



Razionalizzazione dell'organizzazione degli acquisti della Confederazione armasuisse

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

L'obiettivo di questa verifica trasversale effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF) consisteva nel controllare a posteriori i risultati del progetto trasversale «Razionalizzazione dell'organizzazione degli acquisti della Confederazione» (PT 5), realizzato in occasione della Ri-forma dell'Amministrazione 2005-2007.

Dal comunicato stampa del 14 dicembre 2007 del Dipartimento federale delle finanze (DFF) si evince che gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti. Infatti è stato possibile concentrare i 42 servizi d'acquisto in tre organizzazioni centrali. Grazie all'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici della Confederazione (Org-OAPub) sono state create le premesse per la riorganizzazione degli acquisti pubblici. In questo modo sono stati eliminati doppioni e sono state poste le basi per condizioni di acquisto più vantaggiose che generano, su un volume di acquisti della Confederazione dell'ordine di miliardi, risparmi annui di oltre 20 milioni di franchi.

Nessun controllo dei risultati – però tagli nel bilancio

Conformemente al decreto del 27 giugno 2007 del Consiglio federale e alla nota di discussione del 22 giugno 2007 del DFF, con l'attuazione della riforma dell'Amministrazione dovevano essere conseguiti risparmi che per il PT 5 erano quantificati in 10 milioni di franchi per il 2008 e in 20 milioni di franchi all'anno a partire dal 2008.

Oggigiorno non è più possibile ricostruire i tagli nelle diverse voci di credito poiché – secondo informazioni dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) – gran parte di essi è stata effettuata insieme ai dipartimenti nella fase di appuramento del preventivo. Se ne fa menzione soltanto nella motivazione del Preventivo 2008 alla voce Spese per materiale e merci (A2100.0100) dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), in cui si legge che «nell'ambito della riforma dell'Amministrazione federale e ai fini dell'ottemperanza delle direttive del Consiglio federale concernenti il preventivo, questo credito è stato decurtato rispetto al Preventivo 2007». L'importo in cifre della riduzione non è stato tuttavia indicato.

Servizi centrali d'acquisto – acquisto decentralizzato

L'Org-OAPub ha creato le basi per un sistema di acquisti pubblici per quanto possibile centralizzato in seno all'Amministrazione federale. I servizi centrali d'acquisto sono attualmente l'UFCL, armasuisse (ar) e la Centrale viaggi della Confederazione (CVC). A questi si aggiunge l'Ufficio federale delle strade (USTRA) in seguito alla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito delle strade nazionali. Non tutti gli acquisti della Confederazione avvengono però tramite i suddetti servizi centrali. A tale proposito l'informazione relativa a una riduzione dei servizi d'acquisto da 42 a 3, pubblicata nel comunicato stampa, non è del tutto corretta. Infatti nelle unità amministrative decentralizzate non sono subentrati cambiamenti importanti a livello organizzativo o di personale. Gli acquisti sono effettuati tutt'ora dalle stesse persone, che acquisiscono le prestazioni di consulenza autonomamente presso terzi mentre si procurano i beni e i viaggi per il

tramite dei servizi centrali d'acquisto. La centralizzazione ha permesso una crescente standardizzazione e razionalizzazione delle attività di acquisto. Tra il 2005 e il 2011 i posti a tempo pieno (FTE) nel settore degli acquisti sono passati da 149 a 178. Le maggiori variazioni in termini di FTE si sono registrate presso l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT); +12.9, l'ar +9, l'USTRA +4 e l'UFCL +3.5.

Risparmi grazie alla maggiore concentrazione del volume e alla libera concorrenza

Con la concentrazione del volume degli acquisti il numero dei contratti quadro conclusi dal 2007 è aumentato. Oltre ai vantaggi a livello di prezzo, le unità amministrative possono ordinare i beni direttamente presso i fornitori evitando in tal modo i relativi costi d'immagazzinamento a carico dell'UFCL.

Anche l'evoluzione dei bandi pubblici mostra che rispetto al passato nell'Amministrazione federale esiste una maggiore consapevolezza della necessità di essere parsimoniosi nell'effettuare gli acquisti. Le commesse aggiudicate mediante gare pubbliche producono generalmente risparmi. L'onere amministrativo per questi bandi (in particolare per i bandi OMC) non è però irrilevante.

I confronti dei prezzi degli articoli d'assortimento, fatti dall'UFCL, indicano che i risparmi conseguiti rispetto ai prezzi di mercato sono di oltre 100 milioni di franchi all'anno. Questi non sono tuttavia da ricondurre esclusivamente alla riforma dell'amministrazione, poiché già nel passato numerosi acquisti venivano effettuati tramite ar e UFCL, rispettivamente tramite i servizi che li hanno preceduti. Occorre pertanto supporre che anche senza la riorganizzazione sarebbe stato possibile ottenere risparmi. È dunque impossibile calcolare esattamente al centesimo il successo concreto del progetto. L'obiettivo, ovvero il conseguimento di risparmi annui per 20 milioni di franchi sugli acquisti pubblici, è pertanto interamente raggiunto.

Miglioramenti nei processi grazie a centralizzazione, e-procurement e formazione

Oltre alla già citata centralizzazione delle competenze in materia di acquisti, in particolare nel settore dei bandi pubblici è stato possibile standardizzare i processi di acquisto. L'e-procurement è un ulteriore importante elemento per aumentare l'efficienza dei processi, ridurre i costi, rafforzare la concorrenza e promuovere un maggiore orientamento alle prestazioni di servizi nei confronti dei clienti interni. Anche i corsi di formazione e specializzazione offerti ai collaboratori che si occupano di acquisti pubblici contribuiscono alla professionalizzazione.

Strumenti di controlling in fase di sviluppo - nessuna attività di gestione interdipartimentale

Nel 2007 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di sviluppare un controlling strategico degli acquisti e di implementare strumenti adeguati, ovvero una statistica degli acquisti centralizzata e una gestione operativa dei contratti. Inoltre dovevano essere definite le esigenze per un controlling strategico degli acquisti.

La statistica 2009 dei pagamenti nel settore degli acquisti pubblici è stata spedita per la prima volta nella primavera 2010 alla cancelliera federale e alle Segreterie generali (SG) dei dipartimenti. A causa della qualità insufficiente dei dati originari il dispendio per la loro correzione è stato rilevante. Il CDF ha osservato che questa statistica è poco usata nei dipartimenti ed è pressoché sconosciuta nelle unità amministrative. Poiché essa costituisce un elemento importante nel controlling degli acquisti pubblici, i servizi centrali d'acquisto, al momento della spedizione, dovrebbero comunicare

ai destinatari le irregolarità rilevate e invitarli ad agire. Se è usata solo come una fonte di informazioni e non come uno strumento di gestione, la statistica non svolge completamente la sua funzione.

Le SG considerano quale futuro strumento di controlling la gestione dei contratti e non la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti pubblici. La gestione dei contratti verrà introdotta progressivamente nelle unità amministrative dell'Amministrazione federale entro la fine del 2014. Al giorno d'oggi non esiste tuttavia alcun obbligo relativo alla sua introduzione ed è prematuro dire se questo strumento soddisferà effettivamente le aspettative.

Non si sa se in futuro gli strumenti di controlling disponibili saranno realmente utilizzati. Infatti l'Org-OAPub (art. 29) incarica le Segreterie generali dei dipartimenti e la Cancelleria federale di vigilare sull'esecuzione dell'ordinanza ma non definisce una strategia superiore di controlling in materia di acquisti pubblici valida per tutta l'Amministrazione federale. Un controlling può essere efficace solo se esistono obiettivi chiaramente definiti e misurabili e se questi vengono pure rispettati.

Nell'Amministrazione federale manca un controlling come quello praticato nell'economia privata. Attualmente non esiste un servizio dotato delle competenze necessarie per poter assumere funzioni di gestione sovradipartimentali.

Valutazione globale

Anche in assenza di un controlling dei risultati, il CDF giunge alla conclusione che gli obiettivi del progetto trasversale «Razionalizzazione dell'organizzazione degli acquisti della Confederazione» sono stati raggiunti. La riduzione dei servizi d'acquisto da 42 a 3 è fuorviante poiché permangono tuttora attività di acquisto decentralizzate.

I risparmi previsti sono stati raggiunti, o addirittura superati, grazie a una maggiore consapevolezza della necessità di agire con parsimonia nell'effettuare gli acquisti, alla concentrazione del volume delle commesse e all'aumento dei bandi pubblici.

Quale strumento di controlling nel settore degli acquisti è a disposizione unicamente la statistica dei pagamenti degli acquisti. Nei dipartimenti però questo strumento viene ignorato poiché è considerato inadeguato per il controlling. Grandi aspettative vengono riposte nella gestione dei contratti che dovrebbe essere introdotta nei dipartimenti e nelle unità amministrative entro il 2014.

Rimangono dei dubbi riguardo all'efficacia del futuro controlling degli acquisti, poiché mancano obiettivi misurabili vincolanti per tutta l'Amministrazione federale. Senza questi obiettivi qualsiasi controlling resta inefficace.

Entrambi i servizi centrali d'acquisto hanno accettato le raccomandazioni del CDF mentre la SG-DFF considera, nel suo parere, inadeguata la raccomandazione 7.3.1 per conseguire un'ulteriore professionalizzazione degli acquisti della Confederazione. Essa ritiene gli strumenti esistenti o in fase di introduzione sufficienti per poter assolvere i compiti ai sensi della Org-OAPub.

Il CDF è dell'opinione che la revisione ha mostrato che è stato possibile compiere importanti passi sotto il profilo della certezza del diritto e della redditività per i beni acquistati in modo centralizzato in virtù di regolamentazioni d'ordine superiore. Per quanto concerne gli strumenti di controlling (ad es. la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti pubblici) è emerso che senza direttive di

ordine superiore non è possibile conseguire un plusvalore e che esiste il pericolo di lasciare cadere nel dimenticatoio le informazioni raccolte.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza del rapporto del CDF in occasione della sua seduta ordinaria del mese di febbraio 2012.

Testo originale in tedesco