



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

FF 2020  
[www.dirittofederale.admin.ch](http://www.dirittofederale.admin.ch)  
La versione elettronica firmata  
è quella determinante



**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.*

## Indice

<b>Alcuni punti scelti</b>	<b>2144</b>
<b>L'essenziale in breve</b>	<b>2145</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>2150</b>
1.1 Contesto e questioni sollevate dalla valutazione	2150
1.2 Metodo	2151
1.3 Struttura del rapporto	2153
<b>2 Ricorso a collaboratori esterni nell'Amministrazione federale</b>	<b>2154</b>
2.1 Lavori preliminari del CPA e della CdG-S	2154
2.2 Tipi di contratto conclusi con i collaboratori esterni	2155
<b>3 Chiarezza delle istruzioni sul personale a prestito</b>	<b>2158</b>
3.1 Principi validi per il ricorso al personale a prestito	2158
3.1.1 Il ricorso a personale a prestito definito come eccezione	2158
3.1.2 Confine chiaro tra i tipi di contratto che però non rispecchia la prassi	2159
3.1.3 La fornitura di personale a prestito è chiaramente prevista per un bisogno a breve termine	2160
3.1.4 I principi sono ampiamente funzionali	2161
3.2 Disposizioni concernenti le misure d'attuazione	2161
3.2.1 Il personale a prestito deve essere contabilizzato	2162
3.2.2 Assenza di regole sul processo di controlling e di reporting	2162
<b>4 Trasparenza concernente il ricorso a collaboratori esterni</b>	<b>2162</b>
4.1 Informazioni sul personale a prestito	2163
4.1.1 Spese per il personale a prestito presentate al Parlamento ma sottostimate nei preventivi	2163
4.1.2 Limitata attendibilità delle cifre sul personale a prestito nel controllo gestionale degli acquisti	2165
4.2 Indizi di pseudo-mandati	2167
4.2.1 Singoli casi di mancata dichiarazione di personale a prestito nella designazione dei contratti	2167
4.2.2 Nessun indizio di pseudo-mandati nei testi dei contratti	2168
4.2.3 Fornitura di personale a prestito sempre più sostituita con mandati e contratti d'appalto	2169
<b>5 Rispetto dei principi per il ricorso a collaboratori esterni</b>	<b>2170</b>
5.1 Personale a prestito in via eccezionale	2171
5.1.1 Tendenziale diminuzione del personale a prestito soprattutto nel settore informatico	2171
5.1.2 Quota importante di personale a prestito nelle spese per il personale soltanto di alcuni uffici	2172

5.1.3	Alcuni uffici attestano una quota importante di spesa per il personale a prestito rispetto alle prestazioni acquistate	2173
5.2	Rimediare a una carenza di personale di breve durata	2175
5.2.1	Durata massima di due anni ampiamente rispettata	2175
5.2.2	Personale a prestito impiegato per lo più per brevi periodi	2176
<b>6</b>	<b>Adeguatezza delle internalizzazioni e risparmi realizzati</b>	<b>2178</b>
6.1	Informazioni sulle internalizzazioni e i risparmi	2178
6.1.1	Informazioni lacunose nei preventivi e nei consuntivi	2179
6.1.2	Risparmi in parte difficilmente quantificabili	2181
6.2	Risparmi realizzati con le internalizzazioni	2182
6.2.1	Le internalizzazioni consentono un risparmio del 15 per cento circa dei precedenti costi esterni	2182
6.2.2	Spesso le internalizzazioni non sono finalizzate al risparmio	2184
<b>7</b>	<b>Adeguatezza delle misure per attuare le istruzioni sul personale a prestito</b>	<b>2187</b>
7.1	Misure di sensibilizzazione	2188
7.1.1	I servizi competenti conoscono le istruzioni	2188
7.1.2	Contenuto dei corsi di perfezionamento meno completo di quanto indicato dal Consiglio federale	2188
7.2	Processi di reporting e di controlling	2189
7.2.1	Monitoraggio approssimativo del volume dei contratti di fornitura di personale a prestito ma non della loro durata	2190
7.2.2	Nessuna verifica sistematica dell'adeguatezza e della legalità dei contratti	2191
7.2.3	Controllo molto limitato dei risparmi realizzati grazie alle internalizzazioni	2191
<b>8</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>2192</b>
8.1	Trasparenza riguardante le spese in gran parte presente ma lacunosa su altri fronti	2193
8.2	Principi sul personale a prestito per lo più chiari e in gran parte rispettati	2193
8.3	Tendenza adeguata ad abbandonare il ricorso a personale a prestito, tuttavia con il rischio di pseudo-mandati	2194
8.4	Dubbi sullo sfruttamento del potenziale di risparmio delle internalizzazioni	2195
	<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>2197</b>
	<b>Documenti di riferimento</b>	<b>2199</b>
	<b>Elenco delle persone sentite</b>	<b>2201</b>
	<b>Allegato: Procedura seguita per la valutazione</b>	<b>2201</b>
	<b>Colophon</b>	<b>2202</b>

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Contesto e questioni sollevate dalla valutazione

Il Parlamento ha chiesto a più riprese una riduzione degli effettivi dell'Amministrazione federale. Quando nel 2014 è stata pubblicata la valutazione effettuata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), si è saputo che l'Amministrazione federale ricorre regolarmente a collaboratori esterni<sup>1</sup>. I collaboratori esterni sono persone legate a un'unità amministrativa da un rapporto di subordinazione dal punto di vista personale e organizzativo ma che non hanno un contratto di lavoro di diritto pubblico con la Confederazione.

Sulla base del rapporto di valutazione del CPA, la CdG-S ha formulato sei raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale<sup>2</sup>. Quest'ultimo ha quindi deciso di internalizzare determinate prestazioni e di svolgerle mediante il personale della Confederazione<sup>3</sup>. Ha inoltre emanato istruzioni sul personale a prestito, ossia sull'impiego temporaneo di collaboratori esterni alle dipendenze di terzi<sup>4</sup>. La CdG-S ha concluso la sua indagine a fine 2015, annunciando tuttavia che avrebbe proceduto a un controllo successivo<sup>5</sup>.

Il 17 febbraio 2017 la CdG-S ha avviato il controllo successivo, invitando il Consiglio federale a riferire in un rapporto lo stato dell'attuazione delle raccomandazioni. Nel contempo ha annunciato che il CPA avrebbe effettuato una valutazione sintetica per chiarire in che misura le unità amministrative avevano effettivamente cambiato la loro prassi in materia di ricorso a collaboratori esterni<sup>6</sup>.

Nel suo parere del 10 maggio 2017<sup>7</sup> il Consiglio federale ha spiegato che le inchieste del CPA e della CdG-S avevano sensibilizzato l'Amministrazione federale al problema. Tra il 2015 e il 2017 sono stati internalizzati già 355 posti, il che ha portato a prevenire risparmi per circa 11 milioni di franchi. In base a questo parere il CPA ha elaborato la bozza di una possibile inchiesta.

Durante la discussione di questa bozza il 29 giugno 2017 e in occasione di una presentazione intermedia fatta dal CPA il 22 febbraio 2018, la Sottocommissione

<sup>1</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 aprile 2014 (FF **2015** 2923).

<sup>2</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 7 ottobre 2014 (FF **2015** 2905).

<sup>3</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 12 agosto 2015.

<sup>4</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).

<sup>5</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere del Consiglio federale del 12 agosto 2015. Parere della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2015 (FF **2016** 47).

<sup>6</sup> Lettera della CdG-S al Consiglio federale del 17 febbraio 2017.

<sup>7</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017.



competente DFF/DEFR della CdG-S ha deciso che la valutazione sintetica doveva rispondere alle seguenti domande:

1. Le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito sono chiare?
2. Il ricorso a collaboratori esterni è trasparente nei confronti del Parlamento e all'interno dell'Amministrazione? Vi sono ancora indizi che i collaboratori esterni siano impiegati in base a «pseudo-mandati»?
3. I principi applicabili al ricorso a collaboratori esterni sono rispettati?
4. L'Amministrazione federale ha effettuato internalizzazioni adeguate e realizzato risparmi?
5. Le misure adottate (sensibilizzazione, processo di controlling e di reporting) per attuare le istruzioni sul personale a prestito sono adeguate?

## 1.2 Metodo

Il metodo seguito per effettuare la valutazione è illustrato nell'allegato. Per rispondere alle varie domande, il CPA ha effettuato un rilevamento di dati e proceduto alle analisi riportate nella tabella 1 e qui di seguito spiegate in dettaglio.

Tabella 1

### Analisi eseguite per rispondere alle domande formulate

N.	Domanda	Studio di casi e colloqui	Preventivi/consuntivi	Controllo gestionale degli acquisti della Confederazione	Analisi di documenti	Perizia giuridica sintetica
1	Chiarezza delle istruzioni	○			●	○
2	Trasparenza del ricorso a collaboratori esterni	○	●	●		●
3	Rispetto delle istruzioni		○	●		
4	Adeguatezza delle internalizzazioni	○	●			
5	Adeguatezza delle misure d'attuazione	●	○	○	●	

Osservazione: ● analisi principale; ○ analisi complementare

Nell'ambito di uno *studio di casi* il CPA ha analizzato il ricorso a collaboratori esterni in cinque unità amministrative di dipartimenti diversi. Il CPA ha scelto da un lato le tre unità amministrative che secondo la valutazione del 2014 attestavano le spese maggiori per i collaboratori esterni: l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), che fa parte del Dipartimento federale delle finanze (DFF), la Base d'aiuto alla condotta (BAC), che fa parte del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e il Centro servizi informatici DFGP (CSI-DFGP), che fa appunto parte del Dipartimento fede-

rale di giustizia e polizia (DFGP). Queste tre unità amministrative lavorano principalmente nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC o TI). Dall'altro lato il CPA ha effettuato studi di casi in due unità amministrative che non appartengono al settore informatico e delle quali ci si chiedeva se le internalizzazioni effettuate avessero permesso di realizzare dei risparmi. Si tratta dell'Ufficio federale della cultura (UFC), che fa parte del Dipartimento federale dell'interno (DFI), e del Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza (SISI), che fa parte del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Mentre nel 2016 il primo ha internalizzato 12 posti a tempo pieno (equivalenti a tempo pieno, ETP) senza attestare tuttavia una riduzione dei costi esterni, nel 2015 il secondo non ha preventivato alcun risparmio a seguito dell'internalizzazione di 2,5 posti ETP<sup>8</sup>.

Lo studio di casi serve fondamentalmente a valutare l'adeguatezza delle misure adottate per attuare le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito, ma fornisce risposte anche a numerose altre questioni. A differenza di quanto fatto per la valutazione del 2014, per lo studio dei casi il CPA ha soltanto svolto colloqui con persone che lavorano nel settore delle risorse e del personale delle unità amministrative esaminate e non ha interpellato né i superiori che impiegano collaboratori esterni né gli stessi collaboratori esterni. Dato il numero ridotto di unità amministrative analizzate, i risultati ottenuti non possono essere proiettati sull'intera Amministrazione federale. Ciononostante, gli studi di casi sono molto utili per identificare le sfide e le opportunità tipiche legate al ricorso a collaboratori esterni.

La seconda parte dell'analisi ha riguardato i *preventivi e i consuntivi*, nei quali dal 2017 figurano per tutte le unità amministrative indicazioni riguardanti le spese per il personale a prestito. Sono state raccolte e analizzate queste cifre e le relative motivazioni. Il CPA ha pure verificato le informazioni relative alle internalizzazioni previste e già effettuate e sui risparmi che ne derivano. A tale scopo, oltre ai preventivi e ai consuntivi, il CPA ha esaminato le spiegazioni supplementari dell'Ufficio federale del personale (UFPER) relative ai preventivi annuali concernenti il personale delle singole unità amministrative. L'analisi di tutta questa documentazione è servita in primo luogo a rispondere all'interrogativo riguardante la trasparenza del ricorso a collaboratori esterni nei confronti del Parlamento e alla valutazione delle internalizzazioni.

In terzo luogo, il CPA ha esaminato le disposizioni e i rapporti sul *controllo gestionale degli acquisti della Confederazione* e ha effettuato un'analisi statistica utilizzando i dati della gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (GCO Amm.fed.) per la categoria delle prestazioni di servizio. Queste analisi sono servite a valutare in che misura il ricorso a collaboratori esterni è trasparente all'interno dell'Amministrazione e a individuare indizi di pseudo-mandati, ossia l'utilizzo di

<sup>8</sup> Dato che nella spiegazione supplementare sul preventivo annuale concernente il personale, sulla quale il CPA si è basato per selezionare i casi da esaminare, il SISI era incluso nella Segreteria generale del DATEC (SG-DATEC), quest'ultima era stata inizialmente scelta come oggetto di studio. Tuttavia, dal punto di vista giuridico il SISI è una Commissione extraparlamentare ed è integrato nella SG-DATEC soltanto dal punto di vista amministrativo. Poiché nel preventivo e nel consuntivo il SISI figura come unità separata, è stato questo Servizio ad essere scelto come caso di studio.

contratti di prestazioni per l'impiego di collaboratori esterni. L'analisi statistica è inoltre servita a verificare il rispetto delle istruzioni sul personale a prestito.

Nell'ambito dell'*analisi di documenti* il CPA ha in particolare valutato la chiarezza delle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito e di altre disposizioni sulla conclusione di vari tipi di contratto. Ha inoltre analizzato documenti sul perfezionamento offerto dall'Amministrazione federale, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle misure adottate per sensibilizzare il personale ad attuare le istruzioni. Sono stati analizzati anche altri documenti come per esempio le disposizioni in materia di reporting o i lavori preliminari svolti dalla CdG- S in merito alla tematica.

Infine, il CPA ha commissionato al Prof. em. Dr. iur. Thomas Geiser una *perizia giuridica sintetica* di un campione di nove contratti di prestazione, scelti perché alcuni indizi facevano pensare che si potesse trattare di pseudo-mandati. La perizia sintetica ha valutato i testi dei contratti per determinare se potessero essere considerati contratti di lavoro<sup>9</sup>.

Il CPA ha iniziato a raccogliere i dati nel giugno 2017, dopo che la Sottocommissione competente ha deciso l'orientamento della valutazione sintetica. Durante la presentazione intermedia del CPA nel febbraio 2018, la Sottocommissione ha deciso di ampliare il mandato. Dopo lunghe interruzioni per motivi organizzativi, nel maggio 2019 il CPA ha concluso la sua analisi dei dati. A fine maggio 2019 ha quindi presentato una bozza del presente rapporto e della perizia sintetica ai dipartimenti, alla Cancelleria federale e alle unità amministrative esaminate durante lo studio dei casi, invitandoli a prendere posizione entro metà giugno 2019.

### 1.3 Struttura del rapporto

Il capitolo che segue descrive in che modo la valutazione sintetica si inserisce nei lavori preliminari del CPA e della CdG-S sul tema dei collaboratori esterni. Sono inoltre illustrati i vari tipi di contratto conclusi con i collaboratori esterni. Seguono cinque capitoli che rispondono ciascuno a una delle domande poste: il capitolo 3 valuta la chiarezza delle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito. Il capitolo 4 si occupa della trasparenza del ricorso a collaboratori esterni, inclusa la questione della presenza di pseudo-mandati. Nel capitolo 5 viene valutato il rispetto dei principi relativi al ricorso a personale a prestito, mentre il capitolo 6 è dedicato alle internalizzazioni. Nel capitolo 7 viene analizzata l'adeguatezza delle misure adottate per attuare le istruzioni concentrandosi sulla sensibilizzazione alla questione dei collaboratori esterni e sui processi di controlling e di reporting. Il capitolo 8 contiene le conclusioni.

<sup>9</sup> Geiser Thomas (2019): *Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge*, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Università di San Gallo (perizia sintetica Geiser).

## 2 **Ricorso a collaboratori esterni nell'Amministrazione federale**

Il presente capitolo descrive in che modo la valutazione sintetica si inserisce nei lavori finora svolti dal CPA e dalla CdG-S sul ricorso a collaboratori esterni. Sono inoltre illustrati i vari tipi di contratto conclusi con i collaboratori esterni.

### 2.1 **Lavori preliminari del CPA e della CdG-S**

Il 27 gennaio 2012 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione sui collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Nel suo rapporto di valutazione<sup>10</sup> a destinazione della CdG-S, il CPA aveva rilevato che l'Amministrazione aveva potuto impiegare collaboratori esterni in modo flessibile, il che si era chiaramente rivelato utile per lo svolgimento dei suoi compiti. Non aveva invece potuto chiarire in che misura l'Amministrazione federale si avvalsesse di collaboratori esterni e quali costi ciò comportasse. I collaboratori esterni non erano contabilizzati allo stesso modo nelle varie unità amministrative e, in alcuni casi, l'occupazione di collaboratori esterni era stata considerata discutibile dal punto di vista giuridico. Ma soprattutto vi era poca trasparenza nei confronti del Parlamento e anche all'interno dell'Amministrazione riguardo al ricorso a collaboratori esterni. Proprio a causa di questa mancanza di trasparenza il CPA non aveva potuto valutare l'ampiezza del fenomeno e le sue conseguenze finanziarie per l'intera Amministrazione federale, ma soltanto per nove unità amministrative. In queste unità era inoltre emerso che un numero importante di collaboratori esterni svolgeva compiti di lunga durata, che avrebbero potuto con molta probabilità essere svolti in modo più economico da personale interno<sup>11</sup>. Il CPA ha inoltre constatato che spesso i collaboratori esterni venivano assunti sulla base di pseudo-mandati, ossia di contratti che di fatto equivalgono a contratti di fornitura di personale a prestito o a un rapporto di lavoro. Soltanto un quarto circa dei contratti analizzati aveva una denominazione che rispecchiava correttamente il rapporto di lavoro<sup>12</sup>. Infine il CPA aveva osservato che ricorrendo a collaboratori esterni non solo si correva il rischio di perdere competenze ma vi erano anche rischi in materia di sicurezza. I collaboratori esterni avevano infatti accesso a dati sensibili senza essere stati sottoposti a un controllo di sicurezza relativo alle persone oppure prima che i risultati di tale controllo fossero noti<sup>13</sup>.

Basandosi sulla valutazione del CPA la CdG-S aveva formulato sei raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale<sup>14</sup>. Per soddisfarle, quest'ultimo aveva deciso di internalizzare diverse prestazioni fino ad allora eseguite all'esterno<sup>15</sup>. Inoltre, il

<sup>10</sup> CPA (2014), FF **2015** 2923.

<sup>11</sup> CPA (2014), FF **2015** 2923, in particolare pag. 2952, 2963.

<sup>12</sup> CPA (2014), FF **2015** 2923, in particolare pag. 2958.

<sup>13</sup> CPA (2014), FF **2015** 2923, in particolare pag. 2948.

<sup>14</sup> CdG-S (2014), FF **2015** 2905.

<sup>15</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 12 agosto 2015.

19 agosto 2015 ha emanato istruzioni sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito<sup>16</sup>.

Con la presente valutazione sintetica s'intende appurare in che misura le varie raccomandazioni della CdG-S sono state attuate grazie alle misure adottate. Il CPA ha verificato se le istruzioni sul personale a prestito rispecchiano una strategia chiara e uniforme, come chiesto nella raccomandazione 1 della CdG-S (cfr. n. 3) e se sia migliorata la trasparenza per quanto riguarda il ricorso a collaboratori esterni sia all'interno dell'Amministrazione federale sia nei confronti del Parlamento (raccomandazione 5, cfr. n. 4.1). La Commissione aveva invitato il Consiglio federale ad analizzare in modo approfondito la situazione giuridica per il ricorso a collaboratori esterni e a provvedere affinché i contratti conclusi con i collaboratori esterni fossero designati correttamente (raccomandazione 3). Il CPA ha quindi analizzato il grado di chiarezza delle disposizioni relative ai vari tipi di contratto (capitolo 3) e ha verificato se vi erano indizi di pseudo-mandati (cfr. n. 4.2). Inoltre, secondo la raccomandazione 2 della CdG-S occorreva introdurre una procedura di controllo adeguata per verificare l'attuazione della strategia e accertare il potenziale di risparmio. Questo aspetto è trattato nel numero 7.2. Il capitolo 5 illustra in che misura le nuove istruzioni sono state correttamente introdotte, così come chiesto dalla raccomandazione 2, analizzando se il personale a prestito è impiegato conformemente ai principi stabiliti.

La presente valutazione sintetica non si sofferma invece sul miglioramento della conoscenza delle basi giuridiche in materia di acquisti pubblici e delle conseguenze che ne derivano (raccomandazione 4). Il CPA tratterà gli acquisti in una valutazione sintetica realizzata nell'ambito del terzo controllo successivo «Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale» della CdG-S. Per quanto riguarda la raccomandazione 6, che chiede l'esecuzione sistematica di controlli di sicurezza relativi alle persone prima dell'entrata in funzione, la CdG-S ha raccolto informazioni in prima persona, motivo per cui il tema non è trattato in questa valutazione. Su richiesta della Sottocommissione competente il CPA ha analizzato in dettaglio le internalizzazioni e i risparmi realizzati (cfr. capitolo 6).

## 2.2 Tipi di contratto conclusi con i collaboratori esterni

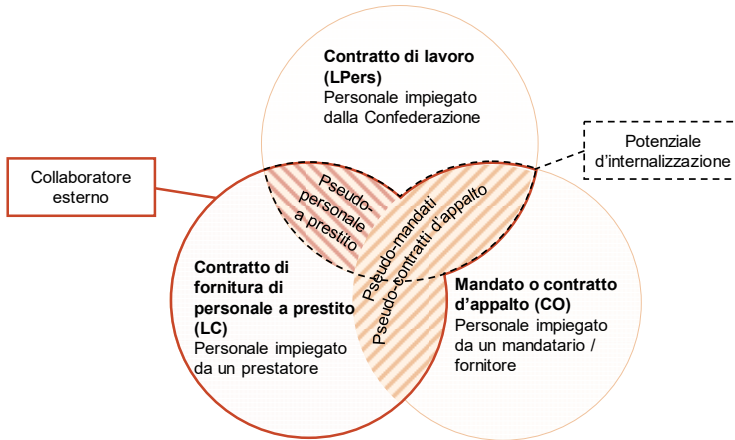
I collaboratori esterni sono persone legate alla Confederazione da un rapporto di lavoro paragonabile a un impiego. Contrariamente al personale federale, questi collaboratori non dispongono però di un contratto di lavoro di diritto pubblico con la Confederazione in veste di datore di lavoro, ma lavorano per la Confederazione in base a un contratto di fornitura di personale a prestito, un mandato oppure un contratto d'appalto. (cfr. figura 1)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Istruzioni sul personale a prestito, FF 2015 5159.

<sup>17</sup> CPA (2014), FF 2015 2923, in particolare pag. 2929.

Figura 1

## Tipi di contratto conclusi con i collaboratori esterni, pseudo-mandati e potenziale d'internalizzazione



Solitamente la Confederazione conclude con i suoi dipendenti *contratti di lavoro* in virtù della legge sul personale federale (LPers)<sup>18</sup> di durata indeterminata oppure (in casi eccezionali) di durata determinata<sup>19</sup>. Si tratta in questo caso di collaboratori interni.

La Confederazione ha inoltre la possibilità di ricorrere a collaboratori esterni concludendo con un prestatore un *contratto di fornitura di personale a prestito*, come disciplinato dalla legge sul collocamento e il personale a prestito (LC)<sup>20</sup>. In questo caso il datore di lavoro del collaboratore esterno in questione non è la Confederazione bensì il prestatore. Talvolta i termini «messa a disposizione di personale», «prestiti di personale» e «personale temporaneo» sono utilizzati come sinonimi di «personale a prestito»<sup>21</sup>. Come il personale federale, i collaboratori messi a disposizione sono integrati nell'organizzazione del lavoro dell'unità amministrativa che li impiega. Hanno un rapporto di subordinazione con l'unità amministrativa in questione la quale detiene per l'essenziale la facoltà di impartire istruzioni. Nel contempo l'Amministrazione federale è responsabile dei risultati, ossia in linea di massima è responsabile dell'adempimento dei compiti trasferiti.

<sup>18</sup> Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

<sup>19</sup> Conformemente all'art. 6 LPers in combinato disposto con l'art. 319 segg. del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220), a determinate condizioni l'Amministrazione può concludere contratti di lavoro di diritto privato. Dalla valutazione del CPA del 2014 risulta che le unità amministrative non hanno sfruttato questa possibilità.

<sup>20</sup> Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (Legge sul collocamento, LC; RS 823.11).

<sup>21</sup> Istruzioni sul personale a prestito, nota a piè di pagina 2.

Infine la Confederazione può attribuire *mandati* oppure concludere *contratti d'appalto*, ossia concludere contratti di diritto privato in base al Codice delle obbligazioni (CO)<sup>22</sup> per acquistare prestazioni. Il fornitore di servizi esterno non ha un rapporto di subordinazione con la Confederazione ed è lui, e non l'unità amministrativa, ad essere responsabile del risultato del mandato o del contratto d'appalto. Le persone che lavorano nell'ambito di un mandato o di un contratto d'appalto sono indipendenti oppure collaboratori di un fornitore di servizi.

Nella pratica il limite tra i vari tipi di contratto è talvolta difficile da stabilire. In fin dei conti, per stabilire di che tipo di contratto si tratta a essere determinante non è tanto la sua denominazione quanto la situazione effettiva. Nella sua valutazione del 2014 il CPA ha constatato che delle unità amministrative avevano reclutato collaboratori in base a un mandato mentre in realtà avevano stabilito con essi un rapporto lavorativo, per cui questi contratti sono stati definiti *pseudo-mandati* (cfr. figura 1). Si parla di pseudo-mandati quando il collaboratore esterno è strettamente integrato nell'organizzazione del lavoro dell'unità amministrativa in questione e vi è un rapporto di subordinazione<sup>23</sup>. Formalmente, una persona può essere integrata nell'organizzazione del lavoro dell'Amministrazione soltanto con un contratto di lavoro o un contratto di fornitura di personale a prestito. Si può pensare di essere in presenza di uno pseudo-mandato, che di fatto costituisce un rapporto di lavoro, se una ditta individuale ha un unico committente dal quale chiaramente dipende dal punto di vista economico<sup>24</sup>. Per analogia agli pseudo-mandati esistono anche gli pseudo-contratti d'appalto, quando il rapporto di lavoro si basa di fatto su un contratto d'appalto. Infine, si parla di *pseudo-fornitura di personale a prestito* se un contratto di fornitura di personale a prestito è concluso con una ditta individuale, che mette a disposizione l'unica persona di cui dispone. Anche in questo caso siamo in presenza di una dipendenza economica e dunque di fatto di un rapporto di lavoro con la Confederazione. Per semplificare, tutte queste diverse forme di contratto saranno di seguito considerate pseudo-mandati.

Dal punto di vista giuridico, si ha il maggiore *potenziale di internalizzazione* di collaboratori esterni (cfr. figura 1) laddove di fatto esiste un rapporto di lavoro tra i collaboratori in questione e la Confederazione, ossia nei casi in cui i collaboratori esterni sono integrati nell'organizzazione del lavoro della Confederazione e non vi è pressoché alcuna differenza tra il loro lavoro quotidiano e quello del personale federale, pur lavorando per la Confederazione sulla base di un mandato, un contratto d'appalto o un contratto di fornitura di personale a prestito. A favore dell'internalizzazione dei collaboratori esterni possono esservi, oltre a motivi giuridici, anche motivi economici o considerazioni sui rischi.

<sup>22</sup> Art. 394 segg. e 363 segg. CO.

<sup>23</sup> CPA (2014), FF **2015** 2923, in particolare pag. 2932.

<sup>24</sup> Perizia sintetica Geiser, pag. 4-5.

### 3 Chiarezza delle istruzioni sul personale a prestito

*Riassunto: nel complesso le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito sono in gran parte chiare e sono considerate tali anche dalle unità amministrative. Contengono principi che consentono di decidere quando la conclusione di un contratto di fornitura di personale a prestito è appropriata. Invece, l'elenco delle caratteristiche dei vari tipi di contratto allegato alle istruzioni non tiene conto a sufficienza delle zone grigie che esistono nella prassi. Per quanto attiene all'attuazione, sono disciplinate a grandi linee soltanto la registrazione del personale a prestito e le responsabilità, cosicché le istruzioni rimangono aperte a tale riguardo.*

Il 19 agosto 2015 il Consiglio federale ha emanato le istruzioni sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale, entrate in vigore il 1° gennaio 2016 (cfr. n. 2.1)<sup>25</sup>. Di seguito viene valutata la chiarezza di queste istruzioni, considerando dapprima i principi validi per il ricorso al personale a prestito e in seguito le disposizioni stabilite per la loro attuazione.

#### 3.1 Principi validi per il ricorso al personale a prestito

Le istruzioni sul personale a prestito classificano in ordine di priorità i vari tipi di contratto ai quali l'Amministrazione ricorre per adempiere i suoi compiti (cfr. n. 3.1.1) e definiscono confini tra questi tipi di contratto (cfr. n. 3.1.2). Inoltre precisano che è possibile ricorrere a personale a prestito soltanto come misura a breve termine (cfr. n. 3.1.3). Nella prassi queste disposizioni sono considerate nel complesso chiare (cfr. n. 3.1.4).

##### 3.1.1 Il ricorso a personale a prestito definito come eccezione

Le istruzioni definiscono innanzitutto che cosa s'intende per personale a prestito. Il personale è fornito a prestito quando un datore di lavoro, mediante un contratto, mette a disposizione di un'impresa acquisitrice, nel caso presente un'unità amministrativa, una forza lavoro per una durata determinata e le cede facoltà sostanziali di impartire istruzioni. Le disposizioni della LC<sup>26</sup> devono essere rispettate<sup>27</sup>.

Tra i principi che enunciano, le istruzioni stabiliscono che l'Amministrazione federale adempie «di regola» i suoi compiti ricorrendo al personale della Confederazione. Può inoltre acquistare sul mercato prestazioni che richiedono l'attribuzione di un mandato o la conclusione di un contratto d'appalto. Se l'adempimento dei compiti lo richiede, «in via eccezionale» può concludere contratti di fornitura di personale a prestito. L'ordine di priorità è così chiaramente stabilito: i compiti sono svolti innanzitutto mediante il personale interno, poi attribuendo mandati e concludendo contrat-

<sup>25</sup> Istruzioni sul personale a prestito, FF **2015** 5159.

<sup>26</sup> RS **823.11**

<sup>27</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 2 e 3.



ti d'appalto esterni e, infine, concludendo contratti di fornitura di personale a prestito.

Facendo inoltre riferimento alla legge federale sulle finanze della Confederazione, le istruzioni stabiliscono che deve essere garantito l'impiego economico e parsimonioso dei fondi<sup>28</sup>. Prima di concludere un contratto di fornitura di personale a prestito, le unità amministrative devono quindi verificare se una prestazione può essere fornita in modo più economico impiegando personale interno oppure ricorrendo a un fornitore di prestazioni esterno. Le istruzioni non precisano tuttavia in che modo debba essere effettuata questa verifica.

### **3.1.2 Confine chiaro tra i tipi di contratto che però non rispecchia la prassi**

Le istruzioni precisano anche in che cosa i diversi tipi di contratto si differenziano. Il mandato o il contratto d'appalto non stabiliscono alcun rapporto di subordinazione e la responsabilità per i risultati incombe al fornitore di prestazioni esterno, mentre i collaboratori messi a disposizione con un contratto di fornitura di personale a prestito sono in un rapporto di subordinazione con la Confederazione e quest'ultima è responsabile dei risultati<sup>29</sup>. Il rapporto di subordinazione è menzionato nella perizia sintetica del professor Geiser<sup>30</sup> quale criterio fondamentale di differenziazione, come pure nell'allegato al quale le istruzioni rinviano per tracciare una distinzione più precisa tra contratto di lavoro, contratto di fornitura di personale a prestito, mandato e contratto d'appalto<sup>31</sup>. La dipendenza economica, che nella perizia sintetica è citata come secondo criterio determinante per stabilire se si è di fatto in presenza di un contratto di lavoro<sup>32</sup>, non è invece menzionata come tale né nelle istruzioni né nell'allegato.

L'allegato alle istruzioni elenca, oltre al criterio fondamentale della subordinazione, altre caratteristiche dei vari tipi di contratto. Per quanto riguarda il contratto di lavoro, precisa che la persona impiegata ha un rapporto di interdipendenza sul piano del personale, dell'organizzazione e del tempo di lavoro rispetto all'unità amministrativa, è vincolata a orari di lavoro, riceve regolarmente lavoro e di regola lavora nei locali dell'unità amministrativa di cui usa gli strumenti di lavoro. Secondo l'allegato alle istruzioni, le persone messe a disposizione mediante un contratto di fornitura di personale a prestito sono ampiamente integrate nell'organizzazione del lavoro dell'unità amministrativa alla stregua dei collaboratori interni, ma sono impiegati e remunerati dal prestatore. Con i mandati e i contratti d'appalto invece non vi è alcuna integrazione nell'organizzazione del lavoro dell'unità amministrativa. I mandatarî hanno un impiego indipendente: sono indipendenti dal committente dal punto di vista organizzativo e gestiscono il tempo e l'organizzazione del lavoro

<sup>28</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.4

<sup>29</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 2, 3.3 e 4

<sup>30</sup> Perizia sintetica Geiser, n. 3

<sup>31</sup> Istruzioni sul personale a prestito, allegato 1 – Panoramica: contratto di lavoro, contratto di fornitura di personale a prestito, mandato/contratto di appalto, [www.news.admin.ch/news/message/attachments/40651.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/40651.pdf), stato 2 luglio 2019).

<sup>32</sup> Perizia sintetica Geiser, n. 3.

in modo autonomo, utilizzano i propri locali e strumenti di lavoro e sono vincolati alle istruzioni del committente soltanto nel quadro delle prestazioni che forniscono a quest'ultimo<sup>33</sup>.

In pratica tuttavia, come emerge chiaramente anche nella perizia sintetica del professor Geiser (cfr. n. 4.2.2), il confine tra i vari tipi di contratto è meno netto rispetto a quello indicato nell'allegato alle istruzioni. Il mandatario ad esempio non può esimersi dal considerare gli orari lavorativi del cliente, e risulta dunque essere limitato nell'organizzazione del proprio tempo di lavoro. Potrebbe anche essere necessario che la prestazione sia fornita nei locali del cliente. Lo schema generale riportato nell'allegato 1 alle istruzioni può fornire degli elementi per stabilire che tipo di contratto concludere in una situazione concreta, ma non tiene effettivamente conto della complessità della questione. Questo è un aspetto critico tanto più che l'allegato alle istruzioni ha carattere normativo.

Il promemoria dell'UFCL «Distinction entre location de services et mandat»<sup>34</sup>, al quale fa riferimento l'allegato alle istruzioni, spiega fin dall'inizio che è difficile tracciare una distinzione tra i vari tipi di contratto, motivo per cui è indispensabile analizzare ogni singolo caso. Enuncia un certo numero di punti da rispettare affinché un mandato non costituisca di fatto un rapporto di fornitura di personale a prestito. Per evitare che si crei di fatto un rapporto di subordinazione è per esempio necessario coinvolgere nel modo più appropriato possibile i superiori diretti delle persone impiegate. Dal punto di vista del CPA, questi punti sono utili per strutturare adeguatamente i rapporti contrattuali in una situazione concreta.

### **3.1.3 La fornitura di personale a prestito è chiaramente prevista per un bisogno a breve termine**

Le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito fissano inoltre i criteri che le unità amministrative devono verificare prima di concludere contratti di questo tipo. Un contratto di fornitura di personale a prestito può essere concluso soltanto se all'interno non vi sono le risorse umane necessarie o queste risorse non possono essere reclutate per tempo oppure le conoscenze specialistiche richieste non sono disponibili in seno all'unità amministrativa<sup>35</sup>. Inoltre, il ricorso a personale a prestito è opportuno per far fronte a picchi di lavoro, rimediare rapidamente a una carenza di personale oppure acquisire le conoscenze specialistiche mancanti<sup>36</sup>.

Le istruzioni stabiliscono in modo chiaro che i contratti di fornitura di personale a prestito hanno una durata massima di due anni. Le eccezioni sono ammesse soltanto con il consenso scritto del direttore dell'ufficio interessato e devono essere comuni-

<sup>33</sup> Istruzioni sul personale a prestito, allegato 1.

<sup>34</sup> UFCL, Promemoria «Distinction entre location de services et mandat» / «Abgrenzung Personalverleih / Aufträge» (disponibile soltanto in franc. e ted.), [www.intranet.bbl.admin.ch](http://www.intranet.bbl.admin.ch) > Piattaforma UFCL per i clienti > Acquisti > Consulenza e supporto CCAP > Modelli > Fase 1: Avvio della procedura di aggiudicazione (stato: 24 giugno 2019).

<sup>35</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.1.

<sup>36</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.2.

cate all'UFPER ogni anno, con la debita motivazione. La limitazione si applica alle singole persone messe a disposizione in base a un contratto d'impiego individuale, ma non ai contratti quadro conclusi con un prestatore per un numero indefinito di impieghi all'interno delle unità amministrative<sup>37</sup>. La limitazione della durata, associata ai criteri sopracitati, indica che il ricorso a personale a prestito dev'essere considerato una soluzione per rispondere a un bisogno temporaneo.

Le istruzioni stabiliscono inoltre che i rischi legati al ricorso a personale a prestito devono essere ridotti al minimo. Le disposizioni in merito sono poco chiare, poiché i rischi sono esplicitamente menzionati soltanto in un punto («perdita di know-how involontaria o dipendenze critiche»). Per il resto le istruzioni rimandano a disposizioni legali (protezione delle informazioni, controlli di sicurezza relativi alle persone, legge sul collocamento) oppure citano misure per limitare i rischi (convenzioni di tutela del segreto o dichiarazioni di confidenzialità), senza designare i rischi in sé<sup>38</sup>. Di conseguenza è difficile stabilire quando occorra applicare le varie disposizioni.

### **3.1.4 I principi sono ampiamente funzionali**

I colloqui svolti dal CPA all'interno dell'Amministrazione federale mostrano che le istruzioni del Consiglio federale sono ben conosciute. In generale gli interpellati considerano i principi applicabili alla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito chiari e funzionali e hanno anche aggiunto che spesso rispecchiano una prassi già in uso prima dell'emanazione delle istruzioni. Il solo elemento criticato è stata la limitazione a due anni della durata dei contratti, poiché il personale a prestito spesso è impiegato in progetti che solitamente durano più a lungo (cfr. n. 4.2.3).

Secondo i servizi interpellati, le istruzioni stabiliscono una distinzione chiara tra contratti di fornitura di personale a prestito da un lato e mandati e contratti d'appalto dall'altro. Inoltre, hanno comportato un netto miglioramento della trasparenza in materia di personale a prestito, riconducibile alle misure d'attuazione illustrate di seguito.

## **3.2 Disposizioni concernenti le misure d'attuazione**

Per quel che riguarda la loro attuazione, le istruzioni contengono disposizioni volte a garantire la contabilizzazione del personale a prestito (n. 3.2.1), ma nulla invece sul processo di controlling o di reporting (n. 3.2.2).

<sup>37</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.3.

<sup>38</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.5.

### 3.2.1 Il personale a prestito deve essere contabilizzato

Le istruzioni contengono varie disposizioni sulla contabilizzazione del personale a prestito. Stabiliscono infatti che i contratti di fornitura di personale a prestito devono essere introdotti nel sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (GCo Amm.fed.), che è parte del controllo gestionale degli acquisti della Confederazione. Tutto ciò è logico, poiché la conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito sottostà al diritto sugli acquisti pubblici, come precisato nelle istruzioni. Inoltre i costi derivanti dai contratti di fornitura di personale a prestito devono essere contabilizzati secondo le disposizioni contabili dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF)<sup>39</sup>. Queste disposizioni creano le condizioni necessarie affinché la fornitura di personale a prestito sia contabilizzata in modo più chiaro e di conseguenza sia migliorata la trasparenza in quest'ambito, come illustrato nel capitolo 4.

### 3.2.2 Assenza di regole sul processo di controlling e di reporting

Fatta eccezione per le disposizioni riguardanti la contabilizzazione del personale a prestito, le istruzioni si limitano a stabilire che i dipartimenti e la Cancelleria federale ne garantiscono l'attuazione nelle loro unità amministrative<sup>40</sup>. Definiscono dunque soltanto in modo approssimativo la questione delle responsabilità e non forniscono indicazioni più precise sui processi d'attuazione o sulle modalità di controllo del rispetto dei criteri enunciati. Le istruzioni non specificano inoltre neppure in che misura debbano essere effettuati controlli o presentati rapporti in base ai dati registrati.

## 4 Trasparenza concernente il ricorso a collaboratori esterni

*Riassunto: dal 2016 il personale a prestito è contabilizzato nel controllo gestionale degli acquisti della Confederazione e, dal 2017, è dichiarato al Parlamento nel processo di preventivazione. La trasparenza sulle spese per il personale a prestito è così nettamente migliorata. Mancano tuttavia indicazioni sul numero di collaboratori esterni e sul numero di posti che occupano. Inoltre, nei preventivi degli scorsi anni la voce riguardante il personale a prestito è stata nettamente sottostimata. Poiché il CPA ha trovato soltanto alcuni contratti di fornitura di personale a prestito non dichiarati come tali, i dati del controllo gestionale degli acquisti sono sicuramente affidabili, tuttavia, presentano diversi limiti. Inoltre vi è motivo di pensare che a causa della maggiore rigidità della regolamentazione in materia di personale a prestito, le unità amministrative tendano a non ricorrervi preferendo attribuire mandati e concludere contratti d'appalto. La perizia sintetica commissionata dal CPA non ha rilevato indizi della presenza di pseudo-mandati nel piccolo campione*

<sup>39</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 3.3, 6.2 e 6.3.

<sup>40</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.1.

*di testi contrattuali esaminati. Nell'ambito della presente valutazione sintetica il CPA non ha tuttavia potuto esaminare le condizioni effettive.*

In questo capitolo vengono dapprima valutate le informazioni disponibili sul personale a prestito nell'Amministrazione federale e, in secondo luogo, viene esaminato se vi siano ancora indizi del ricorso a collaboratori esterni attraverso pseudo-mandati.

## **4.1 Informazioni sul personale a prestito**

Negli scorsi anni le informazioni disponibili sul personale a prestito sono nel complesso nettamente migliorate. Lo stesso dicasi per la trasparenza nei confronti del Parlamento (n. 4.1.1) e all'interno dell'Amministrazione (n. 4.1.2), anche se sussistono alcune lacune in entrambi i casi.

### **4.1.1 Spese per il personale a prestito presentate al Parlamento ma sottostimate nei preventivi**

È principalmente attraverso i suoi rapporti concernenti il preventivo e il consuntivo che il Consiglio federale informa il Parlamento dei collaboratori esterni impiegati dall'Amministrazione federale. A seguito delle raccomandazioni della CdG-S, il Consiglio federale ha deciso che le spese per il personale a prestito dovevano obbligatoriamente essere contabilizzate nelle spese per il personale e figurarvi in una voce separata. Prima di allora il personale a prestito non era indicato separatamente ma perlopiù come spesa per beni e servizi oppure come spesa di riversamento<sup>41</sup>.

Le nuove disposizioni sono entrate in vigore nel 2017 con l'introduzione del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)<sup>42</sup>. Da allora, nel preventivo e nel consuntivo le spese per il personale a prestito totali e delle singole unità amministrative sono indicate come sottocategoria delle spese per il personale. Le spese annuali sono riportate in franchi. Anche nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER concernenti il personale allegate ai preventivi e ai consuntivi sono riportate le spese per il personale a prestito, che tuttavia figurano in un allegato suddivise per unità amministrative in base alle voci «Personale a prestito, generale» e «Personale a prestito, settore informatico»<sup>43</sup>. Nei preventivi, nei consuntivi o nelle spiegazioni supplementari non figurano però informazioni sul numero di posti e di collaboratori esterni, dato che invece viene fornito per quanto riguarda il personale interno.

Nel preventivo 2017, il primo a essere stilato in base alle disposizioni del NMG, sono state riportate retroattivamente anche le spese per il personale a prestito del 2015 e del 2016. Da questi dati emerge che questo tipo di spesa ha subito un aumen-

<sup>41</sup> AFF, Consuntivo 2017, volume 1– Rapporto sul consuntivo, pag. 43.

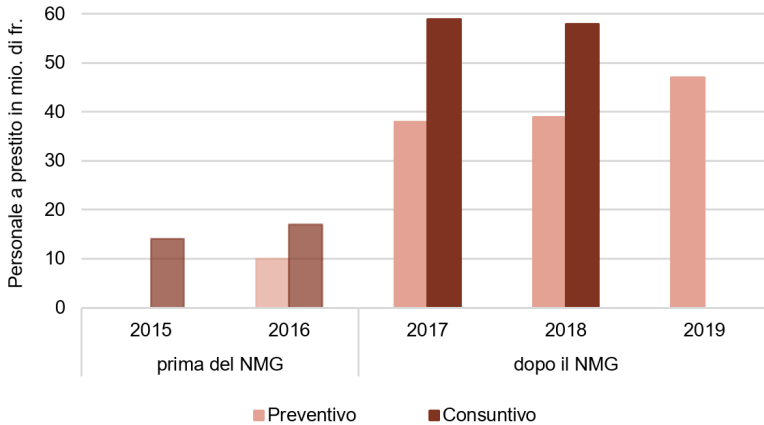
<sup>42</sup> AFF, Volume 1 – Rapporto sul preventivo 2017 con PICF 2018–2020, pag. 43.

<sup>43</sup> UFPER, Spiegazioni supplementari concernenti il personale, preventivi 2017–2019 e consuntivi 2017–2018, rispettivi allegati 2.

to repentino (fig. 2). Nel contempo è aumentata anche la quota di personale a prestito dichiarata nelle spese totali per il personale della Confederazione, passando dallo 0,3 per cento circa nel 2015 e 2016 all'1 per cento circa nel 2017 e 2018<sup>44</sup>. Si osservano anche forti aumenti delle spese per il personale a prestito nelle singole unità amministrative tra il 2016 e il 2017<sup>45</sup>. Questo dimostra che i dati relativi al personale a prestito anteriori al 2017 non sono affidabili, ma che l'introduzione del NMG ha migliorato la trasparenza al riguardo.

Figura 2

### Spese per il personale a prestito prima e dopo l'introduzione del NMG



*Osservazione:* le cifre del consuntivo 2015 e del preventivo 2016 sono state riportate retroattivamente nel preventivo 2017, mentre quelle del consuntivo 2016 figurano nel preventivo 2018. La loro attendibilità è discutibile, per questo motivo nel grafico le rispettive colonne sono tratteggiate.

*Fonte:* preventivi 2017–2019, consuntivi 2017–2018.

Nonostante l'introduzione del NMG e quindi della contabilizzazione sistematica delle spese per il personale a prestito, si continuano a osservare differenze importanti tra le cifre sul personale a prestito contenute nei preventivi e quelle contenute nei consuntivi (cfr. fig. 2). Sembra che le nuove disposizioni sulla contabilizzazione tardino a essere applicate nei processi di preventivazione. Per il 2017 la Confederazione ha infatti preventivato soltanto il 63 per cento circa delle spese effettivamente sostenute per il personale a prestito (circa 37 mio. a preventivo contro i 59 mio. di fr. del consuntivo) e per il 2018 soltanto il 67 per cento delle spese poi iscritte a consuntivo (39 mio. circa a preventivo a fronte dei 58 mio. di fr. del consuntivo). Si è

<sup>44</sup> AFF, Consuntivi 2015–2018, volume 1, Rapporto sul consuntivo.

<sup>45</sup> Tenendo conto delle differenze di arrotondamento, le spese totali per il personale a prestito delle singole unità amministrative (volumi 2A e 2B) sono identiche alle cifre per l'intera Amministrazione federale (volume 1).

dovuto attendere il preventivo 2019 perché fossero pianificate spese nettamente più elevate per il personale a prestito (47 mio. di fr.), che tuttavia corrispondono pur sempre soltanto all'81 per cento circa delle spese effettive per il personale a prestito dell'anno precedente (2018). Nei rapporti sui consuntivi 2017 e 2018 la differenza tra le spese preventivate per il personale a prestito e quelle effettive viene motivata soltanto per alcune unità amministrative. Il Consiglio federale non commenta invece le grandi differenze riguardanti questo tipo di spesa presenti a livello dell'intera Amministrazione federale.

I dati riportati in particolare nei consuntivi indicano che l'introduzione del NMG ha permesso di migliorare nettamente la trasparenza riguardo alle spese per il personale a prestito nei confronti del Parlamento. È quanto hanno sottolineato anche le persone delle varie unità amministrative interpellate nell'ambito dello studio di casi. Sembra tuttavia che il processo di preventivazione di queste spese si adegui soltanto progressivamente alle spese effettive, come dimostrano le differenze importanti tra i preventivi e i consuntivi. Tuttavia anche nei consuntivi il personale a prestito incide soltanto per l'1 per cento circa sulle spese complessive per il personale della Confederazione, per cui l'importanza di questo fenomeno è relativamente esigua.

#### **4.1.2 Limitata attendibilità delle cifre sul personale a prestito nel controllo gestionale degli acquisti**

Le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito stabiliscono che i contratti di fornitura di personale a prestito devono essere introdotti nel sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale (GCo Amm.fed.)<sup>46</sup>. Per questo motivo nel controllo gestionale degli acquisti della Confederazione nella categoria «Servizi» sono state aggiunte le nuove sottocategorie «Personale a prestito e temporaneo nel settore TIC» e «Personale a prestito e temporaneo, escluso settore TIC»<sup>47</sup>. Alle unità amministrative è stato chiesto di contabilizzare i contratti nelle nuove sottocategorie a partire dal 2016. I contratti possono essere attribuiti a più sottocategorie, procedendo a una ripartizione del loro volume tra le varie sottocategorie.

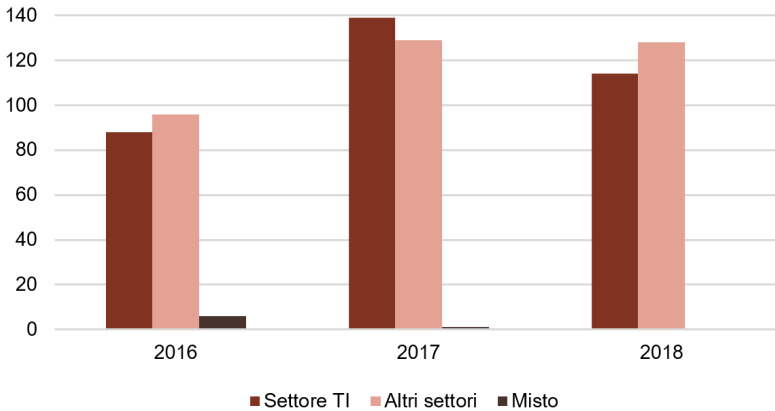
Il numero di contratti di fornitura di personale a prestito contabilizzati dal 2016 è riportato nella figura 3. È aumentato nettamente tra il 2016 e il 2017, sia nel settore informatico sia negli altri settori. Questo incremento potrebbe essere spiegato supponendo che alcune unità amministrative non abbiano contabilizzato i loro contratti di fornitura di personale a prestito nelle nuove sottocategorie immediatamente dopo la loro introduzione. Ma contro la validità di quest'ipotesi vi è il fatto che il numero di unità amministrative che hanno registrato contratti di fornitura di personale a prestito non è aumentato tra il 2016 e il 2017. Il CPA ritiene pertanto che le cifre fornite a partire dal 2016 siano attendibili.

<sup>46</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.2.

<sup>47</sup> UFCL, *Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungsscontrollings*, IDP Beilage 02, Anhang 3.1 Reporting Set Bundesrat, 13 giugno 2017.

Figura 3

### Numero di contratti di fornitura di personale a prestito, per data d'inizio e settore



Osservazione: N = 701 contratti di fornitura di personale a prestito con data di inizio 2016–2018.

Fonte: UFCL, GCo Amm.fed. (stato: 15 febbraio 2019). Calcoli: CPA.

Le nuove sottocategorie per il personale a prestito istituite dal controllo gestionale degli acquisti hanno migliorato la trasparenza all'interno dell'Amministrazione a partire dal 2016. Nei dati del GCo Amm.fed. compaiono le unità amministrative che concludono contratti di fornitura di personale a prestito, con data di inizio e volume del contratto, ma il volume è calcolato in modo diverso a seconda del sistema di contabilizzazione interno delle unità amministrative. Viene indicata anche una denominazione del contratto, talvolta mediante un numero di ordinazione o di riferimento senza indicazioni sul contenuto. Inoltre, non viene sistematicamente utilizzato un numero d'identificazione univoco per le imprese (prestatori) con le quali vengono conclusi contratti. Infine, l'obbligo di registrare la data di scadenza dei contratti vige soltanto dal 30 marzo 2017<sup>48</sup>, per i contratti anteriori la durata del contratto non è sempre calcolabile. Dato che i contratti possono riguardare più persone e persone con gradi d'occupazione diversi, i dati del controllo gestionale degli acquisti non consentono di stabilire il numero di posti a tempo pieno o il numero di collaboratori a prestito. Vi sono inoltre unità amministrative che, in base al loro sistema contabile interno, non registrano i contratti nella GCo Amm.fed., ma contabilizzano i singoli pagamenti sotto forma di «ordinazioni». Pertanto, sotto vari

<sup>48</sup> UFCL, Coordinamento operativo GCo Amm.fed, *Infonotiz VM 19: MUSS-Feld Vertragsende*, 27 marzo 2017, [www.intranet.bbl.admin.ch](http://www.intranet.bbl.admin.ch) > Piattaforma UFCL > Acquisti > Controllo gestionale degli acquisti (CGA) > Gestione dei contratti AF > Info-Notizen (stato: 2 luglio 2019).



aspetti, il controllo degli acquisti contribuisce solo in misura limitata a migliorare la trasparenza sul personale a prestito.

## **4.2 Indizi di pseudo-mandati**

Nella sua valutazione del 2014 il CPA ha constatato che molte unità amministrative attribuivano pseudo-mandati che implicavano un rapporto di subordinazione. Nei capitoli seguenti si analizzerà la presenza di indizi che fanno presupporre che la prassi degli pseudo-mandati sia ancora mantenuta. A tale scopo il CPA esamina dapprima la designazione dei contratti per individuare eventuali elementi che indichino una designazione errata (n. 4.2.1). Riferisce poi delle conclusioni cui è giunto il professor Geiser nella perizia sintetica che ha svolto su un piccolo campione di testi contrattuali (n. 4.2.2), e infine presenta gli elementi scaturiti dagli studi di casi riguardanti alcune unità amministrative (n. 4.2.3).

### **4.2.1 Singoli casi di mancata dichiarazione di personale a prestito nella designazione dei contratti**

Per verificare la presenza di indizi di pseudo-mandati, il CPA ha analizzato le designazioni di tutti i contratti registrati nella categoria «Prestazioni di servizi» del GCo Amm.fed. Da notare che per parte delle designazioni sono utilizzati semplici numeri. Ha constatato che 701 contratti della categoria «Prestazioni di servizi» sono dichiarati come contratti di fornitura di personale a prestito, ossia attribuiti a una delle sottocategorie corrispondenti (tabella 2). In 17 casi, il CPA ha individuato l'espressione personale a prestito o un suo sinonimo (p. es messa a disposizione di personale, personale temporaneo), sebbene il contratto non sia stato attribuito a una sottocategoria relativa al personale a prestito. Si tratta di 14 contratti di prestazioni di servizi informatici dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) risalenti al 2016 e al 2017, intitolati contratti di fornitura di personale a prestito, e di tre contratti del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per personale temporaneo per un importo totale di quasi 40 000 franchi. Nella denominazione di 766 contratti, il CPA ha individuato il riferimento a una funzione, come ad esempio capoprogetto, tecnico, analista, consulente o esperto. Questo potrebbe far supporre che i contratti riguardino più l'impiego di persone che non una determinata prestazione. Nel restante 94,4 per cento dei contratti, il CPA non ha trovato indizi che facessero pensare al ricorso a personale a prestito.

Tabella 2

**Indizi di personale a prestito nei contratti di prestazione, 2016–2018**

	Numero di contratti	Quota sul totale dei contratti	Volume in mio. fr.	Quota del volume totale
Personale a prestito dichiarato	701	2,7 %	124,9	3,4%
Personale a prestito nella denominazione del contratto	17	0,1 %	3,2	0,1 %
di cui AFD	14	0,1 %	3,1	0,1 %
di cui DFAE	3	0,0 %	0,0	0,0 %
Funzione nella designazione del contratto	766	2,9 %	66,2	1,8 %
Nessun indizio di personale a prestito	24 903	94,4 %	3 514,0	94,8 %
<b>Totale</b>	<b>26 387</b>	<b>100,0 %</b>	<b>3 708,2</b>	<b>100,0 %</b>

*Osservazione:* N = 26 387 Contratti nella categoria di acquisti «Prestazioni di servizi» con data di inizio tra il 2016 e il 2018.

*Fonte:* UFCL, GCo Amm.fed. (stato: 15 febbraio 2019). Calcoli: CPA.

I 701 contratti dichiarati come contratti di fornitura di personale a prestito rappresentano il 2,7 per cento del numero totale di contratti di prestazione dell'intera Amministrazione federale e il 3,4 per cento del volume totale. I 17 contratti non dichiarati la cui designazione contiene un riferimento alla fornitura di personale a prestito corrispondono per numero e volume allo 0,1 per cento del totale dei contratti di prestazione.

#### 4.2.2 Nessun indizio di pseudo-mandati nei testi dei contratti

Il CPA ha chiesto alle unità amministrative nelle quali ha effettuato studi di casi per la presente valutazione sintetica di fornirgli in totale nove contratti il cui titolo contenesse la designazione di una funzione allo scopo di determinare, in modo più preciso, se potessero essere degli pseudo-mandati<sup>49</sup>. Il professor Geiser ha effettuato un'analisi giuridica di questi contratti nel quadro di una perizia sintetica.

La perizia sintetica giunge alla conclusione che si tratta di mandati e non di pseudo-mandati (contratti di lavoro formulati come mandati). Secondo la perizia nei testi dei contratti nulla indica che il diritto di impartire istruzioni sia stato delegato

<sup>49</sup> La scelta è stata fatta in base ai seguenti criteri supplementari: contabilizzazione nella sottocategoria delle prestazioni informatiche (nella valutazione del 2014 gli pseudo-mandati sono stati constatati soprattutto nel settore informatico); inizio del contratto nel 2018 (contratti più recenti per analizzare la prassi attuale); imprese con le quali secondo la valutazione del 2014 erano stati conclusi pseudo-mandati oppure il cui contratto è uno dei cinque maggiori o di durata più lunga.

all'Amministrazione federale. Tuttavia alcuni punti di questi contratti sono in contrasto con le caratteristiche tipiche dei mandati, elencati nell'allegato 1 delle istruzioni sul personale a prestito (cfr. n. 3.1.1). Ad esempio indicano le persone che devono fornire le prestazioni e precisano che la loro sostituzione con un'altra persona è possibile di norma soltanto con il previo consenso dell'unità amministrativa. Inoltre, prevedono spesso che le prestazioni debbano perlomeno in parte essere fornite nei locali dell'Amministrazione federale, utilizzando strumenti di lavoro della Confederazione e durante un determinato orario di lavoro. La perizia sottolinea tuttavia che le restrizioni spaziali e temporali da parte dei clienti, ad esempio nel caso di prestazioni artigianali, sono comuni e in alcuni casi addirittura inevitabili. È infatti nella natura di molte prestazioni che siano fornite nei locali e sul materiale del cliente, con l'obbligo per il fornitore di prestazioni di attenersi a determinati orari. Queste disposizioni non costituiscono tuttavia un'integrazione nell'organizzazione del lavoro del cliente, ma consentono di tenerne conto. Una collaborazione stretta tra i collaboratori della Confederazione e i mandatarî non fa nascere un rapporto di subordinazione ai sensi del diritto sui contratti di lavoro.

La perizia sintetica giunge tuttavia alle sue conclusioni con due riserve. In primo luogo, la perizia non ha potuto verificare l'esistenza di una dipendenza economica tra i mandatarî e i mandanti. Una situazione di questo tipo si avrebbe in particolare se l'unità amministrativa in questione fosse l'unica mandante di una società individuale. Tuttavia, secondo l'analisi del CPA ciò non avviene. Le imprese in questione hanno in genere concluso contratti con altre unità amministrative durante il periodo dello studio. Sui siti Internet delle due imprese che avevano contratti soltanto con un'unità amministrativa sono riportati progetti di riferimento con diversi servizi, per cui anche in questi casi una dipendenza economica è poco probabile.

La seconda riserva riguarda il fatto che la prassi contrattuale effettiva può scostarsi dagli accordi scritti in punti sostanziali. La presenza di un rapporto di subordinazione nella pratica farebbe ipotizzare l'esistenza di un rapporto di lavoro. Dato che, come detto, i contratti contengono diversi aspetti più tipici di un rapporto di lavoro che non di un mandato, il CPA considera che questa riserva sia importante anche alla luce dei risultati scaturiti dallo studio di casi presentati di seguito. A livello formale, tuttavia, non ci sono indizi dell'esistenza di pseudo-mandati.

### **4.2.3 Fornitura di personale a prestito sempre più sostituita con mandati e contratti d'appalto**

A differenza della valutazione del 2014, nell'ambito della presente valutazione sintetica il CPA non ha potuto verificare gli effettivi rapporti di lavoro. Di conseguenza non ha potuto chiarire con certezza se all'interno dell'Amministrazione federale continuano a essere attribuiti pseudo-mandati. Le unità amministrative interpellate dal CPA per lo studio di casi hanno affermato di evitare nella misura del possibile di ricorrere a personale a prestito, di affidare gli incarichi a collaboratori interni o, se necessario, di attribuire mandati o concludere contratti d'appalto. Hanno anche aggiunto che, una volta giunti a scadenza, gli attuali contratti quadro per la fornitura di personale a prestito non saranno più rinnovati.

Le unità amministrative nel settore informatico interpellate nel quadro dello studio di casi hanno criticato a più riprese la limitazione a due anni della durata dei contratti di fornitura di personale a prestito alla quale, secondo le istruzioni, è possibile derogare solo in casi eccezionali. Infatti, i progetti per i quali è necessario ricorrere a personale esterno durano spesso più di due anni. È dunque probabile che la maggiore rigidità della normativa riguardante i contratti di fornitura di personale a prestito sia uno dei motivi per cui questa forma di contratto è meno praticata.

In base ai colloqui svolti nelle unità amministrative, nel settore informatico non vi è soltanto un bisogno di personale per far fronte a picchi di lavoro, come prevedono le istruzioni, ma anche la necessità di procurarsi competenze altamente specializzate, che non sarebbe opportuno sviluppare e mantenere all'interno dell'Amministrazione. Oggigiorno inoltre ai fornitori di prestazioni esterni viene chiesta una qualità più elevata e una maggiore responsabilità per quanto riguarda i risultati, obiettivo che con i mandati o i contratti d'appalto può essere raggiunto più efficacemente. Con un contratto di fornitura di personale a prestito, invece, è l'impresa acquisitrice, ossia l'unità amministrativa, ad assumere l'intera responsabilità.

L'aumento del numero di mandati o di contratti d'appalto è conforme alle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito. Secondo il CPA è buona cosa anche cercare di rafforzare la responsabilità dei lavoratori esterni. Dai colloqui effettuati dal CPA nel quadro della valutazione sintetica sono emersi indizi del fatto che i contratti di fornitura di personale a prestito siano stati sostituiti da mandati o da contratti d'appalto senza modificare in modo significativo le modalità esistenti per la fornitura delle prestazioni. Dato che il CPA non ha potuto esaminare le situazioni effettive, non è in grado di valutarle. Il CPA ritiene tuttavia che la maggiore severità delle disposizioni valide per il personale a prestito, in particolare la limitazione a due anni della durata dei contratti, abbia aumentato il rischio di un ripiego su pseudo-mandati, ossia su mandati che costituiscono di fatto contratti di lavoro o di fornitura di personale a prestito.

## **5 Rispetto dei principi per il ricorso a collaboratori esterni**

*Riassunto: i principi contenuti nelle istruzioni sul personale a prestito sono ampiamente rispettati. Conformemente alla prescrizione secondo cui possono essere conclusi contratti di fornitura di personale a prestito soltanto in via eccezionale, questo tipo di contratto è piuttosto diminuito dal 2016 in particolare nel settore informatico. Nella maggior parte delle unità amministrative, la spesa per il personale a prestito è nel complesso una voce minore rispetto a quella per il personale interno e al volume degli acquisti di prestazioni. È invece importante in alcuni uffici. Conformemente alla prescrizione secondo cui il personale a prestito serve soprattutto a coprire un bisogno di personale a breve termine, la metà dei contratti ha una durata di al massimo un anno e in genere la durata massima di due anni è rispettata. Raramente però si ricorre a personale a prestito per un periodo molto breve perché i mezzi necessari devono essere pianificati in anticipo. Inoltre, alcuni indizi*

*fanno pensare che le unità amministrative ricorrano talvolta al personale a prestito anche per lo svolgimento di compiti di lunga durata.*

Il presente capitolo esamina il rispetto dei principi stabiliti dal Consiglio federale nelle sue istruzioni sul personale a prestito. Nella prima parte valuta se il ricorso a personale a prestito rimane un'eccezione mentre nella seconda parte analizza il rispetto della limitazione a due anni e lo scopo del ricorso a personale a prestito, ossia remediare a una carenza di personale di breve durata.

## **5.1 Personale a prestito in via eccezionale**

Secondo i principi stabiliti dal Consiglio federale nelle sue istruzioni, il ricorso a personale a prestito deve rimanere un'eccezione<sup>50</sup>. Questo implica in primo luogo che non debba svilupparsi oltremodo ma rimanere a un livello relativamente basso. In secondo luogo, il personale a prestito deve mantenere un'importanza minore rispetto al personale interno e, in terzo luogo, rispetto ai mandati e ai contratti d'appalto. Questi tre aspetti vengono esaminati di seguito.

### **5.1.1 Tendenziale diminuzione del personale a prestito soprattutto nel settore informatico**

I consuntivi 2017 e 2018 attestano spese per il personale a prestito per quasi 60 milioni di franchi, quindi nel complesso stabili (cfr. figura 2 nel n. 4.1.1). Nei due esercizi considerati il settore informatico ha cagionato l'80 per cento circa delle spese per il personale a prestito<sup>51</sup>.

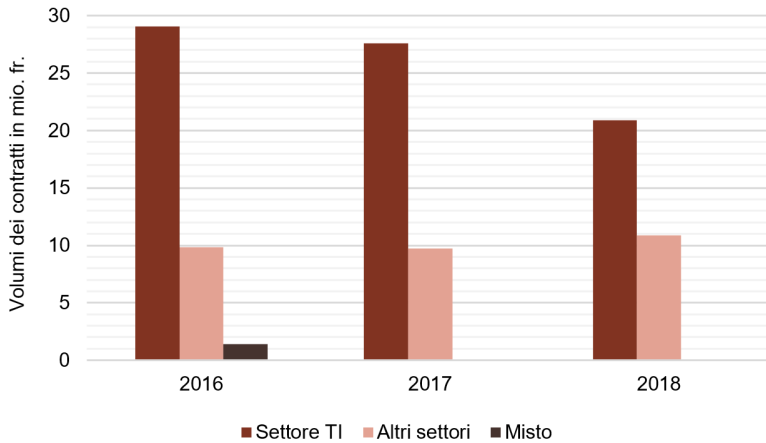
I dati sui contratti di fornitura di personale a prestito contenuti nel GCo Amm.fed. permettono inoltre di farsi un'idea sulla futura evoluzione perché rappresentano i volumi degli impegni contrattuali che in parte incideranno sui bilanci successivi. Come risulta dalla figura 4, tra il 2016 e il 2018 il volume di questi impegni contrattuali è diminuito nel settore informatico. Questo calo corrisponde anche alle informazioni ottenute durante i colloqui secondo cui le unità amministrative tendono a sostituire i contratti di fornitura di personale a prestito con mandati e contratti d'appalto (cfr. n. 4.2.3). Negli altri settori, in cui i volumi sono nettamente meno importanti, i costi sono rimasti pressoché costanti. I contratti di fornitura di personale a prestito che riguardano sia il settore informatico sia altri settori (contratti misti), sono trascurabili. L'evoluzione del volume di contratti di fornitura di personale a prestito è quindi in linea con i principi contenuti nelle istruzioni che prevedono il ricorso a personale a prestito soltanto in via eccezionale.

<sup>50</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 4.

<sup>51</sup> Calcolo del CPA in base alle cifre fornite nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER concernenti il personale, consuntivo 2018, pag. 11.

Figura 4

### Volumi dei contratti di fornitura di personale a prestito, per data di inizio del contratto e settore



*Osservazione:* N = 701 Contratti di fornitura di personale a prestito con data di inizio tra il 2016 e il 2018.

*Fonti:* UFCL, GCo Amm.fed. (stato: 15 febbraio 2019). Calcoli: CPA.

#### 5.1.2 Quota importante di personale a prestito nelle spese per il personale soltanto di alcuni uffici

Secondo le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito, le unità amministrative devono adempiere i loro compiti prevalentemente con personale interno e ricorrere a personale a prestito soltanto in via eccezionale. Questa sezione del rapporto si occupa della percentuale di spesa per il personale a prestito sul totale delle spese per il personale delle unità amministrative. Se si considera l'intera Amministrazione federale, la spesa per il personale a prestito rappresenta soltanto l'1 per cento delle spese totali per il personale della Confederazione. La sua importanza è dunque relativamente ridotta (cfr. n. 4.1.1).

Come aveva già constatato il CPA nella sua valutazione del 2014, soltanto poche unità amministrative ricorrono a personale a prestito. Nel 2017 e 2018 il Centro servizi informatici del DEFR (ISCeco) ha attestato di gran lunga la percentuale più alta di spesa per il personale a prestito rispetto al totale delle sue spese per il personale (28,7 %) (tabella 1). Anche il CSI-DFGP, l'UFIT e l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) spendono per il personale a prestito una quota importante delle loro spese complessive per il personale.

Tabella 3

### Unità amministrative con la maggior quota di spese per il personale a prestito rispetto alle spese per il personale, 2017–2018

Unità amministrativa	Quota media delle spese per personale a prestito nelle spese per il personale	Spese annuali medie per il personale a prestito, in mio. fr.
ISCeco	28,7 %	4,8
CSI-DFGP	8,6 %	4,1
UFIT	6,1 %	12,2
UCC	4,1 %	4,6
MeteoSvizzera	2,5 %	1,3
UST	2,0 %	2,0
UFSP	1,7 %	1,4
Difesa	1,4 %	19,0
armasuisse	1,4 %	1,1

*Osservazione:* sono stati esclusi il Ministero pubblico della Confederazione (2018), il programma «Sorveglianza delle telecomunicazioni» (2017) e il credito collettivo TIC Confederazione (2017).

*Fonte:* Consuntivi 2017 e 2018.

Nei due anni esaminati sono le stesse unità amministrative che ricorrono in proporzioni elevate al personale a prestito, ma con livelli di spesa molto diversi. L'unità amministrativa con le maggiori spese per il personale a prestito è il settore Difesa con 19 milioni di franchi all'anno, tuttavia quest'importo rappresenta soltanto l'1,4 per cento delle sue spese totali per il personale. Al secondo posto troviamo l'UFIT, con 12,2 milioni di franchi all'anno.

#### 5.1.3 **Alcuni uffici attestano una quota importante di spesa per il personale a prestito rispetto alle prestazioni acquistate**

In base alle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito, se un compito non può essere adempiuto da personale interno, prima di ricorrere a personale a prestito l'Amministrazione federale deve valutare se questa lacuna può essere colmata con un mandato o un contratto d'appalto. Il personale a prestito deve dunque essere un'eccezione anche rispetto ai mandati e ai contratti d'appalto conclusi dalle unità amministrative. Se si considera l'intera Amministrazione federale, il personale a prestito rappresenta soltanto il 3,4 per cento del volume delle prestazioni acquistate fra il 2016 e il 2018 (cfr. tabella , n. 4.2.1).

La quota di personale a prestito rispetto alle prestazioni acquistate varia molto da un'unità amministrativa all'altra. Delle 67 unità che hanno acquistato prestazioni tra il 2016 e il 2018, 31 non hanno indicato alcun contratto di fornitura di personale a prestito. La tabella 2 riporta le unità amministrative con la quota maggiore di spese

per il personale a prestito rispetto al volume delle prestazioni acquistate nel periodo 2016–2018, facendo la distinzione tra settore informatico e altri settori.

Tabella 4

**Unità amministrative con la quota maggiore di personale a prestito rispetto al volume di contratti nella categoria «prestazioni di servizi», per settore, 2016–2018**

Settore informatico			Altri settori		
Unità amministrativa	Quota del volume personale a prestito	Volume personale a prestito in mio. fr.	Unità amministrativa	Quota del volume personale a prestito	Volume personale a prestito in mio. fr.
UCC	60,6 %	8,3	UCC	75,5 %	6,1
CSI-DFGP	39,8 %	18,5	UFIT	54,7 %	5,5
fedpol	30,0 %	5,5	UFPP	26,3 %	3,1
MeteoSvizzera	28,8 %	2,3	CSI-DFGP	22,6 %	0,5
ISCeco	25,8 %	3,5	CDF	15,4 %	1,1
UFSPO	16,4 %	2,6	AFC	14,1 %	0,7
SG-DATEC	16,2 %	3,9	ISDC	13,2 %	0,03
USTRA	15,6 %	2,5	MeteoSvizzera	12,6 %	0,6
SEFRI	14,9 %	1,2	swisstopo	6,7 %	1,0
SEM	13,1 %	2,4	UFT	6,7 %	0,5

*Osservazione:* Il settore informatico comprende il personale a prestito e il personale temporaneo nel settore delle TIC (cat. 18.06 nel GCo Amm.fed.) come pure i servizi informatici (cat. 18.02). Gli altri settori comprendono personale a prestito e personale temporaneo al di fuori del (cat. 18.07) e tutte le altre sottocategorie della categoria prestazioni di servizi, escluso il settore informatico.

*Fonte:* UFCL, GCo Amm.fed. (stato: 15 febbraio 2019). Calcoli: CPA.

La quota di personale a prestito di gran lunga più elevata rispetto al volume delle prestazioni acquistate spetta all'Ufficio centrale di compensazione (UCC); essa raggiunge infatti il 60,6 per cento nel settore informatico e il 75,5 per cento negli altri settori. Anche all'UFIT la quota di personale a prestito supera il 50 per cento negli altri settori, mentre nel settore informatico, suo principale settore d'attività, il personale a prestito costituisce soltanto il 5,8 per cento degli acquisti di prestazioni di servizi, anche se in termini di volume è il secondo importo più elevato (16,0 mio. fr.). Con quote del 39,8 per cento nel settore informatico e del 22,6 per cento negli altri settori il CSI-DFGP fa capo in modo relativamente marcato al personale a prestito per svolgere i suoi compiti. È in questa unità che si riscontra il maggior volume di personale a prestito nel settore informatico (18,5 mio. fr.). Anche MeteoSvizzera attesta una quota comparativamente elevata di personale a prestito sia nel settore informatico che negli altri settori. La quota di personale a prestito supera un quarto del volume delle prestazioni acquistate da fedpol e ISCeco nel settore informatico, e dall'UFPP negli altri settori.

Queste quote in parte elevate mostrano che, contrariamente a quanto previsto dalle istruzioni, in alcune unità amministrative il personale a prestito non è un'eccezione



rispetto all'attribuzione di mandati e alla conclusione di contratti d'appalto. Tuttavia, quasi la metà delle unità amministrative non attesta alcun contratto di fornitura di personale a prestito, e nella maggioranza di esse, la quota di personale a prestito si situa sotto il 10 per cento sia nel settore informatico sia negli altri settori, il che può far pensare che vi ricorrano effettivamente soltanto in casi eccezionali.

## 5.2 Rimediare a una carenza di personale di breve durata

Secondo le istruzioni del Consiglio federale, il personale deve servire a coprire un bisogno di breve durata. Il CPA ha analizzato in che misura i contratti di fornitura di personale a prestito rispettano la limitazione della durata a due anni (n. 5.2.1) e sono conclusi per ottenere un sostegno temporaneo (n. 5.2.2).

### 5.2.1 Durata massima di due anni ampiamente rispettata

Secondo le istruzioni la durata dei contratti di fornitura di personale a prestito non può superare i due anni. Le eccezioni sono ammesse con il consenso del direttore dell'ufficio e devono essere comunicate all'UFPER con la debita motivazione. I contratti con una durata superiore a due anni dovrebbero dunque essere un'eccezione.

Osservando i contratti di fornitura di personale a prestito registrati nel GCo Amm.fed. con una data di inizio nel periodo 2016 – 2018, risulta impossibile verificare la durata nel 4 per cento dei casi perché manca la data di fine del contratto. Tra gli altri contratti dei tre anni esaminati, 81 di essi hanno una durata che supera il limite di due anni (cfr. tabella 3). Questa cifra corrisponde al 12 per cento del numero totale di contratti di fornitura di personale a prestito, di conseguenza si può considerare che in generale il superamento del limite costituisce effettivamente un'eccezione.

Tabella 5

#### Unità amministrative con il maggior numero di contratti che superano la durata massima, 2016–2018

Unità amministrativa	Numero di contratti di fornitura di personale a prestito che superano la durata massima	Quota di contratti di fornitura di personale a prestito dell'unità che superano la durata massima
swisstopo	25	54,3 %
CDF	9	47,4 %
CSI-DFGP	8	9,9 %
UFIT	7	5,3 %
<i>Totale Confederazione</i>	<i>81</i>	<i>12,0 %</i>

*Osservazione:* N = 674 contratti di fornitura di personale a prestito con data d'inizio nel periodo 2016–2018 e indicazione della durata. Durata massima = 730 giorni.

*Fonte:* UFCL, GCo Amm.fed. (stato: 15 febbraio 2019). Calcoli: CPA.

Il numero di contratti che superano la durata massima varia da un'unità amministrativa all'altra. Come risulta dalla tabella 3, swisstopo è l'unità che più spesso deroga alla durata massima di due anni, in particolare in 25 contratti di fornitura di personale a prestito, una cifra che corrisponde a più della metà dei suoi contratti di questo tipo<sup>52</sup>. All'UFIT, al CSI-DFGP e al Controllo federale delle finanze (CDF) da sette a nove contratti hanno una durata superiore a due anni. Dato che nel complesso l'UFIT ha però concluso numerosi contratti di fornitura di personale a prestito, i casi di superamento della durata massima rappresentano soltanto il 5 per cento, mentre al CDF sono invece quasi la metà.

Le altre unità amministrative hanno registrato ciascuna al massimo quattro contratti di una durata superiore a due anni. Poiché hanno concluso un numero talvolta molto esiguo di contratti di fornitura di personale a prestito, questa cifra può corrispondere a una quota elevata rispetto al numero totale di contratti. Alla SEFRI tre contratti su quattro superano la durata massima e all'UFSPPO tre su cinque; le quote risultanti (rispettivamente 75,0 % e 60,0 %) sono pertanto superiori a quelle di swisstopo.

Non è tuttavia possibile stabilire con certezza se i contratti con una durata superiore a due anni sono casi che avrebbero dovuto essere approvati e comunicati, perché il limite di due anni si riferisce all'impiego di ogni singolo collaboratore a prestito. Per i contratti che comprendono l'impiego di più persone, una durata superiore a due anni non viola le istruzioni del Consiglio federale. Tuttavia i dati che figurano nel GCo Amm.fed. non consentono di verificare questo aspetto; soltanto l'esame dei singoli contratti consentirebbe di fornire una risposta in merito.

### **5.2.2 Personale a prestito impiegato per lo più per brevi periodi**

In base alle istruzioni del Consiglio federale il personale a prestito deve servire soprattutto per far fronte a picchi di lavoro e rimediare rapidamente a una carenza di personale quando le risorse umane interne non sono disponibili o non possono essere reclutate per tempo. Sempre secondo le istruzioni, si può ricorrere a personale a prestito per acquisire conoscenze specialistiche mancanti. In tutti i casi, i contratti non possono superare la durata di due anni.

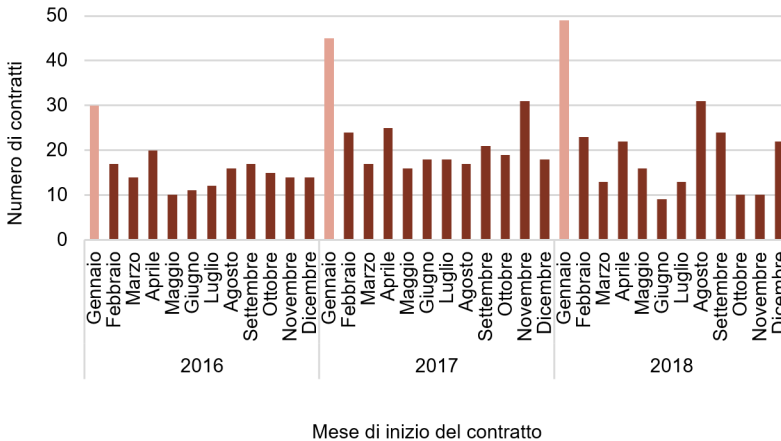
I contratti di fornitura di personale a prestito conclusi tra il 2016 e il 2018 avevano in media una durata di 414 giorni, ossia quasi 14 mesi. La metà dei contratti non superava i 358 giorni, ossia un anno. Questa quota relativamente elevata di contratti di una durata inferiore a un anno indica che il personale a prestito è effettivamente impiegato in molti casi per rimediare a una carenza di personale di breve durata. Come illustrato nel n. 5.2.1, soltanto il 12 per cento dei contratti supera la durata massima di due anni.

<sup>52</sup> Dei 25 contratti superiori a due anni conclusi da swisstopo, 23 sono stati attribuiti mediante trattativa privata, cosa che è stata fatta soltanto in sette degli altri contratti di durata superiore a due anni.

Se si considera invece il numero di contratti in base al mese di inizio del contratto, si osserva una correlazione con il processo annuale di preventivazione (cfr. figura 5): il numero di contratti che iniziano a gennaio è sempre più elevato del numero di contratti che iniziano negli altri mesi. Questo è probabilmente dovuto al fatto che le unità amministrative devono prevedere le proprie spese per il personale a prestito nei loro preventivi. I mezzi di cui dispongono per l'impiego di breve durata di personale a prestito sono spesso limitati.

Figura 5

### Numero di contratti di fornitura di personale a prestito, per mese di inizio del contratto



Osservazione: N = 701 Contratti di fornitura di personale a prestito con data di inizio 2016–2018.

Fonti: UFCL, GCo Amm.fed. (stato: 15 febbraio 2019). Calcoli: CPA.

Si osserva inoltre che nei tre anni considerati le unità amministrative hanno spesso concluso con la stessa impresa da due a cinque contratti di fornitura di personale, la cui durata totale supera frequentemente i due anni. Vi sono unità amministrative che hanno addirittura registrato più di dieci contratti con la stessa impresa (UST, UFIT, CSI-DFGP, UCC). Questo potrebbe suggerire che queste unità amministrative ricorrono al personale a prestito anche quanto necessitano di un sostegno di durata più lunga. Il CPA ha constatato indizi isolati di ricorso ripetuto alle stesse persone. In base ai dati che figurano nel GCo Amm.fed. non è però possibile stabilire se il fenomeno è corrente e se si tratta effettivamente di contratti consecutivi (cfr. anche n. 7.2.1).

Come dimostrato dallo studio di casi, il ricorso a personale a prestito anche per periodi prolungati potrebbe essere dovuto tra l'altro al fatto che talvolta le unità amministrative non necessitano tanto di rimediare a carenze di personale quanto ad

acquisire conoscenze specialistiche mancanti (cfr. n.4.2.3). È probabile che l'Amministrazione abbia bisogno di determinate conoscenze specialistiche per più di due anni ma non in modo permanente, di conseguenza lo sviluppo di competenze interne non sarebbe sensato.

Nel complesso la durata media dei contratti di fornitura di personale a prestito indica che questo strumento è effettivamente utilizzato per coprire un bisogno temporaneo di personale. Ma spesso è impossibile ricorrere a personale a prestito entro un tempo troppo breve perché è necessario pianificare le risorse necessarie. Inoltre, talvolta vi sono casi di personale a prestito impiegato per periodi più lunghi.

## **6 Adeguatezza delle internalizzazioni e risparmi realizzati**

*Riassunto: l'adeguatezza delle internalizzazioni e i risparmi realizzati non possono essere valutati in modo conclusivo a causa dell'incompletezza delle informazioni disponibili. In base alle cifre fornite, le internalizzazioni effettuate dal 2015 al 2019 hanno permesso un risparmio del 15 per cento circa rispetto ai costi esterni precedentemente dichiarati. Queste cifre riguardano tuttavia soltanto i risparmi preventivati, mentre i risparmi effettivi non sono noti. I dati relativi ai risparmi preventivati vengono negoziati tra le unità amministrative e l'UFPER, perché dai preventivi delle unità è in seguito dedotto l'importo dei risparmi. Tuttavia, le unità amministrative non procedono a internalizzazioni per risparmiare ma per evitare di perdere conoscenze specialistiche e garantirne una continuità oppure perché i compiti da svolgere hanno carattere sovrano.*

In base alla valutazione effettuata dal CPA nel 2014 e alle raccomandazioni della CdG-S, nell'ambito del preventivo 2015 il Consiglio federale ha deciso di procedere a internalizzazioni, ossia di ricorrere a personale interno per la fornitura di diverse prestazioni che fino ad allora erano affidate a collaboratori esterni<sup>53</sup>. Nell'ambito della presente valutazione sintetica il CPA ha esaminato le internalizzazioni effettuate e i risparmi realizzati. Il presente capitolo valuta innanzitutto le informazioni disponibili a questo proposito e successivamente i risparmi realizzati.

### **6.1 Informazioni sulle internalizzazioni e i risparmi**

Di seguito il rapporto valuta le informazioni sulle internalizzazioni che figurano nel preventivo e nel consuntivo, per poi occuparsi delle spiegazioni supplementari dell'UFPER relative a questi documenti finanziari.

<sup>53</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 2.

### 6.1.1 Informazioni lacunose nei preventivi e nei consuntivi

I rapporti del Consiglio federale sul preventivo e sul consuntivo contengono informazioni sui posti internalizzati e la loro portata finanziaria nonché sul personale a prestito. Queste informazioni sono disponibili dalla citata decisione di principio del Consiglio federale sulle internalizzazioni, ossia dal rapporto sul preventivo 2015. Tuttavia, contrariamente al personale a prestito (cfr. n. 4.1.1), le internalizzazioni non sono inserite nelle tabelle riassuntive annuali riguardanti le spese per il personale.

La tabella 4 riassume le informazioni relative alle internalizzazioni contenute nei preventivi e nei consuntivi (volume 1). Mostra chiaramente che le informazioni sulle internalizzazioni a livello di Amministrazione federale globale sono lacunose. Se da un lato i preventivi indicano almeno i costi per le internalizzazioni e, con un'eccezione ogni volta, anche il numero di posti internalizzati e i risparmi attesi, dall'altro i consuntivi contengono soltanto poche o addirittura nessuna informazione sulle internalizzazioni.

Tabella 6

#### Informazioni sulle internalizzazioni nei preventivi e nei consuntivi

	Internalizzazioni			
	Numero di posti internalizzati (ETP)	Costo delle internalizzazioni	Costi esterni prima dell'internalizzazione	Risparmi
Preventivo 2015	Totale	Totale	Totale	--
Consuntivo 2015	Totale	Totale	--	--
Preventivo 2016	--	Totale	Totale	Totale
Consuntivo 2016	Totale	--	--	--
Preventivo 2017	Totale <sup>1</sup>	Totale	Totale	Totale
Consuntivo 2017	--	--	--	--
Preventivo 2018	Totale	Totale	--	Totale
Consuntivo 2018	--	--	--	--
Preventivo 2019	--	Totale	--	Totale

*Osservazioni:* totale = totale delle internalizzazioni annuali (in numero di ETP o in franchi) per l'intera Amministrazione federale; -- = nessuna informazione.

<sup>1</sup> Nel preventivo 2017 è indicata soltanto la somma dei posti internalizzati nel periodo 2016–2017.

Fonte: Rapporti (volume 1) sui preventivi 2015–2019 e sui consuntivi 2015–2018.

I preventivi dettagliati delle singole unità amministrative (volumi 2A e 2B) forniscono in parte informazioni supplementari sulle internalizzazioni, anche se spesso sono incomplete e non sufficientemente dettagliate. In alcuni casi sono indicati soltanto i costi delle internalizzazioni (per es. spese supplementari per il personale), in altri soltanto i risparmi attesi (per es. sulla spesa per beni e servizi) e talvolta

mancano entrambe le informazioni. Spesso il preventivo non indica il numero di posti (ETP) che un'unità amministrativa prevede di internalizzare.

Le informazioni sulle internalizzazioni contenute nei preventivi si basano sulle spiegazioni supplementari dell'UFPER relative al preventivo delle spese per il personale per l'anno interessato. Dal 2016 le unità amministrative sono tenute a presentare le internalizzazioni previste al rispettivo dipartimento, all'UFPER e all'AFF<sup>54</sup> al più tardi con la presentazione del preventivo. Se il parere è positivo, i costi delle internalizzazioni e i risparmi attesi sono inseriti nel preventivo, ossia i loro crediti sono aumentati dei primi e diminuiti dei secondi<sup>55</sup>. Le Commissioni delle finanze ricevono le spiegazioni supplementari dell'UFPER per l'esame del preventivo. In questo documento l'UFPER espone le ripercussioni delle internalizzazioni sulle spese per il personale, elenca le singole internalizzazioni in un allegato separato, le spiega brevemente e cita il numero di ETP e i costi d'internalizzazione come pure i costi esterni che dovrebbero essere eliminati a seguito delle internalizzazioni, anche se non sempre queste informazioni sono complete<sup>56</sup>.

Si constatano tuttavia alcune differenze per quanto riguarda le internalizzazioni tra i preventivi e le spiegazioni supplementari dell'UFPER. Queste ultime contengono molte internalizzazioni che nei preventivi non sono menzionate direttamente, ma soltanto in modo indiretto. Si può infatti leggere ad esempio che i compiti in precedenza erano svolti da esperti esterni, finora erano finanziati con crediti per beni e servizi oppure in futuro saranno svolti con personale interno. Talvolta è utilizzato il termine di «insourcing».

Le spiegazioni supplementari dell'UFPER sul consuntivo forniscono soltanto alcune informazioni sulle internalizzazioni effettivamente realizzate. A differenza delle spiegazioni supplementari sul preventivo, quelle sul consuntivo non dedicano un allegato separato alle internalizzazioni. L'UFPER giustifica questa scelta affermando che i posti internalizzati sono inclusi nelle spese per il personale, di cui viene fatta menzione. L'Ufficio non verifica in modo sistematico se i posti sono stati effettivamente internalizzati, ritenendo che questo compito spetti alle unità amministrative in questione (cfr. in merito n. 7.2).

Di conseguenza le internalizzazioni effettuate dalle singole unità amministrative e i risparmi realizzati possono essere valutati soltanto in base agli eventuali *dati pianificatori* contenuti nei preventivi (cfr. n. 6.2). Su queste informazioni si basano anche le cifre sulle internalizzazioni menzionate dal Consiglio federale nel suo parere all'attenzione della CdG-S<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> UFPER, Istruzioni per il preventivo del personale 2016 e il piano finanziario di legislatura 2017-2019, 11 febbraio 2015, pag. 3 (UFPER, Istruzioni per il preventivo 2016) (disponibili soltanto in tedesco).

<sup>55</sup> UFPER, Istruzioni per il preventivo 2016, pag. 9; UFPER, Istruzioni per il preventivo 2017 con PICF 2018-2020, febbraio 2016, pag. 4 (disponibili soltanto in tedesco).

<sup>56</sup> UFPER, Spiegazioni supplementari concernenti il personale, allegato 3 (preventivi 2015-2016) e allegato 4 (preventivi 2017-2019).

<sup>57</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 2.

## 6.1.2 Risparmi in parte difficilmente quantificabili

Talvolta è difficile stabilire in pratica l'importo dei risparmi ricavati grazie a un'internalizzazione. Secondo le istruzioni dell'UFPER le unità amministrative devono presentare i propri progetti di internalizzazione all'UFPER e all'AFF, utilizzando un apposito modulo<sup>58</sup>, sul quale devono indicare i compiti oggetto del provvedimento, i costi esterni eliminati, i costi interni annuali supplementari e i dividendi di risparmio. Il dividendo di risparmio, ossia i risparmi attesi rispetto al costo per lo svolgimento dei compiti prima dell'internalizzazione, corrisponde alla differenza tra i costi esterni eliminati e i futuri costi interni annui<sup>59</sup>. Si tratta di risparmi strutturali, vale a dire che i costi rimangono al livello al quale sono scesi, motivo per cui il preventivo parla di «risparmi netti duraturi»<sup>60</sup> oppure di sgravare il bilancio della Confederazione a lungo termine<sup>61</sup>.

Il modulo per la presentazione delle internalizzazioni non è tuttavia completo in quanto alla voce riguardante i costi interni supplementari richiede soltanto i costi per il personale (retribuzione del personale e contributi del datore di lavoro). Come spiegato dal CSI-DFGP nell'ambito della consultazione amministrativa sul presente rapporto, un'internalizzazione può comportare anche un aumento delle spese per beni e servizi (per es. in ambito informatico)<sup>62</sup>. Queste dovrebbero essere prese in considerazione nel calcolo dei risparmi. Si constata inoltre che il grado di precisione con cui le unità amministrative forniscono all'UFPER le informazioni richieste non è sempre lo stesso. Secondo l'UFPER alcune di esse hanno sempre compilato i moduli correttamente. Altre hanno invece fornito informazioni incomplete o, a detta dell'UFPER, insoddisfacenti, che hanno dovuto essere corrette nell'ambito del processo di preventivazione. Nel complesso l'UFPER reputa che la prassi sia comunque migliorata.

Il CPA ritiene che gli uffici con compiti trasversali, UFPER e AFF, e le unità amministrative abbiano interessi in parte divergenti per quello che riguarda la quantificazione dei risparmi attesi. Infatti, poiché considerano l'insieme delle finanze della Confederazione, gli uffici con compiti trasversali hanno interesse che i risparmi risultanti dalle internalizzazioni siano preventivati a un livello il più alto possibile, in particolare a causa dei vari progetti di risparmio adottati dal Parlamento e dal Consiglio federale (per es. freno all'indebitamento, programma di stabilizzazione, mozione volta a bloccare l'effettivo del personale della Confederazione)<sup>63</sup>. Invece, l'unità amministrativa il cui preventivo subirà un taglio pari all'importo del risparmio atteso ha interesse a stimare il risparmio in modo piuttosto prudente rispetto a quanto

<sup>58</sup> UFPER; Istruzioni per il preventivo 2016, pag. 3; UFPER, Istruzioni per il preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021, pag. 5.

<sup>59</sup> UFPER, Istruzioni per il preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021, allegato 2; UFPER, Istruzioni per il preventivo 2016, pag. 3.

<sup>60</sup> AFF, Preventivo 2018, volume 1, pag. 42; Preventivo 2017, pag. 44

<sup>61</sup> AFF, Preventivo 2019, volume 1, pag. 38

<sup>62</sup> Parere del DFGP (CSI-DFGP) del 18 giugno 2019 nell'ambito della consultazione amministrativa relativa alla presente valutazione sintetica, pag. 3.

<sup>63</sup> Nonostante queste misure le internalizzazioni rimangono possibili, cfr. rapporto del Consiglio federale del 16 marzo 2018 concernente lo stralcio della mozione 15.3494 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati «Bloccare l'effettivo del personale della Confederazione al livello del 2015» (FF 2018 1609).

effettivamente possibile. L'UPPER deve ogni volta «negoziare» i dividendi di risparmio con le unità amministrative, il che non è sempre facile.

Questa divergenza di interessi potrebbe essere uno dei motivi per cui le unità amministrative non indicano sempre i costi esterni eliminati o i risparmi attesi a seguito di un'internalizzazione, con conseguenti lacune nella documentazione (cfr. n. 6.1.1). Tutto ciò porta a chiedersi in che misura le informazioni sui risparmi realizzati siano attendibili.

## **6.2 Risparmi realizzati con le internalizzazioni**

Nella misura in cui siano disponibili dati al riguardo, di seguito sono analizzati i risparmi preventivati in relazione alle previste internalizzazioni. In primo luogo vengono illustrati i risparmi preventivati per l'intera Amministrazione federale e per i singoli dipartimenti. In secondo luogo vengono presentate le internalizzazioni effettuate nelle unità amministrative che sono state oggetto di studio da parte del CPA e ne vengono analizzati i motivi.

### **6.2.1 Le internalizzazioni consentono un risparmio del 15 per cento circa dei precedenti costi esterni**

I preventivi, i consuntivi e le spiegazioni supplementari dell'UPPER non permettono di definire in modo chiaro l'importo dei costi esterni eliminati (cfr. n. 6.1). Dalle informazioni ottenute emerge tuttavia che le internalizzazioni non riguardano soltanto i collaboratori esterni impiegati mediante un contratto di fornitura di personale a prestito e il cui costo, dal preventivo 2017, è contabilizzato nelle spese per il personale. Sono state internalizzate anche prestazioni fornite mediante mandati o contratti d'appalto, che prima erano contabilizzate come spese per beni e servizi, in particolare nei gruppi di conto *consulenza e ricerca su mandato, prestazioni di servizi esterne* oppure *spese per beni e servizi informatici*<sup>64</sup>.

Secondo il Consiglio federale<sup>65</sup> tra il 2015 e il 2017 sono stati internalizzati 355 posti, con un risparmio potenziale di 11 milioni di franchi. Questi dati corrispondono alla somma delle cifre che figurano nelle spiegazioni supplementari dell'UPPER sul preventivo concernente il personale dell'anno corrispondente (tabella 5). Il preventivo 2018 prevedeva l'internalizzazione di ulteriori 100 posti circa (100,3 ETP) e il preventivo 2019 di 20,8 posti a tempo pieno. Sommando le cifre dal 2015, si ottengono risparmi duraturi preventivati per un importo totale di 13,4 milioni di franchi.

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

<sup>65</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 2.



Tabella 7

**Internalizzazioni pianificate e risparmi attesi, per anno**

Anno	Numero di posti a tempo pieno internalizzati	Costo delle internalizzazioni in mio. fr.	Costi esterni prima delle internalizzazioni in mio. fr. <sup>1</sup>	Risparmi in mio. fr. (dividendo di risparmio <sup>2</sup> )	Tasso di risparmio <sup>3</sup>
2015	150,9	24,0	29,4	5,4	18,3 %
2016	177,6	27,7	32,5	4,8	14,8 %
2017	26,2	4,6	5,5	0,9	16,4 %
2018	100,3	17,1	18,1	1,1	6,0 %
2019	20,8	3,4	4,6	1,3	27,0 %
<i>Totale</i>	475,8	76,7	90,2	13,4	14,9 %

*Osservazioni:*

<sup>1</sup> Nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER per il 2016 i costi esterni del DFAE, del DFI, del DFGP, del DDPS e del DFF sono uguali a zero. Il preventivo 2016 attribuisce invece a tutti i dipartimenti (eccetto la Cancelleria federale) dividendi di risparmio (denominati «dividendi d'internalizzazione»). Il CPA ha dunque calcolato i costi esterni in base a queste cifre e ai costi di internalizzazione che figurano nelle spiegazioni supplementari.

<sup>2</sup> Dividendo di risparmio = costi esterni prima delle internalizzazioni dedotti i costi delle internalizzazioni.

<sup>3</sup> Tasso di risparmio = risparmi derivanti dall'internalizzazione espresse in percentuale dei costi esterni prima dell'internalizzazione.

*Fonti:* UFPER, Spiegazioni supplementari concernenti il personale allegate ai preventivi 2015–2019; Preventivo 2016, volume 1, pag. 19. Calcoli: CPA.

Oltre ai risparmi preventivati, che l'Amministrazione definisce come dividendi d'internalizzazione, il CPA ha calcolato il tasso di risparmio ottenuto grazie alle internalizzazioni, ossia il rapporto percentuale tra i risparmi preventivati e i precedenti costi esterni (cfr. tabella 5). Questo indicatore permette di paragonare i risparmi preventivati per le diverse internalizzazioni. In media, l'Amministrazione federale ha raggiunto un tasso di risparmio del 15 per cento circa tra il 2015 e il 2019. In base ai risultati della valutazione del CPA del 2014, secondo cui il costo annuo di un collaboratore esterno è di circa il 40–50 per cento superiore a quello di un collaboratore interno<sup>66</sup>, ci si sarebbe aspettato un tasso medio di risparmio del 28–33 per cento. Il tasso di risparmio calcolato è invece nettamente inferiore.

Se si considerano le internalizzazioni effettuate durante il periodo considerato dai singoli dipartimenti, i risparmi più elevati rispetto ai precedenti costi esterni sono stati preventivati dal DEFR, dal DFGP e dal DATEC (tassi di risparmio che superano il 20 %, cfr. tabella 6). Il DFAE, il DFI e il DDPS si situano nella media generale dei dipartimenti. Il DFF attesta invece un tasso di risparmio al di sotto della media; in termini assoluti ha pianificato il maggiore risparmio sui costi esterni ma ha nel contempo anche i costi d'internalizzazione più elevati.

Tabella 8

<sup>66</sup> CPA (2014), FF 2015 2923, in particolare pag. 2924

### Internalizzazioni previste e risparmi attesi, per dipartimento, totale 2015–2019

Dipartimento	Numero di posti a tempo pieno internalizzati	Costo delle internalizzazioni in fr.	Costi esterniprima delle internalizzazioni in fr. <sup>1</sup>	Risparmi in fr. (dividendo di risparmio <sup>2</sup> )	Tasso di risparmio <sup>3</sup>
DEFER	18,7	2 935 800	3 873 120	937 320	24,4 %
DFGP	34,1	5 432 700	7 038 000	1 605 300	22,8 %
DATEC	54,2	9 503 500	12 243 500	2 740 000	22,4 %
DFAE	27,3	3 634 800	4 384 800	750 000	17,1 %
DDPS	81,0	13 709 400	15 989 400	2 280 000	14,3 %
DFI	102,7	15 639 600	18 173 700	2 534 100	13,9 %
DFE	157,8	25 872 160	28 463 000	2 590 840	9,1 %
<i>Totale</i>	<i>475,8</i>	<i>76 727 960</i>	<i>90 165 520</i>	<i>13 437 560</i>	<i>14,9 %</i>

Osservazione: cfr. tabella 7, osservazioni 1–3

Fonti: UFPER, Spiegazioni supplementari concernenti il personale allegate ai preventivi 2015–2019; Preventivo 2016, volume 1, pag. 19. Calcoli: CPA.

#### 6.2.2 Spesso le internalizzazioni non sono finalizzate al risparmio

Nell'ambito dello studio di casi, il CPA ha analizzato in dettaglio la BAC, l'UFIT, il CSI-DFGP, l'UFC e il SISI (cfr. n. 1.2). Per queste cinque unità amministrative le spiegazioni supplementari dell'UFPER per gli anni 2015–2019 indicano il numero di posti per i quali era prevista un'internalizzazione e i costi d'internalizzazione. Mancano invece per il 2016 le cifre riguardanti i costi esterni prima dell'internalizzazione e i risparmi preventivati. Dato che, ad eccezione del SISI, tutte queste unità avevano pianificato numerose internalizzazioni per il 2016, le informazioni sui costi esterni eliminati e sui risparmi preventivati risultano nel complesso essere molto lacunose (tabella 7). Le informazioni contenute nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER sono complete soltanto per quel che riguarda il SISI, che aveva previsto un'unica internalizzazione nel 2015 (2,5 ETP).

Tabella 9

### Internalizzazioni previste e risparmi attesi per unità amministrative selezionate, per anno (studi di casi)

Unità amministrativa	Anni con internalizzazioni	Numero di posti a tempo pieno internalizzati	Costo delle internalizzazioni in fr.	Risparmio in fr. (dividendo di risparmio <sup>1</sup> )	Tasso di risparmio <sup>2</sup>
UFIT	2015	35,0	5 000 000	0	0,0 %
	2016	20,0	2 900 000	--	--
	<i>Totale</i>	<i>55,0</i>	<i>7 900 000</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
BAC	2015	30,0	5 400 000	1 080 000	16,7 %
	2016	23,0	3 846 400	--	--
	<i>Totale</i>	<i>53,0</i>	<i>9 246 400</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
CSI-DFGP	2015	2,0	380 000	157 600	29,3 %
	2016	15,0	2 700 000	--	--
	2017	2,0	400 000	100 000	20,0 %
	<i>Totale</i>	<i>19,0</i>	<i>3 480 000</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
UFC	2016	11,8	1 958 600	--	--
	<i>Totale</i>	<i>11,8</i>	<i>1 958 600</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
SUSI	2015	2,5	498 000	0	0,0 %
	<i>Totale</i>	<i>2,5</i>	<i>498 000</i>	<i>0</i>	<i>0,0 %</i>

#### Osservazioni:

-- = nessuna informazione, perché per il 2016 non sono stati indicati i costi esterni prima dell'internalizzazione.

<sup>1</sup> Dividendo di risparmio = costi esterni prima delle internalizzazioni dedotti i costi delle internalizzazioni.

<sup>2</sup> Tasso di risparmio = percentuale di risparmio sui costi esterni prima delle internalizzazioni.

Fonte: UFPER, Spiegazioni supplementari concernenti il personale allegate ai preventivi 2015–2019. Calcoli: CPA

L'UFIT prevedeva di internalizzare in totale 55 ETP nel 2015 e 2016, con un costo complessivo di 7,9 milioni di franchi. Secondo le spiegazioni supplementari dell'UFPER, dalle internalizzazioni previste nel 2015 non erano attesi risparmi. Invece riguardo alle 20 internalizzazioni del 2016 non è stata fornita alcuna informazione sui costi esterni, come per le altre unità amministrative esaminate. L'UFIT ha indicato al CPA che i dati contenuti nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER non corrispondevano a quelli che aveva fornito al DFF e all'UFPER con i suoi preventivi. In generale, l'UFIT stima un risparmio di circa 100 000 franchi per ogni ETP internalizzato.

La BAC aveva preventivato un risparmio di 1,1 milioni di franchi con l'internalizzazione di 30 ETP prevista per il 2015. Le persone interpellate presso la BAC non sono state in grado di fornire informazioni sulle cifre mancanti relative all'internalizzazione di 23 posti nel 2016.

Per il 2015 e 2017 il CSI-DFGP aveva previsto internalizzazioni ridotte (2 ETP ogni anno) e preventivato un risparmio tra i 100 000 e i 150 000 franchi. Per quanto

riguarda le internalizzazioni più importanti (15 posti ETP) previste per il 2016, le cifre riportate nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER sono incomplete, ma il CSI-DFGP ha fornito al CPA le cifre indicate nelle proposte d'internalizzazione approvate. Secondo queste proposte, per l'internalizzazione di 15 posti nel 2016 si sarebbero spesi 3,0 milioni di franchi e i costi esterni eliminati sarebbero stati 3,8 milioni di franchi, il risparmio atteso era dunque di 0,8 milioni di franchi e il tasso di risparmio del 21 per cento. In base a queste cifre il CSI-DFGP avrebbe dunque raggiunto un tasso di risparmio del 20 per cento e oltre durante tutto il periodo considerato.

L'UFC ha previsto internalizzazioni soltanto nel 2016, per le quali non sono forniti dati in merito ai costi esterni nelle spiegazioni supplementari dell'UFPER. Le persone interpellate dal CPA hanno comunicato che a seguito dell'internalizzazione di 11,8 ETP i risparmi realizzati sono stati in totale 510 000 franchi.

Infine, il SUSI non si aspettava risparmi dall'internalizzazione di 2,5 ETP chiesta per il 2015.

Nel complesso si constata che proprio per il 2016, anno in cui erano previste numerose internalizzazioni, le spiegazioni supplementari dell'UFPER presentano diverse lacune per quanto riguarda i costi esterni eliminati e i risparmi attesi. Inoltre i dati che figurano nelle spiegazioni supplementari non concordano con quelli che figurano nelle domande d'internalizzazione delle unità amministrative che sono state approvate. È possibile che entrambi siano espressione della difficoltà di stimare i risparmi attesi (cfr. n. 6.1.2).

Le unità amministrative interpellate dal CPA hanno motivato le internalizzazioni in svariati modi. Per l'UFIT, oltre all'economicità (risparmio sui costi), le ragioni principali sono la riduzione al minimo dei rischi e il mantenimento delle competenze. Per la BAC i motivi economici non erano preponderanti, bensì la volontà di svolgere all'interno un numero sempre maggiore di compiti chiave nel settore delle TIC. Per il CSI-DFGP è stata invece soprattutto la mancanza di qualità e di continuità delle prestazioni fornite dagli esterni a motivare le internalizzazioni.

Nel 2016 l'UFC ha internalizzato l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), che fino ad allora era gestito da una società privata su mandato dell'Ufficio. Lo stesso anno l'Ufficio ha reintegrato un posto a tempo pieno nell'ambito del restauro e della conservazione della Collezione d'arte della Confederazione, che nel 2006 era stato esternalizzato nel quadro del programma di sgravio della Confederazione. L'Ufficio ha proposto la seconda reintegrazione dopo aver esaminato le possibili internalizzazioni per dare seguito alla decisione del Consiglio federale in materia. Nel caso dell'ISOS, invece, l'internalizzazione è avvenuta in base a una decisione presa precedentemente dal Consiglio federale nell'ambito del messaggio sulla cultura 2016–2020, il cui obietti-

vo era quello di accentuare il carattere sovrano della gestione di questo inventario per motivi politici e organizzativi<sup>67</sup>.

Per quanto riguarda il SISI, la SG-DATEC ha informato il CPA che le attività reintegrate riguardavano compiti sovrani (direzione di procedure svolte dal SISI) che non dovevano essere svolti da esperti esterni. Ha inoltre motivato tale decisione con considerazioni legate alla reputazione, alla diminuzione dei rischi e all'economicità. Neppure questa internalizzazione è avvenuta per attuare una decisione del Consiglio federale. Tuttavia poiché sono state spostate risorse finanziarie dalla rubrica spese per beni e servizi a quella delle spese per il personale, il che equivale a un'internalizzazione, l'UOPER ha considerato a posteriori l'operazione come tale.

Lo studio di casi effettuato nelle unità amministrative selezionate mostra dunque che spesso l'economicità non è il principale motivo che spinge a internalizzare prestazioni che prima venivano svolte all'esterno. La garanzia e la continuità delle conoscenze specialistiche sono stati motivi importanti nella decisione d'internalizzazione anche per le unità attive nel settore informatico che con questa operazione hanno preventivato risparmi talvolta importanti. Al di fuori del settore informatico, il carattere sovrano dei compiti è il principale motivo invocato per spiegare le internalizzazioni.

## 7 **Adeguatezza delle misure per attuare le istruzioni sul personale a prestito**

*Riassunto: le misure adottate dal Consiglio federale e dall'Assemblea federale per attuare le istruzioni sul personale a prestito sono soltanto parzialmente adeguate. Il fatto che i servizi responsabili delle risorse umane conoscano le istruzioni è certamente un segno che si è instaurata una certa sensibilità. Tuttavia, i corsi di perfezionamento hanno contribuito a sensibilizzare sul tema dei collaboratori esterni in generale e sugli pseudo-mandati in particolare in misura minore di quanto sostenga il Consiglio federale. Inoltre, i processi di controlling e di reporting esistenti per attuare le istruzioni sono molto limitati. Si monitora in modo approssimativo il volume dei contratti di fornitura di personale a prestito ma non la loro durata. Non viene sistematicamente controllata la legalità e l'adeguatezza dei contratti conclusi con i collaboratori esterni. Le domande di internalizzazione delle unità amministrative vengono esaminate ma non viene verificato in modo sistematico il potenziale di risparmio e non vengono controllati a posteriori i risparmi realizzati.*

L'attuazione delle istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito spetta ai dipartimenti e alla Cancelleria federale<sup>68</sup>. Nella prima parte del presente capitolo vengono esaminate le misure di sensibilizzazione delle unità amministrative sul tema dell'impiego di collaboratori esterni, mentre nella seconda parte viene valutato

<sup>67</sup> Messaggio del 28 novembre 2014 concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 (messaggio sulla cultura, FF 2015 447, in particolare pag. 511); UFC, Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), rapporto 2017 del 20 dicembre 2017; rapporto del Consiglio federale del 17 gennaio 2018 in adempimento del postulato Fluri 16.4028 «Proteggere gli insediamenti svizzeri».

<sup>68</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 6.1

in che misura i processi di reporting e di controlling garantiscono l'attuazione delle istruzioni sul personale a prestito.

## **7.1 Misure di sensibilizzazione**

Nel presente capitolo il CPA valuta dapprima in che misura i servizi competenti conoscono le istruzioni e, in seguito, tratta i corsi che il Consiglio federale menziona nel suo parere all'attenzione della CdG-S come misura di sensibilizzazione per l'attuazione delle misure.

### **7.1.1 I servizi competenti conoscono le istruzioni**

Il Consiglio federale ha messo in rete le sue istruzioni sul personale a prestito e l'allegato contenente la panoramica dei vari tipi di contratto sulla piattaforma d'informazione interna per il settore del personale InfoPers, cosicché l'Amministrazione potesse prenderne conoscenza<sup>69</sup>. Questi documenti si trovano sotto la rubrica «Diritto». Manca invece un link al promemoria dell'UFCL, che secondo le analisi del CPA è anch'esso utile per la conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito (cfr. n. 3.1.2).

Tutte le persone attive nel settore del personale e delle risorse nelle unità amministrative interpellate nell'ambito dello studio di casi conoscevano le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito. Vi è dunque stata una certa sensibilizzazione in questi servizi.

Non tutti invece conoscevano i corsi di perfezionamento che nel suo parere il Consiglio federale menziona come misura di sensibilizzazione per l'attuazione delle istruzioni (cfr. n. seguente). Alcuni dipartimenti e uffici hanno istituito misure di sensibilizzazione e formazione proprie, incentrate soprattutto sui rischi legati al personale a prestito; la questione degli pseudo-mandati non è stata pressoché affrontata.

### **7.1.2 Contenuto dei corsi di perfezionamento meno completo di quanto indicato dal Consiglio federale**

Nel suo parere all'attenzione della CdG-S, il Consiglio federale scrive in merito all'attuazione delle istruzioni che i destinatari principali (quadri e risorse umane) sono stati formati sull'utilizzo e sul quadro giuridico del ricorso a personale esterno attraverso corsi di perfezionamento sul diritto del personale impartiti dal Centro di formazione dell'Amministrazione federale (CFAF)<sup>70</sup>. Il CFAF offre effettivamente corsi di perfezionamento sul diritto del personale per i responsabili del personale, i quadri e i membri delle direzioni degli uffici federali. Questi corsi forniscono

<sup>69</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 3.

<sup>70</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 3.

un'introduzione alle condizioni quadro sul diritto del personale e mostrano ai vari gruppi di destinatari il margine di manovra offerto dalla legge nella gestione del personale. Vengono affrontate questioni di fondo come l'instaurazione e la cessazione dei rapporti di lavoro, la fissazione degli obiettivi, le procedure di valutazione e le responsabilità giuridiche nell'esercizio dei compiti dirigenziali. In base alla documentazione, i corsi affrontano anche la questione del personale a prestito, ma in modo relativamente sintetico e soltanto a condizione che i partecipanti ne esprimano il bisogno. Secondo l'UFPER, questi corsi mostrano soltanto brevemente ai partecipanti in che cosa consiste il ricorso a personale a prestito e dove possono trovare informazioni supplementari. I partecipanti non ricevono pertanto vere e proprie istruzioni sulla gestione dei collaboratori esterni come invece indicato dal Consiglio federale, ma sono soltanto sensibilizzati su questo tema e su determinate procedure e condizioni quadro legali.

Nel suo parere il Consiglio federale menziona inoltre che l'UFCL offre un corso specifico intitolato «Personalverleih vs. Auftrag» («Personale a prestito c. mandato»), per ridurre il problema degli pseudo-mandati<sup>71</sup>. Nel suo parere sul progetto del presente rapporto, l'UFCL ha però spiegato che questo corso non è incentrato sugli pseudo-mandati o i confini tra i vari tipi di contratto, bensì su aspetti inerenti al diritto in materia di acquisti. Vi si impara come redigere i contratti in base ai bisogni e come mettere a concorso i mandati e i contratti di fornitura di personale a prestito<sup>72</sup>. Il corso della durata di un giorno è rivolto ai responsabili degli acquisti dell'Amministrazione federale e delle aziende di diritto pubblico della Confederazione. È concepito come corso d'approfondimento dei corsi di base sugli acquisti pubblici della Confederazione, che i partecipanti devono in parte avere già seguito. Nel 2016 il corso è stato annullato per mancanza di iscritti. Nel 2017 i partecipanti sono stati 30 e nel 2018 15. Alcuni servizi federali hanno iscritto più persone ma molte altre unità amministrative non hanno iscritto nessuno. Visto il suo contenuto e il ridotto numero di partecipanti, il corso contribuisce in modo limitato a sensibilizzare al problema degli pseudo-mandati.

## 7.2 Processi di reporting e di controlling

La CdG-S ha invitato il Consiglio federale a introdurre una procedura di controllo che consenta di verificare l'attuazione della strategia sul ricorso a collaboratori esterni e accertare il potenziale di risparmio<sup>73</sup>. Il Consiglio federale ha risposto di non volere instaurare una procedura di controllo bensì un processo sistematico di reporting e di controlling basato il più possibile sui processi già esistenti e che crei la trasparenza necessaria<sup>74</sup>. È per questo motivo che, come illustrato nel n. 3.2 le istruzioni sul personale a prestito contengono disposizioni sulla contabilizzazione del personale a prestito nel quadro del processo di preventivazione e del controllo

<sup>71</sup> Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 10 maggio 2017, pag. 3

<sup>72</sup> Parere del DFF (UFPER/UFCL/UFIT) del 17 giugno 2019 nell'ambito della consultazione amministrativa relativa alla presente valutazione sintetica, pag. 3.

<sup>73</sup> CdG-S (2014), FF 2015 2905, in particolare raccomandazione 2

<sup>74</sup> Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 7 ottobre 2014. Parere del Consiglio federale (FF 2015 2975, in particolare pag. 2979).

gestionale degli acquisti, ma non disposizioni specifiche sul controlling o il reporting. Di seguito il CPA valuta in che misura gli strumenti esistenti sono impiegati per sorvegliare l'attuazione delle istruzioni. Analizza dapprima se il volume e lo scopo dei contratti di fornitura di personale a prestito sono oggetto di processi di reporting e di controlling (n. 7.2.1). In seguito si occupa del controlling degli pseudo-mandati (n. 7.2.2) e, infine, valuta il controlling delle internalizzazioni e dei relativi risparmi realizzati (n. 7.2.3).

## 7.2.1 **Monitoraggio approssimativo del volume dei contratti di fornitura di personale a prestito ma non della loro durata**

Dato che le istruzioni stabiliscono che l'Amministrazione federale può ricorrere al personale a prestito soltanto in via eccezionale e per coprire un bisogno di breve durata (cfr. n. 3.1), è interessante esaminare in che misura vengono controllati il volume e lo scopo dei contratti di fornitura di personale a prestito. Come illustrato nel capitolo 5, il volume dei contratti di fornitura di personale a prestito è indicato nel preventivo come spesa fino al livello di unità amministrativa ed è dunque possibile stabilire la sua importanza sia rispetto alle spese totali per il personale sia rispetto alle spese per beni e servizi e d'esercizio. Talvolta lo sviluppo del volume dei contratti di fornitura di personale a prestito è commentato nei rapporti sul preventivo e sul consuntivo (cfr. n. 4.1.1). Il volume dei contratti di fornitura di personale a prestito è quindi oggetto di processi di reporting e di controlling molto sommersi.

Nel quadro del controllo gestionale degli acquisti della Confederazione viene pubblicata ogni anno la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti, che tuttavia non contiene informazioni sul personale a prestito<sup>75</sup>. Esiste inoltre un sistema di rapporto annuale a uso interno destinato al Consiglio federale,<sup>76</sup> il cui allegato presenta sotto forma di tabella (in parte di difficile lettura) i pagamenti e i volumi dei contratti per categoria di acquisti, tra cui il personale a prestito. Le cifre sono riportate fino al livello di dipartimento ma non vengono commentate. Lo stesso vale per il rapporto annuale a livello di dipartimenti in cui, a differenza di quello del Consiglio federale, le cifre di ogni dipartimento sono dettagliate fino al livello di singola unità amministrativa<sup>77</sup>. Nel controllo gestionale degli acquisti viene dunque riportato il volume dei contratti di fornitura di personale a prestito, ma senza prestarvi grande attenzione, il che è logico dato che il suo volume è estremamente ridotto rispetto all'intero volume degli acquisti (cfr. n. 5.1.3).

<sup>75</sup> UFCL, Schede informative Pagamenti per acquisti 2009–2017, [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) > Appalti pubblici > Controllo gestionale degli acquisti dell'Amministrazione federale (stato: 27 maggio 2019).

<sup>76</sup> DFF, *Reporting Set Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung 2017* (Rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2017), Amministrazione federale, allegato 1: Valutazioni dettagliate, n. 6.4.3 e 6.4.4; DFF: Rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2016, Consiglio federale, n. 3.2.2.2 e 3.3.2.

<sup>77</sup> Per esempio: Rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2017: Dipartimento federale delle finanze DFF, allegato I: Valutazioni dettagliate, n. 6.4.3 e 6.4.4.



Per garantire che si ricorra a personale a prestito per far fronte a un bisogno a breve termine, le istruzioni prevedono che i contratti di una durata superiore a due anni debbano essere comunicati all'UFPER, con debita motivazione (cfr. n. 3.2). Non è noto se tutti i casi siano effettivamente comunicati e in materia non viene svolto alcun controllo. I dati del controllo gestionale degli acquisti non consentono di effettuare un controllo perché la limitazione della durata dell'impiego si riferisce a singole persone mentre un unico contratto può riguardare più persone e dunque avere una durata superiore a due anni (cfr. anche n. 5.2.1).

È inoltre possibile aggirare la limitazione della durata concludendo più contratti di fornitura di personale a prestito consecutivi, operazione della quale il CPA ha individuato indizi isolati (n. 5.2.2). Nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti l'UFCL verifica tuttavia se vi sono indizi di mandati susseguenti. I dati contenuti nel GCo Amm.fed. non consentono di trarre conclusioni al riguardo. Le unità amministrative devono tuttavia fornire spiegazioni sulle eventuali anomalie. L'UFCL sostiene di avere in questo modo già individuato casi problematici. Ma si tratta unicamente di casi in cui la stessa impresa ottiene più contratti. Il sistema non permette invece di stabilire se delle unità amministrative ricorrano a contratti di fornitura di personale a prestito consecutivi con diverse imprese per svolgere compiti di lunga durata, sebbene questo sia contrario alle istruzioni.

## **7.2.2 Nessuna verifica sistematica dell'adeguatezza e della legalità dei contratti**

Non esiste alcuna procedura sistematica per verificare se il tipo di contratto scelto dalle unità amministrative per lo svolgimento di un compito (contratto di lavoro, mandato o contratto d'appalto, contratto di fornitura di personale a prestito) sia adeguato e conforme alla legge. Nell'ambito del controllo gestionale degli acquisti, l'UFCL non ha ad esempio accesso al contenuto dei contratti. Secondo lo studio di casi realizzato dal CPA, è difficile anche per i responsabili interni delle risorse e del personale garantire che le disposizioni e le istruzioni relative ai vari tipi di contratto siano correttamente messe in pratica. Per una verifica di questo tipo è necessario conoscere con precisione il contenuto dei processi di lavoro. Lo stesso vale per quanto riguarda le misure per ridurre i rischi legati al personale a prestito. Le persone interpellate dal CPA all'interno dell'Amministrazione hanno più volte indicato che in ultima analisi ogni unità amministrativa è responsabile della corretta attuazione delle istruzioni sul personale a prestito.

## **7.2.3 Controllo molto limitato dei risparmi realizzati grazie alle internalizzazioni**

Le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito esigono che i fondi siano impiegati in modo economico e parsimonioso<sup>78</sup>. La CdG-S ha esplicitamente raccomandato l'introduzione di una procedura di controllo per accertare il potenziale di

<sup>78</sup> Istruzioni sul personale a prestito, n. 5.1.1 e 5.1.4.

risparmio del ricorso a collaboratori esterni<sup>79</sup>. Il Consiglio federale ha obiettato che in linea di massima spetta alle unità amministrative la competenza per l'impiego economico delle risorse e l'individuazione del potenziale di risparmio<sup>80</sup>. Dello stesso avviso sono anche le persone interpellate nelle varie unità amministrative nel quadro della valutazione sintetica. Le unità amministrative possono proporre internalizzazioni al proprio dipartimento, all'UFPER e all'AFF nell'ambito del processo di preventivazione. Talvolta è l'UFPER a suggerire loro possibili internalizzazioni senza però effettuare un controllo sistematico del potenziale di risparmio esistente. Le unità amministrative devono dunque compilare un modulo nel quale giustificano le internalizzazioni proposte e indicano i costi e i risparmi attesi (cfr. n. 6.1.2). L'UFPER verifica questi dati e decide se integrare le internalizzazioni nel preventivo per il personale, mentre nel contempo il preventivo dell'unità in questione è ridotto dell'importo dei risparmi annunciati. Secondo taluni interlocutori, accade che l'UFPER respinga le proposte di internalizzazione. Quindi, nell'ambito dei preventivi, l'UFPER assume una certa funzione di controllo sostenendo, seppur in modo limitato, gli sforzi d'internalizzazione delle unità amministrative e assumendo una funzione di guida al momento di esaminare le loro proposte.

L'UFPER non ha invece una funzione di controllo successivo. Non viene quindi verificato in che misura le internalizzazioni sono realmente messe in pratica né quale siano i risparmi effettivamente realizzati. Dato che le unità amministrative e gli uffici trasversali, che considerano l'insieme delle finanze federali, hanno interessi divergenti per quanto riguarda la quantificazione del potenziale di risparmio, la mancanza di questo dispositivo è una lacuna (cfr. n. 6.1.2). In questo modo è non possibile stabilire quali sono le ripercussioni finanziarie delle internalizzazioni e se raggiungono gli obiettivi riguardanti per esempio il mantenimento delle competenze specialistiche, in che misura sono necessari adeguamenti o quali ulteriori disposizioni o strumenti di gestione potrebbero essere utili.

## 8 Conclusioni

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che la trasparenza in merito al ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale è migliorata dalla sua valutazione del 2014, ma persistono lacune. Il Consiglio federale ha chiarito le condizioni quadro in materia nelle sue istruzioni sul personale a prestito del 2015. Considerate le disposizioni severe applicabili in questo ambito, l'Amministrazione predilige ora la conclusione di mandati e di contratti d'appalto, il che è fondamentalmente una scelta adeguata benché sussista il rischio di pseudo-mandati. La Confederazione ha internalizzato un numero considerevole di posti prima occupati da collaboratori esterni, ma non è assodato che il potenziale di risparmio sia stato sfruttato appieno. Queste constatazioni generali sono illustrate in dettaglio nel presente capitolo.

<sup>79</sup> CdG-S (2014), FF 2015 2905.

<sup>80</sup> Consiglio federale (2015), FF 2015 2975, in particolare pag. 2979.

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

Nel complesso, dalla valutazione del CPA del 2014 la trasparenza sulla portata del ricorso a personale a prestito da parte dell'Amministrazione federale per lo svolgimento dei propri compiti è migliorata. Dall'introduzione del NMG le spese per il personale a prestito sono riportate nei consuntivi e nei preventivi della Confederazione sia a livello di Amministrazione nel suo insieme, sia di singoli dipartimenti e di unità amministrative. Questo ha migliorato in modo significativo la trasparenza nei confronti del Parlamento per quanto riguarda il ricorso a collaboratori esterni. La qualità delle cifre iscritte a preventivo rimane tuttavia lacunosa; gli importi preventivati rimangono nettamente al di sotto dei quasi 60 milioni di franchi spesi per il personale a prestito secondo i consuntivi degli ultimi anni. Tuttavia si sta lentamente assottigliando il divario tra spese preventivate e costi effettivi. A differenza di quanto avviene per il personale interno, nei preventivi e nei consuntivi manca l'informazione sul numero di posti a tempo pieno e di persone che lavorano per la Confederazione in base a un contratto di fornitura di personale a prestito.

Mancano anche informazioni sulla durata degli impieghi dei singoli collaboratori esterni che, secondo le istruzioni del Consiglio federale sul personale a prestito, non dovrebbe superare i due anni. I contratti di fornitura di personale a prestito sono registrati nel controllo gestionale degli acquisti ma dato che un contratto può prevedere l'impiego di più persone, non è possibile verificare direttamente se la durata massima è rispettata o se tutti i contratti di durata più lunga sono effettivamente comunicati all'UFPER e debitamente motivati, come prevedono le istruzioni. In generale, data la diversità dei sistemi contabili delle varie unità amministrative, i dati del controllo gestionale degli acquisti sono soltanto parzialmente paragonabili fra loro; questo strumento consente dunque soltanto in modo limitato di migliorare la trasparenza all'interno dell'Amministrazione per quanto riguarda il personale a prestito.

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

Il CPA e le unità amministrative interpellate ritengono che le istruzioni del Consiglio federale formulino principi in gran parte chiari sul ricorso a personale a prestito. Esse esigono che si ricorra al personale a prestito soltanto in casi eccezionali, se un compito non può essere svolto né con il personale interno all'unità amministrativa in questione né mediante un mandato o un contratto d'appalto. Effettivamente, soltanto l'1 per cento circa delle spese totali per il personale della Confederazione e soltanto il 3,5 per cento circa dei suoi acquisti di servizi riguarda il personale a prestito. Il ricorso a personale a prestito tende inoltre a diminuire, in particolare nel settore informatico. Se si considera l'insieme dell'Amministrazione federale, il ricorso al personale a prestito costituisce di fatto un'eccezione e dunque questo principio è in gran parte rispettato.

Questa constatazione non si applica tuttavia a tutte le unità amministrative. All'ISCeco il 29 per cento delle spese complessive per il personale riguarda il per-

sonale a prestito, una percentuale che risulta essere di gran lunga la più alta tra tutte le unità amministrative. Se si analizza la quota di personale a prestito nell'acquisto di servizi spicca l'UCC con il 61 per cento nel settore informatico e il 76 per cento negli altri settori. Anche in altre unità amministrative il ricorso a personale a prestito rappresenta più di un quarto dei servizi totali acquistati. Si nota dunque che il ricorso al personale a prestito non rimane sempre un'eccezione ma ha un ruolo molto importante nello svolgimento dei compiti di taluni uffici.

Dai criteri contenuti nelle istruzioni emerge inoltre che il personale a prestito deve essenzialmente rimediare a una carenza di personale a breve termine. Dato che il personale a prestito ha un costo elevato, esso deve però essere pianificato nel preventivo dell'unità amministrativa, il che impedisce di ricorrervi in tempi molto brevi. Nella maggior parte dei casi il personale a prestito copre effettivamente un bisogno di breve durata: la metà dei contratti dura al massimo un anno e la durata massima di due anni è superata soltanto dal 12 per cento dei contratti, il più delle volte da swisstopo. La durata dei singoli contratti è d'importanza relativa poiché le unità amministrative spesso concludono più contratti con le stesse imprese. Il CPA ha individuato soltanto indizi isolati dell'attribuzione di mandati susseguenti e nel quadro del controllo gestionale degli acquisti le unità amministrative devono a determinate condizioni motivare l'attribuzione di più contratti alla stessa impresa. Non è possibile invece individuare se un'unità amministrativa svolge compiti di lunga durata concludendo contratti consecutivi di fornitura di personale a prestito con imprese diverse, benché sia una pratica anch'essa contraria alle istruzioni.

### **8.3 Tendenza adeguata ad abbandonare il ricorso a personale a prestito, tuttavia con il rischio di pseudo-mandati**

Il personale a prestito è uno dei mezzi con cui l'Amministrazione svolge i compiti che le sono stati assegnati. Ricorrere a personale a prestito piuttosto che a personale interno ha tuttavia lo svantaggio di avere un costo elevato e dei rischi come quello di perdere conoscenze. Il grande vantaggio è invece la flessibilità: si ricorre a personale a prestito soltanto finché vi è un bisogno e non vengono create eccedenze di capacità. La durata massima di due anni stabilita nelle istruzioni, che può essere superata soltanto in casi eccezionali, ha però limitato proprio questa flessibilità. Per questo motivo, come emerge dallo studio di casi, nella prassi si tende a non ricorrere a personale a prestito preferendo i mandati o i contratti d'appalto che non hanno limiti temporali. Questa tendenza rispecchia i principi delle istruzioni. Secondo gli interpellati, è anche un modo per aumentare la responsabilità dei fornitori di servizi esterni, cosa anch'essa utile. Ma secondo il CPA, la limitazione della durata dei contratti di fornitura di personale a prestito aumenta fondamentalmente il rischio che siano conclusi pseudo-mandati, che di fatto costituiscono contratti di lavoro o di fornitura di personale a prestito.

Secondo le istruzioni e il relativo allegato, il criterio generale per distinguere i vari tipi di contratto è l'esistenza o meno di un rapporto di subordinazione: in caso affermativo si può trattare soltanto di un contratto di lavoro o di un contratto di forn-

tura di personale a prestito e non di un mandato o di un contratto d'appalto. L'allegato contiene inoltre un elenco di caratteristiche dei vari tipi di contratto, che tuttavia consentono soltanto in modo limitato di distinguere i tipi di contratto, come emerge dalla perizia giuridica sintetica commissionata dal CPA. L'allegato menziona per esempio che, in caso di mandato, il mandatario utilizza i propri locali e strumenti di lavoro. La perizia constata tuttavia che spesso i mandati sono eseguiti nei locali del cliente e con il suo materiale. L'allegato fornisce quindi in alcuni punti chiarimenti che non corrispondono alla prassi.

La perizia sintetica, durante la quale è stato esaminato un piccolo campione di contratti, non ha rilevato indizi dell'esistenza di pseudo-mandati nei testi dei contratti. Non è tuttavia possibile sapere se i testi dei contratti sono applicati alla lettera. Alcune dichiarazioni emerse 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. Gli interpellati sono unanimi nel dire che il controllo della legalità e dell'adeguatezza dei contratti spetta alle singole unità amministrative; tuttavia si tratta di un compito difficile per un servizio interno perché presuppone una buona conoscenza delle situazioni concrete.

#### **8.4 Dubbi sullo sfruttamento del potenziale di risparmio delle internalizzazioni**

Le informazioni sulle internalizzazioni effettuate negli ultimi anni in seno alla Confederazione sono incomplete. I dati sulle internalizzazioni previste e sui risparmi attesi che devono essere forniti nell'ambito del processo di preventivazione sono lacunosi e in parte contraddittori. Quantificare i risparmi previsti si rivela essere un'operazione difficile poiché il preventivo delle unità amministrative in questione viene ridotto dell'importo corrispondente e dunque queste ultime sono incitate a non prevedere risparmi troppo elevati. Agli uffici trasversali (UFPER e AFF), che considerano l'insieme delle finanze federali, interessa invece che i risparmi siano il più possibile elevati anche per adempiere i pertinenti obiettivi.

Stando ai preventivi, dalla decisione di principio sull'internalizzazione presa nel 2015 dal Consiglio federale, in tutta l'Amministrazione sono stati internalizzati 476 posti a tempo pieno. Sono stati preventivati risparmi duraturi per un importo di 13,4 milioni di franchi, ossia il 15 per cento dei costi esterni prima delle internalizzazioni. Questo tasso è nettamente inferiore a quello stimato dal CPA nella sua valutazione del 2014. È vero che in alcuni casi con l'internalizzazione di posti precedentemente occupati da personale a prestito si erano previsti risparmi elevati ma in altri casi i preventivi non menzionavano alcun risparmio. Come è emerso dallo studio di casi, ciò è dovuto al fatto che alcune internalizzazioni sono state effettuate in seguito a decisioni prese dal Consiglio federale non per motivi economici, ma soltanto per il carattere sovrano dei compiti in questione. Non si trattava necessariamente di posti prima occupati da personale a prestito ma di compiti svolti nell'ambito di mandati. In generale si constata che il motivo principale che spinge le unità amministrative a internalizzare non è tanto il risparmio quanto piuttosto la volontà di evitare la perdita di conoscenze specialistiche e garantirne la continuità.

Considerato che al momento di quantificare i risparmi previsti gli interessi in gioco sono divergenti e sapendo che i motivi che spingono a internalizzare sono legati più spesso alla qualità che non all'economicità della fornitura della prestazione, il CPA si chiede se il potenziale di risparmio delle internalizzazioni sia attualmente sfruttato appieno. L'UFPER suggerisce in modo puntuale possibili internalizzazioni alle unità amministrative, ma non rileva in modo sistematico il potenziale di risparmio esistente nell'Amministrazione, compito che sarebbe certamente difficile. All'UFPER mancano però anche informazioni sulle internalizzazioni svolte e sui risparmi effettivamente realizzati. Non esiste un dispositivo di controllo con cui verificare e migliorare a lungo termine i dati relativi alle internalizzazioni forniti nel processo di preventivazione.

## Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
art.	articolo
BAC	Base d'aiuto alla condotta
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFAF	Centro di formazione dell'Amministrazione federale
Cfr.	confronta
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS 220)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSI-DFGP	Centro servizi informatici del DFGP
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
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ETP	Equivalenti a tempo pieno ( <i>full time equivalent</i> )
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
Fig.	Figura
GCo Amm.fed.	Gestione dei contratti dell'Amministrazione federale
ISCeco	Centro servizi informatici del DEFR
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
LC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sul collocamento e il personale a prestito (Legge sul collocamento; RS 823.11)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
MeteoSvizzera	Ufficio federale di meteorologia e climatologia
mio.	milione
n.	numero

---

NMG	Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale
pag.	pagina
PICF	Piano integrato dei compiti e finanziario
RS	Raccolta sistematica
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SG	Segreteria generale
SISI	Servizio d'inchiesta svizzero sulla sicurezza
swisstopo	Ufficio federale di topografia
TI	Tecnologia informatica ( <i>information technology</i> )
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSP0	Ufficio federale dello sport
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade



## Documenti di riferimento

AFF: Consuntivo 2015–2018, volume 1: Rapporto sul consuntivo.

AFF: Consuntivo 2017, volume 1 – Rapporto sul consuntivo.

AFF: Preventivo 2017 con PICF 2018–2020, volume 2 A – Preventivo 2017 con PICF 2018–2020 delle unità amministrative parte 1 (autorità e tribunali, DFAE, DFI, DFGP, DDPS).

AFF: Volume 1: Rapporto sul preventivo 2017 con PICF 2018–2020.

CdG-S: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Parere del Consiglio federale del 12 agosto 2015. Parere della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 novembre 2015 (FF 2016 47).

CdG-S: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 7 ottobre 2014 (FF 2015 2905).

CdG-S: lettera al Consiglio federale del 17 febbraio 2017.

Consiglio federale: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 7 ottobre 2014. Parere del Consiglio federale del 28 gennaio 2015 (FF 2015 2975).

Consiglio federale: Istruzioni del Consiglio federale sulla conclusione di contratti di fornitura di personale a prestito nell'Amministrazione federale del 19 agosto 2015 (FF 2015 5159).

Consiglio federale: lettera alla CdG-S del 10 maggio 2017.

CPA: Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 aprile 2014 (FF 2015 2923).

DFF: Rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2016, Consiglio federale.

DFF: Rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2017, Consiglio federale.

DFF: Rapporto annuale sul controllo gestionale degli acquisti per il 2017, Dipartimento federale delle finanze DFF.

Geiser, Thomas: *Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge*, maggio 2019, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Università di San Gallo.

UFCL: Coordinamento operativo GCo Amm.fed., *Infonotiz VM 19: MUSS-Feld Vertragsende*, ecc., 27 marzo 2017.

UFCL: *Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, IDP Beilage 02, Anhang 3.1 Reporting Set Bundesrat*, (stato: 13 giugno 2017).

UFCL: Schede informative Pagamenti per acquisti 2009–2017, [www.bkb.admin.ch](http://www.bkb.admin.ch) > Appalti pubblici > Controllo gestionale degli acquisti dell'Amministrazione federale (stato: 27 maggio 2019).

UFPER: Istruzioni per il preventivo 2017 con PICF 2018–2020, febbraio 2016.

UFPER: Istruzioni per il preventivo 2018 con PICF 2019–2021.

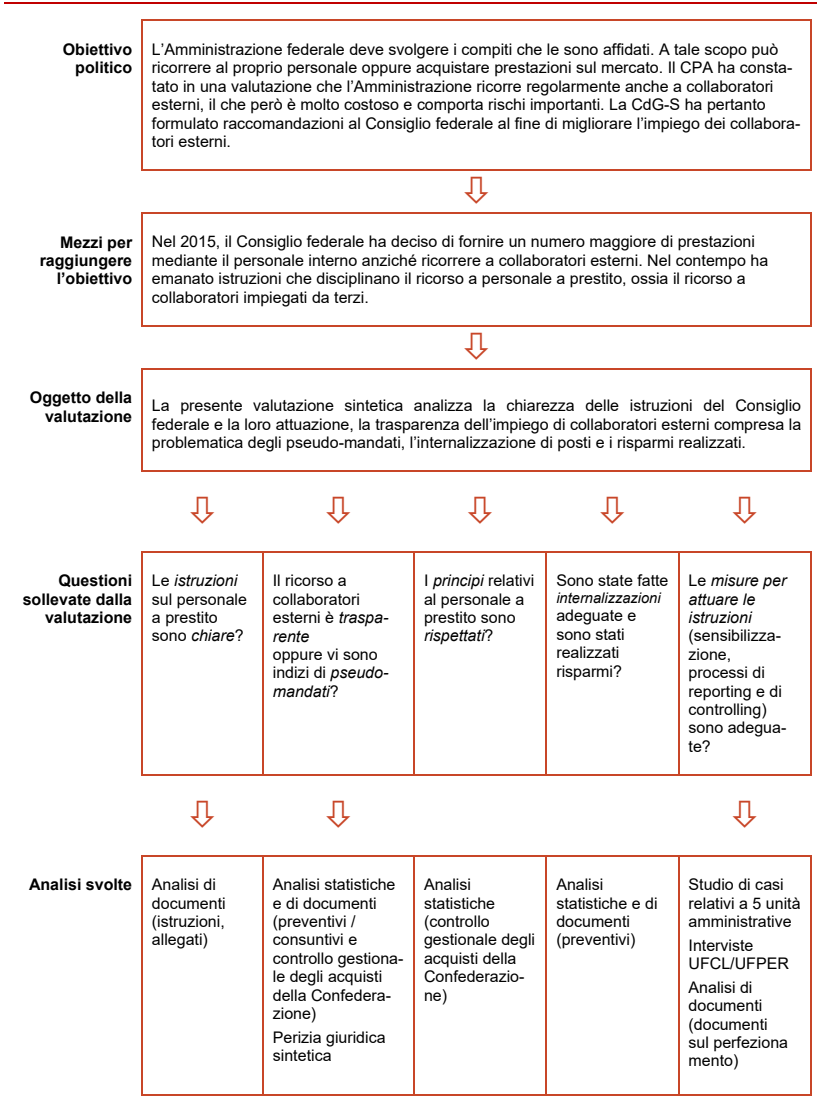
UFPER: Istruzioni per il preventivo del personale 2016 e il piano finanziario di legislatura 2017–2019 dell'11 febbraio 2015.

UFPER: Spiegazioni supplementari concernenti il personale, allegato 3 (Preventivi 2015–2016) e allegato 4 (Preventivi 2017–2019).

## Elenco delle persone sentite

Casablanca, Mike	Capo del pool dei capiprogetto, UFIT
Cavegn, Karin	Capo supplente Risorse umane, capo del Settore del personale, UFC
Chassot, François	Responsabile Risorse umane, SG-DATEC
Fetz, Marco	Vicedirettore, capo del Settore logistica, UFCL (fino al 31 maggio 2018; ora: capo acquisti progetti di costruzione, FFS)
Fischer, Yves	Direttore supplente, UFC
Gratwohl Egg, Stephanie	Specialista nella gestione del personale, Gestione del personale e preventivazione, UFPER
Lauener, Marc	Capo del personale, BAC
Lauper, Urban	Capodivisione Risorse, capo delle finanze, CSI-DFGP
Loder, Hanspeter	Capo del settore Controllo gestionale degli acquisti, UFCL
Meier, Martin	Capo Gestione del personale e preventivazione, UFPER
Michel, Christoph	Sostituto capodivisione Risorse / giurista specializzato TI, CSI-DFGP
Müller, Kaspar	Capo Finanze e controlling, SG-DATEC (fino al 31 dicembre 2018; ora: segretario generale supplente, SG-DATEC)
Ramundo, Vincenzo	Capo delle finanze, BAC
Schmutz, Thomas	Direttore supplente, Gestione del personale e controlling, UFPER
Uña, Ruben	Capo Gestione del personale e preventivazione, UFPER (fino al 31 dicembre 2017; ora: capo Pianificazione e resoconti finanziari, DFAE)
Weiss, Peter	Capo Acquisti, UFIT
Yerly, Fabrice	Responsabile Supporto gestione dati, Controllo gestionale degli acquisti della Confederazione, UFCL
Zimmermann, Daniel	Capo Diritto ed economia culturale, UFC

## Procedura seguita per la valutazione



## **Colophon**

### **Realizzazione della valutazione:**

Dr. Nicolas Grosjean, CPA (direzione del progetto fino al 31.12.2018)

Dr. Simone Ledermann, CPA (direzione del progetto dal 1.1.2019)

Sereina Dick, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Christian Hirschi, CPA (collaborazione scientifica)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaborazione scientifica)

### **Perizia sintetica**

Prof. em. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Università di San Gallo

### **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia l'UFCL e l'UFPER per aver messo a disposizione dati e documenti nonché per le informazioni fornite. Un ringraziamento speciale per la buona collaborazione va alle unità amministrative che sono state incluse nello studio di casi (UFC, UFIT, BAC, SISI, CSI-DFGP). Il CPA ringrazia infine tutti gli interlocutori per la disponibilità al dialogo.*

### **Contatto**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi > Commissioni > CPA

*Lingua originale del rapporto: tedesco*





