

**Valutazione della direzione della politica  
del personale della Confederazione**

**Rapporto di sintesi del Controllo parlamentare dell'amministrazione  
alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 17 giugno 2009

---

---

## Riassunto

*Sei anni dopo la sua entrata in vigore, occorre chiedersi se i principali obiettivi della legge sul personale della Confederazione (LPers) siano stati raggiunti. Per questo motivo, il 31 marzo 2008, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione della direzione della politica del personale della Confederazione.*

*Il CPA ha svolto una cinquantina di colloqui con segretari generali dei dipartimenti, direttori di uffici federali, responsabili delle risorse umane a livello di dipartimenti e di uffici, diversi responsabili dell'Ufficio federale del personale e con esperti esterni. Il CPA si è basato su differenti analisi e documenti dell'Amministrazione federale. Ha anche affidato due mandati: un benchmarking della politica del personale della Confederazione con quattro organizzazioni esterne e un'analisi complementare all'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione. I risultati dell'inchiesta 2009 sul personale non sono stati trattati nell'ambito del presente rapporto perché non ancora disponibili. Non è tuttavia scopo della presente valutazione riprodurre fedelmente la situazione di ogni dipartimento, bensì determinare se vi sono differenze tra dipartimenti e, in tal caso, se sono state oggetto di una riflessione o di misure del Consiglio federale. Le singole evoluzioni dei dipartimenti tra le inchieste sul personale 2007 e 2009 sono di minore interesse dato che le conclusioni della valutazione sono di natura più generale.*

*Nel presente rapporto sono riportate sinteticamente le conclusioni principali. Per una visione globale dei risultati, rimandiamo al rapporto completo.*

*Dall'analisi emerge che presso la Confederazione le condizioni di lavoro (salari, equilibrio tra vita professionale e sfera privata, formazione e perfezionamento) sono relativamente buone, in ogni caso per i collaboratori che non fanno parte dei quadri e che non sono altamente specializzati. Il problema principale della politica del personale della Confederazione non risiede pertanto nelle condizioni di lavoro, ma nella mancanza di direzione, di una strategia in materia di risorse umane orientata agli obiettivi, di una chiara ripartizione delle competenze, di comunicazione e di riconoscimento da parte delle più alte istanze della Confederazione.*

*Nel messaggio relativo alla LPers, il Consiglio federale ha dichiarato che il grande margine di manovra dei datori di lavoro esige un rafforzamento del Consiglio federale quale organo di direzione della politica del personale. Nell'ambito del presente rapporto, è emerso che il Consiglio federale non ha svolto questo ruolo. La valutazione riguarda le basi normative (cap. 3), la strategia (cap. 4), l'organizzazione (cap. 5) e gli obiettivi della politica del personale (cap. 6).*

## **Indice**

<b>Riassunto</b>	<b>2532</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>2534</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>2536</b>
<b>2 Concetto dell'indagine e metodologia</b>	<b>2537</b>
2.1 Oggetto della valutazione	2537
2.2 Tappe di lavoro e metodologia	2539
2.3 Limiti del metodo	2541
<b>3 Basi normative</b>	<b>2542</b>
<b>4 Strategia e direzione</b>	<b>2544</b>
<b>5 Organizzazione</b>	<b>2548</b>
<b>6 Obiettivi di politica del personale: grado di raggiungimento, attuazione e direzione</b>	<b>2553</b>
6.1 Assunzione e permanenza del personale	2553
6.2 Sistema salariale	2555
6.3 Sistema di valutazione basato sui colloqui con il collaboratore	2556
6.4 Sviluppo professionale e motivazione	2557
6.5 Promovimento dei quadri e sviluppo delle capacità gestionali	2558
6.6 Donne e uomini: pari opportunità e trattamento	2559
6.7 Equilibrio tra vita professionale e vita privata	2561
<b>7 Conclusioni</b>	<b>2562</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>2566</b>
<b>Allegato: elenco delle persone intervistate</b>	<b>2568</b>
<b>Impressum</b>	<b>2571</b>

## Abbreviazioni

ACC	Associazione dei quadri della Confederazione
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
APC	Associazione del personale della Confederazione
Caf	Cancelleria federale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CRU	Conferenza delle risorse umane
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
fedpol	Ufficio federale di polizia
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale
LPers	Legge sul personale della Confederazione
Metas	Ufficio federale di metrologia
OPers	Ordinanza sul personale della Confederazione
RU	Risorse umane
SECO	Segreteria di Stato all'economia
SSP	Sindacato svizzero dei servizi pubblici
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCOM	Ufficio federale della comunicazione
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale

UFS	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USS	Unione sindacale svizzera
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
USTRA	Ufficio federale delle strade

# Rapporto di sintesi

Nel presente rapporto esponiamo sinteticamente le conclusioni dell'analisi del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Per una panoramica completa dei risultati sui quali sono basate le nostre conclusioni, rimandiamo al rapporto dettagliato.

## 1 Introduzione

Nel messaggio<sup>1</sup> concernente la legge sul personale della Confederazione (LPers)<sup>2</sup>, il Consiglio federale giunge alla conclusione che, per continuare a posizionarsi come datore di lavoro attrattivo, competitivo e sociale, la Confederazione ha bisogno di una gestione del personale moderna e dinamica, atta a sostenere i processi di cambiamento nell'amministrazione e nelle imprese, a permettere metodi di lavoro basati su principi economici e a favorire una cultura in grado di promuovere l'apprendimento.

Alcuni anni dopo l'entrata in vigore della LPers (2002), occorre chiedersi se i principali obiettivi della legge siano stati raggiunti. Per questo motivo, il 31 marzo 2008, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il CPA di valutare la direzione della politica del personale della Confederazione. Alla base della decisione della CdG-N di elaborare tale valutazione vi sono diverse osservazioni critiche sui seguenti ambiti: gestione non ottimale del personale, attuazione differenziata secondo dipartimenti e uffici, grado di insoddisfazione e di rassegnazione relativamente alto, mancanza di riconoscimento e difficoltà dell'Amministrazione federale sul mercato del lavoro.

In questo contesto, intendiamo rispondere con la presente valutazione alle domande seguenti:

- *Come valutare la direzione della politica del personale del Consiglio federale e dei dipartimenti?*
  - Le basi normative e concettuali permettono di attuare in modo adeguato la politica del personale?
  - In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi di cui all'articolo 4 LPers?
  - Quali sono le priorità del Consiglio federale?
  - Il margine di manovra del Consiglio federale, dei dipartimenti e degli uffici federali è adeguato?
  - L'efficacia della politica del personale è conosciuta e/o utilizzata come strumento di direzione?
  - Quali sono le buone e le cattive pratiche di direzione nel settore delle risorse umane in organi analoghi?

<sup>1</sup> Messaggio concernente la legge sul personale della Confederazione, FF 1999 1343.  
<sup>2</sup> RS 172.220.1

È in corso una revisione parziale della LPers<sup>3</sup>: il relativo progetto è stato posto in consultazione nel settembre 2008. La presente valutazione riguarda solo in minima parte le principali modifiche previste: i due progetti non sono in contrasto tra loro. Lo stato attuale della revisione è incerto; il termine di consultazione è scaduto a fine gennaio 2009 e l'Associazione del personale della Confederazione (APC) è stata informata che il Consiglio federale rinuncia a continuare i lavori di revisione<sup>4</sup>; tuttavia non vi sono informazioni più precise.

Dopo una breve presentazione del concetto e della metodologia di valutazione (cap. 2), si analizzano le *basi normative* (cap. 3) che riguardano il personale della Confederazione (legge sul personale della Confederazione). Nei capitoli 4 e 5 sono esaminate rispettivamente *la direzione della politica del personale* della Confederazione e *l'organizzazione*. Il capitolo 6 è incentrato sui *singoli obiettivi della politica del personale* presi in esame nella presente valutazione. Con l'ausilio di differenti strumenti si giudica il conseguimento degli obiettivi, ma anche la loro direzione. Nella conclusione si riassumono i principali risultati della valutazione (cap. 7).

## **2 Concetto dell'indagine e metodologia**

### **2.1 Oggetto della valutazione**

Conformemente al mandato della CdG-N, la presente valutazione riguarda il concetto normativo della politica del personale, le attività di direzione e di attuazione (analisi e valutazione della direzione, dell'organizzazione e degli obiettivi della politica del personale) e gli effetti (le conseguenze sul personale della Confederazione).

I datori di lavoro che sottostanno alla LPers sono il Consiglio federale, l'Assemblea federale, La Posta Svizzera, le Ferrovie Federali Svizzere e il Tribunale federale (art. 3 LPers). *La CdG-N ha deciso di limitare la portata del mandato all'Amministrazione federale centralizzata* per i motivi seguenti:

- l'Amministrazione centralizzata costituisce di per sé un campo di valutazione molto vasto;
- vi è una grande eterogeneità all'interno dell'Amministrazione federale, ad esempio tra uffici e dipartimenti (dimensioni, specificità, compiti).

Gli obiettivi della politica del personale definiti all'articolo 4 LPers possono essere suddivisi (*figura 1*) in obiettivi relativi al ruolo di datore di lavoro della Confederazione in senso stretto, cioè in un'ottica di gestione d'impresa, e in obiettivi in senso ampio, riguardanti cioè la Confederazione quale ente con responsabilità sociale. Come mostra la figura 1, *la CdG-N ha deciso che la presente valutazione deve vertere sugli obiettivi legati al ruolo di datore di lavoro nel senso stretto del termine*. Aspetti come le pari opportunità tra donne e uomini e le condizioni di lavoro

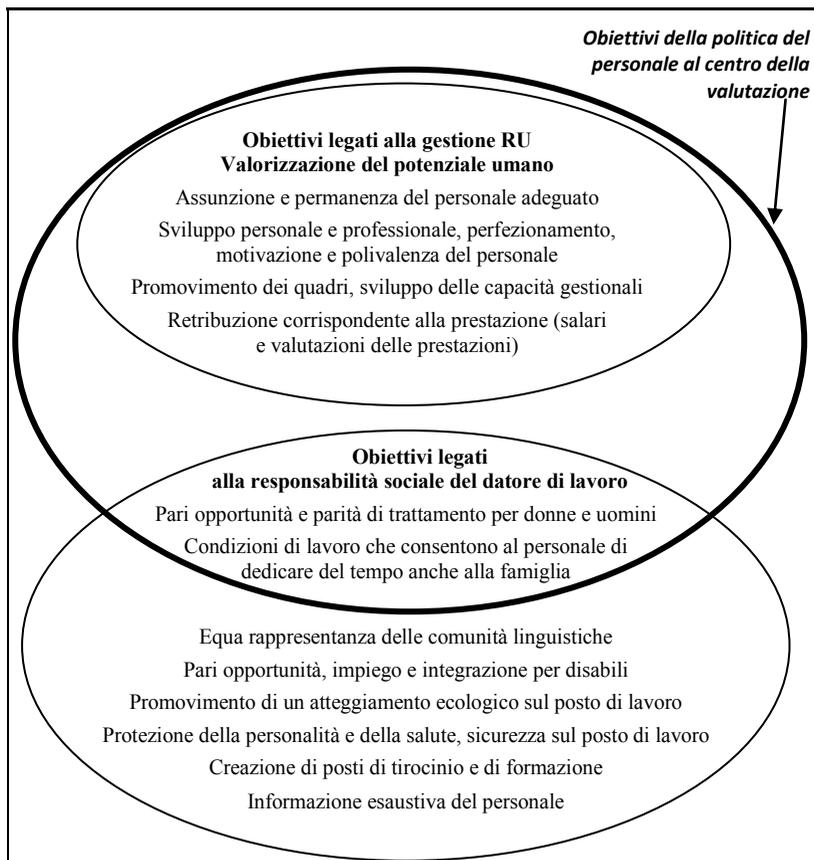
<sup>3</sup> Su cui verte anche un progetto trasversale nel quadro della riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007. Con il progetto PT RH2 si mira a semplificare e diminuire la densità normativa nel settore del personale. Cfr. in particolare: il rapporto finale della riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 del delegato del Consiglio federale alla riforma dell'Amministrazione federale, Berna, 2007.

<sup>4</sup> Avvio della procedura di consultazione relativa alla revisione della legge sul personale della Confederazione, comunicato stampa del DFF, 19 settembre 2008.  
L'APC – il vostro giornale, pagina 7, 12 marzo 2009.

che consentono al personale di dedicare del tempo anche alla famiglia sono presi in considerazione quali fattori per determinare l'attrattiva e la competitività dell'Amministrazione sul mercato dell'impiego.

Figura 1

### Obiettivi della politica del personale



Fonte: CPA 2008

Le riforme operate nel quadro della previdenza professionale<sup>5</sup> e della Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA sono parte del contesto della presente valutazione, ma non oggetto della stessa.

<sup>5</sup> Le nuove basi legali in materia sono entrate in vigore il 1° luglio 2008: legge federale del 20 dicembre 2006 sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge su PUBBLICA), RS 172.222.1, ordinanza del 2 maggio 2007 concernente l'organo paritetico della cassa di previdenza della Confederazione, RS 172.220.141.

## 2.2

### Tappe di lavoro e metodologia

Le analisi empiriche sono state realizzate in un lasso di tempo di circa sei mesi (luglio–dicembre 2008). Ecco le principali tappe:

- consolidamento delle domande principali e del concetto di valutazione<sup>6</sup> sulla base di colloqui preliminari con 9 esperti dell'amministrazione, dei sindacati e delle università (*allegato*);
- 42 colloqui sulla base di una guida svolti con 48 persone: direttori e responsabili delle risorse umane (RU) degli uffici federali, segretari generali e responsabili delle risorse umane nei dipartimenti, rappresentanti di sindacati, responsabili dell'UFPER (cfr. *allegato e tabella 1*);
- analisi dello studio complementare all'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione affidata al Professore Adrian Ritz e a Christian Waldner (Centro di competenze public management, Università di Berna)<sup>7</sup>;
- analisi del benchmarking affidato alla ditta Ernst & Young SA<sup>8</sup>;
- analisi di altri documenti: documenti e dati interni dell'UFPER o di altri uffici federali, documenti ufficiali, letteratura specializzata (cfr. bibliografia).

Una selezione dei documenti analizzati è presentata nella bibliografia.

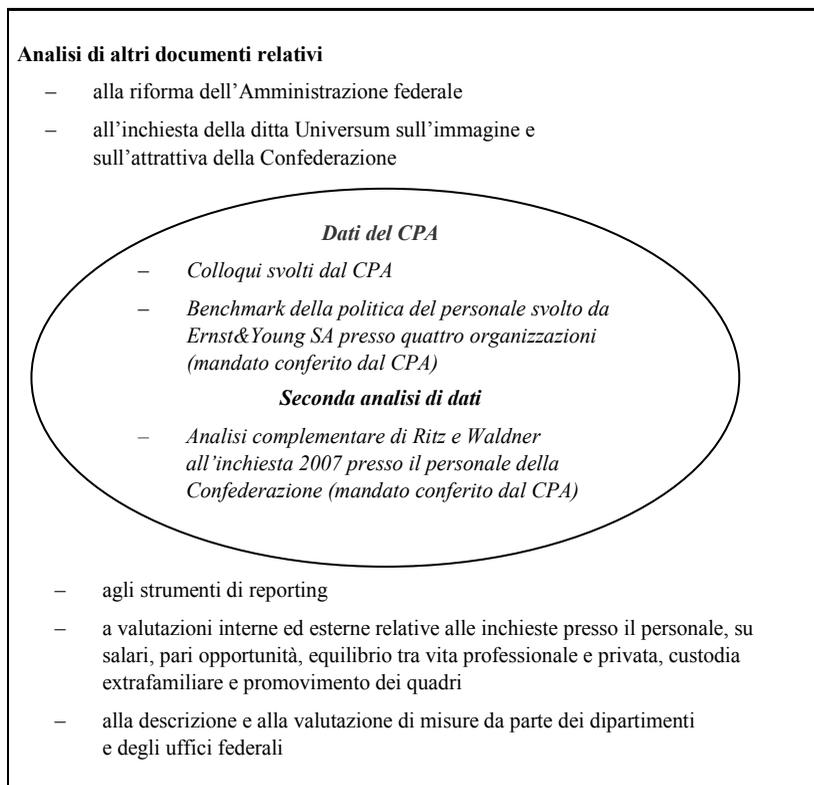
Le valutazioni del presente rapporto si basano sui dati empirici ottenuti durante i colloqui e dall'analisi di differenti documenti (*figura 2*). Il capitolo 6 si basa in gran parte sull'analisi complementare di Ritz e Waldner all'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione. Inoltre, alcuni confronti sono basati sul benchmarking. I criteri di valutazione sono tratti da basi legali e dalla letteratura specializzata<sup>9</sup>. Come ogni valutazione, la presente analisi riflette in parte il punto di vista degli autori. Se le valutazioni sono di attori diversi dal CPA (UFPER, sindacati, direttori di uffici ...), lo si precisa nel testo.

<sup>6</sup> Il concetto di valutazione descrive il metodo, le domande, le ipotesi e i criteri di valutazione (documento interno del CPA).

<sup>7</sup> Teil-Evaluation Bundespersonalgesetz. Analyse der Daten der Bundespersonalbefragung. Endversion vom 14. November 2008 zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Adrian Ritz, und Christian Waldner, Centro di competenze public management, Università di Berna, 2008.

<sup>8</sup> Benchmark della politica del personale, Rapporto finale del 4 marzo 2009, Ernst & Young SA (in tedesco).

<sup>9</sup> Sono stati elaborati nel quadro del concetto di valutazione (documento interno del CPA).

**Fonti della valutazione del CPA**

Fonte: CPA 2009

La scelta delle unità e delle persone da interrogare si è basata su differenti criteri in modo da assicurare una buona rappresentatività. Si trattava dunque di disporre dei punti di vista:

- di differenti dipartimenti;
- di uffici di diversa grandezza;
- di uffici gestiti o non gestiti mediante mandati di prestazioni e preventivo globale (GEMAP);
- di uffici che presentano risultati contrastanti rispetto al conseguimento degli obiettivi della politica del personale secondo l'inchiesta 2007 sul personale;
- di persone della linea (segretari generali, direttori di ufficio) da una parte e dei servizi specializzati in materia di risorse umane (responsabili delle risorse umane) dall'altra (*tabella 1*).

Alcune persone intervistate nella fase preliminare sono state sentite nuovamente nella fase dei colloqui, ad alcuni dei quali erano presenti più persone.

*Tabella 1*

**Numero di persone intervistate suddivise secondo la loro funzione**

Management		Specialisti delle risorse umane		Esperti
Segretari generali	<b>3</b>	Servizi delle risorse umane a livello dipartimentale	<b>8</b>	Di cui: sindacati, professori
DFAE, DFE, DFGP		Caf, DDPS, DATEC, DFAE, DFE, DFF, DFI DFGP		ACC, APC, Garanto, IDHEAP, Medical-service, Servizi del Parlamento, SSP, Swisspersona, Transfair, Università Berna, USS
Direttori di uffici federali	<b>11</b>	Servizi delle risorse umane a livello di uffici federali	<b>14</b>	
Divisione politica II, fedpol, Metas, UFM, USTE, UFAG, UFC, UFCOM, UFFT, UFAB, ÚPPER		AFC, AFD, AFF, Armassuisse, DSC, Difesa, Metas, UFCOM, UFFT, UFIT, USTRA, UFS, ÚFSP, SECO		
		Ufficio federale del personale (ÚPPER)	<b>8</b>	
<b>Totale</b>	<b>14</b>		<b>30</b>	<b>13</b>

Fonte: CPA 2009

### 2.3 Limiti del metodo

La presente valutazione si basa sulle principali fonti disponibili e sui colloqui svolti. Il metodo presenta i limiti seguenti:

- l'inchiesta 2009 sul personale della Confederazione, che dovrà essere presentata al Consiglio federale all'inizio di giugno 2009, non è stata presa in considerazione nella valutazione perché i risultati non erano disponibili al momento di redigere il rapporto. L'inchiesta 2009 fornirà un'immagine diversa da quella del 2007 per la Confederazione, i dipartimenti e gli uffici federali, con relative conseguenze sui risultati del capitolo 6 del rapporto. Tuttavia, è essenziale ricordare che con la presente valutazione non si

intende riprodurre fedelmente la situazione in ogni dipartimento<sup>10</sup>, ma determinare se vi sono differenze tra dipartimenti e, in tal caso, se sono state oggetto di una riflessione o di misure da parte del Consiglio federale. In altri termini, se a prendere le decisioni sugli obiettivi sono veramente il Consiglio federale e i dipartimenti (cfr. le domande a cui questa valutazione propone di rispondere al capitolo 1). Gli sviluppi dei singoli dipartimenti tra l'inchiesta sul personale del 2007 e quella del 2009 non sono dunque significative, visto che le conclusioni della presente valutazione si situano a livello più generale;

- gli esempi di buona o cattiva prassi seguita dai dipartimenti e riportati nel rapporto non sono esaustivi, ma indicativi. Inoltre, se si cita la prassi di un determinato dipartimento non significa che non la seguano gli altri;
- i colloqui non hanno potuto essere svolti con persone di tutti i livelli (quadri medi, collaboratori). Considerati gli obiettivi di valutazione, si è deciso di condurre i colloqui con le persone responsabili della direzione e dell'attuazione della politica del personale;
- nell'analisi, saranno precisate se necessario le differenze di valutazione secondo i gruppi di attori. Occorre menzionare che i sindacati si sono espressi essenzialmente sulle questioni relative alle basi legali e sulle differenze tra unità organizzative;
- le differenze di percezione tra responsabili delle risorse umane, segretari generali o direttori di uffici sono relativamente lievi: riguardano più la cultura del dipartimento che la funzione. In genere, il CPA le riporta in maniera sintetica.

### 3 Basi normative

Le disposizioni che disciplinano la gestione e la politica del personale della Confederazione si trovano nella legge sul personale della Confederazione (LPers)<sup>11</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2002. La LPers è una legge quadro che determina alcuni principi fondamentali. Contiene essenzialmente disposizioni minime e di protezione (p. es. salario minimo o diritto alle vacanze) ed è completata da diverse disposizioni d'applicazione, contenute principalmente nell'ordinanza sul personale della Confederazione (OPers)<sup>12</sup> e nell'ordinanza del DFF concernente l'ordinanza sul personale della Confederazione<sup>13</sup>. Fattispecie non disciplinate da queste due normative sono regolate dal Codice delle obbligazioni<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Alcuni dipartimenti presentano caratteristiche specifiche che contribuiscono alla spiegazione dei risultati ottenuti dall'inchiesta presso il personale della Confederazione. Ad esempio, per le cosiddette professioni di monopolio, l'assunzione risponde a regole particolari, sia per il Corpo delle guardie di confine presso il DFF che per il personale militare presso il DDPS o per i servizi consolari e diplomatici presso il DFAE. In materia di formazione e perfezionamento e di cambiamenti professionali, non si possono fare paragoni fra le possibilità del personale del DFAE che lavora all'estero e quelle del personale che lavora in Svizzera, a causa delle distanze. Il DFAE è caratterizzato anche dalle differenti categorie di personale: il personale trasferibile, il personale locale e il personale alla centrale; lo statuto di quest'ultimo è paragonabile a quello degli altri dipartimenti.

<sup>11</sup> RS 172.220.1

<sup>12</sup> RS 172.220.111.3

<sup>13</sup> RS 172.220.111.31

<sup>14</sup> RS 220

### *Obiettivi*

Per quasi tutte le persone intervistate, la LPers (art. 4, *figura 1*) fissa obiettivi chiari, moderni e pertinenti che permettono alla Confederazione di posizionarsi correttamente sul mercato del lavoro. Inoltre, è stato espresso più volte il parere secondo cui la Confederazione deve essere un datore di lavoro modello per la Svizzera. Ciò significa che la Confederazione deve dare l'esempio sul mercato del lavoro, in particolare in materia di pari opportunità, di rispetto delle minoranze e di equilibrio tra vita professionale e privata.

Non tutti gli obiettivi dell'articolo 4 LPers sono però allo stesso livello, cioè confrontabili e misurabili. Alcuni sono piuttosto misure che obiettivi reali.

### *Margine di manovra*

Secondo le persone intervistate, la LPers ha permesso di semplificare notevolmente la gestione delle risorse umane. Rispetto alla vecchia legge, molto dettagliata e le cui disposizioni d'esecuzione regolavano ogni minimo particolare<sup>15</sup>, lascia un ampio margine di manovra ai dipartimenti e agli uffici. Anche se stabilisce gli obiettivi della politica del lavoro la LPers lascia ai datori di lavoro responsabili a livello operativo un'ampia libertà di attuazione e scelta degli strumenti appropriati. Pertanto, la LPers contiene molte «disposizioni potestative», cioè clausole che non hanno carattere vincolante.

### *Revisione in corso*

Eccetto che per i sindacati, per la maggior parte delle persone intervistate nell'amministrazione la revisione della LPers va nella giusta direzione. Secondo i direttori di uffici, i capi del personale o i segretari generali dei dipartimenti, la revisione permetterà di semplificare le procedure di licenziamento, che attualmente possono durare anche diversi anni, a condizione che il Tribunale amministrativo e il Tribunale federale non limitino troppo il margine di manovra. Per i responsabili nella Confederazione, i collaboratori hanno competenze uguali a quelle dei collaboratori in altre imprese e non hanno bisogno di protezioni supplementari. Non vi sono ragioni per proteggere più che altrove i collaboratori che non soddisfano i compiti. L'immagine della Confederazione può essere migliorata sotto alcuni aspetti (protezione ingiustificata rispetto al settore privato, l'immagine del funzionario ancora radicata nonostante sia stato abolito lo statuto).

I rappresentanti dei sindacati non negano l'utilità di semplificare le procedure e i processi; sono tuttavia in parte contrari a ridurre i termini di disdetta e soprattutto a sostituire con un obbligo di aiuto al riorientamento professionale l'obbligo da parte del datore di lavoro di continuare a impiegare in un nuovo posto l'impiegato il cui contratto è stato disdetto senza colpa. Secondo il progetto di revisione, infatti, in caso di licenziamento da parte del datore di lavoro senza colpa dell'impiegato, l'accento non sarà più messo sul reinserimento, ma su altre misure di sostegno (riqualificazione, esternalizzazione, borsa degli impieghi ecc.). Secondo i sindacati il riorientamento professionale per le professioni di monopolio (esercito, dogana) è molto difficile.

<sup>15</sup> Per mostrare l'abbondanza di procedure in vigore prima dell'introduzione della LPers, i responsabili del personale citano spesso i tre raccoglitori neri che le descrivevano dettagliatamente.

Nonostante abbiano una certa comprensione per i problemi che la revisione mira a risolvere, numerose persone dell'Amministrazione si chiedono per quali ragioni si intenda procedere a una revisione su questioni relativamente poco centrali e senza aver svolto prima un'analisi dell'attuazione. Per di più, sono state contestate le modalità di comunicazione e di svolgimento della revisione. La revisione è stata comunicata in maniera negativa mentre avrebbe potuto rappresentare un'opportunità per dare lustro all'immagine della Confederazione. Per il DFF, la revisione della LPers fa parte della riforma dell'Amministrazione federale (REF 05/07). Il Consiglio federale vuole, con il progetto, semplificare il diritto del personale, ridurre la densità normativa e aiutare la Confederazione a restare un datore di lavoro interessante e competitivo.

## 4 Strategia e direzione

Il Consiglio federale e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) devono concretizzare gli obiettivi fissati nella LPers (cap. 3) mediante una strategia, degli obiettivi e assumendone la direzione. Secondo il DFF e l'UFPER, i documenti elencati nella *tabella 2* ne costituiscono le basi.

*Tabella 2*

### Documenti relativi alla strategia federale in materia di risorse umane

Nome del documento	Approvazione da parte del Consiglio federale
Visione RU 2015/missione RU/indirizzi strategici (DFF, UFPER, gennaio 2007)	
Politica del personale dell'Amministrazione federale (documento dell'UFPER, gennaio 2004)	
Strategia in materia di risorse umane (strategia RU) per l'Amministrazione federale	il 19 novembre 2003
Direttive per l'attuazione della politica del personale nell'Amministrazione federale	il 19 novembre 2003
Principali obiettivi RU per la legislatura 2004–2007	il 19 novembre 2003
Codice di comportamento dell'Amministrazione federale	il 19 aprile 2000

*Fonte:* CPA 2009

In generale, dai colloqui è emerso che nell'Amministrazione vi sono lacune a livello di direzione. Le quattro tappe tradizionali di ogni ciclo di direzione (strategia, obiettivi/indicatori, reporting, misure di correzione) possono essere valutate come segue:

#### *Prima tappa: strategia*

I problemi maggiori della strategia in materia di risorse umane della Confederazione risiedono nella trasparenza e nel contenuto.

In primo luogo non è chiaro quali documenti sono ancora validi, il loro grado di importanza e in che modo sono armonizzati tra loro (*tabella 2*).

- La «Visione RU 2015» non è mai stata approvata dal Consiglio federale anche se si dice che sia la sua visione.
- Sul sito dell'UFPER si trovano ancora gli «Obiettivi RU per la legislatura 2004–2007»<sup>16</sup>, ma non si precisa se sono ancora validi. Dopo il 2007 non sono più stati definiti obiettivi RU globali per l'Amministrazione federale.

In secondo luogo per la strategia sussiste un problema a livello di contenuto:

- La strategia delle risorse umane non è inserita in un contesto più generale. In effetti, la visione, le missioni e altri orientamenti strategici specifici alle risorse umane non sono sufficientemente legati agli obiettivi finali dell'organizzazione, cioè all'efficienza dei processi o alla qualità delle prestazioni<sup>17</sup>. Tali elementi appaiono come a se stanti e dissociati dagli obiettivi generali dell'amministrazione. Di conseguenza, vi è uno scarto tra gli obiettivi della Confederazione quale datore di lavoro «modello» e le problematiche degli uffici federali quali datori di lavoro reali. Al momento di assumere qualcuno si presta più attenzione al livello delle competenze, all'idoneità al posto e alle esigenze dell'ufficio che non alle statistiche in materia di rappresentanza delle lingue o di parità uomini donne.
- Il benchmarking ha in particolare mostrato che in organizzazioni paragonabili vi è un legame tra la strategia RU e gli obiettivi superiori. Nel Cantone di Zurigo, sono stati definiti obiettivi strategici a livello legislativo ed esecutivo. I dipartimenti e le direzioni hanno elaborato una propria strategia del personale e obiettivi specifici, basati sugli obiettivi strategici generali del Cantone. Nelle unità centralizzate come le FFS e la Ernst & Young SA, si registra una chiara relazione tra la strategia globale dell'impresa e la strategia RU.

In terzo luogo, le persone intervistate nell'amministrazione sottolineano la mancanza non solo di trasparenza, ma anche di volontà di definire una strategia in materia di personale. Per loro, in questo ambito non vi è né una vera politica né una strategia comune perché i membri del Consiglio federale non lo auspicano. Ritengono che soltanto gli aspetti legati alla diversità (plurilinguismo, equilibrio dei sessi) costituiscano gli elementi della politica del personale della Confederazione perché politicamente interessanti e seguiti. Il fatto che i principali documenti in materia di risorse umane a livello della Confederazione non siano stati aggiornati né approvati dal Consiglio federale è sintomatico per la mancanza di visione e di volontà di direzione da parte del DFF e del Consiglio federale.

Le politiche del personale elaborate a livello dipartimentale sono in parte una risposta alle difficoltà del Consiglio federale e del DFF di concretizzare la politica del personale a livello federale. Lo sviluppo di politiche del personale dipartimentali risulta anche dalla volontà di elaborare una strategia adeguata alle specificità del dipartimento.

<sup>16</sup> Controllo dei siti internet e intranet in data 16 giugno 2009.

<sup>17</sup> Nella letteratura specializzata si parla di gestione strategica delle risorse umane quando la gestione delle risorse umane è definita nella strategia generale dell'organizzazione. Cfr. in particolare Ulrich 1997.

In modo analogo, a livello di unità amministrative, la formulazione della strategia in materia di risorse umane varia notevolmente. Alcuni uffici federali hanno elaborato una strategia RU conforme alle loro particolarità e alla loro cultura.

### *Seconda tappa: concretizzazione degli obiettivi*

- Gli obiettivi della Visione RU 2015 e gli obiettivi di competitività, attrattiva, efficienza delle prestazioni (quantità, qualità) dell'amministrazione non sono concretizzati mentre sarebbero gli elementi principali di un settore delle risorse umane gestiti strategicamente. Non sono nemmeno oggetto di indicatori o scadenze.
- Gli obiettivi sono formulati chiaramente, ma solo per una parte degli obiettivi di politica del personale<sup>18</sup>. Gli obiettivi in materia di direzione, di promovimento dei quadri e di formazione non sono concretizzati.
- Gli obiettivi per i quali sono stati definiti indicatori sono soprattutto politici (ripartizione uomini-donne, linguistica).
- Al Consiglio federale erano stati anche proposti indicatori qualitativi e differenziati (nel 2005) per una valutazione più differenziata dei risultati. Ma tale approccio non è stato approfondito. Attualmente manca un'analisi più fine e qualitativa degli indicatori.
- Non esistono dati di direzione per quanto riguarda le assenze e la salute sul posto di lavoro mentre i relativi costi sono con ogni probabilità molto alti.
- L'obiettivo legato all'ottimizzazione del sistema salariale è stato momentaneamente sospeso. Tuttavia, alla fine del 2008 sono state adottate improvvisamente misure entrate in vigore all'inizio del 2009.

### *Tappa 3: monitoraggio e reporting*

- Gli obiettivi della Visione RU non sono oggetto di monitoraggio.
- Non a tutti gli obiettivi sono attribuiti indicatori e molti obiettivi non sono valutati qualitativamente. Da menzionare in particolare la formazione, il promovimento dei quadri, l'attrattiva del datore di lavoro.
- Dove esistono, gli strumenti di monitoraggio danno buoni risultati. Il reporting e il monitoraggio relativi agli obiettivi del plurilinguismo, delle pari opportunità, della valutazione del personale sono effettuati correttamente e forniscono informazioni sostanziali al Consiglio federale e alle commissioni parlamentari.
- Di conseguenza non si effettua il reporting per tutti gli obiettivi. Ne consegue che il Consiglio federale non dispone di informazioni complete per la direzione della politica del personale.
- A livello finanziario, la direzione è assicurata soprattutto dagli uffici. Gli strumenti necessari però non sempre sono disponibili o utilizzati. Il problema dell'adeguatezza degli strumenti in materia di direzione finanziaria delle risorse umane è noto all'UFPER.

<sup>18</sup> Sono stati applicati solo quattro indicatori mentre nel 2005 l'UFPER ne aveva proposti al Consiglio federale una decina. I criteri di selezione non sono chiari. Non si conoscono le ragioni per cui sono stati attribuiti indicatori solo ad alcuni obiettivi.

#### *Tappa 4: adeguamento*

- Il problema principale risiede nell'assenza di reazione anche se si conoscono i dati relativi al personale. Nei pochi settori in cui si effettua il reporting, le misure di aggiustamento sono poche o inesistenti. Il reporting sulle misure di ottimizzazione prese in seguito all'inchiesta sul personale 2007 (UFPER, 2008: soltanto in tedesco e francese) illustra chiaramente tale problematica: consiste infatti unicamente di un elenco non esaustivo di oltre 200 misure prese nelle unità organizzative dell'amministrazione. Non contiene né una sintesi né delle priorità e neppure una valutazione della situazione. Ci si può realmente chiedere quale sia l'utilità di un rapporto in questa forma.
- I reporting sono trasmessi al Consiglio federale per conoscenza. Secondo le persone intervistate non vi è praticamente nessun feedback. Il Consiglio federale ne prende atto senza tirarne le conseguenze. A livello dipartimentale invece si attribuisce più importanza ai reporting e talvolta se ne fanno confluire i risultati conclusivi nella direzione attiva. Per esempio, l'obiettivo relativo alla quota di donne nei posti di quadro sarà difficilmente raggiunto. Ciononostante, il Consiglio federale non intraprende niente; alcuni dipartimenti e uffici hanno invece già avviato le misure necessarie.
- Nella direzione si riscontra anche mancanza di coerenza: ogni obiettivo è trattato in maniera indipendente. Si prendono misure di aggiustamento senza prima analizzarne le ripercussioni su tutta la politica del personale.
- Nei dipartimenti e negli uffici federali, non si nota nessuna direzione da parte del livello superiore. Il solo strumento è il monitoraggio annuale operato dalle Commissioni della gestione sulla base del «Rapporto sulla gestione del personale», chiamato precedentemente «Indicatori della gestione del personale», che tratta le questioni del plurilinguismo, delle pari opportunità, della formazione ma non gli obiettivi chiave della politica del personale.

La direzione del Consiglio federale è dunque assai spesso criticata, dato che manca di continuità e di coerenza. Le priorità non sono chiare o cambiano costantemente. Le decisioni del Consiglio federale sono talvolta prese con molto ritardo o con eccessiva fretta, come illustrano i seguenti esempi:

- nel mese di novembre 2006, il Consiglio federale decideva che l'UFPER avrebbe dovuto occuparsi unicamente della formazione dei quadri del livello più alto, degli specialisti del personale e degli apprendisti. La restante formazione doveva rientrare nella sfera di competenza dei dipartimenti. Nel frattempo i dipartimenti si accorgono dei problemi provocati dalla decentrazione ma non riescono a trovare un compromesso. Il 5 dicembre 2008, si viene a sapere che da gennaio 2010 avrà luogo un'ulteriore riorganizzazione della formazione e del perfezionamento. Nel giro di due anni, il Centro di formazione dell'UFPER è stato dunque soppresso e ripristinato;
- nel mese di novembre 2006, il Consiglio federale prendeva conoscenza del progetto relativo al nuovo sistema salariale che avrebbe dovuto conferire più flessibilità, sopprimere gli automatismi a livello di evoluzione salariale e dare più spazio agli elementi variabili del salario. Il 16 maggio 2007, il Consiglio federale sospendeva sino al 2010 il progetto di elaborare un nuovo regime di remunerazione con un sistema di fasce salariali;

- il Consiglio federale non si è ancora occupato della ripartizione delle competenze menzionata già nel novembre 2006 e trattata dalla Conferenza delle risorse umane (CRU) e dall'UFPER;
- nel mese di ottobre 2008, il DFF metteva in consultazione il nuovo sistema di orario di lavoro basato sulla fiducia, entrato in vigore alcune settimane più dopo. La fretta con cui è stata operata tale introduzione è difficile da capire considerate le differenti problematiche toccate: ripercussioni sul sovraccarico di lavoro, sull'attrattiva della Confederazione, sulla responsabilizzazione dei quadri;
- per quanto riguarda la valutazione del personale si è passati dal 2009 da cinque a quattro livelli di valutazione, ma senza capire quali problemi dovessero venir risolti attraverso il cambiamento.

Il Consiglio federale si esprime solo in maniera critica in materia di personale. I problemi di comunicazione in relazione alla revisione della LPers sono già stati menzionati. Un altro esempio ne è la recente decisione sul nuovo orario di lavoro basato sulla fiducia. Non è stato presentato come una misura per dare una scelta supplementare ai quadri o come soluzione orientata alle loro esigenze, ma, al contrario, come mezzo per regolare la problematica della compensazione delle ore supplementari. Tuttavia, le cause effettive dell'elevato livello di ore supplementari non sono assolutamente affrontate o risolte: la riduzione degli effettivi senza reale rinuncia ai compiti, i problemi di direzione, di pianificazione e di monitoraggio.

Nel messaggio<sup>19</sup> relativo alla LPers, il Consiglio federale dichiarava: *«La grande libertà d'azione conferita ai datori di lavoro, le ampie possibilità di deleghe di competenze normative e la facoltà di differenziare il contenuto dei disciplinamenti per taluni datori di lavoro o categorie di personale (art. 33 cpv. 4 LPers) esigono un rafforzamento del Consiglio federale in quanto organo di direzione della politica del personale. La funzione di organo di direzione deve in primo luogo garantire che la politica del personale sia orientata agli obiettivi definiti all'articolo 4 LPers. L'articolo 5 capoverso 2 LPers incarica quindi il Consiglio federale di garantire un adeguato sistema di controlling»*. Come dimostrato nel presente capitolo, si può concludere che il Consiglio federale non ha soddisfatto il suo ruolo.

## 5 Organizzazione

L'organizzazione della funzione RU pone due sfide:

- conciliare margine di manovra e parità di trattamento. Attualmente spesso non è chiaro quali sono le regole che devono essere rispettate da tutti e qual è il margine di manovra;
- ripartire le competenze al livello giusto (UFPER, dipartimenti, uffici) per essere in grado di fornire prestazioni efficaci. A causa del principio di sussidiarietà, gli uffici federali hanno un margine di manovra molto piccolo se il dipartimento non delega le sue competenze. Il genere delle competenze delegate agli uffici non dovrebbe dipendere dal singolo dipartimento, ma

<sup>19</sup> Messaggio concernente la legge sul personale della Confederazione, FF 1999 1343.

dalla prassi di direzione, dallo stato delle conoscenze e della logica in materia di gestione del personale della Confederazione.

Secondo i benchmark, la Confederazione presenta una situazione analoga ai Cantoni analizzati: centralizzazione dei compiti di supervisione strategica, di monitoraggio legale e di contabilità dei salari in un ufficio responsabile e contemporaneo decentramento dell'organizzazione operativa a livello sia di dipartimenti che di uffici. Le imprese del settore misto e privato sono caratterizzate da una centralizzazione delle strutture sia nell'ambito strategico che in quello operativo. La centralizzazione ha per queste imprese i vantaggi seguenti: a) la strategia RU è determinata dalla direzione RU per tutte le divisioni e permette di rispettare in maniera coordinata la strategia globale dell'azienda, b) la centralizzazione della responsabilità dei compiti operativi consente di applicare in modo uniforme le regole e gli strumenti in tutta l'azienda, c) si registrano guadagni e sinergie. Per contro, la centralizzazione rende più difficile l'attuazione di soluzioni conformi alle attività, al contesto nonché alla volontà del management delle differenti unità.

Prima dell'entrata in vigore della LPers, vi era una forte densità normativa in materia di RU a livello di Confederazione. Ogni elemento relativo alla gestione del personale era oggetto di direttive di obbligatorietà generale. Il margine di manovra di dipartimenti e uffici era limitato. Di conseguenza, l'introduzione della LPers è stata accolta favorevolmente perché semplificava notevolmente il contesto, ampliava il margine di manovra dei differenti attori e consentiva l'adeguamento alle esigenze specifiche.

Nell'ambito della presente valutazione sono state constatate incertezze nelle competenze ai differenti livelli e la mancanza di coerenza nell'applicazione. Tali constatazioni non sono nuove, ma non si intraprende niente per risolvere i problemi, come testimoniano i lavori relativi alla riforma dell'Amministrazione federale. Secondo il rapporto finale del delegato alla riforma dell'Amministrazione federale<sup>20</sup>, il DFF prevedeva di presentare al Consiglio federale, nel primo trimestre 2008, i nuovi processi RU e i nuovi compiti e le nuove competenze e responsabilità nel settore della gestione del personale. Questo passo non è stato ancora fatto. Secondo l'UFPER i processi e la ripartizione delle competenze sono stati elaborati (dalla CRU), ma non sono attuati perché il DFF non li ha ancora presentati al Consiglio federale. È uno dei motivi per cui attualmente vi sono differenti filosofie in materia di organizzazione e di politica del personale.

L'analisi dell'adeguatezza dell'organizzazione attuale è basata sui principi di parità di trattamento, flessibilità ed efficienza. Il principio della parità di trattamento richiederebbe un'organizzazione più centralizzata; quello della flessibilità, una struttura decentralizzata. In ambedue i casi, devono tuttavia essere assicurati compiti di controllo. Il principio dell'efficienza implica una riflessione permanente sul livello al quale deve essere offerta la prestazione, sui processi, sull'organizzazione delle prestazioni in materia di risorse umane.

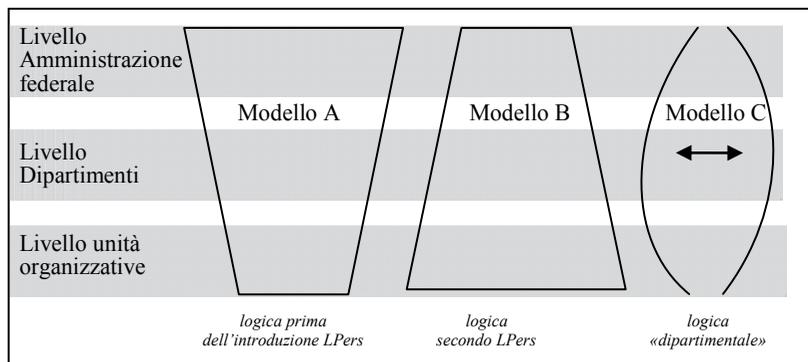
La *figura 3* mostra che prima dell'entrata in vigore della LPers la politica del personale era organizzata in maniera molto più centralizzata (modello A). Le competenze e le misure erano regolate a un livello generale. Il margine di manovra dei dipartimenti e degli uffici era limitato. La LPers ha conferito ai dipartimenti e agli uffici

<sup>20</sup> Rapporto finale del delegato alla riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 REF 05/07, 20 dicembre 2007.

federali un margine di manovra maggiore (modello B). Il vantaggio del primo modello (centralizzazione) è la parità di trattamento di tutti i collaboratori della Confederazione, ma il principale difetto è la mancanza di flessibilità. Non è possibile adeguarsi ai bisogni specifici delle unità organizzative. I vantaggi e gli svantaggi sono inversi per il modello della decentralizzazione delle competenze.

Figura 3

### Logiche di centralizzazione, decentralizzazione, centralizzazione dipartimentale



Fonte: CPA 2009

A causa della mancanza di direzione da parte del DFF e del Consiglio federale, spesso non viene applicato il modello B previsto dalla LPers: in effetti, non tutti i dipartimenti delegano le competenze alle unità organizzative. Di conseguenza, alcuni compiti operativi che rientrerebbero nel campo di competenza delle unità organizzative sono svolti dai dipartimenti.

Secondo numerose persone intervistate, l'unità e la coerenza si trovano a livello dipartimentale piuttosto che a livello di Confederazione. Per gli uffici federali, l'unità è invece al loro livello perché sono i veri centri di prestazioni, le unità di affari. Ad eccezione del DFAE e del DDPS<sup>21</sup>, le caratteristiche comuni e la coerenza tra le differenti unità dello stesso dipartimento sono ridotte.

Il problema principale risiede nel fatto che tutto ciò che è stato semplificato e alleggerito (in termini di regolamentazione, direttive) a livello di Confederazione, tende a essere compensato con direttive a livello di dipartimento. La *tabella 3* mostra per ogni dipartimento gli effettivi dei servizi del personale e la percezione del grado di centralizzazione. Quest'ultimo non dipende solo dagli effettivi, ma anche dalla presenza nel dipartimento di istruzioni complementari e di una direzione centralizzata.

Ne consegue che non può essere garantita un'organizzazione efficiente. Compiti identici sono affidati a livelli totalmente differenti secondo i dipartimenti (ufficio, segreteria generale, shared service center) senza che questa suddivisione sia basata

<sup>21</sup> Nonostante ciò, secondo il DDPS, il 95 % dei compiti di gestione delle risorse umane è delegato ai servizi del personale delle unità organizzative e agli organi di linea.

su un'analisi dell'efficacia dei processi e delle prestazioni. Nel DFGP si sta portando a termine una valutazione in questo senso.

Tabella 3

**Logiche di centralizzazione, decentralizzazione, decentralizzazione dipartimentale**

	Servizio RU di dipartimento* (A)	Centro di servizi (shared service center) (B)	Servizi RU degli uffici federali* (C)	Percentuale di servizi centralizzati (A+B)/(A+B+C)	Delega della classificazione di funzioni agli uffici	Valutazione generale (densità delle istruzioni, forma di direzione)
DDPS	11.4	31.4**	125.8	6.8 %	20-27	 ***
DATEC	3.7	0	20.5	15.3 %	nessuna	
DFAE	50.5		22.2****	69.5 %	nessuna	( )
DFE	4.2	1.3	35	13.6 %	nessuna	
DFP	1.6	26.05	72	27.7 %	1-27	
DFI	2.4	0	25.15	8.7 %	1-23	
DFGP	6.4	18.1	7	77.8 %	nessuna	( - )

*Legenda:*

\* Unità a tempo pieno nel 2008.

\*\* Il centro di servizi opera solo per l'ambito della difesa e non è preso in considerazione per il calcolo del grado di centralizzazione.

\*\*\* La forma particolare per il DDPS illustra il fatto che il servizio RU del Dipartimento è importante (11.4 unità a tempo pieno) ma costituisce una quota irrilevante rispetto al totale.

\*\*\*\* Solo la DSC dispone ancora di un proprio servizio del personale.

Fonte: CPA 2009

In base ai colloqui effettuati e all'analisi dei documenti, si possono fare le osservazioni seguenti per quanto riguarda i differenti generi di attori implicati nella gestione delle risorse umane nella Confederazione.

#### *Consiglio federale*

- Le basi comuni (valide per tutta l'amministrazione) e «obbligatorie» non sono sufficientemente chiare ed esplicite.
- Per quel che riguarda l'organizzazione delle risorse umane, le competenze non sono definite a tutti i livelli. Il Consiglio federale non si è espresso in merito.

#### *DFF/UFPER*

- Non vi sono formalmente contatti diretti tra l'UFPER e gli uffici federali. L'UFPER non può rivolgersi direttamente agli uffici. Le segreterie generali dei rispettivi dipartimenti possono più o meno filtrare o trasformare l'informazione. Contemporaneamente, gli uffici rimproverano all'UFPER di essere troppo lontano dal fronte e dalla prassi.
- Nell'attuazione, l'UFPER deve spesso affrontare problemi di rapidità e di consultazione e trovare un accordo tra i differenti dipartimenti. Spesso i dipartimenti precedono l'UFPER: ne scaturiscono problemi di coordinamento perché vi sono fino a sette soluzioni differenti. Inoltre, l'UFPER non ha il diritto di impartire istruzioni.
- In considerazione della delega delle competenze, avrebbero dovuto essere aumentati i compiti di controllo; tuttavia a causa della riduzione degli effettivi ciò non è stato possibile.

#### *Dipartimenti*

- Il ruolo dei dipartimenti in materia di risorse umane è valutato diversamente: da parte delle segreterie generali, si considera normale e giustificato che il capo del Dipartimento possa dare un determinato orientamento in materia di politica del personale; da parte degli uffici federali, si ritiene generalmente inutile questo livello, dato che le competenze devono essere ripartite tra il Consiglio federale per quanto riguarda le regole di base e gli uffici federali per il margine di manovra.
- Il livello di delega di competenze dal Dipartimento agli uffici risulta sia da considerazioni strategiche, sia dall'interesse per la questione a livello di dipartimento, sia dalla volontà di concentrare il potere decisionale.
- La concentrazione di competenze a livello dipartimentale (eccettuati il DFAE e il DDPS) è ingiustificata dato che le differenze tra due uffici dello stesso dipartimento sono spesso così grandi come tra due uffici di due dipartimenti differenti.

#### *Conferenza delle risorse umane (CRU) e Conferenza dei segretari generali dei dipartimenti*

- La Conferenza dei segretari generali non prende sufficientemente sul serio la CRU (presieduta dall'UFPER) e spesso ne modifica i progetti o ignora le raccomandazioni.

### *Uffici federali*

- Considerato quanto precede, gli uffici federali dispongono di un maggiore o minore margine di manovra a seconda del dipartimento di cui fanno parte. Per i direttori degli uffici federali, è certamente auspicabile un margine di manovra molto più ampio in materia di salario e di budget. Gli uffici GEMAP apprezzano in particolare il margine di manovra in materia di personale che risulta loro dalla gestione del budget.
- Si constatano grandi differenze tra gli uffici (pari opportunità, equilibrio tra vita professionale e vita privata, asili nido e sostegno ai genitori).
- I direttori degli uffici sono incaricati dell'attuazione dei compiti delle rispettive unità: perciò vogliono avere personale motivato e competente. Sono i datori di lavoro veri e propri e devono affrontare problemi di reclutamento, di fidelizzazione e di promovimento. In tal senso ritengono di dover disporre di quante più competenze possibili al loro livello.
- Le unità organizzative sono integrate scarsamente o tardivamente nei processi di modifica delle leggi.

## **6 Obiettivi di politica del personale: grado di raggiungimento, attuazione e direzione**

Nel presente capitolo viene valutato ogni *obiettivo della politica del personale* esaminato nell'ambito della valutazione. Nel rapporto dettagliato del CPA, ogni obiettivo è valutato secondo lo stesso sistema: dapprima l'obiettivo viene descritto; successivamente il suo conseguimento è valutato in base all'analisi complementare all'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione, al confronto con altre organizzazioni pubbliche o private (benchmark), a dati statistici e documenti dell'amministrazione e ai colloqui svolti. Seguono quindi la valutazione della direzione e la presentazione di una sintesi dei risultati. Nel presente rapporto di sintesi, ci si basa soprattutto sulle sintesi e si riportano le valutazioni della direzione in forma di tabella.

### **6.1 Assunzione e permanenza del personale**

#### *Introduzione*

Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera a LPers, i datori di lavoro prendono le misure adeguate per garantire l'assunzione e la permanenza del personale adeguato. La capacità di assunzione è valutata mediante l'analisi dell'attrattiva della Confederazione quale datore di lavoro, della percezione dei collaboratori della capacità della Confederazione ad assumere e fidelizzare personale e delle percezioni dei collaboratori sulle proprie possibilità di promovimento.

#### *Valutazione del conseguimento dell'obiettivo*

In materia di attrattiva, i punti di forza della Confederazione risiedono prima di tutto nel contenuto e nella diversità dei compiti come pure nella possibilità di conciliare vita professionale e vita privata. La mancanza di riconoscimento da parte del Consi-

glio federale e del Parlamento e il livello dei salari dei quadri e degli specialisti sono i due principali punti deboli menzionati.

Secondo l'inchiesta 2007 sul personale, per molti collaboratori la propria unità organizzativa ha problemi ad assumere il personale adeguato. I collaboratori ritengono relativamente basse la competitività del proprio datore di lavoro e la sua capacità di assumere personale. La scarsa *capacità dell'amministrazione di assumere e fidelizzare le persone giuste* è confermata dai dati relativi alla fluttuazione iniziale da cui emergono problemi a livello dei processi di assunzione e fidelizzazione.

I risultati relativi alla fidelizzazione del personale attraverso il suo sviluppo e l'equità salariale possono essere considerati da soddisfacenti a buoni.

#### *Valutazione della direzione*

In materia di reclutamento e fidelizzazione, gli obiettivi e gli indicatori non sono sufficienti. Lo sviluppo demografico, l'immagine della Confederazione e soprattutto l'adeguatezza delle persone assunte rispetto alle esigenze dei datori di lavoro e alle prestazioni da fornire rappresentano le vere sfide del reclutamento. In questo ambito mancano obiettivi più precisi (conformi alle esigenze dei datori di lavoro) e dati più completi.

La strategia della Confederazione basa sul «personal marketing», incentrato tuttavia soprattutto sulle persone che entrano nel mercato del lavoro. A livello di Confederazione manca una strategia di comunicazione, di promovimento e di promozione delle nuove leve.

Occorre anche rilevare il ruolo svolto dal Parlamento nella concessione delle risorse finanziarie. Quest'ultime non sono forzatamente legate alle esigenze reali né all'espletamento dei differenti compiti della Confederazione. Da alcuni anni, le unità dell'amministrazione cercano di sostituire il personale che parte e di trovare possibilità per risparmiare le risorse, invece di effettuare una vera pianificazione in funzione delle esigenze. La problematica del reclutamento «distaccato» dalle esigenze reali non è limitata alla Confederazione. Dal benchmarking è emerso che nei Cantoni esaminati influiva sul reclutamento molto di più la limitazione del numero di posti assegnati o il budget che non un'allocazione delle risorse dipendente dalle attività. Per contro, nelle imprese miste e private esaminate, le strategie aziendali, i piani di affari (business piani) e i relativi budget permettono di definire il fabbisogno di personale. La logica è dunque inversa.

**Tabella di sintesi: assunzione e permanenza del personale**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Appena sufficiente
	Differenze tra dipartimenti	Grandi
	Differenze tra uffici	Molto grandi
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Problema analogo presso i Cantoni Logica inversa nel settore privato
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Deboli
	Reporting	Debole
	Aggiustamento	Debole
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Debole
		Il problema principale (immagine) non è affrontato ma amplificato dal Consiglio federale e dal DFF Direzione del personale basata sul budget senza analisi reale delle esigenze

Fonte: CPA 2009

## 6.2 Sistema salariale

### Introduzione

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 LPers, le disposizioni d'esecuzione, i contratti di lavoro nonché le misure e le decisioni sono concepiti in modo da contribuire alla competitività della Confederazione sul mercato del lavoro. Inoltre, secondo l'articolo 4 capoverso 3 LPers, la retribuzione deve corrispondere alla prestazione.

### Valutazione del conseguimento dell'obiettivo

Dall'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione risulta che la retribuzione è giudicata appena sufficiente rispetto alle prestazioni. Nei confronti dei salari pagati in altre aziende, i collaboratori giudicano i loro salari appena adeguati.

Nel quadro dei colloqui, la competitività e l'equità del sistema salariale sono state oggetto di numerose critiche. In particolare, sono state menzionate la mancanza di flessibilità e la retribuzione poco competitiva di specialisti e quadri. Il sistema salariale della Confederazione presenta inoltre i problemi seguenti:

- gli anni di esperienza contano troppo nel calcolo del salario e rispetto al profilo del posto;
- la scelta tra flessibilità (margine di manovra delle unità) e parità di trattamento (non vi devono essere divergenze troppo grandi tra le unità) nella classificazione delle funzioni;

- il margine di manovra insufficiente per ricompensare le prestazioni fornite;
- gli automatismi e i criteri soggettivi nelle valutazioni del personale;
- la mancanza di possibilità di carriera degli specialisti e il suo impatto sulle competenze di direzione (per evolvere salarialmente, uno specialista deve assumere funzioni di quadro pur non avendone né la voglia, né la capacità).

### *Valutazione della direzione*

In termini di direzione, sono state prese misure di ottimizzazione del sistema salariale in particolare a livello dei quadri. Il Consiglio federale ha svolto i sondaggi necessari e adottato determinate misure. Tuttavia, la direzione è insufficiente perché i progetti e i problemi in sospenso, le basi decisionali e il monitoraggio delle misure attuate denotano mancanza di trasparenza e di coerenza (sistema di valutazione delle prestazioni, lavori concernenti il nuovo sistema salariale, spirito di riforma e prassi dipartimentali).

*Tabella 5*

### **Tabella di sintesi: sistema salariale**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Buono
	Differenze tra dipartimenti	Grandi
	Differenze tra uffici	–
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Sistema della Confederazione basato su più automatismi
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Esistenti
	Reporting	Effettuato
	Aggiustamento	Insufficiente
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Carente
		I dati esistono parzialmente, i problemi sono noti, ma le decisioni sono lente e mancano di coerenza

*Fonte:* CPA 2009

## **6.3 Sistema di valutazione basato sui colloqui con il collaboratore**

### *Introduzione*

Secondo l'articolo 4 capoverso 3 LPers, i datori di lavoro provvedono ad evitare l'arbitrarietà nei rapporti di lavoro e introducono un sistema di valutazione fondato su colloqui con il collaboratore; tale sistema costituisce la base di una retribuzione corrispondente alla prestazione e di uno sviluppo degli impiegati orientato verso obiettivi.

### *Valutazione del conseguimento dell'obiettivo*

Secondo l'inchiesta sul personale della Confederazione, la definizione degli obiettivi individuali è radicata nell'Amministrazione federale. Nella maggior parte dei casi gli obiettivi individuali sono legati agli obiettivi dell'organizzazione. Il sistema di valutazione è considerato equo e comprensibile. I risultati a livello di amministrazione e dipartimenti sono in generale positivi.

Ciononostante ci si può chiedere perché esistano grandi differenze tra i dipartimenti classificati ai primi posti e quelli agli ultimi posti.

### *Valutazione della direzione*

Il sistema di valutazione è diretto correttamente. Gli uffici federali danno grande importanza ai colloqui individuali, ma sfruttano in maniera variabile i risultati per adottare misure a livello di ufficio. Il Consiglio federale è soprattutto interessato al rispetto delle proporzioni tra i livelli di valutazione (sono fissate quote per ogni livello), senza procedere a ulteriori adeguamenti.

*Tabella 6*

**Tabella di sintesi: sistema di valutazione delle prestazioni**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Buono
	Differenze tra dipartimenti	Grandi
	Differenze tra uffici	Grandi
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Nelle organizzazioni analizzate non sussiste sempre una relazione con lo stipendio (gli aumenti dipendono dal budget disponibile)
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Esistenti
	Reporting	Effettuato
	Aggiustamento	Medio
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Mancanza di coerenza e di trasparenza

*Fonte:* CPA 2009

## **6.4 Sviluppo professionale e motivazione**

### *Introduzione*

Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera b LPers, i datori di lavoro prendono le misure adeguate per garantire lo sviluppo personale e professionale, il perfezionamento, la motivazione e la polivalenza del personale. Secondo l'articolo 4 OPers, spetta ai dipartimenti prendere misure mirate per 1) ampliare e perfezionare le competenze di tutti gli impiegati; 2) aumentare la concorrenzialità sul mercato del lavoro e la mobilità professionale dei propri impiegati; 3) metterli in grado di partecipare attivamente ai cambiamenti necessari e di condividerli.

### *Valutazione del conseguimento dell'obiettivo*

Secondo l'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione, i collaboratori considerano positive le loro possibilità di sviluppo professionale. Invece l'obiettivo della motivazione (attraverso la cultura della direzione e dell'organizzazione) è raggiunto solo parzialmente.

### *Valutazione della direzione*

Nonostante la sua importanza strategica (attrattiva, sviluppo del personale) e finanziaria, l'ambito della formazione non è oggetto di una direzione stretta da parte del Consiglio federale e del DFF. A livello di Confederazione non vi sono né controlli né misure di adeguamento nonostante le evidenti differenze tra dipartimenti e unità. I pochi dati statistici non permettono di fare constatazioni più profonde. Non esistono analisi quantitative o qualitative delle formazioni offerte e delle competenze acquisite o sviluppate.

L'insufficiente direzione si manifesta anche nella decisione di decentralizzare la formazione nei dipartimenti, presa senza analisi preliminare, e di centralizzarla nuovamente dopo appena due anni.

*Tabella 7*

### **Tabella di sintesi: sviluppo professionale**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Soddisfacente – buono
	Differenze tra dipartimenti	Grandi
	Differenze tra uffici	Grandi
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Mancanza di possibilità di carriera di «specialisti» e carente gestione della formazione presso la Confederazione
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Deboli
	Reporting	Debole
	Aggiustamento	Debole
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Carente

*Fonte:* CPA 2009

## **6.5 Promovimento dei quadri e sviluppo delle capacità gestionali**

### *Introduzione*

Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera c LPers, il datore di lavoro prende le misure adeguate per garantire il promovimento dei quadri e lo sviluppo delle capacità gestionali.

### *Valutazione del conseguimento dell'obiettivo*

Secondo l'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione, le differenze di valutazione delle misure di sviluppo tra quadri e non-quadri sono piccole a livello generale di Amministrazione federale.

Ci si domanda che ne è del promovimento dei livelli superiori nei dipartimenti in cui i quadri valutano lo sviluppo professionale in modo più negativo dei non-quadri esprimendo diffusa insoddisfazione.

Nel complesso, si ritiene conseguito l'obiettivo relativo al promovimento dei quadri e allo sviluppo delle capacità gestionali. Tuttavia, in tre dipartimenti i quadri ritengono le loro possibilità di sviluppo professionale nettamente peggiori dei non-quadri.

### *Valutazione della direzione*

Dato che è spesso menzionato come problematico, non si comprende come mai il tema del promovimento dei quadri e dello sviluppo delle capacità gestionali non sia affrontato con maggior determinazione e che non vi siano una vera strategia né misure in questo ambito. Nell'ambito del promovimento dei quadri la direzione appare debole. Solo alcuni dipartimenti gli dedicano la dovuta attenzione.

*Tabella 8*

### **Tabella di sintesi: promovimento dei quadri e sviluppo delle capacità gestionali**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Soddisfacente
	Differenze tra dipartimenti	Grandi
	Differenze tra uffici	Molto grandi
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Presso la Confederazione la strategia in materia di pianificazione carriere è poco elaborata rispetto ad altre organizzazioni pubbliche e private
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Nessuno
	Reporting	Nessuno
	Aggiustamento	Nessuno
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Carente

*Fonte: CPA 2009*

## **6.6 Donne e uomini: pari opportunità e trattamento**

### *Introduzione*

Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera d LPers, il datore di lavoro prende le misure adeguate per garantire le stesse opportunità alle donne e agli uomini e la parità di trattamento.

### *Valutazione del conseguimento dell'obiettivo*

La quota delle donne nell'Amministrazione federale è leggermente aumentata nel corso degli ultimi anni. Nonostante il grande aumento nelle classi 18–29, le donne vi restano sottorappresentate.

Mediamente le donne esprimono giudizi più positivi degli uomini sull'equità salariale, sulle misure di sviluppo e sulla valutazione individuale delle prestazioni. Il risultato deve essere considerato positivamente dal punto di vista della parità di trattamento tra donne e uomini. Tuttavia, può anche darsi che le donne siano meno esigenti rispetto a questi temi e che, nel settore privato, le differenze tra uomini e donne siano più marcate. Comunque, in base alle informazioni raccolte, sembra che le donne non percepiscano discriminazioni sostanziali.

Di conseguenza, l'obiettivo relativo alle pari opportunità e alla parità di trattamento tra donne e uomini è raggiunto in maniera da buona a molto buona (tenuto conto delle tre dimensioni esaminate). Le misure prese dalla Confederazione hanno permesso di aumentare la quota delle donne nelle classi superiori. A medio termine, ciò dovrebbe portare a un aumento sensibile anche nelle classi più alte.

### *Valutazione della direzione*

In materia di direzione, la Confederazione dispone di indicatori e di strumenti di monitoraggio. I dipartimenti hanno attuato diverse misure e secondo i benchmark in questo ambito sembrano precedere il settore privato.

Quello delle pari opportunità e della parità di trattamento tra donne e uomini è uno degli obiettivi maggiormente perseguiti dalla Confederazione. In effetti è uno dei pochi obiettivi dell'articolo 4 LPers per i quali il Consiglio federale ha definito indicatori e prevede un reporting specifico. Ogni 4 anni i dipartimenti devono presentare al Consiglio federale un rapporto su questo tema<sup>22</sup>.

Mediante il controlling<sup>23</sup> del personale, il Parlamento e le commissioni di vigilanza sono informate sull'evoluzione di questi indicatori.

<sup>22</sup> L'ultimo rapporto data del 2004: Pari opportunità tra uomo e donna nell'Amministrazione federale, 11 novembre 2004, UFPER, Berna.

<sup>23</sup> Rapporto sulla gestione del personale. Esercizio 2008, UFPER 2009.

**Tabella di sintesi: pari opportunità, parità di trattamento tra donne e uomini**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Buono – molto buono
	Differenze tra dipartimenti	Poche
	Differenze tra uffici	Poche
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Situazione della Confederazione relativamente buona
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Buoni
	Reporting	Buono
	Aggiustamento	Buono
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Buona

Fonte: CPA 2009

## 6.7 Equilibrio tra vita professionale e vita privata

### *Introduzione*

Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera i LPers, i datori di lavoro prendono le misure adeguate per garantire la creazione di condizioni di lavoro che consentano al personale di adempiere le proprie responsabilità familiari e i propri impegni sociali.

### *Valutazione del conseguimento dell'obiettivo*

L'obiettivo di conciliare vita professionale e privata è raggiunto bene o molto bene.

La valutazione data dal personale della Confederazione mostra che le condizioni di lavoro nell'amministrazione permettono di conciliare il lavoro e la vita privata

### *Valutazione della direzione*

La direzione non è adeguata all'importanza strategica di questo ambito, in particolare rispetto all'attrattiva della Confederazione quale datore di lavoro. Si constatano la mancanza di basi decisionali e di visione d'insieme come pure il carattere reattivo del Consiglio federale. L'obiettivo di conciliare vita professionale e privata non è stato concretizzato con obiettivi e indicatori. La direzione è di tipo reattivo rispetto alle tematiche della custodia extrafamiliare (con grandi differenze tra dipartimenti), dell'introduzione del congedo paternità, dell'introduzione del contratto di lavoro basato sulla fiducia quale soluzione al problema delle ore supplementari. Tutte queste decisioni vanno analizzate per rapporto alla direzione. In effetti, anche se si capiscono le ragioni delle singole decisioni, esse appaiono come prese isolatamente, cioè senza analizzarne la coerenza con la politica del personale e con l'orientamento della Confederazione. Per esempio, la soluzione al problema delle ore supplementari o almeno il modo in cui è stato comunicato (cioè il contratto sulla fiducia per avviare alle ore supplementari e non quale riconoscimento o misura per soddisfare le

esigenze dei quadri) ha sminuito l'attrattiva e la competitività della Confederazione sul mercato del lavoro.

*Tabella 10*

**Tabella di sintesi: equilibrio tra lavoro e vita privata**

	Rubrica	Risultati
Inchiesta presso il personale	Conseguimento dell'obiettivo secondo inchiesta	Buono – molto buono
	Differenze tra dipartimenti	Grandi
	Differenze tra uffici	Grandi
Benchmark	Confronto rispetto ai benchmark	Sistemi relativamente analoghi. A livello di Confederazione mancano la gestione delle assenze e il nesso con la promozione della salute sul lavoro
Direzione (valutazione sintetica)	Indicatori	Nessuno
	Reporting	Debole
	Aggiustamento	Mancanza di coerenza
	Direzione da parte del Consiglio federale e del DFF	Carente, manca la relazione con gli altri obiettivi e strumenti

Fonte: CPA 2009

## 7 Conclusioni

Con l'introduzione della legge sul personale della Confederazione (LPers) nel 2002 i datori di lavoro hanno ricevuto un margine di manovra e una flessibilità maggiori in materia di gestione delle risorse umane. L'attuale progetto di revisione della LPers non risulta essere prioritario pur contenendo proposte di soluzione per problemi relativi a determinati processi (in particolare di licenziamento). La sua rapida eliminazione dagli oggetti all'ordine del giorno è prova della mancanza di direzione da parte del DFF e del Consiglio federale.

Gli obiettivi di politica del personale definiti nella legge sono chiari e moderni. La strategia per raggiungerli invece non è trasparente. Il DFF ha evidentemente voluto concretizzarla, ciononostante si trova dispersa in numerosi documenti la cui importanza, struttura e validità non sono chiare. In tutti questi documenti, si constata l'assenza di un legame tra strategia RU e strategia generale della Confederazione.

Le lacune sul piano dell'impegno e della concretizzazione nello sviluppo di una vera strategia e politica del personale a livello federale sono manifeste. Spiegano in parte le strategie individuali sviluppate da dipartimenti e uffici federali, talvolta anche frutto di una visione e di un vero impegno dei dipartimenti e degli uffici. Gli uffici sono le unità organizzative al cui livello vi è la più grande coerenza. È a questo livello che si concretizzano infatti i più importanti processi di gestione delle risorse umane: assunzione delle persone giuste, sviluppo delle loro competenze in armonia con le esigenze dell'ufficio, motivazione, fornitura efficiente delle prestazioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione e la ripartizione delle competenze tra Consiglio federale, DFF, dipartimenti e unità organizzative, sorgono due problemi in materia di risorse umane: in primo luogo, è difficile poter conciliare «margine di manovra», «parità di trattamento» per il personale ed «efficienza» dell'organizzazione. Spesso non è sufficientemente chiaro quali sono le regole che devono essere rispettate da tutti né qual è il margine di manovra. In secondo luogo, attualmente la ripartizione delle competenze agli uffici federali dipende dal dipartimento, mentre dovrebbe invece basare su criteri obiettivi come efficienza, adeguatezza, buone pratiche (di gestione) e non dipendere dalla volontà del capo del dipartimento. I problemi di organizzazione e di ripartizione delle competenze sono un ulteriore segno della mancanza di impegno del Consiglio federale.

In considerazione di questi problemi, la direzione del Consiglio federale e del DFF è insufficiente. Sono oggetto di critiche tutte le tappe del ciclo di direzione: solo un numero limitato di obiettivi è concretizzato e oggetto di indicatori, di controllo, di reporting e di misure di aggiustamento. Anche se sono adottate misure (salari dei quadri), anche se sono effettuate valutazioni (inchiesta sul personale), la coerenza, la continuità, la pianificazione e la comunicazione delle decisioni sono carenti. Di conseguenza la direzione della politica del personale da parte del Consiglio federale e del DFF deve essere considerata insufficiente. Prima dell'attuazione della riforma dell'Amministrazione federale, l'UFPER svolgeva un ruolo più importante in materia di direzione. Le lacune in materia di direzione riscontrate da allora non sono state colmate né dal DFF né dal Consiglio federale.

L'analisi dei risultati relativi al conseguimento degli obiettivi di politica del personale della Confederazione mostra che gli obiettivi sono generalmente raggiunti in maniera da sufficiente a buona ma che la direzione degli obiettivi è insoddisfacente se non inesistente (*tabella 11*).

*Tabella 11*

### **Conseguimento e direzione degli obiettivi della LPers**

Obiettivi secondo LPers	Conseguimento dell'obiettivo*	Direzione**
Assunzione e permanenza del personale	Appena sufficiente	Debole
Sistema salariale	Buono	Carente
Sistema di valutazione delle prestazioni	Buono	Media
Sviluppo professionale	Soddisfacente – buono	Carente
Promovimento dei quadri e sviluppo delle capacità gestionali	Soddisfacente	Carente
Pari opportunità, parità di trattamento tra donne e uomini	Buono – molto buono	Buona
Equilibrio tra vita professionale e privata	Buono – molto buono	Carente

#### *Legende*

\* La valutazione del conseguimento degli obiettivi è basata soprattutto sui risultati dell'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione.

\*\* La valutazione della direzione degli obiettivi è basata sui colloqui e sull'analisi di documenti.

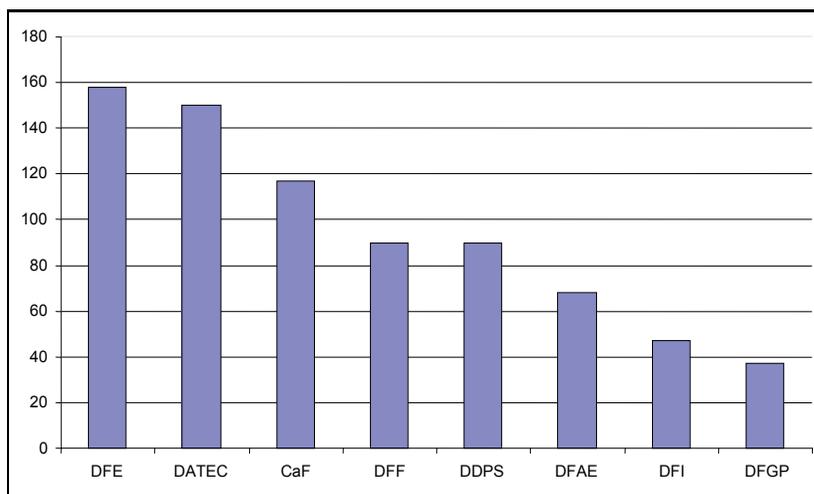
*Fonte:* CPA 2009

Inoltre, quando si occupa attivamente di un obiettivo o uno strumento, il Consiglio federale prende decisioni che non rientrano in una strategia globale. Spesso risolve i problemi senza tenere conto di altri obiettivi o processi di politica del personale.

Le differenze tra i dipartimenti sono grandi e non devono illudere relativamente al buon risultato globale del conseguimento degli obiettivi. In effetti, le conclusioni generali e i risultati calcolati per la totalità dell'Amministrazione federale hanno un valore puramente indicativo considerata la decentralizzazione. Se le competenze sono delegate ai dipartimenti e agli uffici federali, è a tali livelli che va cercata la coerenza tra misure attuate e risultati raggiunti (*figura 4*). Il grafico è basato sui dati del 2007; attualmente, sarebbe con ogni probabilità molto differente, ma lo scopo della presente valutazione non era di riprodurre la situazione precisa di ogni Dipartimento o del suo posto in classifica. Nonostante risultati e classifica differenti, le considerazioni fatte restano valide (mancanza di direzione, grandi differenze nell'attuazione). Le grandi differenze tra dipartimenti e tra uffici e la mancanza di misure correttive mostrano ancora una volta l'assenza di direzione del Consiglio federale in questo ambito.

*Figura 4*

**Conseguimento degli obiettivi secondo i dipartimenti  
(classifica secondo inchiesta 2007 sul personale della Confederazione)**



*Osservazione*

I dipartimenti sono stati classificati secondo il punteggio ottenuto relativamente al conseguimento dei differenti obiettivi. Il Dipartimento classificato al primo posto riceve 8 punti, l'ottavo 1 punto. Sono state considerate 27 variabili nell'ambito dell'inchiesta sul personale in relazione agli obiettivi esaminati. Si potevano dunque ottenere punti da un massimo di 216 (27×8) a un minimo di 27.

Fonte: CPA 2009

Ne consegue che le condizioni di lavoro (salari, equilibrio tra vita professionale e privata, formazione e perfezionamento) sono relativamente buone presso la Confederazione, in ogni caso per i collaboratori che non fanno parte dei quadri e che non sono molto specializzati. Il problema principale della politica del personale della Confederazione non risiede pertanto in queste condizioni ma soprattutto nella mancanza di direzione, di una strategia RU orientata agli obiettivi, di una chiara ripartizione delle competenze, di comunicazione e di riconoscimento da parte delle più alte istanze della Confederazione.

Ciò è tanto più sorprendente in quanto il Consiglio federale stesso riteneva nel suo messaggio relativo alla legge sul personale della Confederazione che il grande margine di manovra dei datori di lavoro esigesse un rafforzamento del Consiglio federale quale organo di direzione della politica del personale. In considerazione dei risultati della presente valutazione, si è molto lontani dal conseguimento di questo obiettivo.

## Bibliografia

DDPS (Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport), 2007, Strategie del DDPS in materia di personale 2008–2011. Berna.

Emery, Yves/Giauque, David, 2005, Paradoxes de la gestion publique Paris: L'Harmattan.

Emery, Yves/Giauque, David, 2007, Dilemmes de la GRH publique. Le Mont: LEP Editions.

Emery, Yves/Gonin, François, 2006, Dynamiser la gestion des ressources humaines. Losanna: Presses polytechniques e universitaires romandes.

Emery, Yves/Lambelet Rossi, Laurence, 2000: Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations. Cahier dell'IDHEAP 192/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Emery, Yves, 2003: Renouveler la gestion des ressources humaines. Une approche axée sur la valeur ajoutée pour les organismes publics et les entreprises privées. Losanna: Presses polytechniques e universitaires romandes.

Ernst & Young SA, 2009, Benchmark della politica del personale (rapporto di lavoro al Controllo parlamentare dell'amministrazione, non pubblicato).

Giauque David, 2003, La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique e régulation organisationnelle. Parigi: L'Harmattan.

Il delegato del Consiglio federale alla riforma dell'Amministrazione federale, 2007, Rapporto finale della riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007. Berna.

UFPER/PricewaterhouseCoopers, 2005, Sintesi di studi comparativi. Confronto salariale tra funzioni scelte della Confederazione e funzioni paragonabili dell'economia privata e dei Cantoni. Studio comparativo di mercato PUBLICA: piani previdenziali esistenti e previsti nel raffronto con altri istituti di previdenza. Berna.

UFPER, 2003, Sviluppo del personale nell'Amministrazione federale. Concetto approvato dal DFF il 30 ottobre 2003. Presentato al Consiglio federale il 19 novembre 2003. Berna. (soltanto in tedesco e in francese)

UFPER, 2003, Per conciliare meglio vita professionale e privata nell'Amministrazione federale. Berna. (soltanto in tedesco e in francese)

UFPER, 2004, Condizioni quadro relative al sostegno finanziario degli impiegati federali per la custodia di bambini complementare alla famiglia, novembre 2004. Berna.

UFPER, 2004, Stato dello sviluppo professionale dei quadri nell'Amministrazione federale. Rapporto di valutazione. Berna.

UFPER, 2004, Pari opportunità tra donna e uomo nell'Amministrazione federale. Rapporto di valutazione. Berna.

UFPER, 2004, Politica del personale dell'Amministrazione federale. Rapporto di valutazione concernente l'inchiesta 2004 sul personale e l'assicurazione qualità NSS. Berna. (soltanto in tedesco e in francese)

- UFPER, 2005, Politica del personale dell'Amministrazione federale. Rapporto di valutazione concernente l'inchiesta 2005 incentrata sul colloquio con il collaboratore / valutazione del personale. Berna. (soltanto in tedesco e in francese)
- UFPER, 2005, Politica del personale. Reporting 2004 secondo l'articolo 5 LPers. Rapporto al Parlamento. Berna.
- UFPER, 2005, Rapporto di valutazione dell'inchiesta 2005 incentrata sul colloquio con il collaboratore/sulla valutazione del personale. Riassunto e prospettive della politica del personale. Berna.
- UFPER, 2005, Sintesi di studi comparativi demandati nel 2005 su incarico dell'amministrazione. Berna.
- UFPER, 2006, Analisi delle cause e delle misure concernenti l'inchiesta 2005 sul personale dell'Amministrazione federale. Berna.
- UFPER, 2006, HRM-Cockpit, Tableau de bord GRH 2006, Human Resources Management, Gestion des ressources humaines. Berna.
- UFPER, 2006, Rapporto sui salari dei quadri. Rapporto al Consiglio federale e alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin). Berna.
- UFPER, 2006, Staatsrechnung 2005. Zusatzdokumentation zum Personal. Berna.
- UFPER, 2007, Politica del personale: indicatori di gestione 2007. Berna.
- UFPER, 2007, Staatsrechnung 2006. Zusatzdokumentation zum Personal. Berna.
- UFPER, 2008, Rapporto sulle misure di ottimizzazione scaturite dall'inchiesta 2007 sul personale dell'Amministrazione federale, giugno 2008. Berna.
- UFPER, 2008, The Universum Graduate Survey – Zusammenfassung Ergebnisse 2008. Berna.
- UFPER, 2009, Rapporto sulla gestione del personale, Esercizio 2008. Berna.
- PricewaterhouseCoopers, 2005, Confronto salariale tra funzioni scelte della Confederazione e funzioni paragonabili dell'economia privata. Berna.
- Rapporto del Consiglio federale sulla custodia di bambini complementare alla famiglia per il personale dell'Amministrazione federale. Complemento dell'interpellanza Teuscher 06.3487 del 4 ottobre 2006. Consiglio federale, dicembre 2008.
- Ritz, Adrian/Waldner, Christian, 2008, Analyse der Daten der Bundespersonalbefragung 2007. Endversion vom 14. November 2008 zu Händen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK, Centro di competenze public management, Università di Berna (non pubblicato).
- TrustMark CFI, 2006, Personalbefragung 2007 in der Bundesverwaltung. Im Auftrag des EPA. Report für Parlamentsdienste PD. Berna.
- Ulrich, Dave, (1997, Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results. Boston, Mass.: Havard Business School Press.

## **Allegato: elenco delle persone intervistate**

Baud-Pedrolini Ghita	Capo del Servizio del personale, Servizi del Parlamento, Berna
Bietenhard Sonja	Segretaria generale, Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna
Bock Christian	Direttore, METAS, Wabern
Brändle Sissy	Capo del personale, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'interno, Berna
Büttiker Peter	Presidente centrale, Associazione dei quadri della Confederazione
Chassot François	Capo supplente Affari giuridici, Difesa, Berna
Chavaz Jacques	Capo delle risorse umane, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione, Berna
Combernous Pierre	Direttore supplente, Ufficio federale dell'agricoltura, Berna
Dumermuth Martin	Capo della Divisione politica II Asia/Oceania, Direzione Politica, Berna
Eicher André	Direttore, Ufficio federale della comunicazione, Bienne
Emery Yves	Segretario centrale, Garanto, Berna
Feller Martin	Professore, Istituto di alti studi in amministrazione pubblica, Chavannes-près-Renens
Fuchs Christine	Capo Risorse umane, Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, Berna
Furgler Dominik	Capo Finanze e risorse umane, Ufficio federale delle comunicazioni, Bienne
Gafner Daniel	Direttore supplente, Direzione delle risorse e della rete esterna, Berna
Gerber Hugo,	Capo del personale, Difesa, Berna
Glauser Hanspeter	Presidente, Transfair, Berna
Gross Meier Nicole	Capo della divisione del personale, Amministrazione federale delle dogane, Berna
Gugger Bruckdorfer Eveline	Capo dello sviluppo del personale, Direzione delle risorse e della rete esterna, Berna
Gurtner Peter	Vicedirettrice, Ufficio federale della migrazione, Berna
Gut Juan Felix	Direttore, Ufficio federale delle abitazioni, Granges
Hämmerli Roland	Direttore a.i., Ufficio federale del personale, Berna
Hauser-Schönbächler Gerhard	Capo del personale, segreteria generale, Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, Berna
	Presidente, SSP regione Berna

Herren Walter	Capo del personale, segreteria generale, Dipartimento federale delle finanze, Berna
Herzog Patrizia	Capo del personale, Segreteria di Stato all'economia SECO, Berna
Hostettler Andreas	Capo del personale, Amministrazione federale delle finanze, Berna
Hubacher Ulrich	Segretario generale supplente, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'economia, Berna
Jakob Christof	Segretario, SSP regione Berna
Jauslin Jean-Frédéric	Direttore, Ufficio federale della cultura, Berna
Lauener Marc	Caposezione, Risorse umane e logistica, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, Berna
Lombardi Roberto	Vicedirettore, Ufficio federale del personale, Berna
Maeder Charly	Ex capo del personale e attuale consulente, Amministrazione federale delle contribuzioni, Berna
Maurer Marcus	Capo del personale, armasuisse, Berna
Merz Turkmani Gabrielle	Responsabile dello sviluppo del personale, Ufficio federale del personale, Berna
Meyer Markus	Presidente centrale, Swisspersona, Bösinggen
Müller Hans	Segretario generale, Associazione del personale della Confederazione, Ostermundigen
Raschlé Corinne	Responsabile di settore, diritto del personale, Ufficio federale del personale, Berna
Richard Philippe	Vicedirettore, METAS, Wabern
Ritz Adrian	Professore, Centro di competenze public management, Università di Berna, Berna
Rumley Pierre-Alain	Direttore, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Ittigen
Schaerer Barbara	Direttrice, Ufficio federale del personale, Berna
Schmutz Thomas	Vicedirettore, Ufficio federale del personale, Berna
Sprecher Andreas	Capodivisione, Risorse e logistica, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel
Stäuble Katrin	Responsabile, Consultazione sociale, Ufficio federale del personale, Berna
Streit Barbara	Responsabile del personale, Ufficio federale delle strade, Ittigen
Suter Tejada Sybille	Capo del personale, Direzione dello sviluppo e della cooperazione, Berna
Thurnherr Walter	Segretario generale, Dipartimento federale dell'economia, Berna
Uster Rolf	Presidente centrale, Garanto, Muttenz
Vez Jean-Luc	Direttore, Ufficio federale di polizia, Berna
Voumard Pierre-Albert	Capodivisione, MedicalService, Berna

Wehrle Daniel	Caposezione, Personale e organizzazione, Ufficio federale della sanità pubblica, Berna
Wenger Hans-Rudolf	Capo dei servizi interni, Cancelleria federale, Berna
Wolffers Felix	Capodivisione, Risorse, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, Berna
Wullschleger Schneider Andrea	Controlling del personale, Ufficio federale del personale, Berna
Wüthrich Brigitte	Capo delle risorse umane, Segreteria generale, Dipartimento federale di giustizia e polizia, Berna
Wüthrich Daniel	Capo delle risorse umane, Segreteria generale, Dipartimento federale dell'economia, Berna
Zimmermann Rolf	Primo segretario, Unione sindacale svizzera, Berna

## **Impressum**

### **Svolgimento dell'indagine**

Dr. Nicolas Grosjean, Controllo parlamentare dell'amministrazione (direzione del progetto)

### **Esperti esterni**

Prof. Dr. Yves Emery, Professore, IDHEAP (accompagnamento del progetto)

Prof. Dr. Adrian Ritz, Centro di competenze public management, Università di Berna (analisi complementare all'inchiesta 2007 sul personale della Confederazione)

Ernst & Young SA (benchmarking svolto con quattro organizzazioni pubbliche e private)

### **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia tutti gli interlocutori per la disponibilità nell'ambito dei colloqui. Ringraziamo in particolare la direzione e i collaboratori dell'UFPER e le segreterie generali dei dipartimenti per il loro aiuto e per aver messo a disposizione tutte le informazioni richieste.*

### **Contatto**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

e-mail [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: *francese*

