



Terza verifica: Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale

Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-S del 26 gennaio 2021

del 19 marzo 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) del 26 gennaio 2021¹ relativo alla terza verifica concernente il ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale.

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

Berna, 19 marzo 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2021 1883

Parere

1 Situazione iniziale

Il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) del 26 gennaio 2021 si basa sulle conclusioni tratte dal suo rapporto del 13 ottobre 2006² concernente la portata, la concorrenza e la gestione del ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale nonché sulle conclusioni della rispettiva prima e seconda³ verifica. La terza⁴ verifica allargata si fonda ora sui risultati della valutazione sintetica del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) eseguita il 18 marzo 2020⁵, la quale si concentrava sui seguenti aspetti: pagamenti di dicembre, commesse successive, categorie di acquisti, mandati di consulenza in ambito politico e gestione dei contratti nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti. Nel presente parere, il Consiglio federale prende posizione in merito alle constatazioni e alle raccomandazioni della CdG-S.

Il Consiglio federale ringrazia la Commissione per aver seguito e sostenuto da anni il settore degli appalti pubblici dell'Amministrazione federale. Prende atto con piacere che la Commissione riconosce anche i progressi compiuti. Il Governo sottolinea la necessità di proseguire questi sforzi ai sensi dell'articolo 2 (scopo) della legge federale del 21 giugno 2019⁶ sugli appalti pubblici (LAPub).

Nel contesto più ampio di questi sforzi vale la pena notare che, in data 28 ottobre 2020, il Consiglio federale ha approvato una strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici⁷. Essa definisce, per il periodo strategico 2021–2030, linee guida e obiettivi strategici concreti per lo sviluppo del settore degli appalti pubblici della Confederazione. Oltre all'armonizzazione delle normative federali e cantonali in materia di appalti pubblici, un obiettivo centrale della revisione della legislazione è quello di riorientare il settore degli appalti pubblici in un'ottica di maggiore sostenibilità, competitività qualitativa e innovazione. Insieme alla LAPub rivista, queste novità permettono di raggiungere o definire altri traguardi importanti.

Inoltre, i programmi SUPERB (rinnovamento del panorama SAP) e GENOVA@BIL (utilizzo della soluzione in materia di gestione degli affari) incentiveranno notevolmente la standardizzazione, l'armonizzazione e la digitalizzazione dei processi d'acquisto, sostenendo ulteriormente gli obiettivi e i propositi perseguiti dalla Commissione.

² FF 2007 1525

³ FF 2016 409

⁴ FF 2021 1883

⁵ Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale: Valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 18 marzo 2020 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati.

⁶ RS 172.056.1

⁷ www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 28.10.2020

2 Valutazione dei pagamenti di dicembre da parte della CdG-S

Raccomandazione 1: Analisi approfondite ed efficaci di pagamenti anomali

Il Consiglio federale è invitato a garantire che pagamenti anomali siano sottoposti a un'analisi approfondita ed efficace e che i dipartimenti svolgano a questo riguardo effettivamente il loro compito.

Raccomandazione 2: Analisi *periodiche* ricorrenti

Il Consiglio federale è inoltre invitato a garantire che i pagamenti a fine anno non siano operati soltanto allo scopo di esaurire i residui di credito. In particolare la CdG-S chiede al Consiglio federale di procedere ad analisi periodiche ricorrenti dei pagamenti effettuati dalle unità amministrative in dicembre e di integrare i relativi risultati nel Reporting Set del controllo gestionale degli acquisti.

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza all'impiego mirato ed economico delle risorse. Pertanto, negli scorsi anni, non sono stati ampliati in linea di principio solo le basi legali e gli strumenti del settore degli appalti pubblici, bensì anche i sistemi di gestione e controllo a livello finanziario e di contenuti. Il Consiglio federale condivide il parere della CdG-S secondo cui occorre evitare spese inutili, però non solo a dicembre, ma durante tutto l'anno.

Secondo il Consiglio federale, gli attuali strumenti a disposizione, come la possibilità di trasferire i crediti all'anno successivo o di costituire riserve, sono sufficienti per evitare eventuali abusi nella forma della contestata «febbre dicembrina». Inoltre, in base alle direttive del nuovo modello contabile della Confederazione (NMC), non sono ammessi pagamenti anticipati di una prestazione o di una fornitura non avvenuta.

Il Consiglio federale ritiene che i principi di economicità e parsimonia nonché i nuovi strumenti di gestione e controllo introdotti con il NMC siano sufficienti a prevenire eventuali abusi.

Neanche l'analisi approfondita sui pagamenti di dicembre per l'anno 2017 ha rivelato indizi di una «febbre dicembrina». La verifica ha riguardato tutte le unità amministrative della Confederazione e, essendo a più livelli, ha permesso un esame approfondito di possibili problematiche. La verifica e la valutazione dei singoli casi sono state svolte, a giusto titolo, a livello delle unità amministrative e dei dipartimenti, in quanto sono questi ultimi a disporre delle conoscenze materiali necessarie in materia di acquisti.

Il Consiglio federale prende atto delle raccomandazioni, tuttavia non ha riscontrato indicazioni che possano confermare l'esistenza di una «febbre dicembrina». Neppure la CdG-S è stata in grado di fornire prove in tal senso. A ciò si aggiunge il fatto che la necessità di una spesa può essere valutata in maniera diversa a seconda del punto di vista politico. Considerato quanto precede, il Consiglio federale ritiene inopportuno

investire le limitate risorse per ricercare questo fenomeno ed effettuare ulteriori e onerose verifiche.

Per ottenere un'analisi ancora più approfondita in termini di miglioramento della qualità, nell'ambito del programma SUPERB si intende inoltre ampliare la gestione dei fornitori e quella dei dati di base (*master data governance*). Ciò permette di ottimizzare ulteriormente la gestione dei fornitori e le opportunità d'analisi per il controllo gestionale degli acquisti. Sarà ad esempio possibile assegnare un fornitore a un creditore ben preciso. Si prevede quindi di poter identificare ancora meglio eventuali anomalie nei pagamenti a fine anno o in commesse successive inappropriate.

I dipartimenti sono consapevoli dell'importanza di un impiego corretto ed efficiente di beni e servizi esterni e considerano l'utilizzo mirato delle risorse in conformità al mandato come un loro compito permanente.

3 Commesse successive (cosiddetti «fornitori privilegiati»)

Raccomandazione 3: Verifica efficace delle anomalie riscontrate nelle commesse successive

Il Consiglio federale è invitato a istituire un meccanismo efficace atto a garantire che le anomalie riscontrate nelle commesse successive siano verificate adeguatamente e con la necessaria accuratezza.

Il Consiglio federale accoglie con favore la valutazione della Commissione secondo cui le analisi del controllo gestionale degli acquisti relative alle commesse successive vengono considerate appropriate. Per contro, la Commissione critica il fatto che le spiegazioni e le valutazioni delle unità amministrative non vengano verificate nel quadro di quest'analisi. Le dichiarazioni sarebbero pertanto troppo eterogenee.

Negli ultimi anni, la quota di acquisti esaminati della categoria 18 «Servizi», che non presentano anomalie per quanto riguarda le commesse successive, ha registrato un aumento costante. Per il periodo 2015–2018 preso in esame tale quota era superiore al 91 per cento. Nel periodo 2016–2019 tale valore è nuovamente aumentato, superando il 92 per cento.

Per i restanti acquisti di questa categoria sono disponibili dichiarazioni sull'ulteriore modo di procedere (il mandato è terminato; la commessa verrà messa a concorso in futuro) oppure vengono citate motivazioni concrete per il mantenimento del mandato.

L'evoluzione osservata negli ultimi anni mostra un costante miglioramento della situazione. Il Consiglio federale è del parere che le basi giuridiche, le procedure e gli strumenti di controllo attualmente a disposizione siano sufficienti per affrontare, nel complesso, la tematica delle commesse successive in maniera adeguata. Ai fini di un meccanismo efficace, il rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti si concentra sui dipartimenti che, stando alle cifre attuali relative alle commesse successive,

registrano quote relativamente alte. In tale ambito occorre svolgere verifiche approfondite insieme ai dipartimenti.

La Commissione chiede ulteriori misure interne di vigilanza per valutare i dati forniti dalle unità amministrative. Attualmente non vi sono motivi per sospettare che le unità amministrative forniscano dati non veri o fuorvianti. Il funzionamento dell'Amministrazione federale si fonda essenzialmente sulla fiducia reciproca. Il costante potenziamento del controllo gestionale degli acquisti ha permesso di ampliare la verifica delle procedure in maniera costante. Anche in futuro, le nuove esigenze verranno prese in considerazione in maniera appropriata.

La Commissione deplora inoltre il fatto che non tutti i dipartimenti redigono propri rapporti annuali sul controllo gestionale degli acquisti. Come ribadito, i dipartimenti sono competenti per la supervisione nel loro ambito (art. 21 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, OLOGA). Il Governo ritiene corretta l'assegnazione di tale competenza, tenuto pure conto che l'OLOGA prevede che i dipartimenti armonizzino il loro controllo gestionale con quello della Confederazione. La questione volta a chiarire se ciascun dipartimento della Confederazione debba stilare un proprio rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti deve essere per contro discussa in una delle prossime riunioni del gruppo di lavoro interdipartimentale per gli acquisti, gli immobili e la logistica (IDA BIL).

4 Categorie di acquisti

Raccomandazione 4: Categorie con denominazioni parlanti nell'ambito degli appalti pubblici

Il Consiglio federale provvede affinché nel settore degli appalti pubblici siano create categorie con denominazioni parlanti, che consentono anche una chiara separazione dei mandati al momento della classificazione. La CdG-S chiede pertanto al Consiglio federale di far confluire le considerazioni scaturite dalla valutazione sintetica del CPA nei lavori del gruppo di lavoro interdipartimentale. L'obiettivo è fare in modo che il controllo gestionale degli acquisti della Confederazione possa fornire indicazioni affidabili sia sul numero sia sul volume dei pagamenti per mandati di consulenza politica.

L'elenco delle categorie di acquisti viene costantemente perfezionato e quindi periodicamente verificato, di regola a cadenza annuale, nonché adeguato in base agli ultimi sviluppi ed esigenze. La responsabilità di tale elenco compete al summenzionato gruppo di lavoro IDA BIL. In concomitanza con la valutazione sintetica del CPA concernente il ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale nel 2020 era già in corso l'elaborazione di rispettive misure di adeguamento e ampliamento, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021.

Ad esempio, nella categoria 18.8 riguardante i mandati di consulenza in ambito politico viene ora precisato in maniera esplicita che le attuazioni dei progetti nel settore della cooperazione internazionale devono essere assegnate alla rispettiva categoria di acquisti 18.13.

La summenzionata categoria di acquisti 18.8 comprende la consulenza in ambito politico. Per questa categoria sono forniti i seguenti esempi illustrativi:

- informazioni fondamentali per la formulazione e l'attuazione di una politica;
- concetti di attuazione di una politica;
- valutazioni di decisioni politiche, istruzioni per la formulazione di obiettivi politici;
- analisi politiche (incluse raccolte di dati);
- prestazioni esterne a sostegno dell'attuazione operativa di una politica;
- attività di esperti riguardante una strategia politica.

Il Consiglio federale non condivide la valutazione del CPA secondo cui l'Amministrazione federale eviterebbe la categoria 18.8 all'atto della classificazione dei mandati. Non vi è alcun indizio in tal senso. Quest'ipotesi verrà comunque tematizzata in una delle prossime riunioni del gruppo di lavoro IDA BIL con i rappresentanti dei dipartimenti, al fine di sottolineare ancora una volta quanto sia importante che gli acquisti vengano assegnati correttamente alle categorie pertinenti. L'esatta assegnazione alle categorie di acquisti costituisce la base per informazioni affidabili.

Nel quadro della prossima revisione delle categorie di acquisti, il gruppo di lavoro IDA BIL esaminerà inoltre se gli adeguamenti apportati concretizzino nel miglior modo possibile la raccomandazione della Commissione. Si terrà conto di eventuali ulteriori ottimizzazioni nel periodo di revisione 2021, il che significa che queste misure entrerebbero in vigore il 1° gennaio 2022. Come da esso auspicato, il gruppo di lavoro IDA BIL riceverà i risultati della valutazione sintetica del CPA e analizzerà, come già menzionato, le diverse tematiche.

5 Conclusione

Gli appalti pubblici rivestono un'importanza centrale nell'adempimento dei compiti federali. Lo sviluppo dei relativi strumenti e processi viene considerato un compito permanente, al fine di sfruttare il potenziale di ottimizzazione esistente e, al tempo stesso, soddisfare nuove esigenze. Quale strumento di controllo, il controllo gestionale degli acquisti sostiene gli organi decisionali a tutti i livelli dell'organizzazione. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza a questo ulteriore sviluppo e alla professionalizzazione.

Il Consiglio federale prende inoltre atto con piacere della valutazione della Commissione secondo cui il servizio specializzato Controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL svolge perlopiù analisi adeguate per quanto riguarda i pagamenti di dicem-

bre e i «fornitori privilegiati». Per contro, la Commissione suppone che questo servizio specializzato non disponga di competenze sufficienti per poter effettuare controlli approfonditi a livello delle unità amministrative.

Nel quadro della prossima revisione dell'ordinanza del 24 ottobre 2012⁹ concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub), i compiti, le competenze e le responsabilità del servizio specializzato Controllo gestionale degli acquisti verranno esaminati e, se necessario, adeguati alle circostanze ed esigenze attuali.

Con queste spiegazioni il Consiglio federale si augura di aver tenuto debito conto delle richieste della CdG-S.

⁹ RS 172.056.15

