



Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale

Parere del Consiglio federale del 12 agosto 2015

Parere della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 10 novembre 2015

Rapporto

1 Introduzione

Il 7 ottobre 2014 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha adottato il suo rapporto concernente i collaboratori esterni dell'Amministrazione federale e ha formulato sei raccomandazioni a destinazione del Consiglio federale chiedendogli nel contempo di presentare un parere scritto in merito entro il 31 gennaio 2015. In risposta a questa richiesta il Consiglio federale si è espresso una prima volta per scritto il 28 gennaio 2015. In seguito, la Commissione ha nuovamente invitato l'Esecutivo, mediante il rapporto del 24 marzo 2015, a esprimersi in merito. Il Consiglio federale ha dato seguito a questa richiesta con lettera datata 12 agosto 2015 (parere). Con il presente rapporto la CdG-S analizza, nel quadro di questa ispezione, la lettera del Consiglio federale.

Nel suo rapporto del 24 marzo 2014 la CdG-S non ha ritenuto necessario agire in merito alle raccomandazioni 1 e 4 del suo rapporto del 7 ottobre 2014; il Consiglio federale si è pertanto pronunciato esclusivamente sulle raccomandazioni 2, 3, 5 e 6.

2 Valutazione delle misure

2.1 In generale

Nel suo rapporto del 24 marzo 2014, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a riferirsi, nel suo parere, al concetto di «collaboratori esterni» conformemente alla definizione di cui al numero 1.2 della valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) del 10 aprile 2014.

A questo proposito la Commissione plaude al fatto che il Consiglio federale, nel suo parere del 12 agosto 2015, ha tra l'altro stabilito che quando vi è un rapporto di subordinazione va concluso un contratto di lavoro o eccezionalmente un contratto di fornitura di personale a prestito, mai un mandato. Le istruzioni menzionate dal Consiglio federale in questo contesto sono state adottate il 19 agosto 2015. La CdG-S ritiene dunque che il Governo stia affrontando il tema in modo adeguato.

2.2 Raccomandazione 2 (Introduzione e attuazione di una procedura di controllo)

In merito a questa raccomandazione il Consiglio federale è stato in particolare invitato a introdurre una procedura di controllo che consenta di verificare l'attuazione della strategia globale per il ricorso a collaboratori esterni e di accertare il potenziale di risparmio.

Nel suo rapporto del 24 marzo 2014, la CdG-S si è detta globalmente soddisfatta della risposta del Consiglio federale del 28 gennaio 2015; ha tuttavia chiesto a

quest'ultimo di illustrarle in quale modo la sua strategia garantisce l'effettiva identificazione e concretizzazione del potenziale di risparmio da parte dei dipartimenti e degli uffici.

Nel suo parere il Consiglio federale ha sostenuto che l'accettazione della raccomandazione 2 fosse la logica conseguenza dell'accettazione della raccomandazione 1. A suo avviso, al posto della procedura di controllo, va definito e introdotto un processo sistematico di reporting e di controlling basato, per quanto possibile, sui processi già disponibili e che crei la trasparenza necessaria. Il Consiglio federale osserva inoltre che secondo l'articolo 57 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), le unità amministrative sono in linea di massima competenti per l'impiego economico delle risorse e l'identificazione dei risparmi potenziali.

Nell'insieme la Commissione è soddisfatta della risposta del Consiglio federale; intende tuttavia menzionare i due aspetti seguenti.

Per quanto concerne l'identificazione e la concretizzazione dei risparmi potenziali, la CdG-S ritiene corretto che il Consiglio federale richiami al proprio dovere le unità amministrative. La Commissione rammenta tuttavia che, conformemente all'articolo 8 capoverso 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), spetta in definitiva all'Esecutivo vigilare costantemente e sistematicamente sull'Amministrazione federale nonché valutare, con i capi dei vari dipartimenti, le prestazioni della stessa e controllare periodicamente gli obiettivi posti (art. 36 cpv. 3 LOGA). Il Consiglio federale come anche i capi di dipartimento sono pertanto tenuti a controllare se le unità amministrative rispettano effettivamente i loro doveri in materia di risparmi conformemente all'articolo 57 LFC.

Per quanto riguarda invece la procedura di controllo, o più precisamente il processo sistematico di reporting e di controlling menzionato dal Consiglio federale, la CdG-S segnala sin d'ora che accorderà grande importanza a questo tema nel quadro della prossima verifica.

2.3 Raccomandazione 3 (Chiarimento delle basi giuridiche del ricorso a collaboratori esterni)

Nel suo rapporto del 7 ottobre 2014, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a verificare in maniera approfondita la situazione giuridica e, se del caso, ad adeguare le basi legali vigenti per il ricorso a collaboratori esterni. Ha inoltre chiesto all'Esecutivo di provvedere affinché i contratti in questo ambito siano designati correttamente.

Diversamente da quanto affermato dal Consiglio federale, la CdG-S ha sostenuto, nel suo rapporto del 24 marzo 2014, che l'articolo 57 LOGA costituisce una base giuridica sufficiente unicamente per l'impiego di persone esterne incaricate mediante mandato ma non per l'impiego di collaboratori esterni. Secondo la Commissione bisognava quindi interrogarsi circa la necessità o meno di precisare le basi legali e di menzionare esplicitamente nella LOGA o nella legge sul personale della Confederazione (LPers) la possibilità di ricorrere a personale a prestito.

settore dell'informatica. Ha tuttavia aggiunto che a livello contabile è comunque prevista una distinzione tra i collaboratori esterni nel settore dell'informatica e quelli negli altri settori dell'amministrazione; solo in questo modo è infatti possibile conteggiare i costi informatici nel loro insieme. Sempre secondo il Consiglio federale, in futuro i costi legati all'assunzione di collaboratori esterni che lavorano per la Confederazione nel quadro di un contratto di fornitura di personale a prestito dovranno essere computati nelle spese per il personale (contrariamente alle prestazioni di «specialisti esterni» incaricati mediante mandato). Nell'allegato del suo parere, l'Esecutivo ha inoltre trasmesso alla Commissione un progetto di direttiva contabile concernente le prestazioni in materia di personale, di consulenza e di altri servizi esterni (direttiva contabile).¹

Il Consiglio federale ha tuttavia osservato che per questioni organizzative la raccomandazione non avrebbe potuto essere applicata sin dal preventivo 2016: sarebbe stato infatti necessario modificare la direttiva contabile nel gennaio 2015. La nuova direttiva contabile sarà quindi applicata a partire dal preventivo 2017.

La CdG-S è fondamentalmente soddisfatta della risposta del Consiglio federale. In effetti, la lettera dell'Esecutivo unitamente al suo allegato dimostrano che in futuro le spese dovute all'impiego di collaboratori esterni assunti mediante un contratto di fornitura di personale a prestito dovranno essere contabilizzate nelle spese per il personale, indipendentemente dal settore (informatico o altro) dell'amministrazione in cui saranno impiegate queste persone.

Secondo la CdG-S bisogna prestare particolare attenzione a che le spese dovute all'impiego di collaboratori esterni nel settore dell'informatica siano contabilizzate nelle spese per il personale e non nelle spese informatiche di cui alla voce 31144 della direttiva (spese per lo sviluppo, la consulenza e le prestazioni di servizi in campo informatico). Questa voce registra in effetti prestazioni informatiche che potrebbero essere in parte fornite in un rapporto di subordinazione; i costi corrispondenti dovrebbero dunque essere contabilizzati nelle spese per il personale.

La Commissione prende atto che non sarà possibile attuare la raccomandazione a partire dal preventivo 2016. Seguirà dunque con particolare interesse l'allestimento del preventivo 2017.

2.5 Raccomandazione 6 (Esecuzione sistematica di CSP e conoscenza dei risultati prima dell'entrata in funzione)

Con questa raccomandazione la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a porre particolare attenzione ai controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) di collaboratori esterni con compiti nel settore informatico. Queste persone hanno infatti accesso a informazioni o materiale classificati come confidenziali o segreti ai sensi dell'articolo 6 lettera a numero 1 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle

¹ Amministrazione federale delle finanze: progetto di direttiva contabile «Personal-, Beratung- und sonstige externe Dienstleistungen (in vigore dal preventivo 2017), 9 giugno 2015 (disponibile unicamente in tedesco).

persone (OCSP). La Commissione ha inoltre invitato il Consiglio federale a modificare le basi giuridiche del CSP in maniera che il risultato di questa verifica sia noto prima dell'entrata in funzione del collaboratore esterno.

Nel suo rapporto del 24 marzo 2014, la CdG-S ha sottolineato in particolare i problemi seguenti relativi ai CSP: l'articolo 19 capoverso 3 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) non è formulato chiaramente per quanto riguarda il momento in cui il CSP è concluso; non esiste una lista dei collaboratori esterni ai sensi dell'articolo 19 capoverso 4 LMSI; non tutti gli uffici federali sono consapevoli dei rischi presenti nel settore informatico.

Nel suo parere il Consiglio federale ha ribadito che a suo avviso un adeguamento delle basi legali non è necessario. Ha spiegato che non è possibile stilare un elenco di tutte le funzioni ricoperte da esterni poiché manca una descrizione normalizzata delle funzioni interessate. Il Consiglio federale ritiene che l'OCSP stabilisca chiaramente a quale livello di controllo un collaboratore esterno debba essere sottoposto in un CSP. Infine ha precisato che non ritiene logico accordare maggiore attenzione ai collaboratori esterni implicati in progetti informatici rispetto ad altri collaboratori a conoscenza di informazioni confidenziali.

La CdG-S prende atto delle spiegazioni del Consiglio federale concernenti le basi legali che, a parere di quest'ultimo, sono sufficienti. Prende inoltre atto del fatto che l'Esecutivo non ritiene possibile redigere l'elenco di cui sopra. La Commissione ricorda tuttavia che, conformemente all'articolo 14 capoverso 3 OCSP, spetta all'autorità richiedente indicare sul modulo relativo al controllo il livello di controllo previsto secondo l'articolo 9 OCSP. Presupponendo che il livello di controllo non sia fissato né verificato da una persona con una formazione giuridica, la Commissione teme che i collaboratori esterni possano passare tra le maglie della legge a causa della formulazione, a suo avviso, poca chiara degli articoli 10–12 OCSP.

La CdG-S si aspetta pertanto che il Consiglio federale adegui il quadro giuridico della legge sulla sicurezza delle informazioni (LSI), che potrebbe entrare prossimamente in vigore, in modo da consentire alle autorità richiedenti di fissare, con un carico di lavoro ragionevole, il livello di controllo per i collaboratori esterni.

La Commissione ribadisce che l'attenzione particolare riservata ai collaboratori esterni del settore informatico è giustificata dal fatto che in questo ambito è spesso possibile accedere a dati particolarmente sensibili.

3 **Seguito dei lavori**

La CdG-S ritiene che nel frattempo il Consiglio federale abbia adottato un certo numero di misure volte ad attuare le raccomandazioni della Commissione e ha quindi deciso di porre fine a questa ispezione.

Secondo la Commissione, allo stadio attuale, alcuni aspetti permangono tuttavia delicati. Per questo motivo tornerà ad occuparsi di questa tematica tra uno o due anni in occasione del controllo a posteriori. Nel quadro di queste verifiche presterà particolare attenzione alla strategia del Consiglio federale e alla sua attuazione, segnatamente per quanto concerne la registrazione contabile dei costi dei collaboratori esterni.

10 novembre 2015

In nome della Commissione della gestione del
Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Hess

La segretaria delle Commissioni della gestione,
Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFF/DEFR,
Markus Stadler

Il segretario della Sottocommissione DFF/DEFR,
Peter Häni

