



Adeguatezza del personale nel servizio diplomatico

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
del 26 febbraio 2016**

Parere del Consiglio federale

del 18 maggio 2016

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 26 febbraio 2016 concernente l'adeguatezza del personale nel servizio diplomatico.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 maggio 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Nel gennaio del 2014 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) aveva incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'adeguatezza del personale nel servizio diplomatico, poiché negli ultimi anni erano sorti dubbi sui collaboratori di tale servizio. Fino al mese di luglio del 2014 l'indagine era stata incentrata sul reclutamento e sulla fidelizzazione del personale del servizio diplomatico. Il 20 agosto del 2014 la competente sottocommissione della CdG-S ha deciso di focalizzare la valutazione sulle competenze nel servizio diplomatico e di rispondere alle seguenti tre questioni centrali.

- Il DFAE ha adeguatamente definito le competenze necessarie per il servizio diplomatico?
- Il sistema di reclutamento del personale consente di garantire l'assunzione, nel servizio diplomatico, di collaboratori con le competenze necessarie?
- Il sistema di fidelizzazione consente di garantire un effettivo di collaboratori con le competenze necessarie?

Non rientrava invece nello scopo della valutazione chiarire in quale misura fosse garantita la tutela degli interessi di politica estera della Svizzera.

Nella sua indagine il CPA si è basato su analisi di documenti (leggi, ordinanze, istruzioni, direttive del DFAE ecc.), ha consultato i dossier sulle promozioni per gli anni dal 2012 al 2014 e ha condotto interviste per integrare le informazioni ricavate dall'analisi dei succitati documenti. Il CPA ha coinvolto nell'indagine i collaboratori del servizio diplomatico facendo compilare loro un questionario. Ha inoltre esaminato i dati dell'inchiesta 2014 concernente il personale condotta dall'Ufficio federale del personale (UFPER) nonché i dati relativi al personale e ai posti della Direzione delle risorse del DFAE. Nella sua indagine sono confluiti infine alcuni risultati di un sondaggio dell'«Association du Corps diplomatique Suisse» (CDS) del 2014.

Nel complesso, nella sua valutazione del 10 agosto 2015 il CPA giunge alla conclusione che i sistemi di reclutamento e fidelizzazione del personale funzionano e non presentano lacune sostanziali che potrebbero pregiudicare l'operatività del servizio diplomatico. Il CPA ha tuttavia rilevato alcune carenze che attribuisce in parte ad aspetti legati ai sistemi stessi e si chiede se non sia opportuno che il servizio diplomatico abbandoni il sistema di carriera attuale e ne adotti uno basato sulla funzione occupata.

Secondo il rapporto del CPA, nel sistema attuale le competenze necessarie per il servizio diplomatico non sono sufficientemente specificate. Il CPA chiede dunque una descrizione più dettagliata dei compiti e delle relative competenze per ogni funzione al posto delle descrizioni per fasce di funzione applicate nell'attuale sistema di carriera.

Nel suo rapporto il CPA constata che i posti nel servizio diplomatico possono essere occupati in maniera flessibile. Solo il due per cento dei collaboratori attualmente

impiegati nel servizio diplomatico è stato assunto senza concorso di ammissione. Accade invece molto più spesso che i posti del servizio diplomatico siano assegnati a persone provenienti da altri settori del DFAE, soluzione secondo il CPA efficace, poiché in questo modo si può garantire che i posti vengano attribuiti alle persone più qualificate.

Il CPA mette in discussione alcuni automatismi della procedura di promozione, auspicando una maggiore trasparenza.

Infine, il CPA constata la difficile conciliabilità della funzione diplomatica con la vita privata, considerandola tuttavia – visto l'obbligo di trasferimento – una sfida insita nella professione. In relazione a tale aspetto si auspica un efficace monitoraggio del personale.

Basandosi su questo rapporto del CPA, il 26 febbraio 2016 la CdG-S ha adottato un proprio rapporto nel quale presenta i risultati e le conclusioni a suo avviso più importanti e formula sei raccomandazioni. In merito alle singole raccomandazioni il Consiglio federale si esprime come segue.

2 **Adeguatezza del sistema di carriera e del sistema di remunerazione parzialmente basato sulla funzione occupata: una questione ancora aperta**

*Raccomandazione 1:
esame dell'eventualità di abbandonare il servizio di carriera*

La CdG-S invita il Consiglio federale a riesaminare l'eventualità di abbandonare il sistema del servizio di carriera e di introdurre un sistema di carriera e di remunerazione basato sulla funzione occupata.

Il Consiglio federale vede un nesso implicito tra la raccomandazione 1 e la raccomandazione 2 (corrispondenza tra compiti e competenze). Per definizione, un sistema di carriera non è improntato primariamente alla molteplicità delle singole funzioni, con compiti differenziati e necessarie competenze eterogenee. Il suo obiettivo principale è orientare i collaboratori in un percorso professionale incentrato sulla permanenza nel sistema, aiutandoli a crescere di livello rispetto alla funzione iniziale. In questo senso, mira a semplificare un contesto in realtà molto più complesso.

Il Consiglio federale concorda con la richiesta della CdG-S di stabilire i requisiti in base alle attività, definendo poi le competenze richieste. Tuttavia, poiché un sistema di carriera riunisce gruppi di funzioni, questa richiesta sarebbe attuabile solo parzialmente nel sistema in vigore. È quindi pertinente l'osservazione della CdG-S secondo cui, a tal fine, risulta necessario non solo descrivere in modo più preciso i vari compiti, ma anche esaminare l'eventualità di passare a un sistema basato sulla funzione occupata, sistema che, presumibilmente, consentirebbe di tenere in maggiore considerazione i diversi ritmi di sviluppo e il livello delle competenze dei collaboratori.

Va osservato tuttavia che questo cambiamento non implica l'abolizione della carriera in sé, che favorisce un'identificazione da parte dei collaboratori con i compiti di politica estera. Ciò non sarebbe né auspicabile né necessario, come mostra l'esempio del personale della DSC soggetto a rotazione. Questa categoria di personale ha una propria identità, si muove in un sistema basato sulla funzione occupata e, al contempo, sottostà alla disciplina dei trasferimenti.

Tenendo conto di quanto detto, il Consiglio federale è favorevole all'idea di riesaminare l'eventualità di passare a un sistema di carriera e di remunerazione basato sulla funzione occupata. Pertanto, incarica il DFAE di sottoporgli entro l'inizio del 2017 una prima analisi nonché le sue raccomandazioni per le tappe successive. Questo esame deve essere accompagnato da uno studio di fattibilità alla luce delle conseguenze finanziarie che un simile cambiamento comporterebbe a breve e a lungo termine, considerando anche le misure che dovranno essere prese e attuate in seguito a tale cambiamento.

3 Potenziale di ottimizzazione nel sistema attuale

3.1 Migliorare la corrispondenza tra i requisiti dei collaboratori e i compiti nel servizio diplomatico

Raccomandazione 2: corrispondenza tra compiti e competenze

La CdG-S invita il Consiglio federale a fare in modo che le decisioni riguardanti il personale nel servizio diplomatico siano prese sulla base di profili di requisiti che rispecchino non solo i compiti attuali e futuri, ma anche le particolari competenze di cui il personale deve disporre.

La CdG-S propone inoltre di orientare lo sviluppo del personale più specificamente ai mutevoli compiti all'interno del servizio diplomatico (p. es. possibilità di specializzarsi in un determinato tema nei settori dell'ambiente, delle nuove tecnologie e delle questioni fiscali).

Il Consiglio federale ritiene che la raccomandazione 2 sia pertinente ma inattuabile come misura isolata. Nell'odierna definizione delle carriere è praticamente impossibile valorizzare le specializzazioni tematiche, in quanto allo stato attuale il passaggio ai livelli gerarchici superiori avviene tramite un aumento della responsabilità dirigenziale, ma non riguarda la responsabilità sul piano tematico.

Il Consiglio federale è dunque favorevole ad accogliere la raccomandazione 2, ma solo a condizione che la relativa analisi sia collegata a quella derivante dalla raccomandazione 1. Affinché le decisioni riguardanti il personale nel servizio diplomatico possano essere prese in base a profili di requisiti più specifici e lo sviluppo del personale possa concentrarsi su nuove sfide tematiche, occorre innanzitutto verificare in modo approfondito come debbano essere adeguati i presupposti a livello di sistema. I risultati di questa verifica dovranno essere presentati al Consiglio federale entro l'inizio del 2017 nel quadro dell'analisi di cui al numero 2.

3.2 Decisioni di ammissione prese a un livello gerarchico non adeguato

Raccomandazione 3:

decisioni di ammissione prese a un livello gerarchico adeguato

La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di assicurarsi che le decisioni di ammissione al servizio diplomatico siano prese a un livello gerarchico adeguato e che il capo del DFAE sia coinvolto solo in casi eccezionali.

I collaboratori diplomatici reclutati tramite il concorso di ammissione rappresentano gli interessi della Svizzera all'estero: un giorno alcuni di loro, nelle vesti di capimissione, saranno i più alti rappresentanti della Svizzera in loco. L'ammissione al servizio diplomatico, quindi, non ha solo un valore simbolico, ma esprime anche un obbligo assunto nei confronti del Paese. Il Consiglio federale ritiene che delegare la decisione di ammissione soltanto alla commissione non sia una soluzione appropriata. Il DFAE deve assumersi la responsabilità delle decisioni riguardanti il personale e non può demandarle a un organo composto solo in parte da rappresentanti interni. Per i motivi esposti sopra, il Consiglio federale giudica opportuno che le decisioni in merito all'ammissione continuino a essere prese dal capo del DFAE.

Il Consiglio federale ritiene che la richiesta di trasparenza nella composizione della commissione di ammissione, formulata nel rapporto, possa essere soddisfatta ed è disposto a darvi seguito in una forma adeguata.

3.3 Importanza della procedura di promozione formalizzata poco chiara

Raccomandazione 4: ottimizzazione della procedura di promozione

La CdG-S invita il Consiglio federale a fare in modo che la procedura di promozione nel servizio diplomatico sia trasparente e che le decisioni prese possano essere motivate attraverso gli strumenti a disposizione e in base alle condizioni quadro esistenti.

La complessa procedura di promozione si fonda su eventi e fatti documentati per scritto ed è definita con precisione a livello giuridico. Le argomentazioni favorevoli o contrarie alla promozione possono essere fatte valere solo se sono documentate. In realtà è difficile immaginare un grado di trasparenza più elevato di quello che già si riscontra nella procedura di promozione: gli elementi decisionali sono definiti in una base legale, la composizione della Commissione è trasparente, sussiste il diritto di esigere una decisione impugnabile che elenchi tutti gli argomenti in base ai quali la commissione ha deciso e, non da ultimo, è possibile impugnare una decisione mediante ricorso. Per ogni decisione, e nella comunicazione con l'istanza di ricorso, l'argomentazione si basa sempre sull'idoneità dei candidati (competenze effettive rispetto ai requisiti previsti) e sulle esigenze di servizio.

In questo senso, la critica secondo cui le decisioni di promozione sarebbero generalmente prese in funzione dell'anzianità non sembra giustificata. A tale aspetto viene data un'importanza leggermente maggiore nelle fasce di funzione, poiché in questo caso le esigenze di servizio non sono un argomento adducibile, visto che i collaboratori hanno già un posto corrispondente. Il fatto che le promozioni possano essere accordate solo dopo un numero minimo di anni trascorsi in una stessa classe di stipendio è una delle caratteristiche dei sistemi di carriera. Anche la raccomandazione 4 solleva implicitamente la questione dell'opportunità di introdurre un sistema basato sulla funzione occupata. Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione con cui si invita a esaminare l'eventualità di un tale cambiamento di sistema (raccomandazione 1). Qualora, sulla base dell'analisi, il passaggio a un sistema basato sulla funzione occupata si rivelasse opportuno, la commissione di promozione nella sua veste attuale risulterebbe obsoleta.

Se invece si decidesse di mantenere il sistema del servizio di carriera, occorrerebbe esaminare come impostare in futuro i meccanismi fondamentali del sistema di promozione affinché si possano prendere decisioni appropriate e il più possibile trasparenti con una procedura più semplice.

Il Consiglio federale dà la priorità all'esame di un cambiamento di sistema e non all'ottimizzazione di una procedura molto complessa che non avrebbe più ragioni d'essere all'interno di un sistema basato sulla funzione occupata.

3.4 Problematica delle persone di accompagnamento, lacune nei dati sulla gestione del personale

Raccomandazione 5: dati sulla gestione del personale

La CdG-S invita il Consiglio federale a fare in modo che siano rilevati e utilizzati i dati sulla gestione del personale necessari per valutare l'efficacia delle misure in materia di politica del personale (in particolare delle misure di fidelizzazione).

Il 31 dicembre 2015 il DFAE impiegava 363 collaboratori diplomatici. Tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2015 dieci collaboratori hanno abbandonato il servizio diplomatico: alcuni si sono fatti trasferire nei servizi generali, altri hanno rassegnato le dimissioni. Quattro dei dieci collaboratori diplomatici in questione erano celibi/nubili e senza persone di accompagnamento. Degli altri sei, due hanno lasciato per motivi familiari. Il tasso medio annuo di dimissioni del personale nel servizio diplomatico è pari allo 0,5 per cento circa e risulta quindi molto basso se confrontato con quello relativo ad altre categorie di personale. Non si può quindi affermare che il DFAE abbia un problema di fidelizzazione del personale.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione 5 nella misura in cui il DFAE si impegna a chiarire sistematicamente, in occasione dei colloqui di fine rapporto con i collaboratori del servizio diplomatico, i motivi della partenza soprattutto per quanto riguarda la situazione delle persone di accompagnamento.

La questione dell'adeguatezza del sistema di remunerazione rimane aperta

Raccomandazione 6:

verifica della remunerazione dei collaboratori del servizio diplomatico

La CdG-S invita il Consiglio federale a presentarle un rapporto sulla remunerazione effettiva del personale nel servizio diplomatico in Svizzera e all'estero (stipendi, inclusi tutti i supplementi e le indennità per le spese e tenendo conto di eventuali privilegi fiscali). Su tale base il Consiglio federale valuterà, da un lato, l'adeguatezza della remunerazione in sé e, dall'altro, chiarirà se non ne derivino disparità di trattamento tra il personale diplomatico e non diplomatico all'estero e nell'Amministrazione federale in generale.

La struttura di base del sistema attuale delle indennità poggia sull'analisi circostanziata del gruppo di lavoro ARBA («Arbeitsgruppe für ein neues Besoldungssystem im Ausland», gruppo di lavoro per un nuovo sistema salariale all'estero), che nel 1995–1996 fu incaricato, in collaborazione con l'UFPER, il CDF e rappresentanti dell'economia privata, di formulare raccomandazioni su come adeguare il meccanismo delle indennità in vigore all'epoca alle nuove esigenze e alla nuova situazione del personale di carriera trasferibile. Da allora sono stati apportati piccoli ritocchi ad alcune componenti. La base delle prestazioni versate all'estero tiene conto delle condizioni locali in termini di qualità della vita (p. es. minaccia terroristica, criminalità e inquinamento atmosferico).

Il principio su cui si fondano le prestazioni all'estero è che il personale trasferibile all'estero deve essere equiparato al personale trasferibile in Svizzera. Le prestazioni all'estero coprono pertanto i maggiori costi sostenuti durante il periodo di servizio fuori dalla Svizzera rispetto a chi è impiegato a Berna e, allo stesso tempo, tengono conto dei minori costi nel luogo d'impiego all'estero riconducibili all'esenzione fiscale e al minor costo della vita.

Per garantire la parità di trattamento a tutti gli impiegati della Confederazione in servizio all'estero, tutti i distacchi di collaboratori da altri dipartimenti sono assoggettati all'ordinanza del DFAE del 20 settembre 2002¹ concernente l'ordinanza sul personale federale o all'ordinanza del 2 dicembre 2005² sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario (per impieghi di breve durata) e sono gestiti dal DFAE. L'introduzione, a partire dal 1° marzo 2015, della disciplina dei trasferimenti per il personale della DSC soggetto a rotazione garantisce, dal punto di vista delle prestazioni all'estero, la parità di trattamento con i servizi di carriera.

Il Consiglio federale accoglie la raccomandazione 6 incaricando il DFAE di sottoporgli entro il 30 giugno 2017 un rapporto all'attenzione della CdG-S sulle prestazioni all'estero.

¹ RS 172.220.111.343.3

² RS 172.220.111.9

5 Tappe successive

Il DFAE procederà alle verifiche auspicate dalla CdG-S seguendo il parere del Consiglio federale e presenterà a quest'ultimo i relativi risultati entro i termini summenzionati. Il DFAE integrerà nelle sue riflessioni anche l'analisi dell'UFPER attualmente in corso sull'ulteriore sviluppo dell'attuale sistema salariale della Confederazione (piano di adeguamento entro fine settembre 2016).