



13.03.2015

Promozione del plurilinguismo

Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale e raccomandazioni sulla politica del plurilinguismo (art. 8d, cpv. 4, OLing)

Evoluzione 2008–2014

Prospettive per il periodo 2015–2019

INDICE

Riassunto	1
1 Contesto e lavori preliminari	3
2 Politica del plurilinguismo	5
2.1 Interventi parlamentari	5
2.2 Misure dei dipartimenti e della Cancelleria federale	7
2.3 Modifica dell'ordinanza sulle lingue e revisione totale delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti il plurilinguismo.....	8
2.4 Ordinanza sui servizi linguistici	8
2.5 Il plurilinguismo nell'ambito del messaggio sulla cultura 2016–2020	9
2.6 Il plurilinguismo nel settore degli appalti pubblici	10
3 Valutazione della politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing)	11
3.1 Valutazione attuale	11
3.2 Valutazione futura.....	11
3.3 Valutazione delle competenze linguistiche del personale.....	11
4 Rappresentanza delle comunità linguistiche: tendenze e fattori esplicativi.....	13
4.1 Rappresentanza globale nell'Amministrazione federale per lingua madre.....	13
4.2 Rappresentanza per dipartimento, Cancelleria federale compresa, e per lingua madre	14
4.3 Rappresentanza per unità amministrativa e lingua madre	16
4.4 Rappresentanza globale per lingua madre e classe di stipendio (34–38) nell'Amministrazione federale	17
4.5 Rappresentanza per dipartimento, compresa la Cancelleria federale, per lingua madre e classe di stipendio (34–38)	17
5 Raccomandazioni e prospettive	19
5.1 Prime raccomandazioni da parte della delegata federale al plurilinguismo	19
5.1.1 Formazione	19
5.1.2 Integrazione e assunzione di nuovo personale	20
5.1.3 Valutazione e sistemi d'informazione (rilevamento dati).....	21
5.1.4 Coordinamento, sensibilizzazione e informazione	21
5.2 Prospettive della delegata federale al plurilinguismo	23

Allegato 1

Ripartizione delle lingue per lingua madre, dipartimento – Cancelleria federale compresa –, unità amministrativa e gruppo di classi di stipendio
Evoluzione 2008–2014

Allegato 2

Misure della Cancelleria federale e dei dipartimenti
Evoluzione 2012–2014

Allegato 3

Prospettive della Cancelleria federale e dei dipartimenti

Riassunto

Conformemente all'articolo 8d capoverso 4 dell'ordinanza del 4 giugno 2010 sulle lingue e la comprensione tra le comunità linguistiche (ordinanza sulle lingue, OLing), il delegato federale al plurilinguismo redige ogni quattro anni un rapporto di valutazione destinato al Consiglio federale, basato sui rapporti dei dipartimenti e della Cancelleria federale.

Il presente rapporto riguarda il periodo 2008–2014. La scelta di questo periodo è stata in parte determinata dalla decisione del Consiglio federale del 30 aprile 2014 in risposta ai presidenti delle Camere federali.

I dati relativi alla lingua madre dei collaboratori indicano che l'Amministrazione federale ha raggiunto globalmente gli obiettivi di rappresentanza delle comunità linguistiche (rispetto dei valori obiettivo, le cosiddette "fasce percentuali", art. 7 OLing). Dal 2013, la progressione della rappresentanza francofona permette di raggiungere la soglia minima dei valori obiettivo.

Occorre notare che il presente risultato si basa sugli sforzi della Cancelleria federale, di una parte dei dipartimenti e delle loro unità amministrative. Gli sforzi degli uni compensano infatti le lacune e i ritardi degli altri. Il catalogo delle misure adottate permette di osservare dettagliatamente queste differenze.

In generale, ad eccezione della CaF e del DFF, le comunità italofone e romance sono sensibilmente sottorappresentate.

I dati presentati per unità amministrativa consentono di stilare il bilancio seguente.

Le unità amministrative che annoverano le proporzioni più deboli di italofoeni sono:

- IFPDT (0 %), ARE (2,5 %), Agroscope (2,9 %), UFSP (3,3 %), USAV (3,5 %), UST (4,2 %).

La comunità francofona è particolarmente sottorappresentata nelle unità seguenti:

- UFCL (4,9 %), UPPER (7,8 %), diversi settori del DDPS (< 10 %), UFAE (8,2 %), UFE (12,7 %), UFAC (13,2 %), AFS (11,3 %).

Anche la ripartizione delle comunità linguistiche in funzione delle classi di stipendio è una variabile significativa.

I dati permettono infatti di constatare che in seno alle classi di stipendio elevate (34–38) le comunità linguistiche non sono rappresentate in modo equilibrato. Nel 2014, nell'intera Amministrazione federale la comunità francofona si colloca leggermente al di sopra della soglia minima (21,9 %), mentre i germanofoni sono sovrarappresentati (72,5 %) a scapito degli italofoeni, che sono sottorappresentati (4,8 %).

I valori riportati possono differire sensibilmente se confrontati con le realtà della Cancelleria federale e di ciascun dipartimento.

I dipartimenti che presentano la quota più importante di germanofoni nelle classi di stipendio 34–38 sono il DFGP (92,9 %), il DATEC (80 %), il DDPS (78,9 %), il DFI (77,8%) e il DFF (74,2 %).

Nelle stesse classi di stipendio (34–38) la Cancelleria federale, il DFI, il DFGP e il DDPS non annoverano nel loro effettivo rappresentanti né della comunità linguistica italiana né di quella romancia.

1 Contesto e lavori preliminari

Conformemente all'articolo 8d capoverso 4 dell'ordinanza del 4 giugno 2010 sulle lingue e la comprensione tra le comunità linguistiche (ordinanza sulle lingue, OLing), il delegato federale al plurilinguismo redige ogni quattro anni un rapporto di valutazione destinato al Consiglio federale, basato sui rapporti dei dipartimenti e della Cancelleria federale.

Il presente rapporto riguarda il periodo 2008–2014.

Il periodo è stato determinato in base alla decisione del Consiglio federale del 30 aprile 2014 in risposta ai presidenti delle Camere federali¹.

Nella lettera del 19 marzo 2014, i presidenti esprimono la loro preoccupazione per quanto riguarda la rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'Amministrazione federale e chiedono di essere informati più in dettaglio sulle misure adottate dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale affinché le minoranze linguistiche siano meglio rappresentate fra i loro quadri. Domandano inoltre di essere informati alla fine di ogni anno sulla ripartizione delle lingue per dipartimento e classe di stipendio.

Nel suo parere del 30 aprile 2014, il Consiglio federale conferma l'importanza di questo dossier per la coesione nazionale e precisa come intende procedere per soddisfare le richieste del Parlamento:

- aggiornare il rapporto di valutazione 2008–2011 concernente il plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale e le misure corrispondenti²;
- adeguare alle nuove esigenze auspiccate dal Parlamento il rapporto annuale sulla gestione del personale destinato alle commissioni parlamentari di vigilanza.

Su queste basi, nella lettera del 7 maggio 2014, la delegata federale al plurilinguismo ha indicato ai dipartimenti e alla Cancelleria federale gli obiettivi e le condizioni dell'aggiornamento del rapporto, al fine di garantire una procedura uniforme e paragonabile. Tale procedura è stata discussa nel quadro della Conferenza dei segretari generali del 27 giugno 2014. Su mandato di quest'ultima, la struttura del rapporto è stata esaminata in seno alla Conferenza delle risorse umane (CRU) del 28 agosto 2014; le misure da adottare e le scadenze sono state definite conformemente alle nuove disposizioni dell'OLing (art. 8d cpv. 1–4)³:

- il 31 ottobre 2014 l'Ufficio federale del personale (UFPER) ha fornito alla delegata federale al plurilinguismo statistiche dettagliate sulla rappresentanza delle comunità linguistiche (stato: 31 ottobre 2014) (art. 8d cpv. 2 OLing);
- il 30 novembre 2014 i dipartimenti e la Cancelleria federale hanno presentato alla delegata un rapporto con le informazioni quantitative e qualitative sullo stato del

¹ Nell'ordine: Parere del Consiglio federale, del 30 aprile 2014 in risposta alla lettera dei presidenti delle Camere federali del 19.3.2014: «Rappresentanza delle minoranze linguistiche fra i quadri dell'Amministrazione federale; parere del Consiglio federale del 13 dicembre 2013». Scambi precedenti: lettera del 25.10.2013. «Rappresentanza delle minoranze linguistiche fra i quadri dell'Amministrazione federale; lettera dei collegi presidenziali delle Camere federali del 6 giugno 2013 e risposta del capo del DFF del 9.7.2013»; lettera del 6.6.2013. «Rappresentanza delle minoranze linguistiche fra i quadri dell'Amministrazione federale».

² «Promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale dal 2008 al 2011. Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale» del 30.11.2012 (<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=it>).

³ Adottate il 27.9.2014; in vigore dall'1.10.2014; RU **2014** 2987.

plurilinguismo e sull'attuazione degli articoli 6–8 OLing nelle loro unità amministrative (art. 8d cpv. 3 OLing);

- il 12 gennaio 2015 la delegata ha sottoposto il rapporto di valutazione agli Uffici per consultazione; nel rapporto formula anche raccomandazioni sull'impostazione da dare alla politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing);
- il 13 marzo 2015 il rapporto di valutazione sarà presentato al Consiglio federale contemporaneamente al rapporto sulla gestione del personale 2014 (art. 8d cpv. 1 OLing), conformemente a quanto auspicato dal Parlamento.

Per i motivi appena menzionati, il presente rapporto offre un aggiornamento di quello del 30 novembre 2012: «Promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale dal 2008 al 2011. Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale».

I dati statistici (allegato 1) riguardano il periodo in esame e consentono dunque di osservare con precisione l'evoluzione della rappresentanza delle comunità linguistiche in tutte le unità amministrative prima e dopo l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2010, della legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (legge sulle lingue, LLing; RS 441.1).

Le misure e le prospettive della Cancelleria federale e dei dipartimenti (allegati 2 e 3) presentano invece l'evoluzione della situazione fra il 2012 e il 2014 e informano sulle misure in fase di realizzazione, delineando le priorità per il futuro (2015–2019).

Le attività di promozione del plurilinguismo si basano essenzialmente sulla LLing e sulla sua ordinanza d'applicazione (OLing; RS 441.11), sulla legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1; art. 4 cpv. 2 lett. e; e^{bis}), sulle nuove Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale⁴ e sulla strategia per il personale adottata dal Consiglio federale il 10 dicembre 2010 (n. 3.7).

⁴ Istruzioni del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale (Istruzioni concernenti il plurilinguismo) del 27.8. 2014 (FF 2014 5681).

2 Politica del plurilinguismo

Nel periodo in rassegna i dibattiti e le attività concernenti la promozione del plurilinguismo sono stati particolarmente intensi.

- L'entrata in vigore della L Ling (1° gennaio 2010) e successivamente dell'OLing (1° luglio 2010) ha segnato una svolta a cui hanno fatto seguito numerose iniziative e misure. È stato creato il posto di delegato al plurilinguismo, aggregato all'Ufficio federale del personale (entrato in funzione il 1° luglio 2010). L'effettivo dei traduttori italofoeni e germanofoni è stato aumentato. La strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011–2015 adottata dal Consiglio federale il 10 dicembre 2010 ha ulteriormente sottolineato la volontà di migliorare le competenze linguistiche dei collaboratori e dei quadri e, di riflesso, di rafforzare il plurilinguismo nell'Amministrazione federale (n. 3.7).
- Su mandato del capo del DFF, tra il 2011 e il 2012 l'UOPER e il delegato al plurilinguismo hanno condotto varie campagne d'informazione e di sensibilizzazione, hanno elaborato un nuovo programma di formazione linguistica per il personale dell'Amministrazione federale, hanno introdotto un nuovo strumento di valutazione del livello linguistico del personale, hanno proposto raccomandazioni relative ai processi di assunzione nell'ottica del plurilinguismo e hanno definito, in collaborazione con i dipartimenti, misure quantitative e qualitative⁵. Grazie a questo lavoro di coordinamento, tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale si sono dotati di un nuovo catalogo di misure adeguato alle loro esigenze. La realizzazione delle misure è iniziata nel 2012; si delinea un primo bilancio molto promettente, che attesta una vera presa di coscienza delle questioni riguardanti il plurilinguismo.
- L'entrata in vigore della L Ling ha pure suscitato molte aspettative e rinnovato l'interesse del pubblico e dei parlamentari. Alcune disposizioni dell'OLing sono state giudicate insufficienti, i progressi sono sembrati troppo lenti, lo statuto e l'autonomia del delegato al plurilinguismo troppo deboli, gli strumenti d'analisi incompleti. In seguito a queste discussioni l'ordinanza è stata modificata e le Istruzioni concernenti il plurilinguismo sono state interamente rivedute; i nuovi testi sono entrati in vigore il 1° ottobre 2014. Inizia pertanto una nuova tappa, in un contesto più vincolante e con obiettivi più ambiziosi.

2.1 Interventi parlamentari

Negli ultimi anni numerosi interventi parlamentari hanno alimentato l'attualità politica in tema di plurilinguismo.

Da un lato, questi interventi miravano in particolare a una migliore rappresentanza delle comunità linguistiche, in particolare fra i quadri, a migliori competenze linguistiche del personale e alla definizione di obiettivi più misurabili e vincolanti per la politica del plurilinguismo e la sua messa in atto.

Nel caso specifico, il Parlamento ha adottato nel 2012 due mozioni volte a rafforzare il plurilinguismo dell'Amministrazione federale: la mozione 12.3009 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati «Promozione del plurilinguismo» e la mozione Maire 12.3828 «Rivedere l'aggregazione amministrativa e gerarchica del delegato al

⁵ In merito a tutte queste attività si veda: «Promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale dal 2008 al 2011. Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale» del 30.11.2012, n. 4.5. (<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=it>).

plurilinguismo». La mozione 12.3009 chiede al Consiglio federale di rivedere l'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3) al fine di consolidare la promozione del plurilinguismo, definendo gli obiettivi strategici, controllandone l'attuazione e garantendo che le comunità linguistiche siano rappresentate in modo equilibrato. La mozione 12.3828 esorta il Consiglio federale ad aggregare la funzione di delegato al plurilinguismo «alla Cancelleria federale o allo Stato maggiore del Dipartimento federale delle finanze».

I punti fondamentali di queste richieste sono stati analizzati fra il 2013 e il 2014; vi si è dato seguito nel quadro della revisione dell'OLing e delle Istruzioni concernenti il plurilinguismo adottate dal Consiglio federale il 27 agosto 2014.

Sulla scia della mozione 12.3009, il Parlamento ha adottato nel 2014 il postulato Cassis 12.4265 «Analisi dettagliata dei bisogni di plurilinguismo nell'Amministrazione federale» nonché il postulato Romano «Analisi dettagliata del plurilinguismo nei vertici dell'Amministrazione federale». In seguito a tali decisioni, il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto sul plurilinguismo nell'Amministrazione federale (appartenenza dei quadri a una comunità linguistica) e un rapporto sulle esigenze prioritarie in tale ambito (elenco completo e affidabile delle competenze linguistiche necessarie per i posti chiave). L'allegato 1 del presente rapporto offre le basi per la preparazione di questi due rapporti.

D'altro canto, l'evoluzione del dibattito ha messo in risalto altri aspetti della problematica delle lingue e delle minoranze linguistiche che sono inscindibili dalla questione della coesione nazionale. Due temi sono particolarmente presenti nei dibattiti parlamentari: la scelta delle lingue nelle procedure di appalto pubblico e l'insegnamento delle lingue nazionali, soprattutto a livello primario.

Per quanto riguarda gli appalti pubblici e le «barriere linguistiche», il Consiglio federale ha trattato o accolto diversi interventi parlamentari concernenti gli appalti pubblici della Confederazione, l'equità fra le regioni linguistiche nell'assegnazione delle commesse e l'utilizzazione conforme delle lingue ufficiali nei bandi di concorso⁶.

In seguito a una prima decisione del Consiglio federale (30 aprile 2014), il 24 novembre 2014 la Conferenza degli acquisti della Confederazione ha pubblicato l'opuscolo «Promozione del plurilinguismo in ambito di acquisti pubblici». Queste raccomandazioni sono state trasmesse a tutti i servizi d'acquisto della Confederazione. Al momento il dibattito si concentra sulla mozione de Buman 12.3914 «Appalti pubblici nelle tre lingue ufficiali della Confederazione» e sulle disposizioni necessarie affinché la Confederazione utilizzi e riconosca sistematicamente le tre lingue ufficiali del Paese quali lingue di pubblicazione e di elaborazione dei bandi di concorso.

Per quel che concerne il dibattito sull'insegnamento e sull'apprendimento delle lingue nazionali in Svizzera e il ruolo sussidiario che la Confederazione potrebbe giocare per evitare che a livello cantonale vengano attuate soluzioni arbitrarie, il Consiglio federale ha trattato alcuni interventi riguardanti l'armonizzazione dell'insegnamento delle lingue, la protezione delle minoranze, l'insegnamento bilingue e gli scambi linguistici⁷, così come due iniziative delle Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura depositate il 1° dicembre 2014: 14.459 «Apprendere una seconda lingua nazionale a partire dalla scuola

⁶ Mozione Hodgers 12.3739 «Bandi della Confederazione. Equità tra le regioni linguistiche»; postulato Darbellay 12.3910 «Legge sugli acquisti pubblici. Per combattere le distorsioni»; mozione de Buman 12.3914 «Appalti pubblici nelle tre lingue ufficiali della Confederazione»; interpellanza Fehr 13.3041 «Acquisti della Confederazione. Trattamento più equo dei Cantoni»; interpellanza Semadeni 14.3870 «Per un uso coerente della lingua ufficiale del luogo della costruzione nell'aggiudicazione di commesse pubbliche»; mozione Regazzi 14.3872 «Per un uso corretto delle lingue ufficiali nei bandi di gara delle imprese parastatali».

⁷ Interpellanza Schwaller 14.4151 «Insegnamento delle lingue nazionali nella scuola dell'obbligo»; mozione Semadeni 14.3143 «Strategia per promuovere le scuole in cui s'insegna in due lingue nazionali»; interpellanza Semadeni 13.4076 «Rafforzare l'italiano con scuole bilingui»; interpellanza Semadeni 12.3516 «Promozione delle minoranze linguistiche nazionali»; postulato 14.3670 «Un programma per i soggiorni linguistici della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura».

elementare» (CN) e 14.460 «La prima lingua straniera insegnata è una seconda lingua nazionale» (CS).

Anche il messaggio del 28 novembre 2014 concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 (messaggio sulla cultura; FF 2015 447), trasmesso al Parlamento, tratta questa tematica e presenta varie misure volte a promuovere le lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche. Entrambe le iniziative parlamentari sono pendenti.

2.2 Misure dei dipartimenti e della Cancelleria federale

2.2.1 Organizzazione e coordinamento

Nella prima parte del periodo in rassegna, la Cancelleria federale e i dipartimenti hanno dovuto elaborare un catalogo di misure per un quadriennio, in funzione dei loro bisogni, e in seguito verificare che tali misure venissero attuate in modo mirato. Il coordinamento dei progetti e delle misure di promozione erano garantiti dalla CRU dei dipartimenti (Istruzioni concernenti il plurilinguismo del 22 gennaio 2003, n. 41, 42 e 104).

Questa procedura è ora in parte disciplinata dalla OLing. Secondo l'articolo 8c, spetta ai dipartimenti e alla Cancelleria federale stabilire un catalogo di misure destinato all'attuazione degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale (art. 8a) e verificare l'attuazione delle Istruzioni concernenti il plurilinguismo (Istruzioni concernenti il plurilinguismo del 27 agosto 2014, n. 54 e 55), designando un responsabile della promozione del plurilinguismo.

Tali responsabili coadiuvano i dipartimenti e la Cancelleria federale nell'attuazione degli obiettivi strategici e partecipano al gruppo di coordinamento interdipartimentale presieduto dal delegato federale al plurilinguismo. Gli specialisti delle risorse umane prestano sostegno e consulenza ai superiori gerarchici e ai collaboratori in tutte le questioni relative alla promozione del plurilinguismo (Istruzioni 2014, n. 53) e provvedono affinché la diversità culturale sia rispettata nella gestione del personale.

2.2.2 Misure

Il confronto fra le misure stabilite dalla Cancelleria federale e dai dipartimenti per il periodo 2012–2014⁸ e il catalogo per il periodo precedente⁹ indica un netto aumento e una differenziazione delle misure. Nonostante le differenze fra i dipartimenti, in linea generale si constata una nuova dinamica; la fondatezza delle misure è acquisita e questa convinzione si traduce in piani d'azione più o meno dettagliati.

Si tratta in parte di misure effimere (incontri, conferenze, giornate di studio ecc.) e in parte di progetti a lungo termine (strategie, gruppo di coordinamento DEFR, traduzioni, pubblicazioni, corsi di lingua ecc.).

Si delineano alcune priorità: le procedure di reclutamento, la valutazione e il rafforzamento delle competenze linguistiche e l'organizzazione di corsi di lingua «su misura» per ampliare l'offerta formativa dell'UFPER. Numerose iniziative per l'informazione, la sensibilizzazione e lo scambio interculturale completano il ventaglio di misure.

A prescindere dalle intenzioni, la maggior parte di queste misure deve essere valutata – singolarmente e nel suo insieme – dal punto di vista dell'opportunità, della realizzabilità e dell'efficacia. È la sfida metodologica che ci attende nei prossimi anni.

⁸ Cfr. allegato 2: «Misure della Cancelleria federale e dei dipartimenti. Evoluzione 2012–2014».

⁹ Cfr. «Promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale dal 2008 al 2011. Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale» del 30.11.2012. Allegato: «Misure di promozione del plurilinguismo nei dipartimenti e nella Cancelleria federale (2008–2011)», secondo il n. 4.5.3 del rapporto.
(<http://www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=it>).

2.3 Modifica dell'ordinanza sulle lingue e revisione totale delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti il plurilinguismo¹⁰

Il 27 agosto 2014, il Consiglio federale ha adottato nuove misure per rafforzare il plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale, approvando la modifica dell'ordinanza sulle lingue e la revisione totale delle proprie Istruzioni concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale. La revisione delle basi legali permette di migliorare la rappresentanza delle minoranze linguistiche, in particolare tra i quadri, di ampliare le competenze linguistiche del personale e di facilitare l'accesso alle formazioni linguistiche.

D'ora in poi gli obiettivi di rappresentanza delle comunità linguistiche (rispetto dei valori obiettivo, art. 7 OLing) saranno stabiliti non solo per i dipartimenti nel loro insieme ma anche per le diverse unità amministrative. In questo contesto, una rappresentanza equilibrata delle comunità linguistiche per unità dell'Amministrazione federale corrisponde alla volontà politica del Consiglio federale di promuovere il plurilinguismo in tutti i settori d'attività e a tutti i livelli gerarchici.

La revisione dell'OLing ha anche rafforzato l'autonomia e le competenze del delegato federale al plurilinguismo, che potrà intervenire più attivamente nei processi chiave della promozione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale. D'ora in poi, il delegato federale al plurilinguismo sarà nominato direttamente dal Consiglio federale e aggregato al DFF.

Le richieste principali delle mozioni 12.3009 e 12.3828 sono state integrate nella revisione dell'OLing e delle Istruzioni del Consiglio federale, entrata in vigore il 1° ottobre 2014, e hanno permesso di armonizzare le basi legali in questo settore di attività.

2.4 Ordinanza sui servizi linguistici¹¹

L'attuazione della LLing e della sua ordinanza d'applicazione richiedeva una revisione totale dell'ordinanza sulla traduzione del 1995. La Cancelleria federale è stata incaricata di tale revisione nel 2012 e la nuova ordinanza sui servizi linguistici (OSLing; RS 172.081) è entrata in vigore il 1° gennaio 2013.

L'OSLing, adottata dal Consiglio federale il 14 novembre 2012, pone l'accento non solo sulla traduzione, ma sull'insieme delle prestazioni linguistiche dell'Amministrazione federale legate al plurilinguismo istituzionale dello Stato. Il quadro normativo è dunque più chiaro. Essa disciplina in particolare l'organizzazione dei servizi linguistici rispettando l'autonomia delle diverse unità amministrative, lo standard di qualità delle traduzioni e delle altre prestazioni, come pure le procedure da adottare. Considera tutte le lingue utilizzate nell'Amministrazione federale.

Una parte importante del coordinamento è garantita congiuntamente dalla Cancelleria federale e dai servizi linguistici dei dipartimenti tramite la Conferenza interdipartimentale dei servizi linguistici (CISL). Questo forum di coordinamento e approfondimento si riunisce regolarmente dal 2013, sotto la direzione del vicescancelliere responsabile del settore del Consiglio federale.

¹⁰ Il contenuto del n. 2.3 è basato sul comunicato stampa del Consiglio federale del 27.9.2014.

¹¹ Il n. 2.4 si fonda sul «Rapporto sulle misure di promozione del plurilinguismo della CaF», trasmesso alla delegata federale al plurilinguismo il 15.11.2014 nel quadro della preparazione del presente rapporto di valutazione.

Alcune disposizioni dell'OSLing dovevano essere concretizzate: le Istruzioni della Cancelleria federale sulle prestazioni linguistiche (FF 2013 1392) sono state adottate il 18 dicembre 2012 e sono dunque entrate in vigore contemporaneamente all'OSLing il 1° gennaio 2013.

Le istruzioni conferiscono maggior coerenza a tutto il settore per quanto riguarda:

- i criteri di qualità formali e redazionali (norme per le diverse lingue);
- la scelta dei testi – interni ed esterni – da tradurre in diverse lingue;
- le regole da rispettare nell'assegnazione dei mandati a terzi per le traduzioni esterne (volume globale: circa 13 milioni di franchi per l'insieme dell'Amministrazione).

In questo contesto è bene ricordare anche gli sforzi considerevoli prodigati dalla Cancelleria federale e da tutti i dipartimenti sul piano del «plurilinguismo istituzionale», grazie ai loro servizi linguistici e di comunicazione (pubblicazioni ufficiali e pagine Internet).

2.5 Il plurilinguismo nell'ambito del messaggio sulla cultura 2016–2020¹²

Il 28 novembre 2014, il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulla cultura 2016–2020. Nell'ambito della sua politica di promozione culturale, la Confederazione mira a rafforzare la coesione sociale basandosi principalmente su due pilastri: la promozione delle lingue nazionali e della comprensione tra le comunità linguistiche, in virtù della Lling, e la promozione degli scambi culturali interni, in virtù della legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (LPCu; RS 442.1).

La promozione si articola lungo i quattro assi illustrati qui di seguito.

- *Lingue ufficiali della Confederazione*: miglioramento delle conoscenze linguistiche del personale della Confederazione, adeguata rappresentanza delle comunità linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale.
- *Promozione della comprensione e degli scambi tra comunità linguistiche*: promozione degli scambi scolastici e della ricerca applicata nell'ambito del plurilinguismo, promozione dell'insegnamento delle lingue nazionali e delle conoscenze degli alloglotti nella loro prima lingua (corsi di lingua e cultura di origine), promozione della comprensione tra le comunità linguistiche.
- *Sostegno ai Cantoni plurilingui (Berna, Friburgo, Grigioni, Vallese)* nell'esecuzione dei compiti speciali legati al plurilinguismo che si pongono per autorità, giustizia, amministrazione e istruzione.
- *Salvaguardia e promozione della lingua e della cultura italiana e romancia nei Cantoni Ticino e Grigioni.*

Per il periodo 2016–2020, il Consiglio federale propone di stanziare 75,5 milioni di franchi per questo settore.

Il Consiglio federale propone in particolare di introdurre due misure concernenti la promozione della comprensione e degli scambi tra comunità linguistiche con ripercussioni finanziarie sul bilancio della Confederazione. In primo luogo è necessario migliorare la posizione dell'italiano al di fuori della Svizzera italiana. Mezzi supplementari dell'ordine di 800 000 franchi l'anno a favore dell'insegnamento dell'italiano al di fuori della Svizzera italiana dovrebbero sostenere la concezione, la valutazione, la consulenza tecnica di progetti pilota, l'elaborazione di materiale didattico ed eventualmente la creazione di formazioni bilingui e l'organizzazione di manifestazioni culturali. In secondo luogo, occorre sviluppare gli scambi scolastici affinché il maggior numero possibile di giovani partecipi a un progetto

¹² Il contenuto del n. 2.5 si basa sul messaggio sulla cultura del 28 novembre 2014.

nazionale di scambio almeno una volta durante il percorso scolastico. Questo presuppone che i programmi di scambio siano estesi ai docenti e alla formazione professionale, ma anche alla promozione diretta di progetti di scambio (al di là della promozione attuale delle prestazioni di base). Questo richiede mezzi supplementari pari a 450 000 franchi l'anno.

I due campi d'azione sono strettamente legati fra loro e, poiché hanno un impatto diretto o indiretto sulla politica del plurilinguismo, non possono essere considerati indipendentemente da quest'ultima. Un approccio globale e sistemico facilita l'attuazione di queste misure.

2.6 Il plurilinguismo nel settore degli appalti pubblici¹³

Le disparità tra le regioni linguistiche nell'aggiudicazione delle commesse pubbliche e degli appalti della Confederazione e delle imprese federali sono un dato di fatto. I Cantoni romandi e la Svizzera italiana devono affrontare diversi ostacoli per ottenere le aggiudicazioni. Se si considera il loro PIL cantonale rispetto al PIL nazionale, il numero delle commesse pubbliche ottenute dalle regioni minoritarie sul piano linguistico è in proporzione nettamente inferiore a quello dei mandati ricevuti dalla Svizzera tedesca.

Consapevole di queste disparità, il Consiglio federale ha ordinato l'attuazione delle misure necessarie nella sua seduta del 30 aprile 2014. È in particolare opportuno che le offerte dei partecipanti alle procedure siano ammesse nelle tre lingue ufficiali. Inoltre, se possibile, nelle procedure mediante invito deve essere richiesta almeno un'offerta proveniente da un partecipante di un'altra regione linguistica.

Pertanto, il 26 novembre 2014, la Conferenza degli acquisti della Confederazione e l'UFCL hanno adottato nuove raccomandazioni volte a promuovere il plurilinguismo nel settore degli appalti pubblici¹⁴. L'opuscolo «Promozione del plurilinguismo in ambito di acquisti pubblici», pubblicato in questa occasione, e le misure previste producono effetti importanti sulle risorse e sul reclutamento del personale, soprattutto per quanto riguarda le competenze linguistiche necessarie all'interno dei servizi d'acquisto della Confederazione. Esercitano inoltre un influsso più incisivo e positivo sulla coerenza nell'applicazione non soltanto della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1), bensì anche della LLing.

Tali misure sono inscindibili dalla politica del plurilinguismo nel suo insieme e sono dunque parte integrante degli elementi di valutazione di questa politica.

¹³ Il contenuto del presente capitolo si fonda sulle fonti seguenti:

- comunicato stampa congiunto del 26.11.2014 della Conferenza dei Governi cantionali della Svizzera occidentale (CGSO), della Conferenza degli acquisti della Confederazione nonché dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL);
- studio di KeyTeam «Barriere linguistiche in ambito di acquisti pubblici» e relativo comunicato stampa del Consiglio federale del 30.4.2014. <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=it&msg-id=52821>.

¹⁴ Comunicato stampa congiunto del 26.11. 2014 della CGSO, della Conferenza degli acquisti della Confederazione nonché dell'UFCL: <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=it&msg-id=55351>.

3 Valutazione della politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing)

3.1 Valutazione attuale

La valutazione attuale è il risultato di un bilancio descrittivo dei dati statistici raccolti nell'allegato 1 (metodo ed evoluzione per una durata di 8 anni) nonché del catalogo delle misure illustrate nell'allegato 2. Questo metodo permette di misurare la rappresentanza delle comunità linguistiche e la sua evoluzione e offre una descrizione d'insieme delle attività. Il procedimento è valido e sarà dunque seguito anche in futuro.

3.2 Valutazione futura

La varietà e l'entità delle misure in corso così come la volontà di introdurre nella valutazione tutti gli aspetti della promozione del plurilinguismo richiedono tuttavia di estendere i criteri di valutazione per allestire un sistema di valutazione efficace.

I capitoli precedenti offrono un primo quadro, non esaustivo, dell'interdipendenza tra i diversi campi d'azione sui quali si fonda la politica del plurilinguismo. Esso mostra anzitutto che gli attori coinvolti nella promozione del plurilinguismo sono numerosi e che esistono diverse possibilità per raggiungere l'obiettivo di un'Amministrazione federale plurilingue. È infatti possibile adottare sia misure mirate sia misure generali che riguardano tutta l'istituzione.

La coerenza e la pertinenza delle azioni condotte da tutti gli organismi impegnati nella promozione del plurilinguismo sono il fulcro e il motore di un'azione efficace. Un approccio globale e sistemico rappresenta quindi un campo d'azione importante. Si tratta di proporre una nuova lettura dei fatti: il sistema è considerato globalmente, con i diversi attori e interventi che contribuiscono all'evoluzione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale e ai suoi effetti verso l'esterno. Una simile prospettiva permette di offrire una visione d'insieme delle attività nel settore del plurilinguismo.

Concretamente, lo scopo è di (1) determinare i fattori che influenzano la politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing), (2) sviluppare un sistema per la loro valutazione, (3) analizzare i fattori più importanti mediante studi d'impatto e (4) proporre ipotesi di lavoro o misure concrete.

La delegata federale e il suo team assicurano la realizzazione di tali attività in collaborazione con altri partner, interni ed esterni.

3.3 Valutazione delle competenze linguistiche del personale

Conformemente alle nuove esigenze della «strategia della comprensione reciproca»¹⁵ (art. 8 OLing), la valutazione delle competenze linguistiche effettive del personale della Confederazione dovrà essere aggiornata (cfr. prospettive 2015-2019, n. 5.1.3).

Questo sistema di valutazione dovrà basarsi sullo stato attuale delle competenze linguistiche del personale federale – il cosiddetto « *IST-Zustand* » – rilevato attraverso test online e autodichiarazioni.

La valutazione dovrà permettere inoltre di confrontare le competenze linguistiche effettive del personale con i requisiti dell'OLing (art. 8; conoscenza attiva e passiva) e con i requisiti linguistici propri di ogni funzione – il cosiddetto « *SOLL-Zustand* » – occupata dalla persona in questione. In tal modo sarà possibile verificare la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 8 capoverso 1 OLing (cfr. prospettive 2015-2019).

¹⁵ Per «strategia della comprensione reciproca» s'intende una strategia per la comunicazione in un contesto multilingue. La conoscenza, attiva o passiva, di diverse lingue facilita la comunicazione e permette di ridurre il volume di traduzioni all'interno dell'Amministrazione federale. L'art. 8 OLing persegue implicitamente il medesimo obiettivo. La strategia della comprensione reciproca è un approccio in sintonia con gli attuali dibattiti nel campo scientifico.

In seguito, le misure da adottare – e, successivamente, da valutare – per garantire una situazione effettiva di comprensione reciproca saranno basate sull’analisi degli scarti tra lo stato attuale delle competenze (*IST-Zustand*), i requisiti minimi dell’OLing e i requisiti linguistici di ogni funzione (*SOLL-Zustand*). Questi scarti permetteranno di identificare i bisogni effettivi in materia di formazione linguistica nonché gli investimenti prioritari necessari per colmare le lacune constatate¹⁶.

¹⁶ In questo modo sarà possibile ad esempio correggere le carenze della statistica individuate dal DEFR (il quale fa notare che la lettura statistica non tiene conto della problematica degli «italofoni nascosti»), dal DATEC, dal DFAE e dal DFF (che segnalano l'impossibilità di rilevare il bilinguismo dei loro quadri).

4 Rappresentanza delle comunità linguistiche: tendenze¹⁷ e fattori esplicativi

Gli obiettivi di rappresentanza delle comunità linguistiche (rispetto dei valori obiettivo, art. 7 OLing) non sono più stabiliti soltanto per i dipartimenti nel loro insieme, ma anche per le diverse unità amministrative.

Al riguardo è opportuno rievocare l'articolo 7 capoverso 1 OLing, entrato in vigore il 1° ottobre 2014:

La rappresentanza delle comunità linguistiche nelle unità dell'Amministrazione federale di cui all'art. 1 cpv. 1 lett. a e b OPers, escluso il settore dei Politecnici federali, deve perseguire le fasce percentuali seguenti, anche a livello di quadri:

a. tedesco:	68,5 % - 70,5 %
b. francese:	21,5 % - 23,5 %
c. italiano:	6,5 % - 8,5 %
d. romancio:	0,5 % - 1,0 %

Con questa modifica, il Consiglio federale ha voluto migliorare la rappresentanza linguistica in tutti i campi d'attività dell'Amministrazione federale e a tutti i livelli gerarchici.

Per rendere misurabili gli obiettivi è necessaria un'informazione trasparente. I dati che concernono la rappresentanza delle comunità linguistiche vengono presentati per la prima volta per l'Amministrazione nel suo complesso, per dipartimento, compresa la Cancelleria federale, per unità amministrativa (Uffici federali) e per gruppi di classe di stipendio (cfr. allegato 1). I dipartimenti e gli Uffici restano competenti e responsabili per la realizzazione dei valori perseguiti.

Inoltre, per valutare la rappresentanza delle minoranze linguistiche tra i quadri superiori in generale (i segretari di Stato, i segretari generali e i direttori degli Uffici in particolare) si indica la ripartizione delle lingue in base alle classi di stipendio, concentrandosi sul gruppo 34–38¹⁸ (cfr. allegato 1). Attualmente le funzioni di direzione non sono infatti desumibili dal sistema BV PLUS.

4.1 Rappresentanza globale nell'Amministrazione federale per lingua madre

La tabella 1 sottostante mostra che l'Amministrazione federale (AF) ha raggiunto globalmente gli obiettivi di rappresentanza linguistica (rispetto dei valori obiettivo, art. 7 OLing). Tuttavia il romancio continua a posizionarsi al di sotto di tali valori. Dal 2013, la progressione della rappresentanza francofona permette di raggiungere la soglia minima dei valori obiettivo.

¹⁷ I dati quantitativi presentati nell'allegato 1 provengono da BV PLUS, ovvero il sistema d'informazione concernente il personale dell'Amministrazione federale (stato: 30.6.2014).

¹⁸ Approccio analogo a quello adottato per la risposta del Consiglio federale del 13.12.2013 ai presidenti dell'Assemblea federale.

Tabella 1: Ripartizione per lingua madre in tutta l'AF

	2008	2012	2013	2014
Effettivo del personale	34 293	34 559	35 259	35 853
Tedesco	72,6 %	71,6 %	71,4 %	71,3 %
Francese	20,4 %	21,4 %	21,5 %	21,6 %
Italiano	6,7 %	6,7 %	6,8 %	6,8 %
Romancio	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %

Occorre notare che il presente risultato si basa sugli sforzi della Cancellerie federale, di una parte dei dipartimenti e delle loro unità amministrative. Gli sforzi degli uni compensano infatti le lacune e i ritardi degli altri. Il catalogo delle misure adottate permette di osservare dettagliatamente queste differenze.

4.2 Rappresentanza per dipartimento, Cancelleria federale compresa, e per lingua madre

Un'analisi più accurata dei dati presentati nella tabella 2 sottostante rivela che i valori differiscono sensibilmente se confrontati alle realtà della Cancelleria federale e di ciascun dipartimento. Le spiegazioni più ricorrenti per queste differenze di rappresentanza linguistica concernono ad esempio:

- *l'organizzazione*, in particolare la presenza di un importante servizio linguistico nella CaF e nella SG-DFF;
- *la realizzazione di importanti riorganizzazioni interne*, ad esempio quelle attuate in seno al DATEC, al DDPS, al DFF (ad es. UFIT: UCC), al DFGP (Segreteria di Stato della migrazione), e al DFAE (ad es. creazione di direzioni);
- *la realizzazione di importanti riorganizzazioni interdipartimentali*, in particolare il passaggio della SEFRI dal DFI al DEFR nonché il trasferimento dell'ex Ufficio federale di veterinaria dal DEFR al DFI e la successiva creazione dell'USAV;
- *la localizzazione geografica di alcuni Uffici federali*, in particolare l'Ufficio federale di statistica (UST; Neuchâtel), la Cassa federale di compensazione (con sede a Ginevra e aggregata all'AFF), l'Istituto svizzero di diritto comparato (Losanna) e l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM; Bienne), caratterizzati da una sovrarappresentanza della comunità francofona. Inoltre, la localizzazione degli Uffici, in maggioranza ubicati nella Svizzera tedesca, viene spesso addotta per spiegare la sovrarappresentanza della comunità germanofona;
- *l'organizzazione in uffici territoriali di alcuni Uffici federali*, in particolare di MeteoSvizzera, dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) o dell'Ufficio federale delle strade (USTRA) che, con la loro presenza in tutta la Svizzera, garantiscono un buon equilibrio tra le diverse comunità linguistiche;
- *la mancanza di manodopera qualificata, in particolare nei settori MINT (matematica, informatica, scienze naturali e tecniche)*, che sarebbe all'origine della sovrarappresentanza della comunità germanofona in alcuni settori del DATEC e del DDPS. Ciò spiegherebbe anche la sovrarappresentanza della comunità germanofona in tutti i settori informatici dell'Amministrazione federale nonché in seno all'UFIT (medie che ammontano fino al 90 % di germanofoni);
- *il numero ridotto di collaboratori nelle classi di stipendio elevate*, che riduce il margine di manovra.

Tabella 2: Ripartizione per dipartimento, Cancelleria federale compresa, e per lingua madre

		2008	2012	2013	2014
CaF	Effettivo del personale	237	258	268	265
	Tedesco	60,5 %	59,1 %	58,3 %	60,5 %
	Francese	19,0 %	21,0 %	21,3 %	19,8 %
	Italiano	20,5 %	19,5 %	20,0 %	19,3 %
	Romancio		0,4 %	0,4 %	0,4 %
DFAE¹	Effettivo del personale	3200	3501	3628	3771
	Tedesco	72,3 %	67,5 %	66,9 %	66,4 %
	Francese	22,8 %	27,5 %	28,1 %	28,5 %
	Italiano	4,7 %	4,6 %	4,8 %	4,7 %
	Romancio	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
DFI	Effettivo del personale	2504	2455	2609	2651
	Tedesco	68,5 %	65,7 %	66,8 %	66,5 %
	Francese	26,2 %	28,9 %	27,9 %	28,0 %
	Italiano	5,2 %	5,2 %	5,1 %	5,2 %
	Romancio	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
DFGP	Effettivo del personale	2928	3004	3036	3204
	Tedesco	71,7 %	72,8 %	72,5 %	72,6 %
	Francese	21,6 %	20,4 %	20,4 %	20,3 %
	Italiano	6,6 %	6,7 %	7,0 %	7,0 %
	Romancio	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
DDPS	Effettivo del personale	12 312	11 915	12 168	12 176
	Tedesco	77,5 %	77,1 %	76,9 %	76,8 %
	Francese	17,2 %	17,4 %	17,5 %	17,6 %
	Italiano	5,0 %	5,4 %	5,4 %	5,5 %
	Romancio	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
DFE	Effettivo del personale	8819	8808	8853	8971
	Tedesco	67,4 %	66,3 %	66,1 %	66,1 %
	Francese	21,1 %	22,5 %	22,8 %	23,0 %
	Italiano	11,1 %	10,7 %	10,6 %	10,5 %
	Romancio	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %
DEFR	Effettivo del personale	2284	2411	2392	2449
	Tedesco	70,7 %	72,2 %	71,0 %	71,2 %
	Francese	25,7 %	24,0 %	24,5 %	24,4 %
	Italiano	3,2 %	3,6 %	4,3 %	4,3 %
	Romancio	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %
DATEC	Effettivo del personale	2008	2207	2305	2368
	Tedesco	76,4 %	75,7 %	76,0 %	75,6 %
	Francese	18,1 %	18,6 %	18,1 %	18,3 %
	Italiano	5,0 %	5,3 %	5,4 %	5,7 %
	Romancio	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %
Totale	Effettivo del personale	34 293	34 559	35 259	35 853
	Tedesco	72,6 %	71,6 %	71,4 %	71,3 %
	Francese	20,4 %	21,4 %	21,5 %	21,6 %
	Italiano	6,7 %	6,7 %	6,8 %	6,8 %
	Romancio	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
¹ Dati del DFAE escluso il personale locale e residente (impiegato all'estero)					
DFAE	Effettivo del personale	2366	2475	2556	2626
	Tedesco	68,9 %	68,2 %	67,9 %	68,2 %
	Francese	25,4 %	25,8 %	26,1 %	25,7 %
	Italiano	5,4 %	5,6 %	5,6 %	5,6 %
	Romancio	0,2 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %

In generale, ad eccezione della CaF e del DFF, le comunità italofone e romance sono sensibilmente sottorappresentate.

Il DEFR, malgrado una progressione positiva tra il 2008 e il 2014, registra una sottorappresentanza di collaboratori italofoeni (4,3 %). Ciò si spiegherebbe con il fatto che diversi germanofoni o francofoeni sarebbero «italofoni nascosti». Con un numero di collaboratori persino superiore alla soglia massima dei valori obiettivo, la comunità francofona è tuttavia ben rappresentata.

Il DFAE presenta una situazione particolare. La tabella 2 mostra infatti due situazioni, con e senza personale locale e residente non sottoposto alla legge sul personale federale. In entrambi i casi la comunità francofona si colloca ben oltre il valore medio e persino al di sopra della soglia massima indicata nell'articolo 7 OLing (28,5 % risp. 25,7 %), mentre la comunità italofoena è sottorappresentata (4,7 % risp. 5,6 %).

Il DFI presenta una tendenza analoga a quella del DFAE e intende allinearsi ai valori obiettivo dell'OLing.

Il DDPS e il DATEC sono caratterizzati invece dalla sovrarappresentanza più marcata della comunità germanofona, nonostante abbiano ribadito la volontà di adottare misure finalizzate al miglioramento della presenza delle minoranze linguistiche.

4.3 Rappresentanza per unità amministrativa e lingua madre

I dati presentati per unità amministrativa (allegato 1) consentono di stilare il bilancio seguente.

Le unità amministrative che annoverano le proporzioni più deboli di italofoeni sono:

- IFPDT (0 %), ARE (2,5 %), Agroscope (2,9 %), UFSP (3,3 %), USAV (3,5 %), UST (4,2 %).

La comunità francofona è particolarmente sottorappresentata nelle unità seguenti:

- UFCL (4,9 %), UUPER (7,8 %), diversi settori del DDPS (< 10 %), UFAE (8,2 %), UFE (12,7 %), UFAC (13,2 %), AFS (11,3 %).

Tenuto conto delle misure (cfr. n. 2.1 e 2.6) e delle prospettive presentate negli allegati 2 e 3, nei prossimi anni si prevedono miglioramenti.

4.4 Rappresentanza globale per lingua madre e classe di stipendio (34–38) nell'Amministrazione federale

Anche la ripartizione delle comunità linguistiche in funzione delle classi di stipendio è una variabile significativa.

I dati permettono infatti di constatare che in seno alle classi di stipendio elevate (34–38) le comunità linguistiche non sono rappresentate in modo equilibrato. Nel 2014, nell'intera Amministrazione federale la comunità francofona si colloca leggermente al di sopra della soglia minima (21,9 %), mentre i germanofoni sono sovrarappresentati (72,5 %) a scapito degli italofoeni, che sono sottorappresentati (4,8 %).

Tabella 3: Ripartizione per lingua madre e per classe di stipendio (34–38) nell'intera AF

	2008	2012	2013	2014
Effettivo del personale	139	127	125	126
Tedesco	75,8 %	72,8 %	70,8 %	72,5 %
Francese	19,1 %	20,2 %	23,1 %	21,9 %
Italiano	4,4 %	5,9 %	4,8 %	4,8 %
Romancio	0,7 %	1,1 %	1,3 %	0,8 %

4.5 Rappresentanza per dipartimento, compresa la Cancelleria federale, per lingua madre e classe di stipendio (34–38)

Come per la ripartizione in funzione della lingua madre, i valori in questione possono differire sensibilmente se confrontati con le realtà della Cancelleria federale e di ciascun dipartimento.

La tabella 4 riporta i dipartimenti che presentano la quota più importante di germanofoni nelle classi di stipendio 34–38: DFGP (92,9 %), DATEC (80 %), DDPS (78,9 %), DFI (77,8%) e DFF (74,2 %).

Nelle stesse classi di stipendio (34–38) la Cancelleria federale, il DFI, il DFGP e il DDPS non annoverano nel loro effettivo rappresentanti né della comunità linguistica italiana né di quella romancia (tabella 4).

Queste tendenze dimostrano che il livello di remunerazione e di responsabilità non va di pari passo con la rappresentanza delle minoranze linguistiche (più il livello salariale e di responsabilità è elevato, più la rappresentanza delle minoranze è debole).

Le misure adottate dalla Cancelleria federale e dai dipartimenti (cfr. allegato 2) indicano come deve essere corretta questa situazione e, indirettamente, permettono di comprendere meglio le difficoltà che le unità amministrative devono affrontare reclutando il personale.

Tabella 4: Ripartizione per lingua madre e dipartimento, compresa la CaF – classi di stipendio (34–38)

		2008	2012	2013	2014
CaF	Effettivo del personale	3	3	3	3
	Tedesco	100,0 %	66,7 %	66,7 %	66,7 %
	Francese		33,3 %	33,3 %	33,3 %
DFAE	Effettivo del personale	58	45	41	44
	Tedesco	69,2 %	65,1 %	59,7 %	64,8 %
	Francese	23,8 %	27,0 %	35,4 %	30,7 %
	Italiano	5,3 %	6,3 %	4,9 %	4,6 %
	Romancio	1,7 %	2,2 %		
DFI	Effettivo del personale	10	11	10	9
	Tedesco	60,0 %	69,2 %	81,7 %	77,8 %
	Francese	30,0 %	21,5 %	18,3 %	22,2 %
	Italiano	10,0 %	9,2 %		
DFGP	Effettivo del personale	8	6	7	7
	Tedesco	86,8 %	84,0 %	84,6 %	92,9 %
	Francese	13,2 %	16,0 %	15,4 %	7,1 %
DDPS	Effettivo del personale	19	19	19	19
	Tedesco	80,6 %	80,7 %	78,9 %	78,9 %
	Francese	19,4 %	16,1 %	21,1 %	21,1 %
DFF	Effettivo del personale	18	16	18	16
	Tedesco	89,0 %	79,6 %	75,1 %	74,2 %
	Francese	11,0 %	12,6 %	15,5 %	19,6 %
	Italiano		6,3 %	5,6 %	6,2 %
	Romancio		6,3 %	5,6 %	
DEFR	Effettivo del personale	15	17	19	19
	Tedesco	80,5 %	73,9 %	67,6 %	70,2 %
	Francese	13,0 %	17,7 %	16,2 %	14,0 %
	Italiano	6,5 %	5,9 %	10,8 %	10,5 %
	Romancio		5,9 %	5,4 %	5,3 %
DATEC	Effettivo del personale	8	10	10	10
	Tedesco	74,7 %	79,5 %	79,7 %	80,0 %
	Francese	12,6 %	10,3 %	10,2 %	10,0 %
	Italiano	12,6 %	10,3 %	10,2 %	10,0 %
Totale	Effettivo del personale	139	127	125	126
	Tedesco	75,8 %	72,8 %	70,8 %	72,5 %
	Francese	19,1 %	20,2 %	23,1 %	21,9 %
	Italiano	4,4 %	5,9 %	4,8 %	4,8 %
	Romancio	0,7 %	1,1 %	1,3 %	0,8 %

5 Raccomandazioni e prospettive

5.1 Prime raccomandazioni da parte della delegata federale al plurilinguismo

La revisione dell'ordinanza ha consentito al Consiglio federale di **rafforzare l'autonomia e le competenze del delegato federale al plurilinguismo** nelle sue funzioni di controllo, coordinamento e valutazione così come nella sua facoltà di formulare raccomandazioni (art. 8d cpv. 4 e 5 OLing)¹⁹. Il delegato deve quindi assumere gradualmente questo ruolo e aumentare l'efficacia dei suoi interventi.

Le nuove **Istruzioni del Consiglio federale** concernenti la promozione del plurilinguismo contengono la maggior parte delle misure che facilitano l'attuazione delle nuove disposizioni. Inoltre, altri aspetti particolarmente rilevanti, come ad esempio i bandi di concorso, saranno ulteriormente sviluppati con l'ausilio di **buone prassi**.

Nella sua lettera del 25 settembre 2014²⁰ ai quadri superiori, la delegata federale al plurilinguismo ha formulato le sue **prime raccomandazioni** concernenti la formazione, l'integrazione e l'assunzione di nuovo personale, la valutazione, il sistema d'informazione (rilevamento di dati), la sensibilizzazione e l'informazione.

In considerazione di quanto esposto nei capitoli precedenti, delle tendenze osservate e dei fattori favorevoli o sfavorevoli a un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche, occorre **completare** le raccomandazioni del 25 settembre 2014.

I seguenti capitoli forniscono un quadro generale.

5.1.1 Formazione

L'accesso alla formazione linguistica è ora disciplinato dall'articolo 8 capoversi 3 e 4 OLing.

³ Se al momento dell'assunzione un quadro non possiede le conoscenze linguistiche richieste, il datore di lavoro prende, entro un anno, le misure necessarie per migliorarle.

⁴ Le formazioni necessarie all'acquisizione di competenze linguistiche di cui al capoverso 1 sono considerate formazioni rispondenti ai bisogni del servizio di cui all'articolo 4 capoverso 4 OPers.

Il presente articolo è stato modificato allo scopo di **rafforzare le competenze linguistiche del personale**. La realizzazione di questo obiettivo rappresenta pertanto una priorità.

Attualmente il Centro di formazione dell'Amministrazione federale (CFAF) dell'UFPER offre corsi di lingua nelle tre lingue ufficiali e in inglese organizzati da partner esterni. Vengono inoltre proposti corsi individuali o in gruppo per l'acquisizione di competenze linguistiche specifiche nonché modalità di studio autodidattico (e-learning). A seconda delle loro esigenze, anche le unità amministrative possono organizzare corsi di lingua.

La nuova offerta di formazione della Confederazione, elaborata in base a un nuovo mandato di prestazione in vigore dal 2014, tiene conto delle raccomandazioni del progetto «Corsi di lingua per i collaboratori dell'Amministrazione federale: valutazione e analisi dell'offerta e del suo utilizzo» dell'Università della Svizzera italiana e dell'Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo, pubblicato nel 2013 e sostenuto finanziariamente dalla Confederazione.

Per quanto riguarda la realizzazione di questi obiettivi, nella sua lettera del 25 settembre 2014 la delegata ha presentato ai quadri superiori e ai quadri con funzioni dirigenziali alcuni

¹⁹ Mozione Maire 12.3828 «Rivedere l'aggregazione amministrativa e gerarchica del delegato al plurilinguismo».

²⁰ «Promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale; attuazione delle nuove basi legali: prime direttive per i dipartimenti e gli Uffici».

criteri per l'autorizzazione di corsi di formazione linguistica. Ha inoltre raccomandato di continuare a investire risorse nella formazione linguistica per favorire il perfezionamento professionale, i piani di assunzione delle nuove leve e i progetti di carriera, ponendo l'accento sul mantenimento delle conoscenze linguistiche acquisite.

Al momento dell'approvazione della revisione dell'OLing è stato precisato che il finanziamento dei costi di queste formazioni avrebbe potuto essere coperto dal saldo positivo del credito globale di formazione della Confederazione. Non sono pertanto necessarie risorse finanziarie supplementari. Inoltre, grazie alle misure richieste dalla delegata e concretizzate dall'UFPER e dall'AFF, sarà possibile monitorare l'attuazione dell'articolo 8 capoversi 3 e 4 OLing. Si tratta segnatamente del nuovo rilevamento del tempo di formazione riconosciuto (persone e ore) e del conteggio separato delle risorse impiegate per queste formazioni nei conti della Confederazione.

5.1.2 Integrazione e assunzione di nuovo personale

Le nuove disposizioni adottate dal Consiglio federale perseguono l'obiettivo qualitativo e quantitativo prioritario di un'**adeguata rappresentanza delle comunità linguistiche**.

L'articolo 6 OLing sulle pari opportunità delle comunità linguistiche definisce i principi della promozione delle lingue e delle pari opportunità delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale, il diritto degli impiegati di lavorare nella lingua ufficiale che preferiscono (oralmente o per iscritto) e la responsabilità dei datori di lavoro di garantire queste pari opportunità. L'articolo 7 precisa gli obiettivi di ripartizione perseguiti per la rappresentanza delle comunità linguistiche.

La concretizzazione di quanto esposto è disciplinata nelle Istruzioni del Consiglio federale. Essa prevede lo sviluppo di nuovi strumenti e di un iter da seguire per standardizzare e ottimizzare la procedura di messa a concorso e il processo di reclutamento dell'amministrazione²¹ nel rispetto delle lingue minoritarie e dei bisogni funzionali relativi ai posti vacanti.

Nella lettera del 25 settembre 2014, la delegata federale al plurilinguismo ricorda che è attesa una proposta da parte della CRU. Le soluzioni saranno discusse in seno alla CRU e coordinate con la delegata. Inoltre, in merito all'argomento del numero 34 delle Istruzioni del Consiglio federale²², la delegata raccomanda di separare la valutazione delle competenze tecniche da quelle linguistiche durante i colloqui di assunzione.

La presentazione dei dati per classe di stipendio ha sottolineato alcuni punti critici concernenti in particolare la carenza di quadri italofoeni e romanciofoeni, così come una certa sottorappresentanza di quadri francofoeni.

Si propone quindi di identificare, sviluppare e sfruttare la rete esistente dei collaboratori italofoeni, francofoeni e romanciofoeni già attivi nell'Amministrazione federale al fine di dare la priorità alla definizione dei loro piani di carriera.

Si tratta di valorizzare le loro competenze sotto il profilo tecnico e linguistico. Se possibile, la formazione linguistica dovrà aiutare i collaboratori a partecipare al programma per le nuove leve delle unità amministrative e ad avanzare nella loro carriera.

²¹ A tale proposito occorre rilevare che il 23.1.2015 il Centro scientifico di competenza per il plurilinguismo e il Centro per la democrazia di Aarau hanno pubblicato l'*Executive Summary* del progetto di ricerca «Amministrazione federale e rappresentanza delle comunità linguistiche. Analisi dei processi e delle strategie di reclutamento del personale». L'intera pubblicazione sarà divulgata nei prossimi mesi.

²² «Le persone invitate a un colloquio di assunzione possono esprimersi nella lingua ufficiale di loro scelta».

Ciò va di pari passo con la disponibilità, già esistente, a vivere a Berna o altrove. Eventualmente è possibile incoraggiare i collaboratori in tal senso adottando misure come il telelavoro e i modelli di lavoro flessibile.

Inoltre sarebbe utile valutare i vantaggi e gli inconvenienti del modello degli uffici territoriali (ad es. MeteoSvizzera, AFD, USTRA) rispetto al modello degli uffici decentralizzati (UST) come pure le relative ripercussioni sulla rappresentanza delle comunità linguistiche e sul plurilinguismo.

5.1.3 Valutazione e sistemi d'informazione (rilevamento dati)

L'approccio globale e il profilo del futuro sistema di valutazione sono stati illustrati nel numero 3.2. Sul piano organizzativo occorre precisare alcuni elementi supplementari.

Inutile dire che il sistema di valutazione deve fondarsi su un **rilevamento dei dati il più completo possibile**.

Per la valutazione delle competenze linguistiche saranno necessari dati supplementari, i quali dovranno essere rilevati secondo le nuove disposizioni dell'OLing:

- è previsto un test linguistico per un gruppo mirato di impiegati per i quali i requisiti linguistici sono particolarmente importanti (quadri superiori, quadri di livello medio con funzioni dirigenziali e responsabili delle risorse umane, cfr. art. 8 cpv. 1 lett. c OLing);
- il livello di competenze degli altri impiegati dell'Amministrazione (art. 8 cpv. 1 lett. a–b OLing) sarà valutato in base a un'autodichiarazione dei collaboratori.

Il test linguistico e l'autodichiarazione saranno gestiti dai servizi del personale sotto la responsabilità operativa dell'UFPER. Lo stesso vale per l'esecuzione delle modifiche della piattaforma BV PLUS.

La delegata federale al plurilinguismo assicurerà invece il coordinamento degli orientamenti generali (cfr. n. 3.3) mediante un nuovo progetto di cui assume la direzione a partire dal mese di marzo 2015.

Uno sfruttamento più completo dei dati rilevati con *e-Recruiting* dovrebbe permettere di completare ulteriormente le informazioni necessarie (ad es. statistiche relative al rapporto tra le candidature per lingua e il totale delle candidature prese in considerazione o al rapporto tra le candidature per lingua e le candidature prese in considerazione per i colloqui di ammissione [short list] oppure gli impieghi effettivi). Occorre riservare particolare attenzione al romancio, attualmente assente da *e-Recruiting*.

5.1.4 Coordinamento, sensibilizzazione e informazione

Nel quadro delle nuove competenze del delegato federale al plurilinguismo, il numero 54 delle Istruzioni del Consiglio federale prevede che egli diriga un **gruppo di coordinamento interdipartimentale** nel quale sono rappresentati i responsabili del plurilinguismo dei dipartimenti e della Cancelleria federale. Il gruppo sarà costituito formalmente in occasione della sua prima seduta nel mese di aprile 2015.

Dal mese di gennaio 2015 è in corso il progetto interdipartimentale «*Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera*» con un centinaio di partecipanti. Il progetto si inserisce nell'ambito di un'iniziativa di sensibilizzazione, diretta dalla delegata (art. 8b cpv. 2 lett. c OLing), la quale prevede otto moduli destinati ai quadri francofoni, germanofoni e romanciofoni con un buon livello di francese. Poiché il francese è una lingua molto affine all'italiano, è utilizzata come «lingua ponte».

Il progetto favorisce un primo approccio alla lingua e alla cultura della Svizzera italiana. Grazie allo sviluppo di questa rete interdipartimentale è possibile prevedere effetti

moltiplicatori sia nel quadro del plurilinguismo sia per quanto concerne la condivisione di conoscenze.

L'analisi dei dati per unità amministrativa ha evidenziato ancora più chiaramente le tendenze già rilevate in precedenza, in particolare in merito alla tensione sul mercato del lavoro in determinati settori tecnici.

Le *attività di marketing* dell'UFPER sono importanti e devono essere proseguite. Tuttavia, occorre considerare nuove strategie complementari per affrontare le situazioni constatate (ad es. media del 90 % di germanofoni nel settore delle tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione, TIC). Di seguito sono riportati alcuni esempi.

In generale, al fine di sensibilizzare sul valore, anche economico, del plurilinguismo, incoraggiare nuove candidature e lavorare sugli effetti moltiplicatori nonché sui loro benefici, si raccomanda di sfruttare

- le reti esistenti e interne, non ancora utilizzate (ad es. i collaboratori della Confederazione che intervengono a dei corsi esterni, in ambito universitario e non, la rete del progetto *Capito?* ecc.);
- le nuove reti esterne per sviluppare iniziative di sensibilizzazione (ad hoc per le scuole medie o il settore professionale);
- le nuove reti esterne per iniziative di sensibilizzazione a monte, ad esempio nelle scuole di livello secondario.

In particolare, tali reti possono essere attivate allo scopo di:

- sviluppare un nuovo metodo di reclutamento mirato nel settore dell'informatica e di altre discipline tecniche sulla base di un lavoro di cooperazione con i Politecnici federali, le facoltà tecniche, le scuole universitarie professionali e le scuole professionali;
- promuovere l'integrazione dei tirocinanti indipendentemente dalla loro lingua madre in tutti i settori dell'Amministrazione federale e in tutte le regioni, favorendo la loro mobilità e gli scambi tra comunità linguistiche.

5.2 Prospettive della delegata federale al plurilinguismo

Le misure per la promozione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale si articoleranno lungo tre assi, interni ed esterni. Di seguito sono riportati alcuni esempi²³.

a. Misure interne all'Amministrazione (si veda anche n. 5.1)

- i. Attualmente sono in corso iniziative di sensibilizzazione, in particolare in merito all'organizzazione e alla moderazione di un dibattito pubblico (marzo 2015) e di un forum per i quadri dell'Amministrazione federale (aprile 2015);
- ii. costituzione di un gruppo di coordinamento interdipartimentale (aprile 2015);
- iii. progetto «Valutazione delle competenze linguistiche del personale» (da marzo 2015) ;
- iv. monitoraggio dell'attuazione e delle raccomandazioni;
- v. sono in fase di preparazione un secondo dibattito pubblico (marzo 2016) e un secondo forum per i quadri dell'Amministrazione federale (2016);
- vi. interventi in occasione di corsi di formazione nell'ambito della gestione per quadri;
- vii. incontri con le unità amministrative.

b. Misure esterne all'Amministrazione – sensibilizzazione, informazione e collaborazioni (si veda anche n. 5.1)

- i. Relazioni nell'ambito universitario, conferenze, interviste per la stampa, contributi a riviste specializzate;
- ii. preparazione di alcune iniziative o collaborazioni tra Zurigo, Berna, Losanna e Ginevra (scuole / mercato del lavoro);
- iii. collaborazione con l'Università della Svizzera italiana (progetto «+posto per l'italiano»), altre istituzioni, associazioni e cerchie interessate;
- iv. agosto 2015: discorso ufficiale del 1° agosto in un Comune della Svizzera romanda; partecipazione al fine settimana «Echange jeunesse 2015», organizzato dal presidente del Consiglio degli Stati.

c. Misure esterne all'Amministrazione – scambio di buone prassi tra le amministrazioni pubbliche e funzioni analoghe, sviluppo di una rete sul piano internazionale.

- i. Fine gennaio 2015: invito dell'ambasciatore Roberto Balzaretti a Bruxelles nell'ambito di un evento sul plurilinguismo e sul suo impatto economico. Udienza europea (ca. 60–80 persone). In aggiunta, organizzazione di alcuni incontri bilaterali con rappresentanti del Belgio e dell'Unione europea;
- ii. scambi e collaborazioni con il commissario delle lingue ufficiali e con il direttore della divisione delle politiche e della ricerca del Commissariato delle lingue ufficiali del Canada.
Colloqui esplorativi in vista dell'istituzione di uno statuto di osservatore in seno all'Associazione internazionale dei commissari linguistici e partecipazione al prossimo congresso (Ottawa, maggio 2015).
Visita a istituzioni federali con responsabilità specifiche nell'attuazione della legge sulle lingue.
- iii. Contatti con il presidente dell'European Federation of National Institutions for Language. Relazione in occasione della conferenza annuale sul tema «Language legislation and language use in public administration of European countries – theory and praxis» (Helsinki, ottobre 2015).

²³ Nota informativa del 5.12.2014 del capo del DFF al Consiglio federale.