

## **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

---

---

## Compendio

*Nell'Amministrazione federale spesso collaboratori esterni svolgono funzioni simili a quelle assunte dal personale interno impiegato secondo il diritto pubblico. Nel gennaio 2012 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di svolgere una valutazione sull'ampiezza, la legalità, la trasparenza e l'opportunità del ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale. Dopo un'analisi dei dati quantitativi sui mandati affidati dall'insieme della Confederazione, il CPA ha studiato in modo approfondito l'impiego di collaboratori esterni in nove unità amministrative scelte in tutti dipartimenti. Ha raccolto dati su più di 900 contratti e svolto colloqui con circa 120 persone, di cui 27 collaboratori esterni, 35 rappresentanti della direzione, dei servizi giuridici e dei servizi di acquisizione e 48 capi sezione o collaboratori responsabili dell'impiego e della direzione diretta di collaboratori esterni. Il CPA ha inoltre analizzato, quando ve ne era, la corrispondente documentazione.*

*I risultati a livello delle nove unità amministrative sono rappresentativi dei problemi e delle sfide posti dal ricorso a collaboratori esterni. A livello di queste nove unità è stata realizzata una buona stima delle spese e degli effettivi; non è possibile però conoscere l'ampiezza esatta del fenomeno a livello dell'intera Amministrazione federale.*

### **Un fenomeno assai diffuso, in particolare nel settore informatico**

*Nel 2012 le spese per collaboratori esterni ammontavano a oltre 137 milioni di franchi per le nove unità dell'Amministrazione analizzate. Queste spese concernevano per 114 milioni di franchi l'informatica e per 23 milioni altri settori (scientifici, amministrativi). L'impiego di collaboratori esterni corrisponde a circa 500 collaboratori equivalenti a tempo pieno (11 % degli equivalenti a tempo pieno totali) nelle nove unità studiate. In media, il costo annuo di un collaboratore esterno è di circa il 40–50 per cento superiore a quello di un collaboratore interno. Tuttavia, queste differenze di costi variano considerevolmente di caso in caso.*

### **Pratiche discutibili dal profilo legale**

*Soltanto a un quarto di tutti i contratti viene data una denominazione che rispecchia correttamente il rapporto di lavoro. Questa designazione approssimativa del rapporto di lavoro fa pensare che le disposizioni relative al contratto di lavoro o al contratto di fornitura di personale a prestito possano essere disattese.*

*La quota considerevole di aggiudicazioni mediante trattativa privata fa dubitare che non vengano rispettati due degli obiettivi stabiliti dalla legge sugli acquisti pubblici, ossia rafforzare la concorrenza tra gli offerenti e promuovere l'impiego economico dei fondi pubblici. È vero che la legge prevede eccezioni alla messa a concorso, però qui in media le eccezioni sono il 30 per cento dei casi.*

---

*Dato che per la maggior parte sono già impiegati di una ditta, l'impiego di collaboratori esterni non pone problemi specifici sotto l'aspetto delle assicurazioni sociali. Soltanto lo statuto di indipendente di qualche raro collaboratore esterno in alcune unità rimane discutibile visti la regolarità con cui vengono affidati i mandati e il loro importo.*

*L'attuazione delle disposizioni legali in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone non è uniforme. Soltanto le unità attive nel campo dell'informatica sono pienamente consapevoli di tale rischio e dichiarano di procedere sistematicamente a controlli di sicurezza sia per il personale interno sia per quello esterno. Queste unità completano questo dispositivo mediante una politica restrittiva d'accesso ai dati e con altre misure (estratto del casellario giudiziale per esempio), dato che, salvo eccezioni, i collaboratori esterni sono attivi in questi uffici anche prima che sia noto il risultato del controllo di sicurezza. Anche se questa situazione è conforme alle basi legali, ci si può domandare quanto sia utile un controllo di sicurezza i cui risultati sono conosciuti soltanto quando l'attività del collaboratore esterno è già iniziata (talvolta svariati mesi dopo).*

### ***Un fenomeno poco trasparente***

*La trasparenza interna nelle nove unità amministrative analizzate è differenziata. La problematica dei collaboratori esterni è generalmente ben conosciuta all'interno degli uffici, tuttavia, nella metà delle unità studiate questo tipo di collaboratori può essere individuato soltanto con considerevole sforzo.*

*Nei confronti del Parlamento e del resto dell'Amministrazione la trasparenza in merito all'occupazione di collaboratori esterni e ai relativi costi è minima se non del tutto inesistente. Viste l'ampiezza del fenomeno in certi uffici e le scelte talvolta poco economiche dettate in parte da crediti per il personale molto rigidi, quest'assenza di trasparenza finanziaria va sottolineata. Il Parlamento dovrebbe essere in grado di conoscere tutti i costi per i collaboratori interni ed esterni in modo da poter gestire appropriatamente le finanze federali. Già nel 2007 la CdG-S aveva per questa ragione chiesto al Consiglio federale di presentare le spese per i contratti di fornitura di personale a prestito nelle spiegazioni supplementari al consuntivo. Il Consiglio federale ha tuttavia respinto questa raccomandazione.*

### ***In molti casi il ricorso ai collaboratori esterni è poco adeguato***

*La maggior parte delle unità amministrative afferma di assumere collaboratori esterni soltanto per acquisire temporaneamente competenze specialistiche o per far fronte a picchi di attività, ma la pratica constatata è spesso diversa. Numerosi collaboratori esterni sono assunti per una lunga durata in seno all'unità amministrativa e svolgono attività che sono talvolta al centro delle sue prestazioni. Dei 137 milioni di franchi spesi nel 2012 per l'impiego di collaboratori esterni, la metà riguarda impieghi che secondo il CPA sono inadeguati a causa dell'elevato costo, della continuità con cui vengono attribuiti e/o dei rischi di dipendenza o di sicurezza.*

---

### ***Carenza di controllo e di guida***

*La totale esternalizzazione di talune attività («outsourcing»), il reintegro di altre attività con la creazione di posti interni oppure il ricorso a collaboratori esterni per gestire sovraccarichi di attività costituiscono opzioni che occorrerebbe privilegiare a seconda dei costi, dei rischi e del tipo di bisogni. L'Amministrazione deve disporre di un margine di manovra, ma la decisione deve basarsi su una riflessione strategica a medio-lungo termine che ora manca a livello del Consiglio federale e di diverse unità amministrative. Se si fa astrazione dei lavori in questo senso attualmente in corso all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione e alla Base d'aiuto alla condotta e quelli già conclusi all'Ufficio federale della sanità pubblica, mancano spesso una distinzione chiara dei compiti svolti completamente all'interno in modo duraturo e i criteri che permettono di affidarne altri all'esterno, sia mediante l'impiego di collaboratori esterni, sia con la completa esternalizzazione di determinate attività.*

*Il fatto che attualmente a livello di Confederazione (Parlamento, Consiglio federale, dipartimenti, direzione delle unità amministrative) l'attenzione si concentri sui crediti per il personale piuttosto che sui crediti per beni e servizi difficilmente favorirà l'instaurarsi di pratiche economicamente convenienti in settori che, inoltre, sono sensibili dal profilo dei rischi di sicurezza e di dipendenza.*

*Dato questo contesto caratterizzato da una forte pressione sui crediti per il personale e dalla tendenza di affidare sempre maggiori compiti all'Amministrazione, il ricorso a collaboratori esterni da parte delle unità amministrative è una soluzione comprensibile. Ma, tenuto conto dell'ampiezza del fenomeno, dei costi e dei rischi che esso comporta, non si può non constatare che in questo campo vi siano carenze di gestione e controllo da parte dei dipartimenti e del Consiglio federale.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>2924</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>2928</b>
1.1 Motivi all'origine della valutazione	2928
1.2 Definizione	2929
1.3 Metodo	2931
1.4 Struttura del rapporto	2932
<b>2 Risultati della valutazione</b>	<b>2932</b>
2.1 Dimensione e caratteristiche del ricorso a collaboratori esterni	2934
2.1.1 Dimensione	2934
2.1.2 Costi orari	2936
2.1.3 Settori	2937
2.1.4 Durata	2938
2.2 Attuazione delle basi legali	2939
2.2.1 Relazioni contrattuali	2939
2.2.2 Acquisti pubblici	2943
2.2.3 Assicurazioni sociali	2946
2.2.4 Controlli di sicurezza relativi alle persone	2948
2.3 Trasparenza	2950
2.3.1 Trasparenza interna	2950
2.3.2 Trasparenza esterna	2951
2.4 Condizioni di lavoro	2955
2.4.1 Differenze salariali	2955
2.4.2 Conduzione	2957
2.5 Opportunità del ricorso ai collaboratori esterni	2957
2.5.1 Nel settore informatico	2958
2.5.2 Negli altri settori	2961
<b>3 Conclusioni</b>	<b>2961</b>
3.1 Un fenomeno di grande ampiezza, in particolare nel settore informatico	2962
3.2 Pratiche discutibili dal profilo legale	2962
3.3 Una prassi poco trasparente	2963
3.4 Condizioni di lavoro simili, eccezion fatta per gli stipendi	2964
3.5 In molti casi il ricorso ai collaboratori esterni è poco adeguato	2964
3.6 Carenza di controllo e di guida	2965
<b>Abbreviazioni</b>	<b>2966</b>
<b>Elenco delle persone sentite</b>	<b>2968</b>
<b>Colophon</b>	<b>2973</b>

# Rapporto

Il presente rapporto espone i risultati principali della valutazione. La descrizione dettagliata delle analisi e dei criteri sui quali si fondano le valutazioni figura nell'allegato<sup>1</sup>.

## 1 Introduzione

### 1.1 Motivi all'origine della valutazione

I collaboratori esterni sono persone legate alla Confederazione da un rapporto di lavoro paragonabile a un impiego, ma che non dispongono di un contratto di lavoro di diritto pubblico. Questi collaboratori esterni possono svolgere funzioni simili a quelle del personale interno. Si pongono però diverse questioni riguardo all'ampiezza, alla legalità, alla trasparenza e all'adeguatezza di una simile prassi.

Nell'ambito di una precedente ispezione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) dedicata al ricorso a *esperti* esterni in seno all'Amministrazione federale<sup>2</sup>, il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha mostrato nella sua valutazione<sup>3</sup> che il fenomeno del ricorso a *collaboratori* esterni è molto diffuso, perlomeno in certi uffici (p. es. presso l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione). Dopo la pubblicazione di questa ispezione, il Consiglio federale respinse nel 2007<sup>4</sup> una raccomandazione della CdG-S che chiedeva al Consiglio federale di presentare gli oneri cagionati dai contratti detti di messa a disposizione di personale nelle spiegazioni supplementari dell'Ufficio del personale (UFPER) relative alle spese per il personale della Confederazione<sup>5</sup>.

Più recentemente, alcuni lavori dell'Ispettorato del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)<sup>6</sup>, l'inchiesta amministrativa del Dipartimento federale delle finanze (DFF) relativa al progetto informa-

1 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale, allegato al rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'indirizzo della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 14.04.2014. L'allegato al rapporto è pubblicato nella versione originale francese/tedesca su Internet all'indirizzo [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes e députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

2 Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13.10.2006 (FF 2007 1525).

3 Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione alla Sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 16.6.2006 (FF 2007 1537).

4 Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13.10.2006, parere del Consiglio federale del 14.2.2007 (FF 2007 1513).

5 Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13.10.2006, raccomandazione 4 (FF 2007 1525 1531).

6 Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, Revision Nr. 1. Schlussbericht (intern), Ispettorato DDPS del 23.9.2009. Dienstleistungsverträge, Nachrevision Nr. 1.1, Schlussbericht (intern), Ispettorato DDPS 4.2.2011.

tico INSIEME<sup>7</sup> e i lavori della Delegazione delle finanze<sup>8</sup> hanno confermato l'importanza dei collaboratori esterni.

Inoltre, in una recente sentenza il Tribunale amministrativo federale (TAF)<sup>9</sup> ha constatato che il prestito di personale (locazione di servizi) non rientra nel campo di applicazione della legge sul personale federale (LPers<sup>10</sup>) né della legge sugli acquisti pubblici (LAPub<sup>11</sup>), ma sottostà all'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub<sup>12</sup>). Di conseguenza, in mancanza di basi legali formali, l'alta vigilanza parlamentare riveste in questo settore un'importanza ancora maggiore.

In questo contesto, il 27 gennaio 2012 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il CPA di procedere a un'inchiesta sui collaboratori esterni dell'Amministrazione federale.

Tale inchiesta deve rispondere alle seguenti domande:

- Che giudizio va dato dal profilo legale al ricorso a collaboratori esterni?
- Come va giudicata la trasparenza del ricorso a collaboratori esterni?
- Quale valutazione va fatta delle condizioni di lavoro dei collaboratori esterni rispetto a quelle dei collaboratori interni che svolgono attività simili?
- Che giudizio va dato sull'opportunità del ricorso a collaboratori esterni?

## 1.2 Definizione

Nell'Amministrazione federale, i collaboratori esterni sono lavoratori legati alla Confederazione da un rapporto di lavoro simile all'impiego. Contrariamente al personale federale, questi collaboratori non dispongono però di un contratto di lavoro di diritto pubblico nel quale un'unità amministrativa della Confederazione ha veste di datore di lavoro. Nondimeno, nei compiti quotidiani non vi è distinzione con gli impiegati federali: i collaboratori esterni lavorano spesso in locali di un servizio della Confederazione, vi occupano un ufficio, dispongono di un indirizzo elettronico e di un allacciamento telefonico. Ma soprattutto, e questo è il *criterio centrale* che caratterizza la somiglianza del loro impiego con quello di un impiegato federale, i collaboratori esterni si trovano anch'essi in un *rapporto di subordinazione*, ossia la linea gerarchica dell'unità amministrativa con la quale collaborano dispone di ampie facoltà di impartire istruzioni e controllarne il lavoro. A differenza degli esterni che lavorano in un rapporto di mandato *a beneficio* della Confederazione, i collaboratori esterni esercitano la loro attività *sotto la direzione* della Confederazione. Il diritto di

<sup>7</sup> Administrativuntersuchung Beschaffungsprozesse INSIEME, DFF del 13.6.2012.

<sup>8</sup> Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2011, del 20.4.2012 (FF 2012 6251).

<sup>9</sup> Sentenza B-1687/2010 del TAF del 21.6.2011

<sup>10</sup> RS 172.220.1

<sup>11</sup> RS 172.056.1

<sup>12</sup> RS 172.056.11

impartire istruzioni e il diritto di controllo nei confronti dei collaboratori esterni oltrepassano il diritto limitato di dare istruzioni e l'obbligo di rendiconto (secondo gli art. 397 e 400 CO<sup>13</sup>) tipici del mandato<sup>14</sup>.

Visto quanto precede, i collaboratori esterni possono essere definiti come segue<sup>15</sup>:

*I collaboratori esterni sono persone legate a un'unità amministrativa da un rapporto di subordinazione personale e organizzativa senza che sia stato stipulato un contratto di lavoro di diritto pubblico ai sensi della legge sul personale federale.*

Il Tribunale federale ha così precisato questo rapporto di subordinazione (in opposizione al rapporto che lega il mandatario al mandante): «La subordinazione organizzativa e personale non presuppone che il lavoratore disponga di un posto di lavoro in un luogo fisso. Il lavoro può anche essere compiuto al di fuori dell'esercizio in quanto tale, oppure in un luogo scelto dal lavoratore stesso. Il criterio decisivo è il collegamento del lavoratore a un'organizzazione terza e il fatto che quest'ultimo riceva di conseguenza istruzioni da parte di una gerarchia definita. La difficoltà risiede nel fatto che il diritto di dare istruzioni esiste anche in altri contratti che prevedono una prestazione di lavoro, quali il mandato. Tutto dipende dunque della misura in cui il lavoratore è costretto ad attenersi alle istruzioni (...). A tale proposito, non è necessario che il datore di lavoro impartisca istruzioni tecniche al lavoratore (...). Se l'attività svolta dal lavoratore richiede conoscenze tecniche particolari, è assai probabile che queste siano esclusivamente presenti nella persona del lavoratore e non presso il datore di lavoro<sup>16</sup>».

L'esistenza di questo vincolo di subordinazione può essere valutata soltanto caso per caso e richiede «una valutazione d'assieme secondo l'uso della professione»<sup>17</sup>. Nell'effettuare questa valutazione, la distinzione tra il rapporto di subordinazione e il rapporto che lega un mandante a un mandatario è difficile da stabilire e non sempre è indiscutibile<sup>18</sup>. Nelle sue direttive relative alla legge federale sul collocamento e il personale a prestito, la SECO constata che «nella pratica i tribunali, in caso di dubbio, generalmente si pronunciano per l'esistenza di un rapporto di lavoro. Nei casi poco chiari optano allora per la fornitura di personale a prestito»<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> RS 220

<sup>14</sup> Cfr. SECO: Direttiva «Procedura di verifica dell'attività lucrativa indipendente di prestatori di servizi esteri», 2010-10-26/120. COO.2101.104.5.2345306

<sup>15</sup> Questa definizione permetterebbe di utilizzare anche il termine più preciso di «persone impiegate secondo un contratto di diritto privato». Attenendoci ai termini usati in seno all'Amministrazione federale, in particolare dall'Ufficio federale del personale e dalla Conferenza delle risorse umane (CRU), è qui utilizzato il termine «collaboratori esterni».

<sup>16</sup> DTF 4C.390/2005 del 2.5.2006, trad.; cfr. DTF 4C.460/1995 del 24.2.1997: «Determinante è stabilire se la persona è integrata nell'organizzazione dell'impresa, se le direttive e istruzioni (CO 321d) influenzano direttamente lo svolgimento e la concezione del lavoro da parte della persona obbligata e se l'avente diritto è abilitato a esercitare un controllo.» [Trad.]

<sup>17</sup> DTF 4C.460/1995 del 24.2.1997, trad.

<sup>18</sup> È quanto risulta anche dalle considerazioni del TF in merito a un caso recente nel settore della fornitura di prestazioni di cura e la critica mossa a quest'interpretazione (cfr. KULL, Michael: «Die Abgrenzung des einfachen Auftrags zum Personalverleih am Beispiel der hauswirtschaftlichen Tätigkeit», AJP 2013, pag. 1485 segg.).

<sup>19</sup> Direttive e commenti relativi alla legge federale del 6.10.1989 sul collocamento e il personale a prestito, all'ordinanza del 16.1.1991 sul collocamento e il personale a prestito e all'ordinanza del 16.1.1991 su emolumenti, provvigioni e cauzioni nell'ambito della legge sul collocamento, pag. 69.

Anche nell'ambito della presente valutazione, è stato particolarmente difficoltoso operare la distinzione tra i rapporti di subordinazione (che esistono in un contratto di lavoro) e i rapporti che legano mandante e mandatario, tanto più che era impossibile procedere a un'analisi dettagliata di ciascun caso, non fosse altro che a causa del grande numero di relazioni contrattuali da valutare. Il numero 2 e l'allegato al rapporto spiegano come è stata operata tale distinzione.

### 1.3 Metodo

Per rispondere alle questioni poste, il CPA si è avvalso di svariate fonti di informazione e forme<sup>20</sup> di raccolta di dati.

Un'analisi quantitativa dei dati<sup>21</sup> fondata su tutte le unità amministrative della Confederazione ha permesso di individuare quelle per le quali<sup>22</sup> (in particolare visto il volume elevato di mandati affidati all'esterno) era possibile ipotizzare con una certa verosimiglianza l'impiego di collaboratori esterni. Tale criterio è stato scelto per garantire la possibilità di analizzare il ricorso ai collaboratori esterni e di identificarne i principali vantaggi e svantaggi. Lo studio di casi approfonditi è stato condotto presso le nove unità seguenti:

- Base d'aiuto alla condotta (BAC), DDPS;
- Centro servizi informatici (CSI), Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP);
- Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE);
- Ufficio federale delle strade (USTRA), Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC);
- Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), DATEC;
- Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), Dipartimento federale delle finanze (DFF);
- Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), Dipartimento federale dell'interno (DFI);
- Ufficio federale di statistica (UST), DFI;
- Segreteria di Stato dell'economia (SECO), Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Inoltre, occorre raccogliere informazioni su tutti i contratti relativi a collaboratori esterni in queste unità. Allo scopo di individuare nel miglior modo possibile tali contratti, il CPA ha proceduto nel modo seguente:

<sup>20</sup> Cfr. allegato al rapporto, n. 1.3.

<sup>21</sup> Dati tratti dal consuntivo, dagli indicatori finanziari sugli oneri propri della Confederazione elaborati dall'AFF, dalla statistica sui pagamenti effettuati dall'UFCL e dei registri telefonici e degli indirizzi di messaggeria dell'UFIT. Cfr. allegato al rapporto, n. 1.3.1, e allegati 1 e 2.

<sup>22</sup> Alcune unità come la DSC e la SECO sono state selezionate per il loro importante potenziale di probabilità (grande volume di mandati esterni, per esempio). I risultati hanno però indicato che in queste unità la proporzione di collaboratori esterni è relativamente scarsa.

- sulla base di istruzioni e di un modulo inoltrato dal CPA, le unità amministrative selezionate sono state incaricate di raccogliere le informazioni relative ai contratti concernenti i collaboratori esterni;
- dopo un controllo della coerenza e della plausibilità dei dati forniti, sono state analizzate in dettaglio copie di contratti e sono stati condotti colloqui con i collaboratori esterni e con le persone responsabili del loro impiego e della loro direzione negli uffici;
- l'elenco dei contratti è stato corretto in funzione delle informazioni raccolte nel corso delle analisi e dei colloqui.

Complessivamente, sulla base di dati concernenti più di 900 contratti relativi a collaboratori esterni, sono stati analizzati in dettaglio circa 400 contratti. Sono state interrogate 118 persone, di cui 8 nell'ambito di colloqui esplorativi, 27 collaboratori esterni e 83 persone negli uffici (di cui 35 rappresentanti della direzione, dei servizi giuridici e dei servizi di acquisizione e 48 capi sezione o collaboratori responsabili dell'impiego e della direzione diretta di collaboratori esterni). Il CPA ha inoltre studiato, quando ve ne era, la documentazione connessa alla strategia, alle procedure d'acquisizione e alla gestione dei collaboratori esterni<sup>23</sup>.

## 1.4 Struttura del rapporto

Il capitolo 2 è dedicato ai risultati della valutazione. La prima parte (2.1)<sup>24</sup> descrive l'ampiezza del fenomeno e le sue caratteristiche nelle nove unità amministrative. Nei numeri 2.2–2.5<sup>25</sup> sono trattati in successione aspetti della valutazione relativa alla legalità, alla trasparenza, alle condizioni di lavoro nonché all'adeguatezza del ricorso ai collaboratori esterni. Il capitolo 3 mette in rilievo i punti chiave della valutazione.

## 2 Risultati della valutazione

I risultati sono tratti da analisi di casi approfonditi vertenti su nove unità amministrative. Essi sono rappresentativi dei problemi e delle sfide posti dal ricorso a collaboratori esterni. A livello di queste nove unità è stata realizzata una buona stima delle spese e degli effettivi; non è possibile però conoscere l'ampiezza esatta del fenomeno a livello dell'intera Amministrazione federale. Inoltre, dato che la scelta delle unità da analizzare si è diretta su unità in cui vi era una maggiore possibilità che occupassero collaboratori esterni, si può senz'altro affermare che nell'Amministrazione federale intera la dimensione del fenomeno è assai meno accentuata<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> I criteri di valutazione figurano nell'allegato al rapporto (n. 1.4).

<sup>24</sup> Cfr. allegato al rapporto, n. 2.

<sup>25</sup> Cfr. allegato al rapporto, n. 3–6.

<sup>26</sup> In altri termini, la parte delle spese per collaboratori esterni sul totale delle spese per il personale nonché la parte degli effettivi di collaboratori esterni sul totale degli effettivi dei collaboratori (cfr. n. 2.1.1) calcolate a livello delle unità amministrative selezionate sono più elevate di quello che sarebbero se fossero computate a livello di tutte le unità amministrative.

Nel seguito del presente rapporto, il termine di collaboratore esterno comprende ogni collaboratore che corrisponde alla definizione del CPA. Vi rientrano dunque sia il personale a tempo determinato<sup>27</sup> impiegato tramite agenzie di collocamento, sia la messa a disposizione di personale nell'ambito di contratti quadro o di contratti individuali di prestito di personale<sup>28</sup>, sia il personale messo a disposizione nell'ambito di pseudo-mandati. In quest'ultimo caso, si tratta di collaboratori impiegati con un rapporto di lavoro del tipo dei collaboratori esterni, ma che sono reclutati sotto la forma di un mandato (cfr. n. 1.2 e 2.2.1).

In modo sintetico e a mo' di *filo conduttore*, la tabella 1 presenta il volume finanziario delle diverse forme di impiego possibili<sup>29</sup>, a seconda che si tratti di collaboratori interni o esterni da un lato e, d'altro lato, di spese per il personale o spese per beni e servizi<sup>30</sup>.

Tabella 1

### Tipo di impiego

	Spese per il personale	Spese per beni e servizi
Collaboratore interno (contratto di lavoro con la Confederazione)	9 casi studiati: 710 milioni di franchi* (Confederazione: 5060 milioni di franchi*)	9 casi studiati: 102 milioni di franchi** (Confederazione: 120 milioni di franchi**)
Collaboratore esterno (nessun contratto di lavoro con la Confederazione)	A tempo determinato 9 casi studiati: 3 milioni di franchi* (Confederazione: importo incerto)	9 casi studiati: 134 milioni di franchi, di cui: <i>Prestito di personale</i> 9 casi studiati: 32,5 milioni di franchi***  <i>Pseudo-mandati</i> 9 casi studiati: 101,5 milioni di franchi*** (Confederazione: importo sconosciuto)

*Fonte:* \* Consuntivo della Confederazione, \*\* Spiegazioni supplementari al consuntivo della Confederazione, \*\*\* Calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative

- 27 Definizione secondo le direttive dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) relative alle prestazioni di personale, di consulenza e di servizi esterni: rapporti contrattuali della Confederazione con un'impresa esterna di collocamento di personale, assunzione limitata nel tempo (piuttosto di breve durata), condotta dal superiore gerarchico in seno alla Confederazione, lavoro generalmente sul posto, assunzione generalmente per compiti ordinari e non per progetti.
- 28 Definizione secondo le direttive dell'AFF relative alle prestazioni di personale, di consulenza e di servizi esterni: rapporti contrattuali della Confederazione con un'impresa esterna di collocamento di personale, assunzione limitata nel tempo (piuttosto di breve durata), condotta dal superiore gerarchico in seno alla Confederazione, lavoro generalmente sul posto.
- 29 Gli aspetti relativi ai contratti sono trattati nel n. 2.2.1.
- 30 Gli aspetti relativi ai contratti sono trattati nel n. 2.3.2.

## 2.1 Dimensione e caratteristiche del ricorso a collaboratori esterni

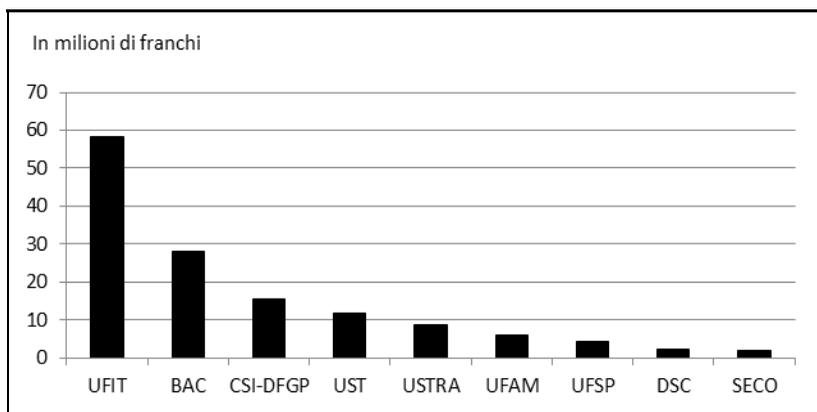
Il presente capitolo fornisce un quadro del ricorso a collaboratori esterni nelle nove unità amministrative studiate. La prima sezione (2.1.1) presenta la dimensione del fenomeno in termini di spese e di effettivi. La seconda sezione (2.1.2) dà un ordine di grandezza dei costi orari dei collaboratori interni e di quelli dei collaboratori esterni. La terza sezione (2.1.3) mostra che gran parte delle spese per i collaboratori esterni riguarda il settore informatico e la quarta (2.1.4) traccia una panoramica della durata degli impieghi di collaboratori esterni.

### 2.1.1 Dimensione

Nel 2012 le spese per collaboratori esterni (secondo la definizione del CPA) ammontavano a oltre 137 milioni di franchi nelle nove unità dell'Amministrazione analizzate. Le spese superavano i 58 milioni di franchi nell'UFIT, mentre erano inferiori a 2 milioni di franchi alla SECO (figura 1).

Figura 1

#### Spese 2012 per collaboratori esterni, per unità amministrativa



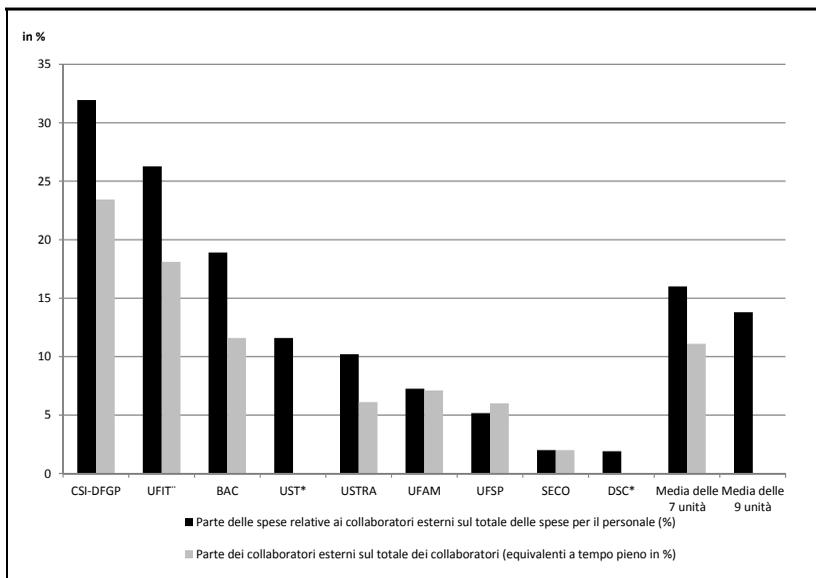
Fonte: calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative

La quota percentuale di collaboratori esterni nei diversi uffici federali non è uniforme. Dalla tabella 2 emerge che il CSI-DFGP, l'UFIT e la BAC si distinguono dalle altre unità studiate per l'elevato ricorso a collaboratori esterni (rispettivamente 32 %, 26 % e 19 % delle spese totali per il personale). L'UST, l'USTRA, l'UFAM e l'UFSP si avvalgono di personale esterno in misura piuttosto rilevante e oltrepassano il 5 per cento sia per valore sia per effettivi. Da ultimo, la DSC e la SECO utilizzano relativamente poco questo tipo di collaboratori (circa il 2 % delle spese complessive per il personale). Va tuttavia osservata l'esistenza di una *zona grigia* in cui è difficile determinare se i contratti concernono collaboratori esterni o no. Nel dubbio, tali contratti non sono stati presi in considerazione. Nella DSC per esempio, il numero di

collaboratori esterni raddoppierebbe se nel conteggio entrassero anche questi contratti.

Figura 2

**Quota di collaboratori esterni sul totale del personale nel 2012  
(in spese ed equivalenti a tempo pieno), in ordine decrescente  
della quota di spese**



Fonte: calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative; dati sugli effettivi del personale: spiegazioni supplementari al consuntivo della Confederazione (AFF) e UFPER

\* Le informazioni a disposizione (tariffa oraria, grado d'occupazione) non hanno permesso di determinare nella DSC e nell'UST la quantità di collaboratori esterni in equivalenti a tempo pieno.

I dati a disposizione del CPA non hanno permesso di calcolare con precisione gli effettivi per l'UST e la DSC<sup>31</sup> (figura 2). In media, per le sette altre unità, le spese relative ai collaboratori esterni rappresentavano nel 2012 il 16 per cento delle spese complessive per il personale (interno ed esterno) e i collaboratori esterni rappresentavano l'11,1 per cento degli effettivi totali (482 esterni su 4 331 equivalenti a tempo pieno). Il fatto che i collaboratori esterni (l'11,1 % degli effettivi totali) concentrino il 16 per cento delle spese per il personale mostra come il loro costo sia più elevato.

In media, a livello delle sette unità amministrative (senza l'UST e la DSC), il costo annuo di un collaboratore interno (compresi gli oneri sociali, i costi di formazione e di perfezionamento, le spese di custodia dei bambini, ma senza le spese legate al

<sup>31</sup> A livello delle nove unità amministrative, le spese concernenti i collaboratori esterni rappresentavano il 13,8 % delle spese totali per il personale, sulla base di una stima approssimata per la DSC e l'UST; i collaboratori esterni costituivano il 10,2 % degli effettivi cumulati (557 esterni su 5474 equivalenti a tempo pieno).

posto di lavoro<sup>32</sup>) è di 168 000 franchi mentre il costo annuo di un esterno è di 255 000 franchi; la differenza è dunque del 52 per cento<sup>33</sup>.

Queste medie illustrano i costi superiori dei collaboratori esterni e danno un ordine di grandezza delle differenze<sup>34</sup>. Va però detto che le situazioni all'interno di uno stesso ufficio sono talvolta molto diverse, sia a livello dei collaboratori esterni sia di quelli interni. Inoltre, taluni uffici possono presentare costi medi (interni) alti a causa delle numerose funzioni di direzione a diversi livelli gerarchici (UFAM) o di un personale composto quasi esclusivamente da collaboratori scientifici la cui funzione è elevata (UFSP, BAG). Questi aspetti sono trattati qui di seguito (n. 2.1.2).

## 2.1.2 Costi orari

Come anticipato nel numero precedente, i costi dei collaboratori esterni possono variare di molto<sup>35</sup>. L'analisi delle tariffe orarie dei collaboratori esterni delle nove unità amministrative conferma questo risultato e mostra che esse possono andare da 32 a 325 franchi all'ora<sup>36</sup>. Tra questi estremi poco rappresentativi, numerose tariffe di collaboratori esterni (personale temporaneo) relativamente basse oscillano tra 32 e 60 franchi, mentre numerose tariffe elevate di collaboratori esterni con un profilo informatico o scientifico variano tra i 250 e 290 franchi all'ora. Nel settore informatico, in una grande quantità di pseudo-mandati (relativi in particolare ad attività di sviluppo) le tariffe orarie si situano nella fascia di 150–220 franchi.

A livello di uffici, l'USTRA presenta il costo medio più alto (figura 3) poiché i collaboratori esterni sono assunti per l'essenziale nei settori informatici e scientifici specializzati. Anche alla BAC, al CSI-DFGP e all'UFIT i costi medi sono alti perché queste unità si avvalgono di collaboratori esterni nel settore informatico in cui i costi sono in generale più alti, o addirittura molto più alti di quelli dei collaboratori interni. L'UFAM è un caso a parte perché i costi orari si differenziano poco tra interni ed esterni; ciò si spiega con il fatto che i costi interni sono relativamente alti a causa dei numerosi posti di direzione (a diversi livelli gerarchici) mentre quelli esterni sono relativamente bassi perché concernono in ampia misura collaboratori scientifici e pochi collaboratori informatici con costo più elevato. Anche alla SECO le differenze medie tra interni ed esterni sono relativamente contenute, tuttavia i collaboratori esterni presentano profili molto diversi (collaboratori informatici a tariffe molto elevate e collaboratori specializzati a tariffe relativamente basse). All'UFSP il costo dei collaboratori esterni è in media meno alto di quello degli interni. Ciò si spiega

<sup>32</sup> Questi costi non sono stati tenuti in considerazione dato che anche per i collaboratori esterni sono nella maggior parte dei casi a carico dell'unità amministrativa.

<sup>33</sup> A livello delle nove unità amministrative, il costo per un collaboratore interno (compresi i costi di formazione, di perfezionamento e di custodia dei bambini, ma senza i costi legati al posto di lavoro) è di 174 000 franchi per i collaboratori interni mentre quello per un collaboratore esterno è stimato in 246 000 franchi (con una stima approssimativa per la DSC e l'UST), ciò che corrisponde a una differenza del 41 %. Cfr. allegato al rapporto, n. 2.1.

<sup>34</sup> L'opportunità del ricorso ai collaboratori esterni (cfr. n. 2.5) prende in considerazione non soltanto i costi ma anche i vantaggi perseguiti: gestione dei sovraccarichi d'attività, accesso a competenze specialistiche.

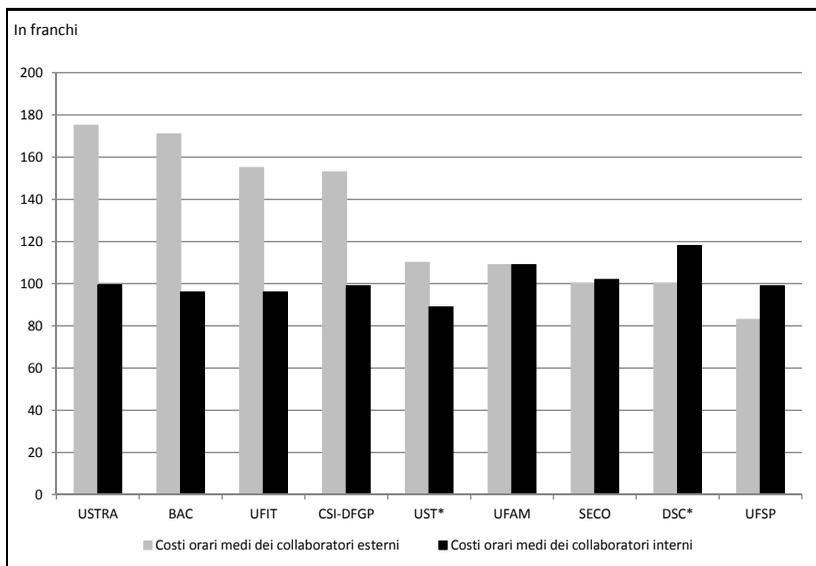
<sup>35</sup> Cfr. allegato al rapporto, n. 2.2.

<sup>36</sup> Si tratta qui del costo di un collaboratore esterno per la Confederazione (ossia la somma versata all'impresa che colloca il collaboratore esterno) e non dello stipendio orario del collaboratore esterno (che viene versato dall'impresa) (cfr. n. 2.4.1).

essenzialmente con l'assenza di funzioni di direzione affidate all'esterno (ad eccezione di qualche capoprogetto) e per il fatto che i collaboratori esterni sono in media più giovani dei collaboratori interni. Inoltre, l'ufficio ha definito tariffe in funzione dei profili e si sforza di fare in modo che gli esterni ricevano una retribuzione equivalente a quella che percepirebbero se fossero impiegati presso la Confederazione.

Figura 3

### Costi orari dei collaboratori esterni e interni nel 2012, in ordine decrescente dei costi dei collaboratori esterni



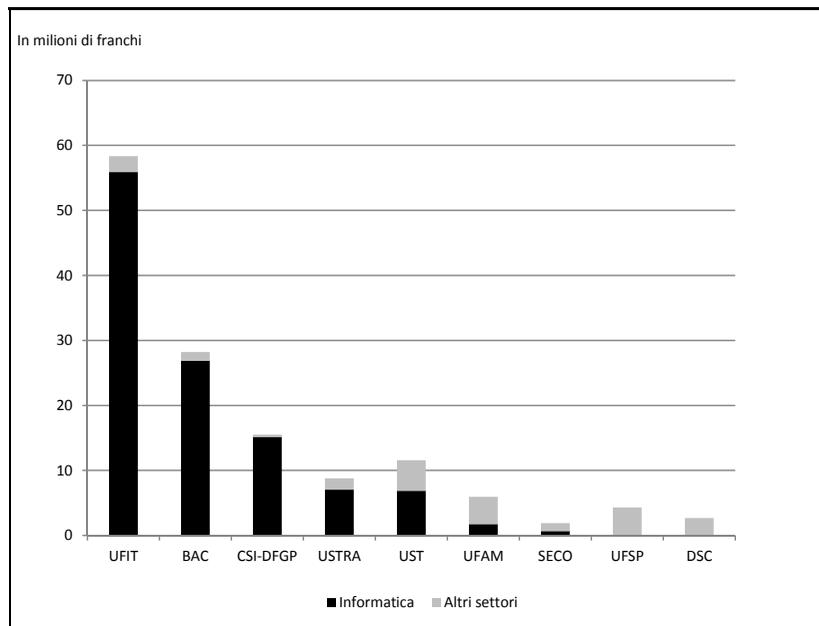
Fonte: calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative; consuntivo della Confederazione e spiegazioni supplementari al consuntivo.

\* Le medie relative alla DSC e all'UST si fondano su stime approssimative poiché le tariffe orarie non erano tutte conosciute. Questi due uffici si avvalgono di collaboratori esterni con profili e costi orari molto diversi.

### 2.1.3 Settori

I collaboratori esterni sono impiegati in grande misura nel settore informatico. Le spese in questo settore ammontavano a 114 milioni di franchi mentre i collaboratori esterni occupati in altre attività rappresentavano circa 23 milioni di franchi. Per l'UFIT, il CSI-DFGP, la BAC, l'USTRA e in minor misura per l'UST, la maggior parte delle spese relative ai collaboratori esterni sono legate all'informatica (figura 4). Le altre unità si sono avvalse di collaboratori esterni soprattutto per funzioni legate al proprio settore d'attività (collaboratori scientifici, collaboratori specializzati).

## Spese in materia di collaboratori esterni nel settore informatico e negli altri settori, nel 2012



Fonte: Calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative

### 2.1.4 Durata

La durata dell'impiego dei collaboratori esterni attivi nel 2012 andava da qualche settimana fino a 10 anni (per esempio, un ufficio impiegava un collaboratore esterno al 60 % da 10 anni e un altro all'80 % da otto anni). Tenendo in considerazione il volume dei mandati nel calcolo della media<sup>37</sup>, questa durata, in tutte le unità amministrative studiate, era superiore a un anno e mezzo (tabella 2)<sup>38</sup>. All'USTRA era di più di quattro anni e al CSI-DFGP di più di tre anni, mentre la media più bassa era quella della DSC.

La durata media è generalmente più lunga per gli pseudo-mandati rispetto ai contratti di personale a prestito perché questi ultimi sono composti sia di contratti di lunga durata sia di contratti temporanei. Per esempio, l'UFIT si è avvalsa di contratti di

<sup>37</sup> Il calcolo della durata media pondera la durata dei mandati a seconda del loro volume. Un contratto di volume cospicuo ma di breve durata ha dunque meno peso nella media rispetto a un mandato di lunga durata ma di esiguo volume. Ciò permette di dare più peso ai contratti le cui tariffe orarie sono elevate. La durata media ponderata è il miglior indicatore poiché le tariffe elevate o basse non sono legate a una durata di contratto tipica.

<sup>38</sup> Cfr. allegato al rapporto, n. 2.4.

personale a prestito per mandati di alcuni giorni ma anche per mandati di lunga durata. Il CSI-DFGP si distingue dagli altri uffici per una durata media dei contratti di personale a prestito relativamente lunga che arriva a quattro anni.

Tabella 2

### **Durata media dei contratti relativi ai collaboratori esterni, nel 2012**

Unità amministrativa	Durata media ponderata in anni
USTRA	4,2
CSI-DFGP	3,3
SECO	3,0
UFAM	3,0
BAC	2,8
UFIT	2,6
UST	1,9
UFSP	1,9
DSC	1,5

*Fonte:* Calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative

## **2.2 Attuazione delle basi legali**

Il capitolo è suddiviso in quattro parti (2.2.1–2.2.4), che trattano aspetti legati ai contratti, agli acquisti pubblici, alle assicurazioni sociali e ai controlli di sicurezza relativi alle persone. In ognuna delle parti sono presentate le pertinenti basi legali. Da ultimo, viene data una valutazione delle prassi riscontrate.

### **2.2.1 Relazioni contrattuali**

*Riassunto: mentre l'impiego di collaboratori esterni può avvenire soltanto sotto forma di un contratto di lavoro di diritto privato o di un contratto di fornitura di personale a prestito, soltanto un quarto dei contratti è oggetto di una denominazione che definisce correttamente il rapporto di lavoro. Questa approssimazione nel definire il rapporto di lavoro comporta che una larga maggioranza dei collaboratori esterni lavori nell'ambito di pseudo-mandati e che le disposizioni relative al contratto di lavoro o al contratto di fornitura di personale a prestito possano essere disattese.*

#### **Basi legali**

In due casi l'unità amministrativa può sottoporre un lavoratore a un rapporto di subordinazione senza impiegarlo nell'ambito di un contratto di lavoro di diritto pubblico pur rispettando il CO e le disposizioni in materia di tutela sociale. Nella

pratica viene spesso scelta una terza via che però non è ineccepibile dal profilo legale.

In primo luogo, la LPers dà alla Confederazione, a certe condizioni, la possibilità di stipulare *contratti di lavoro di diritto privato* secondo il CO.

In secondo luogo, la Confederazione può avvalersi di collaboratori esterni prendendoli in prestito presso altri datori di lavoro (fornitura di personale a prestito). A tale scopo, la Confederazione conclude un *contratto di fornitura di personale a prestito* con una persona giuridica (il prestatore) esterna alla Confederazione. Tale contratto disciplina le condizioni secondo le quali l'impresa o l'organizzazione esterna mette personale a disposizione dell'unità amministrativa. In Svizzera, la fornitura di personale a prestito è retta dalla legge sul collocamento e il personale a prestito (LSE) e dalle relative ordinanze<sup>39</sup>. I prestatori che cedono regolarmente e contro remunerazione lavoratori a terzi (messa a disposizione di lavoratori a titolo principale o «lavoro in regia», lavoro temporaneo) devono disporre di un'autorizzazione di esercizio delle autorità cantonali competenti (art. 2 LSE). Con decisione del 13 dicembre 2011, il Consiglio federale ha esteso il campo d'applicazione dei contratti collettivi di lavoro (CCL) al settore della fornitura di personale a prestito a partire dal 1° gennaio 2012. Nel caso della fornitura di personale a prestito, il prestatore non è responsabile del debito svolgimento della prestazione ma soltanto della capacità generale del lavoratore di fornirla<sup>40</sup>. Questo aspetto distingue il contratto di fornitura di personale a prestito dal mandato, secondo il quale il mandatario si impegna a fornire, a norma del contratto, i servizi che ha promesso (art. 394 CO)<sup>41</sup>.

Nei contratti di fornitura di personale a prestito, il prestatore è il datore di lavoro del collaboratore esterno e sottostà alle norme del CO. La Confederazione, qualora voglia rinunciare ai servizi di un collaboratore esterno, deve dunque attenersi alle sole condizioni pattuite nel contratto. La remunerazione del collaboratore esterno è compito del prestatore, che non è tenuto ad osservare le prescrizioni della LPers. La fornitura di personale a prestito offre una certa flessibilità perché permette di impiegare a titolo temporaneo e in modo ripetuto le stesse persone in funzione dei bisogni, ciò che non è possibile con il contratto di lavoro, visto il divieto di contratti a catena (secondo il CO e la LPers).

Tuttavia, per la fornitura di personale a prestito, non esiste una base legale esplicita nella LPers. La LAPub non è applicabile e non è individuabile nessun'altra base legale. Ci si può dunque domandare se l'occupazione di lavoratori da parte della Confederazione mediante la fornitura di personale a prestito avvenga nel rispetto del

<sup>39</sup> Legge federale del 6.10.1989 sul collocamento e il personale a prestito, LC (RS **823.11**); ordinanza del 16.1.1991 sul collocamento e il personale a prestito, OC (RS **823.111**); ordinanza del 16.1.1991 concernente gli emolumenti, le provvigioni e le cauzioni nell'ambito della legge sul collocamento, OEm-LC (RS **823.113**).

<sup>40</sup> GEISER, Thomas e MÜLLER, Roland: *Arbeitsrecht in der Schweiz*, Berna 2012, RZ 192.

<sup>41</sup> Il cliente non può dare al suo avvocato istruzioni sulla sua attività, come il paziente non può darle al suo medico. L'avvocato e il medico sarebbero in ogni caso autorizzati a non curarsi di simili istruzioni.

principio di legalità sancito nell'articolo 5 Cost.<sup>42</sup> In ogni caso, questo modo di agire pone problemi quando assume dimensioni rilevanti e concerne compiti che implicano l'esercizio della sovranità pubblica<sup>43</sup>.

In terzo luogo, la subordinazione (rapporto di subordinazione personale e organizzativa analoga a un rapporto di lavoro) è incompatibile con la definizione del mandato o dell'appalto secondo il CO. La qualificazione giuridica del rapporto come mandato o contratto di lavoro non dipende dal modo in cui le parti hanno designato il rapporto contrattuale<sup>44</sup>. Decisivo in merito è come va definito dal profilo giuridico il contenuto del contratto<sup>45</sup>. Di conseguenza, i mandati che implicano un rapporto di subordinazione sono *pseudo-mandati*. Devono essere considerati giuridicamente come contratti di lavoro (con persone fisiche) o eventualmente come contratti di fornitura di personale a prestito<sup>46</sup> (con persone giuridiche che mettono personale a disposizione). Considerata la difficoltà di distinguere il mandato dal contratto di lavoro (e dalla fornitura di personale a prestito), è molto probabile che frequentemente le parti designino in modo giuridicamente inadeguato il contratto che le lega, oppure che pattuiscano disposizioni contrattuali incoerenti dal profilo giuridico senza per questo aver voluto scientemente aggirare le prescrizioni legali.

### Valutazione

Da quanto precede si desume che al di fuori dei contratti di lavoro di diritto pubblico, l'Amministrazione federale può intrattenere relazioni di subordinazione con lavoratori soltanto per mezzo di contratti di lavoro di diritto privato o di contratti di fornitura di personale a prestito. Una relazione di subordinazione definita con un collaboratore esterno sulla base di un contratto di mandato non è possibile dal punto di vista giuridico: per questo motivo per qualificarla viene utilizzato il termine di pseudo-mandato. La denominazione del mandato non ha portata giuridica<sup>47</sup>, tuttavia riflette il modo in cui l'unità amministrativa inquadra i collaboratori esterni. Quanto

42 Nel 2009 l'impiego di collaboratori esterni da parte della BAC è stato criticato dal servizio giuridico del settore Difesa, che contestava l'impiego di personale a prestito per far fronte alla mancanza di personale (fonte: Schweizer Armee Rechtsdienst 2 V, Aktennotiz Rückwirkend abgeschlossene Verträge/korrekt ausgefüllte Checklisten/Verleihverträge, 20.11.2009). Il servizio giuridico reputava che impiegare personale ricorrendo a crediti per beni e servizi costituisce un'elusione della legislazione in materia di finanza e di personale. Inoltre, il diritto del personale non sarebbe applicabile e gli obblighi del mandataro sarebbero ridotti rispetto a un contratto di lavoro. La richiesta fatta alla BAC di disdire tutti i contratti di questo tipo per la fine del 2009 non è stata soddisfatta perché non vi erano posti liberi per un'assunzione interna.

43 Nelle nove unità amministrative analizzate, non è stato riscontrato l'impiego di collaboratori esterni in posti implicanti l'esercizio della sovranità pubblica.

44 In merito all'applicazione di questo principio in relazione con i contratti di fornitura di personale a prestito e i contratti di prestazioni informatiche, cfr. consid. 5-2-2, sentenza B-1687/2010 del TAF del 21.6.2011.

45 Per questo motivo le autorità competenti (cassa di compensazione, tribunali) qualificano sempre a posteriori come contratti di lavoro i contratti che sono stati designati dalle parti come mandati e obbligano i datori di lavoro a pagare i contributi dovuti a questo titolo alle assicurazioni sociali; cfr. n. 2.2.3.

46 Si tratta qui di contratti di fornitura di personale a prestito. Contrariamente al contratto di lavoro o al mandato, questo tipo di contratto non è disciplinato né nel CO né in una legge speciale; la dottrina lo classifica dunque nella categoria dei contratti atipici *sui generis* (cfr. p. es. GEISER, Thomas e MÜLLER, Roland: *Arbeitsrecht in der Schweiz*, Berna 2012, pag. 50).

47 La conclusione di un pseudo-mandato non significa che l'impresa non disponga di un'autorizzazione concernente la locazione di servizi e che non applichi il CCL.

più la proporzione di collaboratori esterni occupati sotto forma di contratti di fornitura di personale a prestito è alta, tanto più la valutazione è buona.<sup>48</sup> Inoltre, va osservato che esiste una zona grigia nella quale è difficile stabilire la natura esatta del rapporto di lavoro (mandato o pseudo-mandato). Anche se un'analisi esaustiva di tutti i casi potrebbe portare a risultati leggermente diversi, le differenze non sarebbero tali da inficiare né l'ordine di grandezza né le conclusioni esposte nel seguito di questo capitolo.

Nei nove casi studiati, non è stato riscontrato nessun contratto di lavoro di diritto privato. I contratti designati come contratti di fornitura di personale a prestito rappresentano soltanto il 26 per cento del volume delle spese (tabella 3). Ciò significa che i collaboratori esterni sono assunti nel 74 per cento dei casi sulla base di pseudo-mandati, che non corrispondono al rapporto di lavoro effettivo. Inoltre, occorre precisare che queste cifre dipendono molto dal volume di contratti di fornitura di personale a prestito dell'UFIT. Senza questo ufficio, la proporzione di contratti di fornitura di personale a prestito sarebbe assai minore, ciò che illustra la scarsa conoscenza da parte delle unità amministrative delle regole in materia.

Soltanto la prassi di un ufficio è stata qualificata come buona (UFSP), mentre negli altri otto casi è stata giudicata debole.

L'UFSP si distingue per il fatto che tutti i collaboratori esterni, salvo un'eccezione, sono occupati per mezzo di contratti di fornitura di personale a prestito, ciò che spiega la buona valutazione ottenuta. Al pari dell'UFSP, l'UFAM svolge un seguito e rende conto dei collaboratori esterni, ma non presenta nessun contratto di fornitura di personale a prestito. La sua prassi è dunque giudicata debole. Tenuto conto del volume di collaboratori esterni in seno all'UFIT e al CSI-DFGP e che queste unità amministrative si avvalgono del contratto di fornitura di personale a prestito soltanto in misura molto limitata, la loro prassi è stata giudicata debole anche se il volume di spese per collaboratori esterni occupati con contratti di fornitura di personale a prestito raggiunge il 42 per cento all'UFIT e il 28 per cento al CSI-DFGP. Tanto all'UFIT quanto al CSI-DFGP, questo problema è conosciuto. Attualmente, i contratti sono esaminati più in dettaglio in merito alla specie di contratto.

La prassi dell'UST è giudicata debole perché, a parte il personale temporaneo occupato mediante contratti di fornitura di personale a prestito, gli altri collaboratori esterni vengono impiegati sulla base di pseudo-mandati.

La prassi della BAC è giudicata debole perché questo ufficio presenta un grande volume di collaboratori esterni che, fatta salva qualche eccezione, sono occupati sulla base di pseudo-mandati. Nonostante questa denominazione imprecisa del rapporto di lavoro, le condizioni del contratto di fornitura di personale sono spesso rispettate (autorizzazione dell'impresa e rispetto del contratto collettivo di lavoro) e costituiscono parte integrante del contratto.

Le prassi della SECO, della DSC e dell'USTRA sono state giudicate deboli, visto che in queste unità amministrative quasi nessun contratto è designato come contratto di fornitura di personale a prestito anche se il rapporto di lavoro è chiaramente di

<sup>48</sup> La proporzione di contratti di fornitura di personale a prestito è stata considerata buona dalla CPA quando raggiungeva il 75 % (il margine del 25 % permette di coprire la «zona grigia» nella quale il rapporto di lavoro è difficile da qualificare). La pratica è stata qualificata media quando la proporzione era tra il 50 e il 75 %, debole al di sotto del 50 %.

questo tipo. Questi contratti contengono spesso un elenco degli obblighi simile a quello che figurerebbe in un contratto di lavoro.

Tabella 3

**Ripartizione per valore delle spese per collaboratori esterni secondo il tipo di contratto (in milioni di franchi e in percentuale), nel 2012**

Unità amministrativa	Spese per collaboratori esterni occupati sulla base di uno pseudo-mandato (A) In milioni di franchi	Spese per collaboratori esterni occupati sulla base di un contratto di fornitura di personale a prestito (B) In milioni di franchi	Parte della fornitura di personale a prestito sul totale $100*(B) / (A+B)$
UFSP	0,1	4,2	97 %
UFIT	33,6	24,7	42 %
CSI-DFGP	11,1	4,4	28 %
UST	9,5	2,1	18 %
SECO	1,8	0,1	3 %
BAC	28,1	0,1	0 %
USTRA	8,8		0 %
UFAM	6,1		0 %
DSC	2,4		0 %
<b>Totale</b>	<b>101,5</b>	<b>35,5</b>	<b>26 %</b>

Fonte: Calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative

### 2.2.2 Acquisti pubblici

*Riassunto: la quota considerevole di appalti aggiudicati mediante trattativa privata fa dubitare che non vengano rispettati due degli obiettivi stabiliti dalla legge sugli acquisti pubblici, ossia rafforzare la concorrenza tra gli offerenti e promuovere l'impiego economico dei fondi pubblici (art. 1 cpv. 1 lett. b e c LAPub). È vero che la legge prevede eccezioni alla messa a concorso, però qui in media le eccezioni sono il 30 per cento dei casi.*

#### Basi legali

Considerata la difficoltà di distinguere il contratto di lavoro dal mandato e tenuto conto della presenza di numerosi pseudo-mandati, occorre soffermarsi brevemente sulle prescrizioni legali che si applicano all'aggiudicazione di contratti di servizio e alla fornitura di personale a prestito.

Di principio, l'aggiudicazione di *contratti di prestazione di servizi* rientra nel campo d'applicazione della LAPub e dell'OAPub. Se oltrepassa il valore soglia dell'OMC (230 000 franchi), il mandato deve essere aggiudicato secondo una procedura libera o selettiva. Se il valore si situa tra 150 000 franchi e il valore soglia dell'OMC, va avviata una procedura di invito a presentare un'offerta (art. 35 cpv. 3 lett. b OAPub).

L'aggiudicazione mediante trattativa privata è possibile soltanto se è adempiuta pienamente una delle condizioni enumerate nell'articolo 13 capoverso 1 OAPub. Il diritto degli acquisti pubblici vieta dunque di suddividere un mandato, sia nel tempo sia in termini di contenuto, allo scopo di rimanere al di sotto del valore soglia.

L'occupazione di collaboratori esterni nell'ambito della *fornitura di personale a prestito* rientra nella conclusione di acquisti, come affermato da una recente sentenza del TAF<sup>49</sup>. La fornitura di personale a prestito non rientra nel campo d'applicazione della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub, RS 172.056.1) ma è oggetto dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (OAPub, RS 172.056.11). L'OAPub disciplina nel capitolo 3 gli altri acquisti della Confederazione, ossia quelli che non rientrano nel campo d'applicazione della LAPub (art. 1 lett. b OAPub). L'articolo 34 capoverso 1 OAPub dispone che tali appalti possono essere aggiudicati nell'ambito di una procedura libera o selettiva oppure, a determinate condizioni, nell'ambito di una procedura mediante invito o trattativa privata. Per questo motivo la fornitura di personale a prestito il cui volume oltrepassa i valori soglia deve di principio essere aggiudicata nell'ambito di una procedura concorrenziale.

Per semplificare, è stato preso in considerazione soltanto il valore del contratto registrato. Ciò va a tutto vantaggio dell'immagine di questa prassi poiché per determinare il valore soglia si sarebbero dovuti utilizzare criteri più rigorosi (in particolare se i contratti sono ripartiti nel tempo o suddivisi in più contratti).

## Valutazione

Per le nove unità studiate, le procedure relative a tutti i contratti di collaboratori esterni che si situano al di sotto del valore soglia di 230 000 franchi rispettano nel 69 per cento dei casi il principio della procedura libera. 95 contratti sono stati aggiudicati mediante trattativa privata e 215 sono stati messi a concorso. Tale risultato è tuttavia fortemente influenzato dal volume di contratti messi a concorso dall'UFIT, nel quale 111 dei 121 contratti riguardanti collaboratori esterni oltre il valore soglia sono stati aggiudicati nell'ambito di una procedura libera (figura 5).

La prassi è giudicata buona<sup>50</sup> per l'UFIT e l'USTRA, che praticano l'invito a presentare un'offerta rispettivamente nel 92 e nel 91 per cento dei casi. La proporzione di mandati riguardanti collaboratori esterni aggiudicati mediante trattativa privata spiega la valutazione media data alla BAC. Infatti, quest'ultima ha assegnato al di sotto del valore soglia 18 mandati mediante trattativa privata e 55 mediante messa a concorso. La prassi dell'UFAM è giudicata debole, poiché meno del 55 per cento dei mandati sono stati attribuiti dopo una procedura di messa a concorso. Nel CSI-DFGP e nell'UST il numero di contratti riguardanti collaboratori esterni che rispetta il principio della messa a concorso è basso, rispettivamente molto basso. Esso si situa rispettivamente al 32 per cento nel CSI-DFGP e al 19 per cento nell'UST. Queste prassi sono dunque giudicate deboli. Il numero di contratti nella DSC, nell'UFSP e nella SECO è troppo limitato per una valutazione rappresentativa. Sui quattro contratti che oltrepassano il valore soglia, la DSC ha proceduto per metà

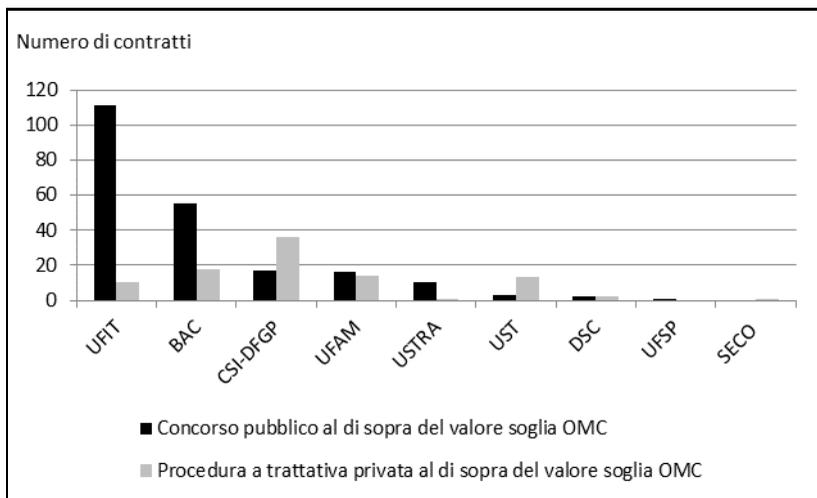
<sup>49</sup> Cfr. considerando della sentenza B-1687/2010 del TAF del 21.6.2011, al quale fa riferimento una sentenza del TF secondo cui nella nozione di acquisto pubblico rientrano tutti i casi in cui lo Stato funge da acquirente presso un'impresa privata di beni e di servizi di cui abbisogna per svolgere i suoi compiti (DTF 135 II 49 e 125 I 209).

<sup>50</sup> La proporzione di procedure conformi è stata considerata buona dal CPA quando raggiungeva il 75 %, media tra il 50 e il 75 %, debole al di sotto del 50 %.

mediante trattativa privata e per metà nell'ambito della messa a concorso. L'UFSP e la SECO hanno aggiudicato entrambi un solo contratto oltre il valore soglia, rispettivamente secondo la messa a concorso e mediante trattativa privata.

Figura 5

**Ripartizione dei contratti (per numero) riguardanti i collaboratori esterni che si situano al di sopra del valore soglia OMC (230 000 franchi) secondo la procedura seguita, nel 2012**



Fonte: Calcolo del CPA sulla base dei dati relativi ai contratti fatti pervenire dalle unità amministrative

Quando non viene seguita la procedura mediante messa a concorso e il mandato è aggiudicato mediante trattativa privata, le unità giustificano tali eccezioni<sup>51</sup> adducendo particolarità tecniche<sup>52</sup> o con il fatto che si tratta di prestazioni collegate con prestazioni già fornite<sup>53</sup>. Benché non si sia proceduto a un'analisi dettagliata, lo studio dei contratti e le informazioni ottenute nei colloqui sollevano la questione dell'adeguatezza di queste pratiche. Infatti, in molti casi le competenze acquisite sono assolutamente standard e mirano a colmare lacune di effettivi nell'unità; la particolarità tecnica o il legame con prestazioni fornite in precedenza non esiste. Queste fattispecie sono molto frequenti nel CSI-DFGP, nell'UST e nella BAC.

Tra i 150 000 e i 230 000 franchi, meno del 69 per cento dei mandati che devono al minimo essere aggiudicati nell'ambito di una procedura di invito a presentare un'offerta avviene in questo modo<sup>54</sup>. Sui 49 contratti dell'UFIT per i quali si sarebbe dovuto procedere nell'ambito di una procedura libera o di una procedura di invito a

51 Art. 13 OAPub

52 Art. 13 lett. c OAPub

53 Art. 13 lett. f OAPub

54 In questo calcolo il CPA non ha tenuto conto dei mandati che, se considerati nel complesso, sarebbero rientrati nel valore soglia superiore (e dunque sarebbero stati soggetti alla procedura libera) (art. 7 cpv. 3 LAPub).

presentare un'offerta, 14 sono stati messi a concorso e per 28 si è proceduto nell'ambito di un invito a presentare un'offerta. Questa prassi può essere qualificata come buona. L'UST, dal canto suo, ha aggiudicato in modo adeguato 8 degli 11 mandati che dovevano essere aggiudicati nell'ambito di un invito a presentare un'offerta e l'UFAM 3 dei 6 casi.

La procedura mediante trattativa privata è stata seguita nel 93 per cento dei 532 contratti in cui il valore non oltrepassava 150 000 franchi, la procedura nell'ambito di un invito a presentare un'offerta nel 4 per cento e la messa a concorso nel 3 per cento dei casi. Va sottolineato che diverse unità (in particolare l'UST e la SECO) aggiudicano mediante trattativa privata numerosi mandati riguardanti diversi collaboratori esterni della stessa impresa. Considerando l'ammontare annuo dei contratti con la stessa impresa per diversi collaboratori, il valore soglia viene chiaramente superato. Lo stesso vale quando si considera il valore cumulato dei contratti in cui vi è un elenco degli obblighi simile o molto poco differenziato sull'arco di alcuni anni per lo stesso esperto o la stessa impresa.

I problemi qui descritti sono conosciuti dagli uffici. Presso il CSI-DFGP e la BAC sono stati impiegati collaboratori per sostenere i responsabili nelle procedure d'acquisto di servizi allo scopo di migliorare il rispetto delle basi legali e l'adeguatezza dei processi.

### **2.2.3 Assicurazioni sociali**

*Riassunto: l'impiego di collaboratori esterni non pone problemi specifici sotto l'aspetto delle assicurazioni sociali. Soltanto lo statuto di indipendente di qualche raro collaboratore esterno in qualche unità rimane discutibile visti la regolarità con cui i mandati vengono affidati e il loro importo.*

#### **Basi legali**

Il collaboratore esterno occupato con un contratto di lavoro di diritto privato o nell'ambito della fornitura di personale a prestito è, sul piano delle assicurazioni sociali, un lavoratore assimilato a un lavoratore dipendente. Tocca dunque alla Confederazione, o a seconda del caso al locatore di servizi, pagare i contributi sociali dovuti.

Analogamente, la Confederazione è tenuta a versare i contributi del datore di lavoro se affida mandati a lavoratori dipendenti. Questi ultimi sono a questo punto qualificati come «beneficiari di onorari». Questo statuto non si applica tuttavia ai collaboratori esterni poiché le persone che ricevono onorari devono svolgere i loro compiti nell'ambito di un mandato o di un contratto d'appalto. Se esiste un rapporto di subordinazione, vi è motivo di sostituire lo pseudo-mandato affidato a una persona beneficiaria di onorari con un'assunzione da parte della Confederazione (o del locatore di servizi) e di partire dall'idea che si tratta proprio di un'assunzione di questo tipo<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Una difficoltà particolare si pone per gli ex impiegati della Confederazione in pensione che non possono più essere assunti come impiegati o che in caso di impiego possono incorrere in inconvenienti dal profilo del secondo pilastro.

Inoltre, per definire lo statuto del lavoratore dal profilo delle assicurazioni sociali, occorre esaminare caso per caso ogni attività e ogni retribuzione<sup>56</sup>. La Confederazione può essere considerata come datore di lavoro di una persona (che diventa a questo punto lavoratore dipendente) anche se quest'ultima esercita altre attività come indipendente.

### **Valutazione**

I collaboratori esterni presi in esame sono, fatta salva qualche eccezione<sup>57</sup>, già impiegati da un'impresa responsabile del pagamento dei contributi sociali, conformemente a quanto prevedono le assicurazioni sociali. Il fatto che si tratti in parte di pseudo-mandati non è di per sé fonte di problemi dal punto di vista delle assicurazioni sociali. Due categorie possono tuttavia presentare difficoltà: concernono qualche caso di collaboratori esterni indipendenti o di collaboratori dipendenti mandatarî.

#### *Collaboratori esterni indipendenti*

È possibile che lo statuto di indipendente del collaboratore esterno non sia riconosciuto come tale dalla cassa di compensazione. Questa situazione non concerne soltanto i collaboratori esterni ma riguarda qualsiasi mandatario indipendente.

In taluni uffici, lo statuto di indipendente di traduttori, redattori o specialisti informatici è discutibile, in particolare quando gli importi della retribuzione sono elevati, i mandati vengono affidati a ritmo continuo e il collaboratore lavora essenzialmente o esclusivamente per l'unità amministrativa. Per di più, quando questi indipendenti sono stati considerati collaboratori esterni dal profilo del rapporto di lavoro (subordinazione) in cui si trovano, è anche possibile che la cassa di compensazione non riconosca loro lo statuto di indipendente. Alcuni uffici pensano di regolare questo problema mediante la verifica del loro statuto di indipendente. Tuttavia, questo modo di procedere è efficace soltanto se il controllo verte sull'attività precisa svolta per l'ufficio, ciò che non è generalmente il caso. I casi problematici sono rari, tanto più che diversi uffici hanno rinunciato del tutto a occupare indipendenti.

#### *Collaboratori esterni dipendenti (beneficiari di onorari)*

Questa categoria è conosciuta dall'Amministrazione federale e tenuto conto dei costi di gestione di tali contratti è stata oggetto di riflessioni e di misure (checklist, gestione dei salari centralizzata) da parte della Conferenza delle risorse umane e dell'UFPER<sup>58</sup>. Alcuni uffici hanno applicato la soluzione proposta dall'UFPER (la cui

<sup>56</sup> Dal profilo del diritto delle assicurazioni sociali sono considerati indipendenti le persone che agiscono in nome e per conto proprio nonché chi è libero nell'organizzazione del lavoro e si assume il proprio rischio economico. Le casse di compensazione determinano caso per caso se la retribuzione dell'attività in questione conferisce alla persona assicurata lo statuto di indipendente riguardo all'AVS. In altri termini, non è escluso che una persona sia simultaneamente indipendente per un'attività e salariato per un'altra. Gli elementi seguenti non sono pertinenti per determinare se vi è esercizio di attività lucrativa indipendente: l'assenza di un contratto di lavoro, la forma con la quale è stabilito il salario/l'indennità, l'accordo tacito tra le parti che definiscono autonomamente la loro qualificazione giuridica per l'AVS, il fatto che l'attività sia esercitata a titolo principale o accessorio. Cfr. Ufficio federale delle assicurazioni sociali, contributi degli indipendenti all'AVS, all'AI e alle IPG, stato al 1.1.2014.

<sup>57</sup> Occorre tuttavia precisare che la parte di collaboratori esterni indipendenti o che beneficiano di onorari è abbastanza significativa alla DSC.

<sup>58</sup> Cfr. allegato al rapporto, n. 3.3.

gestione è stata esternalizzata a un'impresa) mentre altri uffici hanno allestito un sistema proprio o un partenariato (la DSC in particolare). Anche se alcuni di questi beneficiari di onorari sono stati considerati come collaboratori esterni, non sorgono problemi dal profilo delle assicurazioni sociali, dato che, per queste ultime, l'Amministrazione è già il loro datore di lavoro.

## 2.2.4 Controlli di sicurezza relativi alle persone

*Riassunto: le unità amministrative esaminate si differenziano l'una dall'altra nella gestione dei controlli di sicurezza e nelle altre misure prese per far fronte ai rischi.*

### Basi legali

Il controllo di sicurezza relativo alle persone è uno strumento preventivo volto alla protezione dello Stato e della sua infrastruttura critica. I rischi di sicurezza legati al personale dovrebbero essere esclusi o perlomeno ridotti al minimo per mezzo di questo processo. La legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)<sup>59</sup> e l'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)<sup>60</sup> prevedono che il controllo di sicurezza debba essere svolto quando la funzione presenta aspetti sensibili per la sicurezza dello Stato. I dipartimenti hanno precisato nelle loro ordinanze quale livello di controllo deve essere applicato secondo le funzioni, in tutto il dipartimento o in una delle sue unità amministrative<sup>61</sup>.

Anche i collaboratori esterni sono sottoposti a questi controlli. Infatti, l'articolo 6 OCSP prevede che i *terzi* devono essere sottoposti a un controllo di sicurezza in due casi:

- se, nel quadro di un contratto o come dipendenti di un'impresa o di un'organizzazione impegnata contrattualmente, collaborano a progetti classificati nell'ambito della sicurezza interna o esterna e, in tale contesto, hanno accesso a informazioni o materiale classificati CONFIDENZIALE o SEGRETO, oppure alla zona protetta 2 o 3 di un impianto militare;
- sono soggetti al controllo in virtù di convenzioni internazionali sulla protezione delle informazioni.

### Valutazione

Nell'ambito della sua ispezione relativa alla sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione<sup>62</sup>, la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha chiesto al Consiglio federale di rivedere l'OCSP in modo che i collaboratori esterni siano sottoposti allo stesso grado di controllo di

<sup>59</sup> RS 120

<sup>60</sup> RS 120.4

<sup>61</sup> Ordinanza del DEFR del 2 novembre 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.422; ordinanza del DDPS del 12.3.2012 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.423; ordinanza del DFAE del 14.8.2012 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.424; ordinanza del DATEC del 15.2.2013 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.425; ordinanza del DFGP del 26.7.2013 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.426; ordinanza del DFI del 12.8.2013 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.427.

<sup>62</sup> Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto della DelCG (riassunto) del 30.08.2013, raccomandazione 5 (FF 2013 7837).

sicurezza di quello applicato agli impiegati federali, ciò che non risulta in modo chiaro dall'ordinanza. Nella sua risposta<sup>63</sup>, il Consiglio federale ha affermato che a suo avviso vi sono basi giuridiche chiare riguardo ai controlli di sicurezza di terzi e che la responsabilità in merito non necessita in sostanza di maggiori chiarimenti. Nella pratica si constata che questa chiarezza è relativa.

In effetti, le disposizioni legali sui controlli di sicurezza non sono attuate in modo uniforme. Altre ispezioni delle CdG<sup>64</sup> e una valutazione del CPA<sup>65</sup> avevano già messo in evidenza carenze a livello di attuazione dei controlli di sicurezza relativi alle persone. La presente analisi mostra che il problema riguarda anche i collaboratori esterni.

Il fatto che collaboratori esterni all'Amministrazione federale abbiano accesso a informazioni confidenziali, segrete o sensibili dal profilo della sicurezza dello Stato dovrebbe dare adito a riflessioni approfondite. Inoltre, i recenti casi di furto e di tentativo di furto di dati mostrano il carattere particolarmente sensibile del settore informatico, poiché i collaboratori (interni ed esterni) possono accedere agevolmente a dati e sistemi informatici classificati segreti o confidenziali. In tale contesto, il CSI-DFGP reputa che i collaboratori interni permettano di garantire ai suoi clienti una stabilità migliore e una migliore fiducia, mentre i collaboratori esterni costituiscono un rischio supplementare.

Soltanto le unità attive nel campo dell'informatica sono pienamente consapevoli di tale rischio: l'UFIT, il CSI-DFGP e la BAC dichiarano di procedere a controlli di sicurezza relativi alle persone sistematici sia per il personale interno sia per quello esterno. Inoltre, queste unità completano tale dispositivo mediante una politica restrittiva d'accesso ai dati o con altre misure. Per esempio, il CSI-DFGP e la BAC domandano un estratto del casellario giudiziale prima dell'entrata in servizio poiché a questo punto di solito il risultato del controllo di sicurezza non è ancora noto; l'UFIT attende di conoscere il risultato del controllo di sicurezza quando il collaboratore esterno è assunto nei settori più sensibili. Va dunque constatato che, salvo eccezioni, i collaboratori esterni lavorano in questi uffici prima che il risultato del controllo di sicurezza sia noto, situazione che è conforme alle basi legali<sup>66</sup>. È soltanto in virtù delle misure complementari prese da questi uffici che la loro prassi è stata giudicata adeguata.

Ciò nonostante questa situazione rimane problematica. Ci si può domandare quanto sia utile un controllo di sicurezza i cui risultati sono conosciuti soltanto quando l'attività del collaboratore esterno è già iniziata (talvolta svariati mesi dopo). Il controllo di sicurezza delle persone può richiedere molto tempo e in attesa del risultato si pongono problemi pratici, che emergono soprattutto quando si tratta di acquisire competenze in modo temporaneo in un progetto specifico. Il tempo necessario

<sup>63</sup> Sicurezza informatica in seno al Servizio delle attività informative della Confederazione, rapporto della DelCG (riassunto) del 30.8.2013, parere del Consiglio federale del 30.10.2013 (FF **2013** 7855).

<sup>64</sup> Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008 (FF **2009** 2879).

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

<sup>65</sup> Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 20.6.2013.

<sup>66</sup> Art. 19 cpv. 3 LMSI (RS **120**)

per il controllo di sicurezza va ad aggiungersi a quello richiesto per la procedura di acquisizione.

In tutte le unità amministrative con compiti informatici (CSI-DFGP, UFIT, BAC) viene condotta una riflessione sulla sicurezza. Negli altri uffici che pure occupano collaboratori esterni nel settore informatico la situazione è inadeguata poiché mancano misure e politiche trasparenti in materia di sicurezza. È questo il caso all'USTRA e all'UST, anche se quest'ultimo ha un atteggiamento molto restrittivo sia nei confronti dell'Amministrazione federale sia dell'esterno quando si tratta di accedere a certi dati. L'adeguatezza della gestione dei rischi all'UFAM, all'UFSP e alla DSC non è stata approfondita; quella della SECO è stata giudicata solo parzialmente adeguata poiché i collaboratori esterni hanno accesso a dati confidenziali nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione<sup>67</sup>.

## 2.3 Trasparenza

La questione della trasparenza dell'occupazione di collaboratori esterni ha due aspetti: la trasparenza interna e quella esterna. La trasparenza interna (2.3.1) considera il livello di conoscenza della problematica da parte dell'unità amministrativa e la sua capacità di riconoscere i collaboratori esterni come tali. La trasparenza esterna (2.3.2) concerne la leggibilità dei dati sull'impiego dei collaboratori esterni nei diversi documenti a disposizione del Parlamento (preventivo e consuntivo, statistica del personale).

### 2.3.1 Trasparenza interna

*Riassunto: la trasparenza interna nelle nove unità amministrative analizzate è differenziata. La problematica dei collaboratori esterni è generalmente ben conosciuta all'interno degli uffici; tuttavia, nella metà delle unità studiate questo tipo di collaboratori può essere individuato soltanto con considerevole sforzo.*

Il criterio della trasparenza interna permette di valutare il livello di conoscenza della problematica dei collaboratori esterni da parte dell'unità amministrativa e la sua capacità di riconoscere i collaboratori esterni come tali. Dato che non è sempre facile stabilire chiaramente il rapporto di lavoro e che l'esistenza di un legame di subordinazione può essere valutata soltanto caso per caso, non ci si può aspettare dalle unità amministrative che elenchino in modo esaustivo tutti i collaboratori esterni. Esiste dunque una zona grigia nella quale la natura dei rapporti di lavoro è difficile da definire.

La trasparenza interna è giudicata buona in due unità (UFSP e UFAM) che attuano un seguito specifico di questi collaboratori e li elencano. Questi due uffici hanno un numero di collaboratori esterni relativamente elevato nei settori scientifici e, di conseguenza, hanno suscitato nel corso degli ultimi anni la reazione del loro dipartimento o del Parlamento. La trasparenza interna è giudicata buona anche in seno al CSI-DFGP e all'UFIT poiché questi uffici sono in grado di distinguere facilmente i collaboratori esterni.

<sup>67</sup> Secondo quanto emerso dai colloqui condotti nel 2013, lo svolgimento di controlli di sicurezza relativi alle persone è previsto in futuro in questo settore.

La trasparenza interna è stata giudicata media alla BAC perché in questo ufficio i collaboratori possono solo in parte essere individuati. La trasparenza interna è giudicata media anche all'UST perché, anche se la problematica dei collaboratori esterni è conosciuta, l'ufficio non ha sviluppato riflessioni d'insieme e non è in grado di individuarli chiaramente, ad eccezione del personale temporaneo. La SECO e la DSC non individuano i collaboratori esterni o ne elencano come tali soltanto una piccola parte; tenuto conto che il loro numero è limitato, la trasparenza interna è stata giudicata media.

La trasparenza interna all'USTRA è stata giudicata debole perché manca una visione d'insieme e la conoscenza della problematica è limitata.

### **2.3.2 Trasparenza esterna**

*Riassunto: nei confronti del Parlamento e del resto dell'Amministrazione la trasparenza in merito all'occupazione di collaboratori esterni e ai relativi costi è minima se non del tutto inesistente.*

La legge sulle finanze Confederazione (LFC)<sup>68</sup> ha lo scopo di consentire all'Assemblea federale e al Consiglio federale di esercitare in modo efficace le loro competenze costituzionali in materia finanziaria e di disporre degli strumenti e delle basi decisionali necessarie per la gestione finanziaria (art. 1 LFC). Le spese per il personale e gli effettivi (in equivalenti a tempo pieno) sono importanti elementi della gestione sul piano politico.

Infatti, l'evoluzione degli effettivi del personale dell'Amministrazione federale suscita un forte interesse da parte del Parlamento, del Consiglio federale e dei dipartimenti. Se le riduzioni di personale richieste nel ambito del programma di risparmi<sup>69</sup> sono compensate dall'impiego di collaboratori esterni oppure la stagnazione del personale è accompagnata da un aumento dei collaboratori esterni, il Parlamento dovrebbe disporre delle informazioni in merito. Inoltre, è presumibile che l'efficacia dei programmi sia illusoria se al risparmio sui costi interni corrisponde un aumento di quelli esterni. Un'informazione adeguata è dunque indispensabile.

Il modo di rendicontazione differisce molto a seconda che si tratti di personale esterno o interno (personale sottoposto a un contratto di lavoro secondo la LPers). Qui di seguito viene trattata la trasparenza esterna per le due categorie. Vengono analizzati due importanti aspetti relativi alla trasparenza esterna: il primo è quello della trasparenza dei collaboratori esterni nei confronti delle altre unità amministrative, il secondo è l'impatto del nuovo modello di gestione della Confederazione (NMG) sulla trasparenza esterna di questa categoria di collaboratori.

#### **Collaboratori esterni**

I collaboratori esterni che beneficiano di un contratto di lavoro secondo il CO sono sottoposti alle stesse regole a cui sottostanno gli impiegati secondo la LPers. La ricerca non ha però riscontrato nessun contratto di questo genere.

<sup>68</sup> RS 611.0

<sup>69</sup> Programma di sgravio 2003 e 2004 (PS 03 e PS 04); Programma di consolidamento 2012–2013 (PCon 2012–2013); Programma di consolidamento e di riesame dei compiti 2014 (Pcon 2014).

Gli altri collaboratori esterni (occupati sulla base di fornitura di personale a prestito o di pseudo-mandati) figurano in parte nelle cifre concernenti le spese per il personale e in parte nelle spese per beni e servizi, conformemente alle direttive dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Dette direttive precisano che l'occupazione, per un periodo determinato piuttosto breve, di personale temporaneo tramite un'agenzia di collocamento esterna deve essere computato nelle spese per il personale. L'occupazione di collaboratori esterni per una durata più lunga fondata su un partenariato tra lo Stato e un'impresa esterna deve invece figurare nelle spese per lo sviluppo informatico e la consulenza, nelle spese generali per la consulenza o nella ricerca su mandato.

#### *Trasparenza inesistente per la maggior parte dei collaboratori esterni*

Non è possibile stabilire in che misura e con quali oneri finanziari l'Amministrazione federale si avvale di collaboratori esterni. Anche quando l'unità amministrativa li considera molto chiaramente come collaboratori esterni, i costi che li riguardano figurano essenzialmente nelle spese per beni e servizi e non nelle spese per il personale. Il preventivo, il consuntivo e le spiegazioni supplementari non forniscono nessuna informazione in proposito né in termini di spesa né in termini di effettivi.

Se si pensa che già le nove unità amministrative studiate occupavano nel 2012 più di 500 collaboratori esterni (equivalenti a tempo pieno) con 137 milioni di franchi di spese, si giunge necessariamente alla conclusione che la trasparenza esterna in questo campo è inadeguata, ad eccezione di qualche spesa riguardante collaboratori temporanei. In paragone, nell'intera Amministrazione federale le uscite per il personale finanziato mediante crediti per beni e servizi ammontano a 120 milioni di franchi di spese (di cui 80 milioni per la DSC e 1,6 milioni per l'UST). Esse figurano esplicitamente nel preventivo e nel consuntivo e sono oggetto di un rapporto specifico nelle spiegazioni supplementari al consuntivo della Confederazione.

#### *Trasparenza ineguale per i collaboratori esterni temporanei*

Una parte delle spese dovute alla fornitura di personale a prestito, ossia quelle che riguardano il personale temporaneo assunto tramite agenzie di collocamento, è talvolta computata negli oneri per il personale, conformemente alla prescrizione dell'AFF. Ciò significa anche che vi sono collaboratori finanziati mediante crediti per il personale che non dispongono di un contratto di lavoro con la Confederazione. Gli equivalenti a tempo pieno corrispondenti non sono menzionati nelle spiegazioni supplementari del consuntivo<sup>70</sup>.

Nel preventivo, gli oneri previsti per i lavoratori temporanei sono chiaramente indicati come tali sia all'UFSP sia all'UST. Nel consuntivo, soltanto l'UST riprende la distinzione tra queste due categorie, mentre l'UFSP non precisa più le spese relative al personale temporaneo; esse sono incluse nella retribuzione del personale. Per l'UFSP e l'UST, le spese per il personale temporaneo ammontavano nel 2012 a circa 3 milioni di franchi. Inoltre, il preventivo e il consuntivo non danno informazioni riguardo agli uffici GEMAP. Non è dunque possibile conoscere con precisione quale sia la quota di spese per il personale non sottoposto alla LPers sull'insieme delle spese per il personale.

Non è nemmeno chiaro a quanto ammontino le spese per il personale temporaneo computate a carico di crediti per beni e servizi. Nel 2012 le spese per il personale

<sup>70</sup> UFPER: consuntivo 2012. Spiegazioni supplementari concernenti il personale.

retribuito mediante crediti per beni e servizi erano di quasi 122 milioni di franchi<sup>71</sup>. Una piccola parte di questo importo serve a finanziare personale temporaneo, come in particolare all'UST per circa 0,8 milioni di franchi. È tuttavia possibile che altre unità amministrative finanzino personale temporaneo in questo modo.

### **Collaboratori interni (personale sottoposto a un contratto di lavoro secondo la LPers)**

Secondo le direttive dell'AFF, il personale che svolge compiti in modo duraturo deve essere computato nella voce contabile delle spese per il personale. Il personale impiegato per programmi particolari o l'esecuzione di compiti speciali può invece essere finanziato per mezzo del credito di beni e servizi interessato. Nel consuntivo, le diverse spese per il personale sono iscritte separatamente. Gli effettivi (equivalenti a tempo pieno) di ogni unità amministrativa sono comunicati alle Commissioni delle finanze in un documento supplementare che raggruppa le voci finanziate dai crediti per beni e servizi.

Per le unità amministrative gestite secondo il sistema di «gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale» (modello GEMAP), le spese per il personale e gli effettivi sono comunicati soltanto nelle informazioni supplementari al consuntivo.

#### *Trasparenza esterna scarsa per alcuni collaboratori con un contratto di lavoro di diritto pubblico*

Nell'ambito dello studio di casi della DSC, si è constatato che gli stipendi dei membri del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) non sono computati nelle spese per il personale benché queste persone siano assunte dalla Confederazione per un periodo determinato (contratto di lavoro secondo la LPers e ordinanza del 2 dicembre 2005<sup>72</sup> sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario). La DSC ha speso quasi 23 milioni di franchi per questi collaboratori computati nelle spese per beni e servizi (129 equivalenti a tempo pieno). Dette spese non sono menzionate come spese per il personale o spese per il personale a carico dei crediti per beni e servizi e non figurano dunque a questo titolo nelle spiegazioni supplementari al consuntivo.

### **Collaboratori esterni non identificabili come tali dai clienti**

Le unità amministrative come il CSI-DFGP, l'UFIT e la BAC sono caratterizzate dal fatto che forniscono le loro prestazioni ad altre unità amministrative. I collaboratori esterni sono dunque finanziati in parte con mezzi esterni all'unità, cosa di per sé non problematica, ma che può porre problemi per i clienti, i quali non sempre sanno che per loro lavorano collaboratori esterni. Se l'UFIT e il CSI-DFGP presentano regolarmente gli esterni nel registro dell'Amministrazione (elenco telefonico, Admin-directory), tale non è il caso per la BAC.

<sup>71</sup> UFPER: consuntivo 2012. Spiegazioni supplementari concernenti il personale, allegato 2  
<sup>72</sup> RS 172.220.111.9

## Uffici GEMAP e impatto del nuovo modello di gestione

Nel suo messaggio concernente un nuovo modello di gestione per l'Amministrazione federale (NMG),<sup>73</sup> il Consiglio federale propone che tutte le unità dell'Amministrazione federale siano gestite per mezzo di preventivi globali. Il preventivo e il piano finanziario saranno raggruppati e conterranno informazioni sulle prestazioni. È dunque il caso di valutare succintamente gli effetti del NMG sulla trasparenza esterna e la gestione alla luce delle esperienze acquisite con gli uffici GEMAP.

La presente valutazione ha mostrato che, sotto l'aspetto del ricorso a collaboratori esterni, la trasparenza degli uffici GEMAP non è migliore di quella delle altre unità. Al contrario, alcune spese sono meno dettagliate, come è il caso di quelle per il personale temporaneo. L'introduzione del NMG non dovrebbe migliorare la trasparenza di queste spese.

In merito al ricorso ai collaboratori esterni si è constatato che gli uffici GEMAP non si differenziano dagli altri uffici nonostante il margine di manovra teoricamente più ampio in materia di reclutamento di collaboratori (interni ed esterni). In concreto, questo margine di manovra è talvolta fortemente limitato da regole emanate dal dipartimento o da decisioni del Parlamento, in particolare nell'ambito del programma di risparmio. Il CSI-DFGP deve per esempio sottoporre all'approvazione del segretariato generale del Dipartimento qualsiasi creazione di posti interni. L'UFIT ha fatto uso del margine di manovra ottenuto in seguito alla trasformazione in ufficio GEMAP nel 2007 e ha fortemente aumentato il numero di collaboratori interni. In seguito, nel 2010 il Dipartimento ha imposto uno stop a nuove assunzioni<sup>74</sup>. A questo punto il personale interno è passato tra il 2010 il 2012 da 1110 a 1000 equivalenti a tempo pieno. Parallelamente, il numero di collaboratori esterni è aumentato di molto a causa dell'alto livello delle richieste dei clienti (in particolare nel 2012) e di una politica restrittiva in materia di assunzione di collaboratori interni condotta nell'ambito della riorganizzazione dell'ufficio. In generale, attualmente l'UFIT definisce la proporzione adeguata tra collaboratori esterni e interni in funzione del genere di attività.

L'esperienza degli uffici GEMAP mostra che questi ultimi hanno continuato ad avvalersi di collaboratori esterni nonostante il margine di manovra più ampio di cui dispongono. Il Parlamento e/o i dipartimenti hanno continuato a esercitare una forte pressione per limitare il numero di collaboratori interni, anche se il ricorso a collaboratori esterni non sempre si giustificava sotto l'aspetto economico. Vista la sensibilità in materia, l'introduzione del NMG non dovrebbe modificare sostanzialmente i vincoli esercitati dal Parlamento o dai dipartimenti sull'evoluzione del numero di collaboratori interni e di conseguenza non dovrebbe avere effetti sul ricorso a collaboratori esterni.

<sup>73</sup> «Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente un nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale», comunicato stampa del Consiglio federale del 20.11.2013: [www.admin.ch/br/index.html?lang=it](http://www.admin.ch/br/index.html?lang=it); «Messaggio concernente lo sviluppo della gestione amministrativa orientata agli obiettivi e ai risultati; nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)», avamprogetto del Consiglio federale del 20.11.2013: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf)

<sup>74</sup> Risposta del Consiglio federale del 07.06.2010 all'interrogazione Kiener Nellen (10.5239) «Stellenchaos beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation» [soltanto in ted.]

Visto questo contesto, il Parlamento deve disporre di informazioni precise e trasparenti in merito ai costi e all'impiego dell'insieme dei collaboratori, qualsiasi sia il modello di gestione adottato.

## **2.4 Condizioni di lavoro**

*Riassunto: secondo quanto emerso dai colloqui, le condizioni di lavoro dei collaboratori interni ed esterni che svolgono lo stesso tipo di lavoro non sono molto diverse, fatta salva la retribuzione, che può variare fortemente.*

### **2.4.1 Differenze salariali**

Il presente capitolo tratta delle eventuali differenze salariali tra collaboratori esterni e interni. Non affronta dunque la questione dei costi per unità amministrativa.

Le differenze di stipendio (e non di costi) tra collaboratori interni ed esterni sono difficili da valutare. Spesso, le informazioni a disposizione degli uffici non permettono di tracciare un confronto fondato su basi solide. Infatti, solitamente l'unità amministrativa non conosce il contenuto del contratto di lavoro tra il collaboratore esterno e l'impresa che lo mette a disposizione. Lo stipendio è conosciuto soltanto nel caso in cui l'unità amministrativa ha introdotto misure specifiche volte a garantire la parità di trattamento.

Secondo le informazioni raccolte presso i responsabili e i collaboratori esterni, gli stipendi percepiti dagli esterni non si scostano sistematicamente da quelli versati ai collaboratori interni. In molti casi, gli stipendi sono di livello simile per funzioni paragonabili. Le differenze salariali (a favore degli esterni) si spiegano generalmente con qualifiche diverse e devono essere considerate come adeguate. Il settore presenta una grande varietà di situazioni, ma si possono osservare alcuni caratteri generali.

#### **Stipendi più alti per i collaboratori esterni in certi settori**

Secondo quanto emerso dai colloqui, gli stipendi percepiti dei collaboratori esterni sono chiaramente al di sopra di quelli dei collaboratori interni in certi settori informatici (come nel settore SAP<sup>75</sup> all'UFIT e alla BAC). Tali differenze esistono anche per collaboratori specializzati nei settori scientifici (per esempio all'UST).

Le considerevoli differenze di retribuzione tra collaboratori interni ed esterni riguardano anche il caso di collaboratori esterni che lavorano per conto delle loro società individuali. Questo avviene in particolare nel settore informatico, nel quale collaboratori esterni (capiprogetto per esempio) eseguono compiti simili a collaboratori interni ma a tariffe d'impresa (CSI-DFGP, UFIT, BAC, UST). Questi collaboratori non sono sempre ben percepiti all'interno da parte dei colleghi, perché possono facilmente guadagnare il doppio del collaboratore interno, senza farsi carico di responsabilità supplementari e senza affrontare un vero e proprio rischio d'impresa, vista la durata dei loro contratti (tre o quattro anni), che spesso vengono rinnovati in continuazione.

<sup>75</sup> Software di gestione.

## **Stipendi simili in altri settori**

Nei settori informatici quali lo sviluppo nei quali sono richieste competenze relativamente standard (presenti sul mercato del lavoro), gli stipendi percepiti dai collaboratori esterni non si scostano molto da quelli dei collaboratori interni per funzioni equivalenti. Nondimeno, possono esistere differenze sostanziali a causa del sistema salariale della Confederazione, che valorizza maggiormente gli anni di attività rispetto al settore privato. Notevoli differenze possono verificarsi per lavoratori sotto i 35–40 anni. A detta delle persone interrogate, i lavoratori di questa categoria d'età sono avvantaggiati dal punto di vista salariale a operare come collaboratori esterni poiché la Confederazione non sarebbe concorrenziale. Queste differenze diminuiscono in funzione dell'età: da una certa età in poi possono addirittura volgere a vantaggio dei collaboratori interni.

## **Stipendi equivalenti per i collaboratori esterni a certe condizioni**

Gli stipendi dei collaboratori esterni non si scostano da quelli dei collaboratori interni quando l'unità amministrativa ha attuato una politica chiara in materia. È in particolare il caso dei collaboratori temporanei attivi in seno all'UST e ai collaboratori esterni dell'UFSP nonché per certi posti alla SECO. In questi casi, sono stati stabiliti profili di collaboratori e gli stipendi percepiti dai collaboratori esterni sono stati negoziati con l'azienda di fornitura di personale a prestito. Alla DSC, alcuni collaboratori esterni sono degli ex-impiegati reclutati come beneficiari di onorari che sono retribuiti sulla base di quanto guadagnavano in precedenza. Nelle sezioni e divisioni specializzate (al di fuori dell'informatica) dell'UFAM, i responsabili si sforzano di fare in modo che i collaboratori interni ed esterni siano trattati nello stesso modo e che gli stipendi, gli orari e le vacanze siano equivalenti; tuttavia questa pratica non si fonda su una strategia documentata.

## **Non sempre l'assunzione all'interno è attrattiva**

In certi settori informatici o scientifici specializzati, le differenze di stipendio sono tali che un cambiamento di statuto (da collaboratore esterno a interno) non è vantaggioso per il collaboratore.

In altri settori, la questione dello stipendio è importante ma non è la sola considerazione che determina la scelta dei collaboratori esterni quando viene loro proposta un'assunzione interna. Per i collaboratori temporanei dell'UST e i collaboratori esterni nei settori scientifici all'UFSP, questa possibilità è sempre percepita in modo positivo e verrebbe accettata se proposta. In molti settori e in particolare in quello dello sviluppo informatico, secondo molte persone interrogate lo stipendio non sembra essere un ostacolo a un'integrazione nell'unità amministrativa, dato che la retribuzione si situa in una scala complessivamente paragonabile. Altri criteri possono spiegare l'accettazione o il rifiuto di un'eventuale proposta di assunzione interna; talvolta si pensa che l'unità amministrativa offra un settore d'attività attrattivo vista la diversità e l'ampiezza dei progetti (CSI-DFGP, UFIT), mentre in altri casi è l'immagine dell'Amministrazione, la localizzazione dell'ufficio o il legame a un solo cliente /unità che rende poco attrattivo un eventuale passaggio da collaboratore esterno a interno.

## 2.4.2 Conduzione

La conduzione dei collaboratori esterni in seno alle unità amministrative non si differenzia granché da quella dei collaboratori interni. Nel lavoro quotidiano o nella conduzione di un progetto le differenze constatate sono state poche, fatta eccezione per le esigenze talvolta più elevate richieste ai collaboratori esterni in certi uffici. Questo aspetto è stato in particolare ricordato nei colloqui condotti alla BAC, al CSI-DFGP e all'UFIT e giustificato con i costi maggiori dei collaboratori esterni.

Gli uffici non hanno definito regole specifiche sulla conduzione dei collaboratori esterni. La conduzione può variare a seconda del superiore gerarchico diretto o talvolta secondo la funzione del collaboratore esterno. Ad eccezione dell'UFSP, che svolge colloqui annuali (con incidenza sugli stipendi) sia con i collaboratori interni sia con quelli esterni, negli altri uffici i colloqui avvengono soltanto con i collaboratori interni.

Non è raro che collaboratori esterni gestiscano squadre composte di collaboratori interni ed esterni provenienti da più imprese. Casi di questo genere sono stati osservati in particolare all'UST, all'UFAM, all'UFIT e al CSI-DFGP nel settore informatico o scientifico.

## 2.5 Opportunità del ricorso ai collaboratori esterni

*Riassunto: mentre la maggior parte delle unità amministrative dichiara di occupare collaboratori esterni soltanto per acquisire temporaneamente competenze specifiche o per rispondere a picchi di attività, le prassi constatate sono spesso diverse. Infatti, numerosi collaboratori esterni sono impiegati per lunghe durate nelle unità amministrative e svolgono attività che non si scostano dall'ordinario e che sono talvolta quelle tipiche dell'ufficio. La metà dei 137 milioni di franchi spesi per l'impiego di collaboratori esterni nel 2012 concerne un utilizzo della manodopera esterna che il CPA valuta inadeguato a causa del costo elevato, della ripetitività dell'assunzione e/o dei rischi di dipendenza o di sicurezza che cagiona.*

Quando si tratta di far fronte a un aumento dell'attività, di svolgere al meglio un compito avvalendosi in modo temporaneo di competenze specifiche, i collaboratori esterni appaiono come una soluzione assolutamente opportuna e flessibile, anche se di costo elevato. Quando invece si vuole aggiungere in modo duraturo personale che esegue compiti identici a quelli svolti dai collaboratori interni ma a costi più alti, la pratica è inadeguata per una questione economica. Avvalersi di collaboratori esterni può anche risultare inadeguato per i rischi che questa pratica comporta in materia di sicurezza o di dipendenza nella padronanza di competenze essenziali.

Questa valutazione coincide con quella del Consiglio federale: nella sua risposta all'interrogazione Kiener Nellen<sup>76</sup>, il Consiglio federale argomentava che la fornitura di personale a prestito è più vantaggiosa dell'assunzione di personale quando si tratta di far fronte a picchi di attività e acquisire competenze mancanti senza impegnarsi in un rapporto contrattuale di lunga durata. Se invece l'assunzione si prolunga e sfocia in un'attività permanente, un contratto di lavoro fisso è senza alcun dubbio più vantaggioso del ricorso a personale esterno.

<sup>76</sup> Interrogazione Kiener Nellen 11.1075 «Prestito di personale presso il DDPS?» del 28.9.2011.

Nelle nove unità amministrative studiate, sono stati spesi per collaboratori esterni complessivamente 137 milioni di franchi. Secondo una stima prudente, il CPA valuta in 70 milioni la parte concernente compiti di lunga durata, vale a dire un bisogno di competenze (standard e/o specialistiche) che non esulano dall'attività ordinaria dell'unità amministrativa. In considerazione soprattutto del costo, ma anche dei rischi legati alla dipendenza in certi casi, questa prassi è inadeguata. I rimanenti 70 milioni di franchi circa riguardano per metà casi in cui il ricorso a collaboratori esterni è in parte adeguato perché concerne personale che talvolta è difficile internalizzare a causa di un mercato del lavoro molto concorrenziale e, per metà, casi in cui ci si avvale adeguatamente di collaboratori esterni per acquisire temporaneamente determinate competenze.

Se il bisogno di competenze specialistiche e la carenza di personale interno sono spesso la causa del ricorso a collaboratori esterni, anche la flessibilità offerta da questo tipo di relazioni contrattuali costituisce un vantaggio determinante, in particolare quando i collaboratori sono assegnati a specifici progetti. Per due ragioni: anzitutto, il bisogno può evolvere nel corso del progetto ed è più facile sostituire un collaboratore esterno con un altro che possiede competenze più adeguate. In secondo luogo, anche quando questi progetti (informatici, legislativi, nuovi programmi d'azione) sono destinati a durare svariati anni, le unità amministrative evitano di assumere personale interno da cui potrebbero poi difficilmente separarsi una volta concluso il progetto. I contratti di durata determinata non offrono un'alternativa reale poiché, di fatto, sono assai rigidi e in caso di interruzione del progetto non è possibile generalmente rescinderli prima del termine convenuto inizialmente. Le unità amministrative privilegiano dunque una visione delle risorse «per progetto», assumendo collaboratori esterni, piuttosto che una visione più completa in termini di volume d'attività e di competenze a cui far fronte con il personale interno.

### **2.5.1 Nel settore informatico**

Nel settore informatico è usuale far capo a collaboratori esterni. In questo campo, la Confederazione non si differenzia molto dal settore privato. I collaboratori esterni informatici vengono però in grande maggioranza occupati a lungo termine per completare gli effettivi di personale e ciò avviene a costi molto elevati.

Nelle nove unità amministrative studiate vengono spesi nel settore informatico 114 milioni di franchi per collaboratori esterni. Di questa somma, 100 milioni di franchi riguardano le tre unità specializzate nella fornitura di prestazioni informatiche per altre unità amministrative.

#### **Settore SAP, 25 milioni di franchi: parzialmente adeguato**

Circa 25 milioni di franchi sono spesi per l'impiego di collaboratori esterni nel settore SAP da parte dell'UFIT e della BAC. I due uffici cercano, in certi casi con successo, di assumere all'interno una parte dei collaboratori esterni. Tuttavia le differenze di stipendio sono molto importanti in questo settore assai competitivo e di conseguenza l'assunzione all'interno è un'opzione poco praticabile. È per questa ragione che il ricorso a personale esterno viene giudicato in questo caso parzialmente adeguato, anche se il volume importante, la regolarità (contratti di più anni), la differenza assai elevata di costi (la tariffa oraria media nel settore SAP è di 190 franchi all'UFIT e di 225 franchi alla BAC) e la dipendenza nei confronti

dell'esterno dovrebbero piuttosto indurre a concludere che la prassi è inadeguata. Si aggiunga poi che questo solo settore rappresenta circa 80 collaboratori esterni temporanei a tempo pieno e i bisogni di competenze sono per la maggior parte costanti.

**Altri settori informatici (90 milioni di franchi): circa il 70 per cento inadeguato a causa dei maggiori costi e della continuità dei bisogni, il 30 per cento adeguato per far fronte a reali sovraccarichi di attività o per acquisire competenze specialistiche puntuali**

Per i collaboratori esterni informatici (al di fuori dal settore SAP) – che eseguono in particolare compiti di sviluppo, di esercizio o assumono funzioni di capiprogetto – vengono spesi quasi 90 milioni di franchi<sup>77</sup>. La valutazione di questi tre settori può divergere in funzione della loro diversa esposizione ai rischi di dipendenza o di sicurezza<sup>78</sup>, ma di fatto la valutazione dipende essenzialmente dalla natura del bisogno (costante o temporaneo).

Pertanto, non sono soltanto le tre unità a vocazione informatica ad avvalersi di collaboratori esterni per bisogni regolari o permanenti: anche altri uffici impiegano in ampia misura collaboratori esterni informatici (USTRA e UST per 7 milioni di franchi ognuno) e per bisogni che non possono essere qualificati come sovraccarico d'attività. Si tratta spesso in questi casi di completare gli effettivi del servizio informatico interno.

Sulla base dell'analisi dei contratti e dei colloqui avuti, il CPA reputa che circa il 70 per cento del volume dei mandati non può essere qualificato come picco di attività viste la loro durata e dimensione e soprattutto considerato il carattere non eccezionale del bisogno di competenze. In effetti, per le unità amministrative con compiti informatici nonché per le unità che impiegano costantemente competenze informatiche, lo sviluppo di applicazioni o il loro esercizio non rivestono nessun carattere eccezionale. Il volume di tali attività può variare nel corso del tempo, ma soltanto entro un certo ordine di grandezza. Nel settore informatico questa questione è centrale, poiché, avendo un volume d'attività fluttuante a seconda dei bisogni delle unità clienti, le unità specializzate tendono a considerare come «picco» qualsiasi attività che non sia stata preventivata. È vero invece che se il volume dei progetti può variare, questa variazione rimane limitata nel tempo.

Nel complesso, si può affermare che alcune unità amministrative coprono una parte considerevole della loro attività con collaboratori esterni (il 32 % al CSI-DFGP, il 26 % all'UFIT e il 19 % alla BAC del totale delle spese e rispettivamente il 23 %, 18 % e 12 % del totale di equivalenti a tempo pieno) senza che ciò risponda a bisogni straordinari in termini di competenze né in termini di volume d'attività.

I due esempi seguenti mostrano i problemi di costi e di rischi sollevati dal ricorso a collaboratori esterni:

- in vista del Programma di consolidamento e verifica dei compiti 2014 (CVC 2014), il CSI-DFGP ha deciso di procedere a risparmi dell'ordine di 2 milioni di franchi. Mediante l'assunzione all'interno di 15 collaboratori esterni, il CSI ha previsto di risparmiare 1,5 milioni di franchi, ossia 100 000

<sup>77</sup> Secondo una stima approssimativa, in questi settori le spese per collaboratori esterni riguardano per il 50 % lo sviluppo, per il 35 % l'esercizio e per il 15 % i capiprogetto.

<sup>78</sup> I rischi di dipendenza e di sicurezza sono più pronunciati nel settore dell'esercizio che in quello dello sviluppo (in quest'ultimo caso, il costo dei collaboratori esterni è determinante per valutare l'adeguatezza del loro impiego).

franchi per collaboratore esterno (all'aumento dei crediti per il personale corrisponde una riduzione dei crediti per beni e servizi). Inoltre, nell'ambito di una riorganizzazione nel 2012, il servizio ha proceduto alla creazione di 13 nuovi posti di cui alcuni sono stati occupati da vecchi collaboratori esterni. Occorre tuttavia sottolineare che, nonostante il suo statuto di ufficio GEMAP, ogni creazione di posti interni deve essere accettata dal Dipartimento;

- nell'ambito di un progetto di ottimizzazione dei costi<sup>79</sup> allestito con il sostegno del Boston Consulting Group, la BAC ha definito nel giugno 2011 un catalogo di misure concernenti in particolare l'assunzione di personale. In cinque settori sono stati assunti all'interno collaboratori esterni. La misura, motivata dall'intento di risparmiare i maggiori costi del personale esterno e di ridurre la dipendenza nei loro confronti, ha permesso risparmi dell'ordine del 30 per cento. Inoltre, è stato precisato che i collaboratori esterni non devono svolgere compiti nell'ambito di progetti chiave. Nel 2012 sono stati creati a tale scopo più di 10 posti interni. A fianco del progetto di ottimizzazione dei costi, la BAC ha avviato le riflessioni volte a definire quali sono le attività dette chiave e quali quelle dette di base. Lo scopo di questa analisi è di assicurare all'interno (dunque mediante collaboratori interni) tutte le competenze chiave, di modo che in caso di crisi l'ufficio non debba dipendere da collaboratori esterni. A causa di difficoltà nella definizione di tali attività, questa riflessione non è ancora stata completata.

## **Il problema della preventivazione**

Tutte le unità con compiti informatici sono tributarie dei bisogni dei loro clienti interni. Esse forniscono prestazioni che talora non possono preventivare per tempo. Secondo il CSI-DFGP, non è possibile assumere maggiore personale dato che il preventivo non può essere allestito fintanto che i progetti non vengono confermati. All'UFIT per esempio, il consuntivo 2012 presenta maggiori entrate per 50 milioni di franchi rispetto al preventivo 2012 dovute a domande di prestazioni molto più elevate da parte dei suoi clienti. Si tratta in questo caso di progetti e di prestazioni di servizio che non erano ancora conosciuti dall'UFIT al momento dell'allestimento del preventivo.

Anche se non è più in vigore una limitazione ufficiale del personale (*Personalstopp*), gli uffici sono spesso controllati strettamente riguardo all'evoluzione del numero di collaboratori interni. Non è tanto il Parlamento o il Consiglio federale, ma piuttosto il rispettivo dipartimento che stabilisce regole rigorose in merito. Pertanto, l'impiego di collaboratori esterni è talvolta inevitabile a fronte delle esigenze del dipartimento: per esempio il CSI-DFGP deve essere in grado di assicurare per il suo dipartimento 24 000 giorni di lavoro nel settore dello sviluppo, mentre il personale interno può assumersene in questo settore soltanto 14 000. Ciò significa che una capacità di 50 impiegati a tempo pieno deve essere garantita da collaboratori esterni.

<sup>79</sup> BAC, Projekt Kostenoptimierung, Massnahmenkatalog, Bern im Juni 2011 (INTERN).

## 2.5.2 Negli altri settori

Le spese in materia di collaboratori esterni nei settori diversi dall'informatica ammontano a 23 milioni di franchi. Gli uffici si avvalgono di collaboratori esterni per compiti legati ai loro settori d'attività.

Un quarto<sup>80</sup> di queste spese (circa 5,5 milioni di franchi) riguardano collaboratori il cui impiego può essere giudicato come adeguato. Si tratta di rispondere in modo transitorio a picchi di attività o a competenze specialistiche, (UFSP, USTRA, UFIT). È per esempio il caso anche degli impieghi volti a sostituire personale in congedo (UST, UFSP) o a sfruttare delle competenze di vecchi impiegati (SECO, DSC).

Più del 40 per cento delle spese (circa 8,5 milioni di franchi) concernono impieghi di collaboratori esterni giudicati per diverse ragioni parzialmente adeguati. Si tratta talvolta di persone le cui competenze sono richieste con regolarità ma che non sono interessate ad occupare un posto interno (USTRA, DSC). In alcuni casi, il costo, la regolarità o il bisogno delle competenze non permettono di dire se l'impiego di un collaboratore esterno è adeguato o no (UST, DSC, SECO, USTRA). È opportuno ricordare che nel corso degli ultimi anni l'UFSP è passato da 80 a 30 collaboratori esterni nel settore scientifico. Ciò nonostante la sua attuale prassi è giudicata parzialmente inadeguata; infatti, benché i costi dei collaboratori interni e di quelli esterni siano relativamente simili e questi ultimi siano destinati a progetti di durata limitata (qualche anno), si può notare che una parte di essi passa di progetto in progetto.

All'incirca un terzo delle spese (circa 7 milioni di franchi) concerne impieghi di collaboratori esterni che sono stati giudicati inadeguati. Si tratta di collaboratori scientifici occupati principalmente all'UFAM e all'UST che partecipano a progetti di lunga durata o realizzano compiti centrali dell'ufficio. Nel corso degli anni 2012–2013 l'UFAM ha assunto all'interno l'equivalente di 17 posti a tempo pieno in seguito a una raccomandazione della Delegazione delle finanze. Quest'ultima riteneva che questi posti erano destinati all'esecuzione di compiti duraturi e dovevano dunque essere svolti da personale interno<sup>81</sup>. Anche alla DSC, compiti meno qualificati ma duraturi sono stati affidati a collaboratori esterni. Anche in questo caso la carenza di risorse interne viene sempre addotta come fattore essenziale a giustificazione dell'acquisizione di collaboratori esterni.

## 3 Conclusioni

I collaboratori esterni sono persone legate a un'unità amministrativa da un rapporto di subordinazione personale e organizzativa senza che con loro sia stato stipulato un contratto di lavoro di diritto pubblico ai sensi della legge sul personale federale. Fatto salvo il rapporto contrattuale, niente distingue questa categoria di collaboratori dai collaboratori interni.

<sup>80</sup> Le proporzioni e le percentuali sono state calcolate su un totale di spese di 21 milioni di franchi, perché non è stato possibile classificare con precisione 2 dei 23 milioni di franchi.

<sup>81</sup> Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2011, del 20.4.2012, pag. 6550 e segg. (FF 2012 6251).

Il ricorso da parte dell'Amministrazione federale a collaboratori esterni è una pratica corrente la cui ampiezza, legalità, trasparenza e adeguatezza non sono conosciute. Considerata la complessità del tema, il CPA si è concentrato sullo studio di nove unità amministrative che coprono l'insieme dei dipartimenti, in modo da poter valutare la posta in gioco e gli eventuali problemi legati a questa pratica.

### **3.1 Un fenomeno di grande ampiezza, in particolare nel settore informatico**

Nel 2012 le spese per collaboratori esterni ammontavano a oltre 137 milioni di franchi per le nove unità dell'Amministrazione analizzate. Queste spese concernevano per 114 milioni di franchi l'informatica e per 23 milioni settori scientifici, amministrativi o diversi. L'impiego di collaboratori esterni corrisponde a circa 500 collaboratori equivalenti a tempo pieno (11 % degli equivalenti a tempo pieno totali) nelle nove unità studiate.

Le unità con compiti informatici sono quelle che impiegano in maggior numero collaboratori esterni. La parte delle spese destinate ai collaboratori esterni sul totale delle spese per il personale ammontano rispettivamente al 32 per cento al CSI-DFGP, al 26 per cento all'UFIT e al 19 per cento alla BAC.

Questo fenomeno è dunque ampiamente diffuso e non concerne soltanto le unità a vocazione informatica, benché in queste attività si concentri una grande parte dei collaboratori esterni.

In media, il costo annuo di un collaboratore esterno è di circa il 40–50 per cento superiore a quello di un collaboratore interno. Tuttavia, queste differenze di costi variano considerevolmente di caso in caso.

### **3.2 Pratiche discutibili dal profilo legale**

Anche se l'impiego di collaboratori esterni dovrebbe avvenire solo sotto forma di un contratto di lavoro di diritto privato o di un contratto di fornitura di personale a prestito, in realtà soltanto a un quarto dei contratti viene data una denominazione che rispecchia correttamente il rapporto di lavoro. Il fatto che il rapporto di lavoro venga designato così spesso in modo approssimativo fa pensare che le disposizioni relative al contratto di lavoro o al contratto di fornitura di personale a prestito possono essere disattese. Ciò ha una certa importanza, dato che per poter svolgere la sua attività l'impresa che fornisce personale a prestito deve beneficiare di un'autorizzazione e i suoi impiegati sono soggetti a un contratto collettivo di lavoro.

Inoltre ci si deve domandare se il ricorso da parte della Confederazione a lavoratori per il tramite della fornitura di personale a prestito rispetti il principio di legalità sancito nell'articolo 5 della Costituzione federale, dato che non vi è una base legale formale che autorizzi la Confederazione a procedere in questo modo.

La forte proporzione di aggiudicazioni a trattativa privata fa dubitare che gli obiettivi fissati dalla legge sugli acquisti pubblici (rafforzare la concorrenza tra gli offerenti e promuovere l'impiego economico dei fondi pubblici) siano rispettati. Pur ammettendo che la legge prevede eccezioni alla messa a concorso, esse riguardano però in media il 30 per cento dei casi.

L'impiego di collaboratori esterni non pone problemi specifici dal profilo delle assicurazioni sociali. Soltanto lo statuto di indipendente di qualche raro collaboratore esterno in certi uffici rimane discutibile visti la ripetitività e l'elevato ammontare dei mandati.

L'attuazione delle prescrizioni in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone non è uniforme. Il fatto che collaboratori esterni all'Amministrazione federale abbiano accesso a informazioni confidenziali, segrete o sensibili dal profilo della sicurezza dello Stato dovrebbe essere oggetto di riflessioni approfondite. Per di più, i recenti casi di furto e di tentativo di furto di dati palesano il carattere sensibile soprattutto del settore informatico, poiché i collaboratori (interni ed esterni) hanno un agevole accesso a dati e sistemi informatici classificati segreti o confidenziali. Soltanto le unità il cui compito è l'informatica sono consapevoli di questo rischio e dichiarano di procedere a controlli sistematici sia per quanto concerne il personale interno sia per quello esterno. Tali unità completano questo dispositivo con una politica restrittiva d'accesso ai dati o mediante altre misure (presentazione dell'estratto del casellario giudiziale per esempio), in particolare perché i collaboratori esterni sono nella maggior parte dei casi già attivi in questi uffici quando non è ancora noto il risultato del controllo di sicurezza. Ciò è conforme alle basi legali, ma ci si può domandare quanto sia utile un controllo di sicurezza il cui risultato è noto soltanto dopo che il collaboratore esterno ha cominciato a svolgere la sua attività (talvolta molti mesi dopo).

### **3.3 Una prassi poco trasparente**

La trasparenza interna delle nove unità studiate è differenziata. La problematica dei collaboratori esterni è generalmente ben nota all'interno degli uffici, tuttavia, in più della metà delle unità studiate, per individuare questo tipo di collaboratori occorre un considerevole sforzo.

La trasparenza esterna nei confronti del Parlamento e del resto dell'Amministrazione per quanto riguarda la presenza di collaboratori esterni e le spese ad essi riferite è scarsa se non del tutto inesistente. Infatti, spesso gli uffici rimediano alla mancanza di risorse di personale con l'impiego di collaboratori esterni che, per la quasi totalità (ad eccezione di alcuni collaboratori temporanei) non compaiono nelle spese per il personale della Confederazione. Nessun collaboratore esterno è inoltre computato nelle statistiche sul personale.

Vista l'ampiezza del fenomeno in certi uffici e delle scelte talvolta poco economiche dettate in parte da crediti per il personale molto rigidi, questa mancanza di trasparenza finanziaria va sottolineata. Il Parlamento dovrebbe essere in grado di conoscere tutti i costi per i collaboratori interni ed esterni in modo da poter gestire appropriatamente le finanze federali. Già nel 2007 la CdG-S aveva per questa ragione chiesto al Consiglio federale di presentare le spese per i contratti di fornitura di personale a prestito nelle spiegazioni supplementari al consuntivo. Il Consiglio federale ha tuttavia respinto questa raccomandazione.

### **3.4 Condizioni di lavoro simili, eccezion fatta per gli stipendi**

Da quanto risulta dai colloqui effettuati, le condizioni di lavoro dei collaboratori interni e di quelli esterni che svolgono lo stesso tipo di lavoro non differiscono di molto, ad eccezione degli stipendi che possono variare fortemente. In certi settori informatici e scientifici le differenze a livello di stipendi possono essere considerevoli. Alcuni uffici hanno approntato sistemi per garantire una certa uguaglianza tra collaboratori interni ed esterni, negoziando con le agenzie di collocamento retribuzioni basate sul profilo del collaboratore e il margine dell'agenzia. Ma questi sistemi concernono soltanto una piccola parte dei collaboratori esterni.

Per quanto riguarda la conduzione e l'integrazione, le differenze sono assai esigue. Alcuni uffici gestiscono tuttavia in modo più rigido i collaboratori esterni tenuto conto dei loro costi.

### **3.5 In molti casi il ricorso ai collaboratori esterni è poco adeguato**

Quando si tratta di far fronte a un sovraccarico di attività, di portare a termine un compito avvalendosi di competenze specialistiche, i collaboratori esterni paiono come una soluzione del tutto opportuna e flessibile, anche se con costi più elevati. Tuttavia, quando viene inserito in modo duraturo personale che esegue compiti identici a quelli svolti dai collaboratori interni ma con costi più elevati, questo modo di agire è inadeguato per considerazioni di natura economica. Il ricorso a collaboratori esterni può anche rivelarsi inadeguato perché comporta rischi in materia di sicurezza o di dipendenza riguardo a competenze basilari.

La maggior parte delle unità amministrative afferma di assumere collaboratori esterni soltanto per acquisire temporaneamente competenze specialistiche o per far fronte a picchi di attività, ma la pratica constatata è spesso diversa. Numerosi collaboratori esterni sono assunti per una lunga durata in seno all'unità amministrativa e svolgono attività che sono talvolta al centro delle sue prestazioni. Dei 137 milioni di franchi spesi nel 2012 per l'impiego di collaboratori esterni, la metà riguarda assunzioni che secondo il CPA sono inadeguate a causa dell'elevato costo, della loro ripetitività e/o dei rischi di dipendenza o di sicurezza.

Una delle ragioni più importanti dell'impiego a medio-lungo termine di collaboratori esterni risiede nel fatto che le unità amministrative privilegiano maggiormente una visione per progetto invece di una visione più globale tale da includere le attività e le competenze dell'ufficio nel suo insieme. Nell'ambito di questa visione per progetto, la flessibilità del rapporto di lavoro con i collaboratori esterni offre vantaggi. In particolare, viene apprezzata la facilità con cui un collaboratore esterno può essere sostituito con un altro con competenze più adeguate al progetto. Inoltre, quando questi progetti (informatici, legislativi, nuovi programmi di azione) hanno durata pluriennale, le unità amministrative evitano di assumere personale interno dal quale difficilmente potrebbero separarsi una volta terminato il progetto.

Altri organi di vigilanza hanno diretto la loro attenzione sull'adeguatezza e l'efficienza del ricorso a collaboratori esterni. Risulta che ogni volta che è stata analizzata la questione dei collaboratori esterni, il Parlamento, i vari dipartimenti, le direzioni d'ufficio o il Controllo federale delle finanze sono giunti alla conclusione che il

ricorso ai collaboratori esterni è nella maggior parte dei casi inadeguato a causa dei costi, dei rischi o della durata dell'impiego.

### 3.6 Carenza di controllo e di guida

La totale esternalizzazione di talune attività («*outsourcing*»), il reintegro di altre attività per mezzo della creazione di posti interni oppure il ricorso a collaboratori esterni per gestire sovraccarichi di attività costituiscono opzioni che occorrerebbe privilegiare a seconda dei costi, dei rischi e del tipo di bisogni. L'Amministrazione deve disporre di un margine di manovra, ma la decisione deve basarsi su una riflessione strategica a medio-lungo termine che ora manca a livello del Consiglio federale e di diverse unità amministrative. Se si fa astrazione dei lavori condotti attualmente in questo senso all'UFIT e alla BAC e di quelli già conclusi all'UFSP, mancano spesso una distinzione chiara dei compiti completamente condotti all'interno in modo duraturo e i criteri che permettono di affidarne altri all'esterno, sia mediante l'impiego di collaboratori esterni, sia mediante la completa esternalizzazione di determinate attività.

Il fatto che attualmente a livello di Confederazione (Parlamento, Consiglio federale, dipartimenti, direzione delle unità amministrative) l'attenzione si concentri sui crediti per il personale piuttosto che sui crediti per beni e servizi difficilmente favorirà l'instaurarsi di pratiche economicamente convenienti. La testimonianza di un responsabile che ha impiegato numerosi collaboratori esterni illustra la sostanza del problema: *«ci hanno fatto capire che per assumere una persona in più pagata dall'ufficio era necessaria l'approvazione del Parlamento e che a causa del budget per il personale estremamente rigido il tentativo non avrebbe avuto successo. Ci è stata indicata un'alternativa molto semplice, l'impiego di collaboratori esterni. Ma, come capirete, i costi sono molto diversi!»*.

Dato questo contesto caratterizzato da una forte pressione sui crediti per il personale e dalla tendenza ad affidare sempre maggiori compiti all'Amministrazione, il ricorso a collaboratori esterni da parte delle unità amministrative è una soluzione comprensibile. Ma, tenuto conto dell'ampiezza del fenomeno, dei costi e dei rischi che esso comporta, non si può non constatare che in questo campo vi siano carenze di gestione e controllo da parte dei dipartimenti e del Consiglio federale.

## Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione invalidità
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BAC	Base d'aiuto alla condotta
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CO	Codice delle obbligazioni
Cost.	Costituzione federale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CVC	Programma di consolidamento e verifica dei compiti
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
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DTF	Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
IPG	Indennità per perdita di guadagno
LAPub	Legge sugli acquisti pubblici
LC	Legge sul collocamento e il personale a prestito
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
LPers	Legge sul personale federale
OAPub	Ordinanza sugli acquisti pubblici
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
TAF	Tribunale amministrativo federale

TF	Tribunale federale
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade

## Elenco delle persone sentite

### Persone interrogate nell'ambito dei colloqui esplorativi

Angelini, Roberto	Manager dell'integrazione, Servizio degli acquisti e del controlling, UFCL
Blanchard, Jean-Marc	Revisore, CDF
Ducrey, Thomas	Capo dell'unità Gestione dei processi, pianificazione finanziaria e preventivo, AFF
Geiser Thomas	Professore, Università di San Gallo
Mäder, Patrick	Capo dell'unità Gestione dei crediti, AFF
Meier, Martin	Specialista della gestione del personale e preventivo, UFPER
Schmutz, Thomas	Direttore sostituto, UFPER
Scioli, Ennio	Capo Ispettorato DDPS, (fino al luglio 2013)

### Persone interrogate nell'ambito degli studi di casi

#### BAC

Bähler, Urs	Collaboratore esterno, capo d'impresa
Berger, Mathias C.	Capo del Servizio giuridico 2, Difesa
Blatter, Pascal	Capo dell'unità Sistema d'applicazione
Fankhauser, Jürg	Capo dell'unità Contratti e acquisizioni
Freiburghaus, Daniel	Capo dell'unità Finanze, membro della direzione
Gobet, Philippe	Capo dell'unità Sistemi d'informazione e d'impiego, membro della direzione
Landolfo, Patrick	Collaboratore esterno, capo d'impresa
Messerli, Peter	Capo dell'unità Sistemi front-end
Misteli, Michael	Collaboratore esterno, capo d'impresa e senior consultant
Schmid, Tony	Ex caposervizio (colloquio telefonico)
Spychiger, Priska	Giurista senior, Servizio giuridico 2, Difesa
Zuber, Daniel	Sostituto del capo della BAC, membro della direzione
Zumbrunnen, Martin	Capo dell'unità Infrastruttura

#### CSI-DFGP

Baumann, Christian	Capo (direzione)
Hayoz, Samuel	Collaboratore esterno
Koch, René	Capo del servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni
Krebs, Daniel	Capo della divisione Progetti
Lauper, Urban	Capo delle finanze, capo dell'unità Risorse
Merz, Thomas	Collaboratore esterno

Michel, Christoph	Giurista specializzato IT
Perrenoud, Cédric	Capo dell'unità Gestione delle domande clienti
Pedretti, Christine	Capo dell'unità Esercizio delle applicazioni 1
Schmidhalter, Jonas	Collaboratore esterno
Schwab, Martin	Capo dell'unità Esercizio tecnico
Wüthrich, Jürg	Capo dell'unità Sviluppo
<b>DSC</b>	
Bordone, Lucia	Collaboratrice esterna, contratto di tipo A
Dubois, Jean-Bernard	Co-responsabile della sezione Programma globale Cambiamento climatico
Eggs, Christian	Sostituto del capo della sezione Programma globale Iniziative Acque
Fahrer, Verena	Capo dell'organizzazione degli impieghi; sostituta del capo del reclutamento e della pianificazione degli impieghi
Fässler, Martin	Capo dello Stato maggiore di direzione
Fink, Doris	Incaricata di programma, Stato maggiore Aiuto umanitario
Huber, Ruth	Direttrice regionale Mekong (colloquio telefonico)
Hügli, Markus	Collaboratore in pensione
Lang Meier, Elisabeth	Capo Assunzioni e pianificazione del personale, co-responsabile della sezione Risorse terreno AU
Lenz, Hans-Peter	Capo della divisione Asia e America, sostituto del capo del settore di direzione Aiuto umanitario e Corpo svizzero d'aiuto umanitario
Liechti, Valérie	Consigliera politica in politica settoriale nel settore della formazione, divisione Africa occidentale
Maître, Adrian	Capo della sezione Assicurazione della qualità e dell'aiuto
Meile, Cornelia Nelly	Co-responsabile della sezione Risorse terreno AU
Pittet, A.	Collaboratore esterno, ex-collaboratore della DSC (fino al 2000)
Rivera Escobar, Anne	Capo del Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione (a partire dal 1° luglio 2007: segretario generale del DFAE)
Siegenthaler Muinde, Gabriele	Incaricata di programma, divisione Europa e Bacino mediterraneo
Stäuber, Gertrud	Assistente, divisione America Latina e Caraibi (colloquio telefonico)
Stocker, Andreas Carlo	Capo della divisione Pianificazione finanziaria strategica e consulenza
Villiger, Christian	Capo dell'Ufficio contratti
Wüthrich, Martina	Capo dell'unità Consulenza RU. Direzione delle risorse

## **UFAM**

Angst, Dominik	Collaboratore esterno, capoprogetto
Elgart, Veronika	Collaboratrice scientifica, sostituta del capo della sezione Convenzione di Rio
Freitag, Patrick	Collaboratore esterno, capoprogetto
Hofmann, Christine	Direttrice supplente
Kammerhofer, Alfred W.	Capo della sezione Economia forestale e del legno
Klingl, Thomas Josef	Sostituto del capo della sezione Informatica e servizi, capo del servizio SIG & architettura informatica
Lehmann, Daniel	Capo della sezione Finanze e controlling
Peiry, Alexandre	Capo della sezione Informatica e servizi
Rieder, Daniel	Collaboratore esterno, capoprogetto
Romero, José	Capo della sezione Convenzioni di Rio
Wust-Saucy, Anne-Gabrielle	Capo della sezione Biotecnologia

## **UFIT**

Brönnimann Peter	Capo dell'unità Progetti BWL
Casablanca Mike	Capo del pool dei capiprogetto
Conti Giovanni	Direttore
Egger Michael	Collaboratore esterno
Gantenbein Urs	Collaboratore esterno
Hofstetter Michael	Capo dell'unità BWL Design di moduli
Ledl Dieter	Capo dell'unità Esercizio servizi di messaggistica
Meyenberg Ralf	Capo dell'unità Sviluppo Java
Raum Marc	Membro della direzione, capo dell'unità Funzioni d'assistenza
Sager Jürg	Capo dell'unità Acquisizione di servizi
Steger Michael	Capo dell'unità Test d'integrazione
Weiss Peter	Capo dell'unità Gestione dell'integrazione e acquisizione
Wenger Thomas	Collaboratore esterno

## **UST**

Belle Louis	Capo della sezione Informatica
De Giorgi Mélanie	Collaboratrice esterna (impiego temporaneo)
Gunzinger Mathieu	Sostituto del capo della sezione Dati dei registri delle imprese; capo della sezione Inchieste e integrazione dei dati
Huguenin Jacques	Responsabile Servizi sanitari ambulatoriali e analisi
Meyer Michel	Collaboratore esterno
Regli Greub Sylvie	Responsabile Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera
Riquen Sylvain	Collaboratore esterno

Roth Christine	Capo del gruppo Applicazioni Business, sezione Informatica
Rüfenacht Adrian	Capo della sezione Finanze e controlling
Sprecher Andreas	Capo della divisione Risorse

### **UFSP**

Blaser, Agathe	Collaboratrice esterna, progetto Attuazione della strategia Migrazione e salute
Heiri, Marion	Membro della direzione, capo della divisione Gestione delle risorse
Ineichen, Myriam	Capo della sezione Personale e organizzazione
Müller, Martin	Collaboratore esterno, sezione UE
Schneeberger, Urs	Capo della sezione Diritto in materia di agenti terapeutici
Schneider, Sandra	Capo della divisione Prestazioni
Schwaller, Pia	Collaboratrice esterna, sezione Diritto in materia di agenti terapeutici
Spang, Thomas	Capo della sezione Migrazione e salute
Stojanovic Ljubisa	Capo della sezione UE

### **USTRA**

Duchoud, Jean-Bernard	Capo del settore Controlling degli investimenti
Galliker, Rahel	Capo del settore Politica, economia, affari internazionali
Grunder, Urs	Collaboratore esterno, capoprogetto
Hugener, Arthur	Collaboratore esterno, capoprogetto
Jetzer, Andrea	Collaboratore esterno, sostegno al committente della costruzione
Käser, Christoph	Capo del settore Informatica strategica
Meister, Bernd	Capoprogetto, Informatica strategica
Reist, Rosemarie	Capo del settore Finanze e controlling
Schneeberger, Katrin	Capo della divisione Affari della direzione
Steiner, Jürg	Capoprogetto, settore Gestione del traffico
Wartmann, Peter	Specialista tecnico, Pianificazione della conservazione, Gestione dei progetti Nord

### **SECO**

Aebi, Jacqueline	Collaboratrice esterna
Bachem, Denise	Collaboratrice specializzata, unità Organizzazione, diritto e accreditamento
Felber, Beat	Caposezione Gestione dei sistemi e tecnica SIPAC-CCh
Giger, Rolf	Amministratore SAP, WEQA
Godel, Martin	Capo della sezione Politica PMI
Leuzinger, René	Capo della sezione IT e Infomanagement
Mühlemann, Adrian	Controlling e capo della sezione Mercato del lavoro e assicurazione disoccupazione

Ondrejka, Daniela	Collaboratrice esterna
Tanner, Markus	Capo della sezione Pubblicazioni, capo del FUSC
Wyss, Marcel	Capo della sezione SIPAC e CCh
Zimmermann, Thomas	Membro della direzione, capo del settore Organizzazione, diritto e accreditamento

## **Colophon**

### **Realizzazione della valutazione:**

Dr. Nicolas Grosjean, CPA, direzione del progetto

Christoph Bättig, CPA, accompagnamento del progetto e collaborazione scientifica

Quentin Schärer, CPA, collaborazione scientifica

Debora Scherrer, CPA, collaborazione scientifica

Dr. Felix Strebel, CPA, collaborazione scientifica

Andreas Tobler, CPA, collaborazione scientifica

### **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia i partner intervistati che con la loro disponibilità hanno reso possibili i colloqui. Un ringraziamento speciale va ai diversi uffici per aver messo a disposizione dati statistici e finanziari (AFF, UFCL, UFPER) e alle unità amministrative che sono state oggetto di uno studio di caso (BAC, CSI-DFGP, DSC, UFAM, UFIT, USTRA, UST, UFSP, SECO) per il lavoro che hanno dovuto fornire e per la loro eccellente collaborazione.*

### **Contatto**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

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

[www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

*Lingua originale del rapporto: francese*

