



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

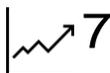
FF 2021
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



**Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale:
Valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo**
**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 18 marzo 2020

In evidenza



unità amministrative presentavano un aumento anomalo di **pagamenti alla fine dell'anno**.



fra le 25 604 relazioni d'affari esaminate nel periodo 2014–2017 presentavano **commesse successive anomale**.



di tutte le commesse di servizi negli anni 2016–2018 sono state classificate dall'Amministrazione federale come **consulenza in ambito politico**.



Periti (o esperti)

I periti (o esperti) forniscono le prestazioni cui l'Amministrazione federale non riesce a far fronte da sola. Spesso si tratta di prestazioni implicanti un elevato livello di conoscenze, quali consulenze, prestazioni informatiche o mandati di ricerca e sviluppo.



Febbre dicembrina

Si parla di «febbre dicembrina» quando verso la fine dell'anno l'Amministrazione conferisce mandati peritali non indispensabili al fine di esaurire per quanto possibile i crediti ancora disponibili.



Fornitori privilegiati

I «fornitori privilegiati» sono quegli esperti che ottengono ripetutamente mandati dall'Amministrazione senza che altri offerenti abbiano la possibilità di concorrere per la stessa commessa.

L'essenziale in breve

Negli ultimi anni il ricorso a perizie esterne nell'Amministrazione federale è stato disciplinato in modo più chiaro e trasparente. Per quanto concerne il controllo gestionale degli acquisti, le analisi statistiche sono complessivamente adeguate, mentre le verifiche approfondite sono lacunose. Le perizie esterne non sono oggetto di una registrazione unitaria e i rapporti sul controllo gestionale degli acquisti sono poco significativi.

Sulla base di una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) sul ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale risalente al 2006, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) aveva constatato diverse criticità per quanto concerne l'aggiudicazione, la trasparenza e il disciplinamento dei mandati conferiti a periti esterni dall'Amministrazione federale e aveva quindi deciso di rivolgere una serie di raccomandazioni al Consiglio federale. In occasione del controllo successivo la CdG-S ha constatato diversi miglioramenti, ma anche questioni ancora aperte. Nell'ambito di un nuovo controllo successivo, nell'ottobre 2018 ha quindi incaricato il CPA di eseguire una valutazione sintetica sull'attuazione delle sue raccomandazioni.

Nelle sedute del 28 agosto 2019 e dell'11 novembre 2019 la competente sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha deciso l'impostazione della valutazione sintetica. Il CPA ha successivamente esaminato l'attuazione di cinque delle sei raccomandazioni della CdG-S e, sulla base dei dati della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale, ha svolto una serie di analisi statistiche. Qui di seguito sono illustrati i principali risultati.

Nessuna «febbre dicembrina» secondo le analisi interne all'Amministrazione, ma il risultato non può essere generalizzato

La «febbre dicembrina» designa quel fenomeno per il quale l'Amministrazione federale effettua un elevato numero di acquisti verso la fine dell'anno allo scopo di esaurire i crediti iscritti a preventivo. L'Amministrazione ha condotto delle analisi sulla «febbre dicembrina» che si sono rivelate del tutto adeguate. Le analisi sono tuttavia limitate a un anno (2017) e non sono state ripetute negli anni successivi. Inoltre il numero di unità amministrative sottoposte a verifiche approfondite sulla base di determinati criteri è rimasto esiguo. I risultati possono quindi essere generalizzati solo in minima parte. Le informazioni scaturite dagli accertamenti approfonditi in merito a rischi constatati nelle unità amministrative sono anch'esse piuttosto superficiali. Contrariamente a quanto affermato dall'Amministrazione non si può quindi escludere in termini generali che in talune unità si manifesti una «febbre dicembrina».

Adeguate le analisi statistiche relative ai «fornitori privilegiati», lacunose invece le verifiche approfondite e la rendicontazione

In merito al problema che le commesse vengono più volte aggiudicate alle medesime imprese (cosiddetti «fornitori privilegiati»), l'Amministrazione conduce essenzialmente analisi adeguate nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti (CGA). Le analisi statistiche si concentrano tuttavia sui rischi maggiori. Il successivo esame

delle anomalie riscontrate è di competenza delle unità amministrative e presenta grandi differenze, oltre a essere a tratti insufficiente. I rapporti sul controllo gestionale degli acquisti forniscono poche informazioni sulle commesse successive.

Spesso non è chiaro come classificare le perizie esterne; la prassi quindi non è unitaria e il controllo gestionale è possibile solo in misura limitata

Su raccomandazione della CdG-S, nel 2016 l'Amministrazione ha introdotto nel CGA sottocategorie dettagliate per una registrazione più precisa delle commesse di servizi esterni. È stato in tal modo possibile ridurre fortemente l'elevato numero di acquisti non assegnati a una categoria specifica deplorato dalla CdG-S. Sussistono tuttavia grossi problemi di delimitazione fra le diverse categorie di acquisti per quanto concerne i servizi in generale e le perizie esterne in ambito politico in particolare. Di conseguenza le unità amministrative non classificano in modo uniforme i singoli mandati. Le possibilità di raffronto fra i dati sono pertanto estremamente limitate e il controllo gestionale degli acquisti scarsamente significativo.

Nessun dato attendibile sui mandati peritali in ambito politico; evoluzione quindi poco chiara

Sino a oggi l'Amministrazione non ha esaminato più da vicino i mandati di consulenza politica menzionati nei rapporti sul controllo gestionale degli acquisti, nonostante il Consiglio federale si fosse espresso in tal senso in seguito alla pertinente raccomandazione della CdG-S. Il fatto che alla categoria «consulenza in ambito politico» venga assegnato un numero esiguo di mandati fa pensare che l'Amministrazione eviti ampiamente questa categoria d'acquisto, rendendo in tal modo inaffidabili i dati. Il CPA ha pertanto sommato tutte le categorie di acquisto rilevanti ai fini dei mandati peritali in ambito politico. Ha tuttavia constatato che, così facendo, ha conteggiato anche mandati che avevano ben poco a vedere con la consulenza politica, ad esempio mandati di ricerca. I dati disponibili non consentono pertanto di esaminare in modo attendibile se i mandati di consulenza politica siano di fatto diminuiti, come richiesto dalla CdG-S.

Le lacune constatate evidenziano le criticità generali del controllo gestionale degli acquisti

Le lacune riscontrate nelle analisi del CPA in relazione alla registrazione dei mandati peritali evidenziano la criticità generale che nell'Amministrazione gli strumenti del CGA sono stati unificati solo in misura limitata. Una seconda criticità generale concerne la suddivisione delle competenze: benché il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) svolga analisi statistiche del tutto adeguate sulla base degli strumenti del CGA, i dipartimenti, pur essendo competenti per il CGA nel loro settore specifico, tengono conto solo minimamente delle constatazioni che ne risultano. Il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL e l'Amministrazione federale delle finanze, in quanto servizi trasversali, non dispongono delle competenze necessarie e non favoriscono quindi un controllo gestionale degli acquisti unitario ed efficace.

Indice

In evidenza	2
L'essenziale in breve	3
1 Introduzione	7
1.1 Contesto e domande	7
1.2 Metodologia	8
1.3 Struttura del rapporto	9
2 Ricorso a perizie esterne	9
3 Pagamenti di dicembre (cosiddetta «febbre dicembrina»)	11
3.1 Esame statistico adeguato, ma verifica approfondita poco significativa	11
3.1.1 Esame statistico svolto da UFCL e AFF	11
3.1.2 Esame approfondito dei dipartimenti	13
3.1.3 Conclusioni sulla base delle verifiche	14
3.2 Nessuna informazione sulla «febbre dicembrina» nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti	14
4 Commesse successive (cosiddetti «fornitori privilegiati»)	15
4.1 Analisi dell'Amministrazione essenzialmente adeguate, ma rilevati solo i rischi maggiori	15
4.2 Informazioni sui rischi sensibilmente migliorati, rendicontazione tuttora lacunosa	17
5 Assegnazione alle categorie d'acquisto	19
5.1 Diminuzione degli acquisti non classificabili, ma problemi di delimitazione fra le varie categorie	20
5.2 Mandati di consulenza politica non chiaramente classificabili in una categoria di acquisto	20
6 Evoluzione dei mandati di consulenza politica	22
6.1 Mandati di consulenza politica non analizzati dal Consiglio federale	23
6.2 Poche le perizie esterne che figurano in quanto mandati di consulenza politica, dati tuttavia non significativi	23
7 Attuazione della gestione dei contratti	26
7.1 Armonizzazione limitata del controllo gestionale degli acquisti	26
7.2 Competenze estremamente limitate dei servizi sovraordinati preposti al controllo gestionale degli acquisti	27
8 Conclusioni	27
8.1 Nessuna «febbre dicembrina» secondo le analisi interne all'Amministrazione; conclusione tuttavia non generalizzabile	28

8.2	Analisi statistiche sui «fornitori privilegiati» adeguate; accertamenti approfonditi e rendicontazione invece lacunosi	28
8.3	Mandati peritali spesso non chiaramente classificabili; prassi quindi eterogenea e controllo gestionale possibile solo in misura limitata	29
8.4	Nessun dato attendibile sui mandati peritali in ambito politico; evoluzione quindi poco chiara	30
8.5	Le lacune constatate evidenziano le criticità generali del controllo gestionale degli acquisti	30
Elenco delle abbreviazioni		31
Allegati		
1.	Processo di valutazione	32
2.	Sottocategorie «servizi» (categoria d'acquisto 18)	33
3.	Volume dei mandati peritali dell'Amministrazione federale	35
Impressum		36

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande

Fondandosi su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) sul ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale risalente al 2006¹, la Commissione delle gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) aveva constatato diverse criticità per quanto concerne l'aggiudicazione, la trasparenza e il disciplinamento dei mandati conferiti a periti esterni dall'Amministrazione federale. Aveva quindi deciso di rivolgere una serie di raccomandazioni al Consiglio federale.² Negli anni successivi vi sono stati intensi scambi fra la CdG-S e il Consiglio federale sui progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni. La CdG-S ha constatato diversi miglioramenti, ma anche questioni ancora aperte.³

Nell'ambito del terzo controllo successivo, nella riunione del 19 ottobre 2018 la CdG-S ha incaricato il CPA di svolgere una valutazione sintetica sul ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale al fine di verificare l'attuazione delle sue raccomandazioni.⁴ Il 28 agosto 2019 la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha formulato le domande sulla base della bozza di progetto. Gli interrogativi che ne sono scaturiti rispecchiano le raccomandazioni che la CdG-S aveva rivolto al Consiglio federale al termine dell'ultimo controllo successivo e hanno il tenore seguente:

1. Il Consiglio federale ha esaminato attentamente i pagamenti di dicembre (cosiddetta «febbre dicembrina»)?
2. Le analisi sulle commesse successive attribuite senza riguardo ai principi della concorrenza (cosiddetti «fornitori privilegiati») nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti sono adeguate allo scopo?

¹ Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del CPA del 16 giugno 2006 all'attenzione della CdG-S (FF 2007 1537).

² Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 (FF 2007 1525).

³ Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale», Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF 2016 409); Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale». Rapporto della CdG-S del 24 agosto 2016 sul parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2016 (FF 2016 7455, in particolare 7462).

⁴ La prima raccomandazione, con la quale la CdG-S invitava il Consiglio federale a rafforzare le misure volte a sfruttare meglio le conoscenze specialistiche interne anziché ricorrere a perizie esterne (Rapporto della CdG-S del 24 agosto 2016 [FF 2016 7455, in particolare 7457–7461]), non è considerata nella presente valutazione sintetica. Il CPA si è già occupato dell'internalizzazione dei compiti nell'ambito della valutazione sintetica «Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale», che ha svolto su mandato della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S. Cfr. Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale: Valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo. Rapporto del CPA del 31 luglio 2019 all'attenzione della CdG-S (FF 2020 2143).

3. L'assegnazione degli acquisti alle singole categorie, soprattutto in relazione ai mandati di consulenza politica, è chiara? Come sono da valutare l'entità e la percentuale di acquisti che non rientrano in alcuna categoria specifica?
4. Come occorre valutare l'evoluzione dei mandati di consulenza politica da quando è stata istituita la pertinente categoria?
5. In che misura le analisi del CPA forniscono elementi per stabilire se la gestione dei contratti è applicata in modo uniforme e sistematico?

Nella riunione dell'11 novembre 2019 la Sottocommissione ha deciso, sulla base di un documento di lavoro elaborato dal CPA, di rinunciare a ulteriori analisi statistiche sulla «febbre dicembrina» nell'ambito della valutazione sintetica.

1.2 Metodologia

L'allegato 1 illustra la metodologia della valutazione. Qui di seguito sono descritti brevemente i singoli rilevamenti e analisi di dati che sono stati impiegati per rispondere alle domande che sono state formulate (tab. 1).

Tabella 1

Analisi eseguite per rispondere alle domande formulate

N.	Domanda	Analisi dei documenti	Verifica delle analisi interne all'Amministrazione	Analisi statistiche	Colloqui esplorativi
1	Verifica dei pagamenti di dicembre («febbre dicembrina»)	●	●		
2	Analisi delle commesse successive («fornitori privilegiati»)	●	●	○	
3	Assegnazione alle categorie di acquisti	●		○	
4	Evoluzione dei mandati di consulenza politica	○	○	●	
5	Attuazione della gestione dei contratti	●			○

Osservazione: ● Analisi principale; ○ analisi complementare

Il CPA ha svolto *l'analisi dei documenti* principalmente in relazione ai rapporti sul controllo gestionale degli acquisti (CGA) per l'intera Amministrazione federale (*Reporting Set*) e (laddove vi fossero dati disponibili) per i singoli dipartimenti e uffici. Ha inoltre esaminato le istruzioni dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) sul controllo gestionale degli acquisti.

In merito alla «febbre dicembrina» e ai «fornitori privilegiati» il CPA ha altresì effettuato una *verifica delle analisi interne all'Amministrazione*, che l'Amministrazione federale aveva svolto dando seguito alle raccomandazioni della CdG-S.

Per le analisi statistiche erano disponibili i dati della gestione dei contratti nell'Amministrazione federale (GCo Amm. fed.), nella quale i contratti di acquisto e le ordinazioni sono elencati per categoria (cfr. n. 2). Sulla base dei dati della GCo Amm. fed. è possibile ricercare quale contratto – rispettivamente ordinazione – da quale ufficio, in quale categoria, con quale fornitore, per che importo e in che data è stato concluso. I diversi dati differiscono tuttavia in qualità. L'analisi del CPA si è fondata sui dati a partire dal 2016, ossia da quando si applicano le nuove categorie di acquisto (sottocategorie), che fungono da base per il rilevamento dettagliato delle commesse di servizi (cfr. all. 2).

Da ultimo, nell'ambito dei suoi accertamenti il CPA ha condotto due *colloqui esplorativi* con il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL.

Il CPA ha sottoposto al parere del Dipartimento federale delle finanze (DFF) una bozza del presente rapporto da metà febbraio a inizio marzo 2020.

1.3 Struttura del rapporto

Il capitolo seguente spiega la nozione di ricorso a perizie esterne e quella di controllo gestionale degli acquisti (CGA). Ogni capitolo successivo risponde a una domanda della valutazione sintetica. Le conclusioni si trovano nell'ultimo capitolo.

2 Ricorso a perizie esterne

Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-S ha considerato una nozione ampia di perizia, che non si limita alla consulenza politica sotto forma ad esempio di rapporti peritali, studi scientifici o mandati di consulenza, ma comprende anche qualsiasi forma di acquisto da parte dell'Amministrazione federale di prestazioni implicanti un alto livello di conoscenze.⁵ Fra queste rientrano la maggior parte delle prestazioni informatiche. Sono invece escluse le prestazioni edili, la manutenzione degli immobili e la pulizia, i trasporti (compresa la Posta), le telecomunicazioni, le prestazioni informatiche legate all'acquisto di beni nonché le commesse per prestazioni di traduzione o tipografia.⁶

Il ricorso a perizie esterne nell'Amministrazione federale sottostà alle disposizioni sugli acquisti pubblici applicabili alle commesse di servizi.⁷ Al fine di migliorare la

⁵ CPA (2006), FF 2007 1537, in particolare 1548; in un promemoria all'attenzione dei dipartimenti e degli uffici, la Conferenza degli acquisti della Confederazione menziona le prestazioni di consulenza, gli studi scientifici, i pareri, le perizie e i mandati di consulenza politica quali tipici mandati peritali; cfr. UFCL, Promemoria Ricorso a esperti del 31 agosto 2010; stato: 1° maggio 2014.

⁶ Cfr. allegato 2 per una panoramica delle categorie di commesse di servizi considerate come ricorso a perizie esterne e allegato 3 per i relativi importi.

⁷ Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11) e ordinanza del 24 ottobre 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; RS 172.056.15).

trasparenza, la redditività e l'efficienza nell'ambito degli acquisti pubblici della Confederazione, nel 2013 il Consiglio federale ha istituito un CGA⁸, dotato di tre strumenti⁹. La presente valutazione considererà tuttavia soltanto i seguenti due:¹⁰

1. *la statistica dei pagamenti degli acquisti (StatPA.)*, nella quale vengono registrati i pagamenti relativi ai beni e servizi acquistati nell'Amministrazione. È quindi possibile risalire a quale ufficio ha acquistato quali tipi di beni e servizi, presso quale fornitore e per quale importo. Per ogni pagamento è indicata la categoria (categoria di beni o servizi) e il numero di fornitore;
2. *la gestione dei contratti nell'Amministrazione federale (GCo Amm. fed.)*, ossia l'applicazione standardizzata per il rilevamento dei processi di acquisto introdotta gradualmente a partire dal 2012 e operativa nell'intera Amministrazione dal 2016. La GCo Amm. fed. consente di valutare tutti i contratti e le ordinazioni d'acquisto¹¹ a livello di ufficio, dipartimento e intera Amministrazione. Viene inoltre registrato il tipo di aggiudicazione (comprese quelle mediante trattativa privata), nonché le relative categorie di acquisto e il numero di fornitore.

Il CGA sovraordinato è assunto dal Consiglio federale.¹² L'UFCL è competente per l'operatività e la manutenzione delle applicazioni informatiche necessarie.¹³ Sulla base dei dati rilevati, l'UFCL elabora ogni anno un rapporto sul controllo gestionale degli acquisti all'attenzione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), nel quale segnala le anomalie riscontrate e raccomanda l'adozione di misure.¹⁴ I lavori sono coordinati da un gruppo di lavoro interdipartimentale Controllo gestionale degli acquisti, sotto la direzione dell'UFCL.¹⁵ Il servizio competente all'interno dell'UFCL è il comparto Controllo gestionale degli acquisti, con otto collaboratori.

⁸ UFCL, Scheda informativa Controllo gestionale degli acquisti, aprile 2013, www.bbl.admin.ch > Documenti > Schede informative > (Stato: 8 agosto 2019).

⁹ Cfr. OOAPub e UFCL, Scheda informativa Controllo gestionale degli acquisti, aprile 2013.

¹⁰ Oltre alla StatPA. e alla GCo Amm. fed. è stato istituito il monitoraggio degli acquisti sostenibili, mediante il quale vengono rilevati e valutati, per grossi progetti di acquisizione selezionati, indicatori sulla redditività e su aspetti ambientali e sociali. Per il ricorso alle perizie esterne questo strumento è praticamente irrilevante e non viene pertanto esaminato più da vicino.

¹¹ Ci sono unità amministrative che, per motivi legati alla loro contabilità interna, nella GCo Amm. fed. non registrano contratti bensì ordinazioni.

¹² Art. 23b cpv. 5 OOAPub

¹³ Art. 23b cpv. 7 OOAPub

¹⁴ La base per la rendicontazione ai fini del controllo gestionale degli acquisti è costituita dalla OOAPub.

¹⁵ Art. 23b cpv. 3 OOAPub

in relazione ai pagamenti degli acquisti, al fine di accertare una possibile febbre dicembrina per il 2017:¹⁷

- *Valutazione dei dati 1*: sulla base dei dati della GCo Amm. fed. sono stati esaminati tutti i contratti e le ordinazioni rilevanti dal profilo della normativa sugli acquisti nel 4° semestre 2017. Lo scopo era di individuare in quali unità amministrative vi fosse un aumento sensibile di contratti di acquisto a breve termine e di pagamenti proporzionalmente elevati alla fine dell'anno.
- *Valutazione dei dati 2*: sulla base dei preventivi globali e dei singoli crediti di tutte le unità amministrative, gli importi delle spese contabilizzate nel 4° trimestre 2017 sono stati confrontati con le spese totali nel corso dell'intero 2017. Sono in tal modo state individuate le unità amministrative che hanno contabilizzato oltre la metà della loro spesa annua nell'ultimo trimestre dell'anno.
- *Valutazione dei dati 3*: sono stati esaminati i residui di credito nel preventivo globale e i singoli crediti delle unità amministrative. Residui esigui significano che i crediti a preventivo sono stati in gran parte esauriti e suggeriscono che si sia cercato di esaurire i crediti entro la fine dell'anno.

Per ognuna delle tre valutazioni menzionate sono stati definiti valori soglia, il cui superamento potrebbe destare il sospetto di una febbre dicembrina. I risultati delle singole valutazioni hanno la stessa ponderazione. Le unità amministrative che hanno superato due dei tre valori soglia sono state sottoposte a un esame approfondito.

I valori soglia definiti, pur non essendo spiegati più nel dettaglio dall'Amministrazione, sono considerati dal CPA essenzialmente comprensibili. Mettendo in relazione le tre valutazioni con dati di diversa natura è possibile rimediare a eventuali lacune o errori di interpretazione inerenti a singole valutazioni. Il CPA ravvisa tuttavia anche alcune falle. Ad esempio, un'unità amministrativa può non destare alcun sospetto se nel 4° trimestre ha concluso e pagato un numero anomalo di contratti ma nel contempo ha presentato un credito residuo di oltre il 2 per cento e le spese totali nel 4° trimestre hanno costituito meno della metà delle uscite dell'intero anno; in questo caso i valori soglia definiti saranno infatti rispettati in due valutazioni su tre. È anche possibile che un'unità amministrativa presenti in dicembre uscite anomale in singoli conti (p. es. in una sezione o divisione), che non destano tuttavia il sospetto di febbre dicembrina se considerati nel loro insieme. Tendenzialmente le analisi dell'Amministrazione hanno consentito di individuare quelle unità amministrative dove nell'anno in rassegna vi sono stati forti indizi di una febbre dicembrina. Le analisi sono estremamente poco significative soprattutto per il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE): dal momento che le singole unità amministrative non registrano le loro spese separatamente nella GCo Amm. fed. è stato possibile svolgere soltanto una valutazione a livello di dipartimento.

¹⁷ Febbre dicembrina: conclusione degli accertamenti, nota del DFF del 13 marzo 2019.

3.1.2 **Esame approfondito dei dipartimenti**

Sette unità amministrative di cinque diversi dipartimenti hanno superato due valori soglia statistici e sono pertanto state sottoposte a un esame approfondito:

- Ufficio federale della sanità pubblica (Dipartimento federale dell'interno, DFI),
- Ufficio federale di polizia fedpol (Dipartimento federale di giustizia e polizia, DFGP),
- Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS),
- Armasuisse scienza e tecnologia (DDPS),
- Agroscope (Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, DEFR),
- Ufficio federale dei trasporti (Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, DATEC),
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale (DATEC).

Il numero di unità amministrative sottoposte a esame approfondito è quindi esiguo. L'AFF ha incaricato i dipartimenti competenti di esaminare e motivare le anomalie riscontrate nelle valutazioni relative alle unità interessate. A tal fine ha proposto loro di concentrare l'esame su pochi gruppi di conto particolarmente esposti a una possibile febbre dicembrina (informatica e consulenza, servizi, investimenti).¹⁸

Conformemente alla documentazione, le domande che l'AFF aveva rivolto ai dipartimenti interessati sulla base dei risultati delle tre valutazioni di dati hanno in gran parte ottenuto risposta. Il CPA ha a disposizione tutti i pertinenti documenti. In sei dei sette casi i dipartimenti hanno spiegato per scritto all'AFF le ragioni per cui, nonostante le anomalie riscontrate, nelle unità amministrative interessate non si potesse parlare di «febbre dicembrina». Va tuttavia rilevato che nella maggior parte dei casi le motivazioni, così come le domande che l'AFF aveva sottoposto ai dipartimenti, erano formulate in modo estremamente generico. Il CPA ritiene che l'AFF, sulla base delle conoscenze risultanti dalle valutazioni statistiche, avrebbe potuto formulare domande molto più mirate (p. es. in relazione a conti presentanti anomalie).

In singoli casi le spiegazioni si riferiscono a gruppi di conto sospetti di un'unità amministrativa (p. es. informatica), ma non sempre al conto (p. es. sviluppo informatico) nel quale la valutazione del Controllo gestionale degli acquisti aveva riscontrato dati anomali. Agroscope ha trasmesso all'AFF tabelle e contratti con pagamenti che avrebbero dovuto attestare l'assenza di febbre dicembrina. Le spiegazioni al proposito sono tuttavia così sintetiche da risultare incomplete. Nella maggior parte dei casi non vengono affrontati concretamente i pagamenti che sono risultati anomali nell'esame statistico. Ad eccezione di Agroscope, nessuna unità amministrativa ha allegato i contratti alla lettera di risposta all'AFF.

¹⁸ Lettera dell'AFF ai dipartimenti interessati del 18 novembre 2018.

Le unità amministrative hanno principalmente motivato le anomalie riscontrate nelle valutazioni dei dati adducendo che in molti settori i conti si chiudono usualmente alla fine dell'anno. Diverse unità amministrative hanno inoltre assicurato all'AFF di aver acquistato soltanto beni e servizi strettamente necessari. L'AFF non ha tuttavia potuto verificare tale affermazione sulla base delle informazioni disponibili.

3.1.3 Conclusioni sulla base delle verifiche

Sulla base delle analisi e degli accertamenti effettuati, l'AFF giunge nel complesso alla conclusione che non vi sia alcun elemento a supporto dell'esistenza di una «febbre dicembrina» nell'Amministrazione federale. Nella valutazione finale l'AFF non ha ravvisato alcun motivo di dubitare delle motivazioni e constatazioni delle unità amministrative e dei dipartimenti.¹⁹

Il CPA giunge a un risultato leggermente più critico. Essenzialmente ritiene fondata la modalità incentrata sul rischio adottata dall'AFF e dall'UFCL, anche se la scelta dei valori soglia e il fatto di aver considerato un solo anno (2017) comporta delle limitazioni quanto al valore significativo dei risultati e a eventuali generalizzazioni. Un'ulteriore lacuna ravvisata dal CPA risiede nel fatto che l'AFF ha impartito poche istruzioni ai dipartimenti per verificare in modo approfondito le anomalie riscontrate. Da ultimo, i risultati trasmessi all'AFF sugli accertamenti approfonditi sono poco dettagliati, motivo per cui non sempre le spiegazioni sulle anomalie risultano del tutto chiare e possono quindi essere valutate.

3.2 Nessuna informazione sulla «febbre dicembrina» nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti

Nella rendicontazione sul CGA, i pagamenti di dicembre non sono mai stati oggetto di disamina. Soltanto nel rapporto sul controllo gestionale degli acquisti relativi all'intera Amministrazione federale per il 2016 gli acquisti figurano per dipartimento/CaF e per mese in relazione agli anni 2014, 2015 e 2016. È vero che le cifre relative al mese di dicembre rappresentano il doppio della media degli altri mesi. Come menzionato sopra (cfr. n. 3.1), il motivo può tuttavia risiedere principalmente nell'abituale contabilizzazione di fine anno. I pagamenti di dicembre non vengono inoltre menzionati nei rapporti sul controllo gestionale degli acquisti. Per il CPA è incomprensibile che l'Amministrazione abbia esaminato la questione ai fini controllo successivo della CdG in corso al momento, senza tuttavia che i risultati delle analisi e degli accertamenti siano confluiti nella rendicontazione sul CGA.

Dal momento che, sulla base delle analisi condotte dall'Amministrazione per il 2017, né i dipartimenti né l'AFF in quanto principale responsabile hanno riscontrato elementi a supporto dell'esistenza di una «febbre dicembrina», si è rinunciato a ulteriori

¹⁹ Nota del DFF del 13 marzo 2019.

analisi²⁰. Considerate le lacune, soprattutto negli esami approfonditi da parte dei dipartimenti, il CPA dubita tuttavia che si possa escludere in generale una «febbre di cembrina».

4 Commesse successive (cosiddetti «fornitori privilegiati»)

Sintesi: le analisi statistiche che l'UFCL svolge nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti sono essenzialmente adeguate per constatare eventuali anomalie nell'aggiudicazione di commesse. La verifica che viene poi effettuata sulle anomalie riscontrate si limita tuttavia in gran parte a una richiesta di motivazione all'unità amministrativa interessata da parte dell'UFCL. Non viene invece svolto un esame approfondito e indipendente dalle unità amministrative, neanche in caso di grossi rischi. Inoltre la rendicontazione nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti non fornisce dati significativi in relazione alla problematica delle commesse successive.

Il presente capitolo ha per oggetto la seconda domanda sui «fornitori privilegiati» (raccomandazione 3 della CdG-S). La CdG-S aveva raccomandato al Consiglio federale di esaminare in modo approfondito se per le commesse successive affidate a periti esterni ci fosse troppo poca concorrenza e fossero in tal modo insorti «rapporti privilegiati». Nel suo parere, il Consiglio federale si era detto disposto a rispondere a questa domanda sulla scorta delle valutazioni nell'ambito del CGA. In questo capitolo si valuta se l'Amministrazione abbia debitamente proceduto a tale esame (n. 4.1) e con quali risultati (n. 4.2).

4.1 Analisi dell'Amministrazione essenzialmente adeguate, ma rilevati solo i rischi maggiori

Secondo il DFF, la nozione di «fornitori privilegiati» non può essere definita precisamente dal profilo giuridico o tecnico.²¹ Il Consiglio federale ha pertanto precisato che essa implica il conferimento di privilegi a fornitori, in contropartita dei quali ci si attendono dei favori²². La CdG-S utilizza una definizione analoga, secondo cui sono fornitori privilegiati i fornitori di beni o servizi che, una volta entrati nel giro, ricevono continuamente nuove commesse grazie all'esclusione o alla limitazione di concorrenti²³.

²⁰ Nota del DFF del 13 marzo 2019.

²¹ Lettera del responsabile del DFF alla CdG-S del 16 settembre 2016.

²² Erweiterte zweite Nachkontrolle zum Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 zu Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung und Untersuchung der aktuellen Vorfälle im Beschaffungswesen, Bericht des Bundesrates zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen 1–10 sowie der Motion 14.3289 (14.3018) vom 8. Okt. 2014.

²³ CdG-S (2015), FF 2016 409, in particolare 425.

Nell'ambito del CGA non si parla di «fornitori privilegiati». Il fenomeno viene invece ricondotto alla nozione di «rischi nell'aggiudicazione di commesse successive»²⁴ o «anomalie nelle commesse successive»²⁵, affinché sia possibile effettuare delle analisi sulla base dei dati risultanti dal CGA. Se si constatano irregolarità, le relazioni d'affari devono essere esaminate da vicino e se del caso dovranno essere adottati provvedimenti.²⁶

Per poter constatare se vi sono tali rischi o irregolarità, l'UFCL ha sviluppato una procedura a due fasi, che ogni anno viene utilizzata nell'ambito del CGA.²⁷

Nella prima fase, con l'aiuto degli strumenti del CGA, l'UFCL (comparto Controllo gestionale degli acquisti) individua, per tutti i servizi acquistati dall'Amministrazione federale, tutti i fornitori che rispondono a ognuno dei quattro criteri seguenti:²⁸

1. fatturato di almeno 150 000 franchi per settore contabile (corrisponde di norma a un'unità amministrativa) sull'arco degli ultimi quattro anni;
2. in almeno tre degli ultimi quattro anni è stato conseguito un fatturato;
3. nell'ultimo anno è stato conseguito un fatturato;
4. per il fornitore non è disponibile, nella gestione dei contratti, un contratto conferito mediante procedura di concorso (aperto, selettivo o su invito) nell'unità amministrativa interessata.

Se un fornitore adempie tutti e quattro i criteri, si considera che la relazione d'affari celi un rischio di irregolarità in caso di commesse successive.

Nella seconda fase l'unità amministrativa interessata deve prendere posizione sulle relazioni d'affari in cui è stato constatato un rischio. L'UFCL la invita a procedere, per ogni commessa sospetta, a una valutazione e motivazione esaustiva sul rispetto della libera concorrenza nella procedura di aggiudicazione²⁹. In altri termini, l'unità amministrativa deve spiegare perché ha aggiudicato la commessa al fornitore in questione senza concorso.

La verifica dell'aggiudicazione delle commesse spetta quindi all'unità amministrativa e non all'UFCL o al dipartimento competente. L'UFCL elabora una sintesi schematica delle relazioni d'affari individuate in quanto rischi per dipartimento e ufficio (ossia settore contabile), indicando il volume delle relative commesse (totale dei pagamenti per acquisti) per un periodo di quattro anni. Fondandosi sulla risposta dell'unità amministrativa, indica poi se la commessa avrebbe potuto essere aggiudicata mediante concorso e se la relazione d'affari continua. Infine, riporta nella sintesi schematica le motivazioni addotte dall'unità amministrativa.

²⁴ Lettera del capo del DFF alla CdG-S del 16 settembre 2016.

²⁵ DFF, Rapporti sul controllo gestionale degli acquisti 206–2018 (solo in ted. e franc.)

²⁶ Rapporto del Consiglio federale sullo stato d'attuazione delle raccomandazioni 1–10 e della mozione 14.3289 (14.3018) dell'8 ottobre 2014.

²⁷ Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 16 settembre 2016.

²⁸ DFF, Rapporti sul controllo gestionale degli acquisti 2016–2018.

²⁹ Lettera del capo del DFF alla CdG-S del 16 settembre 2016.

Il CPA considera essenzialmente fondate le analisi statistiche dell'UFCL (prima fase della procedura). Il comparto Controllo gestionale degli acquisti svolge sistematicamente ogni anno le relative valutazioni. Inoltre, il termine di «fornitori privilegiati» è stato precisato in modo da consentire di eseguire verifiche adeguate sulla base dei dati disponibili. La condizione che tutti e quattro i criteri debbano essere adempiti affinché una relazione con un fornitore sia considerata anomala fa comunque sì che vengano individuati soltanto i rischi maggiori. Su questo aspetto il CPA non ha nulla da obiettare date le risorse a disposizione e le limitate competenze del CGA ai fini del controllo gestionale.

Il CPA dissente invece per quanto concerne gli ulteriori accertamenti sulle anomalie riscontrate, che consistono essenzialmente nella richiesta di motivazione da parte dell'unità amministrativa interessata. A livello dell'esame approfondito delle anomalie constatate (seconda fase della procedura) emergono infatti chiare lacune. Ad esempio non è possibile verificare se i dati dell'unità amministrativa interessata siano adeguati. Per il periodo 2014–2017, la sintesi schematica rivela che il comparto Controllo gestionale degli acquisti ha chiesto precisazioni presso singole unità amministrative. In generale le motivazioni addotte dalle unità amministrative sono tuttavia estremamente eterogenee. Alcune di esse citano sempre gli stessi motivi. Altre rinviano a proprie liste interne. Spesso le anomalie riscontrate vengono motivate con il fatto che le commesse non hanno alcun legame fra loro oppure sono da ricondurre ad acquisti diversi con lo stesso fornitore. In singoli casi è anche giunta la risposta che il fornitore sospetto soddisfa perfettamente le esigenze dell'Ufficio oppure vengono fatte valere peculiarità tecniche. In altri casi non vi è alcuna motivazione. Il CPA ritiene che l'assenza di una verifica più accurata sulla base di pertinenti prove costituisce una lacuna soprattutto nei casi di grossi rischi.

4.2 Informazioni sui rischi sensibilmente migliorati, rendicontazione tuttora lacunosa

Dal 2016 il DFF riassume nel rapporto sul controllo gestionale degli acquisti per l'intera Amministrazione federale i risultati delle analisi interne all'Amministrazione sui rischi e le possibili anomalie in caso di commesse successive. I rapporti menzionano i criteri sulla base dei quali vengono individuate le anomalie e indicano le quote di pagamenti anomali per l'ultimo quadriennio in percentuali del volume totale di prestazioni acquistate. Nei rapporti sul controllo gestionale degli acquisti per gli anni 2017 e 2018 le anomalie constatate vengono inoltre suddivise nelle seguenti rubriche:

- nessuna valutazione sulla futura relazione d'affari, motivazione disponibile;
- la relazione d'affari viene mantenuta, motivazione disponibile;
- la relazione d'affari è cessata o cesserà;
- la relazione d'affari è messa o sarà messa a concorso.

Secondo questa valutazione, in circa l'89 per cento del volume dei pagamenti di tutte le commesse per prestazioni nel periodo 2014–2017 non è stata constatata al-

cuna anomalia. La percentuale è rimasta praticamente invariata rispetto al periodo 2013–2016.³⁰ Le anomalie riscontrate concernono in gran parte casi in cui la relazione d'affari viene mantenuta, ma l'unità amministrativa ha fornito le motivazioni. Secondo i rapporti, dal periodo 2014–2017 non vi sono più casi anomali non motivati. I rapporti non consentono di risalire al genere di motivazioni addotte in caso di anomalie né di stabilire se tali motivazioni siano chiare e conformi alle norme. Le motivazioni delle anomalie non sono quindi date, il che è insoddisfacente se si considera che già i criteri per individuare le anomalie si concentrano sui rischi maggiori.

Per di più la rappresentazione grafica nei rapporti può trarre in inganno: le singole rubriche per i casi anomali sembrano proporzionalmente esigue. Se si considerano soltanto le anomalie appare tuttavia chiaramente che circa due terzi di tutti i pagamenti interessati (per un volume totale di circa 239 mio. fr. per il periodo 2014–2017) rientrano nella rubrica «la relazione d'affari viene mantenuta, motivazione disponibile». La quota è considerevole e si riferisce a casi in cui non è possibile, senza conoscere a fondo le motivazioni, escludere il fenomeno dei «fornitori privilegiati». Il fatto che non si tratta di casi singoli ma che le relazioni anomale possano superare, a dipendenza del dipartimento, le 100 unità su un quadriennio risulta chiaramente dalla tabella 2.

Tabella 2

Relazioni d'affari con anomalie constatate

Periodo d'esame	A+T ¹	DFAE	DFI	DFE	DFGP	DATEC	DDPS	DEFR	Totale
2012–2015	16	34	107	89	50	238	95	69	698
2013–2016	8	22	79	55	32	187	69	30	482
2014–2017	12	17	69	45	24	149	67	54	439

¹ Autorità e tribunali

Fonte: UFCL, comparto Controllo gestionale degli acquisti, dati interni su anomalie in caso di commesse successive, 2012–2017.

La DelFin ha lamentato l'estrema stringatezza dei dati relativi alle commesse successive nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti.³¹ A partire dal rapporto sul controllo gestionale degli acquisti per il 2018, l'allegato è quindi stato ampliato con l'indicazione, per dipartimento, dei volumi di pagamenti per i quali sono state constatate anomalie, in cifre assolute e in termini percentuali. Irregolarità non ne sono indicate e nel rapporto le cifre non sono analizzate né commentate. Anche in questo caso la rendicontazione evidenzia piuttosto che di anomalie ce ne sono (ca. 12% del volume di pagamenti del 2014–2017), ma che non sono da considerarsi problematiche dal momento che sono motivate oppure la relazione d'affari è interrotta o verrà messa a concorso.

³⁰ DFE, *Reporting Set Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung 2018* (Rapporto sul controllo gestionale degli acquisti per il 2018), pag. 18.

³¹ Lettera della DelFin al Consiglio federale del 12 dicembre 2017.

Secondo l'articolo 21 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)³² i dipartimenti sono responsabili del *controlling* nel loro ambito di competenza. Nell'ordinare l'elaborazione dei rispettivi rapporti sul controllo gestionale degli acquisti, i dipartimenti hanno tuttavia un approccio estremamente selettivo. Per il periodo in esame 2016–2018 soltanto il DFAE, il DFF e il DFGP dispongono di una rendicontazione esaustiva. Nel DFI (2018) e nel DDPS (2016) i rapporti sono stati elaborati solo per singoli anni. Il DATEC e il DEFR vi hanno sinora del tutto rinunciato benché il primo faccia segnare un numero particolarmente elevato di relazioni d'affari anomale. Mentre per il DFAE non è possibile procedere a una valutazione per unità amministrative perché nel sistema l'intero Dipartimento corrisponde a un unico settore contabile, negli altri dipartimenti le singole unità amministrative presentano generalmente settori contabili separati. Sarebbe quindi possibile redigere rapporti sul controllo gestionale degli acquisti anche per le singole unità amministrative. Come accennato, la prassi in questo ambito è estremamente lacunosa.

Il DFGP è l'unico dipartimento che, nel rapporto sul controllo gestionale degli acquisti del suo dipartimento, per il 2017 e il 2018 illustra concretamente e motiva una commessa successiva che, nonostante il grosso volume (da 30 a 44 mio. fr.), è stata aggiudicata senza concorso.³³ Nell'allegato al suo rapporto 2016 il DDPS rinvia a ulteriori documenti sulla tematica. Gli altri dipartimenti – ammesso che abbiano provveduto alla rendicontazione – si limitano a descrivere in termini estremamente succinti le loro analisi e risultati, senza tuttavia effettuare alcuna valutazione.

Inoltre, nei rapporti dei dipartimenti (e nell'intera rendicontazione sul CGA) non si trova alcuna ulteriore informazione su eventuali anomalie a livello delle singole unità amministrative, nonostante gli strumenti del CGA consentirebbero di disporre delle relative informazioni (cfr. n. 4.1). Mancano quindi tuttora indicazioni sistematiche sulle commesse successive a livello degli uffici federali.

5 Assegnazione alle categorie d'acquisto

Sintesi: dal 2016 nella statistica dei pagamenti degli acquisti sono state introdotte sottocategorie dettagliate per le commesse di servizi. La quota delle commesse non classificabili è quindi sensibilmente diminuita. Il CPA ritiene tuttavia che le delimitazioni fra le sottocategorie, soprattutto in relazione ai mandati di consulenza politica, non siano chiare. Le istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti e le spiegazioni disponibili per le singole sottocategorie forniscono tutt'al più precisazioni puntuali.

Il presente capitolo risponde alla terza domanda posta ai fini della valutazione, affrontando in generale la questione relativa all'assegnazione delle commesse di servizi alle singole categorie (raccomandazione 5 della CdG-S; n. 5.1) e più specificatamente in relazione ai mandati di consulenza politica (raccomandazione 4 n. 2 della CdG-S; n. 5.2).

³² Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

³³ DFGP, Rapporto globale sul controllo gestionale degli acquisti, 2017–2018, n. 3.5.3 (solo in ted. e franc.).

5.1 **Diminuzione degli acquisti non classificabili, ma problemi di delimitazione fra le varie categorie**

Spetta alle unità amministrative (cosiddetti servizi richiedenti) provvedere affinché le commesse di servizi siano correttamente assegnate alle categorie d'acquisto nella contabilità finanziaria.³⁴ L'allegato 1 delle istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti³⁵ fornisce un elenco quale aiuto all'assegnazione alle sottocategorie. Per diverse voci che potrebbero presentare difficoltà di classificazione vengono poi forniti chiarimenti nelle apposite annotazioni. Nella rendicontazione sul controllo gestionale degli acquisti, l'introduzione di sottocategorie supplementari è considerata il motivo principale per cui l'elevato numero di acquisti non classificabili deplorato dalla CdG-S si sia sensibilmente ridotto e si situi ora costantemente sotto l'1 per cento di tutti i servizi acquistati.

Il CPA ritiene tuttavia che la distinzione fra le singole sottocategorie degli acquisti di servizi (categoria d'acquisto 18; cfr. all. 2) non sia sufficientemente chiara. Ad esempio non è chiaro cosa rientri nei «servizi generali di consulenza nel settore specifico di un ufficio» (sottocategoria 18.1). Soprattutto la «realizzazione di progetti» menzionata quale esempio nella pertinente annotazione può condurre a malintesi. È vero che determinate sottocategorie sono esplicitamente escluse (informatica, aiuto, organizzazione e attuazione di progetti nell'ambito della cooperazione internazionale), ma lo stesso non vale per altre sottocategorie nelle quali vengono solitamente svolti progetti (mandati di ricerca, campagne informative o consulenza in ambito politico). Non è inoltre chiaro in che modo la consulenza giuridica anch'essa menzionata nei servizi di consulenza generali si distingua da una perizia giuridica (sottocategoria 18.10, perizie e perizie giuridiche).

L'allegato alle istruzioni elenca elementi che in parte concernono un unico acquisto o un unico mandatario. Ad esempio, nelle spiegazioni sulla sottocategoria 18.2 (servizi informatici) figura la banca dati sul traffico di animali e in quelle sulla sottocategoria 18.12 (varie prestazioni di servizi per l'amministrazione pubblica) figura il nome di singole ditte. Il CPA ritiene queste diciture fuori luogo, osservando che le istruzioni devono piuttosto rappresentare un aiuto generale.

5.2 **Mandati di consulenza politica non chiaramente classificabili in una categoria di acquisto**

Conformemente a quanto raccomandato dalla CdG-S, per l'inizio del 2016 sono state istituite le sottocategorie mandati di prestazioni in ambito politico, perizie e mandati di ricerca.³⁶ Le difficoltà di delimitazione si presentano tuttavia soprattutto in relazione alla consulenza in ambito politico (sottocategoria 18.8) che, secondo le spiegazioni nelle istruzioni, comprende i servizi di consulenza concernenti diversi settori della politica, quali le perizie in ambito politico. Vi rientrano anche le informazioni di

³⁴ Istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti del 1° aprile 2016 (solo in ted. e franc.).

³⁵ Istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti del 1° aprile 2016, allegato 1.

³⁶ Consiglio federale (2016), FF 2016 1477, in particolare 1482.

base per impostare e attuare una politica (programmi d'attuazione, valutazioni, linee guida, rilevamento di dati) e prestazioni esterne a sostegno dell'attuazione operativa di una politica.³⁷ Rispetto alla lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 17 febbraio 2016³⁸, l'unico cambiamento apportato alla sottocategoria della consulenza in ambito politico consiste nell'aver trasferito la ricerca del settore pubblico da quest'ultima alla sottocategoria ricerca/ricerca su mandato (18.9).

In termini generali si pone tuttora la domanda su cosa comprenda la nozione di «in ambito politico». È quanto appare del tutto evidente se si considera la sottocategoria ricerca/ricerca su mandato (18.9). Ad esempio, i servizi esterni forniti all'Amministrazione per la concezione o attuazione di adeguati strumenti politici o provvedimenti politici sulla base di ricerche scientifiche (in quanto parte della ricerca del settore pubblico, sottocategoria 18.9) non possono essere chiaramente distinti dall'elaborazione delle informazioni di base ai fini dell'impostazione e attuazione di una politica, conformemente a quanto definito nelle istruzioni per la sottocategoria della consulenza in ambito politico (18.8). Anche l'esame dell'adeguatezza dell'azione dello Stato (pure assegnato alla ricerca del settore pubblico) può essere inteso in quanto valutazione, ma rientra invece nella consulenza in ambito politico secondo le istruzioni.

Un quadro analogo si presenta per la sottocategoria delle perizie e delle perizie giuridiche (18.10) nelle quali, secondo le istruzioni, rientrano le perizie di esperti, le perizie giuridiche, gli studi (compresi quelli di fattibilità) e le valutazioni di progetti nel settore di competenza di un ufficio. Per i programmi d'attuazione, le linee guida e il rilevamento di dati (assegnati alla consulenza in ambito politico secondo le istruzioni) possono fungere da base anche le perizie esterne (sottocategoria 18.10). Le istruzioni non forniscono però alcun elemento per determinare in che modo la valutazione di progetti nell'ambito di un ufficio (anch'essa sottocategoria 18.10) si distingua da una valutazione politica (e quindi da perizie in ambito politico conformemente alla sottocategoria 18.8).

Ulteriori problemi di delimitazione nella consulenza in ambito politico si manifestano in relazione alla categoria delle varie prestazioni di servizi per l'amministrazione pubblica (sottocategoria 18.12). Ad esempio, singoli elementi di questa categoria (fra cui il rilevamento di dati a fini statistici, l'osservazione dei media, le analisi dei media e le analisi di mercato) possono fungere benissimo anche da informazioni di base per l'impostazione e l'esecuzione di una politica, che secondo le istruzioni equivarrebbero invece a una consulenza in ambito politico.

Da quanto esposto sopra risulta chiaramente che le commesse di servizi esterne, in generale, e i mandati di consulenza in ambito politico, in particolare, non possono essere chiaramente classificati in sottocategorie sulla base delle istruzioni. È quanto si afferma in generale anche nell'allegato alle istruzioni stesse, dove vengono fornite precisazioni ai fini della classificazione. Proprio per questo motivo si raccomanda che l'assegnazione a una determinata categoria si fondi sugli elementi essenziali dell'acquisto e a tal fine vengono formulati i pertinenti principi. Ad esempio diverse voci del contratto o dell'ordinazione devono per quanto possibile essere registrate separata-

³⁷ Istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti del 1° aprile 2016, allegato 1.

³⁸ Consiglio federale (2016), FF 2016 1477, in particolare 1483.

mente, oppure un contratto o un'ordinazione devono essere assegnati alla sottocategoria corrispondente alla voce preponderante.³⁹ Questi principi sono tuttavia utili soltanto se l'acquisto concerne diverse categorie (p. es. sviluppo di un'applicazione TIC e la successiva formazione dei collaboratori). Non sono invece di grande aiuto quando un unico acquisto oppure una singola voce di contratto o ordinazione deve essere classificata, ma le sottocategorie che entrano in linea di conto – come illustrato sopra – non sono definite chiaramente e non possono quindi essere distinte in modo netto. Nell'ambito della consultazione sulla bozza del presente rapporto il DFF ha segnalato al CPA che un gruppo di lavoro interdipartimentale si sta occupando delle difficoltà di delimitazione fra le diverse categorie di acquisto.⁴⁰

6 Evoluzione dei mandati di consulenza politica

Sintesi: le perizie esterne che l'Amministrazione federale fa figurare nella categoria «consulenza in ambito politico» sono estremamente esigue sia per numero di mandati che per volume di pagamenti. Si può quindi desumere che le unità amministrative propendano ad assegnare i pertinenti mandati a un'altra sottocategoria, viste le difficoltà di delimitazione riscontrate. Date le cifre poco significative a disposizione non è possibile stabilire se i mandati di consulenza politica dell'Amministrazione siano diminuiti, conformemente a quanto richiesto dalla CdG-S.

Il presente capitolo si occupa dell'evoluzione dei mandati di consulenza politica, oggetto della quarta domanda posta ai fini della valutazione (raccomandazione 4 n. 4 della CdG-S). Nella sua raccomandazione la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale che il totale delle spese per remunerare consulenti politici esterni «si stabilizzi a medio termine a un livello contenuto».⁴¹ Nel parere del 17 febbraio 2016 il Consiglio federale aveva risposto che nel 2017 sarebbe stato possibile «effettuare analisi dettagliate degli acquisti nell'ambito dei mandati politici [sic]». Era quindi sua intenzione attendere i risultati e aveva deciso di rinunciare per il momento a «emanare regolamentazioni dirigistiche» e a «definire un limite massimo per il totale delle spese».⁴²

A complemento delle informazioni per la registrazione dei mandati di consulenza politica (cfr. n. 5.2) il CPA ha esaminato la loro evoluzione. Dapprima viene valutata la pertinente rendicontazione nell'ambito del CGA (n. 6.1). Il CPA ha poi cercato di valutare l'evoluzione dei mandati di consulenza politica, un compito che si è rivelato impossibile sulla base dei dati disponibili (n. 6.2).

³⁹ Istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti del 1° aprile 2016, allegato 1, pag. 1.

⁴⁰ Risposta del DFF al CPA del 27 febbraio 2020 nell'ambito della consultazione amministrativa.

⁴¹ CdG-S (2016), FF 2016 7455, in particolare 7459.

⁴² Consiglio federale (2016), FF 2016 1477, in particolare 1483–1484.

6.1 Mandati di consulenza politica non analizzati dal Consiglio federale

In allegato al rapporto sul controllo gestionale degli acquisti per il 2016, figura per la prima volta per tutti i dipartimenti l'entità della «consulenza in ambito politico» (sottocategoria 18.8).⁴³ Secondo i dati, i mandati peritali rientranti in questa categoria sono estremamente esigui, sia per numero che per volume. Nel DFGP, DDPS, DFF e nel DEFR ufficialmente non ci sono addirittura stati mandati di questo tipo nell'anno in rassegna. Per il 2017 e il 2018, nei rapporti stessi si rinvia semplicemente alla categoria «consulenza in ambito politico» senza tuttavia fornire ulteriori spiegazioni o analisi. I pagamenti registrati in questa categoria vengono unicamente presentati nelle tabelle allegate, analogamente a quanto avviene per le altre sottocategorie. I pagamenti per la «consulenza in ambito politico» non sono tuttavia messi in particolare evidenza. Non si può quindi parlare di un'analisi dettagliata degli acquisti nell'ambito dei mandati di consulenza politica, come il Consiglio federale aveva invece prospettato alla CdG-S nel suo parere.

6.2 Poche le perizie esterne che figurano in quanto mandati di consulenza politica, dati tuttavia non significativi

Sulla base dei dati della GCo Amm. fed., il CPA ha esaminato dal profilo statistico i mandati commissionati dall'Amministrazione in quanto «consulenza politica» (sottocategoria 18.8). È risultato che in tutti i dipartimenti la quota di servizi acquistati annualmente assegnata a questa categoria è a dir poco esigua (tab. 3). Il DFF e il DDPS non hanno addirittura alcun contratto o ordinazione (e quindi nessun importo) sotto questa voce per l'intero periodo 2016–2019. Balza inoltre all'occhio che nel 2019 (giorno di riferimento 13 dicembre 2019) nessun dipartimento, tranne il DATEC, aveva registrato nuovi contratti o ordinazioni né pagamenti in questa sottocategoria. Tutto fa pensare che l'Amministrazione eviti totalmente di far figurare le perizie esterne nella categoria d'acquisto 18.8 («consulenza in ambito politico»).

Tabella 3

Perizie esterne registrate nella categoria «consulenza in ambito politico» (Volumi dei contratti o ordinazioni in 1 000 fr.)

	CaF	DFAE	DFI	DFF	DFGP	DATEC	DDPS	DEFR	Totale
2016	1 977 (4)	1 611 (39)	238 (1)	0 (0)	15 (1)	2 029 (34)	0 (0)	280 (1)	6 150 (80)
2017	0 (0)	1 223 (37)	892 (7)	0 (0)	30 (1)	6 106 (38)	0 (0)	320 (6)	8 571 (89)

⁴³ DFF, Rapporto globale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2016: Consiglio federale, pag. 33.

	CaF	DFAE	DFI	DFF	DFGP	DATEC	DDPS	DEFR	Totale
2018	56 (1)	954 (29)	327 (6)	0 (0)	48 (1)	1 526 (36)	0 (0)	67 (1)	2 978 (62)
2019	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 260 (16)	0 (0)	0 (0)	1 260 (16)
Totale	2 033 (5)	3 788 (105)	1 457 (14)	0 (0)	93 (3)	10 921 (124)	0 (0)	668 (8)	18 960 (259)
Quota di CS	4,43 % (2,22 %)	0,58 % (1,98 %)	0,35 % (0,33 %)	0,00 % (0,00 %)	0,03 % (0,22 %)	1,96 % (2,05 %)	0,00 % (0,00 %)	0,11 % (0,24 %)	0,45 % (0,86 %)

Legenda: Volumi dei contratti o ordinazioni (pagamenti già effettuati o dovuti) nella categoria d'acquisto 18.8 («consulenza in ambito politico»), arrotondati a 1 000 franchi. Fra parentesi: numero dei contratti o ordinazioni registrati. Quota di CS= quota della «consulenza in ambito politico» rispetto a tutte le commesse di servizi, in %.

Fonte: UFCL, comparto Controllo gestionale degli acquisti, dati GCo (analisi: CPA)

Se si considera che spesso non è chiaro in quale sottocategoria vadano classificati i mandati di consulenza politica (n. 5.2), per valutare l'andamento di questi mandati occorrerà riferirsi a più sottocategorie. Qui di seguito l'evoluzione viene quindi valutata dal profilo statistico sulla base di tutte le sottocategorie nelle quali è più probabile che i mandati di consulenza politica siano stati assegnati conformemente alle istruzioni:

- Consulenza in ambito politico (sottocategoria 18.8),
- Ricerca/Ricerca su mandato (sottocategoria 18.9),
- Perizie e perizie giuridiche (18.10).

La somma delle tre sottocategorie mostra un'immagine diversa rispetto alla valutazione della sola sottocategoria «consulenza in ambito politico». Nel periodo 2016–2018⁴⁴, nell'intera Amministrazione federale sono infatti stati assegnati a queste tre sottocategorie ogni anno circa 800 mandati peritali, per un volume di contratti o ordinazioni compreso fra 59 e 76 milioni di franchi annui. Questo importo corrisponde al 5–6 per cento del volume annuo di tutte le commesse di servizi conferite dall'Amministrazione. Non si può quindi desumere né un aumento né una riduzione del volume dei contratti o ordinazioni nelle tre sottocategorie menzionate. Sulla scorta delle cifre esposte non si constata che sia in atto una tendenza al ribasso del volume totale di questi mandati e una loro stabilizzazione a un livello contenuto, come invece richiesto dalla CdG-S.

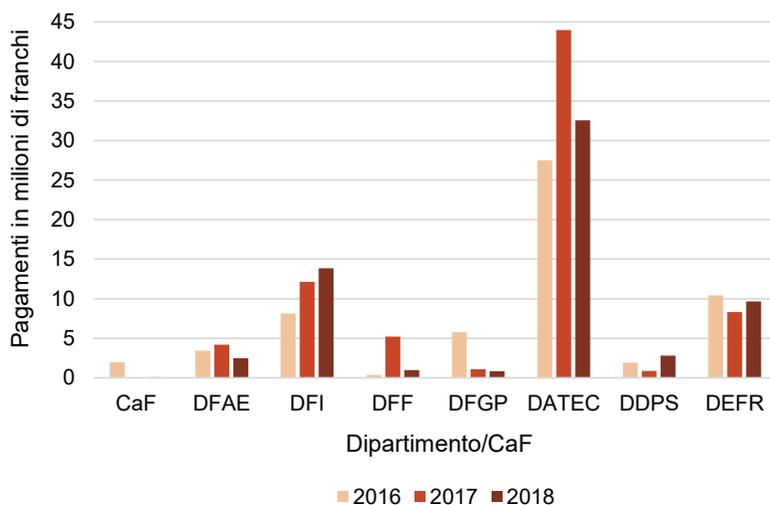
Sia dal punto di vista del numero di mandati che del loro volume, il dipartimento che totalizza l'importo maggiore nelle tre sottocategorie è il DATEC (fig. 1). Negli

⁴⁴ Dal momento che non tutti i dati relativi al 2019 erano disponibili (giorno di riferimento 13 dicembre 2019) e il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL non aveva terminato gli aggiornamenti, l'analisi è limitata al periodo 1° gennaio 2016–31 dicembre 2018.

anni 2016–2018 è stato responsabile del conferimento di circa la metà di tutti i mandati peritali aggiudicati nelle sottocategorie «consulenza in ambito politico» (18.8), «ricerca/ricerca su mandato» (18.9), e «perizie e perizie giuridiche» (18.10). Seguono il DFI e il DEFR, che rappresentano tuttavia soltanto fra un quarto e un terzo del volume di contratti o ordinazioni del DATEC per tali mandati. Gli altri dipartimenti e la CaF sono responsabili di un numero esiguo di tali mandati per un volume complessivo relativamente contenuto.

Figura 1

Volume totale dei mandati nelle sottocategorie potenzialmente rilevanti a fini politici



Legenda: Volume annuo di contratti o ordinazioni nelle categorie «consulenza in ambito politico», (18.8), «ricerca/ricerca su mandato» (18.9) e «perizie e perizie giuridiche» (18.10), per dipartimento e anno.

Fonte: UFCL, comparto Controllo gestionale degli acquisti, dati GCo (analisi: CPA).

All'interno dei dipartimenti DATEC, DFI e DEFR, le unità amministrative responsabili della maggior parte di questi mandati sono a loro volta relativamente poche. Balza all'occhio che sono principalmente i mandati nell'ambito della ricerca della sottocategoria 18.9 (ricerca, ricerca su mandato) degli Uffici federali dell'ambiente (UFAM), dell'energia (UFE) e della sanità pubblica (UFSP) a rappresentare gran parte del volume totale. Come illustrato in precedenza (n. 5.2), il passaggio a «consulenza in ambito politico» (sottocategoria 18.9) può essere a volte labile. Occorre tuttavia considerare che nei tre uffici federali menzionati la ricerca del settore pubblico rappresenta una componente importante. Il fatto che un'unità amministrativa sia chiamata ad assolvere compiti di ricerca non significa forzatamente che debba conferire mandati di

consulenza politica. Lo stesso vale per le perizie e le perizie giuridiche (sottocategoria 18.10), che le unità amministrative commissionano occasionalmente.

Complessivamente si osserva che i mandati peritali registrati in quanto «consulenza in ambito politico» sono esigui sia per numero che per volume ma, dato l'ampio margine di manovra nell'assegnazione alla pertinente categoria, questi dati sono poco significativi. Inversamente, come illustrato negli esempi precedenti, non sempre i dati delle diverse sottocategorie possono essere sommati fra loro perché concernono mandati estremamente diversi e il risultato ottenuto non fornisce quindi alcuna indicazione precisa.

7 Attuazione della gestione dei contratti

Sintesi: le lacune riscontrate nelle analisi del CPA in merito alla registrazione di mandati peritali rendono evidenti le difficoltà generali nell'attuare una GCo uniforme in tutta l'Amministrazione federale. Le competenze e risorse per la GCo sono inoltre estremamente limitate.

Il presente capitolo conclusivo sui risultati ha per oggetto la domanda 5 posta ai fini della valutazione (raccomandazione 6 della CdG-S). Con la sua raccomandazione la CdG-S aveva chiesto al Consiglio federale di armonizzare a livello federale le direttive e la prassi relative alla gestione dei contratti. Il CPA ha esaminato se, sulla base dei suoi accertamenti e analisi, vi siano segnali di miglioramento nella gestione dei contratti nell'Amministrazione federale.

Qui di seguito sono riassunte le constatazioni al riguardo (n. 7.1) e viene valutata la suddivisione delle competenze nell'ambito della GCo (n. 7.2).

7.1 Armonizzazione limitata del controllo gestionale degli acquisti

Per introdurre la gestione dei contratti in tutta l'Amministrazione federale è stata istituita una base legale con la revisione dell'OOAPub, entrata in vigore all'inizio del 2016.⁴⁵ Le procedure per gli acquisti pubblici sono così state armonizzate in tutta l'Amministrazione federale.⁴⁶ Inoltre il competente UFCL ha emanato per aprile 2016 una serie di istruzioni coordinate fra loro relative al Controllo gestionale degli acquisti e ai processi di acquisto armonizzati⁴⁷. In tal modo i processi d'acquisto sono stati ulteriormente unificati e la gestione dei contratti migliorata nel suo insieme.

Il CPA non ha potuto esaminare sistematicamente, nel corso della presente valutazione sintetica, l'attuazione di tutte le nuove disposizioni. A tal fine sarebbe stato necessario effettuare dei rilevamenti presso le singole unità amministrative, una procedura che esula dall'ambito di una valutazione sintetica. Le analisi condotte dal CPA nel corso della presente valutazione sintetica mostrano tuttavia che nella prassi

⁴⁵ Consiglio federale (2016), FF **2016** 1471, in particolare 1485.

⁴⁶ Art. 4 OOAPub in combinato disposto con l'allegato 4.

⁴⁷ Lettera del DFF alla CdG-S del 16 settembre 2016, allegati 2 e 3.

la registrazione di mandati peritali presenta tuttora grosse differenze, sia fra i dipartimenti sia all'interno delle unità amministrative. I motivi sono da ricercare nelle difficoltà generali di assegnazione delle commesse di servizi alle singole categorie (n. 5.1), ma anche nell'inaffidabilità dei dati, in particolare per quanto concerne i mandati peritali in ambito politico (n. 5.2). Le unità amministrative dispongono di un margine di manovra molto ampio per la classificazione di tali mandati. Soprattutto in questo settore le informazioni risultanti dal controllo gestionale degli acquisti sono quindi poco significative (n. 6). Sarebbero invece necessarie disposizioni più chiare e più vincolanti sulla gestione dei contratti e sulla loro attuazione nelle unità amministrative.

7.2 Competenze estremamente limitate dei servizi sovraordinati preposti al controllo gestionale degli acquisti

Le verifiche condotte dal CPA sulle analisi interne all'Amministrazione sulla «febbre dicembrina» (n. 3) e sui «fornitori privilegiati» (n. 4) hanno mostrato che il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL esegue analisi del tutto adeguate, senza tuttavia procedere a un esame approfondito delle constatazioni effettuate a livello statistico. Questo compito spetta alle unità amministrative interessate o eventualmente ai dipartimenti. Il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL e l'AFF, in quanto servizi trasversali, non dispongono di competenze in materia di verifica e non favoriscono quindi una gestione unitaria dei contratti e un controllo gestionale degli acquisti efficace.

In un esame trasversale concluso nel 2019, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato approfonditamente lo stato e l'evoluzione della gestione dei contratti e del controllo gestionale degli acquisti nell'Amministrazione federale.⁴⁸ Sotto più aspetti il CDF ha lamentato che, tenuto conto della revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici e del previsto ammodernamento dei sistemi informatici dell'Amministrazione federale (SUPERB 23)⁴⁹, la gestione dei contratti deve ancora essere migliorata.

8 Conclusioni

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che, in seguito alle raccomandazioni scaturite dall'ultimo controllo successivo della CdG-S, il ricorso alle perizie esterne è migliorato sotto diversi aspetti per quanto attiene alla normativa e alla trasparenza. In particolare sono state introdotte nuove sottocategorie per le commesse di servizi che hanno determinato un calo delle commesse non classificate. Soprattutto per quanto

⁴⁸ CDF, Verifica trasversale sullo stato di attuazione e evoluzione della gestione dei contratti e del controllo gestionale degli acquisti, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, rapporto del 9 maggio 2019, www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Acquisti pubblici (soltanto in ted., riassunto disponibile anche in it.).

⁴⁹ www.isb.admin.ch > Temi > Progetti e programmi > Programma SUPERB

concerne i mandati in ambito politico le sottocategorie non sono tuttavia sufficientemente delimitate fra loro. Le analisi statistiche interne all'Amministrazione condotte nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti sono adeguate nel complesso, ma le verifiche successive presentano delle lacune. Inoltre i rapporti sul controllo gestionale sono poco significativi. I risultati principali vengono affrontati più da vicino qui di seguito.

8.1 Nessuna «febbre dicembrina» secondo le analisi interne all'Amministrazione; conclusione tuttavia non generalizzabile

Per «febbre dicembrina» si intende quel fenomeno per cui verso la fine dell'anno l'Amministrazione federale effettua numerosi acquisti al fine di esaurire il preventivo. Il DFF e l'UFCL hanno eseguito una serie di analisi sulla «febbre dicembrina» in tutta l'Amministrazione, che si sono rivelate del tutto adeguate. A tal fine hanno valutato sistematicamente i dati del controllo gestionale degli acquisti, oltre ad aver esaminato il preventivo globale e i singoli crediti delle unità amministrative. Le analisi sono tuttavia limitate a un anno (2017) e non sono state ripetute negli anni successivi. Sono inoltre state pochissime le unità amministrative sottoposte a verifiche più dettagliate sulla base di determinati criteri. I risultati possono pertanto essere generalizzati solo in misura limitata. Le informazioni ottenute con gli accertamenti approfonditi presso le unità amministrative nelle quali è stato constatato il rischio di un volume di pagamenti eccessivi per commesse di servizi alla fine dell'anno sono anch'esse perlopiù superficiali. Sorge la domanda se i dipartimenti competenti e in ultima istanza il DFF quale dipartimento responsabile siano stati in grado di valutare adeguatamente sulla base di queste informazioni i rischi constatati.

Contrariamente alle conclusioni dell'Amministrazione sulla base delle sue analisi e accertamenti interni, il CPA non esclude che in singole unità amministrative vi siano stati casi di «febbre dicembrina».

8.2 Analisi statistiche sui «fornitori privilegiati» adeguate; accertamenti approfonditi e rendicontazione invece lacunosi

Per quanto concerne la problematica relativa al ripetuto conferimento delle commesse alle stesse imprese («fornitori privilegiati»), l'Amministrazione provvede essenzialmente ad adeguate analisi nell'ambito del CGA. Il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL procede sistematicamente ad analisi statistiche sulla base di una serie di dati provenienti dal CGA. In applicazione di criteri prescelti, tali analisi si concentrano sui rischi maggiori. Come per le analisi sulla «febbre dicembrina», è stato appurato che le unità amministrative procedono in modo molto differenziato alle verifiche approfondite e le constatazioni trasmesse in risposta al competente Comparto sono eterogenee e in parte lacunose. Sorge inoltre la domanda di principio se sia sufficiente che le relazioni d'affari anomale vengano esaminate principalmente dalle

unità amministrative interessante e non da un servizio indipendente quale l'UFCL o il dipartimento competente.

Dal 2016 il DFF, in quanto dipartimento competente, informa ogni anno il Consiglio federale e la DelFin, nell'ambito della rendicontazione sul CGA, in merito all'andamento delle commesse successive ai fornitori di servizi esterni. Dal 2019 il pertinente rapporto sul controllo gestionale degli acquisti viene pubblicato dopo che il Consiglio federale ne ha preso conoscenza. In questo modo si incrementa la trasparenza nell'intero settore degli acquisti e quindi anche in quello delle commesse di servizi. La rendicontazione sulle analisi interne all'Amministrazione in merito alle commesse successive è tuttavia poco significativa. Nel rapporto sull'Amministrazione federale si menziona solo in termini estremamente generali l'esiguo ordine di grandezza delle anomalie riscontrate nelle commesse successive, senza nessuna indicazione delle motivazioni. In allegato sono elencati gli indicatori per i singoli dipartimenti e la CaF, ma non per le singole unità amministrative. Il controllo gestionale a livello di unità amministrativa rientrerebbe fra i compiti dei dipartimenti, cui spetta la supervisione del loro settore (art. 21 OLOGA). Non tutti i dipartimenti elaborano però regolarmente un proprio rapporto, benché il comparto Controllo gestionale degli acquisti metta ogni anno a disposizione dei dipartimenti i dati necessari a tal fine provenienti dal CGA. Manca quindi un'analisi sistematica e una rendicontazione sugli acquisti delle singole unità amministrative.

8.3 Mandati peritali spesso non chiaramente classificabili; prassi quindi eterogenea e controllo gestionale possibile solo in misura limitata

Su raccomandazione della CdG-S, all'inizio del 2016 sono state introdotte sottocategorie dettagliate per la registrazione delle commesse di servizi. Nella rendicontazione sul controllo gestionale, questa innovazione è considerata il motivo principale per cui l'elevato numero di acquisti che non venivano assegnati a una categoria, conformemente a quanto lamentato dalla CdG-S, si sia ridotto sensibilmente. Il corrispondente volume di pagamenti si situa ora costantemente al di sotto dell'1 per cento di tutti i servizi acquistati. Emerge tuttavia che, fra le categorie per le commesse di servizi in generale e per la registrazione di mandati peritali in ambito politico in particolare, sussistono grossi problemi di delimitazione e le unità amministrative non provvedono a una classificazione uniforme delle singole commesse. Non sorprende quindi che, proprio per i mandati peritali in ambito politico, vi siano grandi differenze sulle modalità di registrazione non soltanto fra i dipartimenti, ma anche fra le unità amministrative all'interno dello stesso dipartimento. Queste prassi eterogenee consentono solo in misura estremamente limitata un raffronto fra i dati sugli acquisti, rendendo estremamente difficile ottenere un controllo gestionale degli acquisti significativo.

8.4 Nessun dato attendibile sui mandati peritali in ambito politico; evoluzione quindi poco chiara

Benché il Consiglio federale abbia deciso di prenderli in debita considerazione in seguito alla pertinente raccomandazione della CdG-S, sinora i mandati di consulenza politica di cui alla rendicontazione sul CGA non sono stati oggetto di un'analisi approfondita. Le cifre sugli acquisti della sottocategoria «consulenza in ambito politico» sono semplicemente esposte negli allegati ai rapporti sul controllo gestionale degli acquisti, come avviene per tutte le altre sottocategorie. Da questi dati risulta che in tutta l'Amministrazione non viene praticamente assegnato alcun mandato alla sottocategoria menzionata e non viene quindi contabilizzato alcun pagamento nella pertinente categoria di acquisti. Si può pertanto desumere che l'Amministrazione eviti per quanto possibile questa sottocategoria e che i dati disponibili non siano attendibili.

Il CPA ha quindi eseguito una valutazione statistica delle sottocategorie che più si sovrappongono alla consulenza in ambito politico. Il risultato è che il numero e il volume dei mandati è rimasto di gran lunga costante nel complesso, presentando forti differenze fra i dipartimenti e le unità amministrative. Prendendo l'esempio del DATEC, nel periodo esaminato 2016–2018 l'UFAM e l'UFE hanno conferito mandati relativamente grossi nel settore «ricerca, ricerca su mandato». Queste cifre non sono tuttavia significative perché i mandati di ricerca del settore pubblico, analogamente alle perizie e alle perizie giuridiche, non rientrano a titolo generale nella consulenza politica. L'evoluzione dei mandati di consulenza politica dell'Amministrazione non può quindi essere verificata. Di conseguenza non è possibile stabilire se questi mandati siano diminuiti nel complesso, come richiesto dalla CdG-S.

8.5 Le lacune constatate evidenziano le criticità generali del controllo gestionale degli acquisti

I problemi di delimitazione constatati nell'analisi del CPA in relazione all'assegnazione delle singole commesse di servizi alle diverse categorie di acquisti evidenziano tuttora le criticità esistenti, ossia che gli strumenti del CGA sono stati uniformati solo in piccola parte. Nonostante miglioramenti puntuali, le singole unità amministrative continuano a registrare le diverse commesse di servizi in modo eterogeneo fra loro. La qualità dei dati risulta quindi carente e, praticamente, non consente un controllo gestionale degli acquisti efficace, soprattutto per quanto concerne i mandati di consulenza politica, dove le categorie interessate presentano diversi punti d'intersezione. Problemi di armonizzazione sorgono inoltre anche, ad esempio, per quanto concerne la definizione dei settori contabili, che non in tutti i dipartimenti corrispondono alle singole unità amministrative.

Una seconda criticità concerne la ripartizione delle competenze: nonostante il competente comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL conduca analisi del tutto adeguate grazie agli strumenti del CGA, i dipartimenti, pur essendo responsabili del CGA nel loro ambito, verificano solo in piccolissima parte le constatazioni effettuate in base alle statistiche. Il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL e l'AFF, in quanto servizi trasversale, non dispongono delle competenze necessarie per effettuare un controllo gestionale degli acquisti unitario ed efficace.

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CGA	Controllo gestionale degli acquisti
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
GCo Amm. fed.	Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale
n.	numero
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OOAPub	Ordinanza del 24 ottobre 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (RS 172.056.15)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
St. Pag.	Statistica dei pagamenti degli acquisti
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

Processo di valutazione

Obiettivi della politica:

Con il ricorso a periti esterni l'Amministrazione federale si procura conoscenze specialistiche supplementari che non riesce a reperire al suo interno e che, per la Confederazione, non sarebbe redditizio ottenere mediante lo sviluppo delle capacità interne.


Mezzi per raggiungerli:

Per consultare periti esterni, le unità amministrative conferiscono commesse di servizi, assoggettandosi alle disposizioni in materia di acquisti pubblici. Nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti, queste commesse vengono registrate nella gestione dei contratti e nella statistica dei pagamenti dell'Amministrazione federale al fine di migliorare la trasparenza, la redditività e l'efficienza nel settore degli acquisti della Confederazione.


Oggetto della valutazione:

Nella valutazione sintetica il CPA ha esaminato l'attuazione di cinque delle sei raccomandazioni che la CdG-S aveva formulato nell'ultimo controllo successivo. Le raccomandazioni della CdG-S concernevano i pagamenti per acquisti di fine anno («febbre dicembrina»), le anomalie nell'assegnazione di commesse successive («fornitori privilegiati»), le istruzioni sull'assegnazione delle commesse di servizi alle categorie di acquisto, l'evoluzione dei mandati di consulenza politica e l'attuazione di una gestione dei contratti unitaria in tutta l'Amministrazione federale.


Domande:

Il Consiglio federale ha verificato in modo adeguato l'esistenza di una possibile «febbre dicembrina»?	Le analisi effettuate dall'Amministrazione sui «fornitori privilegiati» sono adeguate?	L'assegnazione alle categorie d'acquisto è chiara? In che misura vi sono acquisti non classificabili in alcuna categoria?	Come occorre valutare l'evoluzione dei mandati di consulenza politica?	In che misura vi sono elementi per stabilire se la gestione dei contratti viene applicata in modo unitario in tutta l'Amministrazione federale?
--	--	---	--	---


Analisi effettuate:

Analisi di documenti e verifica delle analisi interne all'Amministrazione	Analisi di documenti e analisi statistiche di dati della gestione dei contratti dell'Amministrazione	Analisi di documenti e colloqui esplorativi
---	--	---

Sottocategorie «servizi» (categoria d'acquisto 18)

N.	Sottocategoria	Osservazioni	
Categorie d'acquisto esistenti già prima del 2016	18.1	Servizi generali di consulenza nel settore specifico di un ufficio e onorari	Servizi di sostegno per l'amministrazione pubblica; consulenza/rappresentanza legale; onorari per la realizzazione di progetti, esclusi i progetti informatici, d'aiuto e organizzativi nonché l'attuazione di progetti nell'ambito della cooperazione internazionale.
	18.2	Servizi informatici, escluso il personale a prestito nel settore TIC	Servizi informatici in ambito TIC
	18.3	Servizi di consulenza gestionale e organizzativa e coaching	Consulenza in ambito aziendale, gestionale e del personale, servizi fiduciari e contabili; coaching; assessment, audit
	18.4	Informazione	Relazioni pubbliche, campagne di informazione e prevenzione; analisi sulle votazioni popolari; esposizioni/manifestazioni in questo ambito; servizi stampa e di informazione (eccettuati gli annunci d'impiego)
	18.5	Prestazioni linguistiche e traduzioni	Traduzioni; interpretariato; redazione editoriale
Nuove categorie d'acquisto dal 2016	18.6	Personale a prestito e temporaneo nel settore TIC	Personale a prestito e temporaneo nel settore TIC
	18.7	Personale a prestito e temporaneo, escluso il settore TIC	Personale a prestito e temporaneo, escluso settore TIC; indennità per osservatori nel settore dell'ambiente e delle strade Il personale a prestito (18.6 e 18.7) è stato esaminato dalla sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S nell'ambito della valutazione sintetica «Collaboratori esterni».
	18.8	Consulenza in ambito politico	Consulenze in diversi campi politici; perizie in
	18.9	Ricerca, ricerca su mandato	Mandati di ricerca e sviluppo, compresi progetti di ricerca degli uffici rilevanti ai fini della normativa sugli acquisti pubblici
	18.10	Perizie (anche nel settore specifico di un ufficio), perizie giuridiche	Perizie; perizie giuridiche; studi, compresi quelli di fattibilità; valutazioni di progetti nel settore specifico di un ufficio
	18.11	Formazione e formazione continua	Corsi; formazioni; costi d'esame; certificazioni; seminari, workshop; congressi, convegni, compresi l'affitto di locali nonché vitto e alloggio in questo ambito;

N.	Sottocategoria	Osservazioni
18.12	Varie prestazioni di servizi per l'amministrazione pubblica	Onorari, compresi i rimborsi spese ai membri delle commissioni e ai membri dei comitati di valutazione, escluse le commissioni extraparlamentari
18.13	Attuazione e monitoraggio di progetti della cooperazione internazionale	

Osservazione: le sottocategorie considerate in quanto mandati peritali nella valutazione sintetica sono ombreggiate in grigio.

Fonti: UFCL, Istruzioni sul controllo gestionale degli acquisti, allegato 1, versione del 6 settembre 2018 (solo in ted. e franc.); UFCL, *Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings*, stato: 13 giugno 2017.

Volume dei mandati peritali dell'Amministrazione federale

Dati in milioni di franchi all'anno (2016–2018), per sottocategoria

N.	Sottocategoria	2016	2017	2018
18.1	Servizi generali di consulenza nel settore specifico di un ufficio e onorari	156,3	120,5	96,9
18.2	Servizi informatici, escluso il personale a prestito nel settore TIC	270,7	288,0	301,7
18.3	Servizi di consulenza gestionale e organizzativa e coaching	24,7	24,1	33,6
18.4	Informazione	32,3	30,8	31,9
18.8	Consulenza in ambito politico	1,3	4,2	6,9
18.9	Ricerca, ricerca su mandato	26,7	34,8	37,0
18.10	Perizie (anche nel settore specifico di un ufficio), perizie giuridiche	12,0	21,5	20,9
18.11	Formazione e formazione continua	41,1	39,4	36,1
18.12	Varie prestazioni di servizi per l'amministrazione pubblica	192,4	165,4	199,7
18.13	Attuazione e monitoraggio di progetti della cooperazione internazionale	167,3	149,4	146,0
	<i>Totale</i>	<i>924,8</i>	<i>878,2</i>	<i>910,6</i>

Osservazione: soltanto le sottocategorie considerate in quanto mandati peritali (cfr. all. 2).

Fonte: DFF, *Reporting Set Beschaffungscontrolling 2018 Bundesverwaltung*, stato: 20 agosto 2019.

Impressum

Realizzazione dell'analisi

Dr. Christian Hirschi (direzione del progetto)

Armin Hanselmann (collaborazione scientifica)

Dr. Felix Strebel (collaborazione scientifica)

Dr. Simone Ledermann (collaborazione scientifica)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia il comparto Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL, l'AFF, le Segreterie generali dei dipartimenti federali e il CDF per le informazioni fornite e per i dati e documenti messi a disposizione.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: tedesco