



# **Controllo successivo concernente i collaboratori esterni dell'Amministrazione federale**

## **Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 12 novembre 2019

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale

Il 7 ottobre 2014 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha adottato il proprio rapporto concernente il ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale<sup>1</sup>, basato su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)<sup>2</sup>.

Nel suo rapporto la CdG-S era giunta alla conclusione che il Consiglio federale dovrebbe apportare rapidi correttivi. Aveva criticato l'assenza di strategia in materia di impiego di collaboratori esterni da parte del Consiglio federale, rilevando inoltre basi legali lacunose, un'insufficiente trasparenza nel ricorso a collaboratori esterni e carenze a livello di attuazione dei controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP). Sulla base di tali critiche aveva formulato sei raccomandazioni.

Dopo il parere del Consiglio federale<sup>3</sup> e un primo rapporto sintetico della CdG-S<sup>4</sup>, la Commissione ha concluso la sua ispezione il 10 novembre 2015<sup>5</sup>. La Commissione aveva tuttavia fatto notare che, a suo avviso, vi erano ancora punti sensibili e che si sarebbe di nuovo occupata dell'argomento nel quadro di un controllo successivo, prestando particolare attenzione alla strategia del Consiglio federale e alla sua attuazione, segnatamente per quanto riguarda la contabilizzazione dei costi per i collaboratori esterni.

Il 17 febbraio 2017 la CdG-S ha annunciato al Consiglio federale l'apertura del controllo successivo e ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione sintetica per chiarire in che misura le unità amministrative hanno effettivamente modificato la loro prassi in materia di ricorso a collaboratori esterni<sup>6</sup>. La valutazione sintetica del CPA non si è occupata dell'attuazione della raccomandazione 6 (*Esecuzione sistematica di CSP e conoscenza dei risultati prima dell'entrata in funzione*), poiché la CdG-S si è procurata direttamente le informazioni necessarie.

- 1 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014 (FF **2015** 2905, di seguito rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014).
- 2 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della CdG-S del 10 aprile 2014 (FF **2015** 2923, di seguito valutazione del CPA del 10 aprile 2014).
- 3 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del 7 ottobre 2014 della CdG-S. Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015 (FF **2015** 2975, di seguito parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015).
- 4 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015. Parere della CdG-S del 24 marzo 2015 (FF **2015** 3263, di seguito rapporto sintetico della CdG-S del 24 marzo 2015).
- 5 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere del Consiglio federale del 12 agosto 2015. Parere della CdG-S del 10 novembre 2015 (FF **2016** 47).
- 6 Lettera della CdG-S al Consiglio federale del 17 febbraio 2017.

Il presente rapporto si prefigge di giudicare, sulla base della valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019<sup>7</sup>, in quale misura le raccomandazioni della CdG-S sono state attuate.

## 2 Strategia globale relativa al ricorso a collaboratori esterni

### 2.1 Ispezione della CdG-S e parere del Consiglio federale

*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.

In adempimento della raccomandazione 1 della CdG-S<sup>8</sup>, il 19 agosto 2015 il Consiglio federale ha emanato istruzioni sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale<sup>9</sup>, entrate in vigore il 1° gennaio 2016. Nelle istruzioni il Consiglio federale definisce ciò che intende con «personale a prestito»<sup>10</sup> e precisa che le disposizioni della legge federale sul collocamento e il personale a prestito (Legge sul collocamento, LC; RS 823.11) devono essere rispettate.

In generale, prima di concludere un contratto di fornitura di personale a prestito, ora le unità amministrative devono verificare se sarebbe più economico svolgere una prestazione con personale interno o tramite un fornitore di prestazioni esterno. Un contratto di fornitura di personale a prestito può essere concluso unicamente se all'interno non vi sono le risorse umane necessarie, se queste risorse non possono essere reclutate per tempo, oppure se le conoscenze specialistiche richieste non sono disponibili in seno all'unità amministrativa<sup>11</sup>. Inoltre il ricorso a personale a prestito deve servire a far fronte a picchi di lavoro, a rimediare rapidamente a una carenza di personale, oppure ad acquisire le conoscenze specialistiche mancanti<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale: valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della CdG-S del 31 luglio 2019 (di seguito valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019).

<sup>8</sup> Rapporto della CdG del 7 ottobre 2014, n. 2.1.1 (FF 2015 2905, in particolare pag. 2912).

<sup>9</sup> Istruzioni del Consiglio federale sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale del 19 agosto 2015 (FF 2015 5159, di seguito istruzioni sul personale a prestito).

<sup>10</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 2 e 3 (FF 2015 5159).

<sup>11</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.1 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5161).

<sup>12</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.2 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5161).

## 2.2 Valutazione sintetica del CPA e considerazioni della CdG-S

Già nel suo rapporto sintetico del 24 marzo 2015<sup>13</sup> la CdG-S si era detta soddisfatta dell'adozione di queste istruzioni nelle quali sono definiti i principi, i criteri e le condizioni quadro per il ricorso al personale a prestito nonché i rischi ivi connessi.

Il CPA ha constatato che nelle istruzioni la definizione e la delimitazione fra contratto di lavoro, contratto di fornitura di personale a prestito, mandato e contratto d'appalto sono chiare. Tuttavia nella prassi questa delimitazione fra i diversi tipi di contratti non è così netta<sup>14</sup>, come mostra segnatamente la breve perizia del professor Geiser<sup>15</sup>. Taluni contratti, ad esempio, sono a metà strada fra due diversi tipi o hanno caratteristiche tipiche di altre tipologie di contratto.

La categorizzazione nell'allegato 1 delle istruzioni del Consiglio federale<sup>16</sup>, pur potendo servire per stabilire quale tipo di contratto concludere in una situazione specifica, non riflette l'effettiva complessità della tipologia di contratto. Ciò è problematico in quanto l'allegato alle istruzioni ha carattere normativo. In alcuni casi, quindi, non è facile definire chiaramente il tipo di contratto, il che può portare a prassi diverse secondo gli uffici. Questa difficoltà è stata ben spiegata nella promemoria «Distinzione tra personale a prestito e mandato» dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)<sup>17</sup>, che elenca i principali elementi da considerare per evitare che un mandato, di fatto, costituisca un rapporto di fornitura di personale a prestito.

Secondo il CPA vi è tuttavia il rischio che le unità amministrative reclutino collaboratori esterni sulla base di mandati mentre in realtà concludono rapporti di lavoro con queste persone oppure questi dipendenti svolgono un lavoro ordinario per le unità amministrative. Il CPA aveva rilevato il problema in occasione della propria valutazione del 2014<sup>18</sup> e definito questi contratti «pseudo-mandati». Il CPA ha nuovamente trovato indizi di simili procedure negli studi di casi realizzati in occasione della valutazione sintetica<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Rapporto sintetico della CdG-S del 24 marzo 2015, n. 5.1.3 (FF **2015** 3263, in particolare pag. 3267).

<sup>14</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 3.1.2.

<sup>15</sup> Geiser Thomas (2019): Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG), Università di San Gallo (di seguito perizia sintetica del prof. Geiser).

<sup>16</sup> Istruzioni sul personale a prestito, allegato 1 – Panoramica: contratto di lavoro, contratto di fornitura di personale a prestito, mandato/contratto di appalto, [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > Definiti i criteri relativi ai contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale > Documenti > Allegato (stato: 7 ottobre 2019).

<sup>17</sup> Promemoria dell'UFCL «Abgrenzung Personalverleih / Aufträge» / «Distinction entre location de services et mandat» (disponibile soltanto in ted e franc.), <https://intranet.bbl.admin.ch> > Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione CCAP > Modelli e strumenti di lavoro > Fase I: Avvio della procedura di aggiudicazione > Promemoria (stato: 30 ottobre 2019).

<sup>18</sup> Valutazione del CPA del 10 aprile 2014, n. 2.2.1 (FF **2015** 2923, in particolare pag. 2939).

<sup>19</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.2.3.

Le istruzioni del Consiglio federale stabiliscono che i contratti di fornitura di personale a prestito devono essere registrati nel sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (GCo Amm.fed.)<sup>20</sup>, che fa parte del controllo gestionale degli acquisti della Confederazione<sup>21</sup>. Inoltre i costi derivanti da questi contratti devono essere contabilizzati secondo le direttive contabili dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF)<sup>22</sup>. Le istruzioni quindi contengono disposizioni sulla registrazione dei contratti nell'ambito del processo di preventivazione e del controllo gestionale degli acquisti, ma non disposizioni specifiche riguardanti la verifica della registrazione dei dati o la statistica del numero dei contratti<sup>23</sup>. Tuttavia vi sono unità amministrative che, in base ai loro sistemi contabili, non registrano i contratti nel GCo Amm.fed. ma registrano i singoli pagamenti corrispondenti sotto forma di «ordinazioni». Pertanto, sotto vari aspetti, il controllo degli acquisti contribuisce solo in misura limitata a migliorare la trasparenza sul personale a prestito.

La CdG-S ha esaminato i criteri definiti dal Consiglio federale nell'ambito delle proprie istruzioni e si esprime in proposito nel numero 3.2.

## 2.3 Conclusioni

La CdG-S riconosce che queste istruzioni hanno portato a un rilevamento più chiaro del ricorso a personale a prestito e a una maggiore trasparenza nel settore. Considera positivo il principio di privilegiare l'attribuzione di un mandato o la conclusione di un contratto d'appalto se è necessario far capo a collaboratori esterni. Il ricorso a personale a prestito dovrebbe pertanto rimanere sussidiario. Tuttavia, ritiene che misure complementari adeguate potrebbero migliorare l'attuazione delle istruzioni e il loro rispetto da parte delle unità amministrative. La CdG-S si rammarica che il rispetto delle istruzioni non venga monitorato più attentamente e che le istruzioni non specificino in che misura, sulla base dei dati registrati, debba essere effettuato un reporting o un controlling sul personale a prestito. La Commissione rileva inoltre con rammarico che gli strumenti di controllo esistenti sono limitati a causa delle differenze tra i sistemi di controllo e delle modalità di raccolta dei dati in essi contenuti.

## 3 Procedura di controllo e miglioramento della trasparenza interna ed esterna

Il presente capitolo tratta le raccomandazioni 2 e 5 che riguardano entrambe la procedura di controllo e i dati, e quindi, in ultima analisi, la trasparenza relativa ai collaboratori esterni.

<sup>20</sup> Cfr. Ufficio federale delle costruzioni e della logistica: Controllo gestionale degli acquisti dell'Amministrazione federale, [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch), Appalti pubblici > Controllo gestionale degli acquisti dell'Amministrazione federale (stato: 30 ottobre 2019).

<sup>21</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.2 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5162).

<sup>22</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.3 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5162).

<sup>23</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 3.2.2.

### 3.1 Ispezione della CdG-S e parere del Consiglio federale

#### *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.

#### *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.

La raccomandazione 2 della CdG-S<sup>24</sup> aveva quale obiettivo l'introduzione di una procedura di controllo e di gestione con cui il Consiglio federale potesse verificare il rispetto della sua strategia, l'adeguatezza del ricorso a collaboratori esterni e, la possibilità, all'occorrenza, di internalizzare collaboratori esterni in modo da poter fornire le stesse prestazioni a costi inferiori. La raccomandazione 5 della CdG-S<sup>25</sup> mirava a migliorare la trasparenza esterna – nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica – e interna – nei confronti del Consiglio federale.

Nella sua lettera del 10 maggio 2017, il Consiglio federale ha spiegato che non intendeva introdurre una procedura di controllo specifica, ma ha invece avviato un processo sistematico di reporting e di controlling basato sui processi esistenti, segnatamente quelli del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) e del controllo gestionale degli acquisti<sup>26</sup>.

Ha poi indicato che la direttiva dell'AFF «Categorie di prestazioni di servizi di personale, di consulenza e altre prestazioni esterne di servizi» era stata riveduta in

<sup>24</sup> Rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014, n. 2.1.2 (FF **2015** 2905, in particolare pag. 2913).

<sup>25</sup> Rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014, n. 2.3.2 (FF **2015** 2905, in particolare pag. 2917).

<sup>26</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 4.

vista del preventivo 2017<sup>27</sup>, conformemente alla raccomandazione della CdG-S. Il Consiglio federale si è inoltre dichiarato disposto a integrare nel preventivo e nel consuntivo, a partire dal 2017, gli oneri relativi ai contratti di fornitura di personale a prestito nelle spese per il personale.

Riguardo all'introduzione di un reporting interno, il Consiglio federale ha riconosciuto che la trasparenza interna ed esterna relativa al ricorso a collaboratori esterni poteva essere migliorata. In questo senso, dal 2016 il personale a prestito è contabilizzato separatamente<sup>28</sup> nel sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale e indicato nel controllo gestionale degli acquisti ordinario (cfr. anche n. 2.2).

Nel suo parere<sup>29</sup> il Consiglio federale ha inoltre spiegato che per principio le unità amministrative sono responsabili dell'impiego economico delle risorse e sono tenute a individuare il potenziale di risparmio conformemente all'articolo 57 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). Secondo il Consiglio federale, questo articolo le sollecita a ricorrere a personale esterno solo se è veramente necessario.

Secondo il parere del Consiglio federale<sup>30</sup>, 355 posti sono stati internalizzati fra il 2015 e il 2017, ciò che corrisponde a un potenziale di risparmio di 11 milioni di franchi. Tuttavia non sono disponibili cifre sui risparmi effettivamente conseguiti (cfr. n. 3.2.5).

## **3.2 Valutazione sintetica del CPA e considerazioni della CdG-S**

### **3.2.1 Carattere eccezionale del ricorso a personale a prestito**

Secondo i principi stabiliti dal Consiglio federale nelle sue istruzioni, il ricorso al personale a prestito deve rimanere eccezionale<sup>31</sup>. Deve servire principalmente per superare picchi di lavoro e per porre rapidamente rimedio a carenze di personale se le risorse interne non sono disponibili o non lo sono in tempo utile. Se un compito non può essere svolto con personale interno, prima di ricorrere a personale a prestito l'Amministrazione deve verificare se questa lacuna può essere colmata con un mandato o un contratto d'appalto.

Secondo il CPA<sup>32</sup>, la fornitura di personale a prestito rappresenta soltanto il 3,4 per cento del volume delle prestazioni acquisite fra il 2016 e il 2018. Circa la metà delle unità amministrative non presenta alcun contratto di fornitura di personale a prestito

<sup>27</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 6.

<sup>28</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 4.

<sup>29</sup> Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015, n. 2.4 (FF 2015 2975, in particolare pag. 2979).

<sup>30</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 2.

<sup>31</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 4 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5160).

<sup>32</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.2.1.

e, nella maggior parte delle altre, la quota del personale a prestito rimane inferiore al 10 per cento delle procedure di acquisto di prestazioni di servizi.

Il CPA constata che nel 2017 e nel 2018 le spese per il personale a prestito sono rimaste complessivamente stabili a 60 milioni di franchi<sup>33</sup>. Il settore informatico è stato all'origine di circa l'80 per cento di tali spese. Tuttavia in questo settore il volume contrattuale è diminuito in seguito al fatto che le unità amministrative tendono a sostituire il personale a prestito con mandati e contratti d'appalto. Il personale a prestito rappresenta soltanto l'1 per cento circa delle spese complessive per il personale della Confederazione, per cui l'importanza di questo fenomeno è relativamente esigua<sup>34</sup>. Nei due anni in esame sono sempre le stesse unità amministrative che ricorrono in misura maggiore al personale a prestito.

Tuttavia il livello di spesa delle varie unità differisce molto<sup>35</sup>. Il Centro servizi informatici del DEFR (ISCeco) ha avuto la quota di gran lunga più alta di personale a prestito, con una media del 28,7 per cento delle proprie spese per il personale. Seguono il Centro servizi informatici del DFGP (CSI-DFGP) con l'8,6 per cento, l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) con il 6,1 per cento e l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) con il 4,1 per cento. Considerando le spese annuali medie per la fornitura di personale a prestito in termini assoluti, il settore Difesa è in testa con 19 milioni di franchi che corrispondono a una quota media dell'1,4 per cento; seguono l'UFIT con 12,2 milioni, l'ISCeco con 4,8 milioni e l'UCC con 4,6 milioni.

Secondo il CPA, le unità amministrative hanno bisogno di personale supplementare non soltanto per far fronte a picchi di lavoro, ma anche – soprattutto nel settore informatico – per procurarsi competenze altamente specializzate che non sarebbe opportuno sviluppare e mantenere nell'Amministrazione. Tuttavia, le unità amministrative sono incoraggiate a concludere mandati o contratti d'appalto piuttosto che contratti di fornitura di personale a prestito, poiché dai fornitori di prestazioni esterni, nell'ambito di mandati o contratti d'appalto, si può esigere una qualità più elevata e una maggiore responsabilità per quanto riguarda i risultati. Nel caso di un contratto di personale a prestito spetta invece all'azienda in cui il personale è impiegato, ovvero l'unità amministrativa, assumere la responsabilità del risultato<sup>36</sup>.

### **3.2.2 Limitazione della durata dei contratti di fornitura di personale a prestito**

A causa del carattere sussidiario del ricorso a personale a prestito, le istruzioni del Consiglio federale prevedono una limitazione della durata di questi contratti a un massimo di due anni<sup>37</sup>. Secondo il CPA, le unità amministrative hanno però spesso bisogno di personale esterno per progetti di una durata superiore.

<sup>33</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 5.1.1., figura 4.

<sup>34</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 5.1.2.

<sup>35</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 5.1.2., tabella 3.

<sup>36</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.2.3.

<sup>37</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.3 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5161).

Il CPA non sa se tutti i contratti di più di due anni sono effettivamente segnalati all'UFPER, come prescritto nelle istruzioni, poiché i dati del controllo gestionale degli acquisti non permettono di svolgere una verifica; la limitazione a due anni si riferisce in effetti all'impiego di una persona mentre un solo contratto può riguardare più persone e dunque avere una durata superiore a due anni. Pertanto una durata superiore a due anni per un contratto non contravviene necessariamente alle istruzioni del Consiglio federale. Nonostante questa situazione il CPA ha cercato di stimare la quota di contratti di fornitura di personale a prestito che hanno superato la durata di due anni nell'intera Amministrazione e la valuta al 12 per cento<sup>38</sup>. Tuttavia, dato che non sono disponibili cifre per i singoli contratti di impiego, un controllo preciso è difficile. Il CPA ritiene che il superamento del limite di tempo sia un'eccezione.

Il CPA ha tuttavia constatato che di frequente le unità amministrative concludono diversi contratti di fornitura di personale a prestito con la stessa impresa, contratti che complessivamente spesso superano il limite di durata di due anni. Alcune unità amministrative avevano concluso più di dieci contratti con la stessa impresa (UST, UFIT, CSI-DFGP, UCC). Occorre quindi chiedersi se le unità amministrative talvolta ricorrono al personale a prestito anche quando hanno bisogno di un sostegno a lungo termine o se concludono più contratti di fornitura di personale a prestito consecutivi per aggirare il limite imposto.

### **3.2.3 Volume dei contratti di fornitura di personale a prestito**

Il numero di posti e di persone che compongono il personale esterno non è menzionato né nei preventivi né nei consuntivi<sup>39</sup>. Ciò è deplorabile, in quanto queste informazioni sono importanti per poter valutare meglio il ricorso a collaboratori esterni nelle unità amministrative.

Il CPA ha esaminato il volume dei contratti di fornitura di personale a prestito e in che misura questo è controllato successivamente<sup>40</sup>. Il volume è sottoposto a un processo di reporting e controlling molto sommario, poiché l'evoluzione in materia di personale a prestito è commentata unicamente nei rapporti sul preventivo e sul consuntivo<sup>41</sup>.

Anche nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti i dati sono scarsi. La statistica dei pagamenti degli acquisti non contiene informazioni sul personale a prestito, mentre il rapporto annuale a uso interno destinato al Consiglio federale contiene unicamente cifre non commentate<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 5.2.1.

<sup>39</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.1.1.

<sup>40</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.2.1.

<sup>41</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.1.1.

<sup>42</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.2.1.

In generale, fra il 2016 e il 2018 nel settore informatico il volume di questi contratti è diminuito<sup>43</sup>. La tendenza è quindi al ribasso e i principi delle istruzioni sembrano essere rispettati.

### **3.2.4 Trasparenza riguardo alle spese per il personale a prestito**

In seguito alle raccomandazioni della CdG-S, il Consiglio federale ha deciso che le spese per il personale a prestito devono essere computate nel preventivo e nel consuntivo come spese per il personale e indicate separatamente. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore nel 2017 con l'introduzione del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). Da allora, nel preventivo e nel consuntivo le spese per il personale a prestito sono indicate come sottocategoria delle spese per il personale, sia globalmente sia separatamente per ogni unità amministrativa.

Nel preventivo 2017, il primo allestito secondo le disposizioni del NMG, le spese per il personale a prestito sono state indicate retroattivamente anche per il 2015 e il 2016. Questi dati mostrano che tra il 2016 e il 2017 la spesa è aumentata notevolmente<sup>44</sup>. Tra il 2016 e il 2017 nelle singole unità amministrative si possono riscontrare grandi aumenti anche nelle spese per il personale a prestito<sup>45</sup>. Secondo il CPA, gli aumenti delle spese in questo biennio evidenziano l'inaffidabilità dei dati sul ricorso a personale a prestito per gli anni precedenti al 2017, ma soprattutto dimostrano che l'introduzione del NMG ha migliorato significativamente la trasparenza<sup>46</sup>.

Vi sono scarti relativamente importanti tra le spese iscritte a preventivo e quelle effettive (solo il 63% delle spese effettive per il personale a prestito era stato iscritto a preventivo per il 2017 e solo il 67% per il 2018). Il preventivo 2019 prevedeva maggiori spese per il personale a prestito, che però rappresentavano ancora solo circa l'81 per cento della spesa effettiva del 2018.

Per quanto riguarda la trasparenza all'interno dell'Amministrazione, si può notare che questa è aumentata a partire dal 2016 grazie alle nuove sottocategorie per il personale a prestito inserite nel controllo gestionale degli acquisti<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 5.1.1, figura 4.

<sup>44</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.1.1, figura 2.

<sup>45</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.1.1, figura 2.

<sup>46</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.1.1.

<sup>47</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.1.2.

### 3.2.5 Potenziale di risparmio e d'internalizzazione

Il Consiglio federale stabilisce che i dipartimenti e la Cancelleria federale devono, da un lato, garantire l'attuazione delle istruzioni nelle rispettive unità amministrative<sup>48</sup> e, dall'altro, assicurare un impiego economico e parsimonioso delle risorse<sup>49,50</sup>.

A tal fine, nell'ambito dell'elaborazione del preventivo le singole unità amministrative possono presentare proposte di internalizzazione al rispettivo dipartimento, all'UFPER e all'AFF. Come ha spiegato il CPA<sup>51</sup>, gli interessi dell'UFPER e delle unità amministrative in materia di internalizzazioni sono talvolta contrastanti. In quanto ufficio che assume compiti trasversali e a causa dei mandati di risparmio che gli incombono, per principio l'UFPER ha interesse a far sì che i risparmi derivanti dalle internalizzazioni siano preventivati a un livello il più alto possibile. Le unità amministrative, il cui preventivo è generalmente ridotto dell'importo risparmiato grazie all'internalizzazione, hanno invece interesse a stimare i risparmi in maniera piuttosto prudente rispetto a quanto effettivamente possibile.

I rapporti del Consiglio federale sul preventivo e sul consuntivo contengono informazioni sui posti internalizzati e sul loro volume finanziario, assieme ai dati relativi al personale a prestito. Contrariamente alla fornitura di personale a prestito, le internalizzazioni non figurano nelle tabelle riassuntive riguardanti le spese per il personale<sup>52</sup>.

Il CPA ha rilevato che le informazioni sulle internalizzazioni a livello di tutta l'Amministrazione federale sono lacunose<sup>53</sup>. Mentre i preventivi indicano almeno i costi di internalizzazione e, con una sola eccezione in ogni caso, il numero di posti e i risparmi previsti, i consuntivi forniscono solo scarse informazioni sulle internalizzazioni<sup>54</sup>. Non è quindi possibile sapere se i risparmi previsti negli uffici hanno potuto essere effettivamente realizzati.

Secondo le stime del CPA, in seguito alle internalizzazioni nel periodo 2015–2019 l'Amministrazione federale avrebbe raggiunto in media un tasso di risparmio del 15 per cento circa, vale a dire che è stato possibile risparmiare in media il 15 per cento dei costi esterni precedenti<sup>55</sup>. Sulla base dei risultati della valutazione realizzata dal CPA nel 2014, ci si sarebbe potuto attendere un tasso di risparmio medio del 28–33 per cento<sup>56</sup>; il tasso di risparmio calcolato dal CPA grazie alle cifre dell'Amministrazione federale è invece notevolmente inferiore.

È importante notare che le unità amministrative hanno fornito motivazioni molto diverse, per lo più non finanziarie, per giustificare le internalizzazioni. Spesso il fattore determinante per le internalizzazioni non è stato il possibile risparmio, ma la

<sup>48</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.1 (FF **2015** 5159, in particolare pag. 5162).

<sup>49</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.1 e 5.1.4 (FF **2015** 5159, in particolare pag. 5161).

<sup>50</sup> Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015, n. 2.4 (FF **2015** 2975, in particolare pag. 2979).

<sup>51</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 6.1.2.

<sup>52</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 6.1.1.

<sup>53</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 6.1.1, tabella 6.

<sup>54</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio, n. 7.2.3.

<sup>55</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 6.2.1.

<sup>56</sup> Valutazione del CPA del 10 aprile 2014 (FF **2015** 2923, in particolare pag. 2924).

necessità di garantire competenze specialistiche e la loro continuità o il carattere sovrano dei rispettivi compiti.

### 3.3 Conclusioni

La CdG-S constata con soddisfazione che il ricorso a personale a prestito avviene solo in casi eccezionali. Chiede tuttavia al Consiglio federale di seguire con particolare attenzione l'evoluzione del ricorso a personale a prestito nelle unità amministrative in cui la quota media del personale a prestito rispetto alle spese per il personale e le relative spese sono più elevate<sup>57</sup>.

La CdG-S ritiene che la limitazione nel tempo dei contratti di fornitura di personale a prestito sia una disposizione appropriata. Tuttavia è estremamente difficile giudicare se nella prassi questa disposizione sia effettivamente rispettata, in quanto la durata dei contratti dei singoli collaboratori esterni non viene registrata. La CdG-S chiede pertanto al Consiglio federale di garantire che il ricorso a singoli collaboratori esterni sia registrato in modo da poter verificare il rispetto delle istruzioni.

La CdG-S accoglie con favore gli sforzi compiuti in materia di trasparenza interna ed esterna, che hanno un impatto sulle cifre relative alle spese nel controllo gestionale degli acquisti nonché nei consuntivi e nei preventivi. A suo parere, l'introduzione del NMG ha permesso di aumentare notevolmente la trasparenza delle spese per il personale a prestito nei confronti del Parlamento. La CdG-S chiede tuttavia al Consiglio federale di indicare nei consuntivi e nei preventivi, oltre al volume del personale a prestito, anche il numero di posti e di persone che compongono il personale esterno. Questa misura permetterebbe di migliorare la trasparenza esterna e di fornire una visione d'insieme della situazione. La CdG-S invita inoltre il Consiglio federale a vegliare affinché le spese siano previste in misura sufficiente nel preventivo, rallegrandosi del fatto che la tendenza sembri indicare un miglioramento nella pianificazione.

La CdG-S constata che l'UFPER e le unità amministrative hanno interessi contrastanti in materia di internalizzazione e che vi è il rischio che i relativi risparmi siano sottovalutati. In questo contesto, ritiene ancora più problematico che i consuntivi non forniscano informazioni sui risparmi effettivamente realizzati grazie all'internalizzazione. Chiede pertanto al Consiglio federale di indicare sistematicamente nei consuntivi il numero effettivo di internalizzazioni, i relativi importi e il numero di posti interessati. In tal modo il potenziale di risparmio derivante dalle internalizzazioni potrà essere sfruttato più efficacemente per poi essere quantificato con maggiore precisione in futuro.

<sup>57</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 5.1.2, tabella 3.

## 4 Chiarimento delle basi giuridiche e designazione corretta dei contratti

### 4.1 Ispezione della CdG-S e parere del Consiglio federale

*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.

Nel suo parere del 10 maggio 2017, il Consiglio federale ritiene che il ricorso a collaboratori esterni rientri nell'amministrazione ausiliare<sup>58</sup>. La CdG-S condivide questa opinione. Tuttavia, il Consiglio federale ne deduce che non era necessaria una base legale esplicita per le attività in questione. Pur ritenendo sufficienti le basi giuridiche esistenti e avendo emanato istruzioni al riguardo il 19 agosto 2015, il Consiglio federale ha espresso la propria disponibilità a esaminare la possibilità di istituire una base giuridica per la stipulazione di contratti di fornitura di personale a prestito nella legge sul personale federale (LPers)<sup>59</sup>, a scopo di precisazione. Il DFF ha informato la Commissione che fino alla pubblicazione del presente rapporto tuttavia non si è presentata l'occasione di esaminare l'opportunità di disciplinare la stipulazione di contratti di fornitura di personale a prestito nella LPers, in quanto dopo il parere del Consiglio federale del 10 maggio 2017 questa legge non è stata sottoposta a revisione.

La CdG-S aveva inoltre sollecitato il Consiglio federale a provvedere affinché i contratti conclusi con i collaboratori esterni fossero designati correttamente. Il CPA aveva in effetti ritenuto probabile che spesso gli uffici non definissero adeguatamente dal punto di vista giuridico i loro rapporti contrattuali<sup>60</sup>, ovvero designassero come «mandati» dei contratti che erano piuttosto contratti di lavoro o contratti di fornitura di personale a prestito. Il CPA aveva definito questi contratti «pseudo-mandati» e nel 2012 aveva stimato che rappresentassero il 74 per cento delle assunzioni di collaboratori esterni.

<sup>58</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 5.

<sup>59</sup> Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

<sup>60</sup> Valutazione del CPA del 10 aprile 2014, n. 2.2.2 (FF 2015 2923, in particolare pag. 2943).

## 4.2 Valutazione sintetica del CPA e considerazioni della CdG-S

La CdG-S rileva che il CPA ha trovato indizi di pseudo-mandati durante i colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione federale. In 17 contratti su 701, il CPA ha individuato nella designazione del contratto l'espressione «personale a prestito» o un'espressione sinonimo (p. es. personale temporaneo), benché il contratto non fosse stato assegnato a una sottocategoria di fornitura di personale a prestito<sup>61</sup>. Nove contratti sono stati esaminati in modo approfondito in una perizia sintetica. Il perito conclude che il contenuto dei contratti è corretto e che non si tratta di pseudo-mandati<sup>62</sup>. Questo piccolo campione di nove contratti è stato selezionato sulla base dei fattori di rischio presso gli uffici maggiormente coinvolti e non è rappresentativo dell'Amministrazione federale nel suo complesso. Non è quindi possibile trarre conclusioni in merito.

Non esiste inoltre un controlling sistematico dell'adeguatezza e della legalità del tipo di contratto scelto da un'unità amministrativa per svolgere un compito specifico. Secondo lo studio di casi effettuato dal CPA è difficile anche per i responsabili interni delle risorse e del personale garantire il rispetto dei requisiti e delle istruzioni in materia di appalti pubblici<sup>63</sup>.

## 4.3 Conclusioni

La CdG-S continua a ritenere che la possibilità di ricorrere a contratti di fornitura di personale a prestito dovrebbe essere sancita esplicitamente nella legge, per motivi di trasparenza. Presenta pertanto la seguente mozione:

*Mozione* Sancire nella legge la possibilità per le unità amministrative di concludere contratti sul personale a prestito

Il Consiglio federale è incaricato di presentare una proposta di modifica della legge sul personale federale con la quale sono sancite esplicitamente la possibilità per le unità amministrative di concludere contratti sul personale a prestito e il relativo carattere sussidiario rispetto a mandati e contratti d'appalto.

La CdG-S constata che per quanto riguarda gli pseudo-mandati non è possibile trarre conclusioni univoche, ma che vi sono vari indizi che fanno pensare a una loro esistenza. Alcuni casi che presentano simili indizi sono probabilmente dovuti alle difficoltà incontrate nella prassi dalle unità amministrative nell'attribuire determinati contratti alla categoria dei mandati piuttosto che a quella dei contratti di fornitura di personale a prestito. Secondo la CdG-S, le unità amministrative dovrebbero prestare particolare attenzione a questa problematica irrisolta.

<sup>61</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.2.1.

<sup>62</sup> Perizia sintetica del prof. Geiser, n. 6, pag. 5; valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 4.2.2.

<sup>63</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.2.2.

## 5 Migliore conoscenza delle basi giuridiche in materia di acquisti pubblici

### 5.1 Ispezione della CdG-S e parere del Consiglio federale

*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.

Nel suo parere del 10 maggio 2017<sup>64</sup>, il Consiglio federale ha dichiarato di aver adeguato una serie di basi giuridiche riguardanti il controllo del rispetto del diritto in materia di acquisti pubblici e che il tema è seguito regolarmente dal Controllo federale delle finanze (CDF). Inoltre, diverse istruzioni emanate dall'UFCL sono state adeguate per garantire una migliore armonizzazione dei processi di acquisto e una maggiore efficienza dei meccanismi di controllo.

Il Consiglio federale ha inoltre spiegato di aver pubblicato le sue istruzioni sulla piattaforma d'informazione interna per il settore del personale InfoPers. Inoltre, il Centro di formazione dell'Amministrazione federale offre corsi di perfezionamento in materia di diritto del personale e il Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione propone un corso di perfezionamento specifico («Personale a prestito c. mandato») sul problema dei cosiddetti pseudo-mandati<sup>65</sup>.

### 5.2 Valutazione sintetica del CPA e considerazioni della CdG-S

Poiché l'attuazione delle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito è di competenza dei dipartimenti e della Cancelleria federale<sup>66</sup>, è molto importante che le unità amministrative siano sensibilizzate su questo tema e abbiano una conoscenza sufficiente del diritto in materia di acquisti pubblici per garantirne il rispetto.

Secondo il CPA, le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito erano note a tutte le persone attive nel settore del personale e delle risorse delle unità amministrative interrogate nell'ambito dello studio di casi<sup>67</sup>. I principi che discipli-

<sup>64</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pagg. 5–6.

<sup>65</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 3.

<sup>66</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.1 (FF 2015 5159, in particolare pag. 5162).

<sup>67</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.1.1.

nano la conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito sono generalmente descritti come chiari e funzionali e corrispondono in larga misura alla prassi già in vigore. Nei servizi interessati vi è dunque stata una certa sensibilizzazione.

Non tutti gli intervistati erano invece a conoscenza dei corsi di perfezionamento menzionati dal Consiglio federale nel suo parere. I corsi dell'UFPER affrontano il tema del personale a prestito, anche se in modo relativamente breve e solo se richiesto dai partecipanti. Secondo l'UFPER, questi corsi hanno lo scopo di fornire ai partecipanti una breve spiegazione su che cosa sia la fornitura di personale a prestito e dove possono trovare maggiori informazioni al riguardo. Secondo il CPA e contrariamente a quanto affermato dal Consiglio federale, i partecipanti a questi corsi non sono realmente formati a gestire i collaboratori esterni ma sono solo sensibilizzati su questo tema e su determinate procedure e condizioni quadro legali. Il Dipartimento federale delle finanze (DFE) ha informato il CPA, nell'ambito della consultazione amministrativa sulla sua valutazione<sup>68</sup>, che il corso di perfezionamento specifico intitolato «Personale a prestito c. mandato» è più generale di quanto indicato dal Consiglio federale alla CdG-S<sup>69</sup>. Il CPA conclude quindi che questo corso ha un'importanza limitata in termini di sensibilizzazione al problema degli pseudo-mandati, dato il suo contenuto e il ridotto numero di partecipanti<sup>70</sup>.

### 5.3 Conclusioni

La CdG-S ritiene positivo che le persone attive nel settore del personale e delle risorse delle unità amministrative siano a conoscenza delle istruzioni del Consiglio federale. Chiede al Consiglio federale di continuare a garantire che i responsabili della scelta del tipo di contratto corretto siano sensibilizzati e formati di conseguenza. La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare come le differenze tra i tipi di contratto e la loro corretta scelta possano essere trattate più approfonditamente nei corsi di perfezionamento.

<sup>68</sup> Parere del DFE del 17 giugno 2019 (UFPER, UFCL, UFIT) nell'ambito della consultazione amministrativa relativa alla valutazione sintetica del CPA, pag. 3 e valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.1.2.

<sup>69</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.2.

<sup>70</sup> Valutazione sintetica del CPA del 31 luglio 2019, n. 7.1.2.

## 6 Controlli di sicurezza relativi alle persone

### 6.1 Ispezione della CdG-S e parere del Consiglio federale

*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.

Con la raccomandazione 6<sup>71</sup> la CdG-S intendeva ottenere che i collaboratori esterni siano sistematicamente sottoposti a controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) prima dell'entrata in funzione. Il motivo addotto è che questi collaboratori hanno accesso a informazioni classificate come confidenziali o segrete ai sensi dell'articolo 6 lettera a numero 1 dell'ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP, RS 120.4). Aveva sottolineato che i collaboratori esterni rappresentano un rischio maggiore e che, soprattutto nel settore informatico, spesso è possibile accedere a informazioni confidenziali o segrete<sup>72</sup>.

Nel suo parere del 28 gennaio 2015<sup>73</sup> il Consiglio federale ha sostenuto che per quanto riguarda le basi giuridiche la richiesta della CdG-S era già adempiuta. Ha spiegato che le basi giuridiche consentono di sottoporre le persone a un CSP prima che assumano una funzione o un mandato. Secondo l'articolo 19 capoverso 3 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), il controllo di sicurezza deve essere effettuato prima dell'elezione alla carica o funzione o dell'attribuzione del mandato, indipendentemente dal fatto che si tratti di impiegati della Confederazione o di collaboratori esterni.

### 6.2 Considerazioni della CdG-S

La CdG-S prende atto della posizione del Consiglio federale, ma ritiene che l'obbligo di assoggettare i collaboratori esterni a un CSP debba essere esplicitamente sancito in una base giuridica

<sup>71</sup> Rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014, n. 2.4 (FF 2015 2905, in particolare pag. 2919).

<sup>72</sup> Rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014, n. 2.4 (FF 2015 2905, in particolare pag. 2918).

<sup>73</sup> Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015, n. 2.8 (FF 2015 2975, in particolare pag. 2983).

Il 22 febbraio 2017 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la legge federale sulla sicurezza delle informazioni<sup>74</sup> e l'ha trasmesso al Parlamento. Il disegno di legge del Consiglio federale<sup>75</sup> prevede che il CSP si applichi a terzi che elaborano informazioni o utilizzano o gestiscono mezzi informatici della Confederazione in adempimento di un contratto. Nel suo messaggio il Consiglio federale spiega che in futuro le aziende che adempiono mandati civili delle autorità federali che comportano attività sensibili dal profilo della sicurezza saranno soggette alla procedura di sicurezza relativa alle aziende (PSA; sinora denominata «procedura di tutela del segreto» e utilizzata essenzialmente nel settore militare dalla fine degli anni 1970)<sup>76</sup>. Spiega inoltre che «se il mandato include l'esercizio di un'attività sensibile sotto il profilo della sicurezza, le autorità e le organizzazioni [che hanno conferito il mandato a terzi] devono avviare il necessario CSP [...] o richiedere l'esecuzione di una PSA»<sup>77</sup>. Per principio la procedura di CSP o di PSA deve essere conclusa prima che alla persona possa essere affidato l'esercizio di un'attività sensibile sotto il profilo della sicurezza<sup>78</sup>. In vista dell'esame di questo progetto da parte della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S), la CdG-S ha chiesto alla Commissione di menzionare esplicitamente i collaboratori esterni nell'elenco delle persone sottoposte al controllo secondo l'articolo 30 D-LSIn<sup>79</sup>. Poiché la formulazione originale nel disegno del Consiglio federale poteva essere fonte di confusione, il Consiglio degli Stati ha inserito la pertinente precisazione nel disegno di legge<sup>80</sup>. Il disegno è ancora pendente in Consiglio nazionale<sup>81</sup>.

### 6.3 Conclusioni

In generale la CdG-S è soddisfatta della situazione attuale, ma ritiene comunque importante menzionare esplicitamente che i collaboratori esterni devono essere sottoposti al CSP.

## 7 Conclusioni e seguito della procedura

La CdG-S plaude all'adozione da parte del Consiglio federale delle istruzioni sulla conclusione di contratti di personale a prestito nell'Amministrazione federale, entrate in vigore nel 2016, che ritiene uno strumento utile e sufficientemente chiaro per disciplinare il ricorso a collaboratori esterni.

<sup>74</sup> Messaggio del Consiglio federale del 22 febbraio 2017 concernente la legge sulla sicurezza delle informazioni (FF 2017 2563).

<sup>75</sup> Art. 30 del disegno di legge federale sulla sicurezza delle informazioni in seno alla Confederazione (Legge sulla sicurezza delle informazioni, D-LSIn; FF 2017 2711, in particolare pag. 2720).

<sup>76</sup> Messaggio del Consiglio federale del 22 febbraio 2017 concernente la legge sulla sicurezza delle informazioni (FF 2017 2563, in particolare pag. 2598).

<sup>77</sup> FF 2017 2563, in particolare pag. 2632

<sup>78</sup> FF 2017 2563, in particolare pag. 2654

<sup>79</sup> Lettera della CdG-S alla CPS-S del 30 giugno 2017.

<sup>80</sup> Boll. Uff. 2017 S 847

<sup>81</sup> Boll. Uff. 2018 S 768

La CdG-S rileva che, rispetto alla situazione precedente l'ispezione del 2014, la trasparenza è stata notevolmente migliorata e si rallegra di questa evoluzione.

Fondandosi sulla valutazione sintetica del CPA, la CdG-S ha tuttavia rilevato punti da migliorare al fine di rendere il ricorso a collaboratori esterni ancora più trasparente e far sì che sia possibile verificare se gli obiettivi previsti nelle istruzioni del Consiglio federale sono stati raggiunti. I punti in questione sono i seguenti:

- controllo dell'attuazione delle istruzioni e reporting sulla base dei dati registrati;
- maggiore attenzione alle unità amministrative che ricorrono in misura notevole al personale a prestito;
- controllo del limite della durata d'impiego di ogni singolo collaboratore esterno;
- indicazione del numero di posti e di persone appartenenti al personale esterno da includere nei preventivi e nei consuntivi, oltre al volume del personale a prestito;
- presentazione nei consuntivi delle internalizzazioni effettivamente realizzate e dei relativi risparmi.

La CdG-S ritiene che siano necessarie misure per rafforzare i controlli, migliorare i dati e la loro messa a disposizione e quindi migliorare la trasparenza dei consuntivi, dei preventivi e del controllo gestionale degli acquisti.

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimere un parere sulle sue considerazioni entro il 12 febbraio 2020 e a indicare con quali misure ed entro quando intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

12 novembre 2019

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFF/DEFR,  
Joachim Eder

Il segretario della sottocommissione DFF/DEFR,  
Pierre-Alain Jaquet

---

## Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione/i della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
CSI-DFGP	Centro servizi informatici del DFGP
CSP	Controllo/i di sicurezza relativo/i alle persone
D-LSIn	Disegno di legge federale sulla sicurezza delle informazioni in seno alla Confederazione (FF 2017 2711)
GCo Amm.fed.	Sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale
ISCeco	Centro servizi informatici del DEFR
LC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (RS 823.11)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1)
NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS 120.4)
PSA	Procedura di sicurezza relativa alle aziende
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale