

Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 7 ottobre 2014

Indice

1	Introduzione	2907
1.1	Situazione iniziale	2907
1.2	Oggetto dell'esame, procedura e competenze della Commissione di gestione	2908
2	Constatazioni e raccomandazioni	2909
2.1	Assenza di strategia nonché di controllo e guida da parte del Consiglio federale	2909
2.1.1	Strategia	2909
2.1.2	Controllo e guida	2912
2.2	Basi legali lacunose	2913
2.2.1	Relazioni contrattuali	2913
2.2.2	Rispetto della legislazione in materia di acquisti pubblici	2914
2.3	Trasparenza	2916
2.3.1	Trasparenza interna	2916
2.3.2	Trasparenza esterna	2916
2.4	Controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP)	2918
3	Conclusioni e seguito della procedura	2919
	Elenco delle abbreviazioni	2921
	 Allegato: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati	 2923

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Negli ultimi anni il Parlamento ha rivolto una particolare attenzione nell'ambito dell'esame del preventivo della Confederazione alle spese per il personale della Confederazione, adoperandosi nell'intento di diminuirle¹. Parallelamente a questa volontà di risparmio, l'Amministrazione ha però continuato a ricorrere a collaboratori esterni. In diversi uffici federali il personale assunto mediante un contratto di diritto pubblico si è quindi regolarmente ritrovato a lavorare con persone esterne all'Amministrazione.

In linea di massima, la possibilità di ricorrere ad aiuti esterni consente di far fronte ai picchi di attività o di portare a termine con successo determinati compiti avvalendosi puntualmente di competenze specialistiche. Da questo punto di vista i collaboratori esterni si rivelano una risorsa assolutamente opportuna e flessibile. La flessibilità offerta da questo tipo di relazione contrattuale presenta un doppio vantaggio: da un lato, consente di modificare gli effettivi per adeguarsi costantemente all'evoluzione dei progetti in corso e, dall'altro, permette di evitare l'assunzione di personale interno da cui sarebbe poi difficile separarsi².

A determinate condizioni l'utilità dei collaboratori esterni non è quindi messa in discussione. Ad essere particolarmente problematica è invece la scarsa trasparenza che caratterizza questa soluzione. In effetti, nonostante la loro presenza, questi lavoratori non figurano nelle statistiche federali sul personale. Nei conti, i costi corrispondenti vengono solo in parte computati nelle spese per il personale impedendo una presa a carico corretta e una gestione del personale esterno.

Nel 2006, nel quadro di una valutazione voluta per chiarire il ricorso ad esperti esterni da parte dell'Amministrazione federale³, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) aveva constatato che, in alcuni uffici, l'impiego di collaboratori esterni⁴ costituiva una pratica corrente. Nel suo rapporto finale, la CdG-S aveva quindi chiesto al Consiglio federale di far nel documento «Reporting Personalmanagement» dell'Ufficio federale del personale (UFPER) figurare le spese

¹ Durante la sessione invernale 2011, il Parlamento aveva ad esempio approvato nel Preventivo 2012 tagli nell'ambito del personale della Confederazione dell'ordine di 150 milioni di franchi. Per maggiori informazioni, cfr. Programma di sgravio 2003 e 2004 (PS 03 e PS 04); Pacchetto di consolidamento 2012–2013 (PCon 2012–2013); Pacchetto di consolidamento e di riesame dei compiti 2014 (Pcon 2014).

² A questo proposito i contratti di durata determinata non costituiscono una valida alternativa in quanto non possono essere rescissi prima del termine fissato inizialmente, poco importa se nel frattempo il progetto per il quale è stato assunto il collaboratore a tempo determinato è stato annullato.

³ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della CdG-S del 13.10.2006 (FF **2007** 1525).

⁴ Per collaboratore esterno si intendono tutte le persone legate alla Confederazione da un rapporto di lavoro paragonabile a un impiego, ma che non dispongono di un contratto di lavoro di diritto pubblico ai sensi della legge sul personale della Confederazione. Nel presente rapporto è inteso sia il personale a tempo determinato impiegato tramite agenzie di collocamento, sia il personale indipendente.

cagionate dai contratti di messa a disposizione di personale⁵, raccomandazione che nel 2007 l'Esecutivo federale aveva tuttavia deciso di non seguire⁶.

Il recente fallimento del progetto informatico INSIEME⁷, costato oltre 100 milioni di franchi e nel quale era stata accertata un'eccessiva dipendenza dai numerosi collaboratori esterni, nonché violazioni della legge sugli acquisti pubblici in relazione al ricorso a specialisti esterni, ha dimostrato l'enorme importanza che possono assumere i rapporti tra l'Amministrazione e le entità esterne.

1.2 Oggetto dell'esame, procedura e competenze della Commissione di gestione

In un simile contesto, il 27 gennaio 2012 le Commissioni della gestione (CdG) hanno deciso di esaminare in modo approfondito la problematica legata al ricorso di collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale. L'esame è stato trasmesso alla CdG-S che a sua volta ha incaricato il CPA di effettuare la relativa valutazione.

La CdG-S ha deciso di incentrare l'analisi in particolare sull'opportunità del ricorso a collaboratori esterni, sugli aspetti legali relativi al loro impiego, sul raffronto delle condizioni di lavoro con il personale interno e infine sulla trasparenza delle procedure.

La valutazione del CPA, svoltasi dal marzo 2012 all'aprile 2014, ha comportato due fasi: la prima concernente un'analisi quantitativa dei dati relativi ai mandati esterni di tutta la Confederazione, la seconda incentrata sull'analisi di casi specifici⁸. A questo proposito il 27 settembre 2012, la sottocommissione competente della CdG-S⁹ ha selezionato le unità dell'Amministrazione da esaminare in modo da consentire la formulazione di conclusioni rappresentative¹⁰.

La Sottocommissione ha analizzato il rapporto finale del CPA e il suo allegato, entrambi datati 10 aprile 2014, durante due sedute tenutesi tra l'aprile e il giugno 2014. Contemporaneamente, su mandato della CdG-S ha elaborato, un progetto di rapporto. Il 7 ottobre 2014 la Commissione ha trattato e approvato il rapporto con le

⁵ Nel presente rapporto, l'espressione «messa a disposizione di personale» impiegata nel rapporto della CdG-S del 13.10.2006 sarà sostituita da «fornitura di personale a prestito» conformemente al rapporto del CPA del 10.4.2014.

⁶ Secondo il Consiglio federale il rifiuto era giustificato dal fatto che dal 1° settembre 2007 l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) sarebbe divenuto un'unità amministrativa gestita secondo i principi della Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP) nonché dagli sforzi necessari per la raccolta di questo tipo di dati.

⁷ Administrativuntersuchung Beschaffungsprozesse INSIEME, DFF, del 13.6.2012.

⁸ Cfr. n. 1.3.1 dell'allegato al rapporto del CPA a destinazione della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 10.4.2014 (disponibile in tedesco e francese).

⁹ La Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S è composta dai consiglieri agli Stati Markus Stadler (presidente), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl e Hans Stöckli.

¹⁰ Si tratta delle unità amministrative seguenti: Base d'aiuto alla condotta (BAC; DDPS), Centro servizi informatici (CSI; DFGP), Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC; DFAE), Ufficio federale delle strade (USTRA; DATEC), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM; DATEC), Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT; DFF), Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP; DFI), Ufficio federale di statistica (UST; DFI) e Segreteria di Stato dell'economia (SECO; DEFR).

raccomandazioni in esso contenute e ha deciso di pubblicarlo con i due documenti del CPA.

Nel presente rapporto la CdG-S analizza le principali questioni sollevate dal CPA. Le spiegazioni e i commenti sono ripresi solo nella misura in cui necessari alla comprensione delle valutazioni e delle conclusioni formulate dalla CdG-S.

2 Constatazioni e raccomandazioni

La valutazione del CPA ha mostrato che nel 2012, nelle nove unità amministrative esaminate, sono stati spesi complessivamente 137 milioni di franchi per l'impiego di collaboratori esterni, di cui 114 milioni nel settore informatico. Settanta milioni (ovvero il 51,1 % dell'importo totale) sono stati utilizzati per svolgere compiti che l'ufficio svolge in modo ordinario e duraturo. Il CPA ha inoltre rilevato che i costi di un collaboratore esterno erano di norma superiori del 40–50 per cento rispetto a quelli di un collaboratore interno e che il numero dei primi aveva raggiunto la soglia dell'11 per cento degli effettivi totali in equivalenti a tempo pieno (pari a circa 500 collaboratori).

L'ampiezza del fenomeno così come descritto nella valutazione del CPA solleva un certo numero di interrogativi sull'opportunità di avvalersi di personale esterno. Alle importanti cifre appena citate, si aggiungono l'assenza di direttive chiare sul ricorso e sul computo degli esterni, le lacune presenti nelle basi legali, il parziale mancato rispetto delle prescrizioni della LAPub¹¹ come anche la poca trasparenza all'interno dell'Amministrazione e nei confronti del Parlamento.

Nei capitoli seguenti la Commissione presenta una sua valutazione nonché una serie di raccomandazioni a destinazione del Consiglio federale.

2.1 Assenza di strategia nonché di controllo e guida da parte del Consiglio federale

2.1.1 Strategia

A preoccupare maggiormente la Commissione è tra l'altro l'assenza di strategia da parte del Consiglio federale in materia di impiego di collaboratori esterni. In effetti, oltre alla totale mancanza di informazioni su questa tematica nella sua «Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015», non esiste nemmeno una base normativa destinata ai dipartimenti volta a regolamentare questa pratica. Fatta eccezione per le direttive dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) concernenti il computo e in assenza di una linea direttrice generale dettata dal Consiglio federale, ogni unità amministrativa può, entro i limiti dei fondi a sua disposizione, far capo liberamente a personale esterno.

Se di principio agli uffici deve essere garantito un certo margine di manovra per far fronte a bisogni particolari e puntuali, è altrettanto importante, al fine di prevenire abusi, fissare anticipatamente il quadro entro cui essi possono agire.

¹¹ Legge federale del 16.12.1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1).

Opportunità di ricorrere a collaboratori esterni

Entro detto quadro si situa anzitutto la questione legata all'opportunità. Nella sua risposta a un'interrogazione parlamentare il Consiglio federale argomentava che la fornitura di personale a prestito risulta più vantaggiosa dell'assunzione di personale «quando si tratta di far fronte a picchi di attività e acquisire competenze mancanti senza impegnarsi in un rapporto contrattuale di lunga durata». Se invece l'assunzione si prolunga e sfocia in un'attività permanente, un contratto di lavoro fisso è senza alcun dubbio più vantaggioso del ricorso a personale esterno¹². In un parere a un secondo intervento parlamentare, l'Esecutivo federale affermava anche che «si ricorre generalmente a specialisti esterni solo per compiti a corto termine difficilmente prevedibili. L'impiego di personale esterno è inoltre pianificato e motivato in dettaglio»¹³. La CdG-S condivide la posizione del Consiglio federale. Le indagini svolte dal CPA hanno tuttavia portato alla luce una pratica spesso tutt'altro che ottimale. In effetti, numerosi collaboratori esterni sono assunti per una lunga durata e svolgono attività ordinarie o forniscono prestazioni d'importanza primaria per l'ufficio in questione. Sulla base dei contratti esaminati e dei colloqui svolti, il CPA ritiene che in circa il 70 per cento dei casi, i mandati assegnati non possono essere considerati una risposta a un picco di attività vista la loro durata e dimensione e soprattutto considerato il carattere non eccezionale delle competenze richieste¹⁴.

Costi

Le analisi del CPA hanno mostrato che nel 2012, in media, i costi annuali totali per l'impiego di un esterno ammontavano a 255 000 franchi, mentre quelli per un collaboratore assunto mediante un contratto di diritto pubblico a 168 000 franchi, pari a una differenza del 52 per cento¹⁵. Questo ordine di grandezza è stato confermato anche dai colloqui svolti dal CPA con i rappresentanti delle unità amministrative analizzate, nonostante il CPA non abbia esaminato i costi nel dettaglio, in base alle funzioni. Il ricorso a un esterno per mansioni ordinarie e durature risulta dunque, in molti casi, più oneroso dell'affidarsi a un collaboratore interno. Le tariffe orarie degli esterni variano dai 32 ai 325 franchi a seconda del tipo di prestazione fornita. Per le prestazioni informatiche questa fascia si situa tra 150 e 290 franchi. Si tratta di cifre importanti che dovranno essere esaminate più approfonditamente, in particolare in relazione alla durata degli impieghi che, secondo il CPA, supera in media l'anno e mezzo e in alcuni casi raggiungeva addirittura otto o dieci anni¹⁶.

I costi medi e la durata degli impieghi dei collaboratori esterni variano considerevolmente a seconda dell'unità amministrativa analizzata. Questa situazione è dovuta essenzialmente al tipo di mansioni affidate all'esterno.

¹² Interrogazione Kiener Nellen 11.1075 «Prestito di personale presso il DDPS?» del 28.9.2011.

¹³ Mozione Maier Thomas 13.3971 «Destinare i crediti per beni e servizi informatici al loro scopo originario» del 27 settembre 2013.

¹⁴ Allegato al rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 6.2.2, pag. 87 (disponibile in tedesco e francese).

¹⁵ Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 2.1.1, pag. 13. I costi medi tengono in considerazione lo stipendio del collaboratore, i costi fatturati dall'impresa per cui lavora l'esterno o che fornisce il personale a prestito, gli oneri sociali, i costi di formazione e di perfezionamento, le spese di custodia dei bambini, ma non le spese legate al posto di lavoro.

¹⁶ Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 2.1.4, pag. 16.

Rischi

L'assunzione di personale esterno comporta anche una serie di rischi potenziali da non sottovalutare; ne va tenuto conto al momento di definire una strategia generale e valutare l'opportunità di ricorrere ad aiuti esterni:

Accesso a informazioni confidenziali o segrete

In questo ambito si può citare l'accesso ai dati sensibili (in particolare in campo informatico). Il fatto che collaboratori esterni all'Amministrazione federale possano accedere a informazioni confidenziali, segrete o sensibili dovrà essere oggetto di riflessioni approfondite e ciò indipendentemente dal controllo di sicurezza relativo alle persone (CSP) al quale essi devono sottoporsi¹⁷.

Perdita di know-how

La partenza di collaboratori esterni alla fine del mandato costituisce un rischio di perdita di know-how. Se negli uffici che fanno raramente ricorso a questa possibilità il rischio può risultare minimo, in quelli che dipendono fortemente dagli aiuti esterni può diventare cronico. È il caso in particolare degli uffici che delegano a collaboratori esterni attività specifiche raramente svolte da collaboratori interni. In questi settori l'Amministrazione federale si trova in una situazione di forte dipendenza dagli esterni.

Disparità di trattamento

In numerosi casi la disparità di trattamento tra il personale assunto mediante un contratto di diritto pubblico e i collaboratori esterni risulta problematico, in particolare per quanto concerne le prestazioni finanziarie. In effetti, secondo i dati raccolti dal CPA, in alcuni casi collaboratori esterni con stesse mansioni e responsabilità di collaboratori interni beneficiavano di condizioni finanziarie molto migliori (segnatamente nel caso di collaboratori esterni che lavorano per conto di loro società). A questo proposito bisogna sottolineare che la Confederazione è tenuta, in modo più restrittivo rispetto ai datori di lavoro privati, al rispetto del diritto e dei principi di base, quali la parità di trattamento¹⁸. Va infine menzionato il fatto che differenze salariali ingiustificate possono creare tensioni all'interno dell'unità amministrativa interessata.

Conduzione

Dai lavori del CPA è inoltre emerso che la conduzione dei collaboratori esterni non si differenzia granché da quella dei collaboratori interni. Nel lavoro quotidiano le differenze constatate sono state poche e, in generale, gli uffici non hanno definito regole specifiche in questo ambito¹⁹.

L'opportunità, i costi superiori degli esterni nonché i numerosi rischi potenziali legati al loro impiego sono aspetti che qualsiasi ufficio che intende far capo a questa risorsa dovrà valutare attentamente. In quest'ottica, si chiede pertanto al Consiglio federale di definire una strategia e criteri appositi.

¹⁷ Questo aspetto, in relazione all'impiego di personale esterno, sarà analizzato nel n. 2.4 del presente rapporto.

¹⁸ Peter Helbling, in: Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann [a cura di]. Bundespersonalgesetz (BPG), Stämpflis Handkommentar, Berna 2013, n. 19 ad art. 1.

¹⁹ Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 2.4.2, pag. 34.

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.

2.1.2 Controllo e guida

Visto l'elevato numero di collaboratori esterni impiegati, i mezzi finanziari a loro destinati in seno alle unità amministrative analizzate dal CPA come anche la sensibilità politica in materia di spese per il personale, è importante che la strategia sia affiancata da un processo di controllo e di guida che consenta al Consiglio federale di verificare costantemente l'attuazione della sua strategia e dei relativi elementi chiave.

Il processo dovrà permettere di verificare che il ricorso agli esterni avvenga nel rispetto delle regole fissate e, soprattutto, che sia effettivamente opportuno, in modo da evitare, in particolare, che mansioni standard siano costantemente svolte da esterni, a un costo più elevato. Se del caso andrà valutato se gli esterni possono essere integrati nell'organico interno (mediante la stipula di un contratto di diritto pubblico) in modo di garantire le medesime prestazioni ma a costi inferiori.

Un processo di controllo applicato correttamente consentirebbe quindi di realizzare importanti risparmi in questo ambito. Il caso citato dal CPA nell'allegato al suo rapporto è emblematico: in vista del Programma di consolidamento e verifica dei compiti 2014 (CVC 2014), un ufficio ha dovuto procedere a risparmi dell'ordine di 2 milioni di franchi. Grazie all'assunzione all'interno di 15 collaboratori esterni, questa unità ha previsto di risparmiare 1,5 milioni di franchi, ossia 100 000 franchi per collaboratore esterno integrato²⁰. Secondo il CPA questo esempio è lungi dall'essere un'eccezione. Per questo motivo sarà necessario introdurre rapidamente misure di controllo approfondite e strutturate che consentano di individuare tutti i casi simili. Questi controlli non dovranno limitarsi alle future assunzioni di collaboratori esterni ma dovranno consentire di valutare anche la situazione attuale in tutta l'Amministrazione.

Infine è molto importante pianificare per tempo la concretizzazione di una nuova strategia e delle regole che disciplinano il meccanismo di controllo. A questo scopo si rivela indispensabile un piano di attuazione che garantirà un massimo di trasparenza e fornirà agli uffici tutte le indicazioni e il supporto necessario per consentire un'applicazione corretta delle nuove regole.

²⁰ Allegato al rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 6.2.2, pag. 88 (disponibile in tedesco e francese).

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.

2.2

Basi legali lacunose

2.2.1

Relazioni contrattuali

Attualmente, per legare a sé un collaboratore esterno in un rapporto di subordinazione, l'Amministrazione può in linea di principio optare tra due relazioni contrattuali: il contratto di lavoro di diritto privato²¹ (che non è stato impiegato da nessuno degli uffici analizzati dal CPA) e il contratto di fornitura di personale a prestito disciplinato nella LC²² (contratto attraverso il quale la Confederazione fa ricorso a un cosiddetto «prestatore»). Nella pratica viene spesso scelta una terza via, denominata dal CPA «pseudo mandato».

Contratto di fornitura di personale a prestito

Il contratto di fornitura di personale a prestito è un contratto innominato²³ retto dalla LC. Nel 2012, secondo la valutazione del CPA, il 26 per cento dei collaboratori esterni era impiegato secondo questo tipo di contratto, nel quale il prestatore, che funge da datore di lavoro del collaboratore esterno, non è responsabile del debito svolgimento della prestazione ma soltanto della capacità generale del lavoratore di fornirla²⁴. La remunerazione del collaboratore esterno è compito del prestatore, che non è tenuto a osservare le prescrizioni della LPers²⁵. Nonostante la flessibilità offerta (possibilità di impiegare in modo temporaneo e ripetuto le stesse persone in funzione dei bisogni), questa soluzione non è esplicitamente prevista dall'articolo 6 LPers. Non è quindi certo che questa forma contrattuale sia conforme alle basi legali che autorizzano l'assunzione di collaboratori esterni.

«Pseudo-mandato»

Secondo l'articolo 394 CO²⁶ il mandato è un contratto attraverso il quale il mandatario si obbliga a compiere, a norma del contratto, gli affari o i servizi di cui viene

²¹ Art. 6 della legge sul personale federale (LPers) in combinato disposto con gli art. 319 segg. del Codice delle obbligazioni (CO).

²² Legge federale del 6.10.1989 sul collocamento e il personale a prestito (LC; RS **823.11**).

²³ Per contratti innominati (o atipici) si intendono quei contratti non espressamente disciplinati dal CO.

²⁴ Wolfgang Portmann, in: Heinrich Honsell/Peter Vogt/Wolfgang Wiegand [a cura di]. *Obligationenrecht I*, Basler Kommentar, 4^a ed., Basilea 2007, n. 34 ad art. 319; Adrian Von Kaenel, *Arbeitsrecht*, in Aldo Schellenberg/Leo Staub [a cura di], *Managementorientiertes Wirtschaftsrecht*, vol. 6, Zurigo/San Gallo 1999, pag. 110 segg.

²⁵ Legge del 24.3.2000 sul personale federale (LPers; RS **172.220.1**).

²⁶ Legge federale del 30.3.1911 di complemento del Codice civile svizzero (CO; RS **220**).

incaricato. Secondo il CO le relazioni tra mandante e mandatario presuppongono la presenza di istruzioni iniziali fornite dal mandante ma non un rapporto di subordinazione personale e/o organizzativo come nel contratto di lavoro²⁷.

Analizzando i mandati sottoscritti dagli uffici, il CPA si è tuttavia accorto che questi contratti non corrispondevano alla definizione corrente di mandato di cui agli articoli 394 segg. CO in quanto, in definitiva, comportavano un rapporto di subordinazione. Nel suo rapporto il CPA ha pertanto impiegato il termine di «pseudo mandato» che identifica una relazione giuridica con caratteristiche proprie al contratto di mandato, al contratto di lavoro (quando il mandato è concluso con una persona fisica) o al contratto di fornitura di personale a prestito (quando è stipulato con una persona giuridica). Nel 2012 i «pseudo mandati» rappresentavano il 74 per cento degli impieghi di collaboratori esterni.

Oltre al fatto di ricorrere a una relazione contrattuale non esplicitamente prevista dalla LPers, impiegando il termine «mandato» è probabile che gli uffici abbiano di frequente designato i loro contratti in modo giuridicamente inadeguato, pattuendo quindi disposizioni contrattuali incoerenti dal profilo legale.

I dubbi relativi all'adeguatezza delle basi legali come anche la designazione errata dei contratti di mandato sono per la Commissione fonte di interrogativi. Considerati i notevoli importi in gioco, la CdG-S ritiene necessario che il Consiglio federale esamini le basi legali che permettono di ricorrere a collaboratori esterni e che, all'occorrenza, adotti misure per garantire il rispetto della legge in questo ambito.

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.

2.2.2

Rispetto della legislazione in materia di acquisti pubblici

La legge sugli acquisti pubblici disciplina in maniera trasparente la procedura per l'aggiudicazione di commesse pubbliche di forniture, di servizi e di costruzioni (art. 1 cpv. 1 lett a LAPub). Fungendo da contratto tra un committente e un offerente per la fornitura di una prestazione, i «pseudo-mandati» sottoscritti con i collaboratori esterni corrispondono a una commessa di servizi ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera b LAPub e di conseguenza rientrano nell'ambito di competenza di questa legge.

²⁷ Art. 319 segg. CO

Questo ragionamento si applica anche ai contratti di fornitura di personale a prestito in quanto, secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale, tale prestazione va considerata un acquisto pubblico²⁸ sottoposto all'OAPub²⁹.

Di conseguenza, il ricorso a collaboratori esterni mediante le forme contrattuali summenzionate deve avvenire, a partire da determinati valori soglia, mediante procedure concorrenziali. Questi valori si situano a 150 000 franchi (importo a partire dal quale è consigliabile ricorrere alla procedura mediante invito) e a 230 000 franchi (importo a partire dal quale deve essere prevista una procedura libera o selettiva)³⁰. La procedura mediante trattativa privata può essere utilizzata solo rispettando le rigide condizioni di cui all'articolo 13 capoverso 1 OAPub. Le commesse inferiori a 150 000 franchi possono essere aggiudicate mediante una procedura diretta senza bando di concorso. È inoltre assolutamente vietato suddividere le commesse con l'intento di non raggiungere i valori soglia (art. 7 LAPub).

Le analisi del CPA hanno mostrato che il 69 per cento dei contratti con collaboratori esterni per importi superiori a 230 000 franchi sono stati aggiudicati mediante la procedura corretta (120 su 215 casi³¹). Questa percentuale varia sensibilmente da un ufficio all'altro, dal 19 al 92 per cento. Nei casi restanti (31 %) gli uffici interpellati hanno giustificato la scelta di un'altra procedura di aggiudicazione invocando eccezioni dovute a peculiarità tecniche (art. 13 lett. c OAPub) o il fatto che si trattasse di prestazioni connesse a prestazioni già fornite (art. 13 lett. h OAPub). Queste spiegazioni non hanno convinto la Commissione dato che, come illustrato nel numero 2.1.1 del presente rapporto, i collaboratori esterni spesso svolgono mansioni ordinarie per colmare la carenza di effettivi nell'unità amministrativa interessata.

Il 93 per cento dei contratti per importi non superiori a 150 000 franchi è stato aggiudicato con la procedura mediante trattativa privata. Di per sé ciò non costituisce un problema dato che il valore soglia non è stato superato; tuttavia numerose unità amministrative si sono avvalse di questa procedura per aggiudicare – alla medesima impresa – svariate commesse concernenti collaboratori impiegati in qualità di esterni. La procedura mediante trattativa privata è stata utilizzata anche per impieghi su più anni e i cui mansionari erano rimasti praticamente invariati. Secondo la Commissione questo modo di procedere risulta problematico visto il divieto di suddividere le commesse di cui all'articolo 7 LAPub.

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.

²⁸ Cfr. DTAF B-1687/2010 consid. 2 *in fine* e consid. 5.1.

²⁹ Ordinanza dell'11.12.1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RS **172.056.11**).

³⁰ Art. 6 cpv. 1 LAPub e art. 36 cpv. 2 OAPub

³¹ Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 2.2.2, pag. 22.

2.3 Trasparenza

2.3.1 Trasparenza interna

Secondo la definizione del CPA la trasparenza interna considera, da un lato, il livello di conoscenza della problematica dei collaboratori esterni da parte dell'unità amministrativa e, dall'altro, la sua capacità di riconoscere i collaboratori esterni come tali.

Per la CdG-S la trasparenza interna verte in particolare sulla conoscenza, costante, da parte del Consiglio federale del numero e dello statuto dei collaboratori esterni impiegati in tutta l'Amministrazione.

Per elaborare una strategia coerente e valutare il potenziale di risparmio, il Consiglio federale deve anzitutto formulare una definizione adeguata di «collaboratore esterno». È inoltre essenziale rilevare sistematicamente i dati presso le unità che fanno ricorso a esterni. Queste informazioni dovranno riguardare non solo il numero di collaboratori esterni, ma anche i loro costi, il tipo, la durata e la ripetitività delle prestazioni fornite nonché qualsiasi altro aspetto che consenta di reperire i posti di lavoro che sarebbe opportuno spostare all'interno. Per garantire l'attuazione della strategia sviluppata e svolgere un controllo efficace, il Consiglio federale dovrà in seguito introdurre un processo di reporting che gli consentirà di essere regolarmente informato in merito all'evolversi della situazione come anche sui costi.

2.3.2 Trasparenza esterna

La trasparenza esterna concerne in particolare la conoscenza, da parte del Parlamento, del fenomeno dei collaboratori esterni.

Il preventivo e il consuntivo della Confederazione, che presentano nei dettagli i costi e il numero di collaboratori *interni*, costituiscono uno dei principali strumenti a disposizione del Parlamento per il controllo della politica del personale e della sua attuazione. Se questa trasparenza esterna – nei confronti del Parlamento – può dirsi totale per quanto concerne i collaboratori assunti mediante un contratto di diritto pubblico, è in larga misura assente per quanto concerne invece gli *esterni*.

In effetti, conformemente alle direttive dell'AFF contenute nel «Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes»³², i collaboratori esterni impiegati nel quadro di contratti di personale a prestito per una durata determinata (piuttosto breve) e per lavori d'esercizio devono essere computati nelle spese per il personale. Tuttavia, in base a queste stesse direttive, l'impiego mediante un'agenzia esterna, per una durata più lunga, effettuata nel quadro di un progetto, deve essere computata nella rubrica spese per beni e servizi³³. Lo stesso vale per i mandati singoli o di durata indeterminata che concernono la fornitura di prestazioni diverse (traduzione, interpretazione,

³² Il manuale, in tedesco e francese, spiega gli aspetti tecnici legati alla gestione del preventivo e della tenuta dei conti nell'Amministrazione federale sulla base delle disposizioni della legge del 7.10.2005 sulle finanze della Confederazione, art. 38 segg.

(LFC; RS **611.0**) e dell'ordinanza del 5.4.2006 sulle finanze della Confederazione, art. 28 segg. (OFC; RS **611.01**).

³³ Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 2.3.2, pag. 34.

servizio d'informazione ecc.)³⁴. Se è vero che, essendo incaricata dell'esecuzione dell'ordinanza, l'AFF è autorizzata a emanare direttive di questo genere in virtù dell'articolo 75 OFC, la CdG-S ritiene che la direttiva «Catégories de prestations en matière de personnel, de conseil et de services externes» debba essere sottoposta a una revisione approfondita. In effetti, per migliorare la trasparenza in relazione al ricorso a collaboratori esterni, la Commissione è dell'opinione che la totalità dei costi legati al loro impiego debba essere conteggiata nella rubrica destinata alle spese per il personale e ciò indipendentemente della durata dell'impiego o dell'esistenza di un progetto.

Attualmente, secondo quanto constatato dal CPA, il preventivo, il consuntivo e la documentazione complementare nonché il reporting annuale del Consiglio federale sulla politica del personale forniscono solo poche informazioni sul numero di collaboratori esterni (in equivalenti a tempo pieno) e sulle relative spese. Il fatto di non poter contare su dati attendibili in questo ambito ostacola il Parlamento al momento della procedura di approvazione del preventivo e dei conti e nelle decisioni concernenti le spese per il personale. In particolare, il Parlamento deve essere informato se riduzioni di personale da lui volute devono essere compensate ricorrendo a collaboratori esterni o non svolgendo più determinate mansioni. Viste le importanti somme spese dalle nove unità analizzate (137 milioni di franchi) nonché il numero di collaboratori impiegati (l'equivalente di 500 posti a tempo pieno), la Commissione ritiene indispensabile migliorare la trasparenza in questo ambito.

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.

³⁴ Directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération; Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes; Directives comptables: Prestations – Personnel – Conseil – Services externes dès le budget 2013 (in e francese), pag. 1–4. Nel suo parere del 20.11.2013 in risposta alla mozione Maier Thomas 13.3971 «Destinare i crediti per beni e servizi informatici al loro scopo originario» del 27.9.2013, il Consiglio federale sostiene che, secondo le direttive in vigore, la messa a disposizione di personale negli ambiti dell'informatica e della telecomunicazione va iscritta alla voce contabile «Spese per beni e servizi informatici» e che non vi sia quindi alcuna modifica della destinazione del credito. Nel suo parere, il Consiglio federale non si è tuttavia espresso sulla conformità al diritto delle direttive summenzionate né sulle basi legali su cui si fondano.

Il CSP è uno strumento volto alla protezione dello Stato e della sua infrastruttura critica che mira a escludere o perlomeno ridurre al minimo i rischi di sicurezza legati al personale. In passato le CdG e il CPA si sono occupati di questa tematica a più riprese³⁵. Viste le informazioni confidenziali e segrete alle quali possono accedere i collaboratori esterni nel quadro del loro impiego (in particolare in ambito informatico) questo aspetto è stato affrontato nuovamente. In effetti, secondo l'articolo 6 OCS³⁶ i *terzi* devono essere sottoposti a un CSP se collaborano a progetti classificati nell'ambito della sicurezza interna o esterna e, in tale contesto, hanno accesso a informazioni o materiale classificati «confidenziale» o «segreto».

L'importanza del CSP nei confronti dei collaboratori esterni deve essere valutata anche alla luce dei recenti casi di furto o tentativi di furto di dati³⁷, che hanno mostrato quanto delicato sia l'accesso a dati confidenziali e segreti.

Nel 2013 la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) aveva raccomandato al Consiglio federale di provvedere, mediante una revisione della OCS, affinché fosse esplicitamente stabilite per i collaboratori esterni le stesse condizioni di CSP degli impiegati della Confederazione con compiti identici³⁸. Il Consiglio federale aveva tuttavia ritenuto che le basi legali concernenti il CSP di terzi fossero sufficientemente chiare e che quindi non necessitassero di ulteriori chiarimenti³⁹. Precedenti ispezioni delle CdG e una valutazione del CPA avevano però evidenziato una carenza di uniformità nell'attuazione di queste basi legali⁴⁰.

Il presente esame conferma questa problematica e solleva nuovi interrogativi sul rispetto delle basi legali relative al CSP.

Un CSP rigoroso in campo informatico

Alcuni uffici ritenevano di non avere a che fare con informazioni sensibili e quindi di non dovere nemmeno ricorrere al CSP⁴¹. La valutazione del CPA ha tuttavia mostrato il contrario. In questo contesto si impone una riflessione importante concernente i collaboratori esterni impiegati in ambito informatico dato che, indipendentemente dall'unità amministrativa in cui si trovano, hanno spesso la possibilità di accedere a informazioni confidenziali o segrete. Mentre le unità amministrative attive in ambito informatico si sono rivelate più sensibili a questa problematica e richiedono sistematicamente un CSP, gli altri uffici sembrano sottovalutarla.

³⁵ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008 (FF **2009** 2879);

Verifica riguardante l'ispezione sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 12.4.2013 (FF **2013** 5397);

Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 20.6.2013.

³⁶ Ordinanza del 4.3.2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCS; RS **120.4**).

³⁷ Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto della DelCG (riassunto) del 30.08.2013, raccomandazione 5 (FF **2013** 7837).

³⁸ Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto della DelCG (riassunto) del 30.08.2013, raccomandazione 5 (FF **2013** 7837).

³⁹ Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto della DelCG (riassunto) del 30.08.2013, parere del Consiglio federale del 30.10.2013 (FF **2013** 7855).

⁴⁰ Cfr. nota 31.

⁴¹ Allegato al rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 3.4.2, pag. 66 segg. (disponibile in tedesco e francese).

Conoscenza del risultato prima dell'entrata in funzione

Nella sua valutazione circa la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale⁴², la CdG-N ha ribadito il carattere indispensabile del CSP. Come per la nomina dei quadri, anche per i collaboratori esterni è importante conoscere il risultato di questo controllo *prima* della loro entrata in funzione. Tuttavia, stando ai dati raccolti, negli uffici che ricorrono al CSP i collaboratori esterni iniziano a lavorare in seno all'unità interessata senza attendere il risultato del controllo⁴³, che talvolta giunge addirittura molti mesi dopo⁴⁴. Anche se questa pratica è in linea di massima legale⁴⁵, resta il fatto che in casi del genere il CSP perde buona parte della sua utilità.

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.

3 Conclusioni e seguito della procedura

Basandosi sulle constatazioni del CPA e sulle argomentazioni esposte nel presente rapporto, la CdG-S è giunta alla conclusione che il Consiglio federale deve apportare rapidi correttivi.

Alla luce dei diversi elementi analizzati, dei risultati del CPA e dei rischi potenziali legati all'impiego di collaboratori esterni, la Commissione invita l'Esecutivo federale a riflettere approfonditamente sull'opportunità di ricorrere a collaboratori esterni. Sarà necessario introdurre una strategia globale e le relative misure di applicazione e controllo per regolamentare questo ambito. Il Consiglio federale è invitato a svolgere un'analisi dettagliata delle basi legali su cui si fonda il ricorso ai collaboratori esterni, a colmare eventuali lacune e a sincerarsi che l'insieme di queste regole siano conosciute all'interno dell'Amministrazione federale. Per migliorare la trasparenza in questo campo, dovrà essere introdotto un sistema di comunicazione dei dati. Inoltre, nel preventivo e nel consuntivo andranno menzionate le informazioni relative ai collaboratori esterni (equivalenti a tempo pieno e spese cagionate).

⁴² Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N (FF **2014** 2523).

⁴³ Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 3.2, pag. 41.

⁴⁴ Allegato al rapporto del CPA a destinazione della CdG-S, n. 3.4.2, pag. 65 (disponibile in tedesco e francese).

⁴⁵ Art. 19 cpv. 3 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**).

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esprimere un parere in merito alle constatazioni e alle raccomandazioni della Commissione e sul rapporto del CPA entro il 31 gennaio 2015. Esso è inoltre invitato a indicare mediante quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della CdG-S.

7 ottobre 2014

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

AFF	Amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
BAC	Base d'aiuto alla condotta
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
ch.	numero
CO	Codice delle obbligazioni, RS 220
consid.	considerando
Cost.	Costituzione federale, RS 101
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
CSI	Centro servizi informatici
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DTF	Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale
ed.	edizione
FF	Foglio federale
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
LAPubl	Legge del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici, RS 172.056.1
LC	Legge del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito, RS 823.11
lett.	lettera
LFC	Legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione, RS 611.0

LMSI	Legge del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS <i>120</i>
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale, RS <i>171.10</i>
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale, RS <i>172.220.1</i>
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici, RS <i>172.056.11</i>
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS <i>120.4</i>
OFC	Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione, RS <i>611.01</i>
pag.	pagina
PC	Programma di consolidamento
PCon	Pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti
PS	Programma di sgravio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
segg.	seguito(i)
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USTRA	Ufficio federale delle strade