

Inchiesta amministrativa in seno alla SECO

Aggiudicazione di mandati nel settore informatico e controllo della legalità dei processi d'acquisto dell'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione

Media Summary del rapporto redatto dall'incaricato dell'inchiesta

Prof. Dr. Urs Saxer LL.M., avvocato, Zurigo

Steinbrüchel Hüsey Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8, 8001 Zurigo

Tel. 044 269 4000 Fax 044 269 4001

Studio legale: saxer@steinlex.ch; www.steinlex.ch

Università di Zurigo: urs.saxer@uzh.ch www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/saxer.html

Zurigo, 20 agosto 2014

Contesto e contenuto dell'inchiesta

L'inchiesta amministrativa è stata ordinata in seguito alle rivelazioni dei media riguardanti le irregolarità in materia di acquisti pubblici all'interno dell'ufficio di compensazione e le accuse di corruzione nei confronti di alcuni collaboratori della SECO. L'oggetto dell'inchiesta concerne in particolare (1) l'accertamento dei fatti, (2) un'analisi dei processi e delle strutture in materia di acquisti pubblici e delle possibili cause delle irregolarità e (3) alcune proposte di miglioramento. L'inchiesta non ha lo scopo di valutare il comportamento delle singole persone, che invece è compito dell'inchiesta penale che si svolge in parallelo. Il rapporto non contiene quindi alcuna dichiarazione sulla responsabilità personale dei singoli collaboratori.

Nel corso dell'inchiesta amministrativa sono state interrogate 14 persone della SECO e della Commissione di sorveglianza. Inoltre, è stata svolta un'analisi sistematica dei documenti e dei verbali degli interrogatori fatti agli imputati e ad altre persone informate sui fatti nell'ambito dell'indagine penale. Da tutto ciò emerge un quadro piuttosto chiaro.

Rilevate numerose e gravi irregolarità su un periodo prolungato

L'inchiesta amministrativa ha rilevato che un caposettore Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione della SECO ha accettato importanti prestazioni pecuniarie da parte di imprese informatiche per un periodo di tempo prolungato. Anche altri collaboratori ricevevano talvolta omaggi più modesti, tuttavia non paragonabili alle prestazioni summenzionate. Nel complesso questi fatti rappresentano violazioni evidenti, alcune punibili, delle disposizioni del diritto federale e delle direttive interne sull'accettazione di vantaggi materiali da parte di impiegati della Confederazione.

Oltre alle infrazioni rilevate, dall'inchiesta è emerso che violazioni di diverso tipo in materia di acquisti pubblici erano largamente diffuse. Queste violazioni riguardano la legislazione sugli acquisti pubblici secondo la quale a partire da un determinato valore soglia è necessario prendere in considerazione diverse offerte oppure mettere a concorso le commesse. Sebbene il campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione acquisti beni e servizi in larga misura, questi obblighi non sono stati rispettati per diversi anni. In particolare tra il 2006 e il 2012

non è stata pubblicata alcuna gara d'appalto e non è stato rispettato l'obbligo di pubblicare le aggiudicazioni mediante trattativa privata.

Le infrazioni riscontrate violavano anche le direttive interne che prevedono processi specifici per diversi tipi di acquisti e richiedono la firma di determinate persone. In diversi casi, è possibile dimostrare che il caposettore coinvolto ha infranto queste regole e ha assegnato mandati, senza che venisse firmato alcun contratto conformemente alle prescrizioni.

Cause

Le irregolarità rilevate non sono direttamente imputabili alle direttive interne vigenti allora e all'organizzazione dei processi di acquisto. Questi ultimi infatti erano ben organizzati e se le direttive fossero state rispettate, non vi sarebbe stata alcuna infrazione. Peraltro le direttive sono state migliorate considerevolmente nel corso del tempo, in particolare negli ultimi due anni.

Il comportamento del caposettore rappresenta una delle cause dirette delle irregolarità riscontrate. L'inchiesta penale dimostrerà in che misura il suo comportamento avrà delle conseguenze penali. In ogni caso, è evidente che il caposettore coinvolto non si è attenuto né alle norme della legislazione in materia di acquisti pubblici né alle direttive interne. Ciò gli è stato possibile, tra l'altro, a causa di mancanze in seno alla Direzione del campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione. La direzione del campo di prestazioni non ha esercitato un controllo sufficiente nei confronti del caposettore a causa dei numerosi incarichi e dei gravi problemi di salute che il responsabile aveva avuto in quel periodo.

In generale, i superiori del caposettore tolleravano che il rispetto delle norme legali passasse in secondo piano a vantaggio della garanzia del funzionamento dei sistemi. In seno al campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, il buon funzionamento del sistema informatico ha avuto per diversi anni la precedenza rispetto all'osservanza delle disposizioni legali e interne, inoltre l'osservanza del diritto sugli acquisti pubblici aveva un'importanza secondaria. Di conseguenza le regole in materia di acquisti pubblici non sono state attuate, il loro rispetto non è stato controllato e la loro violazione non è stata sanzionata. L'importanza di un sistema informatico efficiente è

indiscussa (ne va tra l'altro del versamento delle indennità di disoccupazione). Ciò non giustifica tuttavia la negligenza della legislazione in materia di acquisti pubblici.

L'inchiesta si è concentrata anche sul ruolo della Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Secondo l'incaricato dell'inchiesta, la Commissione non ha alcuna competenza in materia di acquisti pubblici nel settore informatico. Tuttavia, la complessa struttura esecutiva nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione e i relativi problemi di sovrapposizione delle competenze hanno contribuito all'insorgenza di irregolarità riguardanti gli acquisti pubblici. L'organo d'esecuzione centrale dell'assicurazione contro la disoccupazione a livello federale, vale a dire l'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, occupa una posizione intermedia tra la SECO e la Commissione, il che ha complicato il controllo del settore da parte delle autorità amministrative superiori.

Proposte per il seguito dei lavori

Per quanto concerne la procedura da seguire, il rapporto sull'inchiesta amministrativa raccomanda l'attuazione di provvedimenti a breve, medio e lungo termine.

A breve termine sono necessarie misure per garantire la corretta attuazione dei processi di acquisto. Queste riguardano in particolare la compliance, la gestione trasparente dei dossier, l'aggiornamento delle banche dati nonché la centralizzazione e la maggiore professionalità nel settore degli acquisti in seno al campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione, in vista anche di controlli migliori e più semplici. Tutto ciò richiede una migliore dotazione di risorse del servizio di controlling.

La direzione attuale ha già applicato alcuni di questi provvedimenti.

A medio termine (1-3 anni) il rapporto raccomanda, tra l'altro, di riorganizzare il campo di prestazioni TC, riducendo in particolare l'elevato numero di compiti attribuiti al responsabile. Inoltre, propone di esaminare diverse questioni relative alla Commissione di sorveglianza, il campo di prestazioni Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione e la SECO e, laddove necessario, risolverle in modo più chiaro. Per quanto

concerne la Corporate Governance viene proposta la soppressione del cumulo delle cariche, ad esempio tra capo della Direzione per il lavoro e presidente della Commissione di sorveglianza e tra Direzione del settore Mercato del lavoro/Assicurazione contro la disoccupazione e Direzione della Sottocommissione finanze. In aggiunta, il rapporto formula diverse proposte relative al metodo di lavoro e alla dotazione della Commissione di sorveglianza nonché alla relazione tra la Commissione e la Sottocommissione.

A lungo termine, l'organizzazione esecutiva del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione dovrebbe essere sottoposta a un controllo generale, anche tenendo conto dei conflitti di competenze. Le opzioni sono due: integrare maggiormente l'organo d'esecuzione nell'Amministrazione federale oppure, al contrario, conferirgli più autonomia, ad esempio sotto forma di un ente di diritto pubblico.

Incaricato dell'inchiesta:

Prof. Dr. Urs Saxer, avvocato, LL.M., Zurigo