



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Terza verifica: Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 26 gennaio 2021

Rapporto

1 Situazione iniziale

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) aveva pubblicato il suo primo rapporto riguardante la consultazione di esperti nell'Amministrazione federale già nel 2006¹. A quel momento lo spunto per questa ispezione era dato dal fatto che numerosi mandati attribuiti dall'Amministrazione federale a esperti esterni erano stati viepiù criticati dagli ambienti politici e dai media². L'ispezione si era basata fra l'altro su una valutazione del Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA)³. Nel rapporto della CdG-S erano state formulate dieci raccomandazioni per il Consiglio federale, che riguardavano i seguenti settori: trasparenza sui consulenti politici esterni, inclusione dei mandati di esperti nella pianificazione del personale e nella politica del personale, migliore utilizzazione delle conoscenze specifiche interne invece di mandati di consulenza esterni, contratti di assunzione del personale, «febbre dicembrina», rafforzamento della concorrenza, precisazione del campo d'applicazione del diritto in materia di appalti, miglioramento dell'informazione e della formazione, fornitori privilegiati, rendiconto uniforme a livello di Confederazione e coordinamento fra tutti i tipi di contratti di prestazioni di servizi. Il Consiglio federale ha in seguito introdotto la statistica dei pagamenti degli acquisti (StatPA), che prevede fra l'altro la rilevazione sistematica dei mandati a esperti nell'Amministrazione federale centrale.

La CdG-S ha verificato l'attuazione delle raccomandazioni in una prima verifica nell'anno 2011. In quell'occasione aveva constatato che vi era ancora potenziale di miglioramento in relazione alla StatPA, in particolare per il fatto che molti pagamenti non erano stati attribuiti ad alcuna categoria e che il Consiglio federale non era intenzionato a introdurre la gestione dei contratti in modo generalizzato.

A causa di diversi eventi nel settore degli appalti nell'Amministrazione federale, nel 2014 le CdG hanno depositato ciascuna una mozione⁴. Quest'ultima doveva garantire che venisse istituita una gestione dei contratti uniforme a livello di Confederazione. Sia il Consiglio degli Stati sia il Consiglio nazionale hanno accolto le mozioni. Inoltre, nello stesso anno le CdG hanno rilevato in tutti i dipartimenti e nella Cancelleria federale diversi dati che hanno poi discusso con i responsabili dei Dipartimenti.

Successivamente la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha svolto una seconda verifica. Quest'ultima non si limitava all'attuazione delle raccomandazioni del rap-

¹ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 (FF **2007** 1525; di seguito: Rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006); Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Parere del Consiglio federale del 14 febbraio 2007 (FF **2007** 1513).

² Rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 (FF **2007** 1525, in particolare 1528).

³ Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del CPA alla CdG-S del 16 giugno 2006 (FF **2007** 1537; di seguito: rapporto del CPA del 16 giugno 2006).

⁴ Mozioni 14.3018 e 14.3289: «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'amministrazione federale».

porto del 2006, bensì includeva anche l'attuazione delle mozioni presentate, la valutazione dei dati menzionati relativi ai dipartimenti e l'esame dei casi isolati divenuti di dominio pubblico. Il CPA è stato incaricato di valutare i dati. La CdG-S ha pubblicato le sue constatazioni emerse dalla seconda verifica nel rapporto del 6 ottobre 2015⁵. Nello stesso sono state formulate sei nuove raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale. Le raccomandazioni chiedevano un maggiore ricorso alle conoscenze specialistiche interne, l'analisi degli elevati pagamenti di dicembre e del possibile gruppo di «fornitori privilegiati»⁶, più trasparenza e una migliore regolamentazione e motivazione dei mandati di consulenza politici, una migliore classificazione dei pagamenti e l'armonizzazione a livello di Confederazione dei principi e della prassi in materia di gestione di contratti.

Con il rapporto del 24 agosto 2016 la CdG-S ha concluso questa seconda verifica e ne ha annunciato un'ulteriore al Consiglio federale⁷. La CdG-S ha fatto notare che diverse questioni erano rimaste in sospeso. Ad esempio, a quel momento non avevano trovato risposta il problema della cosiddetta "febbre dicembrina" né quello dei fornitori privilegiati. Parimenti non era stato possibile stabilire se il numero dei mandati di consulenza politica attribuiti esternamente si fosse assestato a un livello basso e se si fosse regolarizzato. Infine la CdG-S non era soddisfatta della risposta del Consiglio federale riguardante una migliore classificazione dei pagamenti nella statistica. Nel complesso la CdG-S non ha potuto rispondere in maniera definitiva alla domanda se l'armonizzazione dei principi e della prassi, auspicata a livello di Confederazione, sia stata concretizzata.

Nell'ambito della terza verifica, il 19 ottobre 2018 il CPA è stato nuovamente incaricato dalla CdG-S di procedere ad accertamenti. Il CPA ha effettuato successivamente una valutazione sintetica. Le problematiche definite dalla Sottocommissione competente riguardavano (1) la «febbre dicembrina», (2) i fornitori privilegiati, (3) la chiara classificazione degli acquisti in singole categorie, (4) l'evoluzione dei mandati di consulenza in ambito politico e (5) l'armonizzazione e l'applicazione generalizzata della gestione dei contratti.

Il 18 marzo 2020 il CPA ha concluso la sua valutazione sintetica, che ha presentato alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S nella seduta del 1° luglio 2020⁸. Successivamente la Sottocommissione ha elaborato il presente progetto di rapporto, che è stato discusso, adottato e pubblicato dalla CdG-S nella seduta del 26 gennaio 2021.

⁵ 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; di seguito: Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015); Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale». Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2016 (FF **2016** 1477).

⁶ Cfr. per questa nozione la definizione nel n. 2.2.

⁷ 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; di seguito: Rapporto della CdG-S del 24 agosto 2016).

⁸ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: Valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo. Rapporto del CPA all'indirizzo della CdG-S del 18 marzo 2020 (di seguito: Rapporto del CPA del 18 marzo 2020). Il CPA ha analizzato i documenti dal profilo statistico. Ha inoltre verificato l'analisi dei pagamenti di dicembre e dei fornitori privilegiati, svolta internamente all'Amministrazione.

2 Ricorso a esperti nell'Amministrazione federale

Va premesso che la CdG-S utilizza il termine di perizia in senso lato, il quale non comprende unicamente le attività di consulenza politica, bensì anche tutte le prestazioni che presuppongono la fornitura di conoscenze specialistiche da parte di esterni⁹. Il ricorso a perizie rientra nel campo d'applicazione della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub) e delle relative ordinanze¹⁰. Nel 2013 il Consiglio federale ha condotto un controllo gestionale degli acquisti allo scopo di migliorare la trasparenza, l'economicità e l'efficacia degli appalti. Fanno parte di questo controllo la Statistica dei pagamenti degli acquisti (StatPA) e la gestione dei contratti dell'Amministrazione federale¹¹. Questi due strumenti costituiscono la base della valutazione sintetica del CPA. Il controllo gestionale degli acquisti è aggregato all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), il quale fa rapporto annualmente al Consiglio federale, alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e all'opinione pubblica¹².

Nei capitoli seguenti, la CdG-S effettuerà un'analisi sulla base delle constatazioni formulate dal CPA nella sua valutazione sintetica ponendo l'attenzione sui seguenti aspetti: pagamenti di dicembre (n. 2.1), commesse successive (n. 2.2), categorie di acquisti (n. 2.3), mandati di consulenza politica (n. 2.4) e gestione dei contratti nel controllo gestionale degli acquisti (n. 2.5).

2.1 Pagamenti di dicembre (cosiddetta «febbre dicembrina»)

La nozione di «febbre dicembrina» designa la situazione che viene a crearsi in dicembre quando vengono aggiudicati mandati per esaurire i residui di credito¹³. La valutazione del CPA del 2006 era giunta alla conclusione che in dicembre, rispetto ai mesi precedenti, veniva autorizzato un numero di pagamenti di molto superiore alla media o di pagamenti con volumi elevati¹⁴. Per questa ragione la CdG-S ha chiesto nel suo primo rapporto che il Consiglio federale controlli e chiarisca questi pagamenti.

⁹ Cfr. al riguardo il rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 9.

¹⁰ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1); 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).

¹¹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 9 seg.

¹² www.bkb.admin.ch/bkb/it/home/bkb/beschafungscontrolling-bverw.html.

¹³ Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF 2016 409, in particolare 420).

¹⁴ Rapporto del CPA del 16 giugno 2006 (FF 2007 1537, in particolare 1564).

2.1.1 Costatazioni del CPA in merito ai pagamenti di dicembre

La valutazione sintetica del CPA si prefiggeva di analizzare se il Consiglio federale avesse verificato i pagamenti di dicembre quanto alla loro necessità. Nel suo parere del 2016 il Consiglio federale aveva dichiarato di voler verificare i pagamenti di dicembre mediante diversi strumenti del controllo gestionale degli acquisti¹⁵. Per questa ragione, in una prima fase il CPA aveva analizzato se l'Amministrazione federale avesse svolto a questo riguardo analisi appropriate. In un secondo tempo il CPA ha valutato il rapporto allestito sulla base di quest'analisi¹⁶.

Nella sua valutazione il CPA afferma che la verifica dell'Amministrazione federale rappresenta una verifica unica dei pagamenti di dicembre per l'anno 2017 e che una verifica periodica ricorrente non è prevista¹⁷. Il CPA evidenzia diversi punti deboli nell'analisi dei pagamenti di dicembre effettuata dall'Amministrazione federale. Questi punti deboli risiedono in primo luogo nel fatto che la procedura dell'Amministrazione federale non fa emergere tutti i casi di «febbre dicembrina», bensì individua solo quelle unità amministrative che effettuano elevati volumi di pagamenti in dicembre¹⁸. Secondo il CPA ciò si rivela problematico anche perché, sulla base della procedura fissata, solo poche unità amministrative sono state di fatto verificate approfonditamente quanto al problema della febbre dicembrina e queste hanno addotto unicamente motivazioni molto generiche per i casi riscontrati, motivazioni che peraltro potrebbero essere in relazione anche con le domande poco mirate formulate dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF)¹⁹. Diverse motivazioni non si riferivano affatto ai conti in cui erano state riscontrate anomalie²⁰. La spiegazione spesso addotta per giustificare l'elevato volume di pagamenti di dicembre riguarda la contabilizzazione delle fatture che, sovente, avviene soltanto a fine anno²¹. L'affermazione di numerose unità amministrative, secondo cui avrebbero acquistato imperativamente solo beni e servizi necessari, non è stata verificata dall'AFF²². Di fatto, un'analisi approfondita dell'elevato numero di pagamenti non ha pertanto avuto luogo²³.

Di conseguenza l'AFF, responsabile dell'analisi, giunge alla conclusione che non vi sarebbero indizi di una febbre dicembrina. Il CPA constata a questo riguardo che questo risultato dell'AFF va considerato in modo critico a causa delle mancanze summenzionate. Secondo quanto esposto dal CPA, il fatto che nell'analisi non erano emersi indizi di una febbre dicembrina porta a concludere che non occorre svolgere ulteriori analisi a questo riguardo²⁴.

¹⁵ Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale». Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2016 sul rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 1477, in particolare 1481).

¹⁶ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 10

¹⁷ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 10

¹⁸ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 12

¹⁹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 13

²⁰ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 13

²¹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 13

²² Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 13

²³ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 14

²⁴ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 13

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

Le considerazioni formulate nella valutazione sintetica del CPA, che avevano evidenziato diversi punti deboli nell'analisi interna dell'Amministrazione federale, suscitano impressioni di ambiguità presso la CdG-S.

Non convince il fatto che i valori soglia e la procedura erano stati scelti in modo da individuare soltanto le unità amministrative con un elevato volume di pagamenti, poiché, così facendo, solo un numero esiguo di unità amministrative era stato verificato approfonditamente. Inoltre la CdG-S valuta come inadeguato anche il ruolo dell'AFF visto che, da un lato, le domande da essa poste nell'ambito dell'analisi approfondita erano poco mirate e, dall'altro, le motivazioni spesso molto superficiali e generiche fornite dalle unità amministrative non sono state in nessun modo verificate. La motivazione frequentemente addotta dalle unità amministrative secondo la quale, conformemente alla loro prassi contabile, i pagamenti per prestazioni effettivamente fornite sono contabilizzati sovente soltanto in dicembre, non è di per sé problematica. La CdG-S considera piuttosto problematico il fatto che questa motivazione sia stata fornita da diverse unità amministrative all'AFF per giustificare importi vistosamente elevati che, peraltro, non vengono esaminati approfonditamente. I pagamenti sarebbero problematici se le prestazioni non fossero state fornite o se si fossero operati a breve termine acquisti, per i quali a quel momento non vi era alcuna necessità.

Di conseguenza, una verifica approfondita non ha di fatto avuto luogo. Secondo il CPA, questa situazione si spiega anche con il fatto che le unità amministrative stesse forniscono le giustificazioni, cosicché vi è un autocontrollo²⁵. La verifica approfondita sarebbe tuttavia compito del dipartimento coinvolto, dato che esso deve svolgere il controllo gestionale degli acquisti²⁶.

La CdG-S dubita dell'adeguatezza dell'analisi dell'AFF, poiché alcune fra le condizioni quadro fissate non permettono di scoprire pagamenti anomali. La procedura adottata desta l'impressione che l'Amministrazione federale non abbia voluto affrontare con la necessaria accuratezza il tema dei pagamenti di dicembre. Ciò sorprende tanto più che, sin dal primo rapporto della CdG-S, il tema dei pagamenti di dicembre era un elemento centrale dell'ispezione (raccomandazione 5)²⁷.

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.

²⁵ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 12

²⁶ Art. 23b cpv. 2 OOA Pub; Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 13.

²⁷ Rapporto della Cds-S del 13 ottobre 2006 (FF **2007** 1525, in particolare 1531).

Raccomandazione 2: Analisi perioche 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.

2.2 Commesse successive (cosiddetti «fornitori privilegiati»)

Il tema delle commesse successive faceva parimenti già parte del primo rapporto della CdG-S (raccomandazione 9)²⁸. La CdG-S ha tuttavia osservato esplicitamente che la valutazione del CPA del 2006 non ha fornito nessuna prova chiara dell'esistenza di un gruppo di «fornitori privilegiati»²⁹. Con la nozione di «fornitori privilegiati» è designata la situazione in cui un mandatario, che è ancorato in un ufficio, viene alimentato da ulteriori commesse riducendo in tal modo la concorrenza³⁰. La questione dell'esistenza di un possibile gruppo di «fornitori privilegiati» aveva suscitato grande attenzione poiché un franco su sei viene speso per queste commesse successive³¹. La CdG-S ha invitato il Consiglio federale a chiarire approfonditamente la questione dei «fornitori privilegiati». In pari tempo la CdG-S ha fatto notare che non tutte le commesse successive sono di per sé inadeguate, se rispettano le disposizioni legali.

Nel suo parere dell'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha fatto notare che i nuovi strumenti introdotti (StatPA e gestione dei contratti) permettono una valutazione tramite i creditori. Esso non ha tuttavia eseguito un accertamento approfondito, ragione per cui la CdG-S ha mantenuto questa richiesta³² chiedendogli nel contempo di esaminare nuovamente questa problematica nell'ambito del controllo successivo³³. Per tale ragione il CPA ha esaminato nella sua valutazione se, da un lato, l'analisi dell'Amministrazione federale era stata eseguita correttamente e, dall'altro, a quali risultati era giunta l'Amministrazione³⁴.

²⁸ Rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 (FF **2007** 1525 in particolare 1533 seg.).

²⁹ Rapporto della CdG-S del 13 ottobre 2006 (FF **2007** 1525, in particolare 1534), rapporto del CPA del 16 giugno 2006 (FF **2007** 1537, in particolare 1569).

³⁰ Rapporto del CPA del 16 giugno 2006 (FF **2007** 1537, in particolare 1569).

³¹ Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 409, in particolare 425).

³² Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 409, in particolare 425).

³³ Rapporto della CdG-S del 24 agosto 2016 (FF **2016** 7455, in particolare 7458).

³⁴ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 14

2.2.1 Costatazioni del CPA in merito ai «fornitori privilegiati»

L'UFCL ha sviluppato una procedura a due fasi che si aggancia al controllo gestionale degli acquisti ed è atta a riconoscere i rischi o possibili irregolarità in relazione a eventuali «fornitori privilegiati». La nozione di «fornitori privilegiati» non viene tuttavia usata nel controllo gestionale degli acquisti, bensì si parla di «rischio» o «anomalia» per le commesse successive³⁵. In una prima fase si analizza, sulla base di quattro criteri, se potrebbero esserci simili rischi o anomalie. Se tutti e quattro i criteri sono adempiuti si presume vi sia un rischio di irregolarità³⁶. Se si constata un rischio l'unità amministrativa interessata è invitata in una seconda fase a prendere posizione, spiegando perché il mandato è stato attribuito senza bando di concorso a un dato mandatario³⁷.

Riguardo alla valutazione del controllo gestionale degli acquisti, il CPA giunge alla conclusione che le analisi dell'UFCL sono fondate e quindi adeguate, anche se il requisito dell'adempimento simultaneo dei quattro criteri permette di indentificare soltanto i rischi più grandi³⁸. Il CPA ritiene comunque inadeguata la seconda fase di questa procedura³⁹. Esso deplora in particolare che la seconda fase si limiti a richiedere il parere dell'unità amministrativa interessata⁴⁰. Questo processo ha evidenziato diversi punti deboli: è infatti pressoché impossibile verificare i dati dell'unità amministrativa. Secondo il CPA, le risposte della stessa sarebbero molto eterogenee mentre l'UFCL richiederebbe solo chiarimenti puntuali. Il CPA deplora in particolare la mancanza di una verifica dettagliata delle anomalie riscontrate, a maggior ragione visto che possono essere individuati solo i rischi più grandi⁴¹.

Va inoltre notato che la situazione sul piano dell'informazione è molto migliorata negli ultimi anni. In particolare i rischi o le anomalie identificati figurano nel Reporting Set nell'ambito del controllo strategico degli acquisti⁴². Nei Reporting non sono però presentate le motivazioni delle unità amministrative, cosicché non è possibile stimare se le commesse successive fossero adeguate. In pari tempo ciò non permette di stabilire se le disposizioni giuridiche sono state rispettate⁴³. La mancata esposizione della motivazione nei Reporting risulta problematica proprio perché con i quattro criteri da adempiere cumulativamente, che qualificano un acquisto quale rischio o ano-

³⁵ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 14

³⁶ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 15: I criteri sono i seguenti: 1. fatturato di almeno 150 000 CHF per settore contabile 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 e 4. per il fornitore non è disponibile, nella gestione dei contratti, un contratto conferito mediante procedura di concorso nell'unità amministrativa interessata; si veda al riguardo anche il Reporting Set, controllo gestionale degli acquisti 2019, Amministrazione federale, Dipartimento federale delle finanze DFF dell'11 agosto 2020, pag. 18 (di seguito: Reporting Set 2019).

³⁷ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 16

³⁸ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 16

³⁹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 17

⁴⁰ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 17

⁴¹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 17

⁴² Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 17 seg.

⁴³ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 18

malia, sono riconosciuti soprattutto i grandi rischi mentre quelli piccoli non sono rilevati⁴⁴. Dal Reporting Set più recente si evince che il 9 per cento del volume dei pagamenti esaminato adempie i quattro criteri, ciò che corrisponde a 402 relazioni con fornitori per un volume di pagamenti di circa 309 milioni di franchi⁴⁵. Ne consegue che le relazioni con i fornitori che presentano anomalie non sono casi isolati⁴⁶.

Il CPA deplora anche il fatto che non tutti i dipartimenti allestiscono propri Reporting Set, sebbene il controllo gestionale degli acquisti per il proprio settore rientri nella responsabilità del dipartimento interessato (art. 21 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione⁴⁷)⁴⁸.

2.2.2 Valutazione della CdG-S

La CdG-S valuta in generale positivamente gli sforzi fatti dal Consiglio federale per identificare le commesse successive anomale nel controllo gestionale degli acquisti e per procedere ad accertamenti al riguardo.

Ciononostante la CdG-S vede ulteriore potenziale di miglioramento, in particolare in due settori. La valutazione del CPA ha mostrato che gli ulteriori chiarimenti relativi alle anomalie scoperte nelle commesse successive non sono adeguati, in particolare perché questo compito spetta all'unità amministrativa interessata e l'UFCL chiede informazioni soltanto in casi isolati. Come emerso dalla valutazione del CPA, le motivazioni delle unità amministrative sono molto eterogenee. Alcune unità amministrative indicano sempre le stesse motivazioni, rimandano ad elenchi interni o affermano che la seconda commessa è dipendente dalla prima. In alcuni casi viene spiegato che un dato fornitore soddisfa molto bene le esigenze dell'unità amministrativa.

La CdG-S ribadisce, associandosi alla valutazione del CPA, che l'adeguatezza delle commesse successive non può pressoché essere verificata sulla base delle motivazioni fornite. A questo punto va sottolineato che la motivazione secondo cui un fornitore soddisfa pienamente le esigenze di un'unità amministrativa appare più che problematica proprio tenuto conto di una possibile cerchia di «fornitori privilegiati». I rischi e le anomalie sono sì analizzati adeguatamente; se però manca una loro verifica mirata, l'utilità di questo strumento è messa in forse, come deplora la CdG-S.

⁴⁴ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 18

⁴⁵ Reporting Set 2019, pag. 18. Rispetto ai Reporting a disposizione del CPA (Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 18) questa quota si è ridotta dal 12 per cento al 9 per cento.

⁴⁶ Cfr. anche la ripartizione per dipartimenti nel Reporting Set 2019, pag. 45.

⁴⁷ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

⁴⁸ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 19

Raccomandazione 3: Verifica efficace delle anomalie riscontrate nelle commesse successive

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 potrà decidere se questa raccomandazione debba essere tradotta in un rafforzamento delle competenze dell'UFCL o se attribuirà un obbligo in tal senso ai dipartimenti. Nel caso in cui il Consiglio federale scelga la seconda variante, la CdG-S lo invita inoltre a garantire che le segreterie generali valutino le commesse successive classificate come anomale dall'UFCL secondo standard uniformi.

2.3 Categorie di acquisti

Nella terza problematica il CPA ha esaminato la classificazione degli acquisti nelle singole categorie, in particolare quelle dei mandati di consulenza politica. Al riguardo ha anche analizzato come vadano classificati gli acquisti che non sono attribuiti a una categoria specifica. Questo problema è stato affrontato dalla CdG-S per la prima volta nel 2015. La CdG-S ha deplorato in particolare la mancanza di trasparenza circa il volume dei mandati esterni di consulenza politica e la classificazione lacunosa dei pagamenti nelle categorie di acquisti nella statistica dei pagamenti degli acquisti⁴⁹. Per questa ragione la CdG-S ha rivolto una corrispondente raccomandazione al Consiglio federale (raccomandazione 4). Il Consiglio federale ha previsto di concretizzare una classificazione più dettagliata delle categorie di acquisti che consentirebbe di rilevare anche i mandati di consulenza politica.

2.3.1 Costatazioni del CPA in merito alle categorie di acquisti

Il CPA ha effettuato dapprima un esame generale della classificazione dei mandati di prestazione nelle singole categorie di acquisti. Secondo quanto da esso constatato, il volume dei pagamenti per acquisti che non sono classificati in nessuna categoria si situa al di sotto dell'1 per cento di tutte le prestazioni acquisite⁵⁰.

In relazione alle sottocategorie introdotte nelle categorie di acquisti il CPA afferma che non sono rigorosamente circoscritte cosicché non è chiaro quale contratto di prestazione rientri in quale sottocategoria⁵¹. Il CPA è stato inoltre reso attento dal DFF

⁴⁹ Rapporto della CdG-S del 6 ott. 2015 (FF **2016** 409, in particolare 425).

⁵⁰ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

⁵¹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

che un gruppo di lavoro interdipartimentale starebbe lavorando per risolvere il problema della delimitazione non sufficientemente rigorosa delle sottocategorie⁵². Il CPA ha inoltre criticato la direttiva relativa al controllo gestionale degli acquisti⁵³.

Nel 2016, nel controllo gestionale degli acquisti sono state introdotte sottocategorie per mandati di prestazione in ambito politico, perizie e ricerca su mandato. Proprio secondo la valutazione sintetica, le sottocategorie relative alla consulenza in ambito politico sono difficilmente circoscrivibili⁵⁴. Il CPA vede in questo fatto un problema essenziale poiché non è chiaro che cosa si intenda con l'espressione «in ambito politico»⁵⁵.

Secondo il CPA le direttive sono utili nel settore degli acquisti a carattere politico soltanto laddove un appalto riguardi più categorie di acquisti. Se, al contrario, un singolo acquisto può essere attribuito a numerose categorie perché la delimitazione delle stesse non è chiara, la direttiva non è di nessun aiuto⁵⁶.

2.3.2 Valutazione della CdG-S

Le considerazioni del CPA permettono di concludere che gli acquisti che non possono essere classificati in nessuna categoria sono diminuiti negli ultimi anni situandosi attualmente a un livello basso. La CdG-S valuta positivamente questo fatto. Essa si dice parimenti soddisfatta dell'introduzione della categoria di acquisti 18 e della sottocategoria 18.8, che comprende la consulenza in ambito politico.

La valutazione del CPA ha tuttavia rilevato che lo scarso rigore nella delimitazione delle categorie e una direttiva che offre un aiuto solo in modo limitato rappresentano un problema, ragione per cui non è possibile fare considerazioni in merito all'evoluzione dei mandati in ambito politico (cfr. n. 2.4)⁵⁷.

La CdG-S si dichiara pertanto soddisfatta dell'istituzione del gruppo di lavoro interdipartimentale, ma desidera invitare il Consiglio federale a verificare se il gruppo di lavoro tratterà anche la direttiva relativa al controllo gestionale degli acquisti e le altre mancanze che la valutazione sintetica ha evidenziato. Se ciò non è il caso, la CdG-S chiede al Consiglio federale di completare in tal senso il mandato affidato al gruppo di lavoro e di presentare un rapporto in merito alla CdG-S (cfr. raccomandazione 4).

2.4 Mandati di consulenza politica

La quarta problematica sollevata nella valutazione sintetica del CPA è strettamente correlata alla terza. Si tratta dell'evoluzione dei mandati di consulenza politica dall'in-

⁵² Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

⁵³ Direttiva del 1° aprile 2016 sul controllo gestionale degli acquisti

⁵⁴ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21 seg.

⁵⁵ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

⁵⁶ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

⁵⁷ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

roduzione delle corrispondenti categorie. La problematica si basa sulla raccomandazione della CdG-S contenuta nel rapporto del 2016, nella quale il Consiglio federale era stato invitato a regolamentare l'aggiudicazione di mandati di consulenza politica e a motivarla, mentre le uscite complessive per tali mandati dovrebbero stabilizzarsi a breve termine su un livello basso (raccomandazione 4, n. 3 e 4)⁵⁸. Il Consiglio federale ha previsto a quel momento analisi dettagliate degli acquisti nel settore dei mandati di consulenza politica⁵⁹.

Nella sua valutazione sintetica il CPA ha esaminato in un primo momento la rendicontazione nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti. In un secondo tempo ha tentato di valutare l'evoluzione, ciò che si è però rivelato pressoché impossibile con i dati disponibili⁶⁰.

2.4.1 Costatazioni del CPA sulla situazione dei dati nel controllo gestionale degli acquisti della Confederazione

Il CPA giunge alla conclusione che il Consiglio federale – contrariamente a quanto annunciato – non ha effettuato nessuna analisi dettagliata dei mandati di consulenza politica⁶¹.

Dopo aver analizzato la gestione dei contratti, il CPA constata che la sottocategoria della consulenza in ambito politico viene evitata dall'Amministrazione federale quando procede a classificare i mandati⁶². Come detto sopra (cfr. n. 2.3), la classificazione di alcuni acquisti nelle sottocategorie è sovente poco chiara poiché queste ultime non sono rigorosamente delimitate. In alcuni dipartimenti, per molti anni nella categoria della consulenza in ambito politico non è stato classificato nessun mandato. Il CPA ritiene pertanto che le cifre non siano parlanti.

Per questa ragione, nell'analisi dell'evoluzione dei mandati in ambito politico, il CPA ha incluso, oltre alla categoria della consulenza in ambito politico, ulteriori sottocategorie (ricerca/ricerca su mandato, nonché perizie e perizie giuridiche). Al riguardo essa non ha constatato né un aumento né una diminuzione del volume di contratti od ordini⁶³. In generale è difficile eseguire un'analisi poiché molti contratti di prestazioni di servizi rientranti nelle ulteriori categorie considerate non vanno classificati come mandati di consulenza politica⁶⁴.

Va osservato che l'Amministrazione federale dispone di un notevole margine di manovra proprio nella classificazione dei mandati di consulenza politica. I dati presenti nella gestione dei contratti non permettono pertanto di trarre alcuna conclusione sull'evoluzione dei mandati di consulenza politica⁶⁵.

⁵⁸ Rapporto della CdG-S del 24 agosto 2016 (FF **2016** 7455, in particolare 7458).

⁵⁹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

⁶⁰ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 21

⁶¹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 22

⁶² Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 22

⁶³ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 24 seg.

⁶⁴ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 26

⁶⁵ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 26

2.4.2 Valutazione da parte della CdG-S

I risultati della CPA mostrano che non è possibile stabilire se i mandati di consulenza politica siano effettivamente diminuiti o no. Da un lato, ciò è riconducibile alla delimitazione non rigorosa delle diverse sottocategorie della categoria 18. Dall'altro, l'Amministrazione federale sembra evitare la categoria che rileva esplicitamente i mandati in ambito politico. Il motivo è forse dovuto al fatto che essa dispone di un margine d'azione non indifferente nella categorizzazione di un mandato.

Come detto all'inizio di questo capitolo, la valutazione ha una stretta relazione anche con il capitolo 2.3. In questo contesto occorre ricordare che il DFF ha istituito un gruppo di lavoro che si occupa della delimitazione non rigorosa delle 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 consentano 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..

2.5 Gestione dei contratti nel controllo gestionale dei mandati

La quinta problematica trattata dalla valutazione sintetica del CPA intende chiarire se la gestione dei mandati sia stata attuata in modo generalizzato e uniforme. Questo aspetto si basa su una raccomandazione della CdG-S del 2015 (raccomandazione 6)⁶⁶. Al riguardo la CdG-S ha chiesto che l'amministrazione degli acquisti si fondi per tutta l'Amministrazione federale su regole armonizzate e standardizzate e si avvalga di strumenti specifici. La CdG-S ha precisato gli aspetti che in questo contesto occorre considerare in modo particolare: importo minimo per rilevare i contratti, criteri della rilevazione di dati, documentazione, risorse di personale e formazione⁶⁷.

⁶⁶ Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 409, in particolare 425) e rapporto della CdG-S del 24 agosto 2016 (FF **2016** 7455, in particolare 7458).

⁶⁷ Rapporto della CdG-S del 6 ottobre 2015 (FF **2016** 409, in particolare 425).

2.5.1 Costatazioni del CPA sull'armonizzazione del controllo gestionale degli acquisti

I risultati esposti nella valutazione sintetica del CPA mostrano che sono stati intrapresi diversi sforzi ai fini di un'applicazione uniforme e generalizzata della gestione dei mandati nell'Amministrazione federale⁶⁸. In pari tempo il CPA osserva che l'attuazione delle diverse regole non ha potuto essere verificata approfonditamente⁶⁹. Tuttavia le analisi condotte hanno permesso di stabilire che, nei dipartimenti e nelle unità amministrative, non solo i mandati peritali sono classificati nelle varie categorie in base a criteri molto diversificati, ma anche i settori contabili sono definiti in modo diversificato. In tutti i dipartimenti questi ultimi non corrispondono alle singole unità amministrative, ragione per cui non è possibile effettuare ovunque un controllo gestionale degli acquisti a livello di unità amministrative⁷⁰.

Il servizio competente per il controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL svolge un'importante funzione in tale contesto. Come illustrato sopra, esso svolge perlopiù analisi mirate in relazione ai pagamenti di dicembre e anche ai fornitori privilegiati. Secondo il CPA il problema risiede nelle verifiche presso i dipartimenti e le unità amministrative, conseguenti alle analisi dell'UFCL, e nell'assenza di competenze di verifica più estese del servizio di controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL⁷¹.

2.5.2 Conclusione della CdG-S

La CdG-S constata che vi è un ulteriore potenziale di miglioramento nel controllo gestionale degli acquisti e rimanda nel contempo alla raccomandazione 4 del presente rapporto. Qualora questa raccomandazione fosse attuata in modo coerente, ciò comporterà a breve termine anche un'applicazione più uniforme e generalizzata delle diverse regole del controllo gestionale degli acquisti. Proprio la rielaborazione delle direttive assumerà grande importanza.

Inoltre nello sviluppare ulteriormente il sistema del controllo gestionale degli acquisti è necessario rendere possibile lo svolgimento di valutazioni generalizzate sino a livello dell'unità amministrativa, tanto più che l'aggiudicazione di mandati peritali è di regola di loro competenza.

In relazione all'assenza di competenze da parte del servizio del controllo gestionale degli acquisti dell'UFCL per lo svolgimento di verifiche approfondite dei rischi e delle anomalie, la CdG-S invita il Consiglio federale a esprimere il suo parere. Tale parere dovrà contenere riflessioni su come rafforzare il servizio e ampliare persino, se del caso, le sue competenze.

⁶⁸ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 26 seg.

⁶⁹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 27

⁷⁰ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 19, 27 e 30

⁷¹ Rapporto del CPA del 18 marzo 2020, pag. 27

3 Seguito

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimere il suo parere in merito alle diverse raccomandazioni e constatazioni. Questo parere dovrà pervenire alla CdG-S entro il 26 marzo 2021 in tedesco e francese.

26 gennaio 2021 In nome della Commissione
della gestione del Consiglio degli Stati:

La presidente della CdG-S, Maya Graf
La segretaria, Beatrice Meli Andres
Il presidente della sottocommissione DFGP/CaF, Daniel Fässler
Il segretario della sottocommissione DFGP/CaF, Stefan Diezig

Elenco delle abbreviazioni

Art.	Articolo
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
FF	Foglio federale
CaF	Cancelleria federale
LAPub	Legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.056.1)
CHF	Franchi svizzeri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
AFF	Amministrazione federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Mio.	Milioni
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
StatPA	Statistica dei pagamenti degli acquisti
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
Cfr.	Confronta
N.	Numero