

**Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale:
Valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo**
**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 31 luglio 2019

Alcuni punti scelti



1 %

delle **spese complessive per il personale della Confederazione** sono imputabili al personale a prestito.



36

unità amministrative su 67 hanno concluso contratti di fornitura di personale a prestito tra il 2016 e il 2018.



476

posti che prima erano occupati da esterni sono stati **internalizzati** dalla Confederazione tra il 2015 e il 2019.



Collaboratori esterni

Persone che, nell'ambito della fornitura di personale a prestito o di mandati e contratti d'appalto, sono legate alla Confederazione da un rapporto di lavoro paragonabile a un impiego ma non hanno un contratto di lavoro con la Confederazione.



Personale a prestito

Collaboratori alle dipendenze di terzi (prestatori) forniti a un'impresa acquisitrice, per es. un'unità amministrativa, per un impiego temporaneo.



Pseudo-mandati

Nel presente rapporto designa i mandati e i contratti d'appalto nei quali i collaboratori esterni sottostanno a un rapporto di subordinazione e che costituiscono di fatto contratti di lavoro o di fornitura di personale a prestito.

L'essenziale in breve

Dall'ultima valutazione la trasparenza riguardo al ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale è migliorata. Il Consiglio federale ha emanato istruzioni molto chiare sulla fornitura di personale a prestito, che sono in gran parte attuate, esiste tuttavia il rischio che si concludano degli pseudo-mandati. La Confederazione ha internalizzato numerosi posti ma non è chiaro quanto abbia effettivamente risparmiato o se il potenziale di risparmio sia stato interamente sfruttato.

Basandosi su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) riguardante i collaboratori esterni dell'Amministrazione federale, nel 2014 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha presentato al Consiglio federale sei raccomandazioni. Nel quadro del controllo successivo sull'attuazione delle proprie raccomandazioni, nel febbraio 2017 la CdG-S ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione sintetica per approfondire determinati aspetti. Nelle sedute del 29 giugno 2017 e del 22 febbraio 2018 la competente Sottocommissione DFF/DEFR ha deciso che la valutazione sintetica doveva riguardare la chiarezza e l'attuazione delle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito, la trasparenza relativa al loro impiego incluso il problema degli pseudo-mandati nonché l'internalizzazione di posti e i risparmi realizzati.

Il CPA ha esaminato attentamente il ricorso a collaboratori esterni e l'internalizzazione di posti in cinque unità amministrative. Ha inoltre valutato i dati presentati nel preventivo e nel consuntivo e tratti dal controllo gestionale degli acquisti della Confederazione, ha analizzato documenti e ha commissionato una perizia giuridica sintetica. I principali risultati di questi lavori sono illustrati di seguito.

Trasparenza riguardante le spese in gran parte presente ma lacunosa su altri fronti

Dal 2017 nei preventivi e nei consuntivi della Confederazione sono riportate le spese per il personale a prestito, ossia per il ricorso temporaneo a collaboratori esterni impiegati da terzi. La trasparenza nei confronti del Parlamento è dunque stata migliorata, anche se nei preventivi le stime per le spese corrispondenti sono state finora troppo basse. Dal 2016 il controllo gestionale degli acquisti registra la fornitura di personale a prestito in categorie separate, ma i dati non sono del tutto paragonabili tra le varie unità amministrative. Inoltre, mancano informazioni sul numero di posti a tempo pieno occupati da personale a prestito e sul numero di collaboratori coinvolti. Dato che la durata dell'impiego dei singoli collaboratori esterni non è nota, è difficile verificare se il limite di due anni stabilito nelle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito sia generalmente rispettato.

Principi sul personale a prestito per lo più chiari e in gran parte rispettati

Le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito sono perlopiù chiare e sono in gran parte rispettate. Conformemente a queste istruzioni, l'Amministrazione federale ricorre a personale a prestito soltanto in via eccezionale. In alcune unità

amministrative invece questo tipo d'impiego è molto diffuso, rispetto sia al personale interno sia ai mandati attribuiti e ai contratti d'appalto conclusi. Come stabilito nelle istruzioni il ricorso al personale a prestito serve in gran parte a rimediare a una carenza di personale a breve termine. La metà dei contratti dura al massimo un anno e soltanto il 12 per cento ha una durata superiore a due anni. La durata dei singoli contratti è poco indicativa, poiché le unità amministrative spesso concludono più contratti con le stesse imprese, fermo restando che i mandati susseguenti sono oggetto di un certo controllo. Quest'ultimo non permette tuttavia di determinare se, contrariamente a quanto previsto dalle istruzioni, l'Amministrazione ricorre al personale a prestito per adempiere compiti di lunga durata, concludendo contratti consecutivi con imprese diverse.

Tendenza adeguata ad abbandonare il ricorso a personale a prestito, che comporta però rischi

Il grande vantaggio del personale a prestito rispetto al personale interno è la sua flessibilità. Tuttavia, le istruzioni riducono questa flessibilità limitando a due anni la durata del ricorso a questa forma d'impiego. Attualmente nella prassi si tende chiaramente a non ricorrere al personale a prestito preferendo mandati o contratti d'appalto. Questa tendenza rispecchia fondamentalmente le istruzioni ed è appropriata poiché la responsabilità dei risultati è esternalizzata. Comporta tuttavia il rischio che siano conclusi molti più pseudo-mandati, che di fatto costituiscono contratti di lavoro o di fornitura di personale a prestito. Questi casi sono difficili da individuare perché in realtà i confini tra i vari tipi di contratto sono meno netti rispetto a quanto previsto dalle istruzioni e dal relativo allegato. La perizia sintetica redatta su mandato del CPA, che ha riguardato un piccolo campione di contratti, non ha rilevato indizi dell'esistenza di pseudo-mandati nei testi dei contratti. Non è stato invece possibile esaminare situazioni concrete. Alcune dichiarazioni fatte durante i colloqui indicano che i contratti di fornitura di personale a prestito sono a volte sostituiti da mandati, senza una sostanziale modifica delle condizioni di lavoro degli specialisti impiegati.

Dubbi sullo sfruttamento del potenziale di risparmio delle internalizzazioni

Secondo i preventivi della Confederazione, dal 2015 sono stati internalizzati 476 posti a tempo pieno. Il Consiglio federale ha preventivato un risparmio duraturo di 13,4 milioni di franchi, ossia il 15 per cento dei costi esterni prima delle internalizzazioni. I risparmi preventivati sono dunque nettamente inferiori rispetto a quanto stimato dal CPA nella sua prima valutazione. Questo potrebbe da un lato essere dovuto al fatto che le internalizzazioni vengono decise non tanto per i possibili risparmi quanto per evitare la perdita di competenze specialistiche e garantirne la continuità o per il carattere sovrano dei compiti in questione. Dall'altro, le unità amministrative sono incitate a evitare di prevedere risparmi troppo importanti perché il loro preventivo è di principio ridotto di questo importo. I dati sui risparmi preventivati sono finora lacunosi e manca un controllo sui risparmi effettivamente realizzati grazie alle internalizzazioni. Viste le circostanze, il CPA si chiede dunque se il potenziale di risparmio sia attualmente sfruttato appieno.