

## **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**

**Risposta del Consiglio federale alla Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale**

del 9 dicembre 2002

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

Il rapporto della vostra Commissione del 22 agosto 2002 sulla politica del personale di carriera e sull'organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) conclude con successo gli ampi lavori compiuti durante oltre due anni nell'ambito dell'ispezione del DFAE. Vi ringraziamo per la vostra analisi approfondita e il vostro impegno in favore della diplomazia svizzera nonché dei collaboratori della Confederazione in Svizzera e all'estero.

Avete potuto farvi un'immagine globale della vita quotidiana del personale diplomatico e consolare interrogando numerose persone all'interno e all'esterno del DFAE nonché esperti dell'economia privata, ma anche recandovi in diverse rappresentanze all'estero, dove avete potuto vedere le condizioni di vita concrete degli impiegati inviati all'estero e delle loro famiglie. Avete analizzato la rete delle rappresentanze e fatto dei confronti con i servizi esterni di altri Paesi europei. Apprezziamo l'approccio allargato con il quale la Commissione ha studiato i due aspetti fondamentali di ogni rete esterna, ossia la politica del personale e l'organizzazione del servizio esterno.

Noi accordiamo un'importanza primaria all'efficacia dell'apparato diplomatico e consolare. Constatiamo pertanto con soddisfazione che la Commissione condivide il nostro parere secondo il quale la rete diplomatica e consolare della Svizzera corrisponde tutto sommato ai bisogni della nostra politica estera e che la Svizzera necessita di una rete fitta di rappresentanze bilaterali. L'impiego di personale per questa rete di rappresentanze può funzionare soltanto – come mostra l'esempio di numerosi altri Paesi – con un sistema flessibile delle carriere. La Commissione si pronuncia del resto in favore del mantenimento di questo sistema, cosa di cui ci felicitiamo.

Sia la politica del personale sia l'organizzazione del servizio esterno vengono permanentemente adeguate. Il DFAE riesamina continuamente la rete delle rappresentanze dal profilo di uno sfruttamento ottimale delle risorse. Prima della pausa estiva il capo del DFAE ha chiesto che fosse esaminata l'opportunità di chiudere diverse piccole rappresentanze. Questo esame è attualmente in corso e a tempo debito il DFAE presenterà al Consiglio federale le proposte corrispondenti. Inoltre l'attuazione della nuova politica sul personale federale ha indotto il DFAE a procedere a importanti riforme nel settore dei servizi di carriera. Le disposizioni d'esecuzione dell'ordinanza sul personale federale applicabili al DFAE, entrate in vigore il 1° ottobre 2002, contengono in diversi settori misure che vanno nel senso delle raccomandazioni della Commissione, numerose delle quali sono già state attuate. Ma

come hanno dimostrato anche le inchieste della Commissione, i due settori presi in esame sono molto complessi. Le riforme future dovranno tener conto di aspetti molto diversi, dei quali occorrerà studiare le conseguenze sistemiche, anch'esse molto diverse.

Il rapporto della Commissione e le numerose raccomandazioni in esso contenute tracciano utili orientamenti per la futura politica del personale e per la strutturazione della rete di rappresentanze. Ci felicitiamo del fatto che la maggioranza delle raccomandazioni siano già state attuate e constatiamo che il DFAE ha già preso diverse misure in questo senso. Per quanto concerne alcune raccomandazioni abbiamo invece alcune riserve che si oppongono a un'attuazione completa del rapporto.

Il lungo elenco di raccomandazioni sottoposto al nostro Collegio per parere si indirizza in parte direttamente al Consiglio federale, prevalentemente però al DFAE. Nel presente parere ci esprimiamo pertanto in merito alle raccomandazioni indirizzate direttamente a noi. Per quanto concerne le raccomandazioni destinate al DFAE (ad eccezione della raccomandazione 16, cfr. qui sotto) rinviamo al parere dettagliato del DFAE, qui allegato, di cui abbiamo preso conoscenza.

*ad raccomandazione 11 Miglioramento della situazione delle persone di accompagnamento*

**11.1** La Commissione raccomanda al Consiglio federale di estendere ai coniugi o partner degli agenti non soggetti all'obbligo di trasferimento le misure a favore delle persone di accompagnamento adottate nel 2001.

*Siamo disposti ad attuare la raccomandazione 11.1 nei limiti degli attuali crediti per il personale dei dipartimenti:*

Il personale distaccato all'estero da altri dipartimenti fa parte amministrativamente del DFAE, sempre che il posto di lavoro si trovi in una rappresentanza. In tal modo è garantita la parità di trattamento tra tutti i membri del personale dell'Amministrazione federale per quanto concerne le prestazioni di base connesse a un'assegnazione a una rappresentanza all'estero. Oggi però i dipartimenti decidono individualmente in merito al versamento delle prestazioni destinate agli agenti soggetti all'obbligo di trasferimento. Vi sono pertanto delle differenze.

Siamo d'accordo con la Commissione della gestione sul fatto che, nella situazione attuale, appare sensato procedere a una verifica delle prestazioni accordate alle diverse categorie di personale nonché ai coniugi e ai partner. Un'estensione della cerchia dei beneficiari può però entrare in considerazione soltanto per le persone di accompagnamento di membri del personale inviati dalla Svizzera all'estero ma non per le persone di accompagnamento dei membri del personale impiegati all'estero secondo il diritto locale. Inoltre se si prevede l'ampliamento di queste misure occorrerà differenziare tra le misure destinate a compensare, anche solo parzialmente, gli inconvenienti del fatto di essere soggetti alla disciplina dei trasferimenti durante un periodo prolungato (per es. l'aumento dell'indennità di mobilità per le persone di accompagnamento) e le misure volte ad attenuare gli inconvenienti di un'assegnazione temporanea all'estero (per es. la partecipazione ai costi della previdenza professionale delle persone di accompagnamento).

Sono segnatamente queste ultime misure che devono essere estese. E il loro finanziamento dev'essere garantito dai dipartimenti interessati nei limiti dei loro attuali crediti per il personale. Incarichiamo il DFAE di procedere agli studi necessari con gli altri dipartimenti e di sottoporci delle proposte entro la metà del 2003.

- 11.2 La Commissione raccomanda al Consiglio federale di intavolare negoziati con determinati Paesi in vista di offrire opportunità di lavoro ai coniugi o partner degli agenti impiegati all'estero.

*La raccomandazione 11.2 viene attuata per mezzo di dichiarazioni unilaterali:*

Di principio spetta a ciascun Paese di residenza decidere in merito al rilascio di permessi di lavoro alle persone di accompagnamento del nostro personale all'estero. Alcuni Paesi sono però disposti a rilasciare questi permessi di lavoro se la Svizzera accorda la reciprocità. Nel 1995 il nostro Collegio ha modificato l'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (RS 823.21) per facilitare l'accesso al mercato del lavoro (permesso Ci) dei coniugi e dei figli di età inferiore ai 21 anni dei membri delle missioni diplomatiche e delle rappresentanze consolari nonché dei funzionari internazionali titolari di una carta di legittimazione del DFAE, che vivono nella stessa economia domestica in Svizzera. Questa regolamentazione si applica anche ai membri della famiglia dei diplomatici stranieri e dei funzionari internazionali provenienti da Paesi dell'UE e dell'AELS.

Questa modifica ha facilitato enormemente le iniziative delle ambasciate di Svizzera volte ad ottenere l'accesso al mercato dell'impiego dei coniugi e dei figli dei membri del personale in missione all'estero. La Svizzera si prefigge di indurre gli altri Paesi ad accordare la parità di trattamento per mezzo di dichiarazioni unilaterali di reciprocità.

Nei casi in cui gli Stati terzi non sono di principio disposti ad accordare la reciprocità, le rappresentanze svizzere cercano di trovare soluzioni per i singoli casi. Questa è molto spesso l'unica soluzione affinché i partner non sposati possano ottenere un permesso di lavoro.

Riteniamo soddisfacente la prassi attuale delle dichiarazioni unilaterali basate sulla reciprocità e che essa vada pertanto conservata. Ricordiamo inoltre che l'accesso al mercato del lavoro non garantisce di per sé l'ottenimento di un impiego adeguato. La situazione sul mercato locale del lavoro, la disponibilità di posti adeguati e le barriere linguistiche pongono spesso problemi più grandi che non l'ottenimento di un permesso di lavoro.

- 11.3 La Commissione raccomanda al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di istituire un servizio interdipartimentale che si occupi dei problemi delle persone di accompagnamento, offrendo consulenza e appoggio per il trasferimento all'estero, ma anche al momento del rientro in Svizzera.

*Siamo disposti ad attuare la raccomandazione 11.3:*

Condividiamo la proposta della Commissione di istituire un servizio interdipartimentale di contatto destinato alle persone di accompagnamento. Incarichiamo pertanto il DFAE di istituire questo servizio interdipartimentale entro la metà del 2003 (posto al 50 %) nei limiti dell'attuale credito per il personale del Dipartimento.

*ad raccomandazione 15 Prassi restrittiva per il conferimento dei titoli diplomatici*

La Commissione invita il Consiglio federale ad adottare una prassi più restrittiva nel conferimento dei titoli diplomatici: essi vanno riservati esclusivamente ai capimissione attivi all'estero. Per tutti gli agenti che esercitano funzioni direttive o esecutive in Svizzera questi titoli andrebbero soppressi e si dovrebbe rinunciare anche al conferimento di titoli ad personam.

*Siamo disposti a verificare e, se del caso, ad attuare la raccomandazione 15:*

La Commissione propone una prassi più restrittiva per il conferimento dei titoli diplomatici, segnatamente per quanto concerne le funzioni esercitate nelle unità dell'Amministrazione federale in Svizzera. I titoli diplomatici, in particolare quelli di ambasciatore e di ministro, sono attualmente usuali al DFAE, al DFE, al DDPS, al DFF e al DATEC. Siamo pronti a riesaminare la nostra prassi attuale e, se del caso, a modificarla.

Incarichiamo il DFAE di sottoporci delle proposte in questo senso entro la metà del 2003.

*ad raccomandazione 16 Riduzione delle prestazioni consolari*

La Commissione raccomanda al DFAE di riesaminare tutte le prestazioni consolari offerte dalle nostre rappresentanze e di pianificarne la riduzione. Entro due anni il DFAE dovrà sottoporre al Consiglio federale e al Parlamento un progetto con le relative modifiche legislative e di regolamento.

*Riteniamo che una riduzione delle prestazioni consolari sia contraria ai bisogni dei cittadini svizzeri all'estero e che occorra pertanto evitarla:*

Constatiamo con soddisfazione che la Commissione riconosce l'efficacia delle misure prese dal DFAE al fine di razionalizzare le prestazioni consolari. Anche noi riteniamo inoltre che le possibilità di razionalizzazione sono oggi praticamente esaurite. Eventuali guadagni supplementari di produttività non devono però essere conseguiti a scapito della sostanza dell'attività consolare tradizionale.

Nell'ambito consolare le rappresentanze svizzere all'estero svolgono due importanti funzioni: si occupano degli Svizzeri all'estero e eseguono compiti nell'ambito delle migrazioni per contribuire alla sicurezza interna. Molti di questi compiti sono attribuiti al DFAE con un preciso mandato costituzionale o legale, in alcuni casi su mandato di altri dipartimenti.

Inoltre i bisogni della popolazione e degli Svizzeri all'estero nell'ambito delle prestazioni consolari sono fortemente aumentati. I casi che devono essere trattati dai

consolati sono sempre più numerosi, si caratterizzano per una complessità crescente e richiedono un lavoro sempre più oneroso. Questo vale sia per l'amministrazione dei cittadini svizzeri residenti all'estero sia per la protezione consolare accordata agli Svizzeri che soggiornano temporaneamente al di fuori delle nostre frontiere. Le rappresentanze all'estero non controllano il volume di lavoro costituito da questi compiti, volume che dovrebbe aumentare ulteriormente in futuro. Il processo di integrazione europea, ad esempio, accresce l'onere di lavoro del DFAE nel settore delle immatricolazioni. L'Organizzazione degli Svizzeri all'estero si oppone fermamente a eventuali progetti di riduzione delle prestazioni consolari. Nel suo rapporto del 9 agosto 2002 indirizzato al Consiglio degli Svizzeri all'estero il suo presidente, l'ex consigliere nazionale Georg Stucky, sottolinea a proposito dei compiti del DFAE che l'Organizzazione deve affermare in modo forte e chiaro che se c'è una cosa che non può essere toccata, questa è proprio l'immatricolazione obbligatoria, poiché essa costituisce il fondamento stesso della politica degli Svizzeri all'estero, e altri Paesi ci invidiano per quest'istituzione.

Il margine di manovra per ridurre le prestazioni consolari appare pertanto molto limitato. Per quanto concerne l'obbligo di immatricolarsi di cui nel rapporto, riteniamo che esso rivesta un'importanza cruciale in quasi tutti i settori delle relazioni degli Svizzeri all'estero con il nostro Paese (diritti civili, stato civile, diritti politici, ecc.). Una riduzione delle prestazioni consolari supporrebbe inoltre che il Parlamento fosse disposto a rinunciare all'esecuzione di compiti che la legislazione attribuisce espressamente alle rappresentanze all'estero.

Per i motivi esposti ci opponiamo a che venga esaminata la possibilità di ridurre le prestazioni consolari. Se dovessero tuttavia decidere di rinunciare all'esecuzione di compiti in parte definiti in testi di legge, le Camere federali avrebbero la competenza di assegnare al Consiglio federale un mandato in questo senso per mezzo di una mozione.

*ad raccomandazione 18 Concentrazione delle risorse diplomatiche e consolari in determinati Paesi e regioni del mondo*

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di fissare per ogni Paese e regione del mondo settori d'attività prioritari per la politica estera svizzera e di chiarire in quali Paesi e regioni intende concentrare le risorse diplomatiche e consolari. In questo ambito si dovrebbe inoltre esaminare l'opportunità di tenere in funzione le ambasciate in cui lavorano meno di due agenti diplomatici e i consolati generali di carriera dove lavorano meno di due agenti consolari.

*Riteniamo che la raccomandazione 18 sia già stata ampiamente attuata:*

Il nostro Collegio definisce le priorità della sua politica estera e le sottopone ad un controllo permanente nell'ambito degli obiettivi dell'anno e della legislatura. Dal canto suo il DFAE elabora con le rappresentanze all'estero convenzioni che definiscono obiettivi annui nei quali sono fissate le priorità specifiche di ogni Paese. Le risorse disponibili sono attribuite in funzione di queste priorità e nel senso dell'efficacia e della razionalizzazione della rete delle rappresentanze; l'adeguatezza della ripartizione delle risorse è parimenti sottoposta a un controllo continuo.

Una concentrazione regionale dei mezzi ha già avuto luogo. Le misure prese sono state via via rese note dal DFAE. Strategie regionali di politica estera vengono elaborate e riviste regolarmente per fare ulteriori passi nella considerazione delle priorità in questo campo.

In particolare il DFAE verifica regolarmente l'opportunità di conservare le rappresentanze di piccole dimensioni. La chiusura o la conversione di determinate piccole rappresentanze con un effettivo diplomatico ridotto è oggetto di un mandato in corso presso il DFAE. Esso ci sottoporrà prossimamente le relative proposte per discussione.

Visto il lavoro di controllo permanente, riteniamo che la raccomandazione 18 sia già ampiamente attuata. Siamo tuttavia disposti ad accettare un mandato supplementare di controllo e incarichiamo pertanto il DFAE di elaborare entro la fine del 2003 una concezione globale di definizione delle priorità regionali di politica estera nell'ambito dell'esame permanente della rete delle rappresentanze. Questo lavoro sarà effettuato d'intesa con gli altri servizi interessati della Confederazione. La sua attuazione sarà però lenta a causa dell'importanza e della complessità delle conseguenze che le modifiche della rete delle rappresentanze possono avere sulle relazioni bilaterali da un lato e sulla tutela degli interessi politici ed economici della Svizzera e degli interessi degli Svizzeri all'estero dall'altro.

*ad raccomandazione 21 Estensione dell'autorità del capomissione*

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di conferire ai capimissione l'autorità nei confronti di tutti gli agenti della Confederazione che lavorano presso le rappresentanze diplomatiche, compresi quelli della DSC.

*Riteniamo che la raccomandazione 21 sia già stata attuata:*

Nominando un capomissione il Consiglio federale prende non soltanto una decisione per quanto concerne la destinazione, bensì attribuisce alla persona interessata i pieni poteri e le competenze necessarie per rappresentarlo nel Paese di residenza. È per questa ragione, tra le altre, che i capimissione vengono designati come «straordinari e plenipotenziari».

I capimissione sono le sole persone legittimate a rappresentare il Consiglio federale con i pieni poteri. Nell'ambito delle funzioni di coordinamento del DFAE tutti gli altri impiegati dell'Amministrazione generale della Confederazione in servizio all'estero sono, indipendentemente dalla loro funzione, subordinati al capomissione e soggetti al suo potere di istruzione. Inoltre il potere di rappresentanza plenipotenziaria e di istruzione dei capimissione è esplicitamente istituito dal DFAE in diverse convenzioni relative all'impiego di membri del personale di organizzazioni esterne al DFAE in rappresentanze svizzere all'estero. Convenzioni di questo tipo sono state concluse ad esempio con Pro Helvetia e con l'OSEC.

Il potere d'istruzione dei capimissione si applica anche ai membri del personale della DSC. Una direttiva del DFAE del 1986 concernente i compiti e la cooperazione tra il capomissione e il coordinatore nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo e dell'aiuto umanitario («Aufgaben und Zusammenwirken von Missionschef und Koordinator auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe») indicava già espressamente che il

capomissione (ambasciatore o incaricato d'affari) è il rappresentante ufficiale del Consiglio federale svizzero nel Paese in cui è accreditato e che egli dirige la missione diplomatica, le rappresentanze consolari e gli uffici di coordinamento della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, assumendosi la responsabilità politica generale della sua attività. Questo disciplinamento delle competenze molto chiaro rende superflua qualsiasi altra azione da parte del nostro Collegio.

9 dicembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

**Parere del Dipartimento federale degli affari esteri  
del 26 novembre 2002<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Il parere non viene pubblicato nel FF; estratti sono ottenibili al seguente indirizzo: DFAE, Direzione delle risorse e della rete esterna, Freiburgstrasse 130, 3003 Berna.