

# **Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale**

**Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015**

**Parere della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 24 marzo 2015

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

Il 27 gennaio 2012 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di esaminare la prassi del ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale e ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre una valutazione in merito (ampiezza, legalità, trasparenza e opportunità del ricorso a collaboratori esterni). Il 10 aprile 2014 il CPA ha comunicato i risultati della valutazione alla CdG-S<sup>1</sup>. Il 7 ottobre 2014 la CdG-S ha adottato il suo rapporto e formulato sei raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale, chiedendogli di presentare un parere scritto entro il 31 gennaio 2015<sup>2</sup>. Il 28 gennaio 2015 il Consiglio federale ha presentato alla CdG-S il suo parere<sup>3</sup>. Con il presente rapporto la Commissione prende posizione sul parere del Consiglio federale.

## 2 Principali conclusioni della valutazione del CPA

Le principali conclusioni cui giunge il CPA nella sua valutazione del 10 aprile 2014 sono le seguenti:

- il ricorso a collaboratori esterni è molto diffuso nell'Amministrazione federale, soprattutto nel settore dell'informatica (nelle nove unità esaminate, riguarda circa 500 collaboratori equivalenti a tempo pieno, ossia l'11 % degli equivalenti a tempo pieno totali);
- le pratiche in materia sono «discutibili dal profilo legale» (la denominazione dei contratti è approssimativa; le disposizioni legali concernenti gli acquisti pubblici e i controlli di sicurezza relativi alle persone non sono sempre rispettati);
- le pratiche in materia sono poco trasparenti, sia all'interno che all'esterno;
- in molti casi il ricorso a collaboratori esterni è poco adeguato;
- vi è una carenza di controllo e di guida del ricorso a collaboratori esterni da parte del Consiglio federale.

In base alla valutazione del CPA, la CdG-S ha approvato il suo rapporto il 7 ottobre 2014.

<sup>1</sup> Controllo parlamentare dell'amministrazione: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale, 10.4.2014, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissione della gestione CdG > Rapporti 2014 (consultato il 25.2.2015).

<sup>2</sup> Commissione della gestione del Consiglio degli Stati: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale, 7.4.2014, [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissione della gestione CdG > Rapporti 2014 (consultato il 25.2.2015).

<sup>3</sup> Parere del Consiglio federale del 28.1.2015, [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38143.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38143.pdf) (consultato il 25.2.2015).

Innanzitutto il Consiglio federale critica il ricorso all'espressione «collaboratori esterni» nei rapporti del CPA e della CdG-S, perché, a suo avviso, tale concetto «non può essere definito in maniera concludente». Nel suo parere il Consiglio federale ha perciò scelto di utilizzare l'iperonimo «personale esterno», che comprende i collaboratori esterni ai sensi del CPA e della CdG-S<sup>4</sup>.

Il Consiglio federale rileva che non si può né si deve rinunciare al ricorso a personale esterno, il quale può essere opportuno e necessario per superare picchi di lavoro di breve durata o in caso di mancanza di competenze.

Secondo il Consiglio federale, la valutazione e, in parte, il rapporto tracciano il quadro di una Confederazione che in questo campo lamenta seri problemi a tutti i livelli. Si tratta di un'immagine che va però relativizzata, come d'altronde emerge da diversi aspetti illustrati nel rapporto stesso.

La Commissione si esprime più avanti (n. 4) sull'espressione impiegata dal Consiglio federale e sulla sua critica alla valutazione del CPA e al rapporto della CdG-S.

Il Consiglio federale rileva che, in occasione della sessione autunnale 2014, il Parlamento ha adottato le basi del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). Il NMG persegue tra l'altro il rafforzamento del controllo degli output e offre in contropartita una maggiore flessibilità all'Amministrazione. Il Collegio governativo ribadisce però che, pur introducendo lo strumento dei preventivi globali, non intende rinunciare al controllo delle principali risorse dell'Amministrazione, in particolare il personale e l'informatica. Osserva che per quanto riguarda le spese per il personale si dispone attualmente di strumenti di controllo adeguati, che mancano però per quanto concerne il settore del personale esterno, che si trova così ad essere in una certa qual misura concorrenziale. Per questa ragione, in passato si è determinata in alcuni settori una propensione al ricorso a personale esterno che in certi casi può apparire sproporzionata. Secondo il Consiglio federale, occorre impedire in futuro questa tendenza, in particolare se la fornitura di prestazioni a livello interno dovesse essere più economica del ricorso a prestazioni esterne. Secondo il Consiglio federale, l'introduzione dello strumento del preventivo globale nel contesto del NMG diminuirà il rischio di un costoso ricorso a personale esterno. Continuerà però anche in futuro ad avvalersi di personale esterno perché in determinati casi tale soluzione può essere opportuna e necessaria.

Nel suo parere il Consiglio federale illustra alcune misure già adottate: nell'ambito del preventivo 2015 ha deciso di affidare al personale interno diverse prestazioni di servizio finora erogate da esterni. Questa misura concerne sette delle nove unità amministrative sottoposte ad esame dal CPA.

Il Consiglio federale intende informare la CdG-S nella primavera del 2016, nel quadro del rendiconto sulla gestione del personale, in merito alle misure avviate e a quelle già concluse volte ad attuare le raccomandazioni.

<sup>4</sup> Per ragioni di coerenza è utilizzata qui di seguito, come nella valutazione del CPA del 10.4.2014 e nel rapporto della Commissione del 7.10.2014, l'espressione «collaboratori esterni». Quando è menzionato il parere del Consiglio federale è invece adottata per scrupolo di citazione l'espressione «personale esterno».

## Valutazione della CdG-S del parere generale del Consiglio federale

La CdG-S non capisce perché il Consiglio federale abbia da eccepire sul concetto (chiaramente definito) di «collaboratori esterni» adottato dalla CdG-S e dal CPA e, ritenendo che «non può essere definito in maniera concludente», lo sostituisca con una nuova espressione senza peraltro definirla. Questo modo di procedere non aiuta a valutare convenientemente le diverse indicazioni del Consiglio federale e le eventuali misure.

Per quanto riguarda la critica del Consiglio federale menzionata nel numero 3, secondo la quale il CPA e la CdG-S<sup>5</sup> darebbero nel loro rapporto l'impressione che il ricorso a collaboratori esterni ponga alla Confederazione «seri problemi a tutti i livelli», la Commissione controbatte osservando che i risultati della valutazione delle CdG evidenziano con chiarezza problemi e lacune connesse al ricorso a collaboratori esterni. Mancanza di trasparenza, inadeguatezza del ricorso a collaboratori esterni, rischi insiti in questa pratica (soprattutto di ordine legale): è questo quanto emerge dalla valutazione. La CdG-S non giunge alla conclusione che il ricorso a collaboratori esterni pone gravi problemi nell'insieme della Confederazione, tanto più che nelle nove unità prese in esame sono state osservate notevoli differenze. Basti ricordare che nel suo rapporto del 7 ottobre 2014, nel numero 1.1, la CdG-S rileva che «a determinate condizioni l'utilità dei collaboratori esterni non è messa in discussione».

*La CdG-S ricorda al Consiglio federale che il suo rapporto adotta l'espressione «collaboratori esterni» come definita nel numero 1.2 della valutazione del CPA del 10 aprile 2014: «I collaboratori esterni sono persone legate a un'unità amministrativa da un rapporto di subordinazione personale e organizzativa senza che sia stato stipulato un contratto di lavoro di diritto pubblico ai sensi della legge sul personale federale.»*

*La CdG-S chiede al Consiglio federale di fare riferimento nel suo parere sul presente rapporto a questa espressione e alla sua definizione e di non adottarne altre.*

## 5 Parere del Consiglio federale e valutazione della CdG-S per ciascuna raccomandazione della CdG-S del 7 ottobre 2014

### 5.1 Raccomandazione 1

#### 5.1.1 Tenore

*Raccomandazione 1* Catalogo dei criteri per il ricorso ai collaboratori esterni

La CdG-S invita il Consiglio federale a definire una strategia applicabile a tutti i dipartimenti e alla Cancelleria federale che comprenda in modo generale i criteri da osservare per il ricorso a collaboratori esterni.

<sup>5</sup> Per semplificare, quando opportuno si parlerà qui di seguito soltanto di CdG-S o Commissione al posto di CPA.

### **5.1.2 Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale è disposto a tenere conto di questa raccomandazione e a definire criteri e principi per l'impiego di collaboratori esterni (adozione entro la metà del 2015).

### **5.1.3 Valutazione della CdG-S**

La CdG-S è soddisfatta della risposta del Consiglio federale e non vede nessuna necessità di intervenire in questo ambito. A tempo debito, esaminerà i criteri definiti dal Consiglio federale.

## **5.2 Raccomandazione 2**

### **5.2.1 Tenore**

*Raccomandazione 2* Introduzione e attuazione di una procedura di controllo

La CdG-S invita il Consiglio federale a introdurre una procedura di controllo nel quadro dell'attuazione di una strategia globale di ricorso a collaboratori esterni che consenta di verificare l'attuazione della strategia e di accertare il potenziale di risparmio. È inoltre necessario un piano di attuazione in vista dell'introduzione corretta e trasparente delle nuove regole.

### **5.2.2 Parere del Consiglio federale**

Secondo il Consiglio federale, l'accettazione di questa raccomandazione è la logica conseguenza dell'accettazione della raccomandazione 1: per definire i criteri di impiego occorre un piano di attuazione affinché i dipartimenti dispongano di strumenti per ottimizzare il ricorso a personale esterno. Il Consiglio federale rileva che in luogo della procedura di controllo va definito e introdotto un processo sistematico di reporting e di controlling che crei la trasparenza necessaria. Al riguardo bisognerà fondarsi per quanto possibile sui processi già disponibili.

Inoltre, osserva che secondo l'articolo 57 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>6</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC), le unità amministrative sono in linea di massima competenti per l'impiego economico delle risorse e l'individuazione del potenziale di risparmio.

### **5.2.3 Valutazione della CdG-S**

La risposta del Consiglio federale è in linea di massima soddisfacente. La CdG-S si rallegra soprattutto per l'introduzione di un reporting e di un controlling sistematici.

<sup>6</sup> RS 611.0

Tiene tuttavia a ricordare che, nel quadro della sua responsabilità di governo, il Consiglio federale deve verificare che i dipartimenti e i loro uffici vigilino e rilevino effettivamente i potenziali di risparmio.

*La CdG-S chiede al Consiglio federale di illustrarle in che modo verifica, nella sua strategia, che i dipartimenti e gli uffici rilevino il potenziale di risparmio e lo realizzino effettivamente.*

## **5.3 Raccomandazione 3**

### **5.3.1 Tenore**

*Raccomandazione 3* Chiarimento delle basi giuridiche del ricorso a collaboratori esterni

La CdG-S invita il Consiglio federale a verificare in maniera approfondita la situazione giuridica e se del caso ad adeguare le basi giuridiche vigenti per il ricorso a collaboratori esterni.

La CdG-S invita inoltre il Consiglio federale a provvedere affinché i contratti conclusi con i collaboratori esterni siano designati correttamente.

### **5.3.2 Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale spiega alla CdG-S che esiste una base legale per i contratti conclusi dall'Amministrazione federale e che tale base legale lascia all'Amministrazione un margine di manovra.

Secondo il Consiglio federale, la base legale per il ricorso a personale esterno è costituita dall'articolo 57 della legge del 21 marzo 1997<sup>7</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Il capoverso 1 – che figura sotto il capitolo 3 «Consulenza esterna e commissioni extraparlamentari» sezione 1 «Consulenza esterna» – recita che «il Consiglio federale e i dipartimenti possono far capo alla consulenza di organizzazioni e persone esterne all'Amministrazione federale». Il Consiglio federale precisa nel suo parere che il ricorso a tali consulenti da parte delle unità amministrative è ammesso soltanto in presenza di un disciplinamento corrispondente nei pertinenti regolamenti interni conformemente all'articolo 29 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>8</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA).

A detta del Consiglio federale, l'articolo 57 LOGA e le relative spiegazioni<sup>9</sup> non precisano in che forma giuridica sia possibile avvalersi di personale esterno. A suo dire, le unità amministrative possono ricorrere a «persone esterne all'Amministrazione federale» in particolare stipulando con un'azienda contratti di mandato o

<sup>7</sup> RS 172.010  
<sup>8</sup> RS 172.010.1

<sup>9</sup> La CdG-S presume che il Consiglio federale si riferisca a: Sägesser Thomas, *Stämpflis Handkommentar zum RVOG*, Berna, 2007.

contratti di fornitura di personale a prestito. Il Consiglio federale rileva che le forme contrattuali che entrano in linea di conto sono disciplinate dal Codice delle obbligazioni (CO)<sup>10</sup> e dalla legge federale del 6 ottobre 1989<sup>11</sup> sul collocamento e il personale a prestito (LC) e che non sono quindi necessarie disposizioni supplementari per disciplinare le forme contrattuali in questione. Aggiunge inoltre che, sempre che ciò non sia già avvenuto, dovrebbe essere integrata nei regolamenti interni dei dipartimenti una norma che disciplini la competenza delle unità amministrative a ricorrere a personale esterno (cfr. art. 29 cpv. 1 lett. d OLOGA).

Il Consiglio federale spiega in seguito che la legge del 24 marzo 2000<sup>12</sup> sul personale della Confederazione (LPers) disciplina il rapporto di lavoro presso la Confederazione, ossia i rapporti di diritto del lavoro tra la Confederazione e il suo personale. In casi motivati il Consiglio federale può subordinare talune categorie di personale al CO (art. 6 cpv. 5 LPers). Il Consiglio federale precisa nel suo parere che la LPers disciplina unicamente l'assunzione del personale sotto forma di contratto di lavoro e che il mandato e il contratto di fornitura di personale a prestito non rientrano nella LPers. In considerazione di questa circostanza e dell'attuale base legale dell'articolo 57 LOGA, non è necessario inserire nella LPers disposizioni esplicite sul ricorso a persone esterne. Ritiene dunque che i dubbi espressi a questo proposito nel rapporto della CdG-S siano infondati e non intravede nessuna necessità di intervenire.

Il Consiglio federale sottolinea che le unità amministrative sono invece tenute a designare correttamente la forma contrattuale scelta. Nell'assegnazione di mandati ai sensi degli articoli 394–406 CO le unità amministrative devono provvedere affinché le condizioni necessarie siano adempite. In presenza di un rapporto di subordinazione non si dovrebbe optare per la forma contrattuale del mandato, ma si dovrebbe concludere un contratto di lavoro o di fornitura di personale a prestito.

### 5.3.3 Valutazione della CdG-S

Va innanzitutto osservato che, modificando l'espressione come esposto in precedenza (cfr. n. 3), il Consiglio federale non ha affrontato adeguatamente la materia della raccomandazione 3.

In effetti, secondo la CdG-S, la questione centrale per quanto riguarda questa raccomandazione è la seguente: fondandosi sull'articolo 57 capoverso 1 LOGA, può la Confederazione impiegare, ad esempio mediante un contratto di fornitura di personale a prestito, collaboratori esterni legati di fatto alla Confederazione con un rapporto di subordinazione?

Per quanto riguarda la possibilità di «far capo alla consulenza di [...] persone esterne all'Amministrazione federale»<sup>13</sup>, il messaggio del 20 ottobre 1993 concernente l'adeguamento di disposizioni organizzative del diritto federale e il messaggio del 12 settembre 2007 sul riordinamento delle commissioni extraparlamentari (Modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e di altri atti

<sup>10</sup> RS 220

<sup>11</sup> RS 823.11

<sup>12</sup> RS 172.220.1

<sup>13</sup> Art. 57 cpv. 1 LOGA

normativi) non forniscono indicazioni circa la natura giuridica del ricorso a questa consulenza esterna.

Dalla formulazione dell'articolo 57 capoverso 1 LOGA («far capo alla consulenza») traspare tuttavia che questa disposizione non è applicabile al ricorso a persone che sono legate alla Confederazione da un rapporto di subordinazione e che operano quindi sulla base di istruzioni.

Nella letteratura specializzata, Thomas Sägeser sostiene che il ricorso a persone conformemente all'articolo 57 capoverso 1 LOGA avviene di norma mediante un mandato di diritto privato secondo gli articoli 394 e seguenti del CO e non implica la conclusione di un contratto di lavoro con la Confederazione<sup>14</sup>.

Di conseguenza, la CdG-S ritiene che il rinvio del Consiglio federale all'articolo 57 LOGA quale base legale per il ricorso a collaboratori esterni sia convincente soltanto per quanto riguarda l'impiego di consulenti esterni mediante un mandato (art. 394 segg. CO).

Vi è invece da dubitare che secondo l'articolo 57 capoverso 1 LOGA possano essere conclusi contratti di fornitura di personale a prestito che comportino l'assunzione di persone esterne nel quadro di un rapporto di subordinazione con la Confederazione.

Ci si deve pertanto domandare se non sia necessario precisare le basi legali in modo che l'opzione della fornitura di personale a prestito sia esplicitamente menzionata nella LOGA o nella LPers.

*La CdG-S chiede al Consiglio federale di occuparsi approfonditamente della raccomandazione 3.*

## **5.4 Raccomandazione 4**

### **5.4.1 Tenore**

*Raccomandazione 4* Migliore conoscenza delle basi giuridiche in materia di acquisti pubblici

La CdG-S invita il Consiglio federale a provvedere affinché nelle unità che ricorrono a collaboratori esterni venga migliorata la conoscenza delle basi giuridiche in materia di acquisti pubblici e delle conseguenze che ne derivano.

La CdG-S invita inoltre il Consiglio federale a porre particolare attenzione nell'ambito della sua attività di controllo all'osservanza della legislazione sugli acquisti pubblici.

### **5.4.2 Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale rileva che da oltre dieci anni agli impiegati dell'Amministrazione federale sono proposte formazioni nel settore degli acquisti pubblici e che sono stati compiuti diversi progressi in questo campo. Precisa che, conforme-

<sup>14</sup> Sägeser, n. marg. 15 ad art. 57.

mente al nuovo piano di sviluppo della formazione e della formazione continua, figurano in programma nuove possibilità supplementari di formazione specifiche ai gruppi mirati e alle necessità. Le unità amministrative che ricorrono a personale esterno possono provvedere alla loro formazione presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) in funzione dei livelli e della necessità, nel quadro di 50 diversi corsi di formazione e di formazione continua che preparano a un esame di certificazione. Il numero annuale di partecipanti provenienti dalle diverse unità e da imprese vicine alla Confederazione è aumentato nel corso degli ultimi anni. Il Consiglio federale sollecita i dipartimenti e le unità amministrative ad ampliare il loro attuale stato di conoscenze sulla procedura degli acquisti pubblici e a sfruttare più costantemente l'offerta di formazione dell'UFCL.

Il Consiglio federale rileva anche che i dipartimenti e le unità amministrative sono sollecitati a garantire tramite un sistema di controllo interno adeguato che gli acquisti di prestazioni di servizi di personale esterno siano effettuati opportunamente e conformemente alla legge. Inoltre, il Controllo federale delle finanze (CDF), come pure gli organi di revisione interna delle unità, verificano l'osservanza delle prescrizioni della legislazione sugli acquisti pubblici molto più sistematicamente e in misura maggiore rispetto a qualche anno fa.

Il Consiglio federale rinvia inoltre alla sua risposta del 15 ottobre 2014 alla lettera del 4 settembre 2014 della DelFin concernente il settore degli acquisti pubblici e il loro controlling strategico da parte della Confederazione e afferma la sua volontà di adoperarsi per un ulteriore miglioramento nel settore degli acquisti e un assetto più efficace dei meccanismi di controllo mediante diverse disposizioni, in particolare tramite un adeguamento delle basi giuridiche e l'avvio di misure organizzative.

In tal modo il Consiglio federale ritiene che le richieste della raccomandazione 4 siano in ampia misura adempiute. Queste ottimizzazioni sono operate su vasta scala e non riguardano soltanto il ricorso a personale esterno.

### **5.4.3 Valutazione della CdG-S**

La CdG-S prende atto delle misure adottate dal Consiglio federale nel settore degli acquisti pubblici e ritiene che la formazione del personale sia adeguata. Si rallegra inoltre che i dipartimenti e le unità amministrative siano tenuti, tramite un adeguato sistema di controllo interno, a garantire la conformità legale degli acquisti e che il CDF e gli organi di revisione interna compiano ora verifiche più sistematiche.

A tal proposito la CdG-S parte dal principio che il Consiglio federale preveda un controllo dei risultati che certifichi l'efficacia delle misure già adottate, in particolare per quanto riguarda il sistema di controllo interno dei dipartimenti e delle unità amministrative.

Di conseguenza, la CdG-S ritiene che allo stato attuale non siano necessari interventi in questo ambito.

## 5.5 **Raccomandazione 5**

### 5.5.1 **Tenore**

*Raccomandazione 5*      Miglioramento della trasparenza interna ed esterna come base di controllo degli effettivi di personale

La CdG-S invita il Consiglio federale a migliorare la trasparenza all'interno dell'Amministrazione federale e nei confronti del Parlamento con riferimento al ricorso a collaboratori esterni:

- introducendo un processo interno di reporting;
- modificando la direttiva «Categorie di prestazioni di servizi di personale, di consulenza e altre prestazioni esterne di servizi» dell'AFF, nel senso che tutti i costi nel contesto dell'assunzione di collaboratori esterni siano documentati nelle spese per il personale;
- indicando chiaramente nel preventivo e nel consuntivo il numero e i costi dei collaboratori esterni.

### 5.5.2 **Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale riconosce che la trasparenza deve essere migliorata. È pertanto disposto, con alcune riserve, ad accogliere la raccomandazione 5.

Secondo il Consiglio federale, per poter accrescere la trasparenza il piano contabile e le direttive in materia di contabilità devono essere modificati nel senso che i costi del personale esterno siano computati nelle spese per il personale «a condizioni ancora da definire». Ciò comporta una chiara definizione dei termini utilizzati. Il Consiglio federale afferma di mirare a una «definizione molto stretta del personale esterno».

Il Consiglio federale spiega che le nuove direttive in materia di contabilità devono garantire che i costi del personale esterno nel settore dell'informatica possano essere registrati in maniera separata. Soltanto così i compiti trasversali possono essere documentati in modo trasparente.

Precisa che la modifica del piano contabile e delle direttive in materia di contabilità potrà entrare in vigore non prima del 2017, con l'introduzione del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale. Sarà così garantito che le unità amministrative potranno operare trasferimenti di risorse all'interno del loro preventivo globale tra le spese per il personale e le spese per beni e servizi. Questa flessibilità è necessaria perché al momento dell'allestimento del preventivo non si sa ancora, segnatamente nel settore dell'informatica, se i progetti previsti potranno essere eseguiti con il personale proprio o se si dovrà far capo a personale esterno. La modifica del piano contabile comporterà un aumento delle spese per il personale; all'opposto le spese per beni e servizi e le spese d'esercizio diminuiranno in misura analoga (in particolare nel settore dell'informatica).

Il Consiglio federale è altresì disposto a introdurre un processo di reporting e di controlling. Il modulo SAP interessato comporta nondimeno l'inconveniente di poter rilevare soltanto i costi, non però i costi degli equivalenti a tempo pieno.

Per quanto riguarda il terzo punto della raccomandazione 5, il Consiglio federale si dice disposto ad accrescere la trasparenza sul personale esterno nei messaggi sul preventivo e sul consuntivo. La raccomandazione della CdG-S non è tuttavia pienamente realizzabile. In effetti, non è possibile inserire in modo affidabile i relativi costi nel preventivo, perché la necessità di ricorrere a rinforzi esterni emerge spesso all'ultimo momento. Nella preventivazione dei costi il Consiglio federale intende tuttavia tenere conto dei valori empirici.

A livello di consuntivo si possono fornire indicazioni sui costi effettivi del personale esterno. Non è ancora possibile affermare se occorrerà documentare anche il *numero* di specialisti esterni o il valore di riferimento ETP, molto più probante; ciò dipende fortemente dalle definizioni dei termini impiegati e dal processo di controlling e di reporting.

### 5.5.3 Valutazione della CdG-S

La CdG-S ritiene la risposta del Consiglio federale parzialmente soddisfacente.

Si rallegra in particolare della decisione di modificare il piano contabile e le direttive in materia di contabilità al fine di rendere computabili, a determinate condizioni, i costi per l'assunzione di personale esterno nelle spese per il personale e che i costi legati all'assunzione di personale esterno nel settore dell'informatica possono essere registrati separatamente. La CdG-S rileva con soddisfazione l'intenzione del Consiglio federale di introdurre un processo di reporting e controlling.

La CdG-S è tuttavia dell'opinione che la modifica del piano contabile e delle direttive in materia di contabilità dovrebbero consentire, oltre al computo separato dei costi legati all'assunzione di personale esterno nel *settore dell'informatica*, quella dei costi legati a *tutti* i collaboratori esterni.

Inoltre, la CdG-S ribadisce che nell'attuazione della raccomandazione il Consiglio federale dovrà controllare rigorosamente che i collaboratori esterni che sono legati alla Confederazione da un rapporto di subordinazione siano computati in futuro nelle *spese per il personale*: le spese per il personale non devono essere contabilizzate nelle spese per beni e servizi. Se questo non è possibile al momento in cui è allestito il preventivo, perché il fabbisogno di collaboratori esterni non è ancora prevedibile, la contabilizzazione corretta deve essere eseguita al più tardi nel consuntivo.

Infine, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba tenere conto di questi aspetti già nel preventivo 2016.

## **5.6 Raccomandazione 6**

### **5.6.1 Tenore**

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

La CdG-S invita il Consiglio federale a porre particolare attenzione al CSP di collaboratori esterni con compiti in ambito di informatica perché essi hanno accesso a informazioni o materiale classificati come confidenziali o segreti ai sensi dell'articolo 6 lettera a numero 1 OCSP.

La Commissione invita inoltre il Consiglio federale a modificare le basi giuridiche del CSP in maniera che il risultato di questo controllo sia noto prima dell'entrata in funzione del collaboratore esterno

### **5.6.2 Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale rileva che, secondo l'articolo 19 capoverso 3 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>15</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), prima dell'elezione alla carica o funzione o dell'attribuzione del mandato deve essere effettuato un controllo di sicurezza. Poco importa a tal proposito che si tratti di impiegati della Confederazione o di personale esterno.

Le unità amministrative sono tenute a porre particolare attenzione agli specialisti esterni che hanno accesso a informazioni classificate come confidenziali o segrete o materiale classificato nel medesimo modo. Ciò a prescindere dal settore di impiego, ossia non soltanto nel caso di personale esterno con compiti in ambito informatico.

Secondo il Consiglio federale, le basi legali richieste esistono già. Il Collegio governativo ritiene nondimeno necessario intensificare la sensibilizzazione dei servizi richiedenti al processo di controllo di sicurezza relativo alle persone (CSP).

### **5.6.3 Valutazione della CdG-S**

Per quanto riguarda il CSP, la CdG-S sottolinea in particolare i problemi seguenti:

- a) l'articolo 19 capoverso 3 LMSI non è formulato chiaramente per quanto riguarda il momento in cui il CSP è concluso;
- b) non vi è una lista dei collaboratori esterni ai sensi dell'articolo 19 capoverso 4 LMSI;
- c) non tutti gli uffici federali sono consapevoli dei rischi presenti nel settore informatico.

<sup>15</sup> RS 120

#### *ad a) Conclusione del CSP*

In una sentenza, il Tribunale amministrativo federale ha stabilito per analogia che la persona che deve essere sottoposta a un CSP non deve assumere le sue funzioni prima che il CSP sia concluso. Di conseguenza, un'attribuzione (militare) non presenta alcun rischio fintanto che la persona interessata non è convocata a prestare un servizio<sup>16</sup>. Si può dedurre da questa sentenza che il senso e lo scopo di un CSP consistono in linea di massima nell'impedire che la persona interessata acceda a funzioni o informazioni sensibili fintanto che il CSP non è terminato. Ne consegue che l'esito del CSP deve essere noto *prima* del primo giorno di lavoro (o del giorno di servizio, in caso di membri dell'esercito). Nella prassi, secondo l'inchiesta della CdG-S, i risultati dei CSP sono, in taluni casi, conosciuti soltanto alcuni mesi dopo il primo giorno lavorativo: una persona che presentasse un rischio per la sicurezza disporrebbe pertanto di un certo lasso di tempo in cui potrebbe, ad esempio, utilizzare abusivamente informazioni sensibili.

#### *ad b) Mancanza di una lista delle funzioni da controllare per i collaboratori esterni*

L'articolo 19 capoverso 4 LMSI prevede che il Consiglio federale emani una lista degli uffici dell'Amministrazione federale e delle funzioni dell'esercito per i quali è necessario il controllo di sicurezza. Per questa ragione l'ordinanza del 4 marzo 2011<sup>17</sup> sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP) contiene due allegati che elencano le funzioni nell'Amministrazione federale e nell'esercito per le quali è necessario un CSP.

Ma questi allegati si riferiscono soltanto agli «agenti della Confederazione» (art. 4 OCSP) e alle «persone soggette all'obbligo di leva, militari e militi della protezione civile» (art. 5 OCSP), ma non ai collaboratori esteri («terzi», art. 6 OCSP). In effetti, l'allegato 1 si riferisce all'articolo 4 capoverso 1 OCSP e l'allegato 2 all'articolo 5 capoverso 1 OCSP. Nessuno di essi si riferisce all'articolo 6 OCSP.

Visto che manca una tale lista per i collaboratori esterni («terzi»), occorre per questi ultimi fondarsi ogni volta sulle disposizioni dell'articolo 19 capoverso 1 lettere a–e LMSI e dell'articolo 6 OCSP per stabilire se una persona deve essere sottoposta a un CSP. Secondo la CdG-S vi è in questo caso il rischio che il servizio richiedente non effettui una tale analisi o non la effettui in modo sufficientemente approfondito (per esempio a causa di insufficienti conoscenze o di un forte carico di lavoro) e che in tal modo non sia svolto un CSP che avrebbe dovuto esserlo.

#### *ad c) Consapevolezza talvolta insufficiente dei rischi nel settore informatico*

L'inchiesta della CdG-S ha evidenziato che, tra le unità amministrative esaminate, le uniche consapevoli dei rischi e della natura estremamente sensibile dei dati informatici erano quelle attive nel settore dell'informatica (Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, Base d'aiuto alla condotta e Centro servizi informatici del DFGP). Altre unità amministrative, come l'Ufficio federale delle strade e l'Ufficio federale di statistica, praticano una politica opaca e non prendono misure sufficienti: la loro prassi non è adeguata.

Per questa ragione nella raccomandazione 6 la CdG-S ha proposto al Consiglio federale di prestare particolare attenzione al settore informatico. Il Consiglio federa-

<sup>16</sup> DTAF A-5391/2011 consid. 4.4.2

<sup>17</sup> RS 120.4

le non ha tuttavia recepito in modo approfondito questa raccomandazione, come emerge dalle spiegazioni esposte in precedenza.

*La CdG-S invita il Consiglio federale ad adeguare, se necessario, le basi legali del CSP.*

*La CdG-S chiede inoltre al Consiglio federale di:*

- a) garantire che l'esito del CSP sia effettivamente noto prima dell'entrata in servizio;*
- b) spiegarle sulla base di quali documenti il servizio richiedente può verificare se un collaboratore esterno deve essere sottoposto a un CSP e a quale livello;*
- c) spiegarle come intende concretamente prestare particolare attenzione ai collaboratori esterni nel settore informatico.*

## **6 Conclusioni e valutazione della CdG-S riguardo al seguito dei lavori**

Esaminato il parere del Consiglio federale, la CdG-S giunge a una conclusione differenziata.

Da un lato, constata che il Consiglio federale riconosce in alcuni ambiti l'esistenza di problemi legati al ricorso a collaboratori esterni e che in parte ha già preso o avviato alcune misure.

D'altro canto, rileva che il Consiglio federale non ha sempre prestato la dovuta attenzione ai problemi sollevati. Per di più, per ragioni sconosciute, non ha impiegato l'espressione, priva di qualsiasi ambiguità, di «collaboratori esterni», come definita nel numero 1.2 della valutazione del CPA, ma ha coniato una propria espressione, senza peraltro definirla (cfr. sopra n. 3). Questo modo di procedere rende difficile una valutazione compiuta del suo parere. La CdG-S chiede pertanto al Consiglio federale di approfondire le richieste e le raccomandazioni esposte nel presente rapporto e di adottare la definizione di collaboratori esterni della CdG-S.

La CdG-S invita il Consiglio federale a prendere posizione per scritto entro il 13 agosto 2015 sui rilievi e le questioni sollevate nel presente rapporto e a indicare quali misure intende prendere per attuare le raccomandazioni e in quali tempi. Invita inoltre il Consiglio federale a comunicarle entro la stessa data i criteri o principi relativi al ricorso a collaboratori esterni ai sensi della raccomandazione 1.

24 marzo 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 supplente delle Commissioni della gestione,  
Christoph Albrecht

## Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CO	Legge federale di complemento del Codice civile svizzero del 30 marzo 1991 (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; CO; RS 220)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale della Confederazione (LPers; RS 172.220.1)
LC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (LC; RS 823.11)
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

