Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Allegato

Valutazione del personale del servizio diplomatico

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 10 agosto 2015

L'essenziale in breve

Il servizio diplomatico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) è responsabile in modo particolare della tutela e della salvaguardia degli interessi della Svizzera in materia di politica estera. Negli ultimi anni sono state avanzate riserve sui collaboratori del servizio diplomatico. Nel mese di gennaio 2014, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno pertanto incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione del personale di suddetto servizio.

Il 20 agosto 2014 la sottocommissione competente della CdG del Consiglio degli Stati DFAE/DDPS ha deciso che la valutazione si sarebbe dovuta concentrare sulle competenze all'interno del servizio diplomatico. Il CPA ha dunque esaminato quali competenze sono state definite e come queste si integrano nei processi e negli strumenti di reclutamento e fidelizzazione del personale. Il CPA ha analizzato a questo proposito le disposizioni normative e i documenti amministrativi. Ha inoltre svolto 25 colloqui, principalmente con persone del DFAE, ma anche con esperti esterni, e ha realizzato un questionario per tutti i collaboratori del servizio diplomatico. Il CPA ha infine consultato i dati esistenti del DFAE, dell'Ufficio federale del personale (UFPER) e dell'Association du Corps diplomatique Suisse (CDS). La valutazione si è avvalsa del sostegno scientifico del Professor Cédric Dupont dell'Istituto di alti studi internazionali e sullo sviluppo di Ginevra.

Panoramica dei risultati

La valutazione giunge globalmente alla conclusione che i sistemi di reclutamento e fidelizzazione del personale funzionano e non presentano lacune di base che metterebbero in discussione il funzionamento del servizio diplomatico. Tuttavia, il CPA ha constatato alcuni punti deboli che potrebbero in parte dipendere dal sistema. La presente valutazione non permette di determinare se ciò giustificherebbe un passaggio del servizio diplomatico da un sistema di carriera a un sistema basato sulla funzione.

Competenze del servizio diplomatico insufficientemente specificate

La Direzione delle risorse è responsabile del personale del servizio diplomatico. Essa ha definito, sulla base del modello di competenze dell'Amministrazione federale, quattro profili di esigenze standard per i collaboratori diplomatici secondo funzioni aventi diversi gradi di responsabilità. Questi profili, corrispondenti a diversi livelli gerarchici, dovevano costituire una base fondamentale per l'assunzione e lo sviluppo dei collaboratori del servizio diplomatico.

La definizione delle competenze all'interno del servizio diplomatico presenta tuttavia alcuni punti deboli: il livello richiesto nelle numerose competenze dirigenziali, sociali e personali che è stato esaminato è nell'insieme particolarmente elevato. Inoltre, le competenze non scaturiscono da compiti concreti, pertanto nei profili di esigenze standard mancano le competenze specifiche relative alla diplomazia. Mancano quasi totalmente le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche.

Secondo il CPA alcune competenze possono essere definite anche se i profili di esigenze standard devono essere applicati a più funzioni.

Attribuzione flessibile dei posti del servizio diplomatico

La maggior parte dei collaboratori del servizio diplomatico è stata assunta tramite concorso. Il concorso può essere definito nel suo insieme uno strumento di reclutamento adeguato. Secondo i risultati della valutazione, il colloquio dinanzi alla commissione di ammissione è particolarmente importante. Sono state mosse critiche riguardo alla composizione di tale commissione per il fatto che l'Amministrazione federale sarebbe troppo fortemente rappresentata, a scapito del ridotto numero di rappresentanti del mondo politico, culturale e scientifico. Vi è inoltre una mancanza di trasparenza: i nomi delle persone presenti nella commissione non sono resi pubblici.

Circa il 2 per cento degli attuali collaboratori è stato assunto senza aver partecipato al concorso. In generale, l'assunzione di persone appartenenti a settori diversi dalla diplomazia è un fenomeno marginale. Al contrario, succede molto più spesso che i posti del servizio diplomatico definiti come «posti di tutela degli interessi» vengano occupati da persone provenienti da altri ambiti del DFAE. Secondo il CPA questa pratica è utile, perché garantisce l'assegnazione dei posti alle persone più qualificate. Ciò fomenta tuttavia presso i collaboratori del servizio diplomatico il timore di lasciarsi sfuggire posti interessanti, la qual cosa può avere effetti negativi sulla loro motivazione. Tali timori sarebbero tra l'altro alimentati dal fatto che i collaboratori sembrano non essere ben informati sulla procedura d'attribuzione dei posti all'interno del servizio diplomatico.

Automatismi e mancanza di trasparenza nel processo di promozione

Per quanto riguarda la fidelizzazione del personale, il CPA ha constatato che i punti deboli principali riguardano le promozioni. Esse sono pronunciate sulla base di una raccomandazione da parte della commissione di promozione. Di fatto, all'interno di una fascia di funzione la promozione avviene d'ufficio.

I dossier concernenti le promozioni da una fascia di funzione all'altra sono oggetto di un'analisi più accurata. Nei dossier dei singoli collaboratori sono nondimeno contenuti documenti di diversa qualità e rilevanza. In particolare, le valutazioni del potenziale, nelle quali i superiori devono valutare le competenze dei loro collaboratori, sono compilate in maniera molto variabile. Le valutazioni del potenziale chiariscono solo parzialmente le decisioni che hanno portato alla promozione. Il modo in cui la commissione di promozione giunge alle sue raccomandazioni è dunque poco trasparente, come pure il processo che porta alla nomina di capo missione.

Difficile conciliabilità con la vita privata

Di regola i collaboratori diplomatici cambiano luogo d'impiego ogni quattro anni. Dal punto di vista della fidelizzazione del personale questo obbligo di trasferimento comporta alcuni rischi, perché rende difficile la conciliabilità tra la vita professionale e la vita privata. Negli ultimi anni il CPA ha preso diverse misure per migliorare la situazione delle persone di accompagnamento. Il Dipartimento ha con ciò

riconosciuto la problematica. Queste misure non sono state analizzate singolarmente, ma sembra che presentino punti deboli. La valutazione ha anche rilevato che il lavoro a tempo parziale è praticamente impossibile, soprattutto all'estero. Secondo i responsabili, per garantire la copertura dei posti diplomatici è necessaria anche in futuro una riserva di personale diplomatico soggetto a obbligo di trasferimento, nonostante la possibilità di ricorrere a persone esterne. L'assunzione e la fidelizzazione di collaboratori con le competenze appropriate resta quindi una sfida centrale.

Punti deboli in materia di monitoraggio del personale

Nel quadro della sua valutazione il CPA ha richiesto informazioni dettagliate riguardo ai collaboratori diplomatici e agli impiegati dei posti di tutela degli interessi. Nonostante i grandi sforzi da parte dei responsabili della Direzione delle risorse, non è stato possibile ottenere cifre univoche, perché esistono più sistemi di raccolta dati che non possono essere collegati fra loro. Nelle condizioni attuali l'analisi dei dati si rivela essere molto dispendiosa. A ciò si aggiunge la mancata registrazione sistematica dei motivi che spingono i collaboratori ad abbandonare precocemente il servizio diplomatico. I dati sulla gestione del personale presentano quindi lacune.

Indice

L'essenziale in breve **4042**

1 Introduzione **4047**
1.1 Motivo della valutazione 4047
1.2 Oggetto e questioni della valutazione 4047
1.3 Procedura 4048
1.4 Struttura del rapporto 4050

2 Il servizio diplomatico **4050**
2.1 Il servizio diplomatico in quanto parte del DFAE 4051
2.2 L'ammissione al servizio diplomatico 4053
2.3 La carriera diplomatica 4055

3 Competenze definite, ma solo in parte adeguate **4058**
3.1 Esigenze troppo elevate in materia di competenze 4058
3.2 Compiti e competenze insufficientemente collegate fra loro 4061
3.3 Competenze non specificate 4062

4 Possibilità di assunzione di collaboratori aventi le competenze adeguate **4064**
4.1 Il concorso d'ammissione: lo strumento più adeguato per il reclutamento del personale 4064
4.2 Personale esterno al settore diplomatico – un fenomeno marginale 4066
4.3 Posti di tutela degli interessi spesso occupati da collaboratori non diplomatici 4067

5 Sistema di fidelizzazione del personale, malgrado alcuni punti deboli **4069**
5.1 Mancanza di trasparenza e sistematicità nelle promozioni 4070
5.2 Stipendio e sviluppo dello stipendio generalmente adeguati nonostante alcuni punti deboli 4073
5.3 Disciplina dei trasferimenti – riconosciuta la problematica delle persone di accompagnamento 4076
5.4 Varietà delle misure di sviluppo – lievi punti deboli per quanto riguarda le competenze dirigenziali e le conoscenze specialistiche 4082

6 Conclusioni finali **4082**
6.1 Competenze non specificate a sufficienza 4084
6.2 Assegnazione flessibile dei posti nel servizio diplomatico 4085
6.3 Automatismi e mancanza di trasparenza nel processo di promozione 4085
6.4 Difficile conciliabilità con la vita privata 4086
6.5 Punti deboli nella rilevazione dei dati sul personale 4087

Elenco delle abbreviazioni **4088**

Bibliografia ed elenco dei documenti **4089**

Elenco delle persone interpellate **4091**

Allegato:
Esempio di profilo di esigenze standard della Direzione delle risorse del settore del Personale DFAE **4093**

Colophon **4096**

Rapporto

Il rapporto presenta i risultati principali della valutazione. Una descrizione dettagliata delle analisi e dei criteri di valutazione si trova nei documenti pertinenti[1].

1 Introduzione

1.1 Motivo della valutazione

Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha il compito di salvaguardare gli interessi della Svizzera in materia di politica estera[2]. A questo proposito il servizio diplomatico necessita di collaboratori con le adeguate competenze. Negli ultimi anni sono state espresse riserve sui collaboratori del servizio diplomatico. Da un lato si è venuti a conoscenza del fatto che alcuni collaboratori hanno ottenuto un posto diplomatico in una rappresentanza svizzera senza aver sostenuto il concorso d'ammissione. Ci si chiede in che misura il concorso d'ammissione garantisca l'assunzione di personale con le dovute competenze. Dall'altro, si è sostenuto che sempre più collaboratori abbandonano anticipatamente il servizio diplomatico. Il motivo di tale scelta sarebbero spesso le condizioni di lavoro, che rendono difficile la conciliabilità tra la famiglia e il lavoro. È tuttavia importante poter disporre di personale adeguato ai fini della tutela futura degli interessi della Svizzera all'estero.

Ciò constatato, il 31 gennaio 2014 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno deciso di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare il servizio diplomatico[3].

1.2 Oggetto e questioni della valutazione

Il servizio diplomatico è parte del DFAE e impiega circa 380 collaboratori. Questi vengono di regola assunti tramite concorso e perseguono una carriera diplomatica perlopiù stabilita.

1 Cfr. Valutazione del personale del servizio diplomatico, materiali relativi al rapporto del CPA all'attenzione della CdG-S del 10 agosto 2015. I materiali (in tedesco) sono consultabili all'indirizzo: www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni.

2 Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 20 aprile 2011 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE, RS **172.211.1**).

3 La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è già occupata del servizio diplomatico nel 2002. La CdG-N non solo ha analizzato il reclutamento, l'assunzione e la gestione del personale diplomatico e consolare, ma ha anche valutato la coerenza della rete di rappresentanze della Svizzera con le ambizioni politiche svizzere nel mondo. Cfr. a tal proposito il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 22 agosto 2002 sulla politica del personale di carriera e sull'organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri (FF **2003** 2705).

Il 20 agosto 2014, basandosi su una bozza del CPA, la sottocommissione competente DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso che il CPA avrebbe dovuto trattare soprattutto le *competenze dei collaboratori all'interno del servizio diplomatico* e analizzare le seguenti questioni.

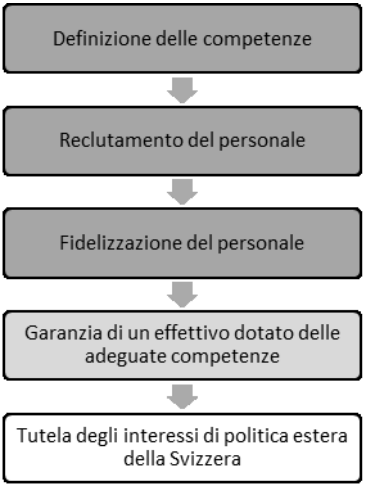
1. Il DFAE ha definito adeguatamente le competenze necessarie per il servizio diplomatico?
2. Il sistema di reclutamento permette di assumere nel servizio diplomatico collaboratori che abbiano le competenze adatte?
3. Il sistema di fidelizzazione permette di assicurare un effettivo di collaboratori che abbiano le dovute competenze?

1.3 Procedura

Per rispondere alle questioni sulle competenze dei collaboratori all'interno del servizio diplomatico, la valutazione ha seguito il modello d'analisi illustrato nel grafico 1: il DFAE definisce quali sono le competenze di cui i collaboratori necessitano per lavorare presso il servizio diplomatico. I collaboratori in possesso di tali competenze verranno poi assunti tramite il processo di reclutamento. Nella fase di fidelizzazione del personale vengono inglobate le misure di sviluppo e le condizioni di lavoro allo scopo di selezionare i collaboratori che abbiano le dovute competenze. Questo serve ad assicurare un effettivo in possesso di competenze adeguate, per poter assolvere il compito di tutela degli interessi della Svizzera in materia di politica estera.

Grafico 1

Modello di analisi



Legenda: riquadri di colore grigio scuro: elemento fondamentale della valutazione; riquadro di colore grigio chiaro: elemento secondario della valutazione; riquadro di colore bianco: non rientra nella valutazione

La valutazione si focalizza fondamentalmente sui primi tre elementi in grigio scuro del grafico 1, ovvero la definizione delle competenze, il reclutamento e la fidelizzazione del personale. Il CPA ha definito alcuni criteri per poter valutare questi tre elementi in maniera sistematica. La valutazione ha analizzato in via accessoria in che misura il reclutamento e la fidelizzazione del personale assicurino un effettivo con le dovute competenze (elemento in grigio chiaro). L'obiettivo di tutela degli interessi della Svizzera in materia di politica estera (elemento in bianco) non è stato oggetto della valutazione.

Per il suo esame il CPA ha in primo luogo analizzato documenti. Sulla base di leggi, ordinanze, direttive, linee guida ecc. del DFAE, il CPA ha stabilito la *situazione ideale* riguardo alle competenze e ai sistemi di reclutamento e fidelizzazione del personale e ha valutato la loro concezione. Per quanto concerne la fidelizzazione del personale, sono stati inoltre consultati i dossier di promozione dal 2012 al 2014 per poter valutare la *situazione reale* rispetto all'applicazione degli strumenti progettati.

In secondo luogo, il CPA ha realizzato alcuni colloqui per completare e approfondire le conoscenze scaturite dall'analisi dei documenti. I vari colloqui con i collaboratori del DFAE, in particolare con la Direzione delle risorse (DR), così come i colloqui esplorativi con alcuni specialisti del reclutamento e dello sviluppo del personale, sono serviti a comprendere i processi. Sono state inoltre intervistati in forma par-

zialmente standardizzata alcuni esperti esterni della diplomazia e alcune figure chiave del DFAE[4].

In terzo luogo, il CPA ha coinvolto tutti i collaboratori del servizio diplomatico in un sondaggio[5]. Ai collaboratori è stato chiesto tramite un questionario online quali fossero i loro compiti principali e le competenze più importanti per poterli svolgere. I collaboratori sono stati inoltre sollecitati a esprimere la propria opinione personale su alcuni temi riguardanti la fidelizzazione del personale. Alla fine del questionario le persone interrogate potevano apportare eventuali commenti. 234 delle 367 persone interrogate hanno compilato il questionario, con una quota di risposta del 64 per cento.

In quarto luogo, il CPA ha consultato e interpretato dati già esistenti, che comprendevano da una parte i dati del sondaggio sul personale dell'Ufficio federale del personale (UFPER) del 2014 e dall'altra i dati della DR sul personale e sulle funzioni. Procurarsi questi ultimi si è rivelato un compito arduo. Sono stati inoltre consultati singoli risultati di un sondaggio svolto nel 2014 dall'Association du Corps diplomatique Suisse (CDS).

La raccolta e l'analisi dei dati ad opera del CPA sono state realizzate tra novembre 2014 e maggio 2015. Il professor Cédric Dupont dell'Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo dell'Università di Ginevra è stato incaricato dal CPA di fornire un accompagnamento scientifico alla valutazione. Nel luglio 2015 la DR si è pronunciata a nome del DFAE sulla bozza del presente rapporto e il materiale utilizzato.

1.4 Struttura del rapporto

Nel capitolo seguente, il rapporto presenta brevemente il servizio diplomatico e la sua collocazione all'interno del DFAE, prima di chiarire rapidamente il sistema di reclutamento del servizio diplomatico e, in conclusione, lo sviluppo della carriera diplomatica. Seguono poi tre capitoli che rispondono ciascuno a una delle tre questioni: il terzo capitolo tratta la definizione delle competenze, il quarto l'assunzione all'interno del servizio diplomatico e il quinto la fidelizzazione del personale. Nel sesto capitolo vengono tratte le conclusioni.

2 Il servizio diplomatico

Il servizio diplomatico, che comprende più di 380 collaboratori, fa parte del DFAE. Come menzionato al n. 2.1, il servizio costituisce solo una parte del personale del DFAE. In genere il personale viene assunto tramite concorso (vedere il n. 2.2) per perseguire poi una carriera che può portare fino all'incarico di capomissione (vedere il n. 2.3).

4 L'elenco delle persone intervistate è allegata al rapporto.
5 L'impresa know.ch di San Gallo è stata incaricata dello svolgimento tecnico del sondaggio. I dati raccolti sono stati resi anonimi.

2.1 Il servizio diplomatico in quanto parte del DFAE

Riassunto. Con circa il 6,6 per cento dei posti, il servizio diplomatico costituisce solo una piccola parte del DFAE. I collaboratori diplomatici vengono impiegati nelle numerose rappresentanze all'estero, ma anche presso la sede centrale di Berna. Presso le rappresentanze all'estero sono impiegati non solo i collaboratori del servizio diplomatico, ma anche altre persone, come i collaboratori consolari, gli impiegati del servizio di segreteria, gli impiegati specializzati o il personale locale.

Il servizio diplomatico fa parte del DFAE, che concepisce e coordina la politica estera della Svizzera su mandato del Consiglio federale. Il DFAE è composto dalla sede centrale di Berna e da più di 300 rappresentanze all'estero[6] quali le ambasciate, i consolati generali, le missioni, le rappresentanze esterne, le delegazioni, le rappresentanze permanenti o gli uffici della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)[7]. Nelle rappresentanze all'estero si contano più di 4100 posti a tempo pieno ai quali se ne aggiungono circa 1600 in Svizzera, per un totale di circa 5700 posti a tempo pieno all'interno del DFAE, distribuiti tra circa 6200 persone.

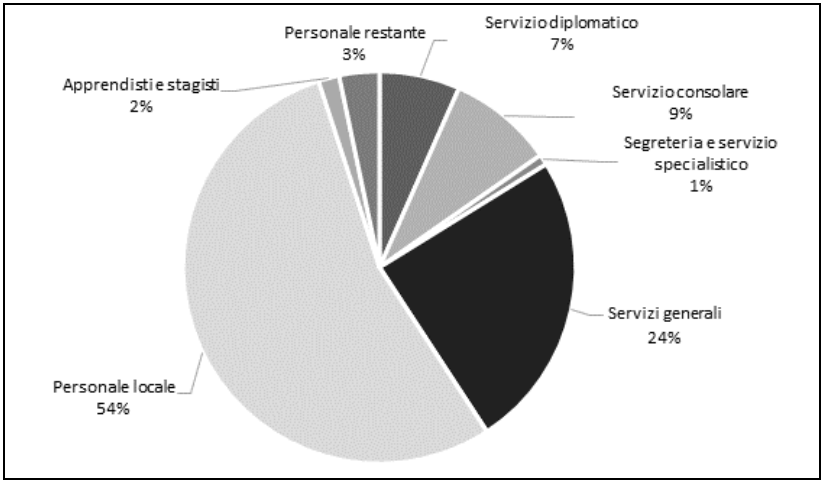
Il grafico 2 mostra la ripartizione dei posti in funzione delle diverse categorie del personale del DFAE. Il servizio diplomatico conta 380 posti a tempo pieno, che costituiscono circa il 6,6 per cento dei posti del DFAE. Questi posti sono occupati da 386 collaboratori, di cui 247 dislocati all'estero e 139 in Svizzera.

6 DR, Il servizio diplomatico del DFAE, gennaio 2013, pag. 2

7 Art. 3 lett. b^{bis} dell'ordinanza del DFAE del 20 settembre 2002 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers–DFAE, RS **172.220.111.343.3**)

Grafico 2

Posti a tempo pieno nel DFAE per categoria di personale



Legenda: totale = 5716,7 posti a tempo pieno (stato: 30 giugno 2014)
Fonte: DR, dati sul personale e sugli impieghi

Oltre al servizio diplomatico ci sono altri servizi di carriera, in particolare il servizio consolare con 495 posti a tempo pieno (9 %) e il servizio tecnico e di segreteria con circa 50 posti a tempo pieno (1 %). Il servizio consolare è responsabile dei contatti con i cittadini svizzeri domiciliati all'estero, mentre il servizio tecnico e di segreteria fornisce il personale amministrativo impiegato nelle rappresentanze all'estero[8]. La disciplina di trasferimento è parte integrante del contratto di tutti i collaboratori[9]. I collaboratori vengono quindi impiegati all'estero come in Svizzera.

Il DFAE comprende anche i collaboratori dei servizi generali (il 24 % dei posti), che lavorano per la maggior parte a Berna, Ginevra o Basilea. A eccezione del personale di rotazione della DSC[10], di regola questi collaboratori non sottostanno alla disciplina dei trasferimenti. Il DFAE ingaggia inoltre collaboratori locali (54 %) nelle diverse rappresentanze all'estero, oltre a formare apprendisti e tirocinanti (2 %). Il personale restante (3 %) conta i collaboratori per la promozione della pace e per gli aiuti umanitari e i rappresentanti onorari.

L'oggetto principale della valutazione è costituito dai collaboratori diplomatici, ad esempio gli impiegati del servizio diplomatico. Secondo la legge sul personale federale (LPers), il personale deve essere impiegato in modo adeguato, economico e socialmente responsabile. Devono essere messe in atto misure per il reclutamento e

8 Il 1° gennaio 2016 il servizio tecnico e di segreteria sarà aggregato ai servizi generali e non sarà quindi più un servizio di carriera.
9 Art. 2 e art. 3 lett. a O-OPers–DFAE
10 Il personale di rotazione della DSC è stato sottoposto alla disciplina dei trasferimenti il 1° marzo 2015.

la fidelizzazione del personale e per il suo sviluppo personale e professionale[11]. Per il personale del servizio diplomatico queste disposizioni legali sono state precisate nell'ordinanza del DFAE del 20 settembre 2002 concernente l'ordinanza sul personale federale (O-OPers–DFAE)[12]. Tali disposizioni normative costituiscono la base del reclutamento di personale adeguato per il servizio diplomatico e per la sua fidelizzazione.

2.2 L'ammissione al servizio diplomatico

Riassunto. In genere i collaboratori del servizio diplomatico vengono assunti tramite concorso. La procedura comporta diverse tappe.

Il *reclutamento del personale* del servizio diplomatico (cfr. secondo elemento del grafico 1) non avviene attraverso una procedura di assunzione convenzionale, bensì tramite un concorso d'ammissione (cosiddetto «concours») che prevede diverse tappe e ha lo scopo di selezionare le persone che dispongono delle qualifiche necessarie per la professione di diplomatico. Il concorso è disciplinato dalla direttiva sull'ammissione al servizio diplomatico del DFAE[13]. Nel grafico 3 viene descritto lo svolgimento del concorso d'ammissione[14].

11 Art. 4 della legge del 24 marzo 2000 sul personale della Confederazione (LPers, RS **172.220.1**)

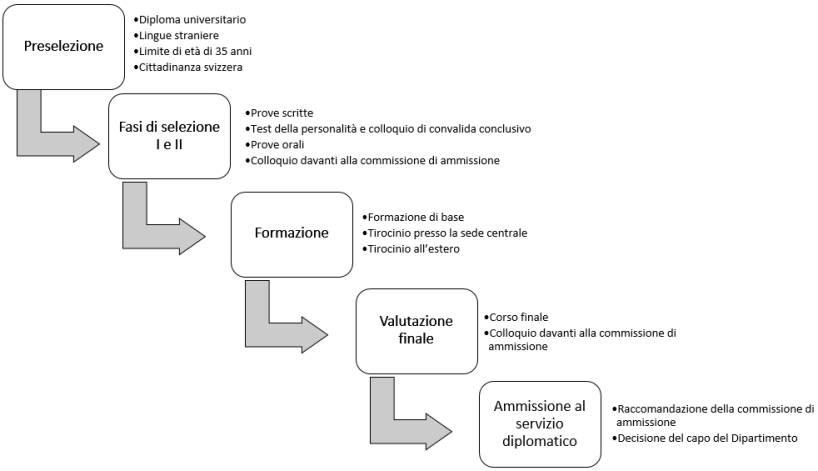
12 RS **172.220.111.343.3**

13 DR, Direttiva sull'ammissione al servizio diplomatico del Dipartimento federale degli affari esteri (Direttiva sull'ammissione), 200-4-021-D, 1° aprile 2010 (in tedesco)

14 La descrizione seguente si basa sul documento della DR, Piano Ottimizzazione Concours, aprile 2014, pagg. 11–16 (in tedesco)

Grafico 3

Svolgimento del concorso d'ammissione



Fonte: CPA, sulla base del documento DR, *Piano Ottimizzazione Concours*, aprile 2014, pagg. 11–16

Per partecipare al concorso d'ammissione, i candidati devono soddisfare varie condizioni. In particolare, devono disporre di un diploma universitario, della cittadinanza svizzera, della conoscenza di lingue straniere e non avere un'età superiore ai 35 anni. Queste condizioni sono verificate nell'ambito di una *preselezione* dei dossier di candidatura. Circa l'80 per cento dei candidati viene invitato alla prima fase di selezione.

Nella *prima fase di selezione* i candidati sostengono una prova scritta, un test della personalità e infine un colloquio di convalida con un comitato di selezione costituito da uno psicologo e da un membro della commissione di ammissione (per la composizione del comitato vedere il n. 4.1). I candidati ammessi alla *seconda fase di selezione* sono sottoposti a prove di lingua scritte e orali, a prove tecniche orali, a una discussione di gruppo e a un colloquio individuale davanti alla commissione di ammissione. Sulla base dei risultati la commissione esprime una raccomandazione per l'ammissione alla formazione; la decisione spetta alla DR secondo l'ordinanza[15], ma al capo del Dipartimento nella pratica e secondo l'ordinanza e il regolamento[16].

Durante la *formazione* i candidati devono acquisire le competenze professionali necessarie per intraprendere la carriera diplomatica. Queste comprendono un corso base e un tirocinio (cosiddetto «stage») presso una rappresentanza svizzera all'estero. A partire dal 2016 il periodo di formazione non durerà più 15 mesi, bensì

15 Art. 4 lett. b O-OPers–DFAE
16 Art. 16 cpv. 1 della direttiva sull'ammissione (2010) e art. 7 cpv. 1 del regolamento della commissione di ammissione (2013)

due anni, perché i candidati dovranno assolvere uno stage di sei mesi presso la sede centrale prima del tirocinio all'estero[17].

Conclusa la formazione, viene effettuata una *valutazione finale* con corsi finali e prova finale. Quest'ultima consiste in un colloquio con la commissione di ammissione che tiene conto anche del rapporto di tirocinio, in cui vengono valutate le prestazioni del candidato secondo il profilo di esigenze standard. La commissione esprime una raccomandazione sull'ammissione dei candidati al servizio diplomatico basandosi sull'insieme dei criteri di valutazione. La decisione sull'*ammissione* definitiva, sul prolungamento dello stage o sull'ammissione provvisoria dei candidati, secondo l'ordinanza spetta alla DR, mentre secondo la direttiva, il regolamento e la prassi spetta al capo del Dipartimento[18].

Nel 2012 si sono candidate al concorso 282 persone, circa la metà delle quali (137) non adempiva alle condizioni formali. 84 persone sono state invitate a partecipare al concorso. Al termine di entrambe le fasi di selezione 22 persone hanno avuto accesso al tirocinio e sono state infine assunte presso il servizio diplomatico[19].

Fino al 2014, i candidati che non avevano superato il concorso non potevano ripeterlo, eccettuati i casi in cui il dossier di candidatura era stato respinto durante la preselezione. Dal 2015 il concorso d'ammissione può essere ripetuto una volta[20].

Il capo del DFAE può derogare alle condizioni riguardanti l'età e gli studi universitari «per assicurarsi la collaborazione di persone particolarmente qualificate per il servizio diplomatico» e assumere nel servizio diplomatico persone che non hanno sostenuto il concorso[21]. Tali persone, indicate come persone provenienti da altri settori, entrano a far parte del servizio diplomatico e vengono sottoposte alla disciplina dei trasferimenti. Dal momento in cui entrano in funzione perseguono una carriera all'interno del servizio diplomatico.

2.3 La carriera diplomatica

Riassunto: il servizio diplomatico è concepito come servizio di carriera nel quale i collaboratori possono avanzare nel corso del tempo. Ogni tre anni i collaboratori possono essere promossi in una classe di stipendio superiore, se adempiono alle condizioni richieste e se la promozione risponde a un'esigenza di servizio del DFAE. In base alla disciplina dei trasferimenti, in genere i collaboratori diplomatici cambiano luogo d'impiego ogni quattro anni.

17 Nel quadro della consultazione dell'amministrazione relativa al progetto di rapporto, il DFAE ha osservato che la direttiva per il concorso d'ammissione e i regolamenti relativi alla commissione di ammissione e alla pianificazione della carriera sono in corso di revisione.

18 Art. 4 lett. b O-OPers–DFAE, art. 26 della direttiva sull'ammissione (2010) e art. 7 cpv. 2 del regolamento della commissione di ammissione (2013)

19 Informazioni estratte da un'e-mail della DR al CPA del 4 giugno 2015

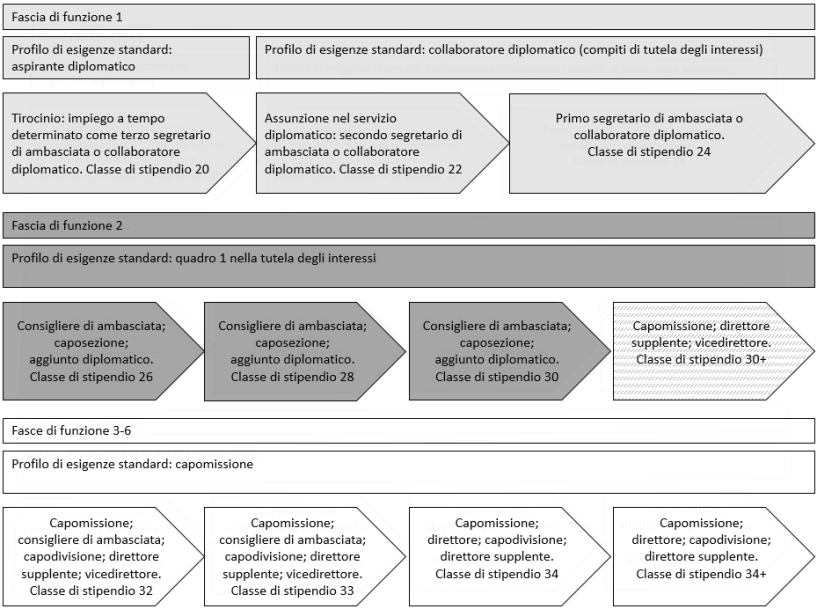
20 Art. 16 cpv. 3 O-OPers–DFAE

21 Art. 13 cpv. 5 O-OPers–DFAE

A seguire viene brevemente presentato il sistema di *fidelizzazione del personale* all'interno del servizio diplomatico (terzo elemento del grafico 1). Il sistema è caratterizzato da una carriera predefinita. Nel grafico 4 è rappresentata una panoramica delle varie tappe.

Grafico 4

La carriera diplomatica



Legenda: classe di stipendio con «+» = con indennità di funzione; * = per il capomissione in fascia di funzione 2 si applica il profilo di esigenze standard 4 (capo missione); tratteggiato: tappa non obbligatoria della carriera.
Fonte: CPA, sulla base dell'allegato 2 dell'O-OPers-DFAE e dei profili di esigenze standard della DR

La carriera diplomatica va dalla classe di stipendio 20 fino alla classe di stipendio 34 con indennità di funzione. La carriera è suddivisa nelle *fasce di funzione* da 1 a 6[22]. Le fasce di funzione più elevate (da 3 a 6) nella pratica vengono raggruppate nell'unica funzione di capomissione. Sono stati inoltre definiti 4 *profili di esigenze standard*, che definiscono le competenze necessarie per ogni funzione (per i dettagli sulle competenze cfr. n. 3). Nella fascia di funzione 1, il profilo di esigenze standard dell'aspirante diplomatico costituisce la base per poter svolgere un tirocinio presso il servizio diplomatico a tempo determinato (compiti di tutela degli interessi). Per l'assunzione definitiva nella fascia di funzione 1 è determinante il profilo di esigen-

22 Allegato 2, parte 2 A O-OPers–DFAE

ze standard del collaboratore diplomatico (compiti di tutela degli interessi). Per essere promossi alla fascia di funzione 2, le competenze necessarie sono quelle del profilo di esigenze standard del quadro 1 nella di tutela degli interessi, mentre le competenze del profilo di esigenze standard del capomissione sono richieste a partire dalla fascia di funzione 3[23].

Di regola i collaboratori del servizio diplomatico possono essere promossi in una specifica classe di stipendio dopo tre anni dall'assunzione. Le promozioni si basano sulle esigenze di servizio e sull'idoneità degli impiegati. Per la promozione all'interno di una fascia di funzione (ad esempio dalla classe di stipendio 22 alla classe di stipendio 24) sono determinanti la valutazione annuale effettuata nel quadro del colloquio con il collaboratore e la valutazione del potenziale, grazie alle quali i superiori devono valutare le competenze dei collaboratori. Per le promozioni alle fasce di funzione superiori si verifica l'idoneità dei collaboratori a svolgere le funzioni in questione e le esigenze di servizio del DFAE (cfr. a questo proposito n. 5.1). Una commissione di promozione esprime una raccomandazione; la decisione sulla promozione dei collaboratori a partire dalla classe di stipendio 30 con indennità di funzione spetta al capo del Dipartimento, mentre tutte le altre spettano alla DR[24].

La carriera diplomatica è concepita in linea di massima in modo che i collaboratori assumano funzioni sempre più impegnative. A differenza del sistema basato sulla funzione, nel quale la classe di stipendio è determinata dalla funzione esercitata, nel sistema di carriera del servizio diplomatico può accadere che una persona svolga una funzione di livello superiore o inferiore rispetto alla sua classe di stipendio, perché al momento del trasferimento non è libero nessun posto appropriato nella sua classe di stipendio (cfr. anche n. 5.2). La remunerazione nel sistema di carriera parzialmente basato sulla funzione non è quindi strettamente legata alla funzione svolta, ma piuttosto alla tappa di carriera del collaboratore.

Per migliorare le proprie competenze, i collaboratori possono ricorrere a diverse misure di sviluppo (cfr. anche n. 5.4). Alcuni corsi di perfezionamento, in particolare quelli di direzione e gestione, sono obbligatori per poter assumere responsabilità dirigenziali.

La carriera diplomatica è caratterizzata dalla disciplina dei trasferimenti: di norma i collaboratori vengono assegnati ogni quattro anni a un posto nuovo. Ciò comporta condizioni di vita costantemente mutevoli per i collaboratori e per le loro famiglie. In questo contesto il DFAE parla di persone di accompagnamento, termine che indica sia il coniuge o il partner ufficiale del collaboratore, sia le persone che vivono in comunioni domestiche simili al matrimonio[25]. Il Dipartimento ha attuato diverse misure per agevolare la situazione di queste persone, ad esempio sostenendoli nella ricerca di un impiego (cfr. a questo proposito anche n. 5.3). Il DFAE contribuisce ai costi di mantenimento e istruzione dei figli.

23 Il profilo di esigenze standard del capo missione si applica inoltre al capomissione nella fascia di funzione 2 e nella classe di stipendio 30 con indennità di funzione.

24 Art. 5 O-OPers–DFAE

25 Art. 3 lett. d. O-OPers–DFAE e DFAE, Politica del DFAE sulle persone di accompagnamento, 2014, pag. 3

3 Competenze definite, ma solo in parte adeguate

Riassunto. In base al modello di competenze dell'Amministrazione federale, la DR ha definito quattro modelli di esigenze standard, che costituiscono la base per un'assunzione fondata sulle competenze e per l'avanzamento di carriera dei collaboratori. La DR ha allo stesso tempo definito quanto le singole competenze dovessero essere sviluppate e ha descritto più in dettaglio i livelli richiesti. Secondo il CPA, la definizione delle competenze all'interno del servizio diplomatico presenta tuttavia alcuni punti deboli: i livelli richiesti per le singole competenze sono nell'insieme particolarmente elevati. Inoltre non scaturiscono da compiti concreti, con il risultato che i profili di esigenze standard contengono molte competenze, che tuttavia sono troppo poco specifiche.

3.1 Esigenze troppo elevate in materia di competenze

Riassunto. I profili di esigenze standard per il servizio diplomatico presuppongono competenze di livello molto elevato. Dal punto di vista dei collaboratori, alcune competenze sono particolarmente importanti per svolgere i compiti quotidiani; ciò nonostante, queste corrispondono solo in parte alle competenze obbligatorie predefinite o alle competenze che secondo il profilo di esigenze standard dovrebbero essere particolarmente accentuate.

La DR ha elaborato profili di esigenze standard per il servizio diplomatico che costituiscono la base per un reclutamento del personale fondato sulle competenze e per il suo sviluppo. Secondo le direttive, i collaboratori dovrebbero essere assunti e promossi alla luce delle competenze definite nei profili di esigenze standard.

Il modello di competenze dell'Amministrazione federale[26] del 2003, sul quale si basano i profili, è stato rielaborato nel quadro dell'attuazione della Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015[27] e costituisce la base fondamentale per il sostegno della gestione del personale all'interno dell'Amministrazione federale[28]. Serve a reclutare personale competente e a provvedere allo sviluppo dei collaboratori in modo mirato[29]. Sulla base del modello di competenze l'Amministrazione federale ha inoltre definito requisiti di base vincolanti per i suoi quadri[30].

Il modello dell'Amministrazione federale prevede 6 campi: competenze tecniche, metodologiche, linguistiche, gestionali, personali e sociali. Per gli ultimi tre sono state definite 19 competenze singole, mentre le competenze tecniche, metodologiche

26 Confederazione Svizzera, Modello di competenze dell'Amministrazione federale, maggio 2013
27 DFF, Piano di attuazione della strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015
28 UFPER, Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015: sviluppo del personale e dei quadri nell'Amministrazione federale – Piano globale, 2014
29 UFPER, Strategia per il personale dell'Amministrazione federale, 2014
30 Confederazione Svizzera, Esigenze di base per i quadri dell'Amministrazione federale, maggio 2013

e linguistiche seguono il modello in base alla specializzazione e al posto[31]. La DR ha ripreso tutti i campi di competenza e le 19 competenze singole nei profili di esigenze standard del servizio diplomatico. Non vi è stata dunque alcuna scelta che abbia stabilito che i profili di esigenze standard debbano spingersi oltre le esigenze di base vincolanti richieste per i quadri dell'Amministrazione federale.

La DR ha definito per il servizio diplomatico un totale di quattro profili di esigenze standard (cfr. grafico 4)[32]:

- *profilo di esigenze standard per gli aspiranti diplomatici:* criteri di ammissione alla formazione;
- *profilo di esigenze standard per i collaboratori diplomatici:* criteri per lo svolgimento di una funzione nella fascia di funzione 1;
- *profilo di esigenze standard per i quadri 1 nella tutela degli interessi:* criteri per lo svolgimento di una funzione nella fascia di funzione 2;
- *profilo di esigenze standard per il capomissione:* criteri per lo svolgimento di una funzione nelle fasce di funzione 3–6.

L'esposizione dei quattro profili di esigenze standard comincia menzionando le funzioni per le quali si devono possedere i requisiti elencati nel documento. Sono successivamente descritti a grandi linee i compiti principali relativi a queste funzioni. Seguono poi i requisiti centrali riguardanti la formazione e le conoscenze e infine una griglia comprendente le diverse competenze. Riguardo alle 19 competenze singole, per ogni funzione è indicato se si tratta o meno di competenze obbligatorie. Viene inoltre menzionato il livello richiesto per ogni funzione (sufficiente; marcato; fortemente marcato). Le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche in genere non sono definite nei profili di esigenze standard (cfr. a tal riguardo n. 3.3).

A eccezione della competenza «gestione dei collaboratori», gli aspiranti diplomatici dovrebbero possedere almeno il livello «sufficiente» per ciascuna delle competenze. Più in alto sono collocate le funzioni, più elevato sarà il livello di competenze richiesto; solo per due delle 19 competenze definite il livello non aumenta. Per i capimissione è richiesto il livello «fortemente marcato» per due terzi delle competenze e per il terzo restante almeno il livello «marcato». Dieci delle competenze fortemente marcate sono inoltre obbligatorie. Tali esigenze sono considerate molto elevate da diversi esperti. Ciò è dovuto in particolar modo al fatto che i requisiti aumentano per quasi tutte le competenze e non solo per le competenze gestionali, come aveva affermato il DFAE nel quadro della consultazione amministrativa.

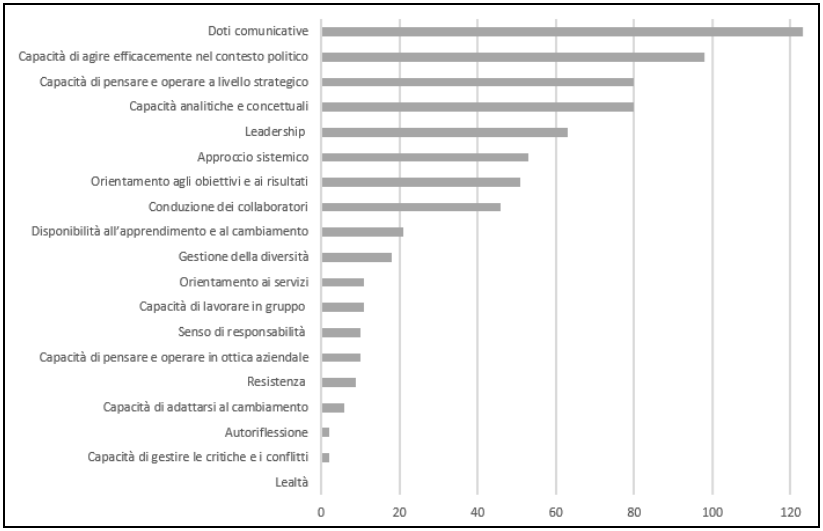
Nell'inchiesta condotta dal CPA presso il personale del servizio diplomatico i collaboratori sono stati esortati a menzionare i tre compiti più importanti del lavoro quotidiano (senza proporre loro una risposta a scelta multipla) e a indicare con l'aiuto dell'elenco di competenze quale tra le 19 competenze gestionali, personali e sociali del profilo di requisiti standard fosse la più importante per lo svolgimento di ogni compito. Il grafico 5 mostra la frequenza con cui sono state menzionate le singole competenze del profilo di esigenze standard.

31 Confederazione Svizzera, Quadro del modello di competenze dell'Amministrazione federale, maggio 2013

32 In allegato un esempio di profilo di esigenze standard.

Grafico 5

Importanza attribuita dai collaboratori alle competenze del profilo di esigenze standard per lo svolgimento di importanti compiti quotidiani



Legenda: frequenza con cui le diverse competenze sono state indicate come le più significative per lo svolgimento dei compiti più importanti (N = 694)

Nominate oltre 120 volte dai collaboratori del servizio diplomatico, le doti comunicative sono la competenza più importante. Otto competenze sono state menzionate più di 40 volte e costituiscono l'86 per cento delle circa 700 menzioni totali. Dunque è evidente che alcune competenze sono significativamente più importanti di altre nei compiti diplomatici quotidiani.

Le competenze importanti nel lavoro quotidiano non sono tuttavia sempre considerate tali nei profili di esigenze standard. In ogni profilo vi sono competenze obbligatorie che gli intervistati non hanno mai menzionato, o menzionato una volta sola, in ciascuna fascia di funzione (il senso di responsabilità nella fascia di funzione 1, la resistenza e la capacità di adattarsi al cambiamento nella fascia di funzione 2 e la capacità di gestire le critiche e i conflitti nelle fasce di funzione 2 e 3). Allo stesso tempo, molto spesso le competenze menzionate non sono considerate come obbligatorie (capacità analitiche e concettuali nella fascia di funzione 1, capacità di agire efficacemente nel contesto politico nella fascia di funzione 2, capacità di pensare e operare a livello strategico nella fascia di funzione 3).

Anche il livello di competenza richiesto nel profilo di esigenze standard rispecchia solo parzialmente l'importanza delle competenze nel lavoro quotidiano secondo i collaboratori. Ad esempio, la fascia di funzione 1 richiede una competenza semplicemente «sufficiente» per quanto riguarda la capacità di pensare e operare a livello

strategico. Nel sondaggio questa competenza è però al quarto posto con 19 menzioni, essendo quindi nettamente più importante per questa fascia di funzione di molte competenze per le quali è richiesto il livello «marcato».

Nel complesso, le esigenze in materia di competenze rappresentano solo parzialmente l'importanza attribuita dai collaboratori alle singole competenze quotidiane. Durante la consultazione il DFAE ha indicato che nel sistema parzialmente basato sulla funzione del servizio diplomatico i profili di esigenze standard non si applicano a una funzione precisa, bensì a tutte le funzioni comprese in una fascia. Più alta è la fascia di funzione, più elevati sono i requisiti in materia dirigenziale. Per questo secondo il DFAE è opportuno valutare il potenziale dei collaboratori per una fascia di funzione più alta sulla base di profili di esigenze standard orientati agli aspetti dirigenziali. Quest'ultimo punto però non si applica: il livello dei requisiti dei profili di esigenze standard non aumenta man mano soltanto nel campo delle competenze gestionali, ma anche in quasi tutte le altre competenze personali e sociali. Ne risulta che sono richieste nell'insieme competenze elevatissime. I profili di esigenze standard sono orientati solo parzialmente all'aumento del grado di mansioni dirigenziali.

3.2 Compiti e competenze insufficientemente collegate fra loro

Riassunto. Nei profili di esigenze standard i compiti e le competenze non sono sufficientemente collegati tra loro. I compiti dei collaboratori diplomatici sono definiti in maniera approssimativa.

Secondo la letteratura specialistica[33], le competenze dovrebbero essere definite a partire dalle attività importanti per lo svolgimento di una professione, al momento o in futuro. Le competenze dovrebbero dunque derivare dai compiti. Si tratta di formare e promuovere i collaboratori affinché possano svolgere compiti precisi. Questo collegamento manca tuttavia nei profili di esigenze standard del servizio diplomatico.

La descrizione dei compiti principali nei profili di esigenze standard è approssimativa. Al punto «economia», ad esempio, è previsto che il personale rediga rapporti economici, sostenga gli interessi della Svizzera e contribuisca allo sviluppo del commercio e del turismo. A seconda di quello che si deve fare, i compiti e le competenze necessarie sono diversi (ad esempio, riguardo al rapporto economico, si tratta di fare il riassunto della letteratura secondaria o di effettuare un'analisi personale dei dati economici?).

33 Lawler, Edward E: From job-based to competency-based organizations. *Journal of organizational behavior* 15.1, 1994, pagg. 3–15; Anne F. Marrelli/Janis Tondora/Michael A. Hoge: *Strategies for developing competency models. Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 32.5-6, 2005, pagg. 533–561

Per scoprire se sia possibile definire più dettagliatamente i compiti dei collaboratori diplomatici, il CPA ha esaminato in modo approfondito i compiti quotidiani menzionati dai collaboratori nell'inchiesta. Dall'analisi si evince che molti compiti menzionati sono simili e possono essere raggruppati. La maggior parte di essi può essere raggruppata in uno dei seguenti quattro compiti principali.

- Creazione e cura di una rete
- Gestione dei collaboratori
- Ricerca, elaborazione e analisi delle informazioni
- Analisi e valutazione delle opzioni d'intervento.

È interessante constatare che spesso nel sondaggio del CPA sono state messe in relazione le stesse competenze con uno stesso compito[34]. Collegare i compiti con le competenze richieste sarebbe dunque possibile, ma finora non è stato fatto quasi mai. Il CPA condivide tuttavia il parere formulato dal DFAE durante la consultazione amministrativa secondo il quale i profili di esigenze standard, che costituiscono il denominatore comune di più funzioni, non possono rappresentare le peculiarità di ogni funzione specifica e un sistema basato sulla funzione soddisferebbe meglio questa esigenza. Il sondaggio mostra tuttavia che i compiti possono essere precisati e collegati alle competenze anche all'interno dell'attuale sistema parzialmente basato sulla funzione. Il CPA accoglie dunque con favore l'idea del DFAE di lanciare un progetto volto a differenziare il mansionario come dichiarato nella consultazione amministrativa.

3.3 Competenze non specificate

Riassunto. Nel profilo di esigenze standard mancano competenze che sono importanti segnatamente per lo svolgimento dell'attività presso il servizio diplomatico. Inoltre le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche non sono specificate.

Secondo il modello di competenze dell'Amministrazione federale, ripreso nei profili di esigenze standard, le competenze tecniche, metodologiche e in larga misura anche le competenze linguistiche dovrebbero essere definite in base alla professione e al posto. Nei profili di esigenze standard manca tuttavia questa precisazione eccettuato il primo profilo di esigenze standard per aspiranti diplomatici, nel quale sono elencate le competenze tecniche. Negli altri casi le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche importanti per lo svolgimento di compiti presso il servizio diplomatico non sono definite. I profili di esigenze standard sono dunque incompleti.

Il fatto che nei profili della DR manchino competenze importanti è stato anche criticato dalla maggior parte degli intervistati e in molti commenti del personale rilasciati durante il sondaggio. L'empatia, l'autonomia, la curiosità, un comportamento adeguato alla situazione, la credibilità, la sensibilità interculturale, l'attitudine

34 I compiti principali e le rispettive competenze figurano nel n. 2.2.4 dei materiali.

alla negoziazione, la capacità di giudizio, l'ospitalità e l'integrità sono competenze indicate più volte come importanti che tuttavia non sono presenti nei profili di requisiti standard. Anche se, secondo il CPA, queste competenze personali e sociali possono rientrare eventualmente in una delle competenze esistenti, la questione rimane poco chiara poiché manca una descrizione più precisa di quali competenze siano particolarmente importanti per il servizio diplomatico – come ad esempio per il «senso di responsabilità» o la «gestione della diversità».

Il DFAE ha elaborato nel frattempo un catalogo delle competenze che descrive dettagliatamente le singole competenze e il relativo livello richiesto[35]. Questo strumento di lavoro è stato messo a disposizione dei collaboratori dal mese di gennaio 2015, cosa che dovrebbe favorire una comprensione comune delle competenze. Il catalogo delle competenze non si applica nello specifico ai compiti del servizio diplomatico o del DFAE, descrive invece le competenze in maniera molto generica. Non è possibile dedurne quali aspetti delle diverse competenze siano importanti per i collaboratori diplomatici; da qui la critica diffusa, che gli attuali profili di esigenze standard non terrebbero sufficientemente conto delle capacità dei collaboratori.

È parere del CPA che la mancanza di specificazione delle competenze dei collaboratori diplomatici sia una conseguenza tra l'altro del fatto che i compiti non siano stati rilevati in maniera sufficientemente chiara. Quanto alle lacune dell'elenco attuale, secondo il CPA l'utilità dello stesso ai fini del reclutamento e dello sviluppo del personale è una questione aperta. Per il DFAE le debolezze constatate sono da ricondurre al sistema parzialmente basato sulla funzione che, raggruppando diverse funzioni in fasce, raggiunge oggi i suoi limiti dato che le differenze tra le funzioni aumentano. Nel quadro della consultazione amministrativa, il DFAE si è chiesto se sia opportuno cercare di precisare i profili di esigenze standard. Dai colloqui si può tuttavia evincere che ci sono senza dubbio competenze di cui i collaboratori necessitano e che non sono presenti nei profili di esigenze standard. Secondo il CPA, tali competenze potrebbero essere definite in maniera più dettagliata anche nel sistema attuale.

35 Confederazione Svizzera, Catalogo delle competenze incluse le dimensioni descritte in modo dettagliato, agosto 2014. Questo catalogo è stato elaborato dal DFAE per uso interno dei dipartimenti.

4 Possibilità di assunzione di collaboratori aventi le competenze adeguate

Riassunto. Il sistema di reclutamento attuale permette di assumere collaboratori che hanno le competenze adeguate per lo svolgimento dei compiti diplomatici. La stragrande maggioranza dei collaboratori del servizio diplomatico ha sostenuto il concorso; il numero di coloro che sono stati assunti senza concorso è esiguo. Molto più spesso i posti diplomatici sono stati attribuiti a persone che non appartengono al servizio diplomatico, ma che provengono da un altro settore del DFAE.

4.1 Il concorso d'ammissione: lo strumento più adeguato per il reclutamento del personale

Riassunto. Il concorso è uno strumento appropriato per il reclutamento di collaboratori per il servizio diplomatico. Le competenze dei profili di esigenze standard sono tuttavia solo parzialmente oggetto di una verifica sistematica. La commissione di ammissione svolge un ruolo determinante nel processo di selezione, ma presenta lievi punti deboli. Ci si può inoltre domandare se sia giusto, dal punto di vista gerarchico, attribuire al capo del Dipartimento competenze decisionali nel quadro del processo di ammissione.

Il concorso d'ammissione è il principale strumento di reclutamento del servizio diplomatico. Secondo i dati del DFAE, alla fine del 2014 solo il 2 per cento delle persone attive presso il servizio diplomatico era stato assunto senza concorso. Nel complesso, dai colloqui e dal sondaggio si evince che il concorso d'ammissione è considerato un valido strumento per il reclutamento del personale con le dovute competenze all'interno del servizio diplomatico. Con questa procedura di selezione a più tappe si intende verificare se i candidati sono idonei a intraprendere una carriera diplomatica.

Al processo di selezione sono ammessi esclusivamente i cittadini svizzeri[36]. Le persone aventi doppia cittadinanza devono di principio rinunciare alla loro altra cittadinanza per essere ammessi definitivamente al servizio diplomatico. È probabile che tale requisito escluda molte persone che dispongono di competenze importanti per il servizio diplomatico, come la conoscenza di lingue straniere o la sensibilità interculturale. Ciò rappresenta un punto debole dal punto di vista dei profili di esigenze adeguati.

Il concorso d'ammissione permette di verificare varie competenze tecniche, metodologiche, linguistiche e sociali, ma non sistematicamente sulla base del profilo di esigenze standard. Una verifica dell'insieme delle competenze del profilo di esigenze standard ha luogo solo prima della valutazione finale con il rapporto di tirocinio.

36 Art. 15 O-OPERS-DFAE. La DR ha proposto di stralciare questo articolo (DR, Piano Ottimizzazione Concours, aprile 2014, pag. 22). Al momento della redazione del presente rapporto la modifica non era ancora stata effettuata.

Secondo gli intervistati, il colloquio davanti alla commissione d'amissione è estremamente importante nel quadro del concorso, ma la composizione di tale commissione è talvolta oggetto di critiche. Secondo il regolamento[37], i membri della commissione di ammissione sono nominati dal capo del DFAE. La commissione deve essere composta da un massimo di 14 membri, di cui non più di 7 provenienti dal DFAE e non più di due da altre unità dell'Amministrazione federale. Gli altri membri possono provenire da istituti accademici svizzeri oppure da altri ambiti interessati quali la politica, la cultura e l'economia (privata). È emerso da alcune colloqui che la commissione conta attualmente troppi membri provenienti dall'Amministrazione federale. Nel 2014 facevano parte della commissione solo cinque esterni, alcuni dei quali per giunta molto vicini all'Amministrazione federale. Inoltre, alcuni intervistati hanno lamentato la bassa rappresentazione di alcuni ambiti quali la cultura e la politica e sottolineato l'assenza di membri giovani che potrebbero contribuire con tematiche nuove. Nella consultazione amministrativa, il DFAE ha sottolineato che era prima di tutto importante che i membri della commissione conoscessero le sfide e i bisogni del Dipartimento. Il CPA fatica a comprendere perché la composizione della commissione di ammissione, contrariamente a quella delle commissioni parlamentari, non venga resa pubblica[38]. Dal punto di vista della trasparenza ciò costituisce un punto debole.

Secondo le informazioni raccolte, il funzionamento della commissione di ammissione dipende fortemente dal suo presidente. In genere si tratta di un capomissione in funzione. È emerso più volte dalle discussioni che il presidente deve essere consapevole di tutti gli aspetti della diplomazia e condividere una visione globale. Gli intervistati valutano molto positivamente il lavoro dell'attuale presidente di commissione.

Secondo le direttive la commissione di ammissione ha il compito di valutare i candidati al servizio diplomatico e la loro idoneità tecnica e personale[39]. I candidati forniscono alla commissione informazioni sulla loro esperienza, sui loro interessi specifici e sulle loro aspettative. Come viene sottolineato nella maggior parte dei casi, la personalità dei candidati, le loro competenze sociali e il loro modo di presentarsi svolgono un ruolo fondamentale durante il colloquio. Gli aspiranti diplomatici sarebbero valutati soprattutto per le loro attitudini specificamente utili per il servizio diplomatico. Tuttavia diversi aspetti citati come importanti non sono inclusi nelle competenze dei profili di esigenze standard (cfr. n. 3.3); ci si chiede quindi in che misura la valutazione sia effettuata in maniera sistematica e permetta di confrontare i candidati. Infine la commissione stabilisce una lista di candidati che raccomanda per l'ammissione al tirocinio sulla base del giudizio attitudinale e dei risultati delle prove tecniche e linguistiche.

In virtù della direttiva e del regolamento, la decisione relativa all'ammissione, alla formazione e all'assunzione definitiva nel servizio diplomatico è presa in genere dal capo del Dipartimento su raccomandazione della commissione di ammissione,

37 Art. 2–3, DR, Regolamento relativo alla Commissione di ammissione al servizio diplomatico del Dipartimento federale degli affari esteri, 200-4-013-D, 1° maggio 2013

38 Art. 4 cpv. 2 della direttiva sull'ammissione (2010)

39 Art. 7 del regolamento della commissione di ammissione (2013)

quando secondo l'ordinanza spetterebbe alla DR[40]. Il CPA si domanda in entrambi i casi se le decisioni siano prese al livello gerarchico appropriato.

4.2 Personale esterno al settore diplomatico – un fenomeno marginale

Riassunto. Solo in rarissimi casi viene assunto presso il servizio diplomatico personale senza concorso. La possibilità di assumere persone in base alle loro competenze eccezionali è considerata appropriata.

Secondo l'articolo 13 capoverso 5 dell'ordinanza del DFAE concernente l'ordinanza sul personale federale, il capo del Dipartimento può assumere personale esterno al settore diplomatico che non abbia svolto il concorso «per assicurarsi la collaborazione di persone particolarmente qualificate per il servizio diplomatico». Contrariamente ai collaboratori non diplomatici, esse integrano il servizio diplomatico coprendo dei posti di tutela degli interessi (cfr. n. 4.3) e sono contrattualmente sottoposte alla disciplina dei trasferimenti[41]. Secondo i dati forniti al CPA dalla DR, nei 15 anni tra il 2000 e il 2014 erano attivi presso il servizio diplomatico 22 collaboratori provenienti da altri settori, di cui sette ancora in servizio alla fine del 2014.

La tematica del personale assunto al di fuori del settore diplomatico è stata affrontata in modo diverso dagli intervistati, sebbene perlopiù criticata. Secondo le opinioni raccolte, nonostante queste persone rappresentino una risorsa preziosa, non avrebbero però familiarità con le consuetudini del servizio diplomatico e riscontrerebbero difficoltà nella disciplina dei trasferimenti. Sussiste in aggiunta l'impressione che il personale assunto al di fuori del settore diplomatico sia più raramente destinato ad aree difficili. In conclusione, emerge il timore che i diplomatici «classici», cioè assunti tramite concorso, possano essere marginalizzati. Queste dichiarazioni riflettono la mancata consapevolezza da parte dei collaboratori che il personale proveniente da altri settori costituisce un fenomeno marginale.

Dal punto di vista del CPA la possibilità di assumere persone particolarmente qualificate anche senza concorso rafforza le competenze del servizio diplomatico, ma solo se l'assunzione è effettivamente motivata dalla valutazione delle qualifiche. Secondo gli intervistati, almeno in passato alcuni collaboratori sono stati assunti presso il servizio diplomatico in ragione dei buoni rapporti con il capo del Dipartimento anche se non disponevano delle competenze necessarie. I colloqui hanno rivelato che tali «political appointees» (consulenti politici), benché non più riscontrati negli ultimi anni, sono percepiti in maniera estremamente negativa.

40 Art. 16 cpv. 1 e art. 26 della direttiva sull'ammissione (2010) e art. 7 del regolamento della commissione di ammissione (2013) rispetto all'art. 4 lett. b in combinato disposto con l'art. 20 O-OPers–DFAE

41 Dal 2008 gli impiegati del DFAE possono inoltre essere integrati nel servizio diplomatico senza concorso tramite lo strumento «Passerelle 40». Perché ciò avvenga devono rispondere a determinate condizioni: avere la cittadinanza svizzera, avere compiuto i 40 anni e aver svolto almeno sette anni presso il DFAE. Nonostante ci siano state alcune candidature, nessuno è stato finora assunto tramite questo strumento.

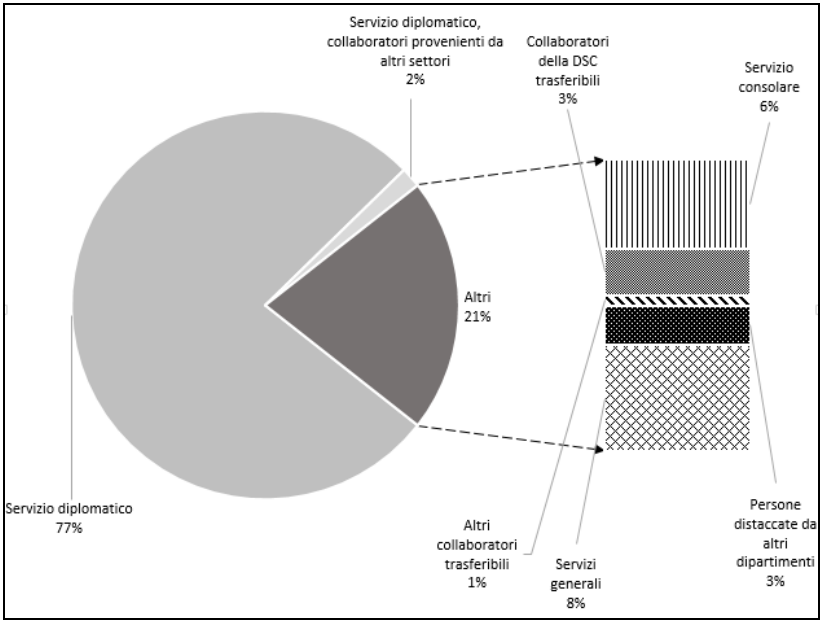
4.3 Posti di tutela degli interessi spesso occupati da collaboratori non diplomatici

Riassunto. Un quinto dei posti di tutela degli interessi è occupato da persone esterne al servizio diplomatico. Tali collaboratori sono assunti a tempo determinato. Il ricorso a personale non diplomatico è fondamentale per coprire i posti vacanti. A livello di competenze, ciò permette anche di garantire la rappresentazione degli interessi della Svizzera da parte delle persone più indicate. Tuttavia lo svolgimento della procedura di reclutamento per suddetti posti non è chiaro a tutti i collaboratori diplomatici e costituisce talvolta un fattore di demotivazione.

I posti con compiti diplomatici, generalmente occupati da collaboratori del servizio diplomatico, sono definiti posti di tutela degli interessi. I collaboratori diplomatici ne occupano una gran parte, ovvero il 79 per cento dei 415 posti, di cui il 2 per cento è ricoperto da personale proveniente da altri settori (cfr. grafico 6). Il 21 per cento dei posti è occupato da collaboratori non diplomatici. L'occupazione di posti di tutela degli interessi da parte di collaboratori non diplomatici è dunque più frequente di quella da parte di personale esterno al settore diplomatico.

Grafico 6

Occupazione dei posti di tutela degli interessi



Legenda: stato 31 dicembre 2014 (N = 415)
Fonte: DR, Dati sul personale e sui posti.

I collaboratori non diplomatici provengono, da un lato, da altri servizi di carriera del DFAE. Nel 2014 il 6 per cento dei posti di tutela degli interessi è stato occupato da collaboratori consolari, il 3 per cento da collaboratori trasferibili della DSC e l'1 per cento da altri collaboratori trasferibili[42]. Durante l'incarico per un posto di tutela degli interessi questi collaboratori rimangono all'interno del loro rispettivo servizio di carriera e non sono trasferiti al servizio diplomatico. Alcuni posti sono, dall'altro lato, occupati da collaboratori scientifici dei servizi generali del DFAE che già precedentemente lavoravano al DFAE e hanno poi presentato una candidatura interna a un posto di tutela degli interessi oppure sono stati appositamente reclutati dal Dipartimento[43]. Allo scadere del loro contratto a tempo determinato i collaboratori possono fare domanda per un altro posto, tornare al loro posto originario all'interno del DFAE oppure lasciare il Dipartimento. Nel 2014 i collaboratori corrispondenti a questa definizione erano 32 (l'8 % dei posti diplomatici). Inoltre, il 3 per cento dei posti di tutela degli interessi era occupato da dodici persone distaccate da altri dipartimenti.

42 Secondo i dati disponibili, tre persone non sono attribuibili a una categoria specifica.
43 In genere i posti di tutela degli interessi sono limitati a quattro anni secondo il principio di rotazione.

Negli ultimi anni, il DFAE ha consapevolmente incoraggiato il passaggio tra i servizi di carriera e i diversi ambiti del Dipartimento. Una maggioranza degli intervistati è favorevole a tale sviluppo a patto che non vengano soppiantati i collaboratori del servizio diplomatico e che i responsabili tentino di attribuire i posti all'interno del servizio diplomatico prima di ricorrere a risorse esterne. Gli intervistati non hanno tuttavia potuto fornire informazioni precise sul processo di attribuzione e il CPA ha ricevuto informazioni contraddittorie, in particolar modo sulla questione se i posti del servizio diplomatico sono messi sin dall'inizio a concorso per tutti i collaboratori interni al DFAE o se questo avvenga solo in un secondo tempo, quando non è stato possibile attribuire il posto all'interno del servizio diplomatico. Il DFAE ha precisato durante la consultazione amministrativa che tutti i posti erano aperti a tutti i collaboratori sin dall'inizio. Sembra che tuttavia la DR non sia riuscita a comunicarlo in maniera chiara.

Durante l'inchiesta del CPA in molti colloqui e commenti è stata constatata una mancanza di trasparenza nell'attribuzione dei posti. Secondo il parere espresso dal DFAE nel quadro della consultazione amministrativa, sono stati fatti molti sforzi per aumentare la trasparenza nel rispetto della protezione dei dati e della personalità. Tutti i posti sono infatti stati messi a concorso senza eccezioni e il numero di candidature è ora regolarmente pubblicato. Il CPA ritiene positivi questi passi in avanti, in quanto le preoccupazioni all'interno del servizio diplomatico potrebbero avere ripercussioni negative sulla motivazione di collaboratori competenti. Il reclutamento di collaboratori non diplomatici per i posti di tutela degli interessi conferma l'impressione che le possibilità di avanzamento all'interno del servizio diplomatico, già limitate dalla riduzione della rete esterna e dal contingentamento dei posti superiori, continuino a diminuire (cfr. n. 5.1).

5 Sistema di fidelizzazione del personale, malgrado alcuni punti deboli

Riassunto. Il CPA giudica adeguato il sistema di fidelizzazione. Tuttavia, per quanto riguarda le promozioni, ritiene che sussistano punti deboli in materia di valutazione sistematica e trasparenza. Inoltre, lo stipendio all'inizio della carriera è piuttosto basso e la difficile situazione delle persone di accompagnamento rappresenta una sfida per la fidelizzazione del personale. Infine non è certo se sia data la giusta importanza alla promozione delle competenze dirigenziali e delle conoscenze specialistiche.

Il presente capitolo affronta la questione della fidelizzazione del personale. Vi sono trattati la promozione nel sistema di carriera, l'evoluzione dello stipendio, la disciplina di trasferimento tipica del servizio diplomatico e le conseguenti sfide per le persone di accompagnamento. Infine sono valutate le misure di sviluppo esistenti.

5.1 Mancanza di trasparenza e sistematicità nelle promozioni

Riassunto. I processi con cui avvengono le promozioni nel servizio diplomatico rivelano alcune debolezze. I dossier esaminati nel quadro delle promozioni variano notevolmente da un collaboratore all'altro. Le valutazioni del potenziale non avvengono in modo unitario e sono prese poco in considerazione nelle decisioni di promozione. Vi è poca trasparenza riguardo al modo in cui la commissione di promozione esprime le sue raccomandazioni.

Come illustrato nel n. 2.3 dedicato alla carriera diplomatica, per accedere a una classe di stipendio superiore, i collaboratori del servizio diplomatico devono essere promossi. Questa promozione può avvenire dopo tre anni trascorsi all'interno della medesima classe di stipendio. La DR crea un dossier di promozione per tutte le persone che ne hanno il diritto. Il CPA ha valutato sistematicamente i 57 dossier per le promozioni dalla fascia di funzione 1 alla 2 e per quelle dalla 2 alla 3 relativi agli anni 2012, 2013 e 2014. I dossier comprendevano i seguenti documenti.

- Valutazioni del potenziale: valutazione delle competenze dei collaboratori effettuata dal superiore diretto sulla base del profilo di esigenze standard. Questo tipo di valutazione è obbligatorio in caso di trasferimento, ma può essere anche richiesto dai collaboratori con una maggiore frequenza.
- Valutazioni delle prestazioni: valutazione annua effettuata dal superiore sulla base degli obiettivi annuali prefissati per i singoli collaboratori.
- Valutazione esterna: per passare dalla fascia di funzione 1 alla 2 e dalla fascia di funzione 2 alla 3, i collaboratori sono sottoposti a una valutazione esterna. Il dossier riporta la data in cui è stata effettuata la valutazione, ma non il rapporto scritto o la raccomandazione di promozione che ne derivano.
- Eventualmente altri documenti: rapporti di ispezione, documenti relativi a decisioni di non promozione ecc.

Dall'analisi dei dossier sono emerse grosse disparità, non solo per quanto riguarda il modo in cui i superiori hanno effettuato le valutazioni del potenziale, ma anche per quanto riguarda il numero di suddette valutazioni per ciascun collaboratore. Nei colloqui è stata inoltre messa in discussione l'attendibilità delle valutazioni del potenziale e delle prestazioni: i superiori avrebbero la tendenza a giudicare troppo positivamente i loro collaboratori, in quanto nel servizio diplomatico i collaboratori sono molto dipendenti l'uno dall'altro. Per esempio, può succedere che un ex subalterno improvvisamente diventi superiore, pertanto i collaboratori hanno valide ragioni per mantenere buoni rapporti con tutti.

In casi sporadici i dossier contenevano i rapporti di ispezione. A volte era menzionato se le persone avevano chiesto informazioni in merito alle ragioni di una mancata promozione. In alcuni casi i documenti nei dossier risalivano a più di cinque anni prima e la loro importanza nella valutazione dell'idoneità di un collaboratore era discutibile. Vista la prassi del DFAE di inserire ogni volta nei dossier tutti i documenti a partire dall'ultima promozione, i fascicoli di coloro che più volte non sono stati promossi sono più voluminosi degli altri. Questa disomogeneità non consente

una valutazione unitaria, il che risulta problematico da un punto di vista di parità di trattamento nel processo, soprattutto perché non tutti i documenti riferiti alle attuali capacità delle persone sono rilevanti.

La DR invia i dossier alla commissione di promozione. Essa è composta da 13 membri: il segretario di Stato, i direttori della Direzione delle risorse, della Direzione del diritto internazionale pubblico, della Direzione dello sviluppo e della cooperazione, della Direzione consolare, tre persone della Direzione politica, il capo del personale del DFAE, il capo del servizio Pari opportunità e questioni globali di genere del DFAE, un rappresentante della SECO e due rappresentanti del personale[44].

Le discussioni in seno alla commissione di promozione sono confidenziali. Essa formula una raccomandazione, mentre la decisione di promozione nelle fasce di funzione 1 e 2 spetta alla DR. La nomina come capomissione (di norma il passaggio dalla fascia di funzione 2 alla 3) spetta al Consiglio federale[45]. Una volta avvenuta la scelta, la decisione relativa a ulteriori promozioni di capimissione spetta al capo del Dipartimento[46]. Nella pratica, tutte le decisioni di promozione a partire dalla classe 30+, previste anche per determinati posti di capomissione, spettano al capo del Dipartimento, nonostante secondo le direttive legali per certe funzioni in questa classe di stipendio le decisioni spettino alla DR[47].

Come emerge dai colloqui, le promozioni all'interno delle fasce di funzione 1 e 2 e a partire dalla fascia di funzione 3 di norma avvengono d'ufficio se i collaboratori soddisfano i requisiti necessari. Si intavola una discussione all'interno della commissione di promozione solo se un membro solleva un'obiezione.

Questo automatismo si interrompe nel passaggio dalla fascia di funzione 1 alla 2 e dalla fascia di funzione 2 alla 3, e i collaboratori vengono valutati in modo più approfondito. La commissione prende atto di un rapporto sulla valutazione esterna riferito oralmente. Riguardo all'utilità della valutazione esterna, i partner presenti al colloquio hanno espresso opinioni discordanti. Una gran parte di loro ritiene questo tipo di valutazione uno strumento oggettivo che può stimolare nuove riflessioni ma che deve essere considerato pur sempre uno strumento tra tanti.

L'assegnazione di un posto in una fascia di funzione superiore dipende dalle esigenze di servizio. Sussistono esigenze di servizio quando si ritiene che gli impiegati svolgeranno sempre funzioni che rientrano in una classe di stipendio superiore e gli interessi a lungo termine del DFAE nell'ambito della politica in materia di promozione non vi si oppongono[48]. D'intesa con il Dipartimento federale delle finanze (DFF), il DFAE ha stabilito un contingente di posti per ciascuna delle fasce di funzione del servizio diplomatico dalla 3 alla 6. Pertanto le promozioni in una fascia di funzione immediatamente successiva possono avvenire solo se il contingente di

44 Art. 3, DR, Regolamento delle commissioni di promozione del Dipartimento federale degli affari esteri del 1° giugno 2014 sulle base dell'art. 32 cpv. 2 O-OPers–DFAE, 200-4-012-D

45 Art. 2 cpv. 1 lett. f dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS **172.220.111.3**)

46 Art. 4 O-OPers–DFAE

47 Art. 2 cpv. 1 e 2 OPers, art. 5 O-OPers–DFAE

48 Art. 30 cpv. 3 O-OPers–DFAE

posti in questa funzione non è ancora esaurito. Nel periodo 2012–2014 analizzato, 35 persone soddisfacevano le condizioni per una promozione nella fascia 2 e 22 persone per una promozione nella fascia 3. Nel primo caso sono state promosse 21 persone e nel secondo caso 19. Nel quadro della consultazione amministrativa il DFAE ha osservato che le decisioni di promozione erano sempre basate sull'idoneità della persona (competenze in rapporto alle esigenze) e sulle esigenze del servizio. Le valutazioni del potenziale, le valutazioni delle prestazioni e le valutazioni esterne rappresentano le uniche basi oggettive e sistematiche per il processo di promozione e pertanto sono fondamentali per la decisione finale. Tuttavia il CPA osserva che gli strumenti analizzati non consentono di giustificare totalmente le decisioni di promozione prese: sono state promosse anche persone che, stando alla valutazione del potenziale, non disponevano di tutte le competenze richieste e, in un caso, persone che non avevano ricevuto nessuna raccomandazione da una valutazione esterna, mentre non sono stati promossi altri candidati che soddisfacevano entrambe le condizioni.

Da alcuni colloqui è emerso che per le decisioni di promozione è importante la discussione all'interno della commissione. Non è chiaro quanto sistematicamente vi siano valutate le competenze dei collaboratori. Secondo alcuni intervistati, visto che all'interno del servizio diplomatico ci si conosce bene, le promozioni si basano sull'impressione generale che si ha di una persona. È stato inoltre criticato il fatto che solo una parte dei capi di sezione o di direzione è rappresentata nella commissione di promozione, il che porta a un trattamento differenziato dei candidati. Alcuni intervistati, anche se pochi, sarebbero a favore di un cambiamento completo del sistema di promozione, per interrompere gli automatismi e la dipendenza dal gruppo e promuovere l'anonimato. In alcuni colloqui e nell'inchiesta sul personale è stato anche espresso il desiderio di una remunerazione a seconda della funzione. Soprattutto per i collaboratori giovani e motivati, ai quali però mancano gli anni di servizio necessari, nell'attuale sistema di carriera sarebbe ancora impossibile evolvere rapidamente. In ogni caso il CPA osserva che il modo in cui la commissione di promozione arriva alle sue raccomandazioni di promozione è poco trasparente.

Solo pochi interpellati sono stati in grado di fornire informazioni sul modo in cui una persona accede per la prima volta a un posto di capomissione, nonostante il DFAE abbia stabilito un processo in merito: come gli altri posti, anche quelli per capomissione sono pubblicati internamente. In tal modo tutte le persone possono candidarsi. I dossier sono esaminati dal segretario di Stato prima che il DFAE presenti una richiesta al Consiglio federale.

Infine, alla luce dei dati raccolti dal CPA, ci si chiede se la DR fornisca il sufficiente sostegno ai collaboratori nella pianificazione della loro carriera. In un questionario della CDS, circa il 60 per cento degli interpellati criticava il fatto che il DFAE non fornisce informazioni chiare su come deve svolgersi la procedura di selezione per massimizzare le possibilità di successo. I collaboratori non sono più tutti promossi a capomissione quasi automaticamente come avveniva in precedenza. Con la soglia massima introdotta, alcuni collaboratori non raggiungeranno mai questa posizione. Questa situazione è causa di frustrazione che potrebbe turbare il clima lavorativo. È quanto osservato anche dal DFAE nella sua presa di posizione sulla consultazione amministrativa: le risorse limitate sono fonte di problemi in una cultura come quella

del sistema di carriera, in cui l'avanzamento è considerato la normalità e un mancato avanzamento è visto come un'onta.

In un sistema relativamente chiuso difficile da abbandonare, quale è il servizio diplomatico, sarebbe importante offrire ai collaboratori possibilità di sviluppo alternative, per esempio una specializzazione tematica. Per quanto nella consultazione amministrativa il DFAE abbia fatto notare che la DR ha svolto circa 2500 colloqui di consulenza per le sostituzioni imminenti (da 300 a 350), diversi intervistati hanno dichiarato di desiderare una maggiore consulenza relativa alla carriera da parte della DR.

5.2 Stipendio e sviluppo dello stipendio generalmente adeguati nonostante alcuni punti deboli

Riassunto. In generale l'evoluzione dello stipendio nel servizio diplomatico è adeguata. Essa dipende dalle promozioni e dalle valutazioni delle prestazioni. Gli impiegati all'estero ricevono prestazioni supplementari, il cui importo è messo in discussione nel quadro della valutazione. Inoltre ci si chiede se lo stipendio all'inizio della carriera sia adeguato e se tenga sufficientemente conto della funzione esercitata.

La remunerazione si evolve innanzitutto in base alle promozioni a classi di stipendio superiori nel quadro della carriera diplomatica (cfr. paragrafo precedente) e in secondariamente in funzione delle valutazioni delle prestazioni all'interno della stessa classe di stipendio. La funzione esercitata ha solo un ruolo marginale nella definizione dello stipendio.

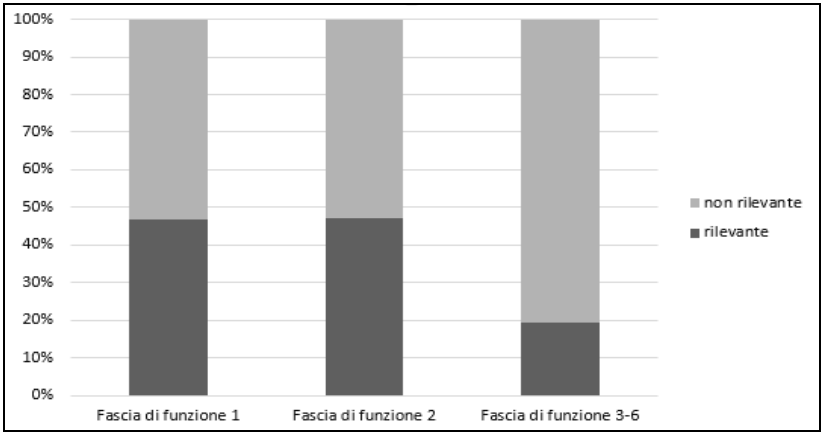
Circa due terzi degli intervistati nell'inchiesta sul personale del CPA ritengono che l'evoluzione dello stipendio nel servizio diplomatico sia adeguata. Tuttavia, nel quadro dell'inchiesta condotta dall'UFPER è risultato che nel servizio diplomatico la soddisfazione in rapporto allo stipendio è inferiore rispetto al resto dell'Amministrazione federale (62 punti contro 67 punti in media in tutta l'Amministrazione).

Da un'analisi più approfondita dei risultati del CPA emerge che il grado di soddisfazione nella fascia di funzione 1 è il più basso e aumenta nelle fasce successive (cfr. grafico 7). All'inizio della carriera i collaboratori sono collocati nella classe di stipendio 20. Nella maggior parte delle interviste e in commenti all'inchiesta questa classe di stipendio è giudicata bassa, soprattutto se si tiene conto del fatto che la maggioranza dei candidati ha più di 30 anni e dispone già di esperienza lavorativa. Come mostrano i risultati dell'inchiesta sul personale del CPA, ciò pare corrispondere all'opinione generale. Tuttavia, secondo una valutazione svolta dall'Università di San Gallo su richiesta del DFAE, lo stipendio inizialmente basso viene rapidamente compensato[49].

49 Henneberger-Sudjana, Sarah/Henneberger, Fred/Geiser, Thomas: *Evaluation der Personalpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*. Università di San Gallo, n. 126 della collana *Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht*, 2012, pag. 14

Grafico 7

Adeguatezza dell'evoluzione dello stipendio a seconda della fascia di funzione



Legenda: N = 230. Conformemente al test «chi quadrato» (test χ^2) utilizzato nell'analisi, le differenze a seconda della fascia di funzione sono significative.

Le differenze per quanto riguarda la soddisfazione in rapporto allo stipendio a seconda delle fasce di funzione potrebbero anche rispecchiare il sentimento dei collaboratori più giovani, menzionato nei colloqui, di vedersi negato un rapido avanzamento perché devono prima assolvere gli anni di servizio previsti e, in alcuni casi, di percepire per la stessa funzione uno stipendio meno elevato di collaboratori non appartenenti al settore diplomatico, come pure di collaboratori provenienti da altri settori.

La valutazione mostra livelli di soddisfazione divergenti anche a seconda del luogo d'impiego (grafico 8). I collaboratori che al momento dell'inchiesta lavoravano in Svizzera erano nettamente meno soddisfatti rispetto a coloro che erano impiegati all'estero; questo fenomeno è probabilmente dovuto alle indennità supplementari destinate a questi ultimi. Infatti, i collaboratori trasferiti all'estero ricevono diverse indennità che comprendono, per esempio, le spese di viaggio e di trasporto o i pernottamenti in albergo. Vi sono indennità per ovviare a inconvenienti dovuti a luoghi d'impiego difficili[50], come pure un'indennità per la mobilità pari a 6292 franchi all'anno[51] versata a partire dal terzo trasferimento e un forfait per le spese supple-

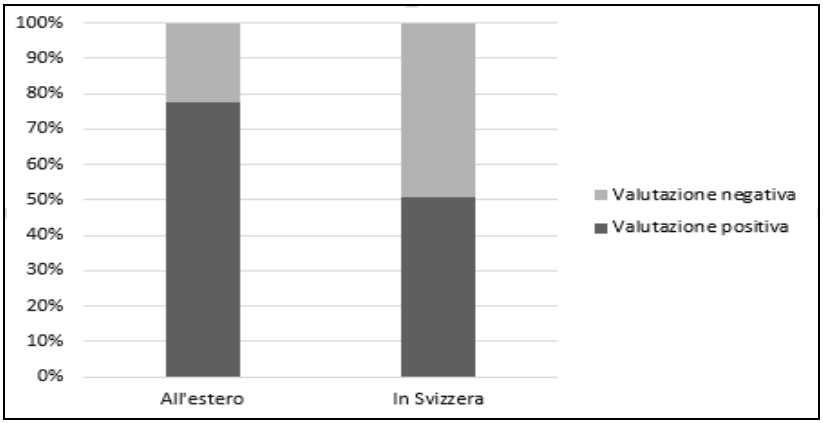
50 Per ogni luogo d'impiego con indice inferiore a 95 viene versata un'indennità per inconvenienti. Per ogni punto dell'indice inferiore a 95 con il quale è valutato il luogo d'impiego sorge un diritto a un importo di 701 franchi all'anno (e-mail della DR al CPA del 27 maggio 2015). Per esempio, Dhaka (Bangladesh) è valutata con 31 punti dell'indice e l'indennità per inconvenienti è pari a 44 864 franchi all'anno.

51 Art. 81 cpv. 2 OPers e art. 84 O-OPers–DFAE. L'importo dell'indennità conformemente alla presa di posizione del DFAE sulla consultazione amministrativa e alla conferma nell'e-mail della DR al CPA del 17 luglio 2015. Nell'articolo 84 O-OPers–DFAE è indicata un'indennità di 6261 franchi.

mentari per la gestione di ogni economia domestica a partire dal giorno d'inizio del lavoro nel luogo d'impiego all'estero. Inoltre le spese di viaggio e trasferimento sono rimborsate. In più viene concesso un contributo al costo dell'affitto legato al soggiorno all'estero, comprensivo di spese accessorie. Gli impiegati che lavorano all'estero possono anche ricevere un'indennità per i compiti svolti nell'ambito della tutela degli interessi e, infine, possono avere un adeguamento di stipendio in base al potere d'acquisto. Alla luce dei risultati dell'inchiesta, ci si chiede se queste indennità coprano solo i costi aggiuntivi generati dal soggiorno all'estero oppure rappresentino un vero e proprio reddito supplementare. Nel 2009 le indennità per i collaboratori all'estero nel servizio di carriera rappresentavano una quota del salario complessivo compresa tra il 22 e il 30 per cento[52].

Grafico 8

Adeguatezza dell'evoluzione dello stipendio a seconda del luogo d'impiego



Legenda: N = 221. Le differenze a seconda del luogo d'impiego sono statisticamente rilevanti (test χ^2)

Indipendentemente dalle indennità concesse all'estero, l'evoluzione dello stipendio è stata valutata complessivamente come adeguata. Il fatto che la retribuzione nel servizio diplomatico sia vincolata in modo determinante agli anni di servizio e solo relativamente alla funzione ha come conseguenza una soddisfazione solo parziale, in particolare all'inizio della carriera. La questione dello stipendio adeguato diventa più importante specialmente a causa del fatto che sempre più posti di tutela degli interessi sono assegnati a persone esterne al servizio diplomatico.

52 Henneberger-Sudjana/Henneberger/Geiser 2012, pag. 36, nota a piè di pagina 226

5.3 Disciplina dei trasferimenti – riconosciuta la problematica delle persone di accompagnamento

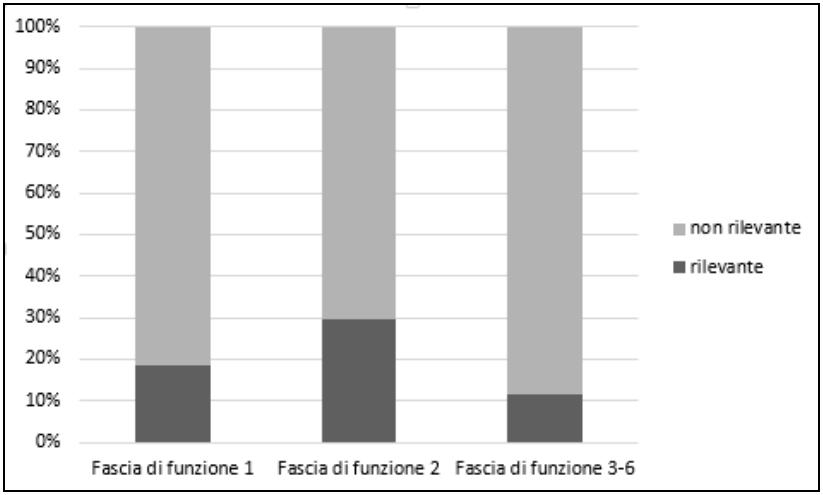
Riassunto. La politica dei trasferimenti è generalmente adeguata. L'obbligo di trasferimento viene applicato in modo flessibile. Si riscontrano alcuni lievi punti deboli nella comunicazione nei confronti dei collaboratori per quanto riguarda la procedura di assegnazione dei posti e il margine di manovra in merito alla durata dell'impiego. Il DFAE ha riconosciuto che la conciliabilità tra professione e vita privata è un aspetto importante per la fidelizzazione del personale. Le misure che ha introdotto negli ultimi anni sono state ben accolte dagli intervistati, sebbene si osservino ancora alcuni punti deboli. Il lavoro a tempo parziale nel servizio diplomatico è quasi impossibile, soprattutto all'estero. Il monitoraggio delle cause di ritiro dal servizio diplomatico è lacunoso.

L'obbligo di trasferimento accompagna i collaboratori del servizio diplomatico per tutta la loro carriera e richiede una grande flessibilità, autonomia e capacità di adattamento. In principio gli impiegati del servizio diplomatico cambiano posto ogni quattro anni. In alcuni colloqui è stato chiesto se quattro anni siano la giusta durata per un impiego o se, per gli interessi di politica estera, in alcuni casi non sia più opportuno prolungarla (p.es. in Paesi difficili) o abbreviarla (Paesi con valori simili alla Svizzera). Per il CPA la questione resta in sospeso.

In generale l'obbligo di trasferimento è accettato dai collaboratori. Quattro quinti degli interpellati nell'inchiesta sul personale del CPA hanno affermato di non aver mai considerato il fatto di ritirarsi dal servizio diplomatico a causa dell'obbligo di trasferimento, o di averlo fatto solo raramente. Tuttavia, come emerge dal grafico 9, vi sono differenze a seconda della fascia di funzione. Gli impiegati nella fascia di funzione 2, hanno considerato, particolarmente spesso e almeno una volta, l'idea di abbandonare la loro carica a causa della disciplina dei trasferimenti. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che si trovano in una fascia d'età in cui ci si pone specialmente domande sulla conciliabilità tra lavoro e famiglia.

Grafico 9

Ritiro a causa della disciplina dei trasferimenti



Legenda: N = 231. Le differenze a seconda della fascia di funzione sono statisticamente rilevanti (test χ^2)

La disciplina dei trasferimenti può essere valutata complessivamente adeguata. Le persone interpellate hanno riconosciuto che l'obbligo di trasferimento non viene applicato in modo rigido e che quasi nessuno è obbligato a trasferirsi. Hanno inoltre precisato che è possibile richiedere una riduzione o un prolungamento del posto in corso, soprattutto a causa della situazione familiare. Alcuni interpellati e alcuni partecipanti all'inchiesta hanno tuttavia espresso la necessità di essere informati meglio sulle questioni riguardanti la flessibilità.

In diversi colloqui è stata criticata l'«equità dei trasferimenti»: il tipo di posto (più o meno interessante) verso il quale i collaboratori sono trasferiti non è scelto in modo equilibrato. Soprattutto i collaboratori che non provengono dal settore diplomatico vengono trasferiti in posti analoghi a quello che occupano, il che è ingiusto. Tuttavia, visto il numero esiguo dei collaboratori provenienti da altri settori (cfr. n. 4.2), il CPA non lo ritiene un problema rilevante.

Per il CPA sono più preoccupanti le osservazioni riguardanti il fatto che interessanti posti diplomatici di tutela degli interessi spesso sono occupati da collaboratori provenienti da altri settori, pertanto rimangono solo pochi posti attraenti per i collaboratori del servizio diplomatico. Il CPA pensa sia importante evitare idee sbagliate, per incentivare la motivazione dei collaboratori del servizio diplomatico e mantenere collaboratori competenti. I colloqui del CPA hanno mostrato che molte persone non sono sufficientemente informate in merito alla procedura di assegnazione dei posti; talvolta al CPA sono state fornite informazioni errate. Nella consultazione amministrativa il DFAE ha constatato che da alcuni anni tutti i posti per i collaboratori

diplomatici sono messi a concorso nei bandi annuali e anche pubblicati dal DFAE nel corso dell'anno; inoltre a partire dal bando di concorso annuale 2016 viene pubblicato nell'Intranet il numero delle candidature entranti per un posto, affinché coloro che si candidano abbiano un'idea. Il CPA approva questi sforzi, tuttavia i risultati della valutazione indicano che i collaboratori troppo spesso non sanno quando un posto è messo a concorso, a che tipo di persone è aperto e come avviene il processo per l'assegnazione dei posti.

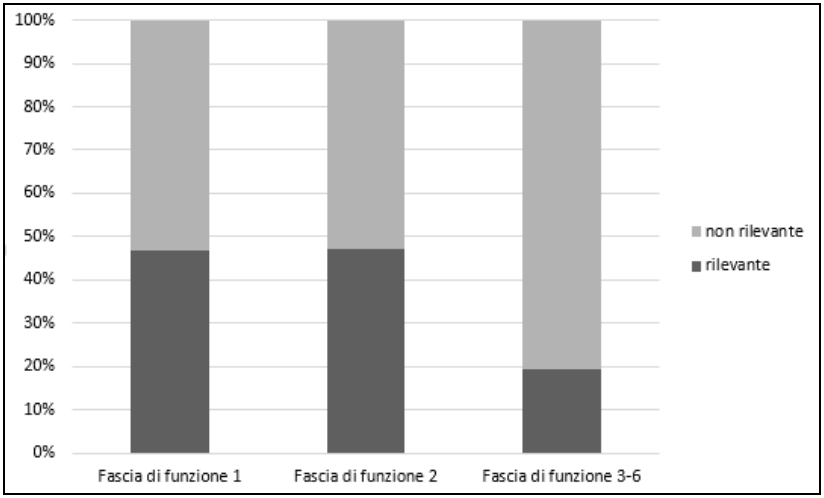
Alcune persone hanno riferito che i trasferimenti dei capimissione non è trasparente[53]. Alcuni collaboratori hanno l'impressione che di fatto i posti siano assegnati ancora prima che sia scaduto il termine di candidatura. I dirigenti hanno confermato che talvolta alcune persone sono esplicitamente incoraggiate a candidarsi, ma che ciò avviene in modo trasparente. Ciò contraddice le affermazioni di coloro che ritengono di non essere informati sistematicamente quando un posto di fatto è già stato attribuito. Visto il gran numero di dichiarazioni di questo tipo, su questo punto il CPA constata un'informazione insufficiente.

I trasferimenti regolari possono rappresentare un peso per i collaboratori, per i loro partner e per i loro figli. La situazione delle persone di accompagnamento è un elemento fondamentale per la fidelizzazione del personale nel servizio diplomatico. Il 38 per cento degli intervistati nell'inchiesta sul personale condotta dal CPA ha anche riferito di aver già considerato l'idea di abbandonare il servizio diplomatico a causa della situazione delle persone di accompagnamento, preoccupazione evidente soprattutto tra le persone all'inizio e a metà della carriera diplomatica (cfr. grafico 10): nelle fasce di funzione 1 e 2 il 47 per cento delle persone ha detto di aver già considerato di dimettersi a causa della situazione delle persone di accompagnamento. Questo disagio è molto meno sentito nella fascia di funzione 3 e in quelle superiori: è probabile che si tratti per lo più di persone più anziane, che non sono (più) confrontate con le medesime sfide riguardo alla conciliabilità tra professione e famiglia.

53 Una precedente valutazione del CPA sulla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale ha mostrato che nella designazione dei capimissione la qualità delle valutazioni del potenziale variava a seconda del superiore. Inoltre le valutazioni esterne non erano effettuate sistematicamente. Nel periodo esaminato, la valutazione a ritenuto valide cinque delle procedure per la designazione del capomissione. In due casi sono state rilevate notevoli mancanze (nessuna ricerca di candidati, scarsa obiettività nella procedura di scelta, utilizzo incoerente degli strumenti, troppo debole coinvolgimento dei capi dei dipartimenti, informazioni incomplete nella richiesta di nomina). Cfr. Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del 20 giugno 2013 del CPA a destinazione della CdG-N (FF **2014** 2535, in particolare 2566 e 2567).

Grafico 10

Abbandono del servizio diplomatico preso in considerazione a causa della situazione delle persone di accompagnamento

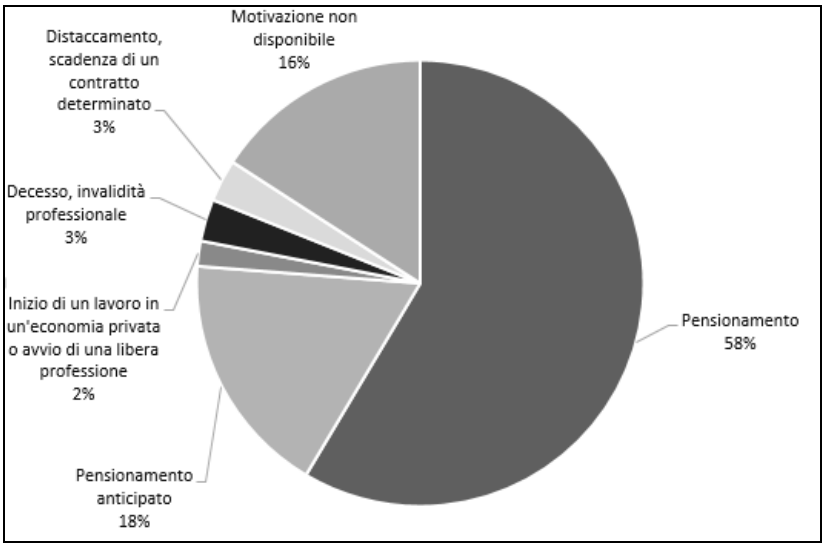


Legenda: N = 228. La differenza a seconda della fascia di funzione è statisticamente rilevante (test χ^2).

Il DFAE non è in grado di affermare in che misura la situazione delle persone di accompagnamento abbia già concretamente portato ad abbandonare anticipatamente il servizio diplomatico. Il grafico 11 mostra i ritiri registrati dal DFAE dal 2000 in poi. Una gran parte, ossia 125 casi su 164, è riconducibile a pensionamenti per raggiunti limiti di età o anticipati Tre persone hanno abbandonato il servizio anticipatamente per svolgere una libera professione o lavorare nell'economia privata. Inoltre vi sono stati complessivamente 10 ritiri dovuti ad altre ragioni come il decesso della persona o un distaccamento. In 26 casi il DFAE non ha registrato alcuna motivazione. Da alcuni colloqui del CPA emerge che l'inconciliabilità tra famiglia e professione rappresenta la causa principale del ritiro anticipato di queste persone. Tuttavia, nel quadro del monitoraggio del personale, il DFAE non ha rilevato sistematicamente le motivazioni dei ritiri, il che costituisce un'evidente lacuna.

Grafico 11

Ritiri dal servizio diplomatico dal 2000 al 2014



Legenda: N = 164.
Fonte: DR, Dati relativi al personale e ai posti

La conciliabilità tra professione e famiglia nel sevizio diplomatico risente soprattutto del fatto che è quasi impossibile lavorare a tempo parziale. Nel 2014 solo 27 persone (il 7 %) lavoravano a tempo parziale, di cui 21 erano impiegate presso la centrale. Anche dai colloqui e dall'inchiesta sul personale risulta che le possibilità di lavorare a tempo parziale sono estremamente limitate. Secondo il DFAE il lavoro a tempo parziale all'estero è raro a causa dei costi supplementari che scaturiscono da un impiego all'estero.

Il DFAE ha riconosciuto il ruolo che la situazione delle persone di accompagnamento svolge nella fidelizzazione delle persone e ha introdotto misure su due livelli: per le persone di accompagnamento vi sono da un lato indennità di natura finanziaria e dall'altro misure volte a migliorare la situazione lavorativa. Nel colloqui è stato apprezzato e riconosciuto l'impegno del DFAE in questo settore, nondimeno sono stati menzionati alcuni punti deboli. Sono state criticate le misure finanziarie, in particolare i forfait per lo svolgimento di compiti di tutela degli interessi. Per compiti di tutela degli interessi si intendono gli inviti con carattere di servizio[54]. Gli impiegati del servizio diplomatico possono richiedere un forfait a questo titolo e hanno diritto a un supplemento sul suddetto forfait se la persona accompagnante partecipa alla tutela degli interessi. Nei colloqui e nei commenti questa indennità per la tutela degli interessi è stata giudicata insufficiente, in quanto basta appena a

54 Art. 101 O-OPers–DFAE

coprire le spese. L'indennità per le persone di accompagnamento è ritenuta piuttosto di natura simbolica e vista come un mancato riconoscimento da parte del DFAE del lavoro svolto. Anche la partecipazione del DFAE ai contributi di previdenza professionale delle persone di accompagnamento è stata giudicata a più riprese troppo esigua (massimo 7400 franchi)[55].

Un altro aspetto criticato sono state le misure adottate dal DFAE per promuovere la collocabilità sul mercato del lavoro delle persone di accompagnamento. Le direttive del DFAE prevedono, tra l'altro, che i capi delle rappresentanze svizzere sul posto sono responsabili di sostenere le persone che accompagnano i loro collaboratori nella ricerca di un'attività lucrativa[56]. Da alcuni colloqui e osservazioni dell'inchiesta sul personale è emerso che a seconda del capo il sostegno non è sufficiente e pertanto l'attuazione di queste misure dipende dalla persona. Anche in un sondaggio condotto dalla CDS il sostegno alle persone di accompagnamento nella ricerca di impiego e nel miglioramento delle loro competenze è stato giudicato chiaramente insufficiente.[57]

Con il concetto di «Dual Career» il DFAE ha introdotto misure per permettere meglio alle persone di accompagnamento di svolgere una carriera professionale. Le persone interpellate e quelle che hanno partecipato all'inchiesta sul personale ritengono che sia semplicemente impossibile, per una persona accompagnante, svolgere una propria carriera. Ci si chiede quanto le misure del DFAE potranno risolvere questo problema.

Nella sua presa di posizione sulla consultazione amministrativa il DFAE ha fatto notare che ha introdotto numerose misure e impiega ogni anno 24 milioni di franchi per migliorare la situazione delle persone di accompagnamento. Il CPA non ha esaminato in maniera più approfondita le singole misure limitandosi a trattare la questione delle persone di accompagnamento solo nell'ottica della fidelizzazione del personale. Tuttavia i colloqui svolti nel quadro della valutazione, i commenti nell'inchiesta sul personale e i risultati del sondaggio della CDS mostrano che la situazione delle persone di accompagnamento continua a essere problematica.

55 Art. 124 O-Opers–DFAE
56 DR, Misure a sostegno delle persone di accompagnamento del DFAE, aprile 2014, pag. 6
57 CDS, Inchiesta sui trasferimenti 2014

5.4 Varietà delle misure di sviluppo – lievi punti deboli per quanto riguarda le competenze dirigenziali e le conoscenze specialistiche

Riassunto. I collaboratori devono impegnarsi attivamente per una formazione continua. L'offerta è varia e nel complesso valida. Alcune formazioni continue, in particolare nel settore della gestione e del management, sono obbligatorie. Tuttavia si constatano lievi punti deboli relativi alle competenze dirigenziali e alle conoscenze specialistiche.

L'offerta di formazioni continue e misure di sviluppo nel servizio diplomatico è varia. Non solo sono organizzati corsi appositi per il servizio diplomatico, ma i collaboratori hanno anche accesso al Centro di formazione dell'Amministrazione federale. Gli impiegati del servizio diplomatico devono occuparsi attivamente delle loro formazioni continue.

Alcune formazioni continue sono obbligatorie, come i corsi per la gestione e il management, che dal 2003 sono una condizione necessaria per il cambio di fascia di funzione[58]. L'analisi del CPA ha mostrato che queste formazioni continue obbligatorie sono state anche realmente frequentate.

In diversi colloqui sono state criticate le qualità dirigenziali all'interno del servizio diplomatico. Invece sono stati vari i giudizi riguardo a quanto le misure di sviluppo disponibili per rendere idonei i collaboratori siano all'altezza delle esigenze della diplomazia. Mentre per alcuni la diplomazia si apprende principalmente nello svolgimento del lavoro quotidiano, per altri la formazione tecnica nel quadro del concorso d'ammissione dovrebbe essere potenziata, eventualmente secondo il modello della formazione per ufficiali di professione. Sono state apertamente criticate le possibilità di specializzazione tematica, per esempio nei settori dell'ambiente, delle nuove tecnologie o della fiscalità. È stata menzionata a più riprese l'idea di impiegare per un periodo determinato i collaboratori del servizio diplomatico nell'Amministrazione federale, affinché acquisiscano conoscenze specifiche (p. es. conoscenze sull'ambiente presso l'UFAM) e per promuovere lo scambio e il coordinamento con gli uffici. Infine, sono state riscontrate competenze insufficienti nel servizio diplomatico nel campo della mediazione, in cui spesso si è fatto ricorso a specialisti esterni. Per quanto riguarda i compiti di tutela degli interessi, questo fatto rappresenta una mancanza di competenze specialistiche diplomatiche.

6 Conclusioni finali

Per stilare la presente valutazione sul personale nel servizio diplomatico, la sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S si è concentrata sulle competenze. Il CPA ha verificato se le competenze del personale diplomatico sono state definite in modo adeguato e se il sistema di reclutamento e fidelizzazione del personale garantisce che nel servizio diplomatico lavorino collaboratori con le competenze adatte, tali da

58 DR, *Regolamento sullo svolgimento delle carriere nel servizio consolare e diplomatico*, 29 gennaio 2003, 200-4-025-D

poter tutelare gli interessi di politica estera della Svizzera all'estero. Per rispondere alle domande, il CPA ha analizzato i documenti amministrativi, ha effettuato un'inchiesta sul personale estesa a tutti i collaboratori del servizio diplomatico e ha tenuto colloqui all'interno del DFAE e con esperti esterni.

Complessivamente il CPA è giunto alla conclusione che le basi e i sistemi esistenti non mostrano alcuna lacuna fondamentale che metterebbe in discussione la capacità di funzionamento del servizio diplomatico; tuttavia per quanto riguarda la definizione delle competenze e il reclutamento e la fidelizzazione del personale sussistono alcuni punti deboli, trattati in questo capitolo.

Alcuni dei punti deboli riscontrati probabilmente si ricollegano almeno parzialmente al fatto che il servizio diplomatico è impostato come sistema di carriera. Precedentemente tutto il personale tenuto a trasferimento nel DFAE apparteneva al sistema di carriera, mentre il resto del personale non sottostava alla disciplina di trasferimento. Solo recentemente anche il personale che non appartiene al sistema di carriera, come il personale della DSC soggetto a rotazione, è stato sottoposto all'obbligo di trasferimento. In base alla valutazione non è possibile giudicare se l'effettivo di collaboratori del servizio diplomatico necessario dovrebbe rimanere anche in futuro nel sistema di carriera esistente o se sarebbe meglio passare a un sistema basato sulla funzione – possibilità che il DFAE lascia intendere nella sua presa di posizione – in quanto un cambiamento di sistema comporterebbe costi[59].

Di seguito si approfondiranno i punti deboli osservati. La DR finora ha specificato troppo poco quali competenze devono apportare i collaboratori nel servizio diplomatico per svolgere i loro compiti. Tuttora l'elenco delle competenze non viene utilizzato sistematicamente nel reclutamento e nella fidelizzazione del personale. Il sistema di reclutamento del personale è adeguato. La possibilità di occupare posti del servizio diplomatico con personale adatto proveniente da altri settori permette un'opportuna flessibilità, ma le procedure non sono comunicate in modo sufficientemente chiaro. Nella fidelizzazione del personale si osservano soprattutto mancanze nel processo di promozione. Anche la conciliabilità tra professione e vita privata è stata riconosciuta come un problema, ma continua a esserlo, a causa dell'obbligo di trasferimento. Per adottare misure adatte sarebbe importante disporre di dati sul personale affidabili, ma come riscontrato nella valutazione, ciò non corrisponde alla situazione attuale.

59 Nel contesto di una riforma (nuova politica del personale) il DFAE ha pianificato un cambiamento di sistema e ha fatto valutare le relative misure (cfr. Henneberger-Sudjana/Henneberger/Geiser 2012); tuttavia nel 2011, nonostante i risultati positivi della valutazione, ha deciso di rinunciare all'attuazione delle misure pianificate.

6.1 Competenze non specificate a sufficienza

Per far sì che il servizio diplomatico disponga delle competenze necessarie, occorre definire chiaramente le capacità, le conoscenze e le attitudini necessarie affinché i collaboratori possano svolgere i loro compiti. La DR ha pubblicato quattro profili di esigenze standard che definiscono quali competenze sono necessarie per le diverse fasce di funzione della carriera diplomatica. Questi profili tuttavia si adattano poco al servizio diplomatico e alle diverse fasce di funzione.

Visto che non è stato stilato alcun elenco preciso dei compiti dei collaboratori diplomatici nelle diverse funzioni, non è possibile definire in modo esaustivo le competenze richieste. Al contrario, è stato interamente ripreso il modello di competenze generali dell'Amministrazione federale, per cui i profili di esigenze standard vanno oltre i requisiti di base per i quadri dell'Amministrazione federale. Anche se la DR ha ponderato le singole competenze fissando quelle obbligatorie e il livello richiesto per altre competenze, i requisiti che ne derivano si rivelano complessivamente molto elevati, per cui non riflettono le competenze che i collaboratori devono possedere per svolgere il loro lavoro quotidiano. I diversi livelli di esigenze sono specificati in un catalogo delle competenze, che tuttavia non è specifico al servizio diplomatico o al DFAE. Le competenze non sono state dunque specificate tenendo conto degli aspetti importanti nel servizio diplomatico. Le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche sono totalmente assenti nei profili di esigenze standard, salvo un'eccezione.

I profili di esigenze standard si applicano sempre a diverse funzioni. Il DFAE non crede che questi possano essere specificati in modo più preciso, viste le differenze sempre maggiori tra le funzioni. Invece il CPA, alla luce delle informazioni ottenute nel quadro della valutazione, pensa che le competenze necessarie per i vari livelli del servizio diplomatico potrebbero essere maggiormente specificate basandosi su descrizioni più precise dei compiti.

Secondo le direttive, i profili di esigenze standard dovrebbero rappresentare una base essenziale per l'ammissione al servizio diplomatico e per le promozioni durante la carriera diplomatica. Tuttavia, come hanno mostrato i risultati della valutazione, nei fatti gli elenchi di competenze non sono utilizzati sistematicamente. Le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche dei candidati sono esaminate nel corso di diverse prove del concorso d'ammissione, ma non direttamente sulla base del profilo di esigenze standard. È solo durante la valutazione finale che le competenze del profilo di esigenze standard sono valutate sistematicamente, nel quadro del rapporto di tirocinio. Per quanto riguarda le promozioni, si prendono in considerazione le valutazioni delle competenze da parte dei superiori e da parte di esterni, tuttavia secondo il CPA entrano in gioco altri fattori, come le informazioni sugli impiegati, di cui i membri della commissione di promozione hanno conoscenza. Le competenze delle persone vengono discusse in seno alle commissioni di ammissione e alle commissioni di promozione, ma ciò non avviene sistematicamente in base allo strumento del profilo di esigenze standard.

6.2 Assegnazione flessibile dei posti nel servizio diplomatico

La maggior parte delle persone entrano nel servizio diplomatico dopo aver superato il concorso d'ammissione. Alla fine del 2014 solo sette collaboratori su circa 380 erano stati assunti senza aver partecipato al suddetto concorso. Queste persone, non provenienti dal settore diplomatico, rappresentano dunque un fenomeno marginale.

In generale il concorso d'ammissione può essere ritenuto uno strumento di assunzione appropriato. Secondo i risultati della valutazione, è particolarmente importante il colloquio dinanzi alla commissione di ammissione la quale dispone di un bagaglio di esperienze tale da essere in grado di ben stimare le competenze dei candidati. È stato però criticato il fatto che nella commissione non siano sufficientemente rappresentati gli ambienti politici, culturali e scientifici, mentre il DFAE e l'Amministrazione federale vi sono eccessivamente rappresentati. Inoltre il CPA ritiene problematico il fatto che non siano resi pubblici i nomi dei membri della commissione; le ragioni di questa lacuna non sono emerse dalla valutazione. Infine ci si chiede se sia adeguato, da un punto di vista gerarchico, che la decisione relativa all'ammissione alla formazione e quella relativa all'ammissione al servizio diplomatico spetti al capo del Dipartimento.

Da alcuni anni il DFAE s'impegna ad aumentare la permeabilità all'interno del Dipartimento. I posti del servizio diplomatico, definiti posti di tutela degli interessi, non sono più riservati solo al personale diplomatico: un quinto di questi posti è occupato da collaboratori di altri sistemi di carriera o da altri impiegati, in particolare del DFAE. Il CPA ritiene positiva questa evoluzione, in quanto permette di garantire che i posti siano occupati da persone altamente qualificate.

Tuttavia alcuni collaboratori del servizio diplomatico si sentono minacciati da questo fenomeno, in quanto si sentono esclusi o vedono la loro carriera futura in pericolo. Per preservare la motivazione dei collaboratori con le competenze adatte e garantire che il servizio diplomatico rimanga interessante per queste persone, il CPA ritiene estremamente importante che l'assegnazione dei posti avvenga in modo trasparente. Nonostante l'impegno diversificato intrapreso dal DFAE, la procedura di assegnazione dei posti non è sempre chiara agli occhi dei collaboratori. A questo proposito il CPA ha raccolto opinioni divergenti.

6.3 Automatismi e mancanza di trasparenza nel processo di promozione

Le promozioni nel servizio diplomatico sono decise sulla base di una raccomandazione della commissione incaricata. A seconda della classe di stipendio è competente per la decisione la direzione della DR o il capo del DFAE. In principio i collaboratori possono essere promossi dopo tre anni nella medesima classe di stipendio e se sono ritenuti idonei.

Stando a quanto rilevato dalla valutazione, all'interno di una fascia di funzione la promozione avviene quasi automaticamente. Persino la valutazione delle prestazioni

dei candidati è considerata solo in modo marginale. Se ne discute solo se un membro della commissione di promozione solleva un'obiezione.

Quando invece si tratta del passaggio di un collaboratore da una fascia di funzione all'altra, i dossier di promozione sono esaminati più approfonditamente. Tuttavia i dossier sono molto eterogenei e spesso contengono documenti non rilevanti ai fini della valutazione delle competenze. Inoltre, la qualità dei documenti differisce da un dossier all'altro. In particolare le valutazioni del potenziale, in cui i superiori devono valutare le competenze dei propri collaboratori, sono compilate in modo molto differente. Pertanto non è garantita una valutazione uniforme dei candidati.

Gli strumenti basati sulle competenze utilizzati nel processo di promozione spiegano solo parzialmente le decisioni prese in questo contesto: le valutazioni del potenziale non sempre prese in considerazione, mentre le raccomandazioni derivanti dalle valutazioni esterne sono ampiamente seguite. Tuttavia si è anche verificato che non siano state promosse persone che secondo la valutazione del potenziale e le valutazioni esterne soddisfacevano le esigenze. Durante i colloqui è stata sottolineata l'importanza, per le raccomandazioni di promozione, di quanto i membri della commissione sanno sui candidati, sia perché li conoscono personalmente, sia perché conoscono l'opinione dei loro superiori. A questo proposito è stato criticato il fatto che in alcuni casi il superiore diretto del candidato fosse membro della commissione e in altri casi no, il che rivela possibili disparità di trattamento. Complessivamente il CPA constata che il modo in cui la commissione di promozione giunge alle sue raccomandazioni è poco trasparente.

È altrettanto poco trasparente la scelta del capomissione. La valutazione mostra che per molti collaboratori lo svolgimento della procedura non risulta chiaro. Ciò è ancora più deplorevole tenuto conto che il DFAE ha elaborato un processo per queste promozioni, la cui applicazione e i cui risultati non sono però stati comunicati sistematicamente.

6.4 Difficile conciliabilità con la vita privata

Per contratto, i collaboratori del servizio diplomatico sono soggetti a un obbligo di trasferimento che comporta, di norma, un cambiamento del luogo d'impiego ogni quattro anni. È ciò che distingue i collaboratori del servizio diplomatico (e altri collaboratori del DFAE soggetti alla disciplina del trasferimento) da tutti gli altri impiegati del DFAE. Nonostante la disciplina del trasferimento sia applicata con una certa flessibilità e tenendo conto, per quanto possibile, dei desideri dei collaboratori, un regolare cambiamento di luogo d'impiego richiede una grande flessibilità da parte dei collaboratori, dei loro partner e dei loro figli.

In questi ultimi anni il DFAE ha adottato diverse misure per migliorare la situazione delle persone di accompagnamento. Il Dipartimento ha dunque riconosciuto il problema. La presente valutazione non ha esaminato in modo dettagliato le misure in questione, ma dalle osservazioni, dai colloqui e da quanto espresso nell'ambito dell'inchiesta sul personale emerge l'esistenza di diversi punti deboli. Il sostegno finanziario alle persone di accompagnamento e le misure per promuovere la loro attività lucrativa sono state talvolta giudicate insufficienti.

Esiste il rischio che collaboratori competenti desiderino abbandonare il servizio diplomatico per via dell'inconciliabilità dell'attività professionale con la vita privata. Quanto più nella società si diffonde il modello di coppia in cui i due partner si trovano in una situazione di parità, tanto più aumenta questo rischio: se da una parte le persone di accompagnamento sono sempre meno disposte a rinunciare alla propria carriera professionale, dall'altra è plausibile che gli stessi collaboratori non accettino di non poter partecipare pienamente alla cura dei propri figli a causa dell'impossibilità di lavorare a tempo parziale.

Secondo i dirigenti, per poter occupare tutti i posti diplomatici è necessario che un certo effettivo sia soggetto alla disciplina del trasferimento. Grazie all'obbligo di trasferimento è possibile pianificare gli impieghi e reagire tempestivamente agli sviluppi (aumento dell'effettivo, nuove zone di conflitto ecc.). Fidelizzare i collaboratori dotati delle competenze richieste e soggetti alla disciplina del trasferimento rimane pertanto una sfida non indifferente.

6.5 Punti deboli nella rilevazione dei dati sul personale

Dal momento che la DR non registra sistematicamente le ragioni della partenza dal servizio diplomatico, non è possibile determinare quante persone si sono dimesse prematuramente a causa della scarsa conciliabilità tra la vita professionale e la vita privata. Per poter adottare misure adeguate, sarebbe utile conoscere le ragioni dei ritiri anticipati. Nel quadro della sua valutazione, il CPA ha anche richiesto informazioni sui posti e sulle persone in seno al servizio diplomatico, nonché sull'assegnazione dei posti di tutela degli interessi da parte di persone esterne al servizio diplomatico. Nonostante i notevoli sforzi da parte degli uffici competenti della DR, non è stato possibile ottenere alcun dato preciso in quanto esistono diversi sistemi di dati che non possono essere integrati. Le valutazioni dei dati del personale sono dunque dispendiose. Pertanto la rilevazione dei dati sul personale presenta lacune.

Elenco delle abbreviazioni

art.	Articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CDS	Association du Corps diplomatique Suisse
cfr.	Confronta
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	Capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DR	Direzione delle risorse
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FF	Foglio federale
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS *172.220.1*)
O-OPers–DFAE	Ordinanza del DFAE del 20 settembre 2002 concernente l'ordinanza sul personale federale (RS *172.220.111.343.3*)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS *172.220.111.3*)
RS	Raccolta sistematica
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UFPER	Ufficio federale del personale

Bibliografia ed elenco dei documenti

CdG-N: Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri. Rapporto del 22 agosto 2002 (FF *2003* 2600).

CDS: Sondaggio sui trasferimenti 2014.

DR: Aufnahme von EDA-Mitarbeitenden ab 40 Jahren in den diplomatischen Dienst (Ammissione di collaboratori del DFAE che hanno compiuto 40 anni nel servizio diplomatico), aprile 2008 (disponibile in tedesco e francese).

DR: Politica in materia di persone di accompagnamento, DFAE, 2014.

DR: Il servizio diplomatico del DFAE, gennaio 2013.

DR: Konzept Optimierung Concours (Piano Ottimizzazione Concours), gennaio 2014.

DR: Misure del DFAE a sostegno delle persone di accompagnamento, aprile 2014.

DR: Reglement der Beförderungskommissionen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 01.06.2014 gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 der Verordnung des EDA vom 20. September 2002 zur Bundespersonalverordnung (Regolamento delle commissioni di promozione del Dipartimento federale degli affari esteri del 1° giugno 2014 sulla base dell'articolo 32 capoverso 2 dell'ordinanza del 20 settembre 2002 del DFAE concernente l'ordinanza sul personale federale), 200-4-012-D (disponibile in tedesco e francese).

DR: Reglement Laufbahngestaltung im konsularischen und diplomatischen Dienst (Regolamento sullo svolgimento delle carriere nel servizio consolare e diplomatico), 29 gennaio 2003, 200-4-025-D (disponibile in tedesco e francese).

DR: Reglement über die Kommission für die Zulassung zum diplomatischen Dienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Reglement Zulassungskommission (Regolamento relativo alla commissione di ammissione al servizio diplomatico del Dipartimento federale degli affari esteri, Regolamento della commissione di ammissione), 1° maggio 2013, 200-4-013-D (disponibile in tedesco e francese).

DR: Weisung über die Zulassung für den diplomatischen Dienst des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten, Weisung Zulassung (Direttiva sull'ammissione al servizio diplomatico del DFAE, Direttiva sull'ammissione), 1° aprile 2010, 200-4-021-D (disponibile in tedesco e francese).

DFAE: *Improvement of career perspectives of accompanying partners: Results from the first phase of Project Dual Career, Problem case or power couple?* 16 maggio 2013.

DFF: Piano di attuazione della strategia per il personale 2011–2015 (disponibile in tedesco e francese).

UFPER: Modello delle competenze dell'Amministrazione federale, maggio 2013.

UFPER: Inchiesta 2014 concernente il personale, 2015.

UFPER: Strategia per il personale dell'Amministrazione federale, 2014.

UFPER: Strategia per il personale dell'Amministrazione federale, 2011–2015 Sviluppo del personale e dei quadri nell'Amministrazione federale – Piano globale, 30 aprile 2014.

UFPER: Panoramica del modello di competenze dell'Amministrazione federale, maggio 2013.

Henneberger-Sudjana, Sarah / Henneberger, Fred / Geiser, Thomas: *Evaluation der Personalpolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*. Università di San Gallo, n. 126 della collana *Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht*, 2012.

Lawler, Edward E: From job-based to competency-based organizations. Journal of organizational behavior 15.1, 1994.

Marrelli, Anne F. / Janis Tondora / Michael A. Hoge: *Strategies for developing competency models. Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 32.5-6, 2005.

CPA: Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto a destinazione della CdG-N del 20 giugno 2013 (FF *2014* 2535).

Confederazione svizzera. Catalogo delle competenze incluse le dimensioni descritte in modo dettagliato, agosto 2014.

Confederazione svizzera. Requisiti di base per i quadri dell'Amministrazione federale, maggio 2013.

Elenco delle persone interpellate

Colloqui con esperti, anche esterni, della diplomazia

Bernauer, Thomas	Professore di politica internazionale, Dipartimento delle scienze umane, sociali e politiche, PFZ Zurigo
Budliger Artieda, Helene	Direttrice, Direzione delle risorse, DFAE
Daum, Thomas	Presidente del consiglio d'amministrazione, Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)
Elsig, Manfred	Professore, World Trade Institute, Università di Berna
Goetschel, Laurent	Professore, Scienze politiche, Università di Basilea; direttore della Fondazione svizzera per la pace (swisspeace), Berna
Groff, Alberto	Capo della sezione Presenza della Svizzera presso le organizzazioni internazionali, Direzione politica, DFAE
Kuhn Hammer, Regula	Capo del settore Pari opportunità e questioni globali di genere, Segreteria generale del DFAE
Lavenex, Sandra	Professoressa, Dipartimento di scienze politiche e relazioni internazionali, Università di Ginevra
Leu Agosti, Livia	Capo del campo di prestazioni Relazioni economiche bilaterali, SECO, DEFR
Kellenberger, Jakob	Ex segretario di Stato ed ex presidente del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)
Martin, Georges	Segretario di Stato supplente, Segreteria di Stato DFAE
Merz Turkmani, Gabrielle	Vicedirettrice, capo del settore di attività Sviluppo delle basi e Centro di formazione, UFPER, DFF
Rohrbasser, Benoît	Capo del personale, Direzione delle risorse, DFAE
Rossier, Yves	Segretario di Stato, Segreteria di Stato DFAE
Zellweger, Valentin	Direttore, Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE)

Colloqui esplorativi

Beer, Regula	Capo sostituto Sviluppo RU, Direzione delle risorse, DFAE
Frey Bossoni, Katharina	Capo (co-direzione) Marketing del personale e concorsi, Direzione delle risorse, DFAE

Jossen, German	Specialista del settore Sistemi d'informazione sul personale, Direzione delle risorse, DFAE
Morel, Aurélie	Capo Carriera e conduzione, Direzione delle risorse, DFAE
Renggli, Reto	Capo Pianificazione delle risorse RU e Sistemi d'informazione sul personale, Direzione delle risorse, DFAE
Ruch, Lorenz	Capo Carriera e conduzione, Direzione delle risorse, DFAE
Sinelli, Peter	Ex collaboratore scientifico, Centro di competenza per il public management dell'Università di Berna
Swoboda, Markus	Capo sostituto del personale del DFAE, Direzione delle risorse, DFAE
Valentini Roberts, Sandra	Collaboratrice consolare, Direzione delle risorse, DFAE
Wullschleger, Andrea	Responsabile del reparto Controlling del personale, UFPER, DFF

Allegato

Esempio di profilo di esigenze standard della Direzione delle risorse del settore del Personale DFAE

Profilo di esigenze standard per quadro 1 nella tutela degli interessi

Profilo di esigenze standard

per quadro 1 nella tutela degli interessi

Funzioni

- 1. Collaboratore/trice; chargé d'affaires
- Responsabile di un'importante unità organizzativa con mansioni di tutela degli interessi di una rappresentanza
- Caposezione/in

Principali mansioni (legate essenzialmente a posti all'estero)

- Sostituzione del capomissione o del capoposto durante la sua assenza: direzione di un'importante unità amministrativa presso una rappresentanza o di una sezione con compiti di tutela degli interessi presso la centrale.
- Gestione del personale direttamente subordinato; impiego corretto e utilizzo degli strumenti per la gestione del personale (ciclo di gestione, valutazione del potenziale, formazione continua ecc.); sostegno all'evoluzione dei collaboratori.
- Creazione e cura, nell'ambito del campo di attività, di una fitta rete di contatti nello Stato ospitante con rappresentanti di autorità locali, ONG, giornalisti, università, ambienti giuridici, culturali, economici, scientifici, del settore ambientale ecc.
- Compiti di rappresentanza: mansioni di rappresentanza in occasione di eventi, incontri e manifestazioni ufficiali.
- Politica: raccolta ed elaborazione di informazioni esaustive sull'attuale situazione dello Stato ospitante, redazione di rapporti, partecipazione a conferenze.
- Economia: redazione di rapporti economici; sostegno agli interessi svizzeri, contributo alla promozione del sostegno e del turismo.
- Diritto: redazione di rapporti sui diritti umani ed elaborazione delle richieste di assistenza giudiziaria.
- Cultura: realizzazione di progetti culturali; redazione del rapporto sulla cultura; Presenza Svizzera.
- Collaborazione a sostegno dello sviluppo: visita, accompagnamento e sostegno ai progetti della DSC.
- Ambiente: redazione di rapporti sull'ambiente

Requisiti

1. Formazione/esperienze

Servizio diplomatico
- Diploma universitario (licenza/master)
- ACD 1 conseguito con successo

Servizio consolare (persone che beneficiano della raccomandazione della procedura di orientamento di carriera e che hanno seguito la formazione continua per collaboratori consolari a Briga).
- Formazione commerciale di base (profilo E, profilo M)
- Scuola media di commercio / maturità federale / scuola universitaria professionale
- ACK 2 conseguito con successo

2. Conoscenze	Conoscenze di base	Conoscenze approfondite
Conoscenze del contesto economico e politico della Svizzera		

Competenze

Le competenze obbligatorie sono scritte in **grassetto**.

	sufficiente	marcato	Fortemente marcato
1. Competenze tecniche			
2. Competenze metodologiche			
3. Competenze linguistiche			
4. Competenze dirigenziali			
Leadership			
Conduzione dei collaboratori			
Capacità di agire efficacemente nel contesto politico			
Capacità di pensare e operare a livello strategico			
Capacità di adattarsi al cambiamento			
Capacità di pensare e operare in ottica aziendale			
5. Competenza personale			
Senso di responsabilità			
Lealtà			
Orientamento agli obiettivi e ai risultati			
Resistenza			
Autoriflessione			
Disponibilità all'apprendimento e al cambiamento			
Capacità analitiche e concettuali			
Approccio sistemico			

	sufficiente	marcato	Fortemente marcato
6. Competenze sociali			
Doti comunicative			
Capacità di gestire le critiche e i conflitti			
Capacità di lavorare in gruppo			
Orientamento ai servizi			
Gestione della diversità			

Numero di riferimento: DR / HR-E / L&F / StaP Führung 1 10/2014)

Colophon

Realizzazione dell'inchiesta

Dr. rer. publ. Lea Meyer, CPA (responsabile del progetto)

Dr. admin. publ. Simone Ledermann, CPA (collaboratore scientifico)

Prof. Dr. Cédric Dupont, Istituto degli alti studi internazionali e dello sviluppo, Ginevra (consulente esterno)

Ringraziamenti

Ringraziamo la Direzione delle risorse del DFAE per averci messo a disposizione documenti e dati e per averci fornito informazioni e spiegazioni. Ringraziamo l'Ufficio federale del personale per i risultati dell'inchiesta sul personale 2014 e per le informazioni. Un sincero ringraziamento anche a tutti coloro che hanno partecipato ai colloqui e hanno fornito informazioni, come pure ai collaboratori del servizio diplomatico per aver partecipato all'inchiesta sul personale.

Per informazioni

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

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco