota né l'ammontare esatto dei mandati di consulenza politica nella categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale*) anche se vi è da supporre che questi rappresentino una quota significativa²⁹.

Malgrado questa mancanza di trasparenza la CdG-S ha scelto di analizzare nel presente capitolo l'evoluzione della categoria 18.1 tra il 2009 e il 2013 al fine di comprendere in che misura le spiegazioni fornite dal Consiglio federale siano fondate³⁰.

3.2 Analisi dei dati

3.2.1 Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA (per l'intera Confederazione)

Durante gli anni dal 2009 al 2013 i pagamenti nella categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) hanno registrato un aumento molto forte, passando da 129 milioni a 419 milioni di franchi (tab. 1). Il Consiglio federale asserisce che questo forte aumento della categoria 18.1 sia strettamente correlato alla notevole riduzione della posizione 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) dovuta al costante miglioramento della qualità della statistica che ha permesso una categorizzazione più precisa e completa dei pagamenti. In altre parole, secondo il Consiglio federale la costante progressione della categoria 18.1 durante gli anni dal 2009 al 2013 è essenzialmente da imputare a un travaso dalla categoria 22.0.

Dinanzi alla CdG-S la responsabile del DFF ha personalmente ribadito questa posizione e sottolineato che la somma delle categorie 18.1 e 22.0 registra perfino una tendenza al ribasso³¹.

Intenzionata a verificare le affermazioni del Consiglio federale, la CdG-S ha chiesto al DFF di metterle a disposizione tutti i dati relativi alle rubriche 18.1 e 22.0 della StatPA (dal 2009 al 2013) per ciascun dipartimento e la CaF³². Questi dati hanno consentito di analizzare nel dettaglio l'evoluzione della categorizzazione dei pagamenti effettuati a titolo di servizi.

Se si considerano gli importi delle categorie 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) e 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) globalmente per l'Amministrazione federale centrale, i dati della StatPA confermano quanto asserito dal Consiglio federale a proposito

²⁹ Di conseguenza, nel presente rapporto la categoria di acquisti 18.1 sarà d'ora innanzi denominata «servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica».

³⁰ Poiché non erano ancora disponibili al momento della redazione del rapporto, i dati per l'anno 2014 non sono stati considerati nell'analisi. Per quanto concerne l'evoluzione delle spese della categoria 18.1 nel 2014 cfr. n. 3.2.6.

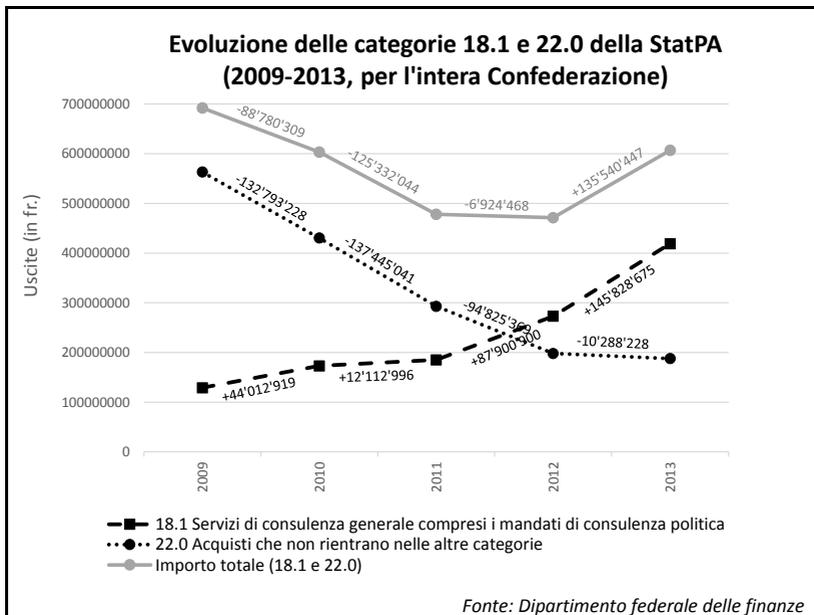
³¹ Audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf del 24 feb. 2015.

³² Lettera alla responsabile del DFF del 12 mar. 2015.

dell'evoluzione dei pagamenti (tab. 1). Tra il 2009 e il 2013 i *pagamenti non classificabili in una categoria esistente* sono in effetti diminuiti considerevolmente (da 563 a 187 mio. fr.) mentre il totale dei *servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica* è aumentato notevolmente (da 129 a 419 mio. fr.).

Tabella 1

Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA (2009–2013)



3.2.2 Travaso dalla categoria 22.0 alla categoria 18.1

Secondo il rapporto del Consiglio federale e le informazioni della responsabile del DFF, l'aumento della categoria 18.1 è dovuto al travaso avvenuto negli ultimi anni di molti pagamenti dalla categoria 22.0 alla categoria 18.1 a seguito del miglioramento del rilevamento statistico.

I dati della StatPA (tab. 1) mostrano tuttavia che non vi è una correlazione diretta tra l'evoluzione delle due categorie in questione: tra il 2009 e il 2011, ad esempio, gli *acquisti che non rientrano nelle altre categorie* (cat. 22.0) sono fortemente diminuiti, mentre i *servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica* (cat. 18.1) non sono aumentati nella stessa proporzione³³. Al contrario l'aumento

³³ In altre parole in questo periodo alcuni fornitori della categoria 22.0 o sono scomparsi o sono stati assegnati ad altre categorie diverse dalla 18.1.

della categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) è stato molto forte nel 2012 e 2013, mentre le cifre della categoria 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) sono restate praticamente invariate³⁴. A livello dipartimentale è ancora più evidente che l'aumento nella categoria 18.1 non è direttamente legato all'evoluzione della categoria 22.0 (cfr. n. 3.2.3).

Un'analisi dettagliata dei grandi fornitori (tab. 2)³⁵ mostra che il travaso dalla categoria 22.0 alla categoria 18.1 concerne in realtà un numero ristretto di casi tra il 2009 e il 2013 (8,20 %). I fornitori più importanti (88 %) non sono stati riassegnati a una nuova categoria. Seppure parziale³⁶, l'analisi indica una chiara tendenza che induce a relativizzare di molto la giustificazione con il miglioramento della categorizzazione.

Se consideriamo il valore degli acquisti, un'analisi dettagliata dei grandi fornitori per gli anni 2012 e 2013 indica che il travaso dalla categoria 22.0 spiega soltanto nella misura di un terzo l'aumento della categoria 18.1 (cfr. n. 3.2.5).

³⁴ Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione dal 2012 al 2013 cfr. n. 3.2.5.

³⁵ Per gli anni dal 2009 al 2013 sono stati considerati tutti i fornitori che hanno ricevuto aggiudicazioni per un valore superiore a 100 000 fr. (per anno e per dipartimento, in totale 1926 casi) e raggruppati in una tabella riassuntiva. Sulla base di questa tabella è stato possibile presentare chiaramente per ogni dipartimento l'evoluzione della categorizzazione dei suoi grandi fornitori (categorie 18.1 e 22.0) come pure comparare questa evoluzione tra i dipartimenti.

³⁶ Sono stati considerati i fornitori che hanno ricevuto aggiudicazioni per un totale superiore a 100 000 franchi (per anno e per dipartimento). È molto probabile che il valore di molti mandati di consulenza politica sia inferiore a questo limite. È stato tra l'altro rilevato il numero di casi (non l'ammontare per ogni fornitore). Poiché la StatPA non contiene indicazioni relative al tipo di servizio fornito, non è d'altronde stato possibile verificare la fondatezza della categorizzazione. Va inoltre rilevato che la grande maggioranza dei fornitori figura nella tabella soltanto periodicamente (non sono registrati ogni anno). O questi fornitori ricevono effettivamente incarichi soltanto occasionalmente, o per alcuni il valore totale delle aggiudicazioni in loro favore non supera i 100 000 fr. Un'altra possibile spiegazione è che parte dei mandati sia stata talvolta registrata in altre categorie non considerate nella presente analisi.

Tabella 2

Grandi fornitori – Evoluzione della categorizzazione nella StatPA (2009–2013)

Grandi fornitori	
Evoluzione della categorizzazione nella StatPA (2009-2013, per l'intera Confederazione)	
<i>Sono stati considerati i fornitori con aggiudicazioni del valore superiore a 100 000 franchi (per anno e per dipartimento)</i>	
<i>Il fornitore è stato registrato ...</i>	
soltanto nella cat. 18.1 (servizi di consulenza generale)	860 casi (44,65 %)
dapprima nella cat. 22.0 (acquisti che non rientrano in altre cat.) in seguito nella cat. 18.1 (servizi di consulenza generale)	158 casi (8,20 %)
soltanto nella cat. 22.0 (acquisti che non rientrano in altre cat.)	835 casi (43,35 %)
dapprima nella cat. 18.1 (servizi di consulenza generale) in seguito nella cat. 22.0 (acquisti che non rientrano in altre cat.)	24 casi (1,25 %)
<i>Evoluzione non chiara</i>	49 casi (2,54 %)
Totale	1926 casi (100 %)

Fonte: Dipartimento federale delle finanze / Analisi CdG-S

Sulla base di questa analisi la CdG-S conclude che il travaso di pagamenti direttamente dalla categoria 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) alla categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) non può essere considerata come la ragione principale dell'aumento rilevato in quest'ultima categoria. Le cifre dei grandi fornitori confermano una tale correlazione soltanto in misura molto limitata. Il forte aumento dei pagamenti nella categoria 18.1 è dovuto piuttosto ad altri fattori (travaso di pagamenti da altre categorie della StatPA, aumento dei nuovi fornitori)³⁷.

³⁷ Ricostruire tutte le nuove registrazioni di fornitori e tutti i travasi tra le categorie richiederebbe un lavoro enorme. Allo stato attuale non è dunque possibile avere una panoramica sulla categorizzazione dei pagamenti e la loro evoluzione nell'ambito delle categorie 18.1 e 22.0 a livello di Amministrazione federale.

3.2.3 Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA (singoli dipartimenti e Cancelleria federale)

L'evoluzione delle categorie 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) e 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) è stata in seguito studiata per ogni dipartimento e per la CaF. Se tra il 2009 e il 2013 la tendenza generale (diminuzione della categoria 22.0 e aumento della categoria 18.1) può essere osservata quasi ovunque³⁸, l'evoluzione nei diversi dipartimenti è tutt'altro che uniforme: in alcuni si riscontrano notevoli fluttuazioni. L'analisi evidenzia inoltre con chiarezza che nei diversi dipartimenti non vi è nell'evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 un correlazione, ciò che inficia ulteriormente l'ipotesi del miglioramento della classificazione dei fornitori (cfr. n. 3.2.1).

Dopo una positiva contrazione nel 2009, nel 2012 e 2013 i pagamenti della categoria 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) hanno ripreso ad aumentare in quattro dipartimenti³⁹ e nella CaF. In alcuni casi l'aumento è stato notevole. Questa evoluzione è contraria alla volontà del Consiglio federale e della CdG-S di migliorare la trasparenza dei pagamenti mediante una categorizzazione più precisa dei fornitori nella StatPA.

3.2.4 Importo totale delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA

La responsabile del DFF ha spiegato alla CdG-S che l'importo totale delle categorie 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) e 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) è ora più basso a rispetto al passato. Visto quanto emerge dalla StatPA (cfr. tab. 1), questa affermazione deve essere relativizzata. Anche se tra il 2009 e il 2012 l'importo totale è effettivamente diminuito (da 692 a 471 mio. fr.), nel 2013 è risalito notevolmente. Nel 2013 l'importo totale delle categorie 18.1 e 22.0 era superiore al 2010 (603 mio. fr. nel 2010, 606 mio. fr. nel 2013). Questo forte incremento si spiega essenzialmente con l'aumento della categoria 18.1 (+145 mio. fr. tra il 2012 e il 2013).

3.2.5 Evoluzione delle categorie 18.1 e 22.0 della StatPA tra il 2012 e il 2013

Dalle analisi svolte emerge che tra il 2012 e il 2013 le categorie 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) e 22.0 (*acquisti che non rientrano nelle altre categorie*) non hanno registrato un aumento significativo. In questi anni la parte degli acquisti che non rientrano nelle altre categorie ha segnato soltanto una debole diminuzione (e in alcuni dipartimenti è perfino aumentata, cfr.

³⁸ Due eccezioni: nel 2013 la categoria 22.0 relativa al DFGP registra un valore superiore al 2009 (con un notevole aumento nel 2012 e 2013). Tra il 2009 e il 2013 il valore della categoria 22.0 relativo al DATEC è rimasto sostanzialmente stabile.

³⁹ DFAE, DFI, DFGP e DEFR.

n. 3.2.3); inoltre, la quota di *servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica* è fortemente aumentata. Per poter valutare nel dettaglio l'evoluzione di queste due categorie⁴⁰, la Commissione ha studiato più a fondo i dati della StatPA (grandi fornitori) per gli anni 2012 e 2013⁴¹.

Tabella 3

Grandi fornitori – Evoluzione della categorizzazione della StatPA (2012–2013)

Grandi fornitori: evoluzione della categorizzazione nella StatPA (2012-2013, per l'intera Confederazione)			
<i>Sono stati considerati i fornitori con aggiudicazioni del valore superiore a 100 000 franchi (per anno e per dipartimento)</i>			
	2012:	(in fr.)	2013:
			(in fr.)
152 casi	cat. 18.1	89'825'674	cat. 18.1 85'723'827
203 casi	cat. 18.1	68'978'568	Non tra i grandi fornitori
335 casi	Non tra i grandi fornitori		cat. 18.1 146'240'992
7 casi	cat. 18.1	9'204'021	cat. 22.0 10'014'977
5 casi	cat. 18.1	5'129'109	Nel contempo cat. 18.1 e 22.0 7'211'338
42 casi	cat. 22.0	23'153'421	cat. 22.0 23'870'824
99 casi	cat. 22.0	24'122'203	Non tra i grandi fornitori
97 casi	Non tra i grandi fornitori		cat. 22.0 51'446'943
22 casi	cat. 22.0	40'653'409	cat. 18.1 46'929'112
2 casi	cat. 22.0	1'295'030	Nel contempo cat. 18.1 e 22.0 12'397'967
8 casi	Nel contempo cat. 18.1 e 22.0 32'420'453		Non tra i grandi fornitori
16 casi	Non tra i grandi fornitori		Nel contempo cat. 18.1 e 22.0 30'852'023
12 casi	Nel contempo cat. 18.1 e 22.0 11'193'523		cat. 18.1 9'169'739

Fonte: Dipartimento federale delle finanze / Analisi CdG-S

La tabella indica le seguenti tendenze:

- l'aumento rilevato tra il 2012 e il 2013 nella categoria 18.1 è dovuto essenzialmente a una forte crescita del numero di nuovi grandi fornitori (335 casi

⁴⁰ In questa analisi sono stati considerati tutti i fornitori che hanno beneficiato di aggiudicazioni per un totale di oltre 100 000 fr. (per anno e per dipartimento). Questi fornitori ricevono circa il 65 per cento di tutti i pagamenti registrati. È molto probabile che numerosi mandati di consulenza politica abbiano un valore al di sotto di questo limite.

⁴¹ Sulla base di un confronto tra le cifre di dettaglio del 2012 e del 2013, ciascun grande fornitore è stato classificato in una delle tredici categorie prese in considerazione (cfr. tab. 3). Va tuttavia rilevato che questa analisi è svolta a livello di sintesi, ciò significa che le circostanze della categorizzazione e la sua evoluzione non hanno potuto essere studiate singolarmente per ciascun grande fornitore. Ricordiamo che il contenuto concreto dei contratti non figura nella StatPA e che non è dunque possibile verificare la pertinenza della classificazione dei contratti nelle differenti categorie della StatPA. I risultati vanno dunque intesi come tendenze di massima.

per un valore di 146 mio. fr.)⁴². In altre parole, i «nuovi» grandi fornitori di servizi di consulenza sono costati più cari nel 2013 dei grandi fornitori «scomparsi» nel 2012 (la differenza è di circa 77 mio. fr.). Questa tendenza è riscontrabile in tutti i dipartimenti ad eccezione del DFGP e del DEFR⁴³;

- i pagamenti ai grandi fornitori «invariati» della categoria 18.1 (152 casi) sono diminuiti in quasi tutti i dipartimenti (riduzione globale da 90 a 86 mio. fr.);
- in confronto il trasferimento di grandi fornitori dalla categoria 22.0 alla categoria 18.1 ha una rilevanza nettamente minore (22 casi per un valore di ca. 47 mio. fr., ovvero appena un terzo dell'aumento registrato nella categoria 18.1)⁴⁴;
- va ancora rilevato che 7 grandi fornitori sono stati trasferiti in blocco nella direzione opposta, visto che nel 2013 li ritroviamo nella categoria 22.0.

Nell'insieme i risultati dell'analisi evidenziano che – contrariamente a quanto ipotizzato dal Consiglio federale – il perfezionamento della statistica che ha consentito di classificare mandati di prestazione finora non classificabili molto probabilmente non è la ragione principale dell'aumento elevato dei pagamenti della categoria 18.1 registrato soprattutto tra il 2012 e il 2013. L'incremento è invece principalmente dovuto all'aggiudicazione di numerosi nuovi mandati di consulenza o di consulenza politica.

3.2.6 Evoluzione della categoria 18.1 della StatPA nel 2014

Visto che al momento della redazione del presente rapporto non erano disponibili, i dati statistici relativi agli acquisti nell'anno 2014 non sono stati considerati. Secondo le prime indicazioni emerse dalla StatPA 2014⁴⁵, si registra una netta diminuzione dei pagamenti registrati nella categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*), il cui valore è passato da 419 milioni di franchi nel 2013 a 245 milioni di franchi nel 2014. Questa evoluzione sembra indicare che la politica delle spese in questo settore sia stata più restrittiva. La CdG-S se ne rallegra.

3.3 Conclusioni della CdG-S e altri interventi necessari

La CdG-S constata che la sua *raccomandazione 1* del 13 ottobre 2006 non è stata attuata dal Consiglio federale in modo soddisfacente. Come sottolineato in precedenza, la CdG-S non può che concludere che durante gli scorsi nove anni il Consi-

⁴² Ca. 2/3 di questi «nuovi» fornitori (273 casi, per un valore di ca. 100 mio. fr.) non figuravano nell'elenco dei grandi fornitori nel 2009, 2010 e 2011.

⁴³ Presso DFAE, DFI, DATEC e DDPS l'aumento riscontrato è piuttosto elevato (più di 10 mio. per dipartimento).

⁴⁴ Per il periodo dal 2012 al 2013 è inoltre emerso che questo tipo di trasferimenti concerneva soltanto due dipartimenti (DATEC e DDPS).

⁴⁵ Cifre sugli acquisti della StatPA secondo dipartimento per la categoria di acquisti 18 (servizi); periodo considerato 1° gen. 2014–31 dic. 2014, DFF, 11 ago. 2015.

glio federale non ha in pratica prestato attenzione alla richiesta di trasparenza riguardo ai mandati di consulenza politica esterni. Nella StatPA i mandati di consulenza politica sono classificati nella categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale*) con servizi di consulenza che non rientrano in altre categorie⁴⁶. Resta dunque sempre sconosciuto l'ammontare effettivo delle spese per mandati di consulenza politica.

Nel suo rapporto dell'8 ottobre 2014 all'attenzione della CdG-S il Consiglio federale ammette che l'attuale suddivisione della categoria di acquisti «servizi» non è sufficientemente articolata, in particolare la sottocategoria 18.1. Si dichiara disposto a esaminare se, per esempio, debba essere introdotta una sottocategoria specifica per i mandati di consulenza politica, le perizie o la ricerca sotto contratto. Secondo quanto riferito dalla responsabile del DFF, questa nuova suddivisione dovrebbe essere attuata per il 1° gennaio 2016.

La CdG-S valuta positivamente gli sforzi del Consiglio federale volti a far figurare i mandati attribuiti a consulenti politici in una categoria della statistica separata. Secondo la CdG-S questa misura avrebbe dovuto essere adottata già da parecchio tempo, al più tardi nel 2009 al momento di attuare la StatPA. La CdG-S non può che rilevare che quanto intrapreso dal Consiglio federale ha consentito di realizzare l'obiettivo fissato soltanto in misura molto limitata. Auspica dunque che ora la sua richiesta sia soddisfatta senza indugio.

Dall'esame circostanziato dei dati della StatPA traspare inoltre che il Consiglio federale ha presentato l'evoluzione della categoria dei *servizi di consulenza generale* (compresi i mandati di consulenza politica) abbellendo le risultanze. Lo sbandierato trasferimento dalla categoria 22.0 alla categoria 18.1 è avvenuto in modo molto contenuto e non può essere invocato come ragione principale per spiegare il forte aumento dei pagamenti per servizi di consulenza generali o dei mandati di consulenza politica (n. 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.5). L'inchiesta evidenzia piuttosto che, in particolare tra il 2012 e il 2013, sono stati conferiti numerosi nuovi mandati per *servizi di consulenza generale* o consulenze politiche (n. 3.2.5).

La CdG-S è preoccupata dell'evoluzione del numero di mandati per consulenze in ambito politico. Nella sua valutazione del 2006 il CPA aveva stabilito che nel 2004 i pagamenti per mandati di consulenza in ambito politico ammontavano in totale a 144 milioni di franchi. Secondo la StatPA i *servizi di consulenza generale* (compresi i mandati di consulenza politica) sono passati dal 2009 al 2013 da 129 a 419 milioni di franchi. Come dimostra la presente analisi, solo una piccola parte di questo incremento si spiega con il miglioramento del rilevamento statistico. Anche se il confronto tra la valutazione del CPA e la StatPA non è totalmente pertinente, perché la base dei dati non è la stessa, è innegabile che le spese per mandati di consulenza in ambito politico siano aumentate fino al 2013 senza che questa evoluzione sia stata accompagnata dalla richiesta trasparenza. Nel 2014 la situazione relativa alle spese nella categoria 18.1 (*servizi di consulenza generale compresi i mandati di consulenza politica*) è tuttavia migliorata (n. 3.2.6). Questa tendenza dovrà tuttavia essere confermata a più lungo termine.

⁴⁶ Cfr. nota 28.

La CdG-S si aspetta inoltre dal Consiglio federale che adotti misure volte a disciplinare e motivare più rigorosamente i pagamenti ai consulenti politici. Sotto il profilo democratico, è auspicabile che oltre alla trasparenza sia garantita l'appropriatezza dei mandati di consulenza in ambito politico.

Infine, la CdG-S ritiene che le spese per mandati di consulenza in ambito politico debbano stabilizzarsi a medio termine a un livello basso.

Raccomandazione 4

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

1. Il Consiglio federale istituisce nella StatPA una categoria separata per gli acquisti, le perizie e la ricerca su mandati 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 stabilizzi a medio termine a un livello contenuto.

La CdG-S è preoccupata anche della recente evoluzione della categoria 22.0: dopo una diminuzione dal 2009, il volume dei pagamenti relativi a questa categoria è di nuovo aumentato dal 2012 al 2013 in quattro dipartimenti e nella CaF. In alcuni casi, questo aumento è stato perfino notevole (n. 3.2.3). Questa evoluzione è in contrasto con l'intenzione del Consiglio federale e della CdG-S di migliorare la trasparenza dei pagamenti mediante una classificazione più precisa dei fornitori nella StatPA. La CdG chiede pertanto al Consiglio federale di prendere le misure necessarie per ottenere una riduzione della percentuale della categoria 22.0 in tutti i dipartimenti.

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.

La presente analisi ha dimostrato che i dati della StatPA non consentono di giudicare il contenuto dei mandati e dei contratti. Poiché le prestazioni di un fornitore possono variare da un anno all'altro, il solo nome dell'impresa non consente di giudicare la pertinenza della classificazione e non è una base sufficiente per un'analisi approfondita delle spese. La CdG-S spera dunque che l'introduzione di un sistema di gestione dei contratti a livello di Confederazione consenta di migliorare la situazione (cfr. n. 4).

4 **Introduzione della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale e attuazione della mozione «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale»**

4.1 **Situazione iniziale**

Nell'ambito del controllo degli acquisti della Confederazione, la StatPA è stata integrata nel 2009/2010 con la GC Amm.fed. allo scopo di armonizzare la gestione dei contratti. Questa applicazione informatica è stata concepita per registrare tutti i contratti conclusi dall'Amministrazione federale, documentarli e assegnare loro parametri di analisi che consentano di effettuare un controllo gestionale completo⁴⁷. L'esercizio e la manutenzione del sistema sono coordinati dall'UFCL.

L'introduzione di questo strumento nell'Amministrazione federale non è stata resa obbligatoria fin da subito. In un primo tempo hanno aderito 35 unità amministrative.

⁴⁷ L'oggetto e il contenuto della GC Amm.fed. sono specificati nell'articolo 6 dell'ordinanza del 24 ott. 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub): tutti i contratti devono figurare nel sistema di GC Amm.fed. con le seguenti indicazioni: la data, il tipo di procedura di aggiudicazione, il numero del partner contrattuale, la categoria di acquisto secondo la classificazione CPV (vocabolario comune per gli appalti dell'UE) e il valore di acquisto. Per le aggiudicazioni che superano il valore soglia vanno anche indicati nel sistema l'oggetto dell'acquisto e le informazioni concernenti la pubblicazione sulla piattaforma internet per gli acquisti pubblici simap.ch.

Con l'entrata in vigore dell'OOAPub, il 1° gennaio 2013, l'introduzione della GC Amm.fed. è divenuta obbligatoria per tutte le unità amministrative della Confederazione. Visto quanto accaduto all'inizio del 2014 alla SECO, all'UCC e all'USTRA (cfr. n. 5), la CdG-S ha tuttavia constatato che la gestione dei contratti non era ancora stata introdotta con il necessario rigore. Le due CdG hanno dunque depositato due mozioni⁴⁸ dallo stesso tenore che incaricano il Consiglio federale di introdurre la GC Amm.fed in tutta l'Amministrazione federale entro il 1° gennaio 2015 per consentire «la gestione informatizzata dei contratti ai fini della verifica dei contratti stipulati con imprese esterne». Contro la volontà del Consiglio federale, a netta maggioranza le Camere hanno adottato le due mozioni nel giugno del 2014⁴⁹.

Nell'ambito della seconda verifica concernente l'inchiesta «Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale», la CdG-S ha raccolto informazioni sullo stato di attuazione delle mozioni e sulle esperienze acquisite nei dipartimenti con il sistema GC Amm.fed. Queste questioni sono state affrontate soprattutto nel rapporto del Consiglio federale dell'8 ottobre 2014 e nella lettera del 30 gennaio 2015 della responsabile del DFF. A tal proposito sono stati sentiti anche quattro membri del Gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti della Confederazione, il direttore e il vicedirettore dell'UFCL, nonché la responsabile e il segretario generale supplente del DFF⁵⁰. Infine ha ancora inviato ai dipartimenti e alla CaF un elenco di domande complementari sul controllo degli acquisti e sull'introduzione del sistema di GC Amm.fed.⁵¹. Sulla base di queste fonti sono state stilate le osservazioni qui di seguito esposte sullo stato di avanzamento dell'introduzione della gestione dei contratti nell'Amministrazione federale e sui primi riscontri dei dipartimenti.

4.2 Stato dell'introduzione della gestione dei contratti nell'Amministrazione federale

Secondo la decisione del Parlamento del giugno 2014 (mozioni CdG 14.3289 e 14.3018) il sistema di gestione dei contratti avrebbe dovuto essere operativo in tutte le unità amministrative della Confederazione dal 1° gennaio 2015. La CdG-S constata con piacere che questa richiesta è stata soddisfatta in quasi tutte le unità dell'Amministrazione federale. Nella maggior parte dei dipartimenti, una registrazione sistematica di tutti i dati utili è possibile dal 2015. La prima analisi completa sarà verosimilmente disponibile nella primavera del 2016. Vi sono ancora le seguenti eccezioni che dovrebbero essere risolte nel corso dei prossimi mesi:

- nel DFAE la GC Amm.fed. non è ancora stata introdotta. Il dipartimento dispone dal 2001 di un proprio strumento di gestione elettronica dei contratti

⁴⁸ Mozione della CdG-N del 28 feb. 2014 (14.3018) e mozione della CdG-S del 25 mar. 2014 (14.3289) dal medesimo titolo: Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'Amministrazione federale.

⁴⁹ Boll. uff. 2014 N 893-894 e Boll. uff. 2014 S 606-607.

⁵⁰ Per l'elenco dei partecipanti alle audizioni cfr. Allegato 1.

⁵¹ Lettere alle segreterie generali e alla CaF del 28 mag. 2015.

(ESPRIT). Grazie a un'interfaccia manuale con il sistema di gestione dei contratti della Confederazione dall'inizio del 2015 è tuttavia possibile un'analisi informatica dei dati del DFAE. L'introduzione dello strumento GC Amm.fed. è prevista tra la fine del 2015 (unità centralizzate e rappresentanze svizzere all'estero) e la fine del 2017 (unità decentralizzate)⁵².

- Nel DATEC i contratti dell'USTRA sono amministrati in un sistema specifico (TDcost) che sarà integrato nella GC Amm.fed. entro il 2018.
- Nel DDPS la Farmacia dell'esercito, le Forze aeree svizzere e armasuisse Immobili non sono ancora interamente integrati nel sistema, ma dovrebbero esserlo nel corso del 2015. Il dipartimento presenta inoltre alcuni problemi tecnici per quanto riguarda l'attuazione dello strumento nel settore informatico. Sono tuttavia state trovate soluzioni provvisorie cui si farà capo fino all'inizio del 2016.
- Nel DEFR, la SECO e Agroscope introdurranno lo strumento di gestione dei contratti (sotto forma di «gestione delle aggiudicazioni», cfr. n. 4.5) entro la fine del 2015.
- Secondo le informazioni fornite dalla responsabile del DFF, la procedura d'introduzione della GC Amm.fed. non è stata ancora ultimata nelle seguenti unità amministrative: Fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione, Ministero pubblico della Confederazione e Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, Tribunale federale, Tribunale penale federale, Tribunale amministrativo federale, Tribunale federale dei brevetti, Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, Fondo infrastrutturale.

Riassumendo, il sistema GC Amm.fed. è dunque operativo nella maggior parte delle unità dell'Amministrazione e in via di attuazione nelle restanti.

Il costo dell'introduzione varia da dipartimento a dipartimento, perché alcune entità amministrative hanno dovuto adeguare il sistema alle loro esigenze (soluzioni a misura di cliente). Esso si situa tra i 70 000 franchi (CaF) e i 2,2 milioni di franchi (DDPS)⁵³.

⁵² Nelle sue risposte alla CdG-S, il DFAE ha criticato la sostituzione di ESPRIT con GC Amm.fed., poiché questo è sprovvisto di alcune importanti funzionalità (designazione delle parti contraenti, connessione con altri strumenti e sistemi, conteggio dei beneficiari degli onorari ecc.). Secondo il DFAE l'attuazione di una versione su misura che disponga delle stesse funzionalità di ESPRIT costerebbe oltre 2,6 mio. fr.

⁵³ CaF ca. 72 000 fr.; DFAE ca. 200 000 marchi tedeschi (acquisto di ESPRIT nel 2001); DFI ca. 833 000 fr.; DFF ca. 1 044 000 fr.; DFGP ca. 603 000 fr.; DATEC ca. 650 000 fr.; DDPS ca. 2 208 000 fr.; DEFR ca. 1 400 000 fr.

4.3 Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale: prassi attuale

4.3.1 Importo minimo per il rilevamento dei contratti

Conformemente alla regolamentazione che si applica uniformemente all'insieme della Confederazione⁵⁴, nel sistema GC Amm.fed. devono essere registrati tutti i contratti con un valore superiore a 5000 franchi. Secondo le informazioni ottenute dai dipartimenti, questo valore limite è rispettato quasi ovunque. Visto che hanno facoltà di farlo, alcune unità hanno anche stabilito regole più restrittive e disposto la registrazione anche di importi più bassi⁵⁵.

La CdG-S ha tuttavia rilevato anche deroghe specifiche al valore minimo ufficiale: nel DFAE, le fatture per pernottamento in hotel, ristoranti, catering e taxi, nonché i contributi per l'iscrizione ad associazioni e gli abbonamenti, per esempio, sono registrati soltanto a partire da 10 000 franchi. La Commissione federale delle Case da gioco (DFGP) e la Segreteria di Stato della migrazione (DFGP) rinunciano del tutto a registrare le fatture di fornitori centrali (FFS, AirPlus ecc.). Il Centro servizi informatici del DFGP rinuncia invece a registrare i contratti nel settore della formazione e della logistica.

Secondo la CdG-S queste deroghe impediscono l'applicazione uniforme delle norme stabilite e indeboliscono la rappresentatività delle analisi realizzate sulla base dei dati contenuti nel sistema.

4.3.2 Qualità dei dati rilevati

La maggior parte dei dipartimenti sono soddisfatti della qualità dei dati presenti nel sistema GC Amm.fed. Stando a quanto affermato da più fonti, la qualità dei dati ha potuto continuamente essere migliorata. È stato constatato a più riprese che l'introduzione di campi obbligatori nello strumento di gestione dei contratti ha consentito di migliorare la registrazione dei dati. L'integrazione totale dello strumento nel sistema SAP consente di esaminare e valutare i dati in modo ottimale ed immediato.

Molti dipartimenti deplorano tuttavia la mancanza di regole di rilevamento dei dati generalizzate valide per tutti i servizi della Confederazione. Poiché i contratti sono perlopiù registrati in modo decentralizzato nelle unità amministrative, non si può escludere un certo rischio di differenze qualitative tra i dati dei diversi dipartimenti.

⁵⁴ Decisione del Comitato di coordinamento GC Amm.fed. e della Commissione d'esercizio dell'UFCL.

⁵⁵ CaF, DFAE, DFF (impegni contrattuali ricorrenti per acquisti identici di piccola entità). In futuro il DDPS intende registrare tutti i contratti superiori a 500 fr. L'opzione di una registrazione generalizzata di tutti i pagamenti (compresi quelli inferiori a 5000 fr.) non è vista di buon occhio del DFGP, secondo il quale non bisogna perdere di vista i risvolti economici. Secondo il DFGP occorre definire chiaramente gli acquisti da registrare e lo scopo perseguito con il GC Amm.fed. ponendo l'accento sulla correttezza delle aggiudicazioni di media e grande importanza.

La CdG-S ritiene dunque che per garantire la comparabilità delle cifre sia necessaria un'armonizzazione delle regole a livello di Confederazione.

Diversi dipartimenti hanno anche rilevato che le fonti da cui provengono i dati che alimentano gli strumenti di controllo degli acquisti della Confederazione (in particolare GC Amm.fed. e la StatPA) potrebbero essere meglio coordinate in modo da evitare doppioni nella registrazione dei contratti⁵⁶.

4.3.3 Documentazione e regolamenti

La CdG-S ha chiesto ai dipartimenti di fornirle tutte le informazioni utili su regolamenti, direttive, procedure, nonché tutti gli altri documenti in vigore concernenti gli acquisti pubblici. Ha potuto constatare con soddisfazione che in questo ambito l'Amministrazione federale ha recentemente profuso grossi sforzi.

La maggior parte dei dipartimenti ha già adottato oppure sta elaborando istruzioni, manuali e direttive concernenti gli acquisti pubblici. Le competenze e i diritti di firma in materia sono spesso disciplinati. Numerosi dipartimenti hanno anche adottato procedure specifiche con descrizioni dettagliate per gli acquisti. Un gran numero di regolamenti e documenti specifici sono inoltre previsti in diverse unità amministrative (per esempio rapporto di gestione strategica della DSC, domanda di acquisto dell'USTRA ecc.).

Quali strumenti di rendicontazione e di controllo della gestione i dipartimenti dispongono, oltre che della procedura di controllo annuale «classica»⁵⁷, di documenti e procedure specifici⁵⁸. La gestione degli acquisti nell'ambito dei progetti TIC di grande portata varia da dipartimento a dipartimento⁵⁹.

Per quanto concerne la documentazione degli acquisti, la CdG-S deplora una certa mancanza di coerenza tra i dipartimenti. Visto che ogni dipartimento è libero di integrare le prescrizioni dell'UFCL con direttive, procedure o regolamenti propri, i documenti differiscono fortemente da un dipartimento all'altro. I dipartimenti hanno sviluppato norme specifiche che rendono molto difficile avere una panoramica e fare

⁵⁶ A tal proposito cfr. anche il rapporto del Controllo federale delle finanze del 17 apr. 2015 concernente la gestione dei contratti della Confederazione.

⁵⁷ Il controllo annuale della gestione degli acquisti all'attenzione del Gruppo interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti, della Conferenza dei segretari generali e del Consiglio federale, come pure l'elenco delle aggiudicazioni mediante trattativa privata che superavano il valore soglia all'attenzione della DelFin.

⁵⁸ Sistemi di controllo specifici sono stati in particolare introdotti nel DFI, nel DATEC e nella CaF. Nel DDPS il controllo della gestione dei progetti è articolato su diversi livelli, mentre il controllo della gestione dei progetti strategici è garantito dal capo del dipartimento. Il DFF sta allestendo una «organizzazione di controllo nel dipartimento» e il DEFR tiene un elenco di tutti i contratti conclusi dal dipartimento e intende sviluppare nuove analisi specifiche prima della fine del 2015.

⁵⁹ DFI, DATEC e CaF hanno assoggettato gli acquisti nell'ambito di progetti TIC di grande portata a norme specifiche. Nel DEFR e nel DATEC i progetti TIC sono considerati separatamente mediante un cockpit TIC. Gli altri dipartimenti si avvalgono degli usuali strumenti della Confederazione (LAPub e OAPub, HERMES) o di direttive dipartimentali concernenti gli acquisti.

comparazioni. Allo stato attuale la CdG-S non è dunque in grado di giudicare se i disciplinamenti attuali sono sufficienti.

4.3.4 Responsabilità e risorse

I dipartimenti hanno elaborato soluzioni specifiche anche per quanto riguarda le responsabilità e le risorse. Ogni dipartimento (ad eccezione della CaF) dispone di un servizio di coordinamento sotto forma di un centro di competenze, di un organo di gestione dei contratti o di un incaricato della *compliance*.

Il numero dei posti messi a disposizione e la ripartizione delle responsabilità variano tuttavia fortemente da un dipartimento all'altro. In generale il numero di posti previsti per il coordinamento e la gestione strategica della GC Amm.fed. varia tra uno e tre. Alcuni dipartimenti hanno istituito un posto per ufficio al fine di assicurare il seguito della gestione dei contratti. A seconda dei dipartimenti sono anche implicati nel processo il servizio giuridico o il servizio finanziario.

Nella maggior parte dei dipartimenti la gestione dei contratti non ha finora gravato eccessivamente sulle risorse (di personale e finanziarie) perché i nuovi posti hanno potuto essere compensati internamente. Il DFF, il DFGP e il DDPS esprimono tuttavia alcune preoccupazioni per il carico di lavoro supplementare. La maggior parte delle persone sentite sono tuttavia convinte che in fin dei conti la GC Amm.fed. consentirà alcuni risparmi a livello di personale.

Se la GC Amm.fed. fosse ulteriormente sviluppata (p. es. gestione delle aggiudicazioni, n. 4.5) potrebbero insorgere problemi a livello di risorse di personale. Il DFF ritiene che senza risorse supplementari l'UFCL non sarebbe in grado di fornire in futuro prestazioni trasversali. Anche secondo il DFGP con un ulteriore sviluppo della gestione dei contratti e del controllo degli acquisti non si potrà fare a meno di aumentare il personale ed è dunque importante porre dei limiti nella definizione dei dati da registrare nel sistema.

4.3.5 Formazione e perfezionamento

La maggior parte dei dipartimenti come pure la CaF si affidano alle formazioni del Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP), che propone un'ampia gamma di corsi di perfezionamento. Secondo il DFF, dal 2010 al 2013 l'offerta del CCAP in giorni di formazione e il numero di partecipanti alle formazioni impartite sono raddoppiati.

Diverse formazioni specialistiche sono anche organizzate internamente dai dipartimenti, in particolare dal DFAE (Centro di competenza in contratti e acquisti pubblici), dal DEFR (incaricato della *compliance*) o dall'USTRA (servizio giuridico e servizio delle finanze). Secondo le informazioni fornite da alcuni dipartimenti, il tema degli acquisti è trattato anche nel quadro di seminari o di incontri informativi interni.

Se si rallegra della buona frequentazione delle formazioni del CCAP, la CdG-S nota però che vi sono differenze tra i dipartimenti. È convinta che una sensibilizzazione ottimale dei collaboratori e dei quadri dell'Amministrazione federale non sia possibile fintantoché le regole in materia di formazione non sono le stesse in tutti i dipartimenti.

4.3.6 Interventi ancora necessari

Sulla base delle informazioni ricevute dai dipartimenti la CdG-S constata che la prassi dell'Amministrazione federale relativa al CG. Amm.fed va nella direzione auspicata, anche se non tutte le difficoltà iniziali sono state superate. È normale che le unità amministrative necessitino di un periodo di adattamento per instaurare quei meccanismi che consentano di sgravare il personale.

Secondo la CdG-S gli attuali problemi sono essenzialmente dovuti al fatto che ogni dipartimento ha attuato la GC Amm.fed. in modo più o meno autonomo, sia per quanto riguarda la documentazione, le procedure, la registrazione dei dati e l'organizzazione del personale, sia – seppure in misura minore – per quanto riguarda la formazione. Per scrupolo di coerenza e di efficacia, la CdG-S è favorevole a un'armonizzazione e a un consolidamento delle regole di gestione dei contratti a livello di Confederazione. Ritiene che gli sforzi già intrapresi per scambiare le esperienze e armonizzare le procedure sia in seno ai dipartimenti che tra dipartimenti (Commissione di gestione, Comitato di coordinamento generale) debbano essere rafforzati in modo mirato.

La CdG-S prende atto che è attualmente allo studio un progetto per armonizzare, standardizzare e automatizzare con opportuni strumenti i processi di acquisto a livello di Confederazione. Questo sforzo di armonizzazione è sostenuto da diversi dipartimenti. La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di prestare la massima attenzione alle questioni dell'importo minimo, della registrazione dei dati, della documentazione, delle risorse di personale e della formazione menzionate in precedenza, nonché di incoraggiare attivamente il principio delle buone pratiche.

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.

4.4 **Gestione dei contratti: bilancio nell'ottica dei dipartimenti e della Cancelleria federale**

Nel contesto della presente verifica i dipartimenti e la CaF hanno indicato che la gestione dei contratti presenta i *vantaggi* seguenti:

- i contratti sono registrati in modo centralizzato, uniforme e strutturato a livello federale, ciò che consente una visione d'assieme su tutti i contratti;
- trasparenza: il sistema consente di consultare i documenti, di seguire le aggiudicazioni e di analizzarle; la registrazione, l'amministrazione e l'analisi sistematica dei contratti garantiscono la certezza del diritto;
- semplicità e coerenza dell'analisi; possibilità di scegliere il livello di analisi e dunque di ottenere risultati pertinenti; l'uniformità dei rapporti è garantita a tutti i livelli;
- riduzione dei costi per il controllo degli acquisti; ottimizzazione delle spese di licenza e di manutenzione;
- migliore gestione dei contratti; possibilità di riconoscere e valorizzare il potenziale di raggruppamento;
- sistema semplice e rapido, comprensibile anche ai non addetti ai lavori, ma nel contempo anche adeguabile ai casi speciali;
- il sistema obbliga l'utilizzatore a disciplinare chiaramente le responsabilità, le competenze e impone ai responsabili di rendere conto; consente inoltre una migliore sensibilizzazione dei quadri;
- miglioramento sensibile del controllo degli acquisti, aumento delle giustificazioni scritte e delle verifiche giuridiche, riduzione notevole delle aggiudicazioni mediante trattativa privata.

Quali *svantaggi* sono invece stati indicati i seguenti aspetti:

- lentezza del sistema; doppioni nella registrazione dei dati in diversi strumenti; i dati contenuti nel campo simap.ch non possono essere trasferiti e sfruttati automaticamente;
- la registrazione dei dati richiede parecchio tempo; aumenta la burocrazia e il fabbisogno di personale; la manutenzione del sistema è onerosa;
- rispetto a ESPRIT (DFAE)⁶⁰ le funzionalità del sistema sono limitate;
- la GC Amm.fed. non consente una visione retrospettiva; lo strumento è basato sulla trasparenza, ma non si presta a un controllo preventivo; non consente di garantire la conformità assoluta della politica di aggiudicazione alla LA-Pub e all'OAPub⁶¹.

⁶⁰ Dal 2001 il DFAE dispone di un proprio strumento, denominato ESPRIT, che svolge diverse funzioni. ESPRIT dovrebbe essere rimpiazzato entro la fine del 2017 da GC Amm.fed. (cfr. n. 4.2).

⁶¹ Sulla base di questa constatazione diversi dipartimenti hanno proposto di sviluppare ulteriormente il sistema sotto forma di uno strumento di *gestione delle aggiudicazioni* (cfr. n. 4.5).

Secondo i dipartimenti e la CaF il sistema *potrebbe essere ottimizzato* con le seguenti misure:

- migliorare le condizioni di utilizzazione da parte dell'utilizzatore (facilità d'uso, velocità, sinergie);
- impedire i doppioni nella registrazione dei dati tra i diversi strumenti di controllo; migliorare la sincronizzazione con la StatPA e il coordinamento con GEVER e SAP;
- chiarire le regole di acquisto in rapporto con i contratti quadro dell'Amministrazione federale (FFS, La Posta, AirPlus ecc.);
- migliorare l'armonizzazione delle procedure di acquisto tra i dipartimenti (provvedimento già pianificato dall'UFCL, cfr. n. 4.3.6 e raccomandazione 6).

4.5 Introduzione del sistema di gestione delle aggiudicazioni

Alcuni dipartimenti ritengono che la gestione dei contratti non sia sufficiente per controllare la procedura di aggiudicazione nella sua totalità, perché questo strumento non permette un'analisi retrospettiva e non può dunque consentire un intervento preventivo. Per colmare questa lacuna il DEFR ha deciso di cogliere l'occasione dell'introduzione della GC Amm.fed per dotarsi anche di uno strumento di *gestione delle aggiudicazioni*. Questo strumento è in uso in quasi tutte le unità amministrative del dipartimento dal 1° gennaio 2015. Secondo il DFF l'obiettivo di questo sistema è di coprire i processi di acquisto nella loro integralità, ossia, oltre alla gestione dei contratti, le fasi precedenti, come la valutazione del fabbisogno e delle offerte e l'aggiudicazione della commessa.

Le reazioni dei dipartimenti all'attuazione di questo strumento supplementare divergono. Il DFF condivide in linea di massima l'obiettivo perseguito, il DFI e il DATEC hanno congelato le richieste di introduzione di un sistema di gestione delle aggiudicazioni perché preferiscono attendere che il progetto di armonizzazione delle procedure di acquisto a livello di Confederazione preparato dall'UFCL (n. 4.3.6) sia stato attuato.

Il DFAE, il DDPS e la CaF hanno accolto con una certa riserva l'idea di sviluppare ulteriormente la gestione dei contratti in una gestione delle aggiudicazioni. Il DFAE segue il processo e lo considera in linea di massima positivo, ma auspica che le sue esigenze siano considerate. Per il DDPS la gestione delle aggiudicazioni costituirebbe un doppiante rispetto alle procedure di acquisto in uso presso *armasuisse*, ma d'altro canto sarebbe utile per altre entità. Da parte sua, la CaF effettua pochi acquisti e si pone dunque la questione del rapporto costi/benefici di una tale introduzione.

Il DFGP ha espresso scetticismo sull'introduzione generalizzata di questo strumento, perché ritiene che sarebbe troppo onerosa in termini di risorse umane per le piccole unità amministrative. Secondo il DFGP, piuttosto che mettere in atto nuovi strumenti è preferibile porre l'accento sul consolidamento dello *status quo*.

Lo scambio d'informazioni relative a questo strumento ha luogo nell'ambito del Comitato di coordinamento globale della Confederazione. Questo organismo, nel quale sono rappresentati tutti i dipartimenti, assicura il coordinamento del fabbisogno e delle attività in materia di gestione dei contratti a livello della Confederazione. In questo ambito il DEFR rende conto regolarmente dell'introduzione della gestione delle aggiudicazioni e della prassi in materia.

Secondo la CdG-S la gestione delle aggiudicazioni costituisce uno sviluppo opportuno della GC Amm.fed. Questo strumento consente in effetti di accompagnare costantemente tutte le tappe del processo di acquisto e di rilevare o impedire preventivamente le irregolarità. Considerati le ore di lavoro supplementare necessarie e quindi il fabbisogno di personale, resta tuttavia da determinare se sia necessario introdurre questo strumento in tutte le unità amministrative della Confederazione. Dalle reazioni dei dipartimenti emerge che le risorse in termini di personale nel settore del controllo degli acquisti sono già oggi al limite (cfr. n. 4.3.4). Di conseguenza, la CdG-S ritiene opportuno, prima di passare alla fase dell'introduzione dello strumento di gestione delle aggiudicazioni, portare a termine gli sforzi di armonizzazione delle procedure di acquisto intraprese dall'UFCL. La CdG-S è del parere che si debba attuare tale sviluppo sulla base di procedure di acquisto standardizzate comuni a tutta l'Amministrazione federale nel quadro della soluzione condivisa che ne potrebbe risultare.

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

La CdG-S ha deciso di affrontare nella sua seconda verifica sul ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale anche i casi spinosi recentemente venuti alla luce (caso di corruzione nella SECO, caso USTRA e caso UCC⁶²) per appurare se vi siano state lacune nel sistema di acquisto. In questo contesto si è interessata più specificamente all'aspetto dell'efficacia degli strumenti di controllo e vigilanza. Gli insegnamenti che si possono trarre da queste vicende servono a migliorare gli strumenti di controllo.

Qui di seguito è riportato un breve riassunto di quanto accaduto alla SECO e all'USTRA.

⁶² In uno scambio di lettere tra la CdG-S e la DelFin a proposito del coordinamento dell'alta vigilanza che la CdG-S esercita attualmente sugli acquisti della Confederazione, è stato concordato di lasciare alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) l'esame del caso UCC (lettera della DelFin del 17 dic. 2014; lettera della CdG-S del 24 mar. 2015). Di conseguenza, nel quadro del presente rapporto la CdG-S rinuncia a trattare questo caso.

5.1 Caso di corruzione nella SECO

A metà gennaio del 2014 sono stati avanzati da alcuni media sospetti su aggiudicazioni scorrette di mandati da parte della SECO⁶³. Secondo un documento interno dell'Amministrazione, tra il 2009 e il 2011 la SECO avrebbe assegnato senza bando di concorso 43 mandati dall'ammontare superiore al valore soglia stabilito dall'OMC per le aggiudicazioni mediante trattativa privata (per un importo totale di ca. 34 mio. fr.). Questi mandati riguardavano il sistema informatico dell'organo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Il 27 gennaio 2014 il DEFR ha deciso di aprire un'inchiesta amministrativa su questi sospetti. La direzione dell'inchiesta è stata affidata al professor Urs Saxer di Zurigo⁶⁴. Una *task force* dipartimentale è inoltre stata costituita per coordinare le attività d'inchiesta e mettere in atto le raccomandazioni che dovrebbero scaturirne. Il 30 aprile 2014, in risposta all'apparizione di articoli di stampa che avanzavano concreti sospetti di corruzione⁶⁵, la SECO ha presentato una denuncia penale presso il Ministero pubblico della Confederazione. Il presunto colpevole è stato individuato e sospeso. All'inizio del mese di febbraio del 2014 il supplente del capo della Direzione del lavoro della SECO, che era il superiore del caposettore incriminato, ha rassegnato le dimissioni per ragioni di salute⁶⁶. Nella sua funzione di centrale degli acquisti della Confederazione, l'UFCL ha inoltre reagito revocando la sua delega di competenze alla SECO per gli acquisti destinati all'Ufficio centrale di compensazione dell'Assicurazione contro la disoccupazione.

Nell'agosto del 2014 la DEFR ha pubblicato i risultati dell'inchiesta amministrativa svolta dal professor Saxer⁶⁷. Nel suo rapporto, il professor Saxer conclude che il caposettore ha approfittato della sua posizione per trarre dagli acquisti informatici vantaggi personali di un valore importante. Oltre ad aver ricevuto direttamente somme in denaro, il caposettore ha presentato ai fornitori informatici fatture di diverse prestazioni che le imprese addebitavano in seguito alla SECO sotto forma di ore di lavoro fittizie. Il caposettore ha beneficiato di prestazioni in natura di vario genere: equipaggiamenti elettronici, biglietti per concerti o manifestazioni sportive, contributi alla società di musica cui apparteneva (p. es. nuove uniformi) e altro ancora. Nel rapporto si precisa che le responsabilità saranno esaminate nell'ambito del procedimento penale e che fintanto che questo non sarà concluso resta la presunzione di innocenza. Il procedimento penale promosso contro l'ex caposettore – è stato licenziato nel marzo del 2014 – e i responsabili delle imprese informatiche è in corso presso il MPC.

⁶³ «Das Seco vergab Millionenaufträge unter der Hand» (La SECO ha attribuito sottobanco mandati per milioni di franchi), *Tages-Anzeiger*, 15 gen. 2014.

⁶⁴ «Il consigliere federale Schneider-Ammann incarica il prof. Saxer di svolgere un'inchiesta amministrativa alla SECO», comunicato stampa del DEFR del 7 feb. 2014.

⁶⁵ «Im Seco laufen seit Jahren mutmasslich korrupte Geschäfte» (Corruzione alla SECO: le pratiche sospette durano da anni), *Tages-Anzeiger*, 30 gen. 2014.

⁶⁶ «Kadermann verlässt das SECO» (Un quadro lascia la SECO), *Neue Zürcher Zeitung*, 13 feb. 2014.

⁶⁷ «Aggiudicazione di mandati nel settore informatico e controllo della legalità dei processi d'acquisto dell'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione», rapporto redatto dall'incaricato dell'inchiesta prof. dr. Urs Saxer LL.M., avvocato, Zurigo, 26 lug. 2014 (riassunto in italiano, rapporto completo soltanto in tedesco).

Il professor Saxer ha anche constatato più in generale infrazioni multiple e significative alle disposizioni applicabili del diritto federale sugli acquisti pubblici e alle direttive interne in materia. In particolare, tra il 2006 e il 2012 non è stato indetto alcun bando di concorso, mentre sarebbe stato obbligatorio farlo. Anche l'obbligo di pubblicare le aggiudicazioni mediante trattativa privata sul sistema informativo delle commesse pubbliche in Svizzera (simap.ch) non è stato rispettato, nonostante i ripetuti richiami all'ordine. Secondo quanto emerge dall'inchiesta, il caposettore in questione ha anche contravenuto alle procedure interne, perché ha omissso di richiedere le firme necessarie.

L'inchiesta ha inoltre evidenziato che le irregolarità riscontrate non sono dovute direttamente all'organizzazione delle procedure di acquisto o alle direttive interne in vigore all'epoca, bensì al comportamento del caposettore che non le ha rispettate. La complessità della struttura per l'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'indeterminatezza del ruolo della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione e le lacune nella vigilanza esercitata dalla linea gerarchica – in relazione con i problemi di salute del superiore diretto – hanno ancor più complicato il controllo di questo settore. Il responsabile dell'inchiesta sottolinea che il rispetto delle norme giuridiche era considerato come accessorio rispetto alla garanzia del funzionamento del sistema.

L'inchiesta amministrativa ha inoltre rivelato che già in passato si erano addensati dubbi sulla rettitudine del caposettore. Già nel 1992 era stata aperta a sua carico un'inchiesta amministrativa, di cui non sono note le ragioni. Nel 1997 il suo nome emerge di nuovo nel contesto di un'inchiesta amministrativa su irregolarità finanziarie, su due regali di fornitori – pratica già riscontrata all'epoca, dunque – e su quelle che erano state denominate le casse nere; non solo, in quella circostanza il collaboratore in questione è stato perfino indagato su transazioni finanziarie legate all'acquisto di immobili in Spagna per se stesso e sua moglie. Anche se all'epoca il collaboratore fu scagionato da ogni addebito, una nota interna dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML)⁶⁸, redatta perfino prima che fosse ordinata l'inchiesta, conteneva la richiesta da parte dell'allora direttore dell'UFIAML di trasferire il collaboratore in questione in un posto con minori responsabilità finanziarie. Questa richiesta, motivata dal fatto che il collaboratore in questione aveva effettuato importanti acquisti senza l'accordo dei suoi superiori e che era implicato in spese dubbie, non è tuttavia stata presa in considerazione⁶⁹. Infine, nel 2005, il MPC ha aperto un procedimento penale contro il caposettore per gestione infedele e corruzione passiva. Si trattava di determinare se questi avesse accettato del denaro dall'IBM a titolo personale o quale contropartita di contratti attribuiti nell'ambito della sua attività per conto della SECO. Dopo circa due anni il procedimento si è concluso con un non luogo a procedere, perché il caposettore era riuscito a dare ragione dei versamenti sospetti sul suo conto in modo sufficientemente credibile.

L'inchiesta amministrativa della SECO contiene diverse raccomandazioni: migliorare la *compliance*, gestire i dossier con precisione, aggiornare regolarmente la banca

⁶⁸ Ufficio confluito nella SECO costituita nel 1999.

⁶⁹ Rapporto «SECO-Administrativuntersuchung», pag. 3.

dati concernente gli acquisti pubblici, centralizzare e professionalizzare il settore degli acquisti pubblici, esaminare sistematicamente gli acquisti previsti sotto il profilo giuridico, assicurarsi che le ordinazioni siano controllate da più persone. A medio termine il rapporto raccomanda di riorganizzare il settore delle prestazioni e di riesaminare le modalità di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Dopo la pubblicazione del resoconto sull'inchiesta il DEFR ha comunicato di aver già preso una serie di misure volte a ridefinire il disciplinamento degli acquisti e a rafforzare il controllo finanziario. Ha anche annunciato l'attuazione di misure supplementari prima della fine del 2014. Il capo del dipartimento ha inoltre informato che avrebbe incaricato un esperto di riorganizzare il Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione⁷⁰.

Dinanzi alla Sottocommissione il capo del DEFR ha annunciato che le strutture informatiche dell'assicurazione contro la disoccupazione erano sotto l'esame di un consulente esterno dal febbraio 2014. Inoltre, l'Ufficio federale di giustizia è stato incaricato di analizzare la funzione della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione e il rapporto che ne è scaturito ha funto da base per la riorganizzazione del settore delle prestazioni. L'UFCL ha preso parte a questo processo e tutti gli acquisti concernenti il settore mercato del lavoro/assicurazione contro la disoccupazione sono stati centralizzati.

Secondo le informazioni fornite dal capo del dipartimento, il DEFR ha sostenuto praticamente tutte le misure proposte dal professor Saxer e le ha attuate il più presto possibile⁷¹. Vi sarebbe stato un miglioramento grazie a una migliore ripartizione delle responsabilità e all'accompagnamento costante dei progetti informatici da parte degli organi di gestione strategica della Segreteria generale del DEFR. La riorganizzazione del settore delle prestazioni dovrebbe essere conclusa per la metà del 2015. Il capo del dipartimento ha spiegato che le lacune constatate erano state colmate e ha garantito che presso la SECO regnava ora una cultura della trasparenza. Ha inoltre menzionato altri punti ancora in sospeso.

Il capo del DEFR ha altresì informato la Sottocommissione di aver incaricato il dottor Klaus Hug di realizzare uno studio sul futuro statuto dell'assicurazione contro la disoccupazione (indipendenza oppure integrazione completa nella SECO). Questo rapporto fornirà anche raccomandazioni relative alla *good governance*.

Secondo la CdG-S da questa vicenda si possono in particolare trarre i seguenti insegnamenti:

- innanzitutto va sottolineata *l'importanza di una stretta separazione delle responsabilità nel processo di acquisto* tra l'organo che richiede l'acquisto e quello che lo esegue. Questa separazione deve essere attuata soprattutto mediante la creazione di servizi centrali per gli acquisti pubblici e procedure standardizzate; occorre tuttavia operare secondo queste modalità anche laddove le competenze per gli acquisti sono delegate alle unità amministrative.

⁷⁰ «Esposizione delle misure adottate in seguito all'inchiesta amministrativa in seno alla SECO», comunicato stampa della SECO del 21 ago. 2014.

⁷¹ La sola raccomandazione respinta concerneva l'elaborazione di una banca dati con tutte le informazioni sui regali ricevuti.

- La vicenda ha tuttavia mostrato come sia *indispensabile disporre di strumenti di controllo e di vigilanza efficaci*. A quel tempo gli strumenti impiegati dalla SECO erano chiaramente lacunosi. Vi è un legame molto stretto tra la raccomandazione 10 formulata dalla CdG-S nel suo rapporto del 13 ottobre 2006 sul ricorso alle perizie esterne (cfr. n. 2 e 4). Con l'attuazione del controllo strategico degli acquisti, la realizzazione di questa raccomandazione risulta già a buon punto, anche se l'impostazione e il funzionamento della gestione dei contratti devono ancora dimostrare alla prova dei fatti la loro efficacia. Da parte sua, il DEFR ha compiuto un passo in più in questo settore introducendo un nuovo sistema di «gestione delle aggiudicazioni» (cfr. n. 4.5) che consente di seguire tutte le tappe della procedura di aggiudicazione.
- Infine, questa vicenda mostra chiaramente che le armi più efficaci contro i comportamenti volontariamente fraudolenti di collaboratori sono nelle mani dei *superiori gerarchici, che devono assumersi le loro responsabilità*. Nel caso in questione è difficile comprendere come i superiori gerarchici abbiano potuto ignorare tutti i segnali d'allarme e fidarsi ciecamente dei loro subordinati.

La CdG-S ha concluso che in questo caso di corruzione il DEFR ha reagito adottando le misure appropriate. Si pone però la domanda generale a sapere se gli strumenti di controllo degli acquisti elaborati saranno in grado di impedire il ripetersi di simili eventi e in quale misura le future infrazioni alla legislazione in materia di acquisti pubblici saranno veramente controllate e sanzionate dai dipartimenti. La CdG-S si riserva dunque di rivalutare in un momento successivo l'evoluzione del controllo degli acquisti nei dipartimenti e la sua efficacia rispetto alle potenziali irregolarità.

5.2 **Applicazione informatica TDcost in uso presso l'Ufficio federale delle strade**⁷²

Nel febbraio 2014 un rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) concernente il sistema informatico TDcost in uso presso l'USTRA⁷³, di cui la stampa è entrata in possesso prima della pubblicazione, ha sollevato discussioni⁷⁴. L'USTRA ha introdotto il sistema TDcost nel 2008, dopo che la Confederazione aveva ripreso dai Cantoni la gestione delle strade nazionali nell'ambito della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Il sistema TDcost, da allora costantemente sviluppato, serve a gestire i preventivi, i crediti, i contratti e le fatture, a pianificare gli investimenti e le aggiudicazioni, nonché ad amministrare il budget annuale. TDcost è un sistema

⁷² Nella valutazione delle critiche all'indirizzo dell'applicazione informatica TDcost, la CdG-S ha potuto basarsi su informazioni raccolte dalla CdG-N, che su questo tema ha condotto diverse audizioni.

⁷³ Controllo federale delle finanze, *Funktionsprüfung der Projektgenerierungs- und Kreditorenprozesse in TDcost* (Esame dei processi della generazione di progetti e di gestione dei crediti in TDcost), 27 ago. 2013.

⁷⁴ «Ex Firma des Amtsdirektors profitiert von Insiderwissen» (L'ex ditta del direttore dell'Ufficio approfitta di conoscenze insider), in: *Berner Zeitung*, 13 feb. 2014.

ausiliario rispetto alla contabilità finanziaria della Confederazione che consente di trattare ogni anno oltre 22 000 fatture per un importo totale di oltre 1,5 miliardi di franchi. Il sistema di pagamento e di contabilità della Confederazione vero e proprio è tuttavia il SAP.

La CDF ha constatato nel suo rapporto che il prodotto standard originario, costato 1,6 milioni di franchi, era stato trasformato in un'applicazione su misura per l'USTRA con un investimento di 4,2 milioni di franchi. Secondo il CDF questa scelta ha comportato una forte dipendenza, oltre che dal fornitore (techdata), dal subappaltatore (TRIVADIS), sia sul piano tecnico che su quello del personale. Questa relazione triangolare era molto costosa e limitava estremamente il margine di manovra dell'USTRA nei negoziati sul prezzo, visto che non vi era in quel momento alcun'altra alternativa di sviluppo per questa applicazione. La CDF ha inoltre rilevato che le conoscenze su TDcost erano possedute da una cerchia molto ristretta di persone sia in seno a techdata e TRIVADIS, sia in seno all'USTRA stesso.

Vista la sua posizione di monopolio, il fornitore ha ottenuto diversi mandati susseguenti aggiudicati mediante trattativa privata, conformemente a una pratica che secondo l'articolo 13 OAPub è in linea di massima ammessa in questo genere di situazioni. Secondo le informazioni fornite dinanzi alla CdG-N dal segretario generale del DATEC, tutti i mandati aggiudicati dall'USTRA mediante trattativa privata sono stati giustificati e verificati sotto il profilo giuridico e in seguito pubblicati su simap.ch, il portale informativo sui bandi di concorso per gli acquisti pubblici della Confederazione e dei Cantoni⁷⁵.

Nel suo rapporto il CDF ha evidenziato diversi altri rischi e lacune. Il TDcost non ottemperava ai criteri di qualità che deve soddisfare un sistema ausiliario rispetto alla contabilità della Confederazione, perché le esigenze in materia di sicurezza dei dati e dei giustificativi contabili, di giornalizzazione e di sistema di controllo interno erano insufficienti. Viste le lacune che presenta il sistema, secondo il CDF è possibile che siano contabilizzate e pagate fatture fittizie. Ritiene dunque che le lacune a livello di controllo in questo settore debbano essere colmate al più presto. Precisa tuttavia che non è stato riscontrato alcun indizio concreto di abusi. In conclusione, al posto di continuare a pagare un alto prezzo per adeguare il sistema, raccomanda di procedere a medio termine alla sostituzione di TDcost.

La CDF ha anche attirato l'attenzione sul fatto che le imprese informatiche incaricate della manutenzione del sistema avevano ampiamente accesso a tutte le informazioni e dati contenuti in TDcost e in tal modo potevano sapere se la concorrenza aveva ricevuto mandati. Secondo il CDF le imprese che hanno fornito il sistema avrebbero così avuto la possibilità di trarne slealmente un vantaggio. Il CDF ha tuttavia precisato che non è stato in grado di appurare se vi siano effettivamente state delle imprese che hanno sfruttato indebitamente tali informazioni.

⁷⁵ Secondo i dati sui mandati per prestazioni di servizi in corso dal valore superiore a 150 000 fr. rilevati dalle due CdG nell'aprile 2014 presso tutti i dipartimenti e la CaF, il settore delle strade nazionali fa in generale bella figura rispetto al resto dell'Amministrazione federale: nella categoria relativa alle strade nazionali, dei 994 mio. fr. spesi in totale per mandati con un valore superiore a 230 000 fr. è stato attribuito mediante trattativa privata il 5 % rispetto a una media nel resto dell'Amministrazione federale del 31 %.

I media hanno anche avanzato l'accusa che il direttore dell'USTRA dell'epoca, che aveva diretto techdata fino al 1996, abbia riservato un trattamento privilegiato a tale impresa.

In occasione dell'audizione del 4 aprile 2014 la responsabile del DATEC ha informato la CdG-N che i miglioramenti richiesti sarebbero stati realizzati dal 2018 mediante la sostituzione di TDcost con un sistema basato su SAP. Ha inoltre spiegato che le raccomandazioni del CDF erano state in gran parte messe in atto, per esempio il controllo e il pagamento delle fatture erano ora sottoposti a un doppio controllo. Per quanto riguarda la posizione dell'ex direttore dell'USTRA, ha rilevato che il dipartimento ha indagato sulle accuse mosse nei suoi confronti. È emerso che il primo mandato attribuito a techdata risaliva al 2000, quindi prima della sua entrata in servizio. Soltanto dieci anni dopo aver lasciato techdata per approdare all'USTRA è stato conferito il primo mandato relativo al TDcost. La responsabile del DATEC ha inoltre sottolineato che in occasione dell'aggiudicazione di questi mandati il direttore dell'USTRA si era ruscusato e che techdata non aveva avuto accesso alle informazioni operative dell'USTRA. A suo avviso, l'accusa di aver favorito techdata è infondata. La ruscusazione del direttore dell'USTRA in occasione dell'aggiudicazione dei mandati a techdata è stata d'altronde confermata alla CdG-S dal CDF.

È da notare che il DATEC è stato il primo dipartimento a centralizzare, nel 2014, la gestione dei contratti nel settore TIC. L'obiettivo era di ricavare dati statistici sul rispetto dei costi preventivati (cfr. n. 4). In occasione dell'audizione dinanzi alla CdG-N, il segretario generale del DATEC ha precisato che una delle ragioni per le quali la gestione dei contratti era stata introdotta in modo generalizzato nel DATEC era la possibilità di comparare le offerte dei fornitori e i lavori susseguenti non compresi nell'offerta iniziale in tutto il dipartimento. Visto che le stesse imprese lavorano spesso per diversi uffici federali, questo sistema doveva consentire di controllare meglio il rispetto delle offerte dei fornitori.

Secondo la CdG-S da questa vicenda si possono in particolare trarre i seguenti insegnamenti:

- i rapporti di forte dipendenza da fornitori informatici emersi nella vicenda TDcost evidenziano la *necessità di introdurre un sistema di gestione dei contratti per l'intera Amministrazione federale* (cfr. n. 4). La raccomandazione 9 contenuta nel rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 e la nuova *raccomandazione 3* relativa ai fornitori privilegiati contenuta nel presente rapporto (cfr. n. 2) sono strettamente collegate a questo problema di dipendenza.
- Per quanto riguarda i mandati susseguenti, sarebbe utile, nel quadro della prossima revisione totale della LAPub, valutare se introdurre una disposizione che *obblighi la centrale d'acquisto a limitare per principio la durata del contratto di mandati per prestazioni periodiche*. Un tale disciplinamento

consentirebbe di ripristinare la concorrenza al termine del periodo stabilito. Deroghe a questa disposizione dovrebbero essere motivate⁷⁶.

- La CdG-S appoggia la proposta del CDF⁷⁷ volta a obbligare i fornitori che non sono assoggettati alle regole della concorrenza (in particolare quando i mandati sono aggiudicati mediante trattativa privata) a garantire *un diritto di consultazione riguardo alle modalità di calcolo del prezzo*. Tale diritto dovrebbe essere sancito per legge e non stabilito come finora mediante una convenzione.

6 Procedimento ulteriore

La CdG-S trasmette al Consiglio federale il presente rapporto con raccomandazioni invitandolo a rilasciare un suo parere entro la fine di febbraio del 2016. Chiede al Consiglio federale di indicare quali misure intende prendere e lo scadenziario per l'attuazione delle raccomandazioni.

6 ottobre 2015

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente,
Hans Hess, consigliere agli Stati

La segretaria,
Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFGP/CaF,
René Imoberdorf, consigliere agli Stati

Per la segreteria della Sottocommissione,
Irene Moser

⁷⁶ Il Consiglio federale aveva incluso questa proposta nel suo primo progetto di revisione totale della LAPub (progetto del 30 mag. 2008). Questa disposizione non figurava tuttavia più nell'avamprogetto messo in consultazione il 1° apr. 2015.

⁷⁷ Il CDF aveva presentato questa proposta alla CdG-N in occasione della sua audizione del 28 feb. 2014. L'idea era in seguito stata ripresa nell'avamprogetto di LAPub inviato in consultazione (art. 18).

Elenco delle abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CCAP	Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CDF	Controllo federale delle finanze
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CPV	Vocabolario comune per gli appalti pubblici dell'Unione europea
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFER	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
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
ESPRIT	Strumento di gestione del DFAE (Einkauf von Serviceleistungen für Projekte, Rechnungsprüfung, Information und Terminsteuerung)
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
GEVER	Gestione elettronica degli affari
GC Amm.fed.	Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale
HERMES	Metodo di gestione di progetti della Confederazione per i progetti informatici, di sviluppo di prestazioni o di prodotti, e di adeguamento dell'organizzazione (Handbuch der Elektronischen Rechenzentren des Bundes, eine Methode zur Entwicklung von Systemen)
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale

OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11)
OOAPub	Ordinanza del 24 aprile 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (RS 172.056.15)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAP	Strumento informatico standard di gestione integrata della ditta SAP (Systeme, Anwendungen und Produkte)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SG	Segreteria generale
simap.ch	Sistema informativo delle commesse pubbliche in Svizzera
StatPA	Statistica dei pagamenti degli acquisti
TDcost	Sistema di gestione di progetti (strade nazionali) in uso all'USTRA
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UE	Unione europea
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIAML	Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (fino al 1999)
UFPER	Ufficio federale del personale
USTRA	Ufficio federale delle strade

Audizioni

- Graf René, vicedirettore dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e responsabile del Gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti
- Hänni Silvio, segretario generale supplente del DFF
- Imhof Rolf, responsabile delle finanze e della logistica nella SG-DEFR, membro del Gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti
- Marchand Gustave-Ernest, direttore dell'UFCL
- Müller Kaspar, responsabile delle finanze e del controlling nella SG-DATEC, membro del Gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti
- Rivera Anne, capo del Centro di competenza in contratti e acquisti pubblici nella SG-DFAE, membro del Gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti
- Schärli Oliver, capo della Divisione Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione della SECO
- Schneider-Ammann Johann N., capo del DEFR
- Widmer-Schlumpf Eveline, capo del DFF
- Zentner Alain, responsabile delle finanze nella SG-DFI, membro del Gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti
- Zürcher Boris, capo della Direzione lavoro della SECO