

**Verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi» –
Rapporto della CdG-N del 25 novembre 2011**

Parere del Consiglio federale

del 22 febbraio 2012

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il nostro parere sul rapporto del 25 novembre 2011 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) relativo alla verifica riguardante l'ispezione «Legge sul personale federale: direzione della politica del personale e conseguimento degli obiettivi».

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

22 febbraio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Premessa

Il 25 gennaio 2008 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di eseguire un'ispezione della politica in ambito di personale federale. L'obiettivo era valutare in maniera approfondita l'attuazione della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), sei anni dopo la sua entrata in vigore. Successivamente la CdG-N ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione scientifica della direzione della politica del personale federale. L'esame ha riguardato il periodo dal marzo 2008 al giugno 2009 e si è concluso con un rapporto il 17 giugno 2009. Sulla base del rapporto finale del CPA, il 23 ottobre 2009 la CdG-N ha adottato un proprio rapporto contenente sei raccomandazioni. Nel suo parere del 21 aprile 2010 e nel rapporto del 26 gennaio 2011 il Consiglio federale ha espresso il proprio parere sul rapporto e sulle sei raccomandazioni della CdG-N.

Alla luce dell'importanza della politica del personale federale e degli obiettivi definiti dal rapporto della CdG-N, che dovevano essere raggiunti nel 2010, la CdG-N ha deciso di eseguire la sua verifica già all'inizio del 2011. Ne ha raccolto i risultati in un rapporto e ha formulato sette nuove raccomandazioni. Con lettera del 25 novembre 2011 ha invitato il Consiglio federale a esprimere il suo parere entro il 7 marzo 2012.

2 Parere del Consiglio federale

Sullo sviluppo generale della politica del personale nell'Amministrazione federale

Il Consiglio federale constata con soddisfazione che la CdG-N considera l'approvazione della strategia per il personale dell'Amministrazione federale nel quinquennio 2011–2015, del progetto di attuazione come pure dei parametri strategici e degli indicatori per la gestione del personale come un'importante pietra miliare per una gestione centralizzata della politica del personale. La CdG-N riconosce altresì il notevole lavoro svolto dall'Ufficio federale del personale (UFPER), dai servizi del personale dei dipartimenti e dalla Cancelleria federale.

La CdG-N valuta invece in maniera meno positiva l'ulteriore concretizzazione e attuazione della strategia del personale. Da parte sua, il Consiglio federale ritiene di avere promosso dalla fine del 2009 molti cambiamenti finalizzati a una gestione centralizzata della politica del personale, attraverso i quali il settore del personale dell'Amministrazione federale si è sviluppato positivamente. L'importanza di questo settore è cresciuta notevolmente in seno all'Amministrazione federale grazie alla strategia del personale e alla sua sistematica attuazione. Non a caso nel Programma di legislatura 2011–2015 il Consiglio federale ha inserito tale strategia tra i principali obiettivi della legislatura corrente dimostrando in tal modo di prendere molto sul serio la sua attuazione e di volerla portare avanti secondo il programma stabilito.

Sulla valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni del 23 ottobre 2009

Raccomandazione 1: La CdG-N invita il Consiglio federale a definire una strategia completa per l'attuazione della legge sul personale federale. Tale strategia deve includere in particolare parametri strategici e indicatori quantitativi e/o qualitativi per tutti gli obiettivi dell'articolo 4 LPers.

La CdG-N considera la strategia del personale come pure i nuovi parametri strategici e indicatori degli strumenti idonei, ma critica i contenuti del progetto di attuazione. Questi sarebbero formulati in modo molto sommario, o contemplerebbero solo un incarico generico per l'elaborazione di un programma o di qualcosa di analogo. La CdG-N ritiene la formulazione generale un segnale che tra i dipartimenti e l'UFPER non è stato possibile trovare un consenso sull'impostazione concreta delle misure. A questo proposito il Consiglio federale vuole sottolineare che le conclusioni cui è giunta la CdG-N sono sbagliate e non corrispondono alla realtà. In seno alla Conferenza delle risorse umane i contenuti del progetto di attuazione sono stati discussi in modo approfondito e a più riprese con i responsabili delle risorse umane dei dipartimenti in modo da poter sviluppare un'idea comune. L'obiettivo era generare un ampio sostegno all'attuazione della strategia, gestire tale attuazione a livello centrale ed elevare tutti gli interessati a partecipanti. La complessità dei singoli progetti e la loro interdipendenza non hanno reso possibile definire sin dall'inizio in dettaglio tutte le misure, cosa che non rientrava nemmeno nelle intenzioni. L'elaborazione degli altri progetti avverrà in collaborazione con tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale. I pertinenti gruppi di lavoro hanno già iniziato a occuparsene. Il progetto di attuazione costituisce per l'UFPER, i dipartimenti e la Cancelleria federale un punto di riferimento per il prosieguo dell'attuazione.

Secondo il Consiglio federale alcune misure della strategia del personale sono già state attuate con successo. A titolo d'esempio, lo scorso anno sono stati stabiliti i parametri strategici e gli indicatori ed è stata approvata la revisione della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers). È stato altresì possibile implementare un sistema di gestione elettronica delle candidature (e-recruiting) e il portale dei posti vacanti della Confederazione e portare a termine il cambiamento delle basi tecniche nella previdenza professionale; inoltre è stata messa in rete con successo l'applicazione informatica per la gestione dei costi del personale, che consente di pianificare e sorvegliare le spese per il personale. Molti altri progetti – anche di portata più ampia – come quelli concernenti la definizione dei requisiti di base per i quadri dell'Amministrazione federale, la rielaborazione dei modelli di competenze e l'elaborazione di modelli per le carriere professionali stanno per essere messi a punto conformemente al progetto di attuazione.

Raccomandazione 2: La CdG-N invita il Consiglio federale a inserire la strategia di gestione del personale nella strategia generale del Consiglio federale per l'adempimento dei compiti.

A complemento delle constatazioni fatte dalla CdG-N si può asserire che con il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG), attualmente in fase di elaborazione, sarà possibile migliorare ulteriormente il coordinamento tra risorse, compiti e prestazioni.

Raccomandazione 5: La CdG-N invita il Consiglio federale a far effettuare, in fase di elaborazione della strategia per l'attuazione della LPers, un'analisi dei processi e delle prestazioni, in modo da poter attribuire i processi concernenti la politica del personale al livello gerarchico più opportuno. Basandosi su tale analisi, spetterà al Consiglio federale definire le responsabilità in ambito di processi. Al riguardo, vanno in particolare rafforzati il ruolo e la posizione dell'UFPER in prospettiva di una politica centralizzata del personale. L'UFPER deve poter disporre delle competenze e delle risorse necessarie a un'attuazione coerente della strategia del Consiglio federale e, all'occorrenza, avere contatti diretti anche con gli Uffici federali.

Suddivisione dei compiti nei dipartimenti: i dipartimenti variano fortemente per dimensioni e struttura. Di conseguenza anche i compiti e le responsabilità nel settore del personale sono regolamentati in maniera diversa e a vari livelli. Si tratta di trovare di volta in volta la soluzione che meglio si adatta al singolo caso. Non esiste una formula generale e uguale per tutti. Il Consiglio federale non ravvisa la necessità di intervenire ulteriormente in questo ambito.

Rafforzamento del ruolo dell'UFPER in vista di una centralizzazione della politica del personale: una coerente politica del personale può essere garantita unicamente attraverso un servizio specializzato che abbia un forte ruolo a livello centrale. Consapevole di ciò, il 10 giugno 2011 il Consiglio federale ha proposto alla Delegazione delle finanze delle Camere federali di riesaminare nel quadro della prossima revisione dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers, RS 172.220.111.3) le disposizioni concernenti la ripartizione delle competenze in ambito di personale, in particolare quelle del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e dell'UFPER (art. 18 e 19 OPers). In occasione della revisione dell'OPers bisognerà pure procedere a una verifica del ruolo e dei compiti della Conferenza delle risorse umane (art. 20 OPers).

Sull'orario di lavoro basato sulla fiducia all'interno dell'Amministrazione federale

L'orario di lavoro basato sulla fiducia (OLF) si è dimostrato un valido strumento della politica del personale. Ha soprattutto determinato un cambiamento culturale in seno all'Amministrazione federale. Inoltre ha permesso di ridurre l'elevato saldo dei giorni di vacanza e delle ore straordinarie di molti impiegati. Non solo il datore di lavoro Confederazione ma anche gli impiegati che lo hanno scelto esprimono un giudizio positivo su questo modello di orario di lavoro. Gli impiegati sono liberi di gestire autonomamente il proprio orario di lavoro. Oltre ad essere esonerati dall'obbligo di timbrare il cartellino, hanno l'opportunità di conciliare meglio il lavoro, la famiglia e il tempo libero. In quest'ottica si può quindi affermare in linea generale che il modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia è un successo. Nondimeno il Consiglio federale è disposto a eliminare eventuali punti deboli.

Nella valutazione dell'attuazione delle seguenti raccomandazioni bisogna tenere presente che, in linea di principio, la legge del 13 marzo 1964 sul lavoro (LL; RS 822.11) non si applica all'Amministrazione federale (cfr. art. 2 cpv. 1 LL). L'articolo 8 capoverso 1 dell'ordinanza quadro del 20 dicembre 2000 relativa alla legge sul personale federale (ordinanza quadro LPers; RS 172.220.11) statuisce tuttavia un'eccezione per quanto riguarda il tempo di lavoro massimo dichiarando l'applicabilità delle disposizioni della LL al personale federale. Il campo di applicazione è limitato però soltanto agli articoli che si riferiscono espressamente al tempo di lavoro massimo. Disposizioni più estese della LL, in particolare anche quelle sul tempo di lavoro, non sono applicabili al personale federale. Il Consiglio federale è comunque propenso a tenere conto, nella misura del possibile, dei principi della legge sul lavoro per quanto attiene al tempo di lavoro.

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

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

Il Consiglio federale è disposto ad adoperarsi per armonizzare le regole dell'OLF per gli impiegati della Confederazione che lavorano secondo questo modello. Affiderà all'UFPER l'incarico di elaborare raccomandazioni di validità generale e di discuterle con la Conferenza delle risorse umane.

Non ritiene invece opportuno collegare l'OLF alla funzione anziché alla classe di stipendio. Le differenze tra gli uffici e nelle caratteristiche dei posti all'interno dell'Amministrazione federale sono talmente grandi da rendere impossibile una classificazione delle funzioni in relazione all'OLF. Il Consiglio federale è del parere che soltanto il criterio della classe di stipendio sia una soluzione praticabile.

Raccomandazione 2: Base della gestione delle risorse della Confederazione

La CdG-N invita il Consiglio federale a spiegarle come possa adeguatamente gestire le risorse in mancanza dei dati relativi al lavoro prestato, se le condizioni quadro di un settore amministrativo cambiano e il carico di lavoro aumenta notevolmente.

Innanzitutto bisogna precisare che il Consiglio federale non intende in alcun modo rinunciare ai dati relativi al lavoro prestato. Se si considera l'intera amministrazione, i collaboratori che hanno scelto l'orario di lavoro basato sulla fiducia rappresentano una quota nettamente inferiore al 10 per cento. Inoltre si può supporre che per alme-

no una parte delle funzioni (quadri superiori) per le quali è stato istituito l'orario di lavoro basato sulla fiducia il lavoro prestato corrisponda alla durata del lavoro convenuta.

D'altra parte il criterio del lavoro prestato è adatto solo in misura limitata per valutare la saturazione della potenzialità produttiva dei settori dell'amministrazione. A questo fine è molto più appropriato il rilevamento del tempo di esecuzione della prestazione lavorativa, che viene già effettuato in alcune unità amministrative. Tuttavia, entrambi gli strumenti presentano lo svantaggio di concentrarsi sulle risorse impiegate (*input*) e di trascurare le prestazioni fornite (*output*) come ulteriore dato di riferimento per la valutazione di detta saturazione. Solo mantenendo una visione d'insieme, in cui convergono anche altri parametri come la struttura organizzativa, l'evoluzione dei compiti, lo stato dei crediti ecc., è possibile ottenere indicazioni affidabili sulla gestione delle risorse.

Il Consiglio federale non vede alcuna necessità di intervento in questo ambito.

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

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

Il Consiglio federale è disposto ad adempiere questa raccomandazione. Incaricherà l'UFPER di informare tutti gli impiegati della Confederazione sui principi dei modelli di orario di lavoro in vigore e sugli aspetti pratici.

Raccomandazione 4: Armonizzazione dei termini di perenzione al diritto privato/rafforzamento della responsabilità del superiore gerarchico in merito alla compensazione di eventuali prestazioni supplementari dell'impiegato

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

Per quanto riguarda la prescrizione delle vacanze la legislazione sul personale federale prevede lo stesso termine (5 anni) del CO. Il termine di perenzione più breve si applica unicamente ai giorni di compensazione. Per compensare il lavoro aggiuntivo, il lavoro straordinario e i saldi attivi dell'orario flessibile, in luogo di un'indennità in contanti pari al 5 per cento del salario annuo, gli impiegati che hanno optato per l'orario di lavoro basato sulla fiducia possono prendere a titolo eccezionale dieci giorni di compensazione (cfr. art. 64a cpv. 5 OPers). I giorni di compensazione equivalgono al lavoro prestato in eccesso sotto forma di lavoro aggiuntivo, lavoro straordinario o saldi attivi dell'orario flessibile. È nell'interesse sia del datore

di lavoro sia dell'impiegato che questo saldo venga azzerato quanto prima. In tal modo si può impedire che gli impiegati abbiano un saldo di ore elevato che non riescono più a utilizzare entro la fine del rapporto d'impiego.

Per contro, gli impiegati hanno la possibilità di prendere regolarmente sufficienti periodi di tempo libero per riposare e per poter tenere adeguatamente conto delle proprie esigenze personali. Il Consiglio federale ritiene questa regolamentazione sensata e nell'interesse di tutte le parti. Il termine di perenzione non deve quindi essere adeguato. È responsabilità dei superiori e degli impiegati fare in modo che i giorni di compensazione siano presi per tempo. In situazioni straordinarie, ad esempio in caso di malattia, infortunio o congedo di maternità, il termine di perenzione è prolungato di un anno per prendere in considerazione queste particolari circostanze (cfr. art. 64a cpv. 6 OPers).

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

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

Il Consiglio federale è del parere che il controllo del rispetto delle disposizioni sull'orario di lavoro basato sulla fiducia sia sufficientemente garantito attraverso l'autoresponsabilità degli impiegati e la responsabilità dei superiori in materia di conduzione. Grazie all'impostazione estensiva nelle disposizioni d'esecuzione dell'orario di lavoro basato sulla fiducia gli impiegati hanno la possibilità di «compensare» il lavoro aggiuntivo prestato in determinati giorni con una riduzione dell'orario di lavoro in altri giorni. In tal modo sono soddisfatte le condizioni per il rispetto del tempo massimo di lavoro di 45 ore nella media annuale. Un controllo ulteriore comporterebbe un onere amministrativo elevato annullando uno dei grandi vantaggi dell'OLF. Il Consiglio federale è convinto che una campagna di sensibilizzazione attraverso un'informazione esaustiva del personale federale in merito alle disposizioni sull'orario di lavoro, come quella citata in precedenza, permetterà di ottenere l'effetto necessario.

In questo senso il Consiglio federale considera un'eventuale funzione di controllo esercitata dall'UFPER uno strumento obsoleto. Non solo sarebbe difficile da eseguire, ma un controllo adeguato richiederebbe molte risorse supplementari.

Raccomandazione 6: Garanzia del finanziamento dell'orario di lavoro basato sulla fiducia

La CdG-N invita il Consiglio federale a garantire il finanziamento dell'orario di lavoro basato sulla fiducia anche nel medio e lungo termine.

A seguito dell'introduzione dell'orario di lavoro basato sulla fiducia nelle classi di stipendio 24–38 e del passaggio al pagamento in contanti dei premi di fedeltà, il Consiglio federale ha complessivamente aumentato di 20 milioni di franchi i crediti per il personale. Secondo il Dipartimento federale delle finanze (DFF) queste due misure concernenti l'orario di lavoro hanno determinato simultaneamente un incremento del volume di lavoro dell'Amministrazione federale. Nel calcolo dei maggiori costi, per complessivamente 35 milioni di franchi, il Consiglio federale ha computato un guadagno in termini di efficienza di 10 milioni di franchi e 6 milioni di franchi risultanti dalla soppressione del pagamento dei saldi attivi delle ore e dei giorni di vacanza. Il calcolo dei costi si era basato allora sull'ipotesi che poco più di 3000 collaboratori avrebbero scelto il modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia. A tutt'oggi questa cifra non è stata raggiunta. Alla fine del 2011 avevano optato per questo modello appena 2300 collaboratori. Il suo finanziamento è dunque garantito e non vi è alcuna necessità di intervenire.

Raccomandazione 7: Contratti di lavoro degli impiegati soggetti all'orario di lavoro basato sulla fiducia

La CdG-N invita il Consiglio federale a interpellare un esperto di diritto del lavoro per adeguare gli attuali contratti delle persone soggette obbligatoriamente, ma anche facoltativamente, all'orario di lavoro basato sulla fiducia.

Un adeguamento dei contratti di lavoro stipulati con gli impiegati dell'Amministrazione federale è possibile unicamente in accordo con entrambe le parti contraenti. Se l'impiegato non è d'accordo, il datore di lavoro deve disdire il contratto in vigore e presentare all'impiegato un nuovo contratto di lavoro. La disdetta è però possibile soltanto per i motivi enunciati esaustivamente nell'articolo 12 capoversi 6 e 7 della legge sul personale federale (LPers). L'inserimento nel contratto di lavoro del modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia non costituisce un motivo di disdetta secondo le disposizioni citate. In questi casi sarebbe dunque sempre necessario il consenso dell'impiegato. Gli impiegati assegnati alle classi di stipendio 30–38 potrebbero però rifiutarsi di adottare il modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia pur essendo obbligatorio per loro conformemente all'articolo 64a OPers.

Un'integrazione sistematica del modello dell'orario di lavoro basato sulla fiducia nel contratto di lavoro comporterebbe un notevole dispendio e le parti contraenti perderebbero gran parte della flessibilità. Ogni adeguamento del modello in vigore richiederebbe il consenso delle parti contraenti. Il Consiglio federale ritiene dunque che un adeguamento dei contratti di lavoro nella direzione proposta dalla CdG-N non sia praticabile. Il tasso di occupazione stabilito nel contratto di lavoro è sufficiente sul piano giuridico e assicura, unitamente alla suddetta informazione degli impiegati, che i diritti degli impiegati in ordine al rispetto delle disposizioni dell'OLF non vengano violati.