



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

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
sul parere del Consiglio federale del 17 febbraio 2016**

del 24 agosto 2016

Rapporto

1 Introduzione

Il 6 novembre 2015 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha pubblicato il suo rapporto sulla seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale»¹. Nel documento la Commissione ha presentato le sue conclusioni concernenti:

- lo stato di attuazione delle dieci raccomandazioni formulate il 13 ottobre 2006² (seconda verifica);
- il controllo dell'attuazione delle mozioni «Misure di controllo urgenti concernenti l'aggiudicazione di commesse da parte dell'amministrazione federale» (14.3018 e 14.3289), nonché
- l'esame dei fatti emersi recentemente nel settore degli acquisti pubblici (caso di corruzione presso la Segreteria di Stato dell'economia [SECO] e caso TDcost presso l'Ufficio federale delle strade [USTRA]) alla luce della vulnerabilità del sistema di aggiudicazione nel settore degli acquisti pubblici.

Nel suo rapporto la CdG-S aveva rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale.

Il 17 febbraio 2016 il Consiglio federale ha espresso il suo parere su detto rapporto e sulle raccomandazioni della CdG-S³. In merito la CdG-S si esprime come segue.

2 Osservazioni generali

La CdG-S ringrazia il Consiglio federale per il suo parere e per aver preso diverse misure volte a migliorare la trasparenza nell'aggiudicazione di mandati a consulenti politici esterni. La Commissione è nettamente del parere che le misure prese dal Consiglio federale in questi ultimi mesi siano tardive ma vadano nella giusta direzione. Qualche primo successo si è del resto già visto.

La Commissione giunge tuttavia anche alla conclusione che determinate questioni – in particolare l'efficacia a lungo termine delle misure prese – continuino a rimanere senza risposta. È inoltre tutt'altro che certo che con il controllo degli acquisti si potranno evitare nuovi casi di corruzione simili a quello verificatosi presso la SECO.

¹ Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale». Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6.10.2015 (FF **2016** 409).

² Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13.10.2006 (FF **2007** 1525). V. anche: Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del CPA alla CdG-S del 16.6.2006 (FF **2007** 1537).

³ Seconda verifica allargata concernente il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale». Rapporto della CdG-S del 6.10.2015. Parere del Consiglio federale del 17.2.2016 (FF **2016** 1477).

3 Osservazioni concernenti le diverse raccomandazioni

3.1 Raccomandazione 1

Raccomandazione 1 Sfruttare meglio le conoscenze specialistiche interne anziché ricorrere a perizie esterne

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

La CdG-S prende atto dell'intenzione del Consiglio federale di seguire la sua raccomandazione e di far capo prioritariamente alle competenze interne per lo svolgimento dei compiti prima di affidare mandati a esperti esterni. Riconosce che il Consiglio federale ha già ripreso internamente determinati compiti, anche se a parere della Commissione il potenziale sfruttato rimane per ora modesto e gli obiettivi previsti dal Consiglio federale per i prossimi anni sono ancora più esigui.

Per la CdG-S è logico che il Consiglio federale non voglia farsi imporre un obiettivo definito quantitativamente, considerata la flessibilità richiesta dal Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). La Commissione è inoltre cosciente del fatto che le decisioni politiche in merito agli effettivi della Confederazione (cfr. mozione Leo Müller 15.3224 Contenere l'aumento delle uscite per il personale) si scontrano in una certa misura con la volontà di aumentare il disbrigo interno di determinati compiti.

Ciò nonostante la CdG-S esorta il Consiglio federale a intensificare i suoi sforzi. Ritene che le misure chieste nella raccomandazione costituiscano un compito permanente. Rinuncia tuttavia a misurare qui i risultati attuali e futuri alla luce dell'obiettivo quantitativo stabilito nella raccomandazione, ma si aspetta dal Consiglio federale che continui sulla strada dell'internalizzazione.

3.2 Raccomandazione 2

Raccomandazione 2 Esaminare l'aumento notevole dei pagamenti in dicembre

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

La CdG-S prende atto che il Consiglio federale accoglie la raccomandazione e si dice pronto, dopo l'introduzione del NMG, a studiare più attentamente i pagamenti di dicembre.

Il Consiglio federale insiste nell'argomentare che le cifre superiori si spiegano principalmente con le chiusure dei conti di fine anno, senza però indicare su quale base di analisi giunga a questa conclusione. Questa spiegazione, ripetuta in diverse occasioni, sembra essere più un'ipotesi che il frutto di un reale esame svolto dal Consiglio federale. Quest'ultimo annuncia tuttavia che, dopo l'introduzione del NMG, esaminerà se gli strumenti del controllo degli acquisti confermano i motivi addotti o se l'eventuale emergenza del fenomeno della «febbre decembrina» imponga di prendere misure complementari per ridurre le spese di dicembre. La CdG-S si felicita per l'annuncio fatto dal Consiglio federale, tanto più che una simile analisi sembrerebbe non sia mai stata finora realizzata.

La CdG-S esaminerà nell'ambito di una verifica se le aspettative poste in questi (nuovi) strumenti siano soddisfatte. Per questa ragione la Commissione chiede al Consiglio federale di procedere a detta analisi sulla base dei dati del 2016, in modo che al momento della verifica sia possibile disporre della valutazione di un anno almeno.

3.3 Raccomandazione 3

Raccomandazione 3 Chiarire la questione dei fornitori privilegiati

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

Il Consiglio federale intende basarsi sui risultati del controllo degli acquisti per esaminare in modo mirato se in materia di mandati peritali la concorrenza sia lacunosa e se risultino mandati susseguenti attribuiti senza riguardo ai principi della concorrenza (rete di fornitori privilegiati). La Commissione approva questo modo di procedere.

La CdG-S procederà a una verifica per accertare da un lato se i (nuovi) strumenti di controllo degli acquisti permettono effettivamente di individuare l'esistenza di reti di fornitori privilegiati e di lottare contro simili reti e, d'altro lato, se il Consiglio federale ha potuto chiarire la questione e, eventualmente, se ha già preso misure in proposito. La Commissione chiede al Consiglio federale di farle pervenire subito i risultati delle analisi corrispondenti.

3.4 Raccomandazione 4

<i>Raccomandazione 4</i>	Migliorare la trasparenza, il disciplinamento e la giustificazione dei mandati di consulenza in ambito politico
<ol style="list-style-type: none"> 1. Il Consiglio federale istituisce nella StatPA [Statistica dei pagamenti degli acquisti] una categoria separata per gli acquisti, le perizie e la ricerca su mandato concernenti questioni politiche. Inoltre, esamina ulteriori misure per migliorare la trasparenza dei mandati di consulenza politica. 2. Il Consiglio federale definisce con precisione cosa intende per «mandati di consulenza in ambito politico» e provvede affinché la classificazione dei mandati peritali avvenga in base a tale definizione. 3. Il Consiglio federale provvede affinché l'aggiudicazione dei mandati a consulenti politici sia disciplinata in modo appropriato e debitamente giustificata. 4. Il Consiglio federale provvede affinché il totale delle spese consentite per remunerare consulenti politici esterni si stabilizzi a medio termine a un livello contenuto. 	

Parere in merito al punto 1

La CdG-S accoglie con favore il fatto che il Consiglio federale abbia seguito la sua raccomandazione e affinato la categoria di acquisti «Servizi», anche perché sono passati nove anni (cfr. la raccomandazione 1 del lontano 2006⁴) senza che vi siano stati miglioramenti rilevanti della trasparenza in materia di mandati di consulenza politica. Considera dunque che la sua raccomandazione sia stata attuata.

Parere in merito al punto 2

La CdG-S condivide il parere del Consiglio federale secondo cui le nuove categorie permetteranno di classificare con precisione i mandati di consulenza politica. La Commissione parte dal principio che a partire dal 2017 il Consiglio federale valuterà tali mandati in modo sistematico. Considera pertanto che la sua raccomandazione sia stata attuata.

Parere in merito ai punti 3 e 4

La CdG-S prende atto che il Consiglio federale intende aspettare il risultato delle analisi di dettaglio degli acquisti in materia di mandati di consulenza politica – analisi possibili a partire dal 2017 – prima di decidere altre misure o direttive. Ritiene che questo modo di procedere sia giustificato.

⁴ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13.10.2006, FF 2007 1525 1529–1530.

La Commissione chiede tuttavia al Consiglio federale di procedere effettivamente alle analisi in questione e di prendere le misure che si impongono se dovesse emergere che le spese in materia continuano ad aumentare o si stabilizzano a un livello elevato. La CdG-S esaminerà questo punto nell'ambito di una verifica.

3.5 Raccomandazione 5

Raccomandazione 5 Migliorare la classificazione dei pagamenti nella Statistica dei pagamenti degli acquisti

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

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

Parere in merito al punto 1

La CdG-S prende atto che i criteri di rilevamento degli acquisti della categoria 22 sono stati precisati nel quadro della ridefinizione delle categorie di acquisti, come affermato dal Consiglio federale nella sua risposta alla raccomandazione 4.

La Commissione condivide il parere del Consiglio federale, secondo cui applicando in modo coerente i criteri citati nella sua risposta e fondandosi sulle nuove categorie di acquisti dovrebbe essere possibile migliorare sensibilmente la trasparenza e livellare verso il basso il numero di acquisti «che non rientrano nelle altre categorie».

Per la CdG-S è difficile comprendere come una categorizzazione più dettagliata – che andrebbe per esempio nel senso delle argomentazioni del Consiglio federale riguardo agli acquisti tipicamente attribuiti alla categoria 22, come determinati processi contabili – possa pregiudicare la chiarezza e la razionalità. Secondo la Commissione, una definizione chiara dei criteri di classificazione dei pagamenti permetterebbe di migliorare ulteriormente la trasparenza.

La CdG-S rinuncia tuttavia per il momento a formulare una richiesta in proposito. Tuttavia, nel quadro di una verifica, esaminerà l'evoluzione del numero di pagamenti «che non rientrano nelle altre categorie». Sulla base dei dati che saranno a sua disposizione, si riserva la possibilità di sollecitare il Consiglio federale a prendere altre misure.

Parere in merito al punto 2

La CdG-S accoglie favorevolmente il fatto che l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) stia allestendo nuove direttive concernenti diverse categorie di acquisti. Reputa dunque che la sua raccomandazione sia stata attuata e chiede al Consiglio federale di fornirle le direttive in questione.

3.6 **Raccomandazione 6**

Raccomandazione 6 Armonizzare le regole e la prassi della gestione dei contratti a livello di Confederazione

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

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

La CdG-S prende atto della disponibilità del Consiglio federale ad accettare la raccomandazione. Anch'essa considera che la revisione dell'ordinanza del 24 aprile 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; RS 172.056.15) ponga i presupposti necessari per l'attuazione della raccomandazione.

L'attuazione della raccomandazione rimane però incerta. La Commissione chiede dunque al Consiglio federale di vegliare affinché l'Amministrazione federale si basi effettivamente sulle norme armonizzate standardizzate e che quest'ultime siano accompagnate dagli opportuni strumenti. In una verifica, la CdG-S chiarirà i ruoli delle unità amministrative interessate, in particolare quello dell'UFCL, e verificherà se sono stati effettivamente realizzati progressi in materia di armonizzazione. La Commissione domanda fin d'ora al Consiglio federale di farle pervenire, non appena disponibili, le direttive previste dall'UFCL e di comunicarle la loro portata, ossia in che misura sono applicabili agli altri servizi centrali di acquisto della Confederazione.

4 Procedimento ulteriore

La CdG-S pone fine alla sua verifica con il presente rapporto. Controllerà lo stato dell'attuazione delle sue raccomandazioni nel quadro di una nuova verifica che svolgerà tra due anni circa, se possibile sulla base dei dati degli anni 2016 e 2017.

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

24 agosto 2016

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Stöckli, consigliere agli Stati

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFGP/CaF,
Peter Föhn, consigliere agli Stati

La segretaria della Sottocommissione,
Irene Moser

Elenco delle abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
GC Amm.fed.	Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
OOAPub	Ordinanza del 24 aprile 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (RS 172.056.15)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia (DEFR)
StatPA	Statistica dei pagamenti degli acquisti
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (DFF)
USTRA	Ufficio federale delle strade (DATEC)

