

Verifica trasversale concernente gli acquisti nella ricerca

Consiglio dei PF, PFZ, PFL, IPS, FNP, Empa ed Eawag

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il settore dei PF comprende i due politecnici federali di Zurigo (PFZ) e Losanna (PFL) nonché i quattro istituti di ricerca associati: l'Istituto Paul Scherrer (IPS), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque. Sono circa 25 000 le persone impiegate presso i 17 istituti di formazione e ricerca che rientrano nel settore dei PF. Le uscite annuali di questo settore ammontano a quasi 4 miliardi di franchi, in parte finanziati dalla Confederazione tramite un contributo di circa 2,7 miliardi di franchi. I due politecnici rappresentano i suoi istituti più importanti in termini di attività. Il Consiglio dei PF è l'organo direttivo strategico nonché l'organo di vigilanza.

La collaborazione nel settore degli acquisti si fonda sull'iniziativa KoBe ETH+ (acquisti coordinati nel settore dei PF e in organizzazioni partner selezionate). Per il settore dei PF si registrano ogni anno acquisti di beni e servizi pari a un volume totale di circa 350 milioni di franchi.

Nella sua verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato se vi è un impiego corretto delle disposizioni legali in materia di appalti pubblici. In questo contesto ha potuto constatare che tutti gli istituti dispongono di un servizio d'acquisto. Tuttavia le possibilità previste dalla legislazione in materia di appalti pubblici potrebbero essere sfruttate maggiormente, per conseguire così risparmi in termini di costi.

In considerazione della difficile situazione finanziaria in cui versa la Confederazione, e con essa anche il settore dei PF, è indispensabile sfruttare tutto il potenziale di risparmio in materia di acquisti, affinché le risorse a disposizione vengano impiegate nella maniera più efficiente possibile nei rispettivi mandati di ricerca. Occorre quindi adottare determinati cambiamenti.

L'influenza dei servizi d'acquisto è troppo limitata

L'organizzazione degli istituti in questo campo è orientata principalmente all'adempimento dei loro compiti di ricerca primari. Di conseguenza i servizi d'acquisto hanno solitamente poca influenza sugli appalti.

Di fatto, le procedure di appalto vengono svolte per la maggior parte dai richiedenti, ovvero gli utilizzatori finali del prodotto o della prestazione da acquistare. Rispetto a questi ultimi, le facoltà di cui dispongono i servizi d'acquisto non sono sufficienti per consentire loro di garantire l'osservanza della legislazione sugli acquisti pubblici e un'esecuzione ancora più vantaggiosa sotto il profilo economico delle procedure d'appalto. I servizi d'acquisto vengono coinvolti troppo tardi nelle procedure e posseggono poche competenze gestionali. Affinché gli strumenti di acquisto vengano impiegati al meglio, i servizi d'acquisto devono prendere parte già alle fasi di pianificazione e preventivazione. Ciò consentirebbe di sfruttare maggiormente la possibilità di raggruppare gli acquisti e di ridurre i rischi risultanti dalla mancata osservanza della legislazione in materia di appalti pubblici.

L'organizzazione decentralizzata degli acquisti nei politecnici federali può implicare ridondanze e un'insufficiente standardizzazione dei processi. Il CDF è dell'avviso che la centralizzazione degli acquisti consentirebbe di conseguire risparmi e che dovrebbe essere un'opzione da esaminare.

La posizione dei servizi d'acquisto all'interno dell'organizzazione va rafforzata.

Utilizzare meglio gli strumenti a disposizione per garantire la conformità legislativa degli appalti

Nel quadro della verifica, il CDF ha riscontrato alcune difformità rispetto alla legislazione in materia di appalti pubblici nello svolgimento delle procedure d'appalto, in particolare delle procedure mediante invito. Occorre rafforzare ulteriormente la compliance organizzando regolarmente formazioni per i collaboratori coinvolti nell'acquisto e i richiedenti e sensibilizzandoli in merito alle tematiche riguardanti gli appalti pubblici. Di norma, maggiore è la concorrenza, più economico sarà l'acquisto.

Le procedure per incarico diretto che superano il valore soglia di 230 000 franchi corrispondono in media a più del 50 per cento. Ciò si traduce in rischi finanziari (mancata considerazione delle regole di mercato) e di compliance (disparità di trattamento, conflitti di interesse ecc.).

È pur vero che, nel caso di macchinari di ricerca estremamente complessi messi a disposizione da un produttore unico, l'aggiudicazione per incarico diretto è inevitabile. Spesso però i richiedenti ritengono sia necessario ricorrere a tale procedura per continuare a sviluppare il macchinario insieme al produttore.

Tuttavia non è soltanto la procedura per incarico diretto a offrire questa possibilità. Il bando funzionale o la procedura di dialogo, ad esempio, rappresentano strumenti efficaci da adottare in determinati casi nell'ambito della procedura di appalto. Consentono infatti di acquistare apparecchi con specifiche tecniche particolari, impiegando le conoscenze di diversi offerenti. Ciò comporta un onere maggiore, ma al contempo riduce i rischi sopracitati e, nel migliore dei casi, crea vantaggi qualitativi per la ricerca nonché ulteriori risparmi.

Inoltre anche l'impiego corretto di contratti quadro permette, a determinate condizioni, di effettuare acquisti ancora più vantaggiosi sotto il profilo economico.

Ad eccezione dell'IPS, del settore ecologico del PFL e del settore informatico del PFZ, gli istituti sottoposti a verifica non dispongono finora di una gestione dei contratti basata su sistemi. A causa di questa lacuna, gli istituti non hanno una visione d'insieme, che invece è fondamentale per il monitoraggio e il controllo di un'organizzazione. Il settore dei PF dovrebbe quindi introdurre nel medio termine una gestione dei contratti in tutte le sue strutture, adottando sistemi compatibili tra loro.

La direzione deve impegnarsi maggiormente a favore dell'iniziativa KoBe ETH+

Rispetto alla verifica già eseguita dal CDF nel 2017, la nuova verifica su KoBe ETH+ ha rilevato solo pochi miglioramenti. Nonostante nel 2019 siano stati introdotti un regolamento e delle linee guida e sia stato istituito nuovamente il comitato direttivo, negli ultimi sei anni l'iniziativa KoBe ETH+ non è progredita. Sono ancora in corso innanzitutto le trattative sulle condizioni da adottare con i principali fornitori. I risparmi conseguiti sfruttando tali condizioni non sono stati comprovati, ma il CDF parte dal presupposto che questi esistano.

Occorre individuare concretamente il potenziale di risparmio che la collaborazione nell'ambito degli acquisti del settore dei PF consentirebbe di raggiungere e, su questa base, sviluppare una strategia comune per gli acquisti, per poi sfruttare questo potenziale con misure precise. A tal fine è necessario prevedere la registrazione elettronica dei beni acquistati, in modo tale da rendere possibili le rispettive valutazioni. Infatti la maggior parte degli istituti del settore dei PF non sono al corrente di tutti gli acquisti effettuati.

Sebbene i buoni propositi in merito all'ulteriore sviluppo di KoBe ETH+ siano evidenti, a livello di direzione non vi è ancora un consenso maggioritario per quanto riguarda i miglioramenti da attuare nella collaborazione in materia degli acquisti. Per sfruttare il potenziale di risparmio, la direzione di ogni singolo istituto deve impegnarsi apertamente a questo scopo ed eventualmente avviare un cambiamento culturale nella collaborazione tra i settori della ricerca e degli acquisti.

Testo originale in tedesco