

Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione
alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati**

del 16 giugno 2006

Sommario

I media e gli ambienti politici hanno ripetutamente criticato il ricorso dell'Amministrazione ad esperti esterni, ritenendolo in costante aumento e poco trasparente. Inoltre hanno rimproverato all'Amministrazione di collaborare sempre con gli stessi periti e di non pubblicare bandi di concorso. Perciò la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di redigere un elenco degli incarichi affidati dall'Amministrazione federale ad esperti, con descrizione della relativa prassi.

Il CPA ha dunque svolto un rilevamento completo dei mandati affidati ad esperti nel 2004 dai servizi del primo cerchio dell'Amministrazione. Tuttavia, a causa di un controllo trasversale parallelo in corso riguardante l'assegnazione e lo svolgimento di mandati di prestazione, svolto dal Controllo federale delle finanze (CDF), l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'Ufficio federale di statistica (UFS), la Segreteria generale del DDPS e quella del DATEC non sono stati inclusi nel rilevamento. Nel complesso, circa 50 servizi hanno fornito al CPA dati sui mandati in corso nel 2004. Un controllo più approfondito dei dati forniti da cinque di questi uffici ha mostrato che il rilevamento riflette circa quattro quinti dei mandati di ricorso ad esperti in relazione al volume dei pagamenti e rappresenta dunque la base più completa finora disponibile sull'argomento.

Domanda 1 (Capitolo 2 del rapporto)

La frequenza e le peculiarità del ricorso a periti esterni da parte della Confederazione.

Per il rilevamento del CPA i servizi intervistati hanno segnalato più di 6100 mandati per i quali nel 2004 sono stati spesi circa 490 milioni di franchi. Se si tiene conto delle lacune di cui sopra, risulta che nel 2004 l'Amministrazione federale ha speso tra i 600 e i 700 milioni di franchi per mandati a periti esterni.

I dieci uffici che registrano il ricorso più massiccio hanno versato circa i $\frac{3}{4}$ dei mezzi registrati nel rilevamento. Le differenze tra dipartimenti sono notevoli: il DFGP nel 2004 ha investito 12 milioni, mentre le cifre del DFAE, del DFF e del DATEC sono dieci volte maggiori.

In relazione, la parte maggiore dei versamenti, cioè circa 160 milioni di franchi, è destinata a prestazioni informatiche. Notevoli sono anche i mandati nel settore della ricerca e consulenza a fini politici (circa 144 milioni di franchi). Meno consistenti sono i mandati nel settore della formazione, del perfezionamento e dello sviluppo dell'organizzazione. I mandati riguardanti il settore delle relazioni pubbliche sono più modesti.

Nell'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT) i mezzi confluiscano quasi esclusivamente nei cosiddetti contratti di messa a disposizione del personale che differiscono solo nella forma dalle assunzioni (temporanee). Le spese corrispondenti tuttavia non sono registrate né sotto la voce «spese per il

personale» né nelle statistiche sul personale. I dati a disposizione non permettono una valutazione dell'opportunità della prassi nell'UFIT. Tuttavia, il numero di contratti di questo tipo nell'UFIT suscita interrogativi, in particolare per quel che riguarda la redditività e il rapporto tra i collaboratori impiegati in base ad un mandato e quelli impiegati secondo il diritto pubblico.

Per mandati affidati solo verso la fine dell'anno, l'Amministrazione effettua pagamenti elevati, se se ne considera la durata. Questo dato indica che i mandati vengono utilizzati per esaurire i crediti eventualmente ancora disponibili. Poco prima della fine dell'anno vengono affidati mandati per i quali si concedono anticipi per lavori che devono essere forniti solo nell'anno successivo (la cosiddetta «febbre dicembrina»). Questa prassi è ammessa solo in casi eccezionali motivati. Le dimensioni che raggiunge in alcuni uffici devono essere almeno spiegate.

I mandatari provengono soprattutto dagli ambienti commerciali. Si aggiudicano i $\frac{4}{5}$ dei mandati e circa i $\frac{2}{3}$ dei pagamenti annui. Si delinea qui una netta tendenza al concentramento nella distribuzione dei mezzi. I 12 mandatari principali, su più di 2300, nel 2004 hanno ricevuto circa un quinto dei versamenti complessivi. La metà di questi è ripartita su solo il 3 per cento circa dei mandatari. Inoltre svariati uffici registrano una quota elevata di mandati susseguenti che spesso consistono in incarichi di ampie dimensioni (più di 50 000 franchi). Nel DFGP i mandati susseguenti hanno assorbito nel 2004 più della metà dei finanziamenti.

Domanda 2 (Capitolo 3 del rapporto)

Come va valutato questo tipo di prassi dell'Amministrazione federale nell'ottica del rafforzamento della concorrenza previsto dal diritto in materia di acquisti pubblici?

I risultati empirici indicano che nell'assegnazione di mandati non si tiene molto conto del principio della concorrenza. Sei franchi su dieci vanno a mandati affidati con accordi diretti. Anche nel caso dei mandati che superano i 50 000 franchi, che in linea di massima devono essere aggiudicati con una procedura concorrenziale, più della metà dei pagamenti sono destinati a mandati aggiudicati con accordi diretti.

In tutte le categorie (esclusa quella delle prestazioni informatiche) nel 2004 molto meno della metà dei mezzi è confluita in mandati aggiudicati in base alle regole della concorrenza. Il rispetto dei principi della concorrenza è relativamente alto nel DFF, dove il quadro è caratterizzato da incarichi di notevoli dimensioni aggiudicati secondo le regole concorrenziali nei settori dell'informatica e dell'organizzazione (NOVE-IT, NMC). Invece, nel DFGP e nel DFAE la prassi dell'aggiudicazione di mandati tiene poco conto del principio della concorrenza, come anche nel DDPS e negli uffici del DFI presi in esame. Al livello dei singoli servizi, si nota che i committenti più importanti della Confederazione creano poca concorrenza. Ad esempio, ammassa consacrato solo circa il 13 per cento del volume finanziario a mandati con un fatturato superiore ai 50 000 franchi aggiudicati nell'ambito di una procedura concorrenziale.

La mancata applicazione della concorrenza da parte degli uffici responsabili dell'assegnazione dei mandati è dimostrata anche dal frequente ripetersi degli incarichi solo di poco inferiori all'importo prescritto per un'aggiudicazione concorrenziale. I dati disponibili al momento non permettono di confermare o confutare se questo risultato si debba interpretare anche come un frazionamento in incarichi minori di mandati di grosso volume che avrebbero dovuto essere sottoposti a procedura d'appalto.

Il volume di poco maggiore delle assegnazioni secondo il principio della concorrenza nel settore delle prestazioni informatiche e in alcuni servizi non modifica il quadro generale. Il risultato rispecchia in maniera precisa l'esito della valutazione trasversale del Controllo delle finanze che ha stimato troppo elevata la quota delle assegnazioni dirette negli uffici presi in esame (UFSP, UFS, UFAS, SG DATEC, SG DDPS).

L'elevato numero di assegnazioni con accordo diretto non può essere paragonato ad una violazione del diritto sugli acquisti pubblici. Tuttavia il campo d'applicazione non chiarito in maniera soddisfacente e le numerose disposizioni d'eccezione del diritto sugli acquisti pubblici sono interpretati dall'Amministrazione in un modo che permette di mantenere una prassi ritenuta soddisfacente e ormai abituale. Nel quadro della presente analisi, i servizi si sono appellati ripetutamente al campo di applicazione limitato e soprattutto alle disposizioni d'eccezione del diritto sugli acquisti al fine di motivare l'assegnazione diretta di mandati il cui importo supera il valore limite. Nell'ambito della presente analisi non è stata controllata l'esistenza delle relative fattispecie d'eccezione. Tuttavia nella valutazione trasversale il Controllo federale delle finanze fa notare come le disposizioni d'eccezione del diritto sugli acquisti pubblici siano state interpretate in modo troppo tollerante.

Nel complesso dunque si constata che il principio di un'assegnazione di tipo concorrenziale nel ricorso ad esperti esterni non è rispettato in modo sufficiente. È solo di poco esagerata la formulazione secondo la quale in ampi settori dell'Amministrazione appena giuridicamente possibile non viene creata una situazione di concorrenza, in modo esattamente contrario al principio conforme al diritto sugli acquisti pubblici. L'ambito di applicazione non chiaro e le eccezioni nel diritto sugli acquisti pubblici agevolano questa prassi. Ne consegue che il diritto sugli acquisti pubblici non è determinante per una parte significativa delle assegnazioni di mandati a periti esterni.

Il fatto che una piccola parte degli uffici registri una prassi rigorosamente conforme ai principi della concorrenza indica come sia possibile un'interpretazione più offensiva delle relative norme del diritto anche per quel che riguarda i mandati ad esperti esterni. La stessa conclusione può essere tratta dagli accertamenti del CDF riguardo all'assegnazione di mandati da parte della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Un confronto internazionale (Norvegia, Danimarca) ha mostrato che in altri Paesi in genere i mandati di questo tipo vengono assegnati secondo una prassi conforme ai principi della concorrenza. La creazione di una situazione concorrenziale inoltre avrebbe ragion d'essere in molti casi in cui il diritto non lo impone. Invece di cercare ragioni legali a favore di una rinuncia alla procedura d'appalto, in futuro si dovrebbe prestare maggiore attenzione ai vantaggi offerti

dalla concorrenza. La revisione in corso del diritto sugli acquisti pubblici può sicuramente contribuirvi. Tuttavia è dubbio se il cambiamento di prospettiva in questione possa essere raggiunto con mezzi meramente giuridici oppure con la creazione di migliori basi legali. Sarebbe il caso piuttosto di pensare a forme più flessibili di controllo. Ciò facendo ci si appellerebbe alla competenza manageriale dei dipartimenti e degli uffici cui spetta la responsabilità del ricorso a esperti esterni.

Domanda 3 (Capitolo 4 del rapporto)

Come deve essere valutata l'opportunità delle attività di controllo che i dipartimenti svolgono in relazione alla prassi di assegnazione dei mandati negli uffici dipendenti?

Secondo le norme del diritto generale in materia di organizzazione, la responsabilità dell'applicazione del diritto sugli acquisti pubblici nell'assegnazione di mandati ad esperti spetta alla direzione dei dipartimenti e degli uffici. L'importanza della direzione dei dipartimenti e degli uffici è notevole soprattutto nel caso di mandati il cui volume si situa tra i 50 000 ed i 248 950 franchi. Il diritto sugli acquisti pubblici prevede in questo caso una procedura di appalto concorrenziale, ma nessuna possibilità di inoltrare ricorso.

La presente analisi mostra che la maggior parte dei dipartimenti non controlla, o controlla solo poco, la prassi di assegnazione dei mandati da parte degli uffici dipendenti. L'argomento della concorrenza è sviluppato soprattutto nel settore delle assegnazioni normative: sono pur sempre quattro i dipartimenti che hanno emanato istruzioni (o comunque una guida) che disciplina la prassi. Invece, l'applicazione di queste indicazioni è molto più fiacca sia per quel che riguarda il contesto istituzionale sia per quel che riguarda le misure prese effettivamente. Solo il DDPS dispone di un controllo completo e coerente, almeno in linea di massima.

La profonda mancanza di controllo da parte dei dipartimenti riflette anche l'opinione espressa durante i colloqui svolti per la presente analisi per cui un ruolo più attivo dei dipartimenti non è opportuno né necessario e, viste le scarse risorse di personale, neanche realistico. Si nota comunque che le persone intervistate sottovalutano le dimensioni del problema (l'elevata quota delle assegnazioni non ufficiali). Di fronte a ciò, ci si deve comunque chiedere se una «delega generale» delle responsabilità è adeguata per favorire una procedura conforme ai principi della concorrenza, anche perché sembra possibile un controllo dipartimentale delle assegnazioni, con poco dispendio e nel rispetto dell'autonomia nel contenuto. In tale contesto ci si chiede anche se all'interno di procedure esistenti (eventualmente con strumenti leggermente modificati) sarebbe possibile un controllo adeguato e lineare della prassi dell'assegnazione dei mandati. Visti i considerevoli investimenti confluiti negli ultimi anni negli strumenti manageriali incentrati sull'informatica sarebbe necessario esaminare una procedura unificata per tutta l'Amministrazione federale per quel che riguarda gli strumenti da impiegare. Eventualmente, grazie ad una soluzione standard vincolante a livello federale per il rilevamento e la gestione di mandati di prestazione, sarebbe possibile realizzare notevoli sinergie, controllare in modo efficace le procedure e sostenere meglio la procedura di acquisto da parte

del relativo centro di competenza della Confederazione. Si potrebbe prevedere una banca dei fornitori e degli accordi, come viene raccomandata dal Controllo delle finanze nel rapporto sull'esame trasversale degli accordi di prestazione. Probabilmente non sarà possibile evitare un impiego cauto, ma coerente, di strumenti di questo tipo, se si vuole che in futuro i principi della concorrenzialità vengano tenuti nella necessaria considerazione nell'assegnazione di mandati ad esperti.

Indice

Sommario	1538
1 Introduzione	1545
1.1 Le questioni centrali dell'analisi	1545
1.2 Modo di procedere e elementi fondamentali	1547
1.2.1 Rilevamento completo dei mandati agli esperti	1547
1.2.2 Controllo dei dati forniti	1549
1.2.2.1 Verifica dei dati forniti	1549
1.2.2.2 Verifica approfondita in cinque uffici	1550
1.2.3 Stima riassuntiva degli elementi fondamentali	1554
2 Entità e caratteristiche del ricorso ad esperti	1554
2.1 Entità finanziaria dei mandati	1555
2.2 Contenuto dei mandati ad esperti	1558
2.3 Confronto tra le spese per collaboratori esterni e quelle per il personale	1560
2.4 Durata e inizio del contratto	1564
2.5 Profilo dei mandatari	1567
2.6 Apprezzamento complessivo	1572
3 La procedura di assegnazione	1573
3.1 Il diritto sugli acquisti pubblici della Confederazione	1573
3.2 Panoramica del volume delle assegnazioni e delle procedure	1575
3.3 Assegnazione di mandati superiori a 50 000 franchi	1577
3.4 Apprezzamento generale	1583
4 Il controllo da parte dei dipartimenti	1586
4.1 Competenze generali nell'applicazione del diritto sugli acquisti pubblici (accordo politico-amministrativo)	1587
4.2 Controllo dei dipartimenti	1588
4.3 Paragone riassuntivo	1593
Allegati	
1 Esempi di mandati a periti	1596
2 Elenco degli intervistati nei colloqui preliminari	1599
3 Elenco degli interlocutori nel quadro dei controlli approfonditi	1600
4 Elenco dei responsabili intervistati nei dipartimenti	1602
5 Mandati della categoria «Altro» per ogni ufficio	1603
6 Ripartizione dei mandati tra i dipartimenti e gli uffici	1604
7 Mandati senza indicazione del termine del contratto	1607
8 Volume contrattuale e procedure di assegnazione	1608
9 Procedura di assegnazione per ufficio	1609

10	Pagamenti 2004 per mandati il cui contratto ha inizio nel 2005	1611
11	Elenco delle abbreviazioni	1612
12	Elenco delle abbreviazioni degli uffici intervistati	1613

Rapporto

1 Introduzione

Il 18 maggio 2005 la sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di redigere un'analisi sul ricorso a esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale.

Questo incarico deve essere inserito nel contesto di una percezione critica del ricorso ad esperti negli ambienti politici e dei media che cercano una risposta al continuo aumento e al controllo insufficiente dell'attività degli esperti, ma anche al fatto che determinati uffici collaborerebbero per anni sempre con gli stessi esperti senza svolgere bandi di concorso per i relativi mandati. Inoltre si esprimono dubbi sia sull'imparzialità delle perizie sia sulla necessità di redigerle o sull'utilità reale. Inoltre si rimprovera l'impiego di personale esterno per svolgere compiti permanenti e per superare momenti di carenza di personale evitando perciò de facto la rigorosa politica del personale. L'elenco delle obiezioni critiche, in parte anche polemiche, contro il presunto eccessivo ricorso ad esperti esterni da parte dell'Amministrazione potrebbe essere continuato. Tuttavia, già dai punti citati scaturisce una gamma di domande che supera i limiti di questa analisi. La sottocommissione competente ha dovuto dunque restringere l'ambito esaminato.

Nei prossimi punti del primo capitolo mostreremo gli elementi fondamentali scelti dalla sottocommissione competente in base alle varianti proposte dal CPA e le questioni fondamentali alla base della presente analisi. Quindi chiariremo il modo di procedere nell'analisi approfondendo i dati su cui questa si basa. Nei tre capitoli seguenti presenteremo dunque le risposte dell'analisi in relazione alle tre questioni principali.

1.1 Le questioni centrali dell'analisi

La sottocommissione incaricata ha scelto un'analisi circoscritta nei contenuti, ma di ampio respiro sul piano empirico, destinata a fornire un quadro d'insieme completo e fondato sulla prassi del ricorso ad esperti e dell'assegnazione di mandati presso l'Amministrazione federale.¹ Centrali, tre questioni:

1. *La frequenza e le peculiarità del ricorso a periti esterni da parte della Confederazione.*

Sono indicati da una descrizione dei mandati affidati dall'Amministrazione ad esperti, argomento del secondo capitolo.

2. *Il ricorso ad esperti nell'ottica del rafforzamento della situazione concorrenziale auspicato dal diritto sugli acquisti pubblici.*

Sotto esame la prassi degli uffici nell'assegnazione dei mandati, trattata al capitolo 3.

¹ Non sono trattate le questioni dell'impiego, dell'utilità e dell'efficacia dei mandati ad esperti esterni.

3. *L'opportunità delle misure di controllo prese dai dipartimenti riguardo alla prassi delle assegnazioni seguita dagli uffici dipendenti.*

Il quarto capitolo analizza la questione della responsabilità dipartimentale riguardo alla gestione e al controllo, di come cioè i dipartimenti si assicurano che la prassi dell'assegnazione dei mandati risponda ai principi della concorrenza.

La decisione di redigere la presente analisi sotto forma di rilevamento ad ampio raggio è dovuta alla mancanza di dati significativi. Nelle risposte a diversi interventi parlamentari², il Consiglio federale ha fatto capire, almeno indirettamente, di non avere una panoramica della prassi del ricorso ad esperti e del relativo peso finanziario. La mancanza di basi trasparenti sugli acquisti pubblici (anche al di là del settore in questione del ricorso ad esperti) è già stata criticata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale in seguito ad un'analisi del CPA svolta nel 2002.³ Uno sguardo d'insieme elaborato nell'ambito dei lavori preliminari per la presente analisi ha inoltre mostrato chiaramente che in tutta l'Amministrazione federale non esistono dati in grado di fornire un quadro generale sufficiente del fenomeno. La presente analisi è il primo tentativo di far luce nel buio e di mettere a disposizione dell'Amministrazione federale centrale (1° cerchio) dati sulla portata del ricorso ad esperti, sulle caratteristiche dei mandatari e sul valore degli elementi concorrenziali nell'ambito delle aggiudicazioni.

Negli ultimi tempi e quasi contemporaneamente alla presente analisi, sono state svolte altre indagini sulle questioni di cui sopra, almeno in relazione a singoli uffici:

- nel 2005 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha pubblicato un esame sull'assegnazione di mandati da parte della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)⁴.
- Contemporaneamente alla presente analisi, il CDF ha svolto un esame trasversale presso cinque uffici⁵: l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), l'Ufficio federale di statistica (UFS), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), la Segreteria generale del DDPS (SG DDPS), la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (SG DATEC).

2 Ad esempio:

- Interpellanza Speck: Una marea di studi nei settori dell'ambiente e dell'energia (2.10.2003);
- Interrogazione ordinaria Schluer: Conflitto d'interessi di consulenti della DSC (2.10.2003);
- Interpellanza Widmer: Modalità d'aggiudicazione delle commesse della Confederazione a ditte di consulenza (20.3.2003).

3 Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht. Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle vom 14. März 2002. (La liberalizzazione degli acquisti pubblici in Svizzera, nell'ottica giuridica ed economica. Rapporto conclusivo del 14 marzo 2002 del Controllo parlamentare dell'amministrazione)

4 Controllo federale delle finanze: Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. Wirtschaftlichkeitsprüfung (Attribuzione di mandati da parte della Direzione dello sviluppo e della cooperazione. Analisi della redditività). Ottobre 2005.

5 Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge. Bericht der Eidg. Finanzkontrolle vom 31.1.2005 über die Prüfung der Beschaffung von Dienstleistungen in fünf Bundesämtern (Esame trasversale dei contratti di prestazione. Rapporto del 31 gennaio 2005 del Controllo federale delle finanze sull'analisi della procedura di acquisto di prestazioni in cinque uffici federali).

Queste valutazioni contribuiscono a compilare l'ampio inventario auspicato, ma non possono sostituirlo. Per questa ragione abbiamo deciso di svolgere noi stessi un rilevamento, con l'intenzione comunque di tener conto nella nostra conclusione degli studi disponibili.

1.2 Modo di procedere e elementi fondamentali

La base dell'inventario auspicato è fornita da un ampio rilevamento dei mandati ad esperti da parte dell'Amministrazione federale, presentato nella sezione seguente (1.2.1). I dati forniti dagli uffici nell'ambito del rilevamento completo sono stati esaminati accuratamente dal CPA. Nella sezione 1.2.2 descriviamo dettagliatamente il modo di procedere scelto per l'esame ed i risultati, per permettere al lettore un'interpretazione adeguata delle conclusioni cui giunge l'indagine, riportate nei capitoli successivi.

Invece, i colloqui condotti con i responsabili dipartimentali per il trattamento della terza domanda non hanno bisogno di essere particolarmente spiegati. Le persone intervistate tra febbraio e marzo 2006 sono indicate nell'allegato (Allegato 4).

1.2.1 Rilevamento completo dei mandati agli esperti

Il nucleo empirico dell'analisi consiste in un rilevamento completo dei mandati a periti in tutti i dipartimenti (compresa la Cancelleria federale). Alla fine di settembre 2005, il CPA ha inviato un comunicato ai dipartimenti invitandoli a rilevare presso gli uffici i dati corrispondenti e a trasmetterli in forma elettronica al CPA. A tale scopo, i dipartimenti hanno ricevuto, oltre a spiegazioni particolareggiate, un file Excel per la memorizzazione dei dati.

Uffici esaminati

In linea di massima, si prevedeva di rilevare i dati di tutti gli uffici del 1° cerchio dell'Amministrazione federale.⁶ Tuttavia, al fine di evitare un lavoro doppio, è stato necessario rinunciare al rilevamento presso gli uffici nei quali nel 2005 il Controllo federale delle finanze ha svolto un esame trasversale approfondito sugli accordi di prestazione. Ciò significa che nel DFI tre importanti uffici che hanno investito somme considerevoli in perizie esterne non sono stati presi in considerazione nella presente analisi. Invece, per quel che riguarda il DDPS ed il DATEC, le lacune sono meno consistenti. Sono stati intervistati più di 50 uffici che hanno annunciato al CPA più di 6000 mandati esterni.⁷

⁶ Non sono stati dunque rilevati i mandati degli uffici GEMAP, di istituti della Confederazione o di aziende della Confederazione di diritto privato (in base agli statuti degli uffici al 1° gennaio 2004).

⁷ Il conto degli uffici si basa su un sistema usato anche per i conti di Stato (numero dell'ufficio). Bisogna tener conto del fatto che queste unità possono avere dimensioni diverse – ad esempio, armasuisse nel DDPS è riunita in un'unità e tutto il DFAE in 2. Invece, unità relativamente ristrette, come la Commissione di ricorso in materia d'asilo o quella delle case da gioco sono registrate separatamente. L'Allegato 6 riporta un elenco delle unità intervistate e del numero dei relativi mandati notificati, con il volume dei pagamenti e degli incarichi.

Mandati rilevati

La presente analisi interpreta il ricorso ad esperti esterni come acquisto di prestazioni altamente specializzate. I relativi mandati riguardano contenuti diversi, a seconda dello scopo prefissato.

Da una parte possono servire a formulare il contenuto di una strategia politica. Per questa via, i risultati dei mandati ad esperti confluiscono spesso direttamente nelle basi normative di una specifica strategia politica (ad es. la definizione di valori limite contro l'inquinamento atmosferico, la diagnosi precoce di situazioni problematiche che richiedono un adeguamento politico). Spesso l'Amministrazione si avvale dei mandati anche per elaborare proposte per la procedura di consultazione in occasione di revisioni di legge o per rispondere ad interventi parlamentari. La consulenza politica può però avere anche un contenuto operativo e confluire direttamente nell'allestimento di determinate misure (ad es. lo svolgimento di una campagna informativa).

Il ricorso ad esperti esterni può però anche rispondere ad un'esigenza interna e servire a perfezionare le prestazioni dell'Amministrazione. Può trattarsi di mandati per la *consulenza e lo sviluppo organizzativi* incentrati sull'ideazione e sullo svolgimento di misure di riorganizzazione. Anche l'acquisto di corsi di formazione e perfezionamento oppure di prestazioni di coaching rientra in questa categoria. Infine anche le *prestazioni informatiche* servono a migliorare le procedure amministrative interne.

Davanti a questa gamma sicuramente non esaustiva di opportunità di ricorrere a mandati specialistici, prima del rilevamento è stato necessario chiarire cosa intendere con la definizione di mandato ad esperti esterni, cioè cosa doveva essere registrato dagli uffici nell'ambito del rilevamento.

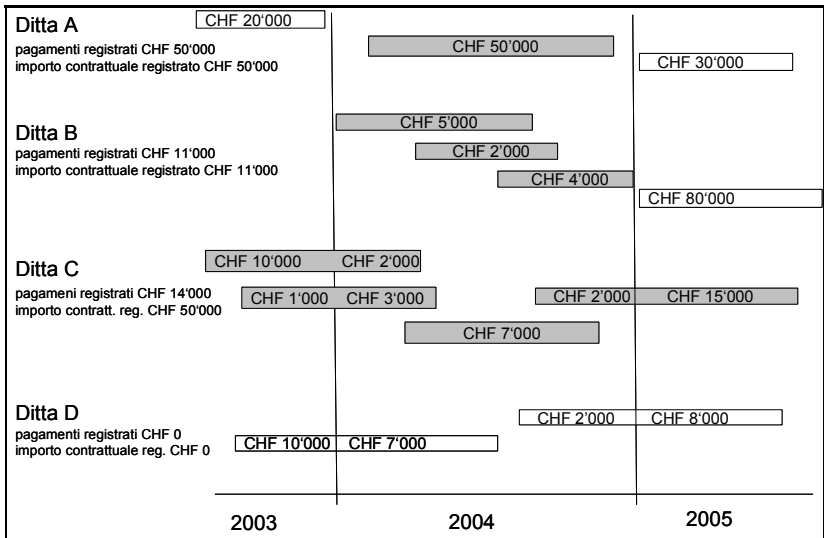
In linea di massima è stato chiesto agli uffici di rilevare *tutti gli accordi di prestazione*, indipendentemente dalla voce sotto la quale sono stati registrati nelle relative fatture. Al commento era allegato un elenco dei mandati che in via eccezionale non dovevano essere rilevati. Le eccezioni più importanti riguardavano prestazioni che avevano un nesso diretto con le prestazioni edili, le prestazioni nei settori della manutenzione e la pulizia degli edifici, le prestazioni di trasporto (compresa la posta), quelle delle telecomunicazioni, quelle connesse all'acquisto di beni nell'ambito informatico (installazione, configurazione, customizing)⁸ e i mandati di stampa e traduzione.

Per restringere l'ambito del rilevamento sono state inoltre previste *limitazioni temporali e finanziarie*. Il criterio centrale per la registrazione di un mandato prevedeva che fossero stati effettuati pagamenti al riguardo *nel 2004*. Solo se il totale dei pagamenti ad un unico mandatario nel 2004 era inferiore a 10 000 franchi era possibile rinunciare alla sua registrazione per l'analisi. Il Grafico 1 chiarisce l'applicazione questo criterio di selezione finanziario e temporale (i mandati registrati nel quadro del rilevamento sono contrassegnati in grigio).

⁸ Vedi anche: Istruzioni sull'acquisto di beni e prestazioni nel settore dei mezzi di informatica e telecomunicazione nell'Amministrazione federale del 1° settembre 2003.

Limiti finanziari e temporali dei mandati registrati

Grafico 1



Le colonne nel grafico rappresentano la durata dei mandati, i numeri nelle caselle i pagamenti effettuati per i mandati negli anni corrispondenti.

Fonte: CPA

Nei casi in cui i criteri riportati non permettevano una classificazione sicura, gli uffici sono stati esplicitamente invitati a registrare mandati in eccesso piuttosto che peccare per difetto.

1.2.2 Controllo dei dati forniti

I dati forniti sono stati controllati dal CPA. Inoltre nel gennaio 2006 è stato svolto in cinque uffici federali un esame approfondito. Dopo aver trattato i dati inoltrati, il CPA ha valutato informazioni relative a 6136 mandati.

1.2.2.1 Verifica dei dati forniti

La verifica dei dati forniti dagli uffici ha mostrato che una parte di questi non ha fornito tutte le informazioni o le ha fornite lacunose. Si tratta soprattutto delle informazioni relative alle tariffe orarie o l'indicazione di mandati susseguenti. Il mancato invio delle informazioni è dovuto solo in parte al fatto che negli accordi non sono state fissate le relative condizioni (oppure non avevano senso nel quadro di un particolare negoziato). Nell'ambito della presentazione dei risultati terremo conto delle relative lacune nell'interpretazione, chiarendo le basi sulle quali poggia l'analisi.

Inoltre, la verifica dei dati ha mostrato che molti uffici avevano preferito registrare mandati in eccesso piuttosto che tralasciarli, come era stato loro chiesto di fare. Al fine di elaborare una base per quanto possibile coerente, si deve tener conto delle diverse costellazioni:

1. un primo gruppo era costituito da mandati che non soddisfacevano i criteri contenutistici di cui sopra. Per questa ragione il CPA ha cancellato i dati relativi a circa 300 mandati in tutto. Si trattava di incarichi relativi a compiti di sorveglianza e sicurezza, ma anche ad affitti, catering, contributi ad asili infantili. Sono stati messi da parte anche i mandati ad altre unità amministrative del 1° cerchio e (pochissimi) versamenti a uffici amministrativi cantonali (ad eccezione dei versamenti a università cantonali).
2. Una difficoltà particolare riguardava mandati che contenevano tutto un fascio di prestazioni (non solo prestazioni altamente specializzate) e che, in base ai criteri contenutistici di cui sopra, potevano essere definite prestazioni di esperti solo in parte. Mandati di questo tipo sono comuni soprattutto nei settori in cui l'Amministrazione affida ampi compiti esecutivi all'esterno, in particolare nel settore della collaborazione allo sviluppo (mandati della DSC, ad es. il «Swiss-Ukrainian Forest Development Project in Transcarpathia» o il «Programme pistes rurales – désenclavement à l'Est au Burkina Faso»)⁹ Mandati analoghi, ma di portata minore, sono stati affidati anche dall'UF AFP (ad es. il mandato per l'Eidg. Gefahrentuginspektorat oppure gli accordi di prestazione con Lignum, Silviva) e, di portata ancora minore, anche da altri uffici (l'Allegato 1 riporta altri esempi).

Nella valutazione dei risultati del rilevamento si tiene conto dei mandati di questo tipo. Nel complesso si tratta quasi del 10 per cento dei mandati, con circa il 25 per cento dei finanziamenti. La parte del leone va ai mandati nel quadro di programmi di sviluppo della DSC (quasi 100 milioni di franchi, cioè l'80 per cento dei versamenti di questa categoria, vedi anche al capitolo 2.1 e all'Allegato 5). Laddove opportuno, specificheremo l'importanza di tali mandati nella presentazione dei risultati ai capitoli seguenti.

1.2.2.2 Verifica approfondita in cinque uffici

In cinque uffici è stata svolta una verifica approfondita dei dati forniti: nell'Ufficio federale delle strade (DATEC), nell'Ufficio federale di polizia (DFGP), nell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (DFE), nel Centro di competenze Scienza e tecnologia dell'Aggruppamento armasuisse (DDPS) e nell'Amministrazione federale delle finanze (DFF).

⁹ Nella risposta al rilevamento, la DSC li definisce «accordi con gestione fiduciaria dei mezzi» e afferma che la statistica contiene i dati importanti di tutti gli incarichi registrati con il sistema di accordi. Per la maggior parte non si tratta di mandati che riguardano solo prestazioni nel senso stretto del termine, bensì di incarichi complessi relativi a progetti (...). Per ragioni organizzative non è stato possibile separarli dagli incarichi che riguardano solo prestazioni (...).

Valutare la qualità dei dati forniti dagli uffici era l'obiettivo di questo controllo. Perciò un criterio¹⁰ molto importante era il divario risultante dal confronto sommario tra i versamenti resi noti durante il rilevamento e gli importi del conto di Stato (credito globale 3180 prestazioni e onorari). Sono state prese in considerazione unità con divari molto grandi (UFFFT), grandi (UFP), medi (S+T/armasuisse, USTRA) e modesti (AFF).

L'esame approfondito è stato svolto in base a dati contabili e nel quadro di visite di un giorno presso gli uffici in questione. In sostanza, si è concentrato sui tre elementi seguenti:

- *confronto dettagliato dei dati forniti con 10–12 dossier*: fattore centrale in questo caso era la concordanza dei dati contenuti nei dossier con quelli forniti.
- *Confronto dettagliato con i dati contabili*: è stata esaminata la concordanza dei dati forniti con i pagamenti registrati nel 2004 nel credito globale 3180 (prestazioni di terzi).¹¹
- *Colloqui con le direzioni degli uffici e con i responsabili interni dei progetti*: durante i colloqui sono state discusse le informazioni eventualmente mancanti, non chiare o contraddittorie dedotte dal confronto tra rilevamento e dossier. Ci si è anche soffermati sulla definizione e l'assegnazione di ogni mandato peritale (per i partner dei colloqui consultare l'Allegato 3).

I risultati dell'esame approfondito sono stati ottimi per quel che riguarda la correttezza delle informazioni particolareggiate fornite dagli uffici. I dati del rilevamento concordavano completamente o in ampia parte con quelli dei contratti. I dati relativi alla prassi dell'assegnazione dei mandati, che hanno potuto essere esaminati solo in maniera molto limitata a causa dei dossier contrattuali, sono stati discussi durante i colloqui con i responsabili progettuali. Anche in questo caso non sono state rilevate incongruenze nel confronto con i dati del rilevamento.

Invece, i risultati dell'esame approfondito sono più complessi in relazione ad un confronto con dati contabili SAP, come mostra la Tabella 1.

Eccellente è la concordanza tra i dati del rilevamento e quelli contabili presso l'Amministrazione delle finanze, dove non si registrano divergenze degne di nota. Buona è anche la concordanza presso l'Ufficio federale delle strade (USTRA), dove circa il dieci per cento dei pagamenti registrati nella contabilità, importanti per il rilevamento in questione, non è stato annunciato.¹²

¹⁰ Ulteriori criteri di scelta sono stati l'appartenenza dipartimentale e la completezza e chiarezza delle informazioni particolareggiate sui dati forniti.

¹¹ I relativi dati contabili dal SAP ci sono stati messi a disposizione dal Controllo federale delle finanze (dalla direzione di armasuisse per il settore Scienza + tecnologia).

¹² L'USTRA ha fatto notare che il rilevamento è coinciso con il trasloco dell'Ufficio causando alcuni errori dovuti allo stress. Oltre a modesti divari dovuti a pagamenti restanti o parziali tralasciati, le lacune maggiori nel rilevamento secondo l'USTRA sono dovute al fatto che nella consultazione della banca dati non si è tenuto conto di una categoria di pagamenti.

Confronto dei pagamenti notificati con i dati contabili (solo voce 3180)

Ufficio	Esame approfondito dei dati contabili		
	Pagamenti importanti conform. al SAP (in 1000 CHF)	Pagamenti notificati (in 1000 CHF)	Percentuale di pagamenti non notificati
AFF	7 414	7 403	0 %
USTRA	11 520	10 380	10 %
S+T (armasuisse)	178	139	22 %
UFFT	349	278	26 %
UFP	821	598	27 %

Il divario constatato è notevole presso il S+T (armasuisse), l'Ufficio federale di polizia e l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. Circa $\frac{1}{4}$ dei pagamenti importanti non è stato notificato. Presso il S+T tuttavia bisogna sottolineare che è stato dimenticato solo un mandato: poiché però il numero dei pagamenti registrati sotto questa voce è modesto, la differenza risulta notevole. Presso l'Ufficio federale di polizia non sono stati registrati mandati che concernono la formazione, ma sono stati dimenticati anche contratti iniziati prima del 2004 e archiviati sotto il 2003 (corrisponde al caso del primo mandato della ditta C nel Grafico 1).¹³ Le differenze con l'Ufficio federale della formazione e della tecnologia sono state causate soprattutto da mandati che per errore non erano stati registrati (consulenza giuridica, prestazioni informatiche e addestramento).

Un esame successivo presso l'UFFT ha evidenziato un ulteriore problema tecnico. Nel commento al rilevamento era stato precisato che non dovevano essere registrati i contratti di sussidiamento, cioè quelli nel quadro della trasmissione di compiti pubblici a terzi e per i quali esistono esplicite basi legali particolari. Per questa ragione l'UFFT non ha notificato i contratti compensati con una sovvenzione e non sono stati rilevati neanche mandati come la «perizia sulla situazione della ricerca nell'ottica di aspetti economici connessi alla formazione», lo «studio sulle misure riguardanti l'eContent quale compito trasversale tra formazione, economia e cultura», il progetto «Qtop-Netzwerkplattform» (redigere newsletter, rapporti per il website, aggiornamento del website etc.) oppure «l'assistenza ai lavori di riforma in singole professioni dell'insegnamento nell'ottica di aspetti economici connessi alla formazione». Poiché nell'UFFT in genere studi e progetti sono finanziati tramite

¹³ L'UFP ha fatto inoltre notare che subito prima del rilevamento avevano avuto luogo considerevoli cambiamenti nel personale e che in particolare le persone responsabili dei contratti non lavoravano più per l'Ufficio. I dati necessari hanno potuto essere raccolti solo grazie al notevole impegno dell'Ufficio.

sovvenzioni, il ricorso ad esperti in questo Ufficio viene mostrato solo in modo lacunoso.¹⁴

Ma come valutare il problema tecnico nell'ottica di tutto il rilevamento? In primo luogo è necessario specificare che la prassi dell'UFFT di finanziare in genere con sovvenzioni anche i mandati di cui sopra rappresenta un'eccezione. Inoltre le indagini mostrano che negli altri uffici in cui è stato svolto un esame approfondito, i contratti che corrispondono per quel che riguarda il contenuto ai criteri menzionati, sono stati registrati indipendentemente dai parametri giuridici (in particolare quelli nella ricerca settoriale). Anche dai risultati del rilevamento stesso si può dedurre che la maggior parte degli uffici intervistati ha scelto, nel rispondere al rilevamento, una prassi più flessibile di quella dell'UFFT. Nel complesso si può ritenere che la maggior parte degli uffici ha notificato tutti i mandati che riguardano il ricorso a perizie esterne nell'ambito dello svolgimento di compiti esecutivi.

Le conseguenze del problema tecnico, notato grazie all'esame approfondito presso l'UFFT, sono dunque limitate se si considera l'insieme degli uffici analizzati.

Altri risultati dell'esame approfondito

A seguito dell'esame approfondito dei dati di base, sono state notate anche indicazioni riguardanti questioni non risolte che non sono direttamente connesse con la problematica analizzata, ma che a causa dell'eventuale importanza per la trasparenza e il significato della contabilità della Confederazione meritano di essere prese in considerazione:

1. in particolare si notano notevoli differenze nella qualità del rilevamento dei dati negli uffici SAP. Presso alcuni uffici, i giustificativi registrati nel SAP non erano significativi. Il loro valore ha potuto essere stabilito solo dopo aver consultato i relativi supporti cartacei (soprattutto presso l'UFP, in parte anche presso l'USTRA). Inoltre abbiamo notato che in molti casi lo stesso mandatario nello stesso ufficio è registrato sotto diverse voci con differenti numeri di credito.

Di fronte a questi risultati sorge la questione in che misura la prassi attuale del rilevamento di dati causa una perdita di informazioni e controllo essenziali creati con l'introduzione di nuovi strumenti informatici in tutta la Confederazione.

2. L'UFFT ha registrato pagamenti per circa 1,4 miliardi di franchi, definiti nei confronti del CPA come sovvenzioni, come credito per beni e servizi (credito globale 3180). Questa prassi contravviene alla sistematicità della contabilità della Confederazione: conformemente all'organo competente dell'Amministrazione delle finanze, in un credito per beni e servizi non possono essere registrate sovvenzioni. Questa prassi è stata criticata anche nell'esame trasversale del Controllo delle finanze, fatto che mostra che potrebbe trattarsi di un fenomeno diffuso.

¹⁴ L'esame ha mostrato che nel 2004 i contratti di questo tipo aperti nell'UFFT erano circa 600 per un ammontare complessivo (tetto massimo) di circa 18 milioni di franchi. Il contenuto di molti di questi mandati corrisponde alla perizia esterna. Nel rilevamento l'UFFT aveva annunciato 35 mandati per un ammontare (tetto massimo) di 1,5 milioni di franchi. Poiché nella banca dei dati contrattuali dell'UFFT non sono compresi i relativi pagamenti e altre indicazioni (ad es. sulla procedura dell'assegnazione), nell'analisi si è rinunciato a tener conto in un secondo tempo di questi mandati.

1.2.3 **Stima riassuntiva degli elementi fondamentali**

Grazie al rilevamento completo dei mandati peritali nell'Amministrazione federale centrale, la presente analisi vanta la più ampia base sull'argomento. Nel complesso, i dati a disposizione costituiscono una buona panoramica del ricorso ad esperti nel primo cerchio dell'Amministrazione federale e soddisfano ampiamente l'esigenza di un vasto inventario. In termini finanziari, nell'ambito del presente rilevamento si calcola che sia stato registrato almeno l'80 per cento dei mandati peritali degli uffici esaminati.

Il maggior fattore di imprecisione è dovuto alla definizione dell'oggetto dell'analisi, cioè il mandato peritale. Ci si riferisce qui a mandati che prevedono tutta una serie di prestazioni (non solo quelle altamente specializzate) che in base ai criteri menzionati possono essere definite mandati peritali solo in parte. A volte questi mandati prevedono anche il trasferimento di notevoli mezzi finanziari per una gestione fiduciaria, soprattutto quando l'Amministrazione affida all'esterno compiti esecutivi di ampio respiro (tra l'altro, la cooperazione allo sviluppo). La valutazione dei risultati del rilevamento tiene conto di questi mandati a volte molto importanti. Dove opportuno, nei prossimi capitoli presenteremo in sede separata l'importanza di questi mandati.

Un margine di imprecisione può risultare anche dal fatto che eventualmente una parte degli uffici non ha registrato tutti i mandati peritali trattati formalmente come sovvenzioni.

2 **Entità e caratteristiche del ricorso ad esperti**

Il presente capitolo presenta un quadro del ricorso ad esperti nel 2004. Risponde principalmente alla prima delle questioni centrali riportati nell'introduzione:

La frequenza e le peculiarità del ricorso a periti esterni da parte della Confederazione.

Dopo una breve panoramica dell'entità finanziaria del ricorso ad esperti nel complesso e dell'ampiezza dei singoli mandati, ci soffermeremo sui relativi contenuti e sulle tariffe fatturate. Segue poi un confronto tra le dimensioni del ricorso ad esperti e le spese per il personale. Infine analizzeremo il fattore temporale concentrandoci soprattutto sulla data d'inizio dei contratti o l'importanza dei mandati assegnati solo poco prima della fine dell'anno contabile («febbre dicembrina»). Da ultimo presenteremo il profilo dei mandatari cercando di chiarire soprattutto la questione di come vengono ripartiti i mezzi a disposizione tra i vari mandatari.

2.1

Entità finanziaria dei mandati

Il rilevamento indica che i servizi intervistati nel 2004 hanno speso circa mezzo miliardo di franchi in perizie esterne. Se si considera la durata complessiva, a volte maggiore di un anno finanziario (vedi anche il Grafico 1), questi mandati raggiungono l'importo complessivo di circa 900 milioni di franchi. Questa cifra è il risultato di una stima delle spese dell'Amministrazione (1° cerchio) in questo settore. Se si tiene conto dei limiti dei dati fondamentali, come spiegato al secondo capitolo, le spese reali per perizie esterne potrebbero aggirarsi piuttosto tra i 600 ed i 700 milioni di franchi all'anno per i mesi presi in esame.¹⁵

Esistono tuttavia notevoli differenze tra i dipartimenti. Mentre il DFGP nel 2004 ha investito circa 12 milioni, la somma dei versamenti del DFAE, del DFF e del DATEC raggiunge il decuplo di questo ammontare (vedi anche le cifre assolute al Grafico 2).

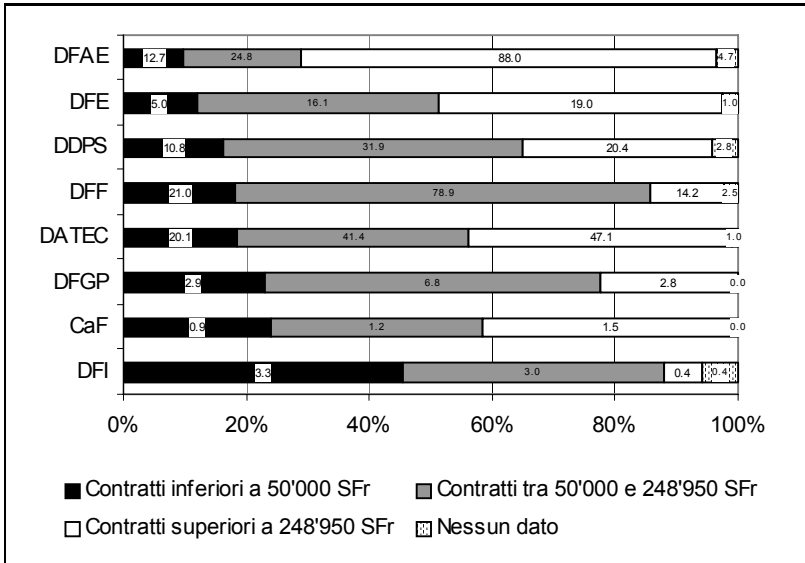
La maggior parte dei mandati (il 52 %) non raggiunge i 50 000 franchi, quasi il quaranta per cento si aggira tra i 50 000 ed i 248 950 franchi e solo il sette per cento raggiunge dimensioni maggiori. La situazione si presenta in maniera leggermente diversa nell'ottica dell'importanza finanziaria dei mandati. In quelli fino a 50 000 è confluito quasi il 16 per cento dei versamenti del 2004. Circa il 40 per cento è confluito in mandati tra i 50 000 e i 248 950 franchi risp. in mandati superiori ai 248 950 franchi.¹⁶ Il Grafico 2 indica questa distribuzione tra i mandati di entità diversa nei singoli dipartimenti. Nel complesso questi mostrano profili analoghi. Si nota l'elevata importanza finanziaria dei mandati di ampie dimensioni nel DFAE, dovuta soprattutto ai progetti per lo sviluppo della DSC. Al contrario, i mandati di dimensioni minori, al di sotto dei 50 000 franchi, ricoprono un'importanza superiore alla media nei servizi esaminati del DFI.

¹⁵ La stima si basa soprattutto sulle seguenti considerazioni:

1. L'esame approfondito presso servizi scelti ha mostrato che alcuni di questi non hanno riportato nel rilevamento pagamenti per circa il 20 per cento del volume complessivo annuo. Per questa ragione le cifre reali dovrebbero essere superiori di circa 100 milioni a quelle assunte per base.
2. Secondo i dati dell'analisi trasversale del Controllo fed. delle finanze, le spese annue per mandati di prestazioni degli uffici non intervistati dal CPA (UFSP, UFS, UFAS, SG DDPS, SG DATEC) ammontano a circa 150 milioni di franchi (mezzi nell'ottica di una stima pluriennale delle spese per prestazioni IT dalla rubrica 4010 e delle prestazioni dalla rubrica 3180). Riteniamo che questo valore rappresenti una stima approssimativa, ma plausibile, delle dimensioni dei mandati ad esperti di questi uffici. Questo valore non comprende solo i versamenti per perizie, ma anche per tutte le prestazioni esterne. Tuttavia si può ritenere che gli uffici intervistati finanzino accordi con esperti ai sensi del presente rapporto anche con crediti diversi da quelli presi in considerazione dal Controllo delle finanze.

¹⁶ Nel terzo capitolo ci dedicheremo in maniera più approfondita al significato dei valori limite qui utilizzati e analizzeremo in modo più preciso anche la ripartizione dei mandati nell'ottica del diritto sugli acquisti pubblici.

Importanza degli accordi di piccole, medie e grandi dimensioni secondo i dipartimenti (versamenti nel 2004 in mio CHF)



Le cifre nelle caselle riportano il relativo ammontare assoluto in milioni di franchi. Il totale dei versamenti è ripartito in ordine crescente tra i dipartimenti, come segue: CaF 3,6 mio. CHF, DFI 7,1 mio. CHF, DFGP 12,5 mio. CHF, DFE 41,2 mio. CHF, DDPS 65,9 mio. CHF, DATEC 109,6 mio. CHF, DFF 116,6 CHF, DFAE 130,2 mio CHF

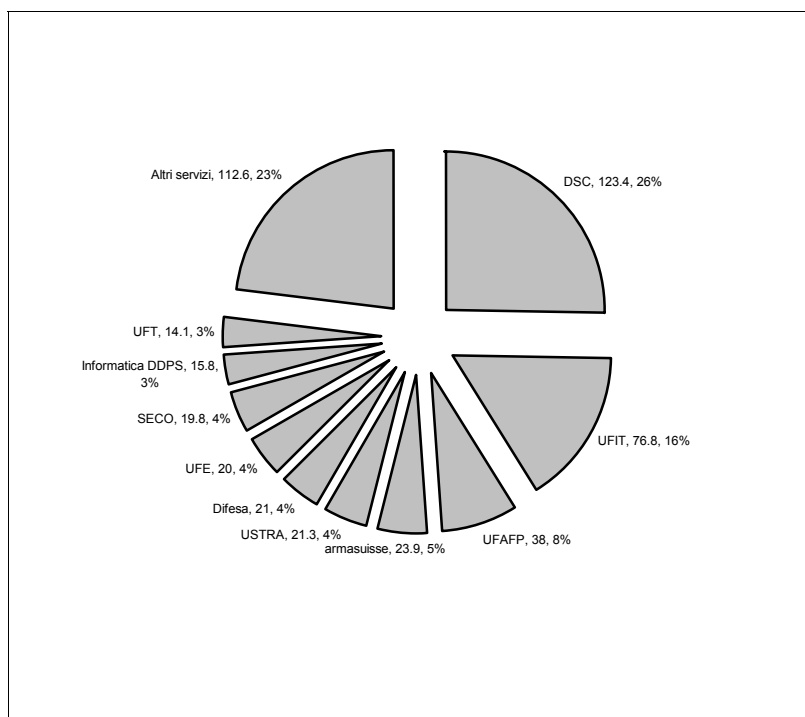
Fonte: CPA

Ripartizione tra i servizi

Il Grafico 3 mostra quali servizi hanno speso di più in perizie esterne nel 2004.¹⁷ Al primo posto si situa la DSC con 123 milioni di franchi, cioè circa un quarto delle spese di tutti i servizi intervistati. In questo totale sono compresi i mandati della DSC che comprendono anche i «fondi in gestione fiduciaria» (vedi anche il capitolo 1.2.2). Senza questi mandati, il volume dei versamenti della DSC si aggira sui 30 milioni di franchi (vedi anche la nota a pie' di pagina 19).

¹⁷ All' Allegato 5 riportiamo una tabella con il numero dei mandati per ogni dipartimento e dei relativi uffici più importanti

Ripartizione dei pagamenti nel 2004 tra i servizi (in mio CHF)



Nota: la prima cifra dopo l'indicazione comprende il volume di tutti i pagamenti nel 2004 in milioni di franchi, la seconda la percentuale sul totale dei pagamenti indicati per il 2004 nel rilevamento.

Fonte: CPA

Al secondo posto nella classifica del ricorso ad esperti nell'Amministrazione federale centrale si trova l'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni: circa il 16 per cento delle spese della Confederazione per prestazioni di esperti vanno a carico dell'UFIT.

Il ricorso a perizie esterne ricopre una considerevole importanza finanziaria anche in diversi uffici del DATEC (USTRA, UFE, UFAM), nella SECO (DFE) e nell'Aggruppamento Difesa e armasuisse del DDPS. Circa un quarto dei versamenti indicati dall'USTRA sono fondi vincolati provenienti dall'imposta sugli oli minerali, impiegati per progetti di ricerca in ambito stradale.

2.2

Contenuto dei mandati ad esperti

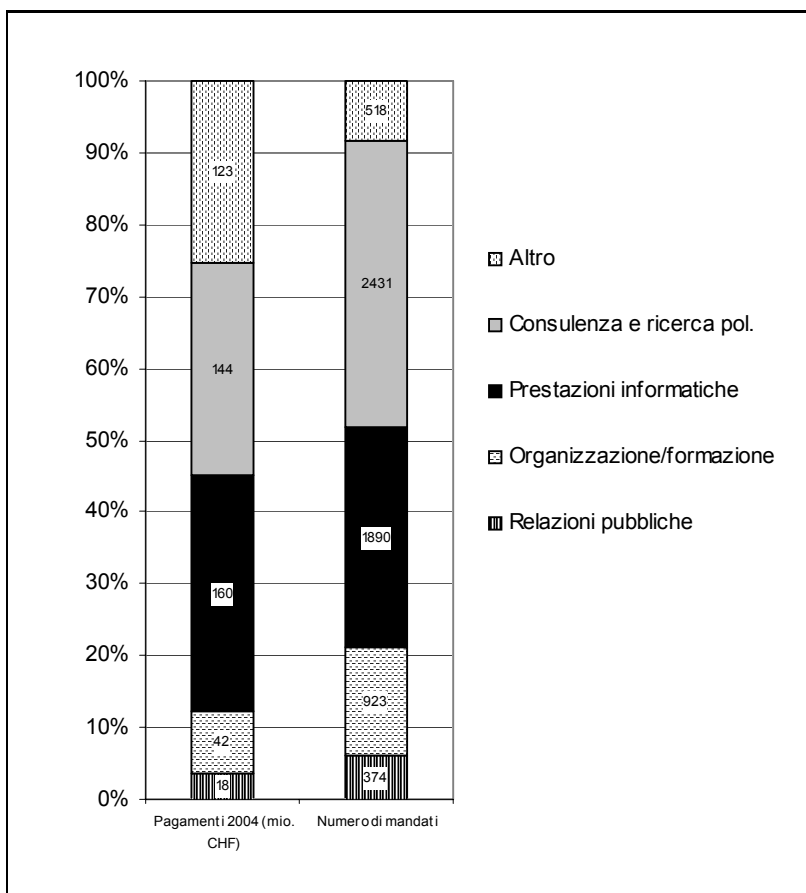
Per che tipo di lavori ci si rivolge ad esperti esterni? Per rispondere a questa domanda il CPA ha suddiviso i mandati nelle categorie seguenti (esempi concreti per i mandati sono riportati all'Allegato 1):

- *organizzazione/formazione*: tutti i mandati che riguardano lo sviluppo dell'organizzazione e del personale nonché la formazione ed il perfezionamento.
- *Prestazioni informatiche*: tutte le prestazioni informatiche non connesse all'acquisto di beni come lo sviluppo di piani o di software specifici per l'ufficio.¹⁸
- *Consulenza e ricerca a fini politici*: mandati che mettono a disposizione informazioni di base per decidere e attuare una strategia politica, come ad es. piani esecutivi, valutazioni, guide o rilevamenti di dati. Sono stati registrati in questa categoria anche le prestazioni esterne che assecondano l'attuazione di una strategia politica (ad es. periti d'esame) e progetti di ricerca settoriali degli uffici.
- *Relazioni pubbliche*: mandati di PR e di comunicazione destinati a sostenere l'applicazione di una strategia politica.
- *Altro*: in questa categoria sono riuniti i mandati:
 - che comprendono tutto un pacchetto di prestazioni (non solo quelle altamente specializzate) e che in base ai criteri di cui sopra possono essere definiti solo in parte perizie esterne. Questo tipo di mandato è utilizzato soprattutto nei settori in cui l'Amministrazione affida compiti esecutivi di ampio respiro ad esperti esterni, in particolare nel quadro della cooperazione allo sviluppo (vedi anche le spiegazioni al capitolo 1.2.2.1),¹⁹
 - che non possono essere assegnati ad una delle categorie di cui sopra perché la descrizione dell'oggetto dell'incarico non è chiara.

¹⁸ In merito alla differenza tra prestazioni informatiche connesse o non connesse all'acquisto di beni vedi anche le «Weisungen über die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen im Bereich Informatik- und Telekommunikationsmittel in der Bundesverwaltung» (Istruzioni sull'acquisto di beni e servizi nel settore dei mezzi informatici e di telecomunicazione nell'Amministrazione federale) del 1° settembre 2003 dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica.

¹⁹ Come già riportato, la DSC non è stata in grado di indicare i mandati di prestazione risp. la percentuale di prestazione dei mandati. In base alla descrizione succinta dell'oggetto dell'incarico abbiamo scelto i progetti che (riteniamo) comprendono una percentuale elevata di mezzi in gestione fiduciaria e li abbiamo registrati nella categoria «Altro». I mandati in cui potrebbe essere compresa una percentuale elevata di prestazioni di esperti, per quanto desumibile dalla descrizione, sono stati registrati nella rispettiva categoria, soprattutto nella «Consulenza e ricerca per fini politici».

Contenuto dei mandati (numero e pagamenti nel 2004)



Fonte: CPA

Il Grafico 4 mostra per quali scopi è stato fatto ricorso a prestazioni di esperti. La maggior parte dei mandati riguarda il settore della consulenza e ricerca a fini politici. Tuttavia, nell'ottica finanziaria le più importanti sono le prestazioni nel settore dell'informatica, soprattutto in connessione con NOVE-IT, con il Nuovo modello contabile e con i progetti informatici del DDPS. I mandati nei settori dell'organizzazione, della formazione e del perfezionamento sono molto frequenti, ma il loro peso finanziario è relativamente modesto (circa il 10 % dei pagamenti registrati nel 2004).

Significativi dal punto di vista finanziario sono anche i mandati registrati nella categoria «Altro», la maggior parte dei quali riguarda la cooperazione allo sviluppo della DSC (vedi anche il capitolo 1.2.1 e l'Allegato 5).

Nel rilevamento sono state analizzate anche le tariffe calcolate nei vari settori. Sono state rilevate solo le tariffe maggiori di ogni mandato, tralasciando quelle (più basse) dovute forse alla frammentazione di un mandato di ampie dimensioni o alla funzione del collaboratore.

Per circa la metà dei mandati notificati sono disponibili dati sugli onorari.²⁰ La media degli onorari massimi notificati ammonta a circa 180 franchi all'ora. La tariffa oraria più alta notificata (IVA compresa) è di 524 franchi (per lavori conclusivi di un progetto informatico per incarico della Segreteria generale del DFF). Bisogna però tener presente che solo il quattro per cento delle tariffe massime notificate supera i 300 franchi all'ora. Sussistono chiare differenze tra i diversi settori (vedi anche la Tabella 2). Non stupisce che le tariffe massime sono state pagate per mandati nel campo dell'organizzazione, della formazione e del perfezionamento, seguite da quelle per le prestazioni informatiche e di consulenza e ricerca a fini politici.

Tabella 2

Tariffe orarie massime (IVA compresa) per vari tipi di mandato

Tipo di incarico	quantità	valore medio (CHF arrotondato)	massimo (CHF)
Relazioni pubbliche	76	149	338
Organizzazione/formazione	576	227	475
Prestazioni informatiche	1460	175	524
Consulenza e ricerca pol.	907	159	400
Altro	78	126	350
Complessivamente	3097	178	524

2.3 Confronto tra le spese per collaboratori esterni e quelle per il personale

In realtà, il ricorso a esperti esterni è un esempio di outsourcing di determinati lavori. Nel caso ideale il personale esterno fornisce le prestazioni in modo migliore, più veloce e a costi meno elevati oppure in modo più flessibile di quanto non possa fare l'Amministrazione. I dati disponibili non permettono di valutare in che misura

²⁰ La stragrande maggioranza dei dati corrispondenti proviene da mandati con fornitori commerciali (2846 mandati), mentre solo per 254 mandati con altri mandatari sono disponibili i dati relativi. Di fronte all'elevato numero di mandati notificati, è stata soddisfatta la richiesta della DSC (876 mandati), dell'UFIT (1026 mandati) e dell'UFE (366 mandati) di rinunciare a rilevare le tariffe. Un ulteriore motivo per cui i dati mancano può essere dovuto anche al fatto che non sono state concordate tariffe orarie, come ad esempio nel caso di somme forfettarie.

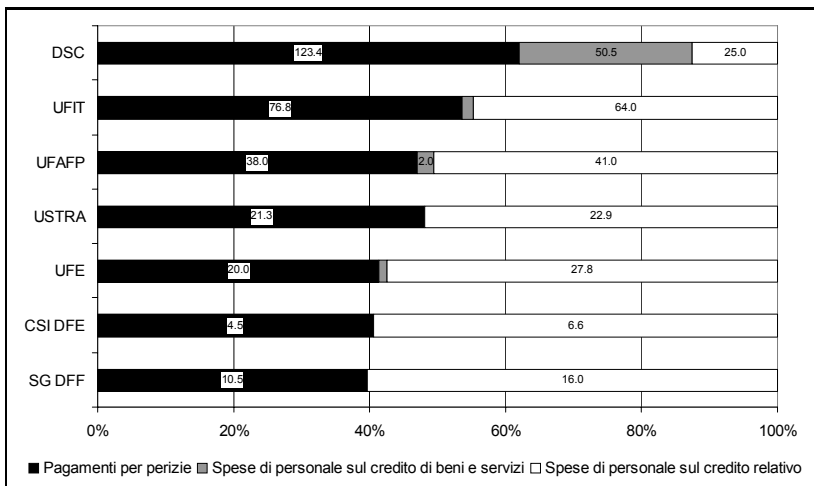
questo presupposto è soddisfatto. Tuttavia, permettono una stima approssimativa dell'importanza del ricorso a esperti a paragone delle «prestazioni di esperti» fornite all'interno. Per maggiore precisione, il Grafico 5 confronta le spese per il personale della Confederazione (compresi i contributi del datore di lavoro per le prestazioni sociali) con quelle per gli incarichi affidati ad esperti esterni. Questo confronto sottovaluta l'importanza dei mandati ad esperti perché non tutto il personale degli uffici in esame è impiegato in funzioni che corrispondono alle attività degli esperti di cui si occupa questo rapporto. Viceversa, bisogna sottolineare che il ricorso ad esperti comprende anche prestazioni di ricerca settoriale per le quali le disposizioni legali prevedono l'outsourcing.

Il confronto mostra che nel complesso degli uffici intervistati nell'anno del rilevamento, per ogni 12 franchi spesi per mandati ad esperti esterni, ne sono stati spesi 88 per il personale. In singoli uffici l'importanza dei mandati ad esperti tuttavia è molto maggiore. Ciò vale soprattutto per la DSC e l'UFIT che spendono più fondi per mandati di questo tipo che per il personale interno. Il ricorso ad esperti esterni assume un significato particolare anche nell'UFAFP, nell'UFE, nel CSI e presso la SG DFF.

Un'analisi dei dati riportati deve tener conto delle seguenti particolarità:

- i pagamenti per i mandati ad esperti presso la DSC comprendono anche mezzi in gestione fiduciaria nell'ambito di programmi di sviluppo. Se i mandati corrispondenti non vengono compresi nell'analisi, il valore dei mandati della DSC è considerevolmente più basso in rapporto alle spese di personale.
- Nel caso dell'USTRA e dell'UFE i valori elevati sono influenzati da mandati di ricerca per i quali ambedue gli uffici si basano su espliciti incarichi legali. Se non se ne tiene conto, l'importanza dei mandati ad esperti risulta un po' più modesto in rapporto ai costi di personale, pur restando ancora elevato (in questa stima, l'USTRA spende 60 franchi per il personale per ogni 40 franchi di mandato ad esperti, l'UFE registra un rapporto di 66 a 34).

Rapporto tra spese di personale e pagamenti per mandati ad esperti (nel 2004)



Fonti: spese di personale a carico di crediti settoriali conformemente alla documentazione supplementare dell'Ufficio federale del personale sui conti di Stato 2004 di marzo 2005. Costi di personale: spese di personale (compresi i contributi del datore di lavoro) da crediti per il personale ai sensi del conto di Stato 2004.

Sono riportati gli uffici con i costi più elevati per perizie esterne nel presente confronto (circa il 40 % e più).

Contratti di messa a disposizione di personale

Una forma particolare di mandati ad esperti è la cosiddetta messa a disposizione di personale. Nell'ambito di un contratto di messa a disposizione di personale, per un lungo periodo di tempo viene messo a disposizione del personale che non apporta prestazioni in modo autonomo, bensì sotto la guida e la responsabilità del mandante del quale sfrutta in genere l'infrastruttura (posto di lavoro, equipaggiamento informatico, ecc.). De facto la messa a disposizione di personale somiglia molto ad un'assunzione tanto che potrebbe essere definita un'assunzione (a tempo limitato) sotto forma di mandato. Nella contabilità tuttavia le relative spese non sono registrate come spese di personale e non compaiono nella documentazione supplementare dell'Ufficio federale del personale in merito alle spese di personale della Confederazione.

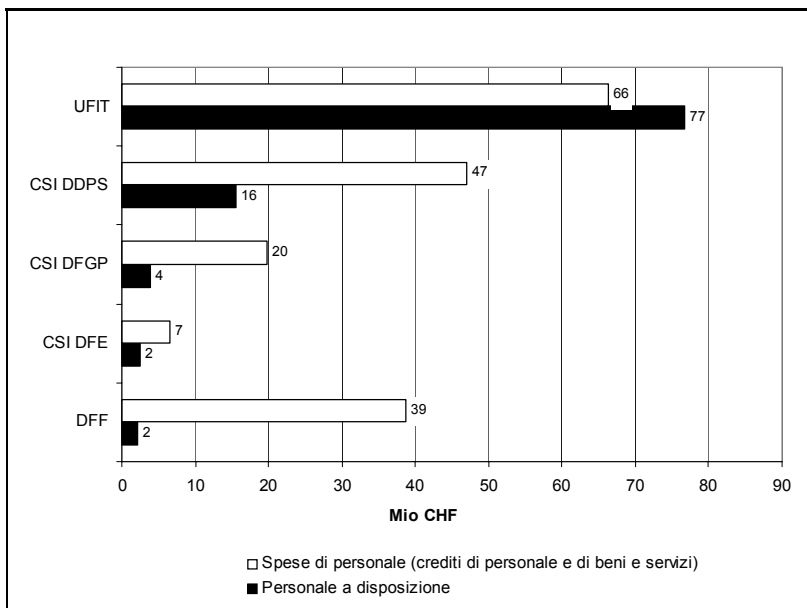
I risultati del rilevamento indicano che la messa a disposizione di personale assume un'importanza particolare solo presso pochi uffici (nella maggior parte dei casi inferiore al 5 per cento delle spese di personale). Tuttavia numerosi uffici non hanno fornito alcun dato, o ne hanno forniti solo di incompleti, sulla questione della messa a disposizione di personale, per cui la sua importanza per tutta l'Amministrazione federale non può essere valutata in maniera esaustiva in base ai risultati disponibili.

Il Grafico 6 presenta la situazione negli uffici che hanno potuto fornire dati completi sulla messa a disposizione di personale e per i quali le spese per mandati di questo tipo rappresentano più del 5 per cento dei costi di personale. In particolare si nota la

posizione d'eccezione dell'UFIT che spende più mezzi per la messa a disposizione di personale che per contratti di assunzione «regolari». Inoltre l'elenco degli uffici rispecchia la concentrazione di rapporti di messa a disposizione di personale nel settore informatico.

Grafico 6

Uffici con spese elevate di messa a disposizione di personale nel 2004



Sono riportati solo gli uffici per i quali le spese per mandati di messa a disposizione di personale superano il 5 per cento delle spese di personale (crediti per il personale e per beni e servizi).

Fonte: CPA

Nel complesso i risultati mostrano che il ricorso ad esperti esterni nei vari uffici ha raggiunto un'importanza considerevole, tanto da indicare la necessità di considerare lo sviluppo dei costi di personale (anche dal punto di vista del Parlamento) insieme alle spese per mandati esterni, riflettendo sulla possibilità che

- con questi mandati si copre un fabbisogno permanente che eventualmente potrebbe essere soddisfatto in modo più economico con l'assunzione di personale proprio,
- oppure proprio la collaborazione (a tempo limitato) con specialisti esterni permette agli uffici di rispondere in modo flessibile ed efficace a contenuti prioritari che cambiano.²¹

²¹ Durante le interviste, l'USTRÀ e l'Amministrazione delle finanze (introduzione del NMC) hanno sottolineato che nel loro caso vale la seconda opzione. L'USTRÀ inoltre ritiene che i progetti aumentano, mentre l'AFF intende diminuire le spese relative dopo l'introduzione del Nuovo modello contabile.

Le questioni di cui sopra si presentano in maniera più urgente quando i mezzi confluiscono in contratti di messa a disposizione di personale che somigliano molto ad assunzioni vere e proprie. Con questo strumento diffuso nel settore informatico (UFIT) vengono impiegati collaboratori per i quali la Confederazione mette a disposizione il posto di lavoro e che non assumono una vera e propria responsabilità per l'incarico. I dati a disposizione non permettono di valutare l'opportunità della prassi in vigore nell'UFIT. Tuttavia, quelli relativi alla messa a disposizione di personale nell'UFIT suscitano domande, in particolare per quel che riguarda il fattore economico ed il rapporto tra i collaboratori in base a mandati e quelli di diritto pubblico nell'Ufficio. Poiché le relative spese non vengono indicate in relazione ai costi del personale, sorgono domande anche per quel che riguarda il controllo parlamentare delle spese di personale.

2.4 Durata e inizio del contratto

La durata media di un mandato (dall'inizio alla fine del contratto) è quasi di un anno preciso, quella più lunga è durata quasi dieci anni. Questi valori sono ricavati dai 5566 mandati per i quali sono disponibili dati elaborabili. In particolare bisogna notare che per 313 mandati è stato possibile indicare la data d'inizio del contratto, ma non quella della fine. Per mandati di questo tipo nel 2004 sono stati registrati pagamenti per quasi 19 milioni di franchi.²² I relativi mandati si concentrano su pochi uffici (vedi anche l'Allegato 7).

Più interessanti dei dati sulla durata dei mandati, sono quelli sul momento dell'inizio del contratto. Per le unità amministrative del 1° cerchio dell'Amministrazione federale esistono incentivi per sfruttare per quanto possibile i crediti approvati dal Parlamento (impossibilità di riportare all'anno successivo, eventuali tagli per crediti non esauriti). Ci si chiede dunque se verso la fine dell'anno i mandati non vengano affidati con maggiore frequenza per esaurire eventuali fondi rimasti. Questo fenomeno viene definito in gergo «febbre dicembrina».

193, cioè un buon 4 per cento dei 4346 assegnati nel 2004 sono stati avviati solo a dicembre 2004. Nel 2004 il numero di mandati che hanno inizio a dicembre (chiamati qui di seguito «mandati dicembrini») risulta maggiore di quelli avviati in altri mesi, ma ben inferiore al numero di quelli avviati in gennaio.

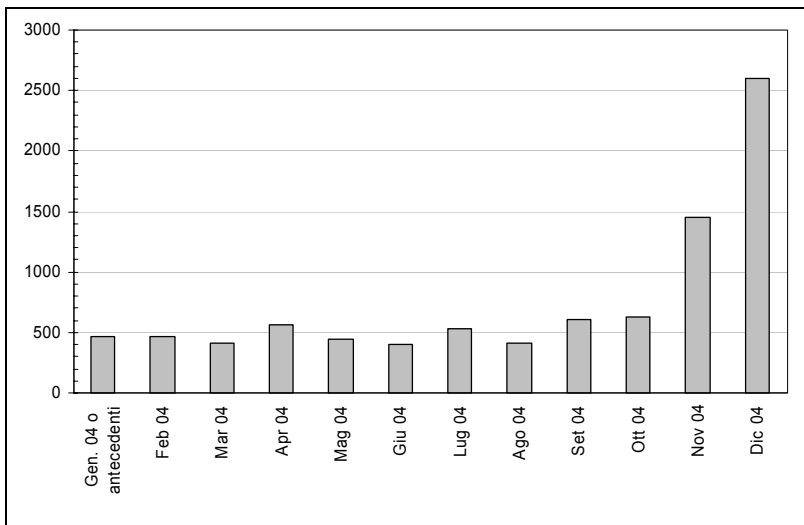
Al fine di valutare la questione se i mandati dicembrini sono assegnati per esaurire i fondi è più importante analizzarne l'importanza finanziaria. Nel complesso questa è modesta: solo circa il 2,7 per cento del fatturato sono ascrivibili a mandati dicembrini. Tuttavia bisogna considerare che i mandati assegnati solo a dicembre in rapporto al breve periodo rimanente dell'anno contabile registrano un volume di pagamenti relativamente elevato. Il Grafico 7 presenta questo contesto confrontando i pagamenti del 2004 con la durata effettiva in giorni. Ad esempio: un mandato iniziato il 1° aprile 2004 e terminato il 30 aprile 2004 causa pagamenti per 30 000 franchi e costi giornalieri di 1000 franchi.

²² Per una parte di questi mandati, gli uffici hanno specificato che il contratto viene rinnovato ogni anno.

Il grafico mostra che i costi di questo tipo aumentano già per mandati avviati a novembre e raggiungono il limite massimo con quelli avviati a dicembre. Di circa 2500 franchi al giorno per i mandati di dicembre, questo limite è cinque volte più elevato dei contratti iniziati prima di novembre 2004. In relazione alla breve durata della realizzazione, i mandati dicembrini divorano molti soldi. Quanto riportato vale anche, benché in misura minore, per i mandati di novembre, tanto che la febbre dicembrina sembra farsi notare già in novembre, anche se attenuata.

Grafico 7

Pagamenti giornalieri medi (in CHF) per ogni mandato a dipendenza del mese di inizio del contratto



Vi è riportata la media dei costi giornalieri per i mandati avviati nel mese indicato (N= 5723 mandati per i quali sono disponibili i dati completi relativi all'inizio del contratto, inizio anteriore al 1° gennaio 05).

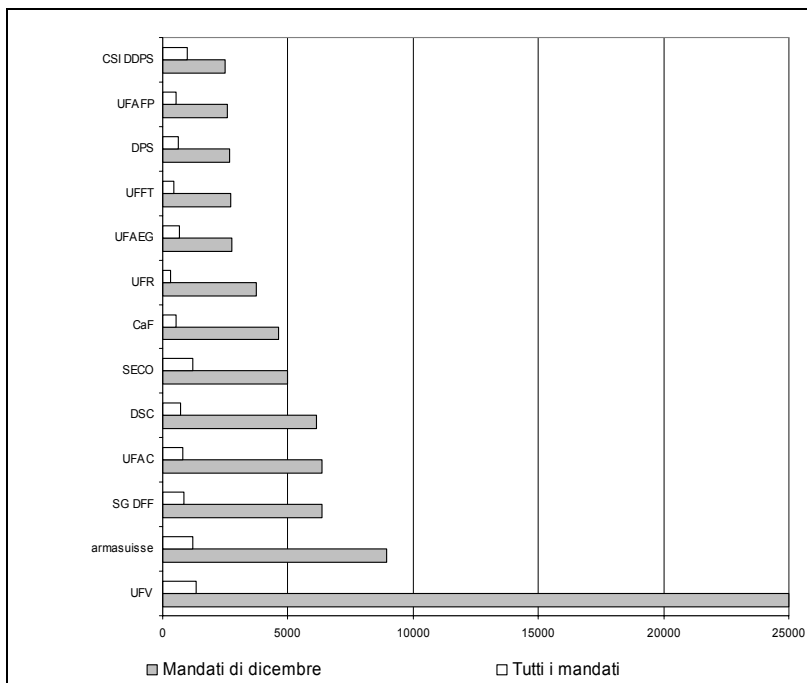
Fonte: CPA

Se prendiamo in esame la stessa questione, ma in relazione ai singoli uffici, notiamo che alla base del Grafico 8 sono i costi giornalieri di un mandato nel 2004. A confronto vengono messi i pagamenti di tutti i mandati (nella colonna chiara) con quelli corrispondenti dei mandati dicembrini (nella colonna scura). Il valore massimo è fornito dall'Ufficio federale di veterinaria che, per un mandato il cui contratto ha avuto inizio il 30.12.2004, ha contabilizzato 50 000 franchi a carico del conto 2004 (cioè, i pagamenti pro die nel 2004 ammontano a 25 000 franchi, come mostra il Grafico 8). Anche gli altri uffici elencati registrano pagamenti al di sopra della media in proporzione alla durata del contratto nel caso dei mandati dicembrini. Almeno per una parte dei mandati dicembrini, questi organi con ogni probabilità hanno concesso anticipi (per prestazioni da fornirsi l'anno successivo). Gli anticipi sono permessi solo in casi eccezionali ben motivati. Conformemente alle Istruzioni

380.30.1 tratte dal manuale contabile («Handbuch für Rechnungsführer»), non sono permessi anticipi al fine di esaurire i crediti budgetari.²³

Grafico 8

Confronto tra i versamenti per mandati dicembrini con quelli dei mandati in generale (pagamenti medi per giorno e mandato in CHF)



Il grafico comprende gli uffici che per i mandati dicembrini registrano valori più elevati della media degli uffici intervistati.

Fonte: CPA

15 uffici hanno contabilizzato nel 2004 addirittura versamenti per mandati iniziati solo nel 2005 (nel complesso 39 mandati, pagamenti per più di 5 milioni di franchi, vedi anche l'Allegato 10).

Riassumendo: i dati disponibili indicano chiaramente che a dicembre vengono assegnati mandati al fine di esaurire i crediti rimasti. Nel 2004 i mandati di questo tipo registrano elevati «costi giornalieri» superiori alla media. Presso alcuni uffici

²³ Per la presente analisi non abbiamo controllato i motivi addotti per gli anticipi. Per maggiori approfondimenti si rimanda anche al rapporto sull'esame trasversale degli accordi di prestazione del Controllo federale delle finanze. In questo contesto bisogna sottolineare che oltre all'assegnazione di nuovi mandati alla fine dell'anno esistono altre possibilità di esaurire i crediti a disposizione, come ad esempio versare un anticipo sulle prestazioni nel quadro di mandati in corso, la cui durata è prevista per più anni contabili. I dati a disposizione non permettono di analizzare la prassi relativa.

per questi mandati si registrano versamenti addirittura molto elevati in rapporto alla durata del mandato. In questi uffici dunque i crediti non utilizzati completamente vengono sfruttati per finanziare gli anticipi nel quadro dei mandati dicembrini.

2.5 Profilo dei mandatari

Come evidenziato dalla Tabella 3, nel 2004 la maggior parte dei mandati è stata assegnata a fornitori commerciali (4/5 dei mandati con circa due terzi del fatturato). Al secondo posto, ma ampiamente distanziate, troviamo le organizzazioni non-profit (NPO), prima delle strutture di ricerca riunite in una categoria propria (soprattutto il settore dei PF, le università cantonali e le scuole universitarie professionali). Un numero relativamente esiguo di mandati è stato affidato alle aziende della Confederazione (soprattutto RUAG) e a mandatari che non rientrano in nessuna delle categorie menzionate.

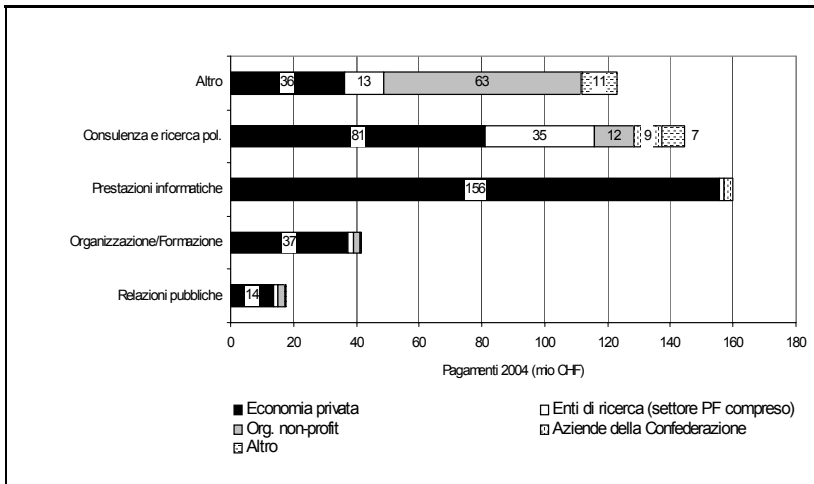
Tabella 3

Distribuzione dei mandati per tipo di mandatario

Mandatario	n. di mandati		fatturato 2004	
	n.	%	mio. CHF	%
Fornitori commerciali	4898	80 %	324	66 %
Strutture di ricerca	713	12 %	52	11 %
Organizzazioni non-profit	382	6 %	80	16 %
Aziende della Confederazione	59	1 %	12	3 %
Altri	84	1 %	19	4 %
Totale	6136	100 %	487	100 %

Se consideriamo quali mandati vengono assegnati a quali mandatari, il Grafico 9 mostra che pagamenti per mandati nei settori delle relazioni pubbliche, dello sviluppo dell'organizzazione, della formazione e perfezionamento nonché dell'informatica sono versati quasi esclusivamente a fornitori commerciali (compresi i singoli). Invece, i fornitori per mandati di ricerca e consulenza in ambito politico sono di vario tipo. In questo caso, oltre ai fornitori commerciali, assumono un ruolo importante anche le strutture di ricerca (soprattutto gli istituti di ricerca della Confederazione, i PF e le università cantonali) e altre organizzazioni senza scopo lucrativo (NPO).

Fatturato del 2004 in base al contenuto dei mandati e al genere di mandatario



Fonte: CPA

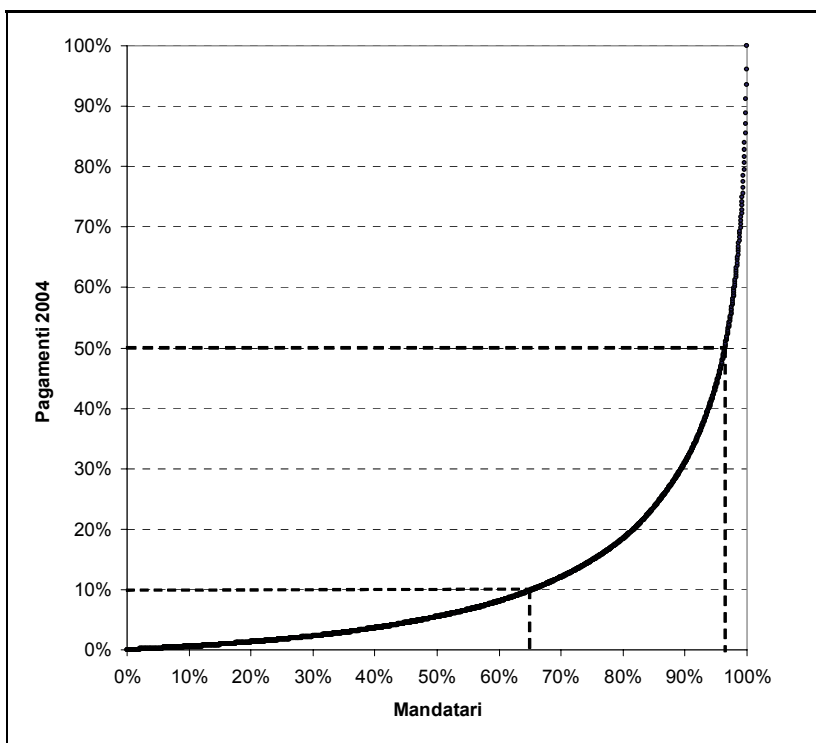
Prendiamo ora in considerazione i fornitori più importanti. Il maggiore nel 2004 ha ricevuto poco meno di 20 milioni di franchi. I dodici mandatari maggiori hanno ricevuto, nello stesso lasso di tempo, pagamenti per almeno cinque milioni di franchi. Nel complesso hanno ricevuto nel 2004 più di 100 milioni di franchi, cioè un quinto di tutti i versamenti della Confederazione.

Al vertice della classifica troviamo le ditte che svolgono mandati informatici (NOVE-IT, Nuovo modello contabile) e le organizzazioni di sviluppo che svolgono programmi interi o progetti di sviluppo di grandi dimensioni per la DSC (i relativi pagamenti comprendono una parte di fondi in gestione fiduciaria che secondo la DSC non possono essere separati). Anche il settore dei PF è ben rappresentato (compresi gli istituti di ricerca). I pagamenti più consistenti per un singolo mandato sono confluiti nel 2004 in un contratto di outsourcing di comunicazione d'azienda (6,76 mio. CHF, mandante: Segreteria generale DFE).

Ma torniamo ad un'ottica globale: il Grafico 10 presenta una panoramica della suddivisione del fatturato del 2004 tra tutti i fornitori. Si nota una concentrazione relativamente saliente tra pochi mandatari. Il 3 per cento dei fornitori maggiori riceve circa la metà dei fondi (56 su 2207 fornitori). Invece, i 2/3 dei mandatari si suddividono appena il 10 per cento del volume degli incarichi.²⁴

²⁴ La concentrazione diminuisce quando non vengono presi in considerazione i mandati (in genere più ampi) che oltre alle perizie comprendono anche altre prestazioni importanti (soprattutto progetti di sviluppo della DSC, mandati che riguardano deleghe esecutive, vedi anche il capitolo 1.2.2.1).

Registrazione di pagamenti per esperti esterni nel conto 2004 (in mio. CHF)

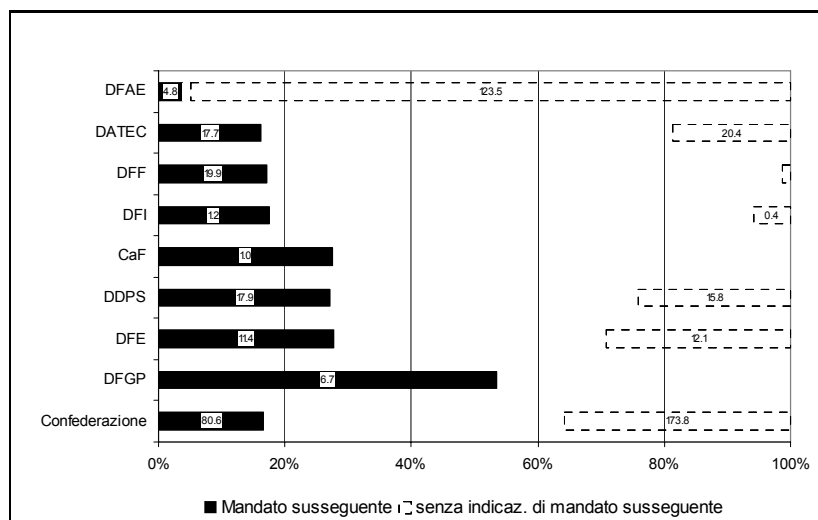


In totale 2339 fornitori cui nel 2004 sono andati in tutto 487 milioni di franchi.

Fonte: CPA

Questa concentrazione del fatturato su un numero relativamente esiguo di fornitori dà adito ad ipotesi secondo le quali presso numerosi servizi il settore è in mano a veri e propri «fornitori di corte» che, una volta entrati nel giro, riceverebbero in continuazione nuovi mandati. Per verificare questa tesi sarebbe necessario rilevare i dati di più anni. Per questa ragione, la questione dei «fornitori di corte» non può essere chiarita definitivamente in base alle indicazioni ricevute. Tuttavia i dati disponibili forniscono possibili spiegazioni del fenomeno.

Numero di pagamenti per mandati susseguenti sul totale dei pagamenti nel 2004 (dipartimenti)



Le caselle tratteggiate sulla parte destra indicano il numero di pagamenti per mandati per i quali il servizio intervistato non ha specificato se si tratta di un mandato susseguente o meno. Le dimensioni delle caselle sono inversamente proporzionali all'affidabilità delle indicazioni fornite sull'importanza finanziaria di mandati susseguenti. Questo limita in particolare l'esattezza dei risultati nel DFAE. La DSC non specifica se si tratta di mandati susseguenti o meno.

Fonte: CPA

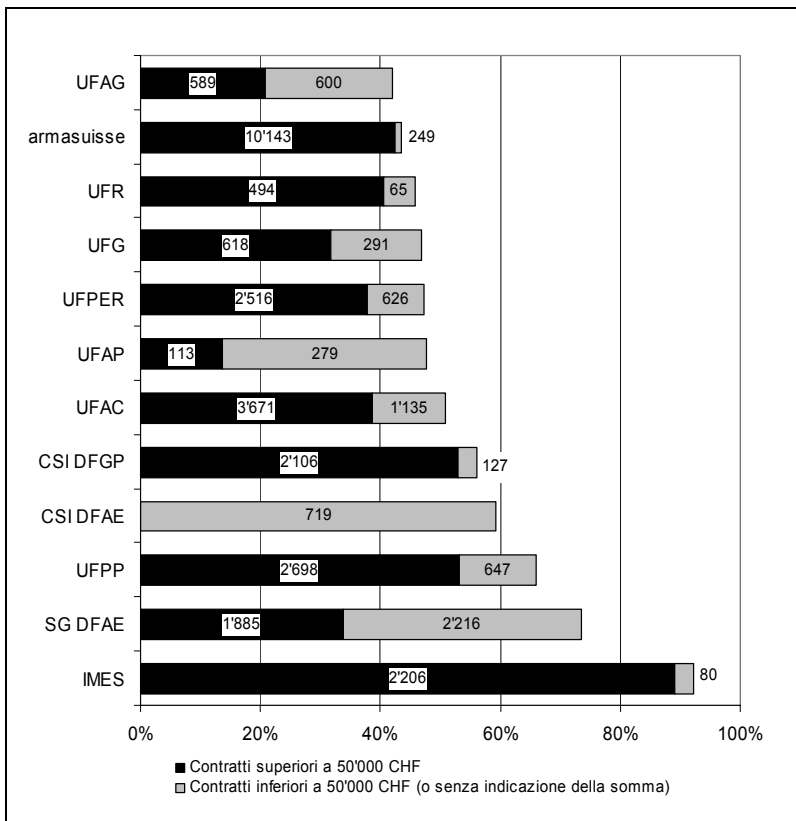
Il Grafico 11 intende mostrare l'importanza finanziaria dei mandati susseguenti nei vari dipartimenti. A tale scopo si confronta il volume dei pagamenti per mandati susseguenti con quello di tutti i mandati dell'ufficio intervistato. Il grafico mostra che un sesto dei pagamenti è dovuto a mandati susseguenti. Tuttavia le differenze tra dipartimenti sono considerevoli. Nel DFGP confluisce più della metà dei pagamenti in mandati susseguenti. Nella Cancelleria federale, nel DDPS e nel DFE il valore raggiunge circa un terzo del volume. Negli ultimi due dipartimenti si tratta di un valore minimo, dato che per più del 20 per cento dei pagamenti non è stato specificato se si tratta di un mandato susseguente o meno. Per lo stesso motivo non è possibile stimare l'importanza dei mandati susseguenti presso il DFAE.

Il Grafico 12 illustra la stessa situazione in modo un po' più differenziato a livello dei singoli uffici. Sono stati presi in considerazione i 12 servizi che nel 2004 hanno investito più del 40 per cento dei pagamenti registrati in mandati susseguenti. Il grafico mostra anche che questi ultimi non sono di piccole dimensioni, al contrario. Presso svariati uffici l'importanza dei mandati susseguenti con un volume superiore a 50 000 franchi è notevole.

Per quel che riguarda i servizi menzionati ci troviamo di fronte a indizi che lasciano supporre l'esistenza di «fornitori di corte». Quote di circa due terzi o più come presso la SG DFAE, l'IMES²⁵ o l'UFPP devono comunque essere spiegate. Quanto detto vale in particolare per gli ultimi due uffici che affidano mandati susseguenti di grandi dimensioni (più di 50 000 franchi).

Grafico 12

Numero di pagamenti per mandati susseguenti a paragone del volume dei pagamenti 2004 (uffici scelti, in migliaia di franchi)



Le cifre nelle caselle indicano le migliaia.

Fonte: CPA

²⁵ Più della metà dei pagamenti dell'IMES per mandati susseguenti riguarda interviste sulla questione degli stranieri che l'Ufficio cofinanzia insieme all'Ufficio federale di statistica (il partner contrattuale formale è l'UFS). Anche se non si tiene conto di questo incarico, il numero di mandati susseguenti presso l'IMES è elevato.

I risultati riportati non possono essere ritenuti una prova dell'esistenza di «fornitori di corte» perché:

- in primo luogo sarebbe necessario rilevare i dati per svariati anni, mentre noi possiamo basarci solo su quelli attuali,
- in secondo luogo il ripetuto ricorso allo stesso fornitore non deve essere considerato un atteggiamento negativo in ogni caso. Se si garantisce che il fornitore in questione offre la prestazione più a buon mercato, questa prassi non può essere criticata. Ci troviamo di fronte ad una situazione di questo tipo in particolare quando il primo mandato è stato assegnato dopo un bando di concorso e il secondo deve riprendere il contenuto del primo (cioè i dati fondamentali raccolti nel primo mandato forniscono la base del secondo).

Per la valutazione delle indicazioni del presente capitolo (non si tratta di prove) sull'esistenza di «fornitori di corte» è perciò essenziale il ruolo della concorrenza nell'assegnazione dei mandati. La questione della scelta della procedura e la concorrenzialità sono l'oggetto del capitolo seguente, il terzo.

2.6 Apprezzamento complessivo

Il capitolo risponde alla questione dell'entità e del profilo del ricorso ad esperti presso l'Amministrazione federale.

Come abbiamo visto, gli uffici intervistati nel 2004 hanno speso quasi 500 milioni di franchi per un po' più di 6000 mandati in corso. È stato spiegato che queste cifre forniscono una stima piuttosto bassa del reale numero di mandati ad esperti e che si ritiene che l'Amministrazione federale centrale (1° cerchio) spende almeno tra i 600 e i 700 milioni di franchi per perizie esterne. I dieci uffici che vi ricorrono di più spendono circa i tre quarti del totale.

La spesa maggiore è rappresentata dalle prestazioni informatiche, seguita dai mandati nel settore della consulenza e della ricerca a fini politici. Molto meno importanti sono i mandati per la formazione ed il perfezionamento e per lo sviluppo dell'organizzazione. Seguono le spese per mandati nel settore delle relazioni pubbliche.

In media nel 2004 per ogni servizio sono stati spesi circa 12 franchi di perizie esterne per ogni 88 investiti in spese di personale. In alcuni uffici tuttavia l'importanza delle perizie esterne è molto più ampia. Ci si chiede se questi mandati non servano a coprire un fabbisogno permanente cui eventualmente si potrebbe rispondere in modo economicamente più adeguato assumendo personale proprio o se proprio la collaborazione (temporanea) con esterni permette agli uffici di coprire in maniera flessibile ed efficace priorità sempre diverse. I dati disponibili non permettono di rispondere al quesito. La questione riveste un'importanza centrale presso l'UFIT che spende più in mandati esterni che per personale interno. Presso questo Ufficio la maggior parte dei mezzi confluisce in mandati che somigliano molto ad un'assunzione temporanea, ma non vengono registrati come costi di personale nella contabilità (i cosiddetti contratti di messa a disposizione di personale).

Diversi uffici hanno affidato a dicembre mandati che a paragone con il periodo restante dell'anno contabile hanno causato pagamenti sproporzionatamente elevati. Apparentemente, i mandati ad esperti esterni vengono utilizzati per esaurire eventua-

li crediti restanti («febbre dicembrina»). Di fronte agli incentivi offerti dalla legislazione vigente, questa prassi non stupisce (principio dell'annualità). Tuttavia, sembrano necessarie spiegazioni sulle dimensioni raggiunte in alcuni servizi.

I fornitori sono perlopiù commerciali: questi ricevono quattro quinti dei mandati esterni e convogliano due terzi del fatturato annuo. Per quel che riguarda la distribuzione dei mezzi, sono chiaramente distinguibili tendenze alla concentrazione. I 12 maggiori mandatarî, su un totale di più di 2300, hanno ricevuto nel 2004 circa un quinto dei mezzi complessivi. La metà è stata suddivisa sul tre per cento circa dei fornitori. Diversi uffici registrano inoltre una quota elevata di mandati susseguenti, spesso di ampio respiro (superiori a 50 000 franchi). Nel DFGP i mandati susseguenti hanno assorbito nel 2004 più della metà dei mezzi. L'analisi di questi risultati deve tener conto anche del ruolo della concorrenza nell'assegnazione dei relativi mandati. A questa problematica è dedicato il prossimo capitolo.

3 La procedura di assegnazione

Il presente capitolo analizza la prassi dell'assegnazione presso l'Amministrazione federale, sulla quale finora erano disponibili solo informazioni parziali. La domanda formulata nel compendio è la seguente:

Come va valutato questo tipo di prassi dell'Amministrazione federale nell'ottica del rafforzamento della concorrenza previsto dal diritto in materia di acquisti pubblici?

Dapprima intendiamo ricordare gli elementi fondamentali del diritto sugli acquisti pubblici (sezione 4.1). Quindi segnaliamo alcuni valori indicativi sulla prassi di assegnazione dell'Amministrazione federale (sezione 4.2). In seguito analizziamo da vicino la prassi della gestione di mandati di ampie dimensioni, che in genere devono essere assegnati con bando di concorso (sezione 4.3). Nell'ultima sezione cerchiamo di valutare i risultati di questa analisi tenendo conto dell'obiettivo del diritto sugli acquisti pubblici, cioè un'assegnazione secondo il principio della concorrenza, includendo anche le affermazioni fatte durante i colloqui dipartimentali, i risultati degli esami approfonditi del CPA presso cinque servizi ed i risultati dell'esame trasversale del CDF presso altri cinque uffici.

3.1 Il diritto sugli acquisti pubblici della Confederazione

All'articolo 57, la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) conferma espressamente che l'Amministrazione può ricorrere a esterni per consulenze. Nel quadro dei mezzi finanziari e di personale disponibili, rientra nel margine di discrezionalità dei dipartimenti e degli uffici responsabili decidere in che misura far ricorso ad aiuto esterno oppure eseguire i compiti in questione autonomamente (vedi anche il capitolo 4.1). Tuttavia, nell'assegnazione dei relativi mandati gli uffici devono attenersi alle norme sugli acquisti pubblici della Confederazione.

Queste norme sono raccolte soprattutto nella legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub)²⁶ e nella relativa ordinanza (OAPub)²⁷ dell'11 dicembre 1995.²⁸ Elemento principale del diritto sugli acquisti pubblici è la regolamentazione della procedura di assegnazione che intende creare una situazione di competitività al fine di ottenere prestazioni economicamente vantaggiose. Non si cerca dunque la soluzione più economica, bensì un rapporto ideale tra i costi e le prestazioni fornite. Nel migliore dei casi l'Amministrazione ottiene in questo modo prestazioni migliori e più economiche di quelle che ogni altro fornitore o che essa stessa avrebbero potuto mettere a disposizione.

Le esigenze poste dal diritto sugli acquisti pubblici alla procedura di assegnazione dipendono dal valore dell'incarico in questione. In genere le prestazioni superiori ai 248 950 CHF (IVA esclusa)²⁹ devono essere pubblicate nel Foglio ufficiale di commercio ed essere assegnate dopo un bando di concorso che soddisfi le relative norme dell'OMC. Ai sensi dell'OAPub inoltre per i mandati di prestazione che vanno dai 50 000 ai 248 950 CHF è necessario chiedere almeno 3 offerte. I mandati possono essere affidati liberamente, cioè senza chiedere offerte alternative alla concorrenza, solo se non raggiungono i 50 000 franchi.

Tuttavia la normativa sugli appalti ed i relativi valori soglia non sono validi sempre e dappertutto. Al contrario: già il campo di applicazione è difinito in modo così poco chiaro che nella prassi sorgono ripetuti problemi di differenziazione.³⁰ Inoltre nella legge (art. 3 LAPub) e soprattutto nell'ordinanza (in particolare l'art. 13 OAPub) vengono indicate eccezioni in cui, nonostante venga superato il valore limite, è possibile rinunciare a un bando di concorso OMC o a chiedere le offerte della concorrenza.

In tale contesto, nella presente analisi si è scelto di non concentrarsi sulla legittimità della prassi delle assegnazioni. Al fine di chiarirla, infatti, sarebbe necessario esaminare, per ogni assegnazione nella quale non sono stati seguiti i principi concorrenziali, se il relativo diritto deve veramente essere applicato nel caso specifico oppure se ci si trova di fronte ad una situazione di eccezione, come esplicitamente prevista. Non è possibile seguire questa problematica nell'ambito del presente inventario.

Per questa ragione ci concentriamo sulla questione della misura in cui il principio della concorrenzialità è stato rispettato nella prassi delle assegnazioni presso l'Amministrazione federale.

²⁶ RS 172.056.1

²⁷ RS 172.056.11

²⁸ Si tratta dell'applicazione di obblighi derivanti dall'accordo GATT/OMC sugli appalti pubblici (RS 0.632.231.422). Inoltre l'ordinanza disciplina anche gli acquisti che non raggiungono i limiti OMC e dunque non rientrano nell'ambito dell'accordo.

²⁹ Ordinanza del 13 ottobre 2003 del DFE sull'adeguamento dei valori soglia acquisti pubblici per il 2004 (RS 172.056.12).

³⁰ Sottostanno alle disposizioni dell'OMC le prestazioni elencate all'allegato dell'Accordo OMC. Nella prassi spesso è difficile decidere se una determinata prestazione rientra in una categoria dell'elenco o meno. L'elenco OMC vale solo per acquisti superiori al valore soglia di 248 950 franchi. Né la legge né l'ordinanza specificano quali prestazioni rientrano nelle disposizioni dell'OAPub per acquisti inferiori al valore soglia OMC. La revisione in corso sul diritto sugli acquisti pubblici intende chiarire il campo di validità.

3.2

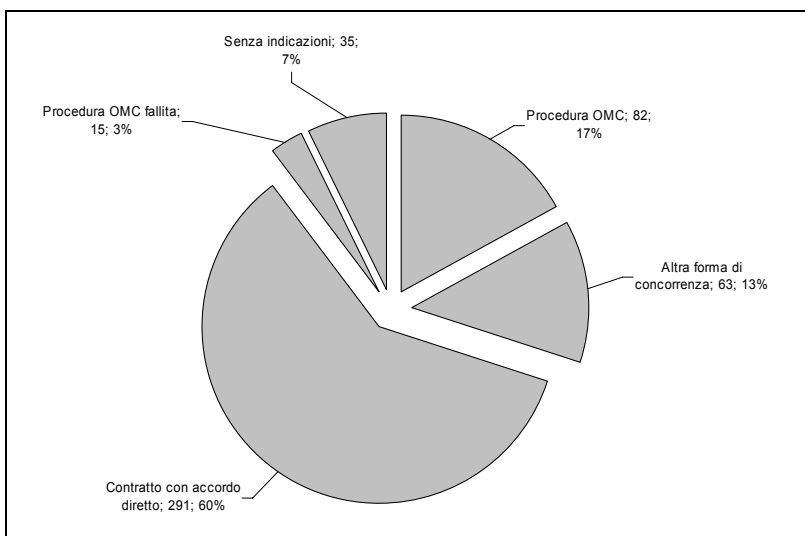
Panoramica del volume delle assegnazioni e delle procedure

Il Grafico 13 offre una panoramica sul valore finanziario dell'assegnazione basata sul principio della concorrenza e indica i mezzi confluiti nel 2004 in mandati aggiudicati in modo diverso. *Solo all'incirca tre franchi su dieci sono stati utilizzati per mandati assegnati con una procedura concorrenziale.* Invece, sei franchi su dieci sono stati convogliati in mandati assegnati liberamente.

La constatazione di una prassi molto libera rimane anche se si escludono i mandati che non rientrano in nessuna delle categorie di cui sopra (relazioni pubbliche, ricerca e consulenza a fini politici, organizzazione e formazione) e che eventualmente non comprendono solo prestazioni peritali. Anche escludendo i mandati che non possono essere classificati in maniera univoca, circa la metà (49 %) dei mezzi vanno a mandati assegnati liberamente. Viceversa, gli uffici intervistati indicano un'assegnazione in base alla concorrenza solo per 43 franchi su cento.

Grafico 13

Fatturato 2004 a dipendenza della procedura di assegnazione



Procedura OMC fallita: dopo che una procedura OMC non ha portato alla conclusione del contratto, il mandato è stato assegnato liberamente.

Fonte: CPA

Questa panoramica globale non tiene tuttavia conto degli importanti valori soglia di cui nel diritto sugli appalti e traslascia in particolare il fatto che i mandati inferiori ai 50 000 franchi possono essere assegnati liberamente. Il Grafico 14 presenta la situazione in modo più differenziato e mostra che nel caso di mandati la cui entità va dai 50 000 ai 248 950 franchi, per i quali ai sensi del diritto sugli acquisti pubblici si devono chiedere le offerte della concorrenza, più della metà dei contratti vengono assegnati liberamente. Questo valore è ancora maggiore per i mandati che superano

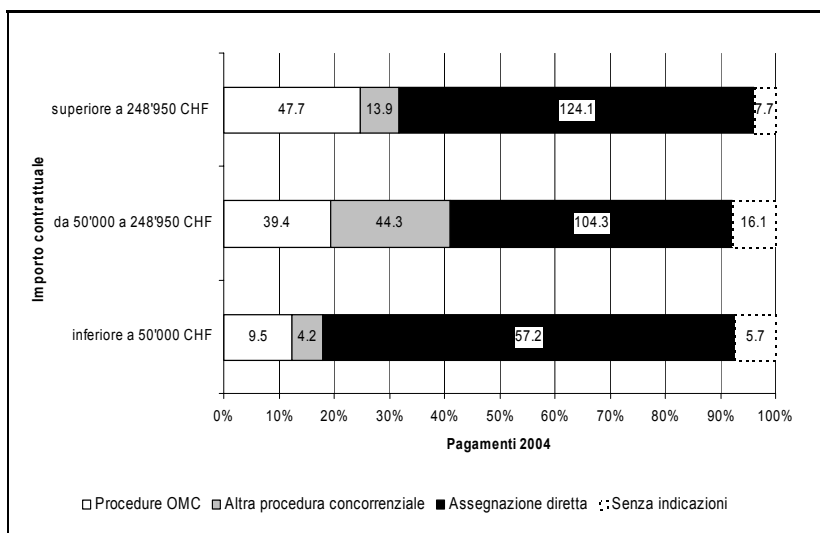
il valore OMC. Circa due terzi dei pagamenti sono andati a mandati assegnati liberamente.

Escludendo i mandati che non hanno potuto essere classificati in nessuna delle categorie di cui sopra (relazioni pubbliche, ricerca e consulenza a fini politici, organizzazione e formazione), ci si presenta un quadro un po' più vicino ai principi della concorrenza (vedi anche in merito Allegato 8). Tuttavia rimane valida la constatazione che per i mandati al di sopra del valore OMC più della metà dei pagamenti confluisce in mandati assegnati liberamente. Per gli incarichi inferiori al limite OMC, ma superiori a quello di un'assegnazione secondo i principi della concorrenza, viene assegnato liberamente il 48 per cento dei mandati.

Questi risultati validi per tutta l'Amministrazione federale (1° cerchio) corrispondono ai dati ottenuti dal Controllo federale delle finanze nell'ambito dell'esame trasversale presso l'UFSP, l'UFS, l'UFAS, la SG DATEC e la SG DDPS. Tra gennaio 2004 e luglio 2005 questi uffici hanno assegnato tra il 43 per cento e il 67 per cento dei mandati liberamente.

Grafico 14

Fatturato 2004 per perizie esterne a dipendenza della prassi di assegnazione e del volume degli incarichi



Procedure OMC: include le assegnazioni libere dopo bandi di concorso inconcludenti.

Le cifre nelle caselle riportano la somma in milioni di franchi, che riguarda la relativa procedura. Il diagramma non tiene conto dei mandati per i quali non sono disponibili dati sul volume complessivo dell'incarico e per i quali nel 2004 sono stati versati pagamenti per 12,5 milioni di franchi.

Fonte: CPA

3.3

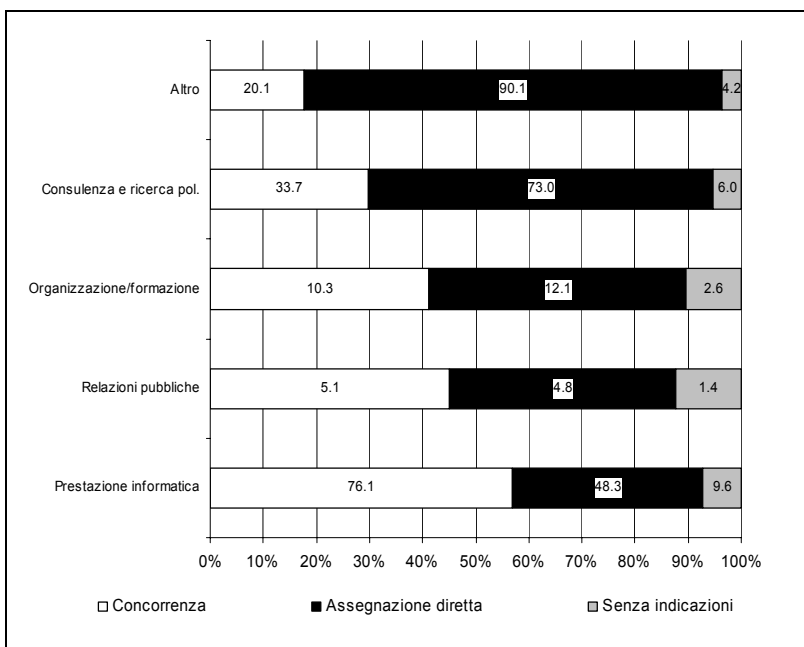
Assegnazione di mandati superiori a 50 000 franchi

In questa sezione (3.3) ci occupiamo solo di mandati con *un volume di 50 000 franchi e più*, cioè degli incarichi per i quali di norma sarebbe necessario procedere ad un bando di concorso (bandi OMC o richiesta di offerte della concorrenza).

Il Grafico 15 indica la prassi secondo il contenuto dei mandati. L'Amministrazione federale agisce secondo i principi della concorrenza soprattutto nell'assegnazione di mandati informatici. Un buon 50 per cento dei pagamenti è stato versato per mandati assegnati in base a procedure concorrenziali.³¹ In tutte le altre categorie confluiscono meno mezzi, a volte molto meno della metà, in mandati per la cui assegnazione è stata creata una situazione di concorrenza.

Grafico 15

Procedura dell'assegnazione e contenuto dei contratti (fatturato 2004 da contratti con un valore contrattuale superiore a 50 000 franchi)



I valori nelle caselle indicano la somma assoluta in milioni di franchi (arrotondata).

Concorrenza: bandi OMC o altre procedure, compresa l'assegnazione libera dopo il fallimento di un bando OMC

Fonte: CPA

³¹ Una possibile spiegazione di questo risultato può essere fornita dalla maggiore centralizzazione dell'organizzazione di esecuzione negli acquisti informatici (vedi in merito anche il capitolo 4.1)

Il Grafico 16 è dedicato ad un confronto nell'assegnazione di mandati superiori ai 50 000 franchi nei dipartimenti. Si nota che in cinque dipartimenti più della metà dei mezzi confluisce in mandati assegnati liberamente. La concorrenzialità è più bassa in seno al DFGP e al DFAE. Nel DFGP solo il 10 per cento dei relativi pagamenti riguarda mandati assegnati in modo concorrenziale. Molto più conforme ai principi della competitività si rivela la prassi nella Cancelleria federale e nel Dipartimento delle finanze.

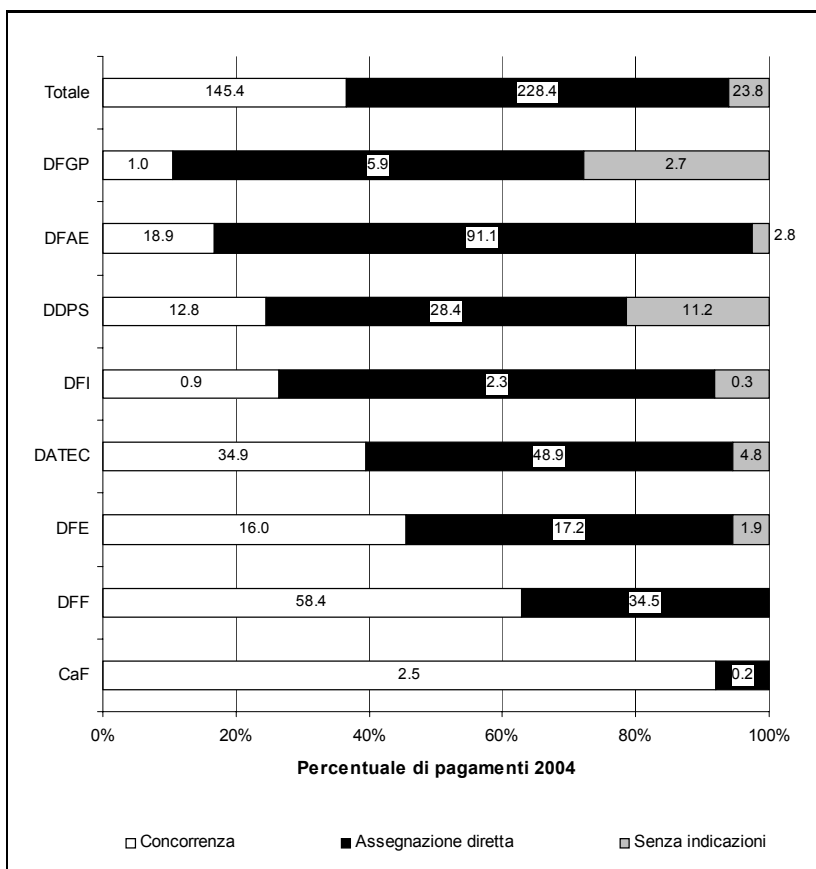
Il quadro del DFAE è caratterizzato dall'elevato volume di pagamenti della DSC che riguarda in gran parte mandati assegnati liberamente.³² Tuttavia non mostra che i «rimanenti» uffici del DFAE non sono stati in grado, per circa il 90 per cento dei pagamenti registrati nel 2004, di fornire informazioni sulla procedura di assegnazione dei relativi mandati (per quel che riguarda i mandati superiori ai 50 000 franchi).

Nel caso del DATEC si deve tener conto del fatto che numerosi incarichi di ricerca, approvati nel contesto di una domanda, sono stati considerati come attribuiti liberamente (riguarda soprattutto gli uffici USTRA, UFE ed in parte l'UFAFP, vedi in merito la sezione seguente).

La quota relativamente elevata di assegnazioni concorrenziali presso il DFE si deve quasi esclusivamente all'entità delle assegnazioni nel settore informatico. Per quel che riguarda il resto dei mandati (relazioni pubbliche, ricerca e consulenza etc.) solo circa il 10 per cento dei mezzi confluisce in mandati assegnati secondo i principi della concorrenza. Anche il quadro relativamente concorrenziale del DFF è caratterizzato dall'elevata quantità di assegnazioni secondo i principi della concorrenza nel settore informatico e da mandati che riguardano l'introduzione del Nuovo modello contabile (oltre ai mandati dell'informatica sono stati assegnati secondo principi concorrenziali mandati importanti nei settori organizzazione, formazione e perfezionamento).

³² La prassi di attribuzione della DSC, in larga misura con trattative private, è stata criticata già in occasione di una verifica dell'efficacia del Controllo federale delle finanze pubblicato nella primavera 2005. L'analisi ha mostrato inoltre che altri Paesi minori, paragonabili alla Svizzera, conducono una politica di attribuzione dei mandati nel settore della cooperazione allo sviluppo molto più vicina ai principi della concorrenza.

Procedure di assegnazione e contenuti contrattuali (fatturato 2004 da contratti superiori ai 50 000 franchi)



Le cifre nelle caselle indicano il valore assoluto in milioni di franchi (arrotondata).

Concorrenza: bandi OMC o altre procedure, compresa l'assegnazione libera dopo il fallimento di un bando OMC (gerundet).

DFAE: quasi esclusivamente mandati della DSC, per gli altri uffici del DFAE erano disponibili solo pochissimi dati.

Fonte: CPA

Il Grafico 17 indica la prassi presso gli uffici che nel 2004 hanno registrato le spese maggiori per perizie esterne a confronto con il resto dell'Amministrazione federale. Nove dei dieci maggiori mandanti della Confederazione assegnano una quota (decisamente) più bassa del volume di incarichi con procedura concorrenziale del resto

dell'Amministrazione federale.³³ Solo l'UFIT si distingue per un numero leggermente maggiore di assegnazioni secondo i principi della concorrenza.

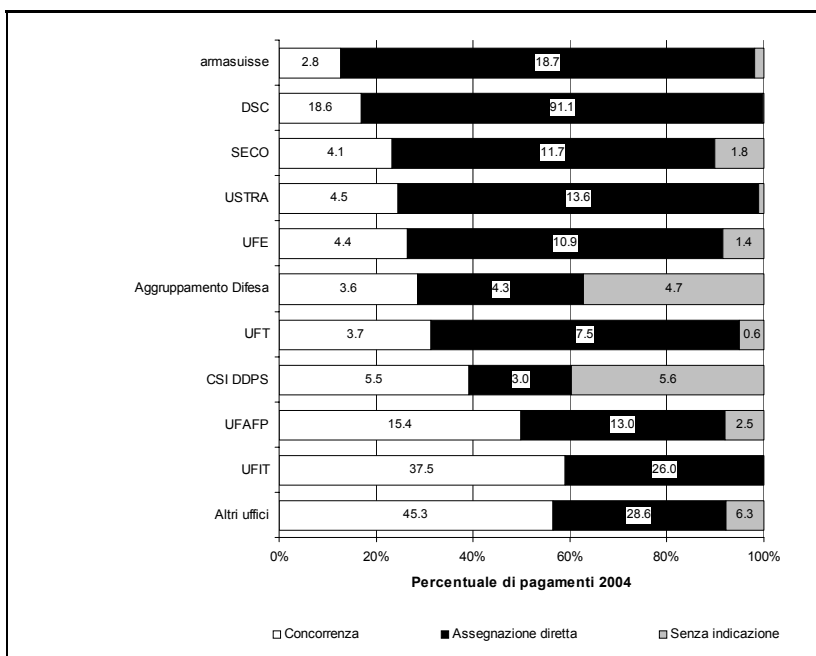
Nell'analisi dei dati relativi all'USTRA e all'UFE nel Grafico 17 si deve tener conto del fatto che in questo caso i risultati sono influenzati da numerosi mandati di ricerca assegnati con una procedura speciale che può, ma non deve, prevedere elementi concorrenziali e sono dunque indicati nel grafico quali assegnazioni libere. Se si tralasciano i relativi mandati, il numero delle assegnazioni con bandi aumenta nell'UFE fino al 35 per cento, ma resta quasi allo stesso livello di circa il 25 per cento nell'USTRA.³⁴

Bisogna aggiungere che a livello dei singoli servizi ci si presenta tutta la gamma, dall'assegnazione quasi perfettamente conforme ai principi della concorrenza fino a quella completamente contraria. L'allegato riporta dati particolareggiati sulla procedura di tutti gli uffici intervistati (Allegato 9).

³³ Anche se si tiene conto del fatto che il risultato che riguarda il resto dell'Amministrazione federale è considerevolmente influenzato dalla prassi concorrenziale delle segreterie generali del DFF e del DFE per i progetti informatici di ampie dimensioni, resta comunque valido che i mandanti importanti della Confederazione non si distinguono per una prassi conforme ai principi della concorrenzialità.

³⁴ Nel quadro di questa procedura, le domande per progetti di ricerca possono essere inoltrate all'ufficio o all'organo designato da quest'ultimo. Se si valuta come concorrenziale questa procedura, la parte di aggiudicazioni secondo i principi della concorrenza rappresenta quasi la metà del volume finanziario dei mandati presso l'USTRA.

Procedura di assegnazione e uffici (fatturato 2004 da contratti superiori ai 50 000 franchi)



Le cifre nelle caselle corrispondono al valore assoluto in milioni di franchi (arrotondato). Nel complesso, il fatturato degli uffici riportati ammontava nel 2004 a 208 milioni di franchi.

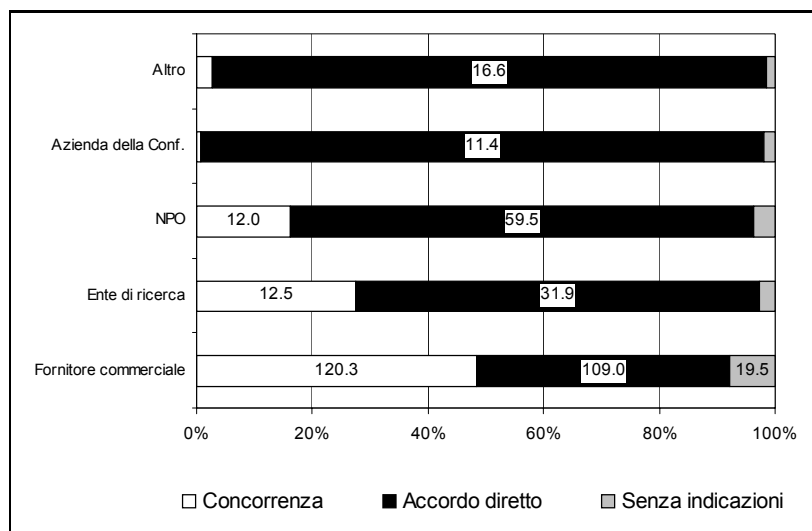
Gli uffici con il fatturato maggiore nel 2004 sono riportati singolarmente.

Concorrenza: bandi OMC o altre procedure, compresa l'assegnazione libera dopo il fallimento di un bando OMC.

Fonte: CPA

Esaminiamo ora l'assegnazione in base al mandatario. Il Grafico 18 mostra molto chiaramente nel confronto trasversale che la concorrenza è eventualmente più frequente nell'assegnazione a fornitori commerciali. Nell'assegnazione a istituti di ricerca, ad organizzazioni senza scopo di lucro e ad aziende della Confederazione invece la concorrenza è insignificante, se non addirittura inesistente. È ovvio che questi enti ricevono in particolare i mandati che non si prestano ad un'assegnazione concorrenziale, ma sorge il dubbio che l'entità di queste assegnazioni su trattativa privata sia giustificata.

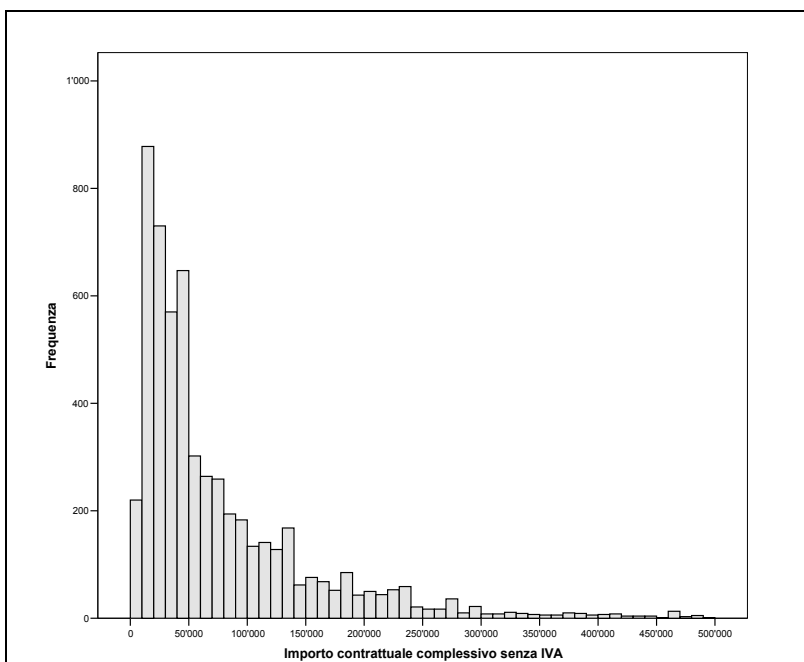
Procedura di assegnazione e mandatario (fatturato 2004 da contratti superiori ai 50 000 franchi)



Fonte: CPA

Il prevalere di un atteggiamento che evita per quanto possibile la concorrenza è segnalato anche nel Grafico 19 che conferma l'ipotesi spesso avanzata per cui gli uffici mantengono il volume del contratto di poco inferiore al valore soglia determinato dal diritto sugli acquisti pubblici per non dover svolgere un'aggiudicazione secondo i principi della concorrenza o una procedura conforme all'OMC. Il numero dei mandati affidati aumenta subito prima del valore soglia per un'assegnazione mediante accordo diretto (CHF 50 000) e diminuisce drasticamente appena dopo averlo superato. Il numero di mandati dai 40 000 ai 50 000 franchi è il doppio di quello dei mandati dai 50 000 ai 60 000 franchi. Un quadro analogo si presenta anche per il valore soglia determinante di 248 950 franchi in una procedura OMC. Tuttavia, i dati disponibili non permettono di valutare se questo risultato può essere interpretato come un frazionamento non permesso di mandati di dimensioni maggiori, che sottostanno all'obbligo del bando di concorso, in più mandati inferiori al valore soglia.

Importo contrattuale per mandato (per mandati fino a 500 000 franchi)



Il grafico si riferisce solo a mandati con un limite massimo di 500 000 franchi (IVA esclusa). Non sono compresi 234 mandati con un importo maggiore e 239 mandati per i quali l'ufficio intervistato non ha fornito dati sull'importo contrattuale.

Fonte: CPA

3.4 Apprezzamento generale

Il presente capitolo risponde alla domanda su come valutare il ricorso ad esperti dal punto di vista dell'aumento del fattore concorrenziale voluto nel diritto sugli acquisti pubblici.

I risultati empirici delineano il quadro di una prassi di assegnazione dei mandati poco influenzata dai principi della concorrenza. L'Amministrazione federale aggiudica la maggior parte dei mezzi a disposizione mediante accordo diretto. Quanto riportato vale anche quando si tralasciano mandati di considerevole entità finanziaria che non prevedono solo prestazioni di esperti (riguarda soprattutto mandati di cooperazione allo sviluppo).

I pochi esempi di uffici che divergono da questo schema presentando una maggiore conformità ai principi della concorrenza nel settore delle prestazioni informatiche non modificano sostanzialmente il quadro generale.

Questa conclusione corrisponde esattamente ai risultati dell'esame trasversale che il Controllo delle finanze ha svolto presso cinque uffici dell'Amministrazione federale centrale di cui non si è tenuto conto nel contesto della presente analisi. In relazione al volume contrattuale, il numero di assegnazioni mediante accordo diretto varia dal 43 al 67 per cento negli uffici controllati dal CDF. In occasione di uno studio precedente sulla prassi delle assegnazioni presso la DSC (vedi anche il capitolo 1.1) il CDF aveva registrato un numero ancora più elevato di assegnazioni mediante accordo diretto, anche questa volta conformemente ai risultati della presente analisi.

In base all'approfondito esame trasversale sui mandati di prestazione, il CDF ritiene troppo elevata la quota di assegnazioni per accordo diretto. La presente analisi mostra che il numero elevato di assegnazioni di questo tipo criticato dal CDF non riguarda solo singoli uffici, ma è molto diffuso nel 1° cerchio dell'Amministrazione federale.

Per forza di cose questo risultato solleva la questione del perché, nonostante gli elementi fondamentali favorevoli alla concorrenza nel diritto sugli acquisti, non è stato possibile concretizzare una prassi corrispondente.

In primo luogo è necessario tener presente che l'elevato numero di contratti mediante accordo diretto non deve significare automaticamente una violazione sistematica o voluta del diritto sugli acquisti pubblici. Molto più probabilmente, a causa del campo di applicazione limitato o poco chiaro e delle numerose eccezioni, il diritto sugli acquisti pubblici non si applica a una gran parte dei ricorsi a perizie esterne oppure viene interpretato in modo che non si applichi.

Il diritto sugli acquisti pubblici prevede in sostanza una procedura concorrenziale, ma anche tutta una serie di eccezioni per mandati di ampio respiro. Già nel rilevamento scritto si era rinviato, per molti dei contratti mediante accordo diretto, all'articolo 13 OAPub perché ammette questo tipo di mandato in ognuno dei casi. Anche nel quadro dell'esame successivo e dei colloqui nei dipartimenti, rinviando al diritto sugli acquisti pubblici, sono stati addotti in continuazione motivi di deroga dalle indicazioni di concorrenza nel caso di dimensioni superiori al valore soglia, in particolare:

- è disponibile solo un mandatario in grado di svolgere il mandato, non vi sono alternative sul mercato;
- l'incarico è talmente urgente che non lascia tempo sufficiente per svolgere un bando di concorso;
- per garantire la compatibilità con una prestazione già fornita, si deve tener conto del mandatario precedente;
- si possono ammettere solo mandatori che hanno superato il controllo della sicurezza (Ufficio federale di polizia, armasuisse).

La presente analisi non ha lo scopo di chiarire se questi motivi fossero fondati e rientrassero realmente nel diritto sugli acquisti pubblici. Tuttavia, data la frequenza dei contratti mediante accordo diretto, sembra ragionevole dubitarne. Durante l'esame trasversale, il Controllo federale delle finanze ha constatato in cinque uffici un'ampia applicazione della disposizione d'eccezione ai sensi dell'articolo 13

OAPub.³⁵ Anche nelle interviste con i rappresentanti dell'Amministrazione, condotte nel quadro della presente analisi, è stato espresso ripetutamente che chi non intende lanciare un bando di concorso in genere riesce a trovare la corrispondente disposizione nella normativa sugli acquisti pubblici, grazie alla quale è possibile motivare l'assegnazione con accordo diretto (esclusione dal campo di applicazione o situazione eccezionale).

Questa prassi non esattamente conforme ai principi della concorrenzialità viene percepita come legittima perché la normativa sugli acquisti pubblici non tiene conto in modo adeguato delle circostanze in cui si ricorre a perizie esterne. In particolare si constata che

- un bando di concorso secondo le indicazioni OMC è troppo lungo e complicato. Inoltre il rapporto dispendio/ricavo risulta negativo. Sono stati portati come esempio casi in cui è stato necessario assumere un perito esterno in grado di fornire all'Amministrazione una consulenza per l'aggiudicazione secondo criteri OMC.
- organizzare una procedura di invito in molti casi è una farsa poiché il servizio interessato conosce già i candidati e ha spesso già chiare preferenze per il mandatario da scegliere (perché le esperienze fatte con lui sono positive, perché le sue capacità sono già confermate etc.).³⁶ Un bando di concorso può essere gestito in modo tale che al termine si sceglie il candidato preferito, pur applicando criteri oggettivi.

Data la situazione generale, gli intervistati che fanno parte della direzione degli uffici ritengono possibile migliorare la prassi consueta. È stato messo a protocollo che «certamente», «probabilmente» o «presumibilmente» una gran parte dei mandati potrebbe essere assegnata con una procedura concorrenziale e che ultimamente sono stati fatti progressi in questo senso rispettivamente che ci si è impegnati a tale fine. Sembra dunque che si sappia che è necessario prendere misure, anche se le dimensioni del problema vengono piuttosto sottovalutate. La maggior parte degli intervistati nella direzione degli uffici e dei dipartimenti ritiene che il numero di mandati assegnati secondo criteri concorrenziali è molto superiore a quello rilevato in realtà dalla presente analisi.

Dunque nel complesso si nota che il principio dell'assegnazione secondo criteri concorrenziali nel ricorso ad esperti esterni non viene rispettato in misura adeguata. In molti servizi sembra dominare piuttosto l'adeguamento alle abitudini consolidate che ritiene procedure concorrenziali nella maggior parte dei casi un ostacolo inutile. Non si esagera di molto affermando che in ampie cerchie dell'Amministrazione quando possibile *si rinuncia a creare una situazione concorrenziale*, in modo esattamente contrario al principio fondamentale della normativa sugli acquisti pubblici. Il campo di applicazione non chiaro e le situazioni di eccezione previste nella normativa facilitano questa prassi con la conseguenza che per una parte importante degli incarichi a periti esterni la normativa sugli acquisti pubblici non è rilevante.

³⁵ Inoltre, il Controllo delle finanze ha constatato che i motivi addotti per contratti mediante accordi diretti spesso non erano documentati e che questo tipo di assegnazione in caso di superamento del valore soglia OMC non era stato pubblicato nel Foglio ufficiale europeo di commercio come prescritto.

³⁶ Nei colloqui sono stati apporati paragoni anche con acquisti privati, ad es.: «Se sono soddisfatto del mio meccanico, per una futura revisione del motore non vado a chiedere il prezzo di altri tre concorrenti.»

Il fatto che una piccola minoranza di uffici registra una prassi molto conforme ai principi della concorrenza indica che anche nel settore dei mandati ad esperti esterni è possibile interpretare il diritto sugli appalti in modo più rigoroso. La stessa conclusione può essere tratta dalla verifica del CDF sull'assegnazione di mandati da parte della DSC. Un confronto internazionale (con la Norvegia e la Danimarca) ha mostrato che in altri Paesi mandati analoghi in genere vengono assegnati con una procedura concorrenziale. La creazione di una situazione di competitività può avere dunque una ragion d'essere anche nei casi in cui non sarebbe strettamente necessaria da un punto di vista giuridico. Invece di cercare motivi validi per rinunciare al bando di concorso, in futuro sarebbe necessario tener maggiormente conto dei vantaggi offerti dalla competitività. La revisione in corso del diritto sugli acquisti pubblici può sicuramente contribuire a tale scopo (soprattutto per quel che riguarda la definizione del campo di applicazione). Tuttavia è dubbio se il cambio di prospettiva in questione può essere realizzato solo con mezzi legali o solo con la creazione di basi legali migliori. Si dovrebbe piuttosto pensare a forme più flessibili di controllo. Questa soluzione chiama in causa la competenza gestionale dei dipartimenti e degli uffici, responsabili dell'impiego di esperti esterni. Il prossimo capitolo esamina la prassi di controllo nei sette dipartimenti.

4 Il controllo da parte dei dipartimenti

La questione fondamentale del capitolo seguente è:

Come valutare l'opportunità delle attività di controllo che i dipartimenti svolgono in relazione alla prassi dell'assegnazione di mandati degli uffici dipendenti?

Questa domanda si concentra sulla prassi dell'aggiudicazione. La domanda sul controllo del contenuto dei mandati ad esperti esterni, altrettanto importante dal punto di vista politico, non viene trattata o viene trattata solo marginalmente.

Al fine di trovare risposte cominceremo con il mostrare quali misure prendono i vari dipartimenti, cioè le relative segreterie generali, per quel che riguarda il controllo e il coordinamento delle assegnazioni di perizie esterne. Infine cercheremo di valutare l'idoneità delle misure.

Quanto segue si basa sui colloqui condotti con i responsabili nelle segreterie generali dei dipartimenti (vedi anche Allegato 4) e l'analisi dei documenti sui quali si sono fondati i dipartimenti e gli uffici durante il rilevamento.

In primo luogo tuttavia presentiamo una riflessione fondamentale sul quadro generale dal punto di vista del diritto dell'organizzazione (competenze nell'applicazione della normativa sugli acquisti pubblici).

4.1

Competenze generali nell'applicazione del diritto sugli acquisti pubblici (accordo politico-amministrativo)

Al fine di garantire il rispetto di una procedura di assegnazione secondo i criteri della concorrenza, la normativa sugli acquisti pubblici prevede un'esecuzione relativamente complessa, diversa a seconda del tipo di acquisto. Per quanto riguarda le prestazioni è necessario elencare soprattutto gli organi seguenti:

- la *Commissione degli acquisti della Confederazione (CA)* è un organo inter-dipartimentale di strategia e coordinamento della Confederazione. Dipende dal DFF e dalla corrispondente segreteria ed è inserita nell'UFCL. Tra i compiti della CA rientrano l'emanazione di raccomandazioni sulla politica degli acquisti pubblici della Confederazione, il coordinamento tra i relativi uffici federali e l'emanazione di condizioni generali in materia contrattuale, contratti modello e tariffe quadro. La Commissione tuttavia non assegna mandati né è un'istanza di sorveglianza. Applicare e imporre il rispetto delle direttive che ha emanato rientra nelle competenze gestionali degli uffici e dei dipartimenti.
- Il *Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (CCAP)* è uscito dalla sfera della segreteria della CA dopo la separazione delle attività strategiche da quelle operative. Il CCAP espleta la propria attività per incarico della CA ed è chiamato a sostenere l'Amministrazione in caso di acquisti con le offerte seguenti: consulenza, anche giuridica, rappresentanza giuridica, formazione e perfezionamento e assistenza amministrativa.
- I ricorsi contro le decisioni di diritto sugli acquisti pubblici devono essere inoltrati presso la *Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici (CRM)* che decide in prima e ultima istanza. Tuttavia sono ammessi solo ricorsi contro procedure nel campo di applicazione del diritto sugli acquisti pubblici che raggiungono la soglia di un'aggiudicazione secondo i criteri OMC (248 950 franchi). Dopo quanto riportato al secondo capitolo sulle peculiarità dei mandati ad esperti esterni, il ricorso è dunque escluso per una parte importante dei mandati affidati dall'Amministrazione.

Per quel che riguarda l'acquisto di prestazioni, nel settore informatico si è imposta la prassi più centralizzata.³⁷ Infatti gli acquisti sono centralizzati quasi interamente presso l'UFCL. Gli uffici possono acquistare in modo autonomo solo prestazioni non connesse all'acquisto di beni al di sotto del valore soglia OMC (ma anche in questo caso devono essere rispettate indicazioni precise valide per tutta la Confede-

³⁷ Al riguardo sono importanti soprattutto le basi legali seguenti:
Ordinanza del 26 settembre 2003 concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (RS **172.010.58**).
Direttiva del 1° settembre 2003 sull'acquisto di beni e servizi nei settori dei mezzi informatici e di telecomunicazione nell'Amministrazione federale.
Verordnung des Informatikrats des Bundes über die Standardisierung von Informatikprodukten in der Administration federale (Standardisierungsverordnung) vom 25. März 2002 (ordinanza del 25 marzo 2002 del Consiglio informatico della Confederazione sulla standardizzazione dei prodotti informatici nell'Amministrazione federale, esiste solo in tedesco)

razione, a livello di ordinanza e istruzione).³⁸ Per acquistare in maniera autonoma altre prestazioni informatiche, l'ufficio ha bisogno di un contratto scritto con l'UFCL.

Per gli altri settori di prestazione riportati nella presente analisi non esistono organi centralizzati analoghi che decidono e impongono indicazioni valide per tutta la Confederazione. Vengono indicati servizi specializzati che approvano tariffe quadro e contratti modello cui l'Amministrazione deve adeguarsi nel concludere accordi di consulenza (art. 58 OAPub). Tuttavia, le rispettive disposizioni sono molto meno rigorose. Secondo le norme del diritto generale organizzativo, questa situazione aumenta il livello di responsabilità delle direzioni dei dipartimenti e degli uffici.³⁹

Nel complesso l'applicazione del diritto sugli acquisti pubblici dipende dunque in maniera consistente dalla responsabilità gerarchica. Per i mandati al di sotto del valore limite OMC, l'importanza delle direzioni dei dipartimenti e degli uffici nell'applicazione della normativa sugli acquisti pubblici è particolarmente significativa dato che questa non prevede possibilità di inoltrare ricorso con cui operatori esterni potrebbero costringere l'Amministrazione a rispettare le norme nel caso di aggiudicazione di mandati al di sotto della soglia OMC.⁴⁰ Per questa ragione qui di seguito riportiamo come questa responsabilità viene percepita (o delegata) nei vari dipartimenti. Ci concentreremo sugli acquisti non informatici dato che i dipartimenti godono di una maggiore autonomia in questo settore.

4.2 Controllo dei dipartimenti

Qui di seguito descriviamo le attività di controllo dei dipartimenti e la valutazione dal punto di vista delle persone intervistate nei colloqui dipartimentali.

DFAE

Nel 1999 nel DFAE è stata emanata la direttiva dipartimentale sugli appalti pubblici e sui servizi che dà molta importanza alla creazione di una situazione concorrenziale (quando possibile anche per mandati inferiori ai 50 000 franchi) e alla considerazione dell'aspetto economico. La responsabilità della definizione e dell'aggiudicazione di mandati esterni spetta agli uffici. La regolarità di ogni assegnazione deve però essere esaminata e confermata dal Servizio giuridico della Direzione delle risorse e della rete esterna (DRRE), ai sensi di una modifica dell'istruzione del giugno 2002. Una copia di ogni contratto deve inoltre essere trasmessa al servizio delle finanze. L'istruzione incarica il servizio finanziario di gestire una banca dati sui contratti e indica le informazioni che devono essere rilevate. Il modo di assegnazione non viene rilevato. Perciò il capo del servizio finanziario nel DFAE non dispone di informa-

³⁸ Esistono eccezioni anche per una parte degli acquisti di prestazioni informatiche nel DDPS.

³⁹ LOGA artt. 3, 8, 36, 37 (RS 172.10), OLOGA artt. 11, 21, 24 (RS 172.10.1).

⁴⁰ Durante i colloqui svolti dal CPA più volte è stato espresso il parere che lo sprone a ricorrere contro decisioni riguardanti l'assegnazione di un mandato o addirittura contro il mancato svolgimento di un bando è piuttosto modesto. La questione non può essere affrontata in questa sede, ma è necessario rammentare che ci sono già stati ricorsi (con esito positivo) contro assegnazioni della Confederazione, soprattutto nel settore delle prestazioni informatiche.

zioni sul numero di mandati assegnati con le varie procedure né dell'entità finanziaria.

Nell'applicare le istruzioni, il servizio giuridico non esamina solo i contratti, ma fornisce anche consulenza per l'assegnazione di mandati. Uno dei meccanismi centrali di applicazione delle istruzioni prevede inoltre che il servizio finanziario evade le fatture di fornitori esterni solo se ha a disposizione il relativo contratto già approvato con esame formale.⁴¹

Secondo le informazioni fornite dal capo del settore finanziario presso il DFAE, dopo le iniziali difficoltà, questa prassi è ormai consolidata. Attualmente sono rari i pagamenti che devono essere rifiutati perché manca il contratto scritto come previsto.

Il capo del settore finanziario del DFAE ritiene adeguati gli strumenti a disposizione e non vede la necessità di prendere altre misure. La prassi rigorosa del servizio finanziario, nonostante l'iniziale scetticismo, ha dato buoni risultati. Il capo del settore finanziario non è in grado di fornire un quadro statistico sulla prassi delle assegnazioni nel Dipartimento (esclusa la DSC), ma non ritiene necessario prendere misure al riguardo.

Le istruzioni di cui sopra ed il modo di procedere descritto non valgono però per la DSC che dispone di istruzioni proprie.⁴² Anche le prestazioni informatiche sono escluse dal campo di applicazione delle istruzioni, con rinvio alle relative istruzioni dell'UFIT valide per tutta la Confederazione.

DFI

Il DFI ha disciplinato la conclusione di contratti per prestazioni esterne (ad esclusione di quelle informatiche) in un'istruzione aggiornata nell'ottobre 1998. Le istruzioni formulano quale obiettivo la normalizzazione o la fissazione una procedura coordinata e concordata nello stabilire gli onorari dei consulenti e gli indennizzi ad esperti e incaricati. Mettono l'accento su uno svolgimento formalmente corretto del rapporto contrattuale (tariffe, spese, prestazioni sociali, fatturazione etc.). La creazione di una situazione concorrenziale viene espressamente indicata nelle istruzioni, ma non ha un posto di primo piano. Un passaggio ricorda semplicemente che per mandati superiori a 50 000 franchi è richiesta la formulazione di una domanda di offerta con una descrizione esatta del profilo professionale o del capitolato d'oneri. In base a queste indicazioni, in genere devono essere raccolte due o tre offerte.

Nel DFI valgono valori soglia specifici per gli uffici (tra i 30 000 ed i 150 000 franchi). Al di sopra di queste somme i contratti con i fornitori esterni devono essere presentati al controller dipartimentale che li esamina formalmente a grandi linee (limite dei costi, regolamento per le spese, onorari, durata del contratto, data della firma).

⁴¹ Nel DFAE i presupposti per un tale modo di procedere sono particolarmente favorevoli, dato che la Direzione delle risorse e della rete esterna evade in maniera centralizzata i pagamenti per tutti i servizi (DSC esclusa). In genere, negli altri dipartimenti i pagamenti sono decentralizzati e di competenza degli organi finanziari degli uffici.

⁴² La prassi delle assegnazioni della DSC è stata analizzata in maniera completa dal Controllo federale delle finanze in un esame della gestione finanziaria pubblicato nel 2005 (Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit. Wirtschaftlichkeitsprüfung. EFK, 2005).

In caso di difetti formali e con il consenso del relatore specializzato del Dipartimento anche in caso di dubbi sul contenuto, il controller dipartimentale si rivolge al servizio competente. Ciò succede due o tre volte all'anno. Se il controller non interviene entro cinque giorni, il contratto può essere firmato dall'ufficio. In ogni caso, i servizi sono tenuti a inviare un questionario valutativo al controller alla conclusione del rapporto contrattuale.

Le procedure di assegnazione non vengono esaminate sistematicamente dal controller dipartimentale. Tuttavia si sono avuti interventi del Dipartimento quando un servizio ha preso in considerazione più volte lo stesso fornitore. Il Dipartimento ritiene che il suo compito sia piuttosto richiamare l'attenzione dei servizi sul fatto che la normativa sugli acquisti pubblici della Confederazione deve essere rispettata – viste le eccezioni, un vero e proprio controllo del diritto sugli appalti non sarebbe realistico. Nel complesso il controller può dedicare a questo compito (perizie ed altri mandati esterni) circa 10–12 giorni lavorativi all'anno.

Il controller dipartimentale stima che circa un quarto dei mandati superiori a 50 000 franchi vengono assegnati con accordi diretti (compresi i servizi non inclusi nella presente analisi). Secondo il presente rilevamento e l'esame trasversale del CDF il valore corrispondente è circa il doppio. Le persone intervistate nel DFI tuttavia non ritengono necessario prendere misure maggiori, dati gli strumenti a disposizione. La soluzione attuale continua ad affidare la responsabilità agli uffici. Secondo gli intervistati questo modo di procedere sarebbe particolarmente importante, data la vasta gamma di compiti del DFI.

DFGP

Da marzo 2004 nel DFGP è in vigore una direttiva per i contratti che comprende esplicitamente anche quelli conclusi ai sensi della legge sui sussidi. La direttiva è particolareggiata e precisa e si concentra sull'applicazione della normativa sugli acquisti pubblici. Sancisce anche un controlling dei contratti per cui le unità amministrative del DFGP sono tenute a notificare al settore finanze e controlling del Dipartimento entro il 31 dicembre tutti i contratti di prestazione correnti e le sovvenzioni con un formulario prestabilito (elenco Excel) con il quale vengono raccolte informazioni anche sul bando di concorso del relativo mandato. Per contratti superiori ai 30 000 franchi è inoltre necessario un controllo scritto dei risultati con un questionario apposito.

Agli inizi del 2004, cambiato il Capo del Dipartimento, per quattro mesi è stata introdotta una prassi per la quale tutti i contratti dovevano essere sottoposti al Capo del Dipartimento (riserva generale di approvazione).

A completamento delle direttive il Dipartimento mette a disposizione anche altri ausili per lo svolgimento di mandati esterni (come ad es. un contratto modello, una checklist, una griglia di valutazione delle offerte). Ma non esiste un controllo ex ante della conformità giuridica o budgetaria dei contratti. La responsabilità viene assunta dagli uffici.

Di fronte all'ampia ristrutturazione dell'organizzazione dipartimentale (in particolare la ripartizione dei compiti tra la Segreteria generale ed i servizi nei settori del personale e delle finanze), l'applicazione del controlling contrattuale è un compito solo di secondo piano e, secondo i responsabili nella Segreteria generale, non ha potuto essere seguito con l'attenzione necessaria. In particolare non vengono eseguiti controlli sul rispetto della direttiva. È stato preso in considerazione un ruolo più

attivo della Segreteria generale, ma vi si è rinunciato poiché ci si è accorti che sarebbe necessario mettere a disposizione circa due posti di lavoro. Fino a febbraio 2005 non era ancora disponibile una panoramica o una valutazione sulle notifiche inoltrate relative al controlling contrattuale. Conseguentemente, i partner dei colloqui nel DFGP non sono stati in grado di rilasciare dichiarazioni sulla prassi delle assegnazioni in seno al Dipartimento. Le stime indicate sul numero di contratti con accordi diretti erano divergenti, ma inferiori ai valori registrati durante la presente indagine. Nello stesso periodo in cui hanno avuto luogo i colloqui, la Segreteria generale del DFGP stava esaminando la necessità di prendere misure in questo settore. Fino all'estate 2006 si prevede di riformare sostanzialmente il controlling (identificazione delle entità centrali di controllo, decisione su metodi di controllo modificati o eventuale rinuncia totale al controlling contrattuale).

DDPS

Dal 1999 nel DDPS sono in vigore istruzioni sulla conclusione di mandati di prestazione. Il testo è stato rielaborato più volte e semplificato, l'ultima modifica risale al dicembre 2004. Le istruzioni riportano nell'allegato un modello vincolante per la conclusione di mandati di prestazione. I superiori gerarchici devono assegnare le competenze nel proprio settore e comunicarle alla Segreteria generale.

A confronto con altri dipartimenti, le istruzioni del DDPS presentano, anche nella forma attuale semplificata, la regolamentazione più completa. In particolare accordano al principio della concorrenza un significato relativamente importante e sono le sole istruzioni che prevedono esplicitamente che le tariffe vengano fissate secondo i canoni della concorrenza. Le istruzioni prevedono inoltre da tutti i settori dipartimentali la creazione di un servizio specializzato nei mandati di prestazione. Inoltre ogni anno devono essere notificati i mandati dell'anno in esame con un limite di costi superiore ai 10 000 franchi al settore del personale nella Segreteria generale.

Il rapporto è annuo e comprende in particolare informazioni differenziate sulla procedura di assegnazione scelta (compresi i motivi di un accordo diretto in caso di superamento del valore soglia). L'organo responsabile nella Segreteria generale DDPS valuta i rapporti degli uffici, presenta un rapporto alla direzione dipartimentale (compreso il Capo del Dipartimento) corredato di proposte. Secondo i responsabili, questo sistema crea incentivi per un'assegnazione conforme ai criteri della concorrenza: nessuno vuole essere valutato negativamente in un confronto trasversale e davanti al Capo del Dipartimento.

Sempre secondo i responsabili, si possono vedere già lenti, ma costanti progressi, anche se l'obiettivo non è ancora stato raggiunto. Si nota anche che la valutazione dei responsabili sulla prassi delle assegnazioni nel dipartimento (in particolare sul numero di assegnazioni con accordi diretti) è molto vicino ai risultati della presente analisi.

DFF

Il DFF non dispone di un regolamento specifico per il ricorso a esperti esterni. Perciò non esiste neanche un controlling sistematico sull'assegnazione e sullo svolgimento di mandati di prestazione degli uffici. Il capo del settore finanziario del Dipartimento tuttavia elenca dal 2004 i mandati che il Dipartimento ha affidato all'esterno con l'obiettivo di introdurre su questa base un reporting di tutti gli uffici del DFF. Questa procedura soddisferebbe anche un'esigenza del Capo del Dipartimento. Attualmente, per quanto riguarda i mandati esterni degli uffici, il Diparti-

mento limita le attività di controllo e gestione a incarichi di grandi dimensioni, soprattutto nel settore informatico. Il capo del settore finanziario del Dipartimento segue da vicino alcuni progetti scelti (presenziando nei comitati direttivi).

Il capo delle finanze dichiara che nel DFF gli strumenti manageriali e di controllo sono più centralizzati che altrove, con conseguenze positive sul management dei contratti degli uffici (controllo dei pagamenti, supplementi, febbre dicembrina). Tuttavia ritiene anche che è necessario prendere misure e che anche per quel che riguarda l'assegnazione e lo svolgimento di mandati di prestazione sia possibile ottenere un rendimento di scala. Perciò un certo grado di centralizzazione del controlling sarebbe opportuno non solo (ma anche) al fine di rafforzare la concorrenzialità. Sempre secondo il capo delle finanze, nel DFF è prevista l'applicazione della prassi già introdotta per i progetti IT anche ad altri tipi di progetto, sostenendo questo passo con un corrispondente controlling a livello dipartimentale.

DFE

Il DFE rinuncia di proposito ad applicare strumenti specifici di controllo nel settore dei mandati di prestazione. Perciò non esistono istruzioni, direttive o altri testi corrispondenti. Dal punto di vista del Dipartimento, i mandati ad esperti esterni vengono trattati come altri affari e raffigurati nel controlling. Il controlling si concentra sull'esaurimento del credito di pagamento conformemente alla voce del budget – a questo riguardo, secondo gli intervistati, il Dipartimento agisce in maniera molto rigorosa e interviene quando si delinea un superamento del credito. Come fissato espressamente nel regolamento interno del Dipartimento, gli uffici sono liberi di assegnare i mandati nel quadro del relativo budget. Sono anche responsabili della conformità dei mandati con la normativa sugli acquisti pubblici e con la politica del Dipartimento e del Consiglio federale.

Dunque il Dipartimento interviene solo quando si delinea un superamento del credito. In casi eccezionali, un mandato può essere esaminato per intervento politico del Capo del Dipartimento. Infatti sono stati già inoltrati incarichi di controllo al CDF che ha esaminato l'assegnazione di mandati di determinati uffici. Queste misure però non sono specifiche per mandati di prestazione, bensì possono riguardare anche altri dossier. Nel complesso bisogna constatare che il Dipartimento non dispone di strumenti specifici di controllo per influenzare la prassi delle assegnazioni dei singoli uffici.

Intervistati sulla prassi delle assegnazioni degli uffici del DFE, i rappresentanti del Dipartimento hanno dichiarato di ritenere che esistono grandi differenze tra gli uffici. Come in altri dipartimenti, le stime degli intervistati nel DFE sulla quota di contratti con accordi diretti sul volume finanziario si situano chiaramente al di sotto dei valori presentati al capitolo terzo.

I responsabili a livello dipartimentale ritengono che la prassi attuale è adeguata e che non è necessario prendere misure. L'assegnazione spetta chiaramente agli uffici e un rigoroso controllo dipartimentale in questo settore richiederebbe l'impiego di troppe risorse.

DATEC

Ad eccezione del settore informatico, le competenze per le decisioni riguardanti il personale e le finanze (nel quadro delle corrispondenti indicazioni budgetarie) spettano agli uffici. Solo dossier scelti e politicamente importanti sono controllati

dalla centrale. Il dipartimento finora non ha emanato indicazioni specifiche (direttive, istruzioni) o preso altre misure per controllare l'assegnazione di mandati ad esperti esterni da parte degli uffici (o per rafforzarne la competitività).

Secondo il capo delle finanze del Dipartimento, alcuni uffici sono ripetutamente confrontati alla questione. In seguito a pressioni esterne (esami del Controllo federale delle finanze, domande della Delegazione delle finanze, in parte anche interventi parlamentari) negli ultimi anni alcuni uffici avrebbero fatto grandi progressi per quel che riguarda la trasparenza nel settore dei mandati ad esperti. Sempre secondo il capo delle finanze, questo controlling contrattuale a livello degli uffici va nella direzione giusta. Per questa ragione ritiene che il numero di mezzi assegnati con accordi diretti è troppo elevata nel complesso (anche se la ritiene inferiore a quella risultante dal presente rilevamento). Riconosce che è necessario prendere alcune misure e si dice disposto ad introdurre un maggiore controllo strumentale nelle assegnazioni di mandati ad esperti. In particolare, nell'ottica del DATEC, con una soluzione informatica standard e vincolante a livello federale per rilevare e amministrare i mandati di prestazione sarebbe possibile realizzare ampie sinergie, gestire i processi in maniera efficace e migliorare l'aiuto apportato alla procedura di acquisto del centro di competenza per gli acquisti della Confederazione.

4.3 Paragone riassuntivo

La Tabella 4 riassume i risultati e le spiegazioni di quanto presentato nella sezione precedente e cerca di rispondere alle questioni introduttive sull'opportunità delle misure di controllo dei dipartimenti.

Inoltre elenca gli elementi fondamentali per un controllo adeguato. Seguendo la bibliografia sulla metodica politica e amministrativa siamo convinti che un controllo coerente basa su un fondamento normativo, su un contesto istituzionale e soprattutto su misure concrete.⁴³

- Le *basi normative* servono a realizzare gli obiettivi di controllo (nel caso concreto, l'attuazione dei principi della concorrenza) e le relative misure.
- Per quel che riguarda il *contesto istituzionale*, ci attendiamo che l'applicazione delle misure di controllo sia compresa nel capitolato degli oneri dei collaboratori (o di un'unità organizzativa) e che venga messo a disposizione il tempo necessario.
- Le misure concrete di controllo devono prevedere sia *offerte di assistenza* (ad es. consulenza, contratti modello etc.)
- sia un *controllo* minimo (rapporto/controlling della prassi delle assegnazioni).

Abbiamo analizzato in che misura gli elementi indicati sono compresi nella prassi del controllo dei dipartimenti. La panoramica nella tabella 5 mostra chiaramente che, se ci si attiene al metro dei parametri indicati, molti dipartimenti non controllano la prassi delle assegnazioni, o la controllano solo in modo vago.

⁴³ Knoepfel, P. et al.: Analyse et pilotage des politiques publiques. Genf/Basel/München 2001.

L'approccio concorrenziale è più presente nel campo delle indicazioni normative. Infatti quattro dipartimenti hanno emanato istruzioni (o almeno una direttiva) al fine di regolamentare la prassi delle assegnazioni. Nelle istruzioni del DFAE e del DDPS la creazione di una situazione concorrenziale è un'esigenza percepita chiaramente.

Invece, l'applicazione di queste indicazioni è molto più debole sia per quel che riguarda il contesto istituzionale sia per quel che riguarda le misure prese realmente. Se si considerano gli elementi fondamentali riportati, solo il DDPS dispone di un controllo completo e coerente, almeno in teoria. In particolare è degno di nota il contesto istituzionale sia nel Dipartimento sia nelle unità decentralizzate (servizi specializzati). Negli altri dipartimenti il controllo non supera un approccio superficiale. Addirittura, tre dipartimenti non si occupano del tutto della prassi delle assegnazioni dei relativi uffici.

Tabella 4

Panoramica sul controllo del ricorso ad esperti esterni da parte dei Dipartimenti

	Indicazioni normative	Contesto istituzionale	Assistenza	Controllo
DFAE (senza DSC)	●	○	○	–
DFI	○	○	–	–
DFGP	○	–	–	○
DDPS	●	●	–*	●
DFE	–	–	–	–
DFE	–	–	–	–
DATEC	–	–	–	–

● presente, accento su una prassi di assegnazione secondo principi concorrenziali
 ○ presente, con modesta importanza dei criteri concorrenziali
 – non presente o solo in minima parte
 * i servizi specializzati degli uffici si occupano delle relative misure.

Riassumendo (tabella 4), si può affermare che la maggior parte dei dipartimenti non dispone di un controllo adeguato. Questo risultato rispecchia anche l'opinione espressa nei colloqui per cui un (maggiore) controllo dipartimentale della prassi delle assegnazioni nel quadro di una struttura decentralizzata non è né opportuno né necessario. Da questo punto di vista, spetta agli uffici imporre una prassi adeguata: per i dipartimenti significherebbe solo vincolare risorse (comunque non esistenti).

Di fronte a questi risultati è però necessario chiedersi se una «delega generale» delle responsabilità è adeguata per aiutare una prassi di assegnazione conforme ai principi della concorrenza. Una conseguenza di questa rinuncia al controllo è anche l'impossibilità dei responsabili dipartimentali di tracciare un quadro effettivo della prassi seguita dagli uffici. In particolare il numero di assegnazioni secondo i principi della concorrenza è in parte enormemente sopravvalutato. Si ha l'impressione che nei dipartimenti si tenda a sottovalutare la problematica in questione. È comunque

certo che l'imposizione di un atteggiamento più conforme ai principi della concorrenza nella maggior parte dei dipartimenti è uno dei problemi meno urgenti.

L'elevato numero di mandati per perizie esterne di cui al secondo e al terzo capitolo solleva anche la questione dell'opportunità di un ruolo più attivo dei dipartimenti, anche se ciò significa un maggiore onere. Come mostra l'esempio del DDPS, che si conforma più di tutti alle esigenze minime di un controllo adeguato come chiesto in questo rapporto, sembra possibile un controllo dipartimentale delle assegnazioni con un dispendio minimo e nel rispetto dell'autonomia degli uffici in fatto di contenuti. Il responsabile nel DDPS conferma progressi nella prassi degli uffici dipendenti e la collega alle misure indicate. Poiché la strategia del Dipartimento nella forma riportata nel presente rapporto è stata applicata solo a partire da maggio 2004, ma una parte essenziale dei dati fondamentali per il rilevamento riguarda anche la prassi anteriore, alcuni progressi eventualmente fatti non trovano riscontro nei risultati presentati.

Ci si può addirittura chiedere se, nell'ambito delle procedure esistenti (apportando eventualmente piccole modifiche agli strumenti), è possibile attuare un controllo adeguato e lineare delle assegnazioni. Di fronte ai considerevoli investimenti confluiti negli ultimi anni in strumenti di gestione informaticizzati, sarebbe opportuno prendere in considerazione una procedura uniforme in tutta l'Amministrazione federale per quel che riguarda gli strumenti da utilizzare. Come già riportato, grazie ad una soluzione standard informatica di rilevamento e gestione di mandati di prestazione, valida per tutta la Confederazione, sarebbe possibile raggiungere ampie sinergie, controllare i procedimenti e assistere meglio la procedura di acquisti da parte del relativo Centro di competenza. Si potrebbe prendere in considerazione ad esempio una banca dati di fornitori e contratti che si riallacci ai moduli SAP già disponibili e raccomandata dal Controllo delle finanze nel rapporto sull'esame trasversale dei contratti di prestazione. Probabilmente non sarà possibile evitare l'impiego parsimonioso ma coerente di strumenti di questo tipo se si vuole che in futuro i principi della concorrenza vengano presi in considerazione al momento di affidare mandati ad esperti.

Esempi di mandati a periti

- *Relazioni pubbliche:*
 - Unterstützung Kommunikation / PR für eVanti.ch
 - Überarbeitung bestehendes Kommunikationskonzept im Bereich Markenpersönlichkeit und Zielgruppenkommunikation
 - SwissTraffic, Periodika des BAV
 - Durchführung NAQUA spez. Kampagnen
 - Gestaltung Agrarbericht des BLW für das Jahr 2004
 - Organisation de la journée romande de l'énergie 2004 à Delémont
 - Information an die Gemeinden über die energetischen Nutzung organischer Abfälle in Gemeinden
- *Organizzazione/formazione:*
 - Führungsentwicklung J3/5 «Führen und vernetzen»
 - Ausbildungsveranstaltungen: Organisation und Kommunikation im Sekretariat (5 Kurse); Serviceorientiertes Kundenverhalten A+B
 - Coaching der Geschäftsleitung ...
 - Organisationsentwicklung Personalabteilung
 - Unterstützung und Beratung des Projektmanagements «OCTN»
 - Konzeption und Beratung zur Umsetzung «Reform kaufmännische Grundausbildung» für den Lehrlingsbereich BFF
 - Beratung bei der Optimierung des «Prozessorientierten Managementsystems Armeepothek»
 - Kursorganisation zum Thema «Parler en public» vom 17.–18.6.2005
 - Beratungsunterstützung des Fachbereiches bei der Politischen Abteilung IV zur Gewährleistung einer funktionierenden operativen Betriebs im Bereich Controlling, Finanzbuchhaltung und Haushaltsmanagement/Rubriken, Kreditstatistik und 3-Jahres-Planung
 - Medientraining «Überzeugend auftreten» für Direktion, Bereichsleitung und StellvertreterInnen
 - Outplacements
 - Organisationsberatung/Informationsfluss und E-Mail-Management
 - Begleitung Reorganisationsprojekt im SBF
- *Consulenza e ricerca a fini politici:*
 - Evaluation Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes
 - Water Sector Central Asia – Mandate for Backstopping and Facilitation
 - Evaluation Export-Offensiven Nachbarländer
 - Unterstützung des Vollzugs der Verordnung über Belastung des Bodens namentlich in den Bereichen Aus- und Weiterbildung bodenkundlicher Baubegleiter, Grundlagenerarbeiter
 - Mikrozonierungsstudie in der Schweiz

- Rechtsgutachten über den Interpretationsspielraum von Artikel 21 AZG sowie den Zeitrahmen für die Wiederherstellung des AZG-konformen Zustandes
- Best Practice – Marktordnung, -transparenz und -regelung zugunsten der Durchsetzung energieeffizienter Lösungen am Markt
- Geometrie der Parkierungsanlagen
- Richtlinien «Anprall von Schwere Lastfahrzeugen»
- Liste Rouge Insectes du bois
- Windenergie und schweizerischer Wasserkraftpark
- Szenarien zur Umsetzung des Verlagerungsziels. Grundlagen für das neue Güterverkehrsgesetz
- Monetarisierung Gesundheitskosten
- Wirtschaftlichkeitsanalyse BAHN2000 und Anschluss an das europäische Eisenbahnhochgeschwindigkeitsnetz
- Statistik erneuerbare Energien: Leitungsbudget 2000
- Dauerhaftere Kunstbauten bei geringem Unterhalt
- Studienrealisierung zur Weiterführung der Arbeit für eine neue Memonpolitik in der Schweiz
- Dynamische Eindringtiefe zur Beurteilung von Gussasphalt
- Evaluation der Wirkung der energieEtikette für Haushaltgeräte
- Schätzung der Zahl der Sans-Papiers im Kanton Genf
- Dienstleistung als Luftfahrtexperte Expertenvertrag auf Mandatsbasis im Aufsichtsbereich
- *Prestazioni informatiche*
 - SAP-Entwicklung SHAB Publikation Nr.141 25.07.2003 WTO-314
 - Security Audit von ch.ch
 - Applikatorische Unterstützung bei Nutzung von EFIM
 - Glasfasermessungen an verschiedenen Standorten in der Schweiz
 - Projektleitung und Beratung im Projekt eDossier
 - Fabasoft/Mandat Qualitätssicherung (QS) zu Eldoradoprojekten
 - Evaluation Software HAZUS-MH der FEMA
 - Erstellung einer Spezifikation ADESSO
 - Stellvertretung FileMaker Support
 - Personalstellung für Mitarbeit im Bereich NT Services
 - Lösung erarbeiten für Stammdatenverwaltung
 - Aufbau KAVOR GeVer DFE/DFV Systemplattform
- *Altro*
 - Vertretung und Wahrung der konsularischen Interessen der Schweiz in Taiwan
 - Durchführung des Projekts «Beitrag zum Wiederaufbau des Katasters im Kosovo»
 - Holz 21 Programmleitung / Koordination Westschweiz
 - Jahresvertrag 2004 zum Rahmenvertrag Mandat Biomasse

- Mandat zur Umsetzung der schweizerischen Aktivitäten gemäss Jahresplan 2004 im Projekt National CFE Consumption Phase-Out Plan for India focussing on the Refrigeration Service Sector
- Participation des jardins botaniques suisses au réseau international de jardins botaniques.
- Leitung des Programms «Energiewirtschaftliche Grundlagen»
- IEA-PVPS – Vertretung CH
- Modell-Lehrgang Nachhaltige Entwicklung
- SWISSTIMBER, Exportplattform für die Schweizer Holzkette
- SDC Support to Primary Health Care Reform in Tadjikistan
- von Silviva im Auftrag des BUWAL zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung
- Betrieb der Schweizerischen Koordinationsstelle für Fledermausschutz; Periode 2004 bis 2005
- Leistungsvereinbarung für die Bereiche Umweltkompetenzen, Weiterbildung, etc.
- Aufsicht Ballonmaterial
- Eidgenössisches Gefahrgutinspektorat
- Informations- und Beratungsdienst Holzenergie Schweiz
- Beratungsstelle Vollzug Baustellen und Arbeitsgeräte
- Führung des Schw. Seeschiffsregister
- die von der SUB/FEE im Auftrag des BUWAL zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung

Elenco degli intervistati nei colloqui preliminari

Tschumi Walter	Capo del Servizio finanze e viaggi, Servizi del Parlamento
Gisiger Hanspeter	Responsabile delle finanze, Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze
Baumgartner Urs	Caposezione, Finanze e contabilità, Amministrazione federale delle finanze
Vogt Elisabeth	Capo della segreteria della Commissione degli acquisti della Confederazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
Gerber-Gebert Manuela	Servizio giuridico, Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
Della Valle Nicoletta	Capo Ispettorato, Segreteria generale, Dipartimento federale di giustizia e polizia
Brêchet Christian	Capo supplente Finanze e controlling, Segreteria generale, Dipartimento federale di giustizia e polizia
Fontana Armin	Responsabile di progetto CA e controllo della qualità, Finanze e controlling, Segreteria generale, Dipartimento federale di giustizia e polizia (fino al 31.12.2005)
Hofmeister Albert	Responsabile Ispettorato, Segreteria generale, Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

Elenco degli interlocutori nel quadro dei controlli approfonditi

Ufficio federale di polizia

Schoch Ernst	Caposezione, Sezione Finanze, Direzione UFP
Lobsiger Adrian	Capo di stato maggiore UFP
Blöchlinger Kurt	Capo della divisione principale Polizia giudiziaria federale (PGF)
Joder Walter	Esperto in informatica, Divisione Indagini forensica, informatica
Pulver Jürg	Capo Comunicazione/Supplente del Capo di stato maggiore, Unità di stato maggiore Comunicazione, servizio psicologico
Verdon Jean-Bernard	Caposezione, Pianificazione di mandati e acquisti, CSI DFGP
Fontana Armin	Capo delle finanze/Controllore (dal 1° gennaio 2006), UFP

Scienza e tecnologia, armasuisse

Thévenaz Daniel	Direttore Scienza e tecnologia (S+T), armasuisse
Kropf Rudolf	Supplente Capo dell'armamento, Vicedirettore, Direzione dei servizi centrali
Schmid Konrad	Supplente Capodivisione, navigazione aerea e elettronica
Marques Ivano	Specialista Scienze + cooperazione
Metzger Markus	Specialista OR analisi dei sistemi
Sibilia Riccardo	Responsabile Command and Control Laboratory
Brühlmann Ralph	Responsabile OR analisi dei sistemi
Luginbühl Reto	Responsabile di progetto SUME/Supplente del responsabile Munizioni e sostanze esplosive
Rubin Gaston	Responsabile Balistica e detonica

Amministrazione federale delle finanze

Siegenthaler Peter	Direttore AFF
Saurer Peter	Direttore supplente AFF
Gilgen Kneubühl Maria	Assistente di direzione, segreteria della direzione AFF
Gasser Andreas	Responsabile NMC
Wettstein Gérard	Responsabile NPC
Burkhalter Beat	Responsabile Contabilità centrale e rapporto, Divisione finanze e contabilità

Willi Hans-Ulrich	Specialista in ipoteche, Divisione finanze e contabilità
Halbeis Marcel	Responsabile Servizio Investimenti e debiti e supplente Gestione patrimonio e debiti

Ufficio federale della formazione e della tecnologia

Renold Ursula	Direttrice UFFT
Wolffers Felix	Responsabile Management delle risorse
Graf Irene	Supplente della responsabile del settore prestazioni, Management risorse e finanze
Berger Karin	Collaboratrice specializzata, Management risorse e finanze
von Allmen Eliane	Assistente di direzione, stato maggiore di direzione
Schwarz Franziska	Responsabile Engineering
Bachofner Thomas	Responsabile Enabling Sciences
Hotz Beat	Responsabile/Vicedirettore, Politica dell'innovazione e controlling
Barmettler Hugo	Supplente del responsabile del settore prestazioni, For- mazione professionale/Partner istituzionali e privati
Dick Gaby	Collaboratrice scientifica Life Sciences

Ufficio federale delle strade

Dieterle Rudolf	Direttore
Burgunder Willi	Direttore supplente
Gantenbein Andreas	Vicedirettore
Reist Rosemarie	Responsabile Finanze

Elenco dei responsabili intervistati nei dipartimenti

DFAE

Kühni Fritz Capo Finanze Direzione delle risorse e della rete esterna

DFI

Thévoz Lagast Barbara Responsabile Pianificazione e coordinamento degli affari

Lehmann Walter R. Controller dipartimentale Supplente del responsabile
Questioni finanziarie ed economiche

DFGP

Brêchet Christian Supplente Capo Finanze e controlling, SG DFGP

Elsener Marc Incaricato del controlling e della contabilità analitica

Werz Bernard Supplente Capo Ispettorato e Compiti speciali

DDPS

Ruchti Cornelia Responsabile Diritto del personale

DFE

Gisiger Hanspeter Responsabile Finanze

DFE

Hubacher Ulrich Segretario generale supplente

Meyer Marco Supplente Responsabile Finanze e logistica

DATEC

Müller Kaspar Responsabile Finanze e controlling

Mandati della categoria «Altro» per ogni ufficio

	Ufficio	Quantità	Pagamenti 2004 (mio CHF)
202	Direzione dello sviluppo e della cooperazione	267	97,0
810	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio	91	9,0
704	Segreteria di Stato dell'economia	22	6,9
525	Difesa	31	3,2
805	Ufficio federale dell'energia	35	2,2
803	Ufficio federale dell'aviazione civile	10	1,0
201	Dipartimento federale degli affari esteri (senza DSC)	16	1,0
506	Ufficio federale della protezione della popolazione	5	0,5
802	Ufficio federale dei trasporti	6	0,4
806	Ufficio federale delle strade	9	0,3
612	Segreteria della Commissione federale delle banche CFB	1	0,3
804	Ufficio federale delle acque e della geologia	10	0,2
614	Ufficio federale del personale	1	0,2
585	Informatica DDPS	1	0,2
415	Ufficio federale dei rifugiati	1	0,2
812	Ufficio federale dello sviluppo territoriale	4	0,1
402	Ufficio federale di giustizia	2	0,1
725	Ufficio federale delle abitazioni	2	0,0
611	Controllo federale delle finanze	1	0,0
601	Amministrazione federale delle finanze	1	0,0
306	Ufficio federale della cultura	1	0,0
Totale		517	123,0

Ripartizione dei mandati tra i dipartimenti e gli uffici

Dipartimento Ufficio (n. e denominazione)		Pagamenti 2004		Importo complessivo/ limite di spesa	
		N. di mandati	Importo (mio CHF)	N. di mandati	Importo (mio CHF)
CaF	104 Cancelleria della Confederazione svizzera	56	3,6	56	6,8
DFAE	201 Dipartimento federale degli affari esteri (tutti gli uffici tranne la Direzione dello sviluppo e della cooperazione)	153	5,6	113	4,5
	202 Direzione dello sviluppo e della cooperazione	876	123,4	875	189,0
	285 Centro servizi informatici DFAE	17	1,2	8	0,8
DFAE totale		1046	130,2	996	194,3
DFI	301 Segreteria generale DFI	6	0,2	6	0,4
	303 Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo	45	0,7	42	1,1
	305 Archivio federale svizzero	16	1,1	14	1,1
	306 Ufficio federale della cultura	65	2,7	65	4,6
	321 Ufficio federale dell'assicurazione militare	4	0,3	2	0,0
	327 Ufficio federale dell'educazione e della scienza (UFES), Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) e Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia (CSST)	39	1,3	38	1,9
	385 Centro servizi informatici del Dipartimento federale dell'interno	15	0,8	15	1,1
DFI totale		190	7,1	182	10,2
DFF	600 Segreteria generale DFF	98	10,5	98	90,8
	601 Amministrazione federale delle finanze	210	9,9	209	11,8
	605 Amministrazione federale delle contribuzioni AFC	34	4,4	34	5,9
	606 Amministrazione federale delle dogane	32	5,0	29	7,7
	609 Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione	1026	76,8	1026	81,5
	611 Controllo federale delle finanze	34	1,2	22	1,7
	612 Segreteria della Commissione federale delle banche CFB	7	0,7		0,0

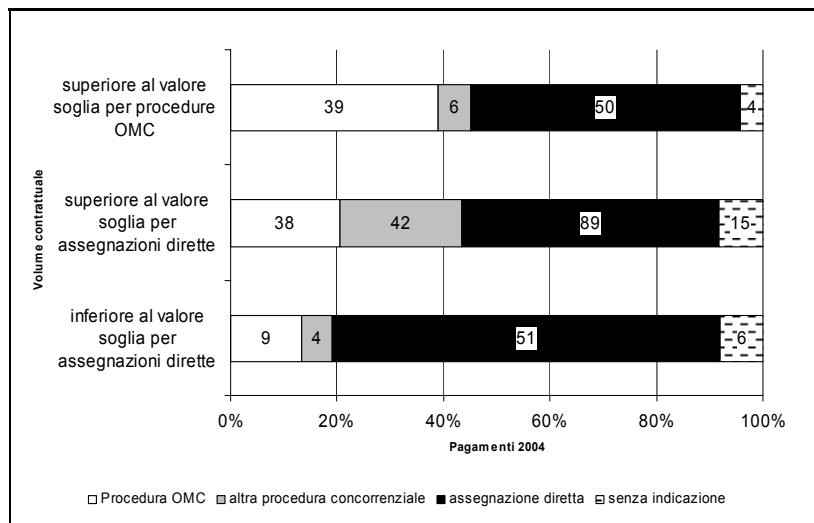
Dipartimento Ufficio (n. e denominazione)		Pagamenti 2004		Importo complessivo/ limite di spesa	
		N. di mandati	Importo (mio CHF)	N. di mandati	Importo (mio CHF)
614	Ufficio federale del personale	151	6,7	135	7,0
620	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica	20	0,6	16	0,8
622	Ufficio federale delle assicurazioni private	26	0,8	20	0,6
DDF Total		1638	116,6	1589	207,8
DFGP	401 Segreteria generale DFGP (con Ministero pubblico della Confederazione)	25	1,9	25	2,2
	402 Ufficio federale di giustizia	36	1,9	35	2,7
	403 Ufficio federale di polizia	16	0,7	16	1,0
	404 Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione	16	2,5	16	3,2
	413 Institut suisse de droit comparé	2	0,1	2	0,0
	415 Ufficio federale dei rifugiati	37	1,2	37	1,9
	416 Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo	5	0,1	3	0,0
	417 Commissione federale delle case da gioco	2	0,1	2	0,2
	485 Centro servizi informatici DFGP	58	4,0	58	4,1
DFGP totale		197	12,5	194	15,4
DFE	701 Segreteria generale	43	9,0	43	32,8
	704 Segreteria di Stato dell'economia	183	19,8	172	39,7
	706 Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia	35	1,4	34	1,5
	708 Ufficio federale dell'agricoltura	50	2,8	43	4,4
	720 Ufficio federale di veterinaria	48	2,8	45	5,1
	724 Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese	3	0,2	2	0,6
	725 Ufficio federale delle abitazioni	23	0,7	22	1,4
	785 Centro servizi informatici	55	4,5	55	4,7
DFE totale		440	41,2	416	90,2
DATEC	802 Ufficio federale dei trasporti	141	14,1	140	61,5
	803 Ufficio federale dell'aviazione civile	133	9,5	120	9,2
	804 Ufficio federale delle acque e della geologia	123	5,2	122	11,9
	805 Ufficio federale dell'energia	366	20,0	366	60,6
	806 Ufficio federale delle strade	356	21,3	356	67,7

Dipartimento Ufficio (n. e denominazione)		Pagamenti 2004		Importo complessivo/ limite di spesa	
		N. di mandati	Importo (mio CHF)	N. di mandati	Importo (mio CHF)
810	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio	545	38,0	544	93,3
812	Ufficio federale dello sviluppo territoriale	65	1,5	65	3,2
DATEC totale		1729	109,6	1713	307,3
DDPS	506 Ufficio federale della protezione della popolazione	73	5,1	73	6,7
	507 Direzione della politica di sicurezza	6	0,2	6	0,3
	525 Difesa	380	21,0	303	19,9
	540 armasuisse	218	23,9	206	35,1
	585 Informatica DDPS	163	15,8	163	17,9
DDPS totale		840	65,9	751	79,9
Totale di tutti gli uffici		6136	486,7	5897	911,9

Mandati senza indicazione del termine del contratto

Ufficio	Pagamenti 2004 (in CHF)	N. di mandati
802 UFT	7 422 011	24
806 USTRA	3 513 170	69
201 SG DFAE	2 872 911	80
803 UFAC	2 513 902	62
525 Difesa	965 296	47
Altri uffici	1 549 060	31

**Volume contrattuale e procedure di assegnazione
(solo mandati di relazioni pubbliche, organizzazione e formazione,
ricerca e consulenza a fini politici, prestazioni informatiche)**



Procedure OMC: comprende le assegnazioni dirette dopo una procedura concorrenziale conclusa.

Le cifre nelle caselle indicano l'importo in milioni di franchi che riguarda la procedura corrispondente. Il diagramma non tiene conto dei mandati per i quali non sono disponibili informazioni sul volume complessivo.

Fonte: CPA

Procedura di assegnazione per ufficio (solo mandati con un importo contrattuale complessivo di 50 000 franchi o più)

Ufficio		Bando	Assegnazione diretta	Senza indicazioni	Totale
104 CaF	Numero di mandati	17	5	0	22
	Pagamenti (in 1000 CHF)	2 501	216	0	2 717
201 SG DFAE	Numero di mandati	1	0	24	25
	Pagamenti (in 1000 CHF)	102	0	2 289	2 390
202 DSC	Numero di mandati	98	334	2	434
	Pagamenti (in 1000 CHF)	18 647	91 078	306	110 031
285 CSI DFAE	Numero di mandati	2	0	5	7
	Pagamenti (in 1000 CHF)	157	0	187	344
301 SG DFI	Numero di mandati	1	0	0	1
	Pagamenti (in 1000 CHF)	129	0	0	129
303 UFU	Numero di mandati	0	2	0	2
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	37	0	37
305 AFS	Numero di mandati	2	3	0	5
	Pagamenti (in 1000 CHF)	126	569	0	696
306 UFC	Numero di mandati	3	13	2	18
	Pagamenti (in 1000 CHF)	187	1 196	174	1 557
327 UFES	Numero di mandati	6	3	2	11
	Pagamenti (in 1000 CHF)	250	198	108	555
385 CSI DFI	Numero di mandati	1	4	0	5
	Pagamenti (in 1000 CHF)	230	275	0	505
401 SG DFGP	Numero di mandati	1	12	0	13
	Pagamenti (in 1000 CHF)	314	1 004	0	1 318
402 UFG	Numero di mandati	1	5	8	14
	Pagamenti (in 1000 CHF)	163	510	682	1 355
403 fedpol	Numero di mandati	0	0	7	7
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	0	623	623
404 IMES	Numero di mandati	0	10	2	12
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	1 028	1 339	2 367
415 UFR	Numero di mandati	1	9	1	11
	Pagamenti (in 1000 CHF)	12	768	15	796
417 CFCG	Numero di mandati	0	2	0	2
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	144	0	144
485 CSI DFGP	Numero di mandati	5	18	0	23
	Pagamenti (in 1000 CHF)	516	2 444	0	2 960
506 UFPP	Numero di mandati	6	22	3	31
	Pagamenti (in 1000 CHF)	904	2 330	480	3 714
507 DPS	Numero di mandati	0	1	0	1
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	17	0	17
525 Difesa	Numero di mandati	17	22	39	78
	Pagamenti (in 1000 CHF)	3 615	4 302	4 716	12 633
540 Arma	Numero di mandati	15	112	3	130
	Pagamenti (in 1000 CHF)	2 818	18 693	380	21 891
585 CSI DDPS	Numero di mandati	34	27	37	98
	Pagamenti (in 1000 CHF)	5 459	3 022	5 593	14 075
600 SG DFF	Numero di mandati	22	25	0	47
	Pagamenti (in 1000 CHF)	7 118	2 289	0	9 406

Ufficio		Bando	Assegnazione diretta	Senza indicazioni	Totale
601 AFF	Numero di mandati	48	11	0	59
	Pagamenti (in 1000 CHF)	5 886	641	0	6 526
605 AFC	Numero di mandati	26	4	1	31
	Pagamenti (in 1000 CHF)	3 902	258	217	4 377
606 AFD	Numero di mandati	2	19	0	21
	Pagamenti (in 1000 CHF)	1 013	3 627	0	4 640
609 UFIT	Numero di mandati	341	231	0	572
	Pagamenti (in 1000 CHF)	37 488	25 962	0	63 450
611 CDF	Numero di mandati	7	0	0	7
	Pagamenti (in 1000 CHF)	462	0	0	462
614 UUPER	Numero di mandati	15	16	0	31
	Pagamenti (in 1000 CHF)	2 483	1 390	0	3 873
620 UFCL	Numero di mandati	0	3	0	3
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	206	0	206
622 UFAP	Numero di mandati	0	1	0	1
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	113	0	113
701 SG DFE	Numero di mandati	12	8	0	20
	Pagamenti (in 1000 CHF)	7 839	466	0	8 305
704 SECO	Numero di mandati	35	61	17	113
	Pagamenti (in 1000 CHF)	4 108	11 743	1 767	17 618
706 UFFT	Numero di mandati	0	8	1	9
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	765	60	825
708 UFAG	Numero di mandati	2	18	0	20
	Pagamenti (in 1000 CHF)	157	1 560	0	1 717
720 UFV	Numero di mandati	4	29	0	33
	Pagamenti (in 1000 CHF)	335	2 084	0	2 419
724 UFAE	Numero di mandati	0	0	1	1
	Pagamenti (in 1000 CHF)	0	0	120	120
725 UFAB	Numero di mandati	2	6	0	8
	Pagamenti (in 1000 CHF)	146	249	0	395
785 CSI DFE	Numero di mandati	23	4	0	27
	Pagamenti (in 1000 CHF)	3 412	346	0	3 758
802 UFT	Numero di mandati	32	20	8	60
	Pagamenti (in 1000 CHF)	3 684	7 505	585	11 774
803 UFAC	Numero di mandati	24	14	0	38
	Pagamenti (in 1000 CHF)	3 027	3 778	0	6 805
804 UFAEG	Numero di mandati	58	1	0	59
	Pagamenti (in 1000 CHF)	3 469	72	0	3 542
805 UFE	Numero di mandati	39	156	16	211
	Pagamenti (in 1000 CHF)	4 380	10 859	1 443	16 683
806 USTRA	Numero di mandati	38	204	3	245
	Pagamenti (in 1000 CHF)	4 480	13 612	235	18 328
810 UFAFP	Numero di mandati	120	120	12	252
	Pagamenti (in 1000 CHF)	15 380	12 999	2 488	30 867
812 ARE	Numero di mandati	13	2	0	15
	Pagamenti (in 1000 CHF)	451	42	0	493
Totale	Numero di mandati	1 074	1 565	194	2 833
	Pagamenti (in 1000 CHF)	145 351	228 399	23 807	397 558

Pagamenti 2004 per mandati il cui contratto ha inizio nel 2005

Ufficio	Numero di mandati	Pagamenti CHF
Direzione dello sviluppo e della cooperazione	10	3 193 700
Ufficio federale dell'aviazione civile armasuisse	4	488 502
Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio	4	319 909
Controllo federale delle finanze	4	295 000
Centro servizi informatici	1	270 877
Ufficio federale della cultura	1	110 998
Ufficio federale dei trasporti	3	91 686
Ufficio federale della protezione della popolazione	2	71 520
Difesa	1	70 500
Segreteria di Stato dell'economia	2	57 169
Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca	3	57 125
Ufficio federale del personale	1	49 000
Archivio federale svizzero	1	42 000
Ufficio federale dei rifugiati	1	17 200
Ufficio federale dei rifugiati	1	14 319
Importo complessivo	39	5 149 505

Elenco delle abbreviazioni

CA	Commissione degli acquisti della Confederazione
CCAP	Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione
CHF	Franchi svizzeri
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CRM	Commissione federale di ricorso in materia di acquisti pubblici
DRE	Direzione delle risorse et della rete esterna
GATT	Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LAPub	Legge federale sugli acquisti pubblici
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
NMC	Nuovo modello contabile
NPO	Organizzazioni senza scopo di lucro
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
RS	Raccolta sistematica
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio

Elenco delle abbreviazioni degli uffici intervistati

Abbreviazione	N. conto di Stato, denominazione
CaF	104 Cancelleria della Confederazione svizzera
SG DFAE	201 Dipartimento federale degli affari esteri (senza DSC)
DSC	202 Direzione dello sviluppo e della cooperazione
CSI DFAE	285 Centro servizi informatici DFAE
SG DFI	301 Segreteria generale DFI
UFU	303 Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
AFS	305 Archivio federale svizzero
UFC	306 Ufficio federale della cultura
UFAMV	321 Ufficio federale dell'assicurazione militare
UFES	327 Ufficio federale dell'educazione e della scienza (UFES), Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER) e Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia (CSST)
CSI DFI	Centro servizi informatici del Dipartimento federale dell'interno
SG DFGP	401 Segreteria generale DFGP
MPC	401 Ministero pubblico della Confederazione
UFG	402 Ufficio federale di giustizia
UFP	403 Ufficio federale di polizia
IMES	404 Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione
SIR	413 Institut suisse de droit comparé
UFR	415 Ufficio federale dei rifugiati
CRA	416 Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo
CFCG	417 Commissione federale delle case da gioco
CSI DFGP	485 Centro servizi informatici DFGP
UFPP	506 Ufficio federale della protezione della popolazione
DPS	507 Direzione della politica di sicurezza
Difesa	525 Difesa
Arma	540 armasuisse
CSI DDPS	585 Centro servizi informatici DDPS
SG DFF	600 Segreteria generale DFF
AFF	601 Amministrazione federale delle finanze
AFC	605 Amministrazione federale delle contribuzioni

Abbreviazione	N. conto di Stato, denominazione
AFD	606 Amministrazione federale delle dogane
UFIT	609 Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
CDF	611 Controllo federale delle finanze
CFB	612 Segreteria della Commissione federale delle banche
UFPER	614 Ufficio federale del personale
UFCL	620 Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFAP	622 Ufficio federale delle assicurazioni private
SG DFE	701 Segreteria generale
SECO	704 Segreteria di Stato dell'economia
UFFT	706 Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFAG	708 Ufficio federale dell'agricoltura
UFV	720 Ufficio federale di veterinaria
UFAE	724 Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAB	725 Ufficio federale delle abitazioni
CSI DFE	785 Centro servizi informatici
UFT	802 Ufficio federale dei trasporti
UFAC	803 Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAEG	804 Ufficio federale delle acque e della geologia
UFE	805 Ufficio federale dell'energia
USTRA	806 Ufficio federale delle strade
UFAFP	810 Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
ARE	812 Ufficio federale dello sviluppo territoriale

Colophon

Christoph Bättig, CPA (responsabile di progetto)

Sabin Weyermann, Weyermann & Partner, Heimberg (esami presso gli uffici)

Pauline Morard, praticante CPA (assistente scientifica)

Norina Frey, praticante CPA (assistente scientifica)

Hedwig Heinis, CPA (redazione dei testi e layout del rapporto)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia i partner intervistati che con la loro disponibilità hanno reso possibili i colloqui. Un ringraziamento speciale va agli uffici presso i quali l'analisi è stata svolta in maniera approfondita e che hanno sostenuto attivamente il progetto. Il CPA desidera inoltre ringraziare il Controllo delle finanze che ha sostenuto fattivamente la presente ricerca ed ha preparato appositi dati comparativi.

