

**Verifica riguardante l'ispezione  
«Legge sul personale federale: direzione della politica del  
personale e conseguimento degli obiettivi»**

**Parere del Consiglio federale del 22 febbraio 2012**

**Parere della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 19 giugno 2012

---

## Elenco delle abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS 220)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale
OLF	Orario di lavoro basato sulla fiducia
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro; RS 822.11)
UFPER	Ufficio federale del personale
O-OPers	Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (RS 172.220.111.31)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)

# Rapporto

## 1 Introduzione

Il 23 ottobre 2009 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha completato la sua ispezione intitolata «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». <sup>1</sup> Nel suo rapporto, la CdG-N ha rivolto al Consiglio federale sei raccomandazioni. Il 21 aprile 2010 quest'ultimo ha preso posizione sul rapporto, sulle raccomandazioni della Commissione e sulla valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). <sup>2</sup>

La CdG-N ha esaminato il parere del Consiglio federale nel 2010 e, tenuto conto dei lavori e degli sviluppi in corso nel settore della politica del personale federale, nel 2011 ha deciso di procedere a una verifica dell'ispezione. In quell'occasione, la CdG-N ha esteso i suoi lavori a due aspetti supplementari: il modello di lavoro basato sulla fiducia e la presa in considerazione degli interessi dei quadri nella politica del personale federale. Sul primo di questi due aspetti ha dunque commissionato un parere giuridico al professor Thomas Geiser dell'Università di San Gallo. <sup>3</sup> Il secondo tema è stato approfondito nelle diverse audizioni davanti alla CdG-N.

Il rapporto sulla verifica dell'ispezione della CdG-N è stato sottoposto al Consiglio federale e pubblicato il 25 novembre 2011. <sup>4</sup> Il Consiglio federale ha preso posizione in merito nel suo parere del 22 febbraio 2012. <sup>5</sup> Nel presente rapporto la Commissione si pronuncia soltanto sui punti che richiedevano chiarimenti o che, a suo parere, esigevano misure complementari.

<sup>1</sup> Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi. Rapporto della CdG-N del 23.10.2009 (FF **2010** 2517). Valutazione della direzione della politica del personale della Confederazione. Rapporto di sintesi del CPA alla CdG-N del 17.6.2009 (allegato al rapporto della CdG-N; FF **2010** 2531).

<sup>2</sup> Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi. Parere del Consiglio federale del 21.4.2010 sul rapporto della CdG-N del 23.10.2009 (FF **2010** 2573).

<sup>3</sup> Cfr. allegato al rapporto della CdG-N del 25.11.2011 (Verifica riguardante l'ispezione. «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi») (FF **2012** 3687 3706).

<sup>4</sup> Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». Rapporto della CdG-N del 25.11.2011 (FF **2012** 3687).

<sup>5</sup> Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». Rapporto della CdG-N del 25.11.2011. Parere del Consiglio federale del 22.2.2012 (FF **2012** 3731).

## **2 Valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni del 23 ottobre 2009**

### **2.1 Strategia del Consiglio federale per l'attuazione della legge sul personale federale/ definizione di valori target e di indicatori**

#### *Raccomandazione 1*

La CdG-N invita il Consiglio federale a definire una strategia completa per l'attuazione della legge sul personale federale. Tale strategia deve includere in particolare valori target e indicatori quantitativi e/o qualitativi per tutti gli obiettivi dell'articolo 4 LPers.

Nel suo rapporto di verifica del 25 novembre 2011 la CdG-N giungeva alla conclusione che la sua raccomandazione 1 del 23 ottobre 2009 era stata attuata solo in parte. Secondo la Commissione, si sarebbe potuto considerare raggiunto l'obiettivo fondamentale della raccomandazione soltanto se gli elementi formulati in modo generico nel programma di attuazione fossero stati concretizzati e avessero dispiegato i loro effetti.

Il 27 aprile 2012, nell'ambito della verifica annuale da parte delle CdG del reporting sulla gestione del personale della Confederazione e delle sue unità autonome, le Sottocommissioni competenti si sono informate sullo stato dell'attuazione della strategia del Consiglio federale e hanno constatato che i lavori erano in corso.

Per la CdG-N, è essenziale che il programma di attuazione sia concretizzato entro un termine adeguato affinché la strategia del Consiglio federale sortisca l'effetto desiderato. Per questo motivo la CdG-N intende seguire lo sviluppo e l'attuazione di questa strategia nel quadro dei suoi incontri annuali in merito al reporting sulla gestione del personale.

### **2.2 Coinvolgimento dei partner sociali**

#### *Raccomandazione 3*

La CdG-N invita il Consiglio federale a coinvolgere debitamente gli interlocutori sociali nell'elaborazione di una strategia completa per la politica del personale federale conformemente all'articolo 33 LPers.

Come accertato nel suo rapporto del 25 novembre 2011, la CdG-N ha potuto convincersi che era stato tenuto conto della raccomandazione 3 del 23 ottobre 2009. Consapevole del fatto che il programma di attuazione della strategia in materia di politica del personale necessitava ancora di considerevoli lavori di concretizzazione, aveva invitato il Consiglio federale a vegliare affinché i partner sociali continuassero a essere adeguatamente coinvolti in questo processo.





alla settimana costituiscono anch'esse ore straordinarie. Questa constatazione vale anche per gli impiegati che lavorano in regime di OLF.

Potrebbe dunque darsi che una parte di questi saldi di ore straordinarie – che in seguito all'attuazione del modello OLF dovrebbe essere stata ridotta – continui a esistere anche se tali ore non sono state registrate in modo dettagliato. Ci si interroga quindi sul rischio finanziario per la Confederazione e sul diritto del lavoro degli impiegati in regime di OLF. Nella sua futura politica del personale il Consiglio federale deve dunque tener conto in modo adeguato di questi due aspetti.

### 3.1.2 Campo d'applicazione della legge sul lavoro (LL)

Nel suo parere del 22 febbraio 2012, il Consiglio federale limita il campo d'applicazione della LL agli articoli che fanno esplicitamente riferimento al tempo di lavoro massimo. Il parere giuridico del professor Geiser giunge alla conclusione che nel contesto giuridico in questione la LL deve essere applicata in modo più ampio e che *«non si giustifica applicare l'articolo 9 LL senza tener conto delle disposizioni che vi fanno riferimento.»*<sup>6</sup> La CdG-N condivide questa opinione.

La CdG-N ha inoltre chiesto alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) di chiarire, nel quadro della revisione della LPers in corso, la situazione giuridica alla luce del parere giuridico del professor Geiser.

### 3.2 Impostazione del modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia come moderno strumento di politica del personale

*Raccomandazione 1*      Impostazione del modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia come moderno strumento di politica del personale

La CdG-N invita il Consiglio federale a rielaborare l'attuale modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia, in sintonia con le conclusioni cui sono giunti la Commissione e l'esperto da questa incaricato, e a integrarlo nella strategia per il personale. Se necessario, il modello e la sua attuazione (ad es. nell'ambito della compensazione di prestazioni supplementari dell'impiegato) devono essere armonizzati a livello dell'Amministrazione federale. Occorre valutare anche l'opportunità di collegare l'orario di lavoro basato sulla fiducia non alla classe di stipendio, bensì alla funzione.

Nel suo parere del 22 febbraio 2012, il Consiglio federale si è dichiarato disposto a prendere misure allo scopo di armonizzare le regole dell'OLF per gli impiegati della Confederazione che lavorano secondo questo modello. La CdG-N prende atto con

<sup>6</sup> Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». Rapporto della CdG-N del 25.11.2011. Parere del Consiglio federale del 22.2.2012, allegato 3, Stellungnahme vom 12.11.2011 zu den Einwänden des EFD zum Berichtsentwurf VAZ (FF 2012 3687/3727 3729).



- *«si può supporre che per almeno una parte delle funzioni (quadri superiori) per le quali è stato istituito l'orario di lavoro basato sulla fiducia il lavoro prestato corrisponda alla durata del lavoro convenuta»;*<sup>8</sup>
- il criterio del lavoro prestato è adatto solo in misura limitata alla valutazione dell'onere di lavoro degli uffici dell'Amministrazione federale;
- nell'ambito della gestione delle risorse devono essere presi considerazione anche altri parametri, quali la struttura organizzativa, l'evoluzione dei compiti, lo stato dei crediti ecc.

Sul principio, la CdG-N conviene che il criterio delle ore di lavoro prestate non è da solo sufficiente per valutare l'onere e gestire le risorse. Rimane però un aspetto importante. La CdG-N si domanda pertanto per mezzo di quale strumento il Consiglio federale o i quadri dirigenziali procedono a tale gestione e come contano di sostituire l'elemento ore di lavoro prestate nel contesto dell'OLF.

È importante ricordare in proposito che a questo modello di lavoro sottostanno i quadri superiori e i quadri intermedi, ossia le persone su cui grava, date le loro responsabilità, un importante onere di lavoro. Si aggiunga inoltre che il 10 per cento dei collaboratori del maggiore datore di lavoro in Svizzera costituisce pur sempre un ordine di grandezza tutt'altro che trascurabile.

Il Consiglio federale si limita ad affermare che occorre adottare un approccio più globale nell'ambito della gestione delle risorse; non dice tuttavia come e con quali strumenti intende gestire in modo adeguato le risorse in seno all'Amministrazione. Non indica in proposito né un sistema applicato in modo omogeneo a livello di Confederazione né un concetto o uno strumento con cui svolgere questa funzione direttiva.

La CdG-N non ritiene che la reintroduzione dell'obbligo di timbrare il cartellino sia indispensabile. Si domanda però perché tale obbligo sia stato abolito senza che ve ne fosse la necessità, tanto più che era fonte di dati statistici importanti per la gestione delle risorse. Sarebbe stato possibile utilizzare il sistema di registrazione delle presenze anche solo a fini di gestione. Visto che un tale indicatore quantitativo manca, la Commissione ritiene che il Consiglio federale debba definire e prendere in considerazione un indicatore qualitativo adeguato.

Per convincersi che il Consiglio federale è in grado di gestire in modo adeguato anche le risorse sottoposte all'OLF, in particolare in caso di aumento considerevole dell'onere di lavoro e senza avvalersi dello strumento della registrazione delle ore di lavoro prestate, la CdG-N ha deciso di presentare il seguente postulato:

*Postulato 3*      Esame della gestione delle risorse in materia di personale

Il Consiglio federale è incaricato di spiegare in un rapporto come intende gestire le risorse di personale dell'Amministrazione, in particolare tenendo conto anche delle ore di lavoro prestate dalle persone sottoposte all'orario di lavoro basato sulla fiducia.

<sup>8</sup> Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». Rapporto della CdG-N del 25.11.2011. Parere del Consiglio federale del 22.2.2012 (FF **2012** 3731 3735 3736).

### 3.4

#### **Informazione approfondita degli impiegati sulle disposizioni che disciplinano l'orario di lavoro**

*Raccomandazione 3*      Informazione approfondita degli impiegati sulle disposizioni che disciplinano l'orario di lavoro

La CdG-N invita il Consiglio federale a informare in modo approfondito gli impiegati della Confederazione sui tempi di lavoro vigenti (durata massima del lavoro, pause ecc.).

In occasione del controllo di verifica delle sue ispezioni, la CdG-N ha constatato che le disposizioni legali su cui si fonda l'OLF erano recepite in modo discordante nei dipartimenti e nella Cancelleria federale, in particolare per quanto concerne il tempo medio di lavoro massimo. Anche l'autonomia oraria degli impiegati sottoposti all'OLF è applicata in modo molto eterogeneo e limitata di fatto. Alcuni impiegati, per esempio, devono prendere giorni di congedo sotto forma di vacanza se vogliono assentarsi dall'ufficio per una mezza giornata. La CdG-N osserva inoltre che, in generale, le pause non sono disciplinate nell'OPers e che la prassi su questo punto varia da un dipartimento all'altro.

Il 27 aprile 2012, nell'ambito della verifica annuale da parte delle CdG del reporting sulla gestione del personale della Confederazione e delle sue unità autonome, le Sottocommissioni competenti si sono informate presso la direttrice dell'UFPER in merito all'attuazione della raccomandazione 3 della CdG-N.

La direttrice dell'UFPER ha riferito alla CdG-N che l'informazione è ancora in fase di preparazione e che sarà comunicata nel corso del 2012. Ha inoltre aggiunto che la strategia in materia di personale comprende un progetto, attualmente in corso, volto a rafforzare la comunicazione e le informazioni agli impiegati sulle questioni del personale.

La CdG-N apprezza in generale quanto si sta facendo, ma ritiene che questa raccomandazione debba essere attuata pienamente al più tardi entro la fine del 2012.

### 3.5

#### **Armonizzazione dei termini di perenzione al diritto privato / rafforzamento della responsabilità del superiore gerarchico in merito alla compensazione di eventuali prestazioni supplementari dell'impiegato**

##### *Raccomandazione 4*

Armonizzazione dei termini di perenzione al diritto privato / rafforzamento della responsabilità del superiore gerarchico in merito alla compensazione di eventuali prestazioni supplementari dell'impiegato

La CdG-N invita il Consiglio federale ad armonizzare i termini di perenzione alle disposizioni del CO e, contemporaneamente, ad adottare misure che consentano ai superiori gerarchici di assumere le proprie responsabilità di conduzione, ossia consentire agli impiegati in questione la compensazione delle prestazioni supplementari.

Il Consiglio federale ha respinto la raccomandazione 4 ritenendo che i brevi termini di perenzione servivano da stimolo per gli impiegati a sfruttare rapidamente i cosiddetti «giorni di compensazione». Il Consiglio federale sembra inoltre pensare che la problematica del termine di perenzione riguardi solo gli impiegati sottoposti all'OLF. In proposito, occorre ricordare che tutti gli impiegati federali godono – come quinta settimana di vacanza – di almeno cinque giorni di compensazione.<sup>9</sup> Nei settori in cui gli impiegati – e in particolare i quadri – sono sottoposti a un grande onere di lavoro che può perdurare nel tempo, l'attuale termine di perenzione può risultare troppo breve.<sup>10</sup> È dunque importante che il termine di perenzione sia prolungato e adeguato a quello previsto dal CO. Una simile soluzione non riduce in alcun modo l'obbligo dei superiori e degli impiegati di compensare questi giorni – se possibile – nel corso dell'anno per cui sono stati accordati.

La CdG-N non comprende per quale motivo, in ordine ai termini di perenzione, non debba valere per l'Amministrazione la stessa disciplina vigente per l'economia privata. Di conseguenza, la Commissione presenterà alla CIP-N una proposta in tal senso nell'ambito della revisione della LPers in corso.

<sup>9</sup> Art. 64 cpv. 2 OPers: «Di regola, gli impiegati occupati a tempo pieno lavorano 42 ore per settimana; il tempo di lavoro svolto in più è compensato con una settimana di congedo supplementare per ogni anno civile. [...]».

<sup>10</sup> Art. 64 cpv. 2<sup>bis</sup> OPers: «La settimana di compensazione deve essere presa nel corso dell'anno civile in cui nasce il diritto alla stessa. Ove ciò non fosse possibile per ragioni di malattia, infortunio o congedo di maternità, essa deve essere presa nel corso dell'anno successivo. Se per qualsiasi altro motivo non viene presa [p. es. elevato onere di lavoro], la settimana di compensazione decade senza indennità.»

*Raccomandazione 5*      Elaborazione di un sistema di controllo per il rispetto delle disposizioni sull'orario di lavoro

La CdG-N invita il Consiglio federale a elaborare un sistema di controllo che garantisca l'osservanza delle disposizioni sulla durata del lavoro nell'ambito del modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia, senza rinunciare ai vantaggi che tale modello offre. In questo ambito l'UFPER deve assumere una funzione di controllo commisurata al proprio livello di competenze.

Nel suo parere del 22 febbraio 2012, il Consiglio federale si dice dell'avviso che «[...] il controllo del rispetto delle disposizioni sull'orario di lavoro basato sulla fiducia sia sufficientemente garantito attraverso l'autoresponsabilità degli impiegati e la responsabilità dei superiori in materia di conduzione».<sup>11</sup> Visto che il recepimento delle disposizioni legali sull'OLF varia molto da un dipartimento all'altro, e come ricordato nel rapporto del 25 novembre 2011, la CdG-N continua a rimanere del parere che, nel modo in cui è effettuato, il controllo del rispetto dell'orario di lavoro, in particolare del tempo di lavoro massimo, non è conforme alle disposizioni della LPers né a quelle della LL.

Il Consiglio federale, «quale organo direttivo supremo dell'amministrazione federale»,<sup>12</sup> «coordina e dirige l'attuazione della politica del personale»<sup>13</sup> e «provvede affinché i datori di lavoro adoperino un adeguato sistema di controllo della gestione».<sup>14</sup> La CdG-N reputa dunque che la Confederazione in quanto datrice di lavoro non possa sottrarsi a una siffatta responsabilità di controllo. Anche il professor Geiser è di questo parere: «Già la legge stessa impone l'obbligo di svolgere un adeguato controlling e di renderne conto».<sup>15</sup> I datori di lavoro della Confederazione sono espressamente tenuti per legge a prevenire l'arbitrarietà nei rapporti di lavoro.<sup>16</sup> Questa norma implica senza dubbio e prioritariamente il rispetto delle disposizioni legali. Ai servizi federali compete dunque l'obbligo di attuare sistemi che permettano di garantire e verificare il rispetto delle norme in materia di tempo di lavoro».<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». Rapporto della CdG-N del 25.11.2011. Parere del Consiglio federale del 22.2.2012 (FF 2012 3731 3737).

<sup>12</sup> Art. 3 cpv. 1 lett. a LPers.

<sup>13</sup> Art. 5 cpv. 1 LPers.

<sup>14</sup> Art. 5 cpv. 2 LPers.

<sup>15</sup> Art. 4 e 5 LPers.

<sup>16</sup> Art. 4 cpv. 3 LPers.

<sup>17</sup> Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi». Rapporto della CdG-N del 25.11.2011, allegato 1, Gutachten zur Vertrauensarbeitszeit in der Bundesverwaltung zu Händen der GPK-N der Bundesversammlung (FF 2012 3687/3706 3721).



contribuire con i suoi interventi parlamentari affinché siano poste quanto prima le basi necessarie per l'attuazione di una politica del personale moderna e orientata al futuro.

19 giugno 2012

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Ruedi Lustenberger  
La segretaria, Beatrice Meli Andres

La presidente della Sottocommissione DFF/DFE,  
Maria Roth-Bernasconi

Il segretario della Sottocommissione DFF/DFE,  
Vanya Karati