



20.12.2019

Promozione del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale

**Rapporto di valutazione e raccomandazioni sulla politica del
plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing)**

**Evoluzione 2015–2019
Prospettive 2020–2023**

INDICE

Sintesi.....	2
1 Politica del plurilinguismo: contesto, obiettivi e lavori preliminari	4
1.1 Organizzazione, informazione e coordinamento	4
1.2 Dalla strategia all'attuazione	6
1.2.1 Monitoraggio e valutazione: il «modello d'impatto»	6
1.2.2 «Valutazione delle competenze linguistiche (ECL)»: dal modello al fabbisogno effettivo	7
1.2.3 Sensibilizzazione	8
1.2.4 Trasferimento delle conoscenze e collaborazioni esterne	10
1.3 Interventi parlamentari	10
2 Valutazione della politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing)	12
2.1 Osservazioni preliminari	12
2.2 Risultati del sistema ECL	12
2.2.1 Partecipazione al rilevamento ECL: il tasso di risposta	12
2.2.2 Rappresentanza delle comunità linguistiche secondo la prima lingua ...	13
2.2.3 Competenze linguistiche del personale	14
2.2.3.1 I risultati più significativi e innovativi del progetto ECL	14
2.2.3.2 Lacune da colmare (<i>gap</i>) in numero di livelli QCER	14
2.3 I risultati del modello d'impatto	14
2.4 Raccomandazioni per la valutazione futura	15
3 Rappresentanza delle comunità linguistiche: tendenze e possibili fattori esplicativi per il periodo 2008–2018 (allegato 4)	16
3.1 Rappresentanza globale nell'Amministrazione federale secondo la lingua madre e la prima lingua	16
3.2 Rappresentanza per dipartimento, CaF compresa, secondo la lingua madre e la prima lingua	17
3.3 Rappresentanza per unità amministrativa secondo la lingua madre e la prima lingua	17
3.4 Rappresentanza per dipartimento, CaF compresa, secondo la lingua madre, la prima lingua e le classi di stipendio (da 34 a 38)	18
3.5 Margini di manovra in vista di un'azione di ribilanciamento	18
4 Il capitale linguistico dei collaboratori dell'Amministrazione federale	20
5 Le competenze linguistiche del personale federale	22
5.1 Dalla strategia all'attuazione: gli indicatori ECL	22
5.1.1 Situazione attuale (IST-Zustand)	22
5.1.2 Osservanza dell'OLing (requisiti minimi, art. 8 cpv. 1)	23
5.2 Lacune da colmare e formazione linguistica	24
5.3 Margini di manovra	25
6 Misure dei dipartimenti e della CaF	26
6.1 Organizzazione, coordinamento e monitoraggio	26
6.2 Misure per promuovere il plurilinguismo sul piano istituzionale e individuale	26
6.2.1 Risorse	26
6.2.2 Nuove leve e meccanismi di reclutamento	27
6.2.3 ECL: monitoraggio e continuità	27
6.2.4 Formazione e corsi di lingue	28
6.2.5 Il settore linguistico e il Centro delle pubblicazioni ufficiali	29
6.3 Misure: prospettive 2020–2023 (all. 6)	30
7 Conclusioni e raccomandazioni	31
7.1 Conclusioni	31
7.2 Raccomandazioni	31
Elenco degli allegati	32

Sintesi

Il periodo 2015–2019 è iniziato in un quadro normativo parzialmente rinnovato per quel che concerne la politica delle lingue. Oltre a disposizioni più vincolanti per i dipartimenti e la Cancelleria federale (CaF), è stata rafforzata la funzione di *delegato federale al plurilinguismo*.

Questo contesto spiega lo slancio e l'ampiezza dell'azione intrapresa: per aggiornare gli strumenti di governance, realizzare una serie di misure ambiziose e avviare una prima valutazione di tutte le attività di promozione.

Due specifici progetti hanno accompagnato questi lavori.

Il progetto *modello d'impatto* ha consentito di strutturare le misure di attuazione in funzione delle basi legali vigenti. Sono stati definiti 59 indicatori in base alle disposizioni della legge del 5 ottobre 2007¹ sulle lingue (LLing), dell'ordinanza del 4 giugno 2010² sulle lingue (OLing) e delle istruzioni del Consiglio federale del 27 agosto 2014³ concernenti il plurilinguismo. Nel contempo, per tali misure è stata adottata una griglia di criteri di valutazione. Il modello d'impatto e il primo gruppo di indicatori fungono da base per il presente rapporto (n. 1.2.1, 2 e 6, all. 1).

Il progetto *valutazione delle competenze linguistiche ECL*⁴ (n. 1.2.2, 2 e 5, all. 2) ha consentito di elaborare e offrire online uno strumento di autovalutazione delle competenze linguistiche individuali, che integra gli strumenti di gestione digitale e salva automaticamente i dati nel sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale (SIGDP, ex BV PLUS). Lo strumento ECL è operativo dal 2018 e i dati sono registrati da tutto il personale.

Questi due strumenti di governance hanno rafforzato il carattere trasversale e la comparabilità delle misure da attuare e hanno facilitato il lavoro di valutazione.

Dal 2018, per la prima volta tutto il personale ha la possibilità di registrare le proprie competenze linguistiche⁵. Questi dati consentono di misurare se i requisiti di cui all'articolo 8 capoverso 1 O Ling sono stati rispettati, nonché di prevedere e pianificare l'impegno per colmare le lacune a medio termine. In generale, i quadri intermedi con funzioni dirigenziali (classi di stipendio da 24 a 29) dovranno fornire lo sforzo maggiore.

Parimenti, per la prima volta le conoscenze registrate in tal modo mostrano l'estensione del «capitale linguistico»⁶ a disposizione del datore di lavoro oltre la prima lingua e l'importanza del portafoglio linguistico esistente (bilinguismo e plurilinguismo, n. 4 e 5). Sommando la prima lingua (L1) alle competenze C2 e C1, quindi di buon livello, che gli altri locutori hanno della stessa lingua, si constata che i collaboratori dell'Amministrazione federale forniscono un importante contributo plurilingue (lingue e classi di stipendio senza distinzioni).

Come auspicato dal Parlamento, i dati concernenti la rappresentanza delle comunità linguistiche sono pubblicati in modo dettagliato sull'arco del decennio 2008–2018 (n. 1.3 e 3, all. 3 e 4). L'estensione di questa serie di dati contribuisce a conoscere meglio il problema esaminato e migliora l'interpretazione dei risultati come pure delle variazioni.

¹ RS 441.1

² RS 441.11

³ FF 2014 5681

⁴ L'acronimo ECL che si riferisce al progetto « évaluation des compétences linguistiques » è adottato nelle tre lingue ufficiali.

⁵ Le competenze linguistiche registrate si riferiscono a ciascun individuo.

⁶ Definizione di «capitale linguistico» (lingue ufficiali): patrimonio linguistico a disposizione della Confederazione.

Al proposito si riporta 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'articolo 1 capoverso 1 lettere 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 %

Rispetto ai valori di riferimento si ravvisano le seguenti tendenze:

- **una tendenziale diminuzione della rappresentanza germanofona**, più spesso sovrarappresentata rispetto agli obiettivi dell'OLing: calo dal 72,6 al 70,8 per cento, considerando le classi di stipendio senza distinzioni;
- **un tendenziale aumento della rappresentanza francofona**: dal 20,4 al 22,1 per cento, considerando le classi di stipendio senza distinzioni;
- **una rappresentanza italoфона che rientra negli obiettivi dell'OLing** (2008: 6,7 %, 2014: 6,9 %, 2017: 7,1 %, 2018: 6,6 %, considerando le classi di stipendio senza distinzioni);
- **un lieve aumento della rappresentanza romancia**: dallo 0,3 allo 0,4 per cento, che si colloca leggermente al di sotto della percentuale minima secondo l'OLing.

Queste tendenze mostrano una situazione globale in progressione e pressoché in equilibrio rispetto ai valori di riferimento dell'OLing.

I dati del periodo 2008–2018 indicano anche i dipartimenti che registrano la percentuale più elevata di germanofoni nelle classi di stipendio 34–38: DFGP (dall'86,8 al 100 %), DDPS (dall'80,6 al 78,8 %), DFI (dal 60 al 77,8 %) e DFF (dall'89 al 72,9 %). Sempre nelle classi di stipendio 34–38, il DFI, il DFGP, il DDPS, il DFF e il DATEC non registrano alcun rappresentante della comunità italoфона né della comunità romancia.

Tale evoluzione dimostra che il livello retributivo e il grado di responsabilità sono sempre un fattore che diminuisce la rappresentanza delle minoranze linguistiche. Altrimenti detto: tanto più aumentano la classe di stipendio e il grado di responsabilità, tanto più diminuisce la rappresentanza delle minoranze.

Tornando al periodo 2015–2019, le misure adottate e realizzate dai dipartimenti e dalla CaF tracciano un bilancio globale positivo (n. 6 e all. 5). La nuova griglia comune struttura e presenta le risorse destinate alla promozione, le misure di sensibilizzazione e di reclutamento del personale e l'impegno profuso per la formazione linguistica. I servizi linguistici e di comunicazione, ai quali dobbiamo le pubblicazioni ufficiali e una comunicazione istituzionale plurilingue, contribuiscono in modo efficace al risultato nel suo insieme.

L'analisi dei rapporti e delle prospettive 2020-2023 (all. 6) dei dipartimenti e della CaF consente altresì di determinare la consapevolezza e la volontà di compiere progressi da parte degli attori interessati, nonché di seguire l'evoluzione della problematica.

Il processo di ribilanciamento delle comunità linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale, sostenuto da una rappresentanza più equa, costituisce soltanto uno dei fattori in gioco. Mediante gli indicatori, il rapporto fornisce un ritratto obiettivo e variato delle politiche pubbliche a favore del plurilinguismo e valorizza gli sforzi compiuti o previsti.

1 Politica del plurilinguismo: contesto, obiettivi e lavori preliminari

Le attività di promozione del plurilinguismo sono rette essenzialmente dalla LLing, dall'OLing, dalla legge del 24 marzo 2000⁷ sul personale federale (LPers) e dalle istruzioni concernenti il plurilinguismo. La maggioranza di queste disposizioni è stata oggetto di vivaci dibattiti e di diverse modifiche poco prima dell'inizio del quadriennio in esame. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° ottobre 2014. Ha così preso avvio una nuova fase di attuazione, caratterizzata da un contesto più vincolante e da obiettivi più ambiziosi.

Il 13 marzo 2015 il Consiglio federale ha adottato il rapporto *Promozione del plurilinguismo – Rapporto di valutazione a destinazione del Consiglio federale e raccomandazioni sulla politica del plurilinguismo (art. 8d cpv. 4 OLing)* (di seguito «rapporto di valutazione 2015») e, il 18 novembre 2015, la Strategia per il personale federale 2016–2019⁸.

Il programma di lavoro della legislatura⁹ precisa e persegue le stesse priorità nonché il principio dello sviluppo di un sistema di valutazione globale, sia dal punto di vista delle politiche pubbliche (*modello d'impatto*), sia da quello delle competenze linguistiche del personale federale (*progetto ECL*). Il rapporto di valutazione 2015 indica altresì che gran parte delle misure adottate in questo ambito presso i dipartimenti e la CaF deve essere esaminata secondo l'opportunità, l'attuazione e l'efficacia; questo vale sia per le misure ad hoc che per la loro totalità.

Tutte le disposizioni e gli orientamenti succitati forniscono un quadro di riferimento solido per l'attuazione della politica del plurilinguismo nell'ottica di una politica pubblica, trasversale e di ribilanciamento, definendo il campo d'azione dei dipartimenti, della CaF e della delegata federale al plurilinguismo.

Nei lavori preliminari sono stati definiti i metodi, i criteri e gli indicatori soggiacenti ai sistemi di valutazione delle politiche pubbliche, mediante un approccio trasparente, strutturato e con la collaborazione di tutti, anche di specialisti interni ed esterni all'Amministrazione federale. Seguendo gli obiettivi strategici fissati nel 2015, l'accento è stato posto su una raccolta dei dati più completa possibile, sulla coerenza e sull'efficacia delle misure realizzate da tutti gli organi coinvolti nella promozione del plurilinguismo e sulla ripartizione delle responsabilità a tutti i livelli istituzionali¹⁰.

Il riconoscimento e il sostegno dati alle minoranze linguistiche hanno consolidato l'importanza dell'impegno a livello individuale e istituzionale: l'impegno profuso dagli uni tutela i diritti e le pari opportunità degli altri.

1.1 Organizzazione, informazione e coordinamento

La politica del plurilinguismo in un'ottica trasversale ambisce, nello specifico, a integrare gli obiettivi inerenti alla promozione del plurilinguismo nei programmi di politiche settoriali. È allora inevitabile che le attività proposte possano essere percepite come una sorta di ingerenza in un contesto tendenzialmente autonomo. Nel concreto, talvolta l'introduzione di elementi di strategia linguistica ha incontrato talune resistenze presso i dipartimenti e le unità amministrative, poiché il loro settore di attività si fonda su un'altra logica. I parametri di riferimento sono cioè incentrati sulla qualità delle prestazioni fornite, sull'accessibilità e sull'economicità. Pertanto, il fatto di presentare gli obiettivi della politica del plurilinguismo in termini plausibili e compatibili con una logica settoriale si è rivelato un fattore chiave per tentare di superare eventuali ostacoli.

⁷ RS 172.220.1

⁸ https://www.epa.admin.ch/epa/it/home/temi/personalstrategie_bundesverwaltung.html

⁹ Messaggio del 27.1.2016 sul programma di legislatura 2015–2019, n. 5, indirizzo politico 2, obiettivo 8 (FF 2016 909) e decreto federale del 14.6.2016 sul programma di legislatura 2015–2019 (FF 2016 4605).

¹⁰ www.plurilingua.admin.ch; https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-56434.html

Questo spiega la scelta dei temi affrontati nei dibattiti pubblici organizzati dalla delegata federale al plurilinguismo durante il periodo in esame, ad esempio «il valore economico del plurilinguismo», «l'italianità in Svizzera», «la politica del plurilinguismo: una politica pubblica come le altre», «la valutazione delle politiche pubbliche», «il ruolo di leadership nell'attuazione della politica del plurilinguismo» o «i quadri dirigenti: figure-chiave per il plurilinguismo nell'Amministrazione federale».

Concepiti per informare e sensibilizzare i vari attori coinvolti, i dibattiti pubblici hanno contribuito a formare consenso ponendo l'attenzione sullo sviluppo e sull'attuazione di un nuovo sistema di valutazione. Questo processo ha effettivamente favorito l'accettazione e l'attuazione degli obiettivi strategici del Consiglio federale, dal momento che si basa sullo stesso modello e sugli stessi criteri utilizzati nella valutazione del programma di legislatura e nello sviluppo del Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG – *neues Führungsmodell*). Questo processo si basava anche sui criteri soggiacenti alla governance e al nuovo processo di digitalizzazione, considerati qui come obiettivi generali di ordine superiore.

Gli eventi sono stati accolti con favore: sono state coinvolte complessivamente 1500 persone ogni anno (sensibilizzazione indotta mediante inviti), con una media di 200 partecipanti a evento (collaboratori dell'Amministrazione federale di tutti i livelli gerarchici, rappresentanti del mondo politico e degli organi impegnati nella promozione del plurilinguismo) e una diffusione mediatica nelle quattro regioni linguistiche.

Sono state inoltre realizzate altre iniziative in stretta collaborazione con i dipartimenti, la CaF, i Servizi del Parlamento e la delegata federale al plurilinguismo. In particolare si rammentano il supporto all'Ufficio federale di giustizia (UFG) e ai Servizi del Parlamento nella definizione e nell'attuazione della procedura per ottenere il label del plurilinguismo, una certificazione rilasciata dal Forum du bilinguisme di Bienne; l'organizzazione e lo svolgimento del forum per quadri *Nous "plurilinguons"* e del corso di formazione *Seminario di gestione I/II* presso l'Ufficio federale del personale (UFPER); la partecipazione alla *Giornata del plurilinguismo* del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e della CaF; l'incontro dei responsabili del plurilinguismo del Dipartimento federale dell'interno (DFI); gli incontri dei quadri dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), del personale dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della Segreteria generale del DATEC (SG-DATEC), dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU); il contributo per il numero speciale della rivista della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) dedicato al plurilinguismo; la collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), segnatamente con il Servizio Francofonia, le ambasciate svizzere all'estero e Presenza Svizzera.

In considerazione delle attività avviate in seno all'Amministrazione federale, che hanno coinvolto di volta in volta i principali organi di coordinamento interni – ad esempio la Conferenza dei segretari generali (CSG), la Conferenza delle risorse umane (CRU), il Gruppo di coordinamento interdipartimentale per il plurilinguismo (CIP), la Conferenza interdipartimentale dei servizi linguistici (CISL) e i gruppi legati a progetti ad hoc – è lecito affermare che tutte queste «misure di accompagnamento» sono state utili per il lavoro di informazione, sensibilizzazione e coordinamento sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione federale.

La creazione del sito Internet www.plurilingua.admin.ch, che informa il pubblico e aumenta la visibilità della promozione del plurilinguismo, completa le misure suddette.

1.2 Dalla strategia all'attuazione

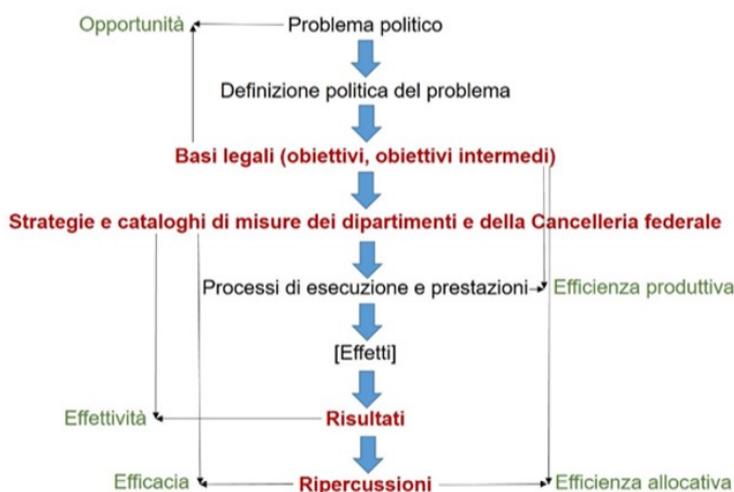
1.2.1 Monitoraggio e valutazione: il «modello d'impatto¹¹»

Per mettere a punto un metodo di valutazione delle politiche pubbliche affidabile e congruo al settore analizzato, è stato necessario studiare strumenti specifici per valutare lo stato del plurilinguismo in seno all'Amministrazione federale e definire un modello d'impatto. Il documento completo (vedi all. 1) presenta l'approccio adottato e una struttura-tipo.

Sul piano scientifico la procedura si fonda su due pilastri, ossia i lavori di Knoepfel, Larrue e Varone¹² relativi all'analisi delle politiche pubbliche e un'analisi preliminare condotta dall'Osservatorio «économie langues formation» dell'Università di Ginevra (Grin e Gazzola)¹³. I risultati sono stati validati dal Groupe accompagnement plurilinguisme (GAP)¹⁴ nel novembre del 2016. Diversi aspetti scientifici e alcune questioni riguardanti il metodo di valutazione in generale sono stati verificati anche insieme ad altri specialisti dell'Amministrazione federale, tra i quali Theo Haldemann, responsabile del progetto NMG presso l'AFF.

La valutazione si fonda su due elementi:

- un **modello d'impatto** che descrive la correlazione tra la definizione della problematica a livello politico, l'organizzazione, le prestazioni e i processi legati all'applicazione delle basi legali da un lato e, dall'altro, gli effetti (implicazioni e conseguenze) di questi ultimi. Il modello è precisato mediante indicatori (vedi elenco esaustivo riportato nell'all. 1);
- vari **criteri** che consentono di analizzare i risultati della verifica relativa all'applicazione e all'efficacia del modello (vedi figura sottostante).



¹¹ Allegato 1: Modello d'impatto.

¹² Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Sylvia Veit, *Politikanalyse*, Opladen e Farmington Hills 2011. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse e pilotage des politiques publiques*, Presses de l'Université du Québec 2015.

¹³ Observatoire « économie langues formation » (élf), *La politique de plurilinguisme de la Confédération suisse. Vers une évaluation globale et systémique de la mise en œuvre de la loi sur les langues du 5 octobre 2007 et l'ordonnance sur les langues du 4 juin 2010*, Università di Ginevra 2016.

¹⁴ Groupe accompagnement plurilinguisme (GAP). Alla prima riunione del GAP, tenutasi il 18.11.2016, hanno partecipato Bernhard Altermatt (Università di Friburgo), Anne-Claude Berthoud (Università di Losanna), Sandro Cattacin (Università di Ginevra), Michele Egloff (Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana), Brigitte Forster Vosicki (Università di Losanna), Helaina Gaspard (Università di Ottawa), Michele Gazzola (Università della Svizzera Italiana e Università Humboldt di Berlino), François Grin (Università di Ginevra), Johan Häggman (Università cattolica di Luvanio), Peter Knoepfel (Università di Losanna), Martino Maggetti (Università di Losanna), Oscar Mazzoleni (Università di Losanna), Nenad Stojanovic (Università di Lucerna), François Vaillancourt (Università di Montréal) nonché i due invitati Carsten Quell (Secrétariat du Conseil du trésor, Canada) e Verio Pini (CaF).

Tutti gli attori dell'Amministrazione federale consultati¹⁵ hanno approvato sia il metodo che la valutazione fondata su un'analisi tramite indicatori. Essi hanno riconosciuto all'unanimità i vantaggi di un rilevamento dei dati strutturato, coordinato centralmente e fondato su un approccio standardizzato.

Nel complesso l'approccio adottato, operativo dal 2018, ha consentito di definire un metodo uniforme e indicatori prioritari (per quanto concerne i gruppi di indicatori e la relativa fattibilità cfr. n. 2.3), di strutturare il processo di monitoraggio e valutazione sull'asse temporale e di semplificare il lavoro di valutazione per i dipartimenti, la CaF e le unità amministrative.

1.2.2 «Valutazione delle competenze linguistiche (ECL)»: dal modello al fabbisogno effettivo

Prima del 2018, gli unici dati sul plurilinguismo registrati e analizzati nell'Amministrazione federale riguardavano la rappresentanza delle comunità linguistiche, definita secondo la lingua madre (vedi rapporto di valutazione 2015)¹⁶.

Per soddisfare le nuove esigenze e attuare il mandato esteso assegnato dal Parlamento al Consiglio federale, bisognava progettare in via prioritaria un nuovo strumento di registrazione e analisi dei dati.

Su tali basi ha preso forma il progetto ECL, gestito dalla delegata federale al plurilinguismo e attuato dall'UFPER e dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). Realizzato secondo gli standard HERMES e approvato da tutti i dipartimenti e dalla CaF, il nuovo strumento di registrazione dei dati è stato implementato nel gennaio del 2018. Da allora, tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale possono valutare le proprie competenze linguistiche, registrando i propri dati nella specifica applicazione. L'obiettivo consisteva nel misurare e promuovere il plurilinguismo a livello individuale e istituzionale in seno alla Confederazione. L'allegato 2 presenta la versione integrale delle istruzioni¹⁷.

Con l'attuazione del progetto ECL sono stati raggiunti gli obiettivi indicati di seguito.

- **Obiettivi politici:** garantire un'informazione basata su un metodo uniforme; valutare le competenze linguistiche dei collaboratori al fine di migliorarle; valorizzare il capitale linguistico della Confederazione; impostare la nuova strategia e le priorità sulle necessità effettive del personale.
- **Obiettivi strategici:** individuare e analizzare le competenze linguistiche del personale (situazione attuale/IST-Zustand) rispetto alle competenze richieste (situazione auspicata/SOLL-Zustand) nell'OLing e nella descrizione dei posti; definire e analizzare le priorità emerse dall'analisi degli scarti (*gap*) tra la situazione attuale e quella auspicata per colmare le lacune.
- **Obiettivi operativi con benefici indotti:** coinvolgimento individuale di tutti i collaboratori nel processo di attuazione; la registrazione dei dati genera la sensibilizzazione al plurilinguismo e la sua promozione; il plurilinguismo diventa parte integrante dell'offerta di prestazioni e/o delle priorità.
- **Obiettivi di gestione e digitalizzazione:** l'applicazione ECL automatizza la registrazione e la memorizzazione dei dati nel sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale SIGDP (ex BV PLUS). Il nuovo strumento ECL facilita quindi la gestione delle

¹⁵ CIP, dipartimenti e CaF, UFPER e CRU.

¹⁶ Fino al 2017 i dati si basavano sulla lingua di corrispondenza indicata da ciascun collaboratore al momento dell'assunzione. Questa lingua era attribuita alla lingua madre senza applicare un metodo uniforme.

¹⁷ Allegato 2: ECL e QCER. Il nuovo strumento fornisce i dati necessari per determinare sia la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale (art. 7 OLing) sia la valutazione dell'attuazione dei requisiti linguistici secondo l'art. 8 cpv. 1 OLing. Per motivi di ordine economico e di protezione dei dati, si è rinunciato, almeno per ora, allo svolgimento di *test online per valutare le competenze linguistiche*. Si è optato per una soluzione uniforme per tutto il personale della Confederazione che si basa sull'autovalutazione (*Selbsteinschätzung*) delle proprie competenze linguistiche. Essa si fonda su uno standard riconosciuto a livello europeo (Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, QCER). Secondo l'opinione degli esperti, questo metodo garantisce risultati di buona qualità e, in questa fase, permette di evitare il test online (cfr. nota informativa al Consiglio federale del dicembre 2015).

risorse e delle priorità del processo di trasformazione digitale dell'Amministrazione federale.

La registrazione, l'analisi e l'utilizzo completo dei dati ECL rientrano in un'ottica di continuità e fanno parte dei compiti di conduzione dei dipartimenti e della CaF.

1.2.3 Sensibilizzazione

L'entrata in vigore nel 2014 della riveduta OLing ha potenziato l'azione di sensibilizzazione da parte della delegata federale al plurilinguismo. Tre progetti di una certa portata hanno posto l'accento su altrettanti aspetti fondamentali per la promozione del plurilinguismo: la leadership e il ruolo dei quadri dirigenti nell'attuazione della politica del plurilinguismo; gli scambi linguistici e l'immersione linguistica per gli apprendisti della Confederazione; la sensibilizzazione alla lingua e alla cultura della Svizzera italiana tramite un metodo didattico innovatore.

A partire dal 2016, la delegata federale al plurilinguismo è stata consultata a cadenza regolare in occasione di nomine di membri delle commissioni extraparlamentari. Questa attività rientra in un processo di sensibilizzazione indotta che ha dato risultati incoraggianti. Nella legislatura 2020–2023, soltanto 16 commissioni su 110 non sono riuscite a rispettare il requisito stabilito nell'articolo 8c^{bis} OLOGA relativo alla rappresentanza delle comunità linguistiche.

• Il progetto «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung»

Lo studio sulla gestione del plurilinguismo nella Confederazione¹⁸, pubblicato nel 2015 dall'Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo e dal Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) su mandato dell'Ufficio federale della cultura e in collaborazione con l'Amministrazione federale, sottolinea fra l'altro il ruolo centrale che i quadri dirigenti rivestono nell'attuazione della politica linguistica. Sulla scorta di queste conclusioni, il ZDA ha condotto un'inchiesta specifica e approfondita (parte quantitativa: inchiesta presso 350 quadri di 70 unità amministrative, parte qualitativa: intervista a 20 quadri) per capire l'atteggiamento dei quadri dirigenti verso la gestione della politica linguistica nonché la loro percezione e il loro giudizio riguardo alle esigenze e alle misure della Confederazione per promuovere il plurilinguismo.

Oltre agli obiettivi specifici della ricerca, la realizzazione dello studio ha portato benefici indotti a livello di informazione, sensibilizzazione e partecipazione. Infatti, dopo questa ricerca-azione, i quadri hanno partecipato in modo più importante alla sensibilizzazione sulla lingua e sulla cultura della Svizzera italiana. I risultati dell'inchiesta¹⁹ sono stati presentati in un dibattito pubblico, presenziato dai quadri dell'Amministrazione federale.

Di seguito una sintesi dei risultati dello studio:

- la diversità linguistica all'interno dell'Amministrazione federale è aumentata;
- ciononostante, l'impiego dell'italiano quale lingua ufficiale rimane marginale;
- la promozione del plurilinguismo è ben accettata;
- la diversità linguistica e la parità di genere vanno di pari passo;
- la diversità linguistica nel settore degli acquisti pubblici resta ancora una sfida.

¹⁸ Renata Coray, Emilienne Koblet, Roman Zwicky, Daniel Kübler, Alexandre Duchêne, *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*, Seismo Verlag, Zurigo 2015.

¹⁹ Roman Zwicky, Daniel Kübler, Debora Beuret, Lyne Schuppisser, *Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung*, in *Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau*, n. 13, 2018. Per maggiori dettagli: www.zdaarau.ch/ e <https://www.plurilingua.admin.ch>.

- **Il progetto pilota «Immersione nell'italianità per gli apprendisti della Confederazione»**

Gli scambi linguistici e l'immersione linguistica costituiscono un fattore chiave per la promozione del plurilinguismo, per la conoscenza reciproca delle regioni di lingua e cultura differenti e, indirettamente, per la coesione nazionale. Diverse collaborazioni riuscite con la delegata federale al plurilinguismo vanno in questa direzione, ad esempio: il concorso di scrittura plurilingue LINGUISSIMO, che il Forum Helveticum organizza da vari anni e al quale sono invitati a partecipare anche gli apprendisti dell'Amministrazione federale; le iniziative itineranti «+posto per l'italiano» in collaborazione con l'Università della Svizzera italiana e la giornata «Échange jeunesse 2015» in collaborazione con l'ex presidente del Consiglio degli Stati Claude Hêche.

Il progetto pilota «Immersione nell'italianità per gli apprendisti della Confederazione» occupa una posizione particolare.

Grazie al partenariato tra la Confederazione e il Cantone Ticino, gli apprendisti del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), che sono circa 100, e i loro formatori hanno svolto il loro campo annuale a Bellinzona dal 22 al 27 settembre 2019 all'insegna del motto «Il plurilinguismo in Svizzera». Oltre ad attività culturali e sportive, i giovani hanno frequentato quotidianamente un corso-sensibilizzazione di lingua italiana. Il progetto pilota sarà oggetto di una valutazione. Esso potrebbe essere ripetuto anche con altri dipartimenti e, se del caso, esteso anche alla Svizzera francese per gli apprendisti italofoeni e germanofoni e alla Svizzera tedesca per gli apprendisti italofoeni e francofoeni.

- **Il progetto «Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera»²⁰**

L'italiano quale lingua ufficiale e di lavoro ricopre una posizione marginale nel quotidiano dell'Amministrazione federale. Per recuperare almeno in parte il ritardo, una misura concreta consiste nel migliorare le competenze della lingua italiana da parte di collaboratori di altre lingue.

Il progetto di ricerca *Capito?*, nato dalla collaborazione tra l'Istituto di plurilinguismo di Friburgo e l'Osservatorio linguistico della Svizzera italiana (OLSI), propone di utilizzare un manuale didattico concepito in base a un metodo innovativo (curriculum minimo)²¹.

Il progetto, introdotto nell'Amministrazione federale nel 2015, si prefigge di sviluppare le competenze ricettive dell'italiano in modo da permettere un primo approccio alla lingua e alle particolarità culturali del Ticino e del Grigioni italiano. Il progetto propone un metodo che contribuisce all'attuazione della strategia dell'intercomprensione, retto dall'articolo 8 O Ling. Si tratta di un'azione di sensibilizzazione ormai consolidata e molto apprezzata dalle unità amministrative. Finora vi hanno partecipato circa 400 quadri dell'Amministrazione federale. La sua continuazione è considerata prioritaria anche per gli anni a venire e la valutazione della fase pilota 2015–2019 consentirà di proporre un'offerta rivisitata.

Inoltre, in concomitanza con la Giornata Europea delle Lingue che si celebra il 26 settembre di ogni anno su iniziativa del Consiglio d'Europa, il 26 settembre 2019 è stata lanciata la prima edizione della Giornata del plurilinguismo, ideata e coordinata da Helvetia Latina, presso l'Assemblea federale, i Servizi del Parlamento e l'Amministrazione federale²².

²⁰ Elena Maria Pandolfi, Sabine Christopher, Barbara Somenzi, *Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera*, OLSI, Bellinzona 2014.

²¹ Bruno Moretti, *Per una nuova posizione dell'italiano nel contesto elvetico. Strumenti e strategie per l'elaborazione di un curriculum minimo di italiano*, PNR 56, Diversités des langues et compétences linguistiques en Suisse; Luca Bernasconi, Sabine Christopher Guerra, Doris Lucini, Bruno Moretti, Francesca Pettenati, *Per una nuova posizione dell'italiano nel quadrilinguismo elvetico. Strumenti e strategie per l'elaborazione di un curriculum minimo di italiano*, in Bulletin Suisse de Linguistique Appliquée VALS-ASLA n. 89, pagg. 103–117, Institut de Linguistique de l'Université de Neuchâtel 2009.

²² Per maggiori dettagli: <http://www.helvetia-latina.ch/it/pagina-iniziale/>

1.2.4 Trasferimento delle conoscenze e collaborazioni esterne

I lavori intrapresi per l'elaborazione dei nuovi strumenti di valutazione delle politiche linguistiche e di governance del plurilinguismo, l'interesse crescente verso questi aspetti e queste conoscenze della Svizzera in un contesto diplomatico al servizio della nostra politica estera, ma anche il rafforzamento della funzione di *delegato federale al plurilinguismo* hanno conferito alla problematica delle lingue una speciale visibilità, hanno destato vivo interesse per il modello svizzero e hanno permesso di instaurare diverse collaborazioni esterne, con l'intento di favorire lo scambio di buone prassi tra amministrazioni pubbliche e funzioni analoghe.

Sul piano nazionale, mediante vari contributi è stato possibile presentare le attività della Confederazione e le sue caratteristiche in vari contesti istituzionali²³, partecipando anche a progetti in corso come la definizione di una strategia cantonale in materia di plurilinguismo²⁴. Sempre sul piano nazionale, numerose richieste sono giunte anche dal settore dell'insegnamento, nonché dal mondo accademico e della ricerca²⁵.

Sul piano internazionale gli scambi di esperienze più proficui sono avvenuti con Paesi o gruppi di Paesi aventi un regime linguistico simile alla Svizzera (quali il Canada, il Belgio, il Lussemburgo, la Finlandia e l'UE). Su richiesta delle nostre rappresentanze diplomatiche all'estero, sono stati forniti contributi in Libano e in Camerun. Entrambi gli Stati devono affrontare problematiche legate alla governance delle locali minoranze culturali e linguistiche²⁶.

Al momento sono tre le richieste di collaborazione tuttora aperte, provenienti dalle sedi delle Nazioni Unite di New York e Ginevra, dal Secrétariat du Conseil du Trésor del Canada e dalla School of Applied Social and Policy Sciences della Ulster University (Irlanda del Nord). Le richieste, inerenti a questioni esaminate nel presente rapporto (sviluppo del modello d'impatto e strumento ECL), saranno trattate nell'ambito delle collaborazioni già in corso con questi partner e nei limiti delle risorse disponibili.

1.3 Interventi parlamentari

La problematica delle lingue e delle minoranze linguistiche, indissolubilmente legata alla coesione nazionale sia all'interno dell'Amministrazione federale che nelle sue relazioni con il territorio, è stata protagonista dell'attualità politica e all'origine di molti interventi parlamentari in tutto il periodo in rassegna. Nei dibattiti parlamentari sono ricorrenti questi tre temi: Amministrazione federale e politica del plurilinguismo; scelta delle lingue nel settore degli acquisti pubblici; promozione della comprensione interlinguistica e scambi tra le comunità linguistiche. Di seguito una sintesi dei tre temi; l'allegato 3 ne presenta una panoramica²⁷.

²³ Conferenza dei quadri della RTS a Ginevra, padiglione svizzero dell'Expo 2015 a Milano, congresso nazionale sullo scambio 2015 della Fondazione.ch, incontri a Palazzo federale tra il Consiglio degli Stati e il Consiglio degli Stati del Cantone del Giura, assemblea generale di Helvetia Latina, incontro annuale dei traduttori del Cantone di Berna, congresso nazionale delle ACLI svizzere, conferenza dei governi della Svizzera occidentale, assemblea dell'Association Défense du français/Association des journalistes francophones, tavola rotonda «Débat Public Genève Internationale».

²⁴ La collaborazione, avviata dal Consiglio di Stato del Cantone di Berna, ha contribuito all'adozione di una strategia cantonale in materia di plurilinguismo.

²⁵ Ad esempio interventi in corsi universitari presso l'Università di Ginevra e Losanna, nel corso estivo «Le Tableau de la Suisse – viaggio intellettuale attraverso la Svizzera» della Fondazione Svizzera degli Studi di Zurigo, alla giornata di sensibilizzazione del liceo di Locarno, al congresso nazionale degli insegnanti di italiano in Svizzera, alla tavola rotonda del congresso delle cattedre svizzere di italianistica, alla settimana dedicata alla Svizzera italiana presso i licei dei Cantoni di Berna e del Giura, in un corso presso la scuola universitaria professionale di Berna, a una conferenza presso il Politecnico Federale di Losanna e l'Università di Losanna.

²⁶ Per maggiori dettagli: www.plurilingua.admin.ch

²⁷ L'allegato 3 presenta una panoramica dei temi trattati e dei conseguenti dibattiti parlamentari svoltisi nel periodo in esame. Si rammenta che dal 2017, grazie alla collaborazione con l'Intergruppo parlamentare «Plurilinguismo CH», alla fine di ogni sessione parlamentare i nostri partner ricevono una newsletter con un elenco degli interventi che vertono sul tema del plurilinguismo. Per maggiori dettagli si rimanda al sito Internet di Forum Helveticum (<https://forum-helveticum.ch>), che funge da segreteria dell'Intergruppo suddetto.

- A. Amministrazione federale e politica del plurilinguismo: nel 2014 il Parlamento ha adottato sia il postulato Cassis 12.4265 «Analisi dettagliata dei bisogni di plurilinguismo nell'amministrazione federale», sia il postulato Romano 12.4050 «Analisi dettagliata del plurilinguismo nei vertici dell'amministrazione federale». Di conseguenza, il Consiglio federale è stato incaricato di presentare un rapporto sul plurilinguismo nell'Amministrazione federale e un rapporto sulle esigenze prioritarie in materia di plurilinguismo nell'Amministrazione federale. L'allegato 1 del rapporto di valutazione 2015 e l'allegato 4 del presente rapporto sulle comunità linguistiche presentano una risposta parziale alle richieste formulate nei postulati summenzionati (vedi n. 3). Il rilevamento dei dati sulle competenze linguistiche è stato predisposto, non da ultimo, anche per rispondere alle questioni ancora aperte sollevate nei due postulati (vedi n. 4 e 5). La mozione Romano 19.3153 «Rapporto annuale sulla gestione del personale dell'amministrazione federale. I dati sul plurilinguismo devono essere completi e dettagliati» ha precisato ulteriormente le attese del Parlamento in questo ambito, in particolare riguardo alle competenze linguistiche dei quadri dirigenti.
- B. Scelta delle lingue nel settore degli acquisti pubblici: questo tema è stato trattato a più riprese nel periodo precedente ed è stato discusso nel 2018 in occasione dei lavori concernenti la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici, in particolare del nuovo articolo 48. Il Parlamento ha deciso di disciplinare la questione linguistica direttamente nella legge e garantire così la trasparenza. In sintesi, questi i principi cardine: per le prestazioni edili, i bandi devono essere pubblicati almeno nella lingua ufficiale del luogo della costruzione, mentre per le forniture e le prestazioni di servizio almeno in due lingue ufficiali; sono ammessi i documenti e le richieste dei partecipanti in tutte le lingue ufficiali. I tre principi esposti sono imperativi, fatte salve le deroghe menzionate nell'ordinanza del Consiglio federale. Il Parlamento ha quindi appoggiato le minoranze linguistiche proponendo soluzioni basate sul consenso.
- C. Promozione della comprensione interlinguistica: secondo il Consiglio federale, possono essere intensificati gli scambi tra le comunità linguistiche e può essere sfruttato meglio il potenziale offerto dal plurilinguismo in Svizzera. Nel quadro del suo mandato l'Amministrazione federale persegue gli stessi obiettivi²⁸. Nel 2016, gli Uffici competenti in materia, ossia l'Ufficio federale della cultura (UFC), la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e la formazione (SEFRI) e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), hanno fondato, insieme alla Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), la Fondazione svizzera per la promozione degli scambi e della mobilità (FPSM) allo scopo di dare nuovi impulsi agli scambi sul piano nazionale e internazionale e nel settore extrascolastico. Nel 2017, la Confederazione (UFC, SEFRI, UFAS) e i Cantoni (CDPE) hanno elaborato e approvato una strategia comune, la «Strategia svizzera per gli scambi e la mobilità». Il rapporto del Consiglio federale del 14 dicembre 2018 in adempimento del postulato 14.3670, depositato dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale, fornisce informazioni sulle misure attuate negli ultimi anni da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Il Parlamento segue da vicino i lavori in corso. Una delegazione dell'Intergruppo parlamentare che si occupa di plurilinguismo ha incontrato più volte il capo del DFF. La Commissione delle istituzioni politiche ha invitato la delegata federale al plurilinguismo per un aggiornamento e la Commissione della gestione l'ha invitata a una riunione, che si terrà all'inizio del 2020, per uno scambio di opinioni sul presente rapporto.

²⁸ Per degli esempi, si rimanda ai n. 1.2.3 e 6.2.2.

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

2.1 Osservazioni preliminari

La valutazione 2008–2014 risultava da un bilancio di tipo descrittivo, come presentato nel rapporto di valutazione 2015. Per contro, la valutazione 2015–2019 si basa su un approccio nuovo, copre un campo di analisi più ampio e si basa sull'utilizzo del modello d'impatto e di ECL. Tale valutazione intende applicare un metodo uniforme e trasversale, strutturato a partire da una registrazione dei dati coordinata e centralizzata, i cui risultati sono misurabili mediante gli stessi indicatori. La registrazione dei dati è stata dunque realizzata in questa ottica. Secondo l'ipotesi iniziale, la valorizzazione dei dati ECL avrebbe dovuto seguire le stesse modalità e applicare un metodo uniforme.

In seguito i dipartimenti e la CaF hanno espresso la volontà che anche l'analisi e la valorizzazione dei dati rientrassero nei loro compiti di conduzione, come già avveniva per le iniziative di promozione delle competenze linguistiche, l'individuazione delle necessità d'intervento, la definizione e l'attuazione delle misure in materia di personale. Tenendo conto di questa volontà, i dipartimenti e la CaF hanno quindi eseguito autonomamente l'analisi dei dati ECL. I risultati delle valutazioni sono stati integrati nei rapporti dipartimentali e trasmessi alla delegata federale al plurilinguismo²⁹.

Nel frattempo e in parallelo, la CaF, il DFF, il DFAE e la fedpol hanno affidato i loro dati ECL alla delegata federale al plurilinguismo per un'analisi pilota (dati riguardanti un campione rappresentativo³⁰ di circa 12 000 persone).

Perciò il bilancio complessivo attuale si fonda sui rapporti redatti dai dipartimenti e dalla CaF secondo un metodo di analisi proprio, compresi i risultati dell'analisi uniforme delle quattro unità pilota. Poiché le modalità adottate non sono né identiche né sempre comparabili, la presentazione dei risultati complessivi si riferisce sia al campione rappresentativo, sia a un singolo dipartimento e si fonda sugli elementi più significativi ed espliciti per i temi in rassegna.

2.2 Risultati del sistema ECL³¹

2.2.1 Partecipazione al rilevamento ECL: il tasso di risposta

L'elaborazione del tasso di risposta consente di prendere in considerazione tutti i partecipanti al rilevamento ECL e di identificare in maniera comparativa l'universo statistico di base del 2018 rispetto a quello dei prossimi anni (garanzia di comparabilità).

Dall'analisi di un campione rappresentativo emerge che

- il 77,4 % dei partecipanti al rilevamento ECL ha risposto in modo completo (tasso di risposta completo: persone con tre lingue ufficiali registrate rispetto all'universo statistico di base).

Tenendo conto del tasso di risposte incomplete (cioè una o due lingue ufficiali registrate), la partecipazione al rilevamento è molto elevata per un progetto pilota e innovatore come il progetto ECL. Il tasso di non risposta si aggira sul 7 per cento.

²⁹ La CSG ha approvato questa scelta con una decisione, pronunciata il 26.10.2018 e confermata il 28.6.2019 dopo gli opportuni approfondimenti.

³⁰ CaF, DFF, DFAE, fedpol: ca. 12 000 persone. **Universo statistico di base:** tutte le persone con una lingua madre definita al 31.12.2017 e con una prima lingua (L1) definita al 31.12.2018. N.B.: le persone impiegate nel 2017 senza una lingua madre definita e/o impiegate nel 2018 senza una prima lingua definita sono state escluse dall'analisi. Quest'ultima è stata realizzata sulla base di dati individuali anonimizzati nel quadro di una convenzione per la protezione dei dati personali

³¹ Per quanto riguarda gli aspetti relativi al metodo e alla registrazione, si rimanda ai n. 1.2.2, 2.2.3 e all'all. 2.

2.2.2 Rappresentanza delle comunità linguistiche secondo la prima lingua

Nella prima parte della registrazione dei dati ECL, il sistema registra anzitutto la prima lingua (L1) dei collaboratori. La prima lingua determina l'appartenenza a una delle quattro comunità linguistiche della Svizzera³². Definizione di prima lingua: la lingua in cui si pensa e che si sa meglio, analogamente al metodo del censimento della popolazione dell'Ufficio federale di statistica (UST).

Il passaggio dal criterio «lingua madre» (valido prima) al criterio «prima lingua» secondo un approccio unico e uniforme per tutta l'Amministrazione federale è avvenuto tra il 2017 e il 2018. I risultati complessivi consentono di valutare gli scarti.

Dall'analisi del campione rappresentativo emerge che

- per il 95,5 per cento dei partecipanti al rilevamento ECL, la lingua madre e la prima lingua coincidono.

La tabella sottostante indica, per il campione rappresentativo, che le transizioni più rilevanti riguardano le comunità francofona (dal 22,7 al 23,2 %) e italoфона (dal 9,3 all'8,5 %). Va detto che la comunità germanofona, aumenta, seppur di poco (dal 66 al 66,3 %). Questa transizione spiega in parte le possibili fluttuazioni nella rappresentanza delle comunità linguistiche avvenute tra il 2017 e il 2018.

		% del totale					
		DE	FR	IT	RR	Altre lingue	Totale complessivo
Lingua madre 2017	DE	64,5 %	0,6 %	0,2 %	0,2 %	0,5 %	66,0 %
	FR	0,3 %	21,9 %	0,1 %	0,0 %	0,4 %	22,7 %
	IT	0,8 %	0,3 %	8,1 %	0,0 %	0,0 %	9,3 %
	RR	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,0 %	0,3 %
	Altre lingue	0,7 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %	1,8 %
	Totale complessivo	66,3 %	23,2 %	8,5 %	0,5 %	1,5 %	100,0 %

Nessuna variazione
Ripartizione iniziale per lingua madre
Ripartizione finale per prima lingua

³² Eccezione: tutte le persone che hanno registrato il romancio come seconda lingua sono anch'esse attribuite alla comunità romancia. Questo è dovuto al fatto che il romancio non è una lingua ufficiale.

2.2.3 Competenze linguistiche del personale

2.2.3.1 I risultati più significativi e innovativi del progetto ECL

A partire dal 2018 e per la prima volta, tutto il personale federale registra un portafoglio linguistico individuale (autovalutazione e registrazione obbligatoria delle competenze nelle tre lingue ufficiali; autovalutazione e registrazione facoltativa delle competenze nelle lingue supplementari) nel portale E-Gate, il sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale federale. I dati sono salvati automaticamente nel sistema SIGDP (ex BV PLUS)³³.

La registrazione delle conoscenze linguistiche è basata sul principio della dichiarazione e della responsabilità personali. Non è previsto alcun processo di approvazione, ad esempio una convalida da parte dei superiori gerarchici. Ogni collaboratore si assume la responsabilità di registrare le proprie conoscenze, ma anche di apportare eventuali modifiche o aggiornamenti in merito.

Nella seconda parte della registrazione dei dati per il progetto ECL, il personale registra le proprie conoscenze linguistiche delle altre lingue ufficiali. Il questionario di autovalutazione si fonda sui parametri del Portfolio europeo delle lingue (PEL III), mentre il livello di conoscenze attive e passive (B2, rispettivamente B1, esigenze passive minime) definite nell'OLing è conforme ai livelli del QCER e si fonda sulla proposta della delegata federale al plurilinguismo, secondo il parere di esperti esterni.

2.2.3.2 Lacune da colmare (*gap*) in numero di livelli QCER

L'analisi del campione rappresentativo³⁴ indica che il 78 per cento dei collaboratori è in linea con i requisiti richiesti nell'OLing, il 5 per cento dovrebbe recuperare un livello QCER per soddisfarli, il 3 per cento dovrebbe recuperare due livelli QCER e il 5 per cento dovrebbe impegnarsi maggiormente, poiché dovrebbe recuperare almeno tre livelli QCER.

Mediante un'analisi dei dati più minuziosa e combinando i livelli QCER da raggiungere con le fasce di età dei collaboratori, i dipartimenti e la CaF dispongono dei dati necessari per definire le priorità di un piano d'azione e rispondere così alle questioni ancora aperte sollevate nei postulati 12.4050 e 12.4265.

2.3 I risultati del modello d'impatto

Il modello d'impatto presentato al numero 1.2.1 e i relativi indicatori servono a verificare se le disposizioni degli articoli 6–8 OLing sono state applicate.

Gli indicatori si riferiscono agli obiettivi dell'OLing per la politica linguistica della Confederazione e descrivono in quale misura essi sono stati raggiunti.

Scopo dei lavori preparatori era elaborare un elenco di indicatori prioritari che fornissero conclusioni pertinenti e convincenti sull'applicazione degli articoli 6–8 OLing e che fungessero da base per un'eventuale modifica o riorientamento della politica federale del plurilinguismo.

Sulla base delle proposte e delle considerazioni raccolte in una consultazione interna all'Amministrazione federale, il numero di indicatori è stato ridotto da 59 a 8. L'elenco è stato suddiviso in tre gruppi corrispondenti alle singole tappe di valutazione lungo l'asse temporale.

- Il primo gruppo annovera gli indicatori la cui applicazione è garantita nel corso del 2019.
- Il secondo gruppo annovera gli indicatori per i quali, entro il 2024, la fattibilità deve essere esaminata più in dettaglio, in vista di un possibile rilevamento dei dati

³³ Per i periodi precedenti si rimanda al n. 1.2.2 e al rapporto di valutazione 2015.

³⁴ CaF, DFF, DFAE, fedpol: ca. 12 000 persone.

centralizzato e informatizzato, in stretta collaborazione tra la delegata federale al plurilinguismo, i dipartimenti, la CaF e l'UPFER.

- Il terzo gruppo annovera gli «indicatori temporaneamente sospesi», ovvero gli indicatori le cui basi legali sono divenute obsolete (vedi ad es. n. 21 delle istruzioni concernenti il plurilinguismo, tenendo conto che nel frattempo gli strumenti linguistici sono disponibili in formato digitale) o sulla cui applicabilità sussistono dubbi. Non è escluso che in futuro saranno disponibili strumenti che consentano l'impiego di tali indicatori.

2.4 Raccomandazioni per la valutazione futura

Considerata l'interdipendenza fra l'analisi attuale (fase di transizione) e l'auspicata applicazione futura (consolidamento per la prossima legislatura), la valutazione dell'attuazione dovrà essere accompagnata da un lavoro di coordinamento interno tra i dipartimenti, la CaF, l'UPFER e la delegata federale al plurilinguismo, in un rinnovato ambito del CIP o in altre forme. Le raccomandazioni che inquadrano queste attività sono elencate al numero 7.2.

3 Rappresentanza delle comunità linguistiche: tendenze³⁵ e possibili fattori esplicativi per il periodo 2008–2018 (allegato 4)

Gli obiettivi concernenti la rappresentanza delle comunità linguistiche (rispetto dei valori di riferimento, art. 7 OLing) sono fissati sia a livello di dipartimento che di singole unità amministrative.

Al proposito si riporta 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'articolo 1 capoverso 1 lettere 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 %

In virtù dell'articolo suesposto, il Consiglio federale ha auspicato un miglioramento della rappresentanza delle comunità linguistiche in tutti i settori di attività e in tutti i livelli gerarchici dell'Amministrazione federale.

Come spiegato al numero 2.2.2, tra il 2017 e il 2018 il cambiamento più significativo riguarda la transizione dal criterio «lingua madre» al criterio «prima lingua»³⁶ secondo un approccio valido per tutta l'Amministrazione federale. Le possibili fluttuazioni sono almeno in parte riconducibili a questo fatto.

Come auspicato dal Parlamento, i dati concernenti la rappresentanza delle comunità linguistiche sono pubblicati in modo dettagliato sull'arco del decennio 2008–2018 (n. 1.3, all. 3 e 4 del presente rapporto; n. 4 e all. 1 del rapporto di valutazione 2015). L'estensione di questa serie di dati contribuisce a conoscere meglio il problema esaminato e migliora l'interpretazione dei risultati come pure delle variazioni.

3.1 Rappresentanza globale nell'Amministrazione federale secondo la lingua madre e la prima lingua

I dati ufficiali dell'UFPER mostrano gli sforzi intrapresi per ribilanciare la situazione. Considerando i valori di riferimento si ravvisano le seguenti tendenze:

- **una tendenziale diminuzione della rappresentanza germanofona**, più spesso sovrarappresentata rispetto agli obiettivi dell'OLing: calo dal 72,6 al 70,8 per cento considerando le classi di stipendio senza distinzioni; calo dal 75,8 al 70,3 per cento nelle classi di stipendio dalla 34 alla 38 e dal 73,8 al 73,6 per cento nelle classi di stipendio dalla 24 alla 29;
- **un tendenziale aumento della rappresentanza francofona** dal 20,4 al 22,1 per cento considerando le classi di stipendio senza distinzioni; aumento dal 19,1 al 24 per cento nelle classi di stipendio dalla 34 alla 38 (quadri dirigenti) e dal 20,7 al 22,7 per cento nelle classi di stipendio dalla 30 alla 38 (ancora in linea con gli obiettivi dell'OLing); una certa stabilità nelle classi di stipendio dalla 24 alla 29 (quadri intermedi), passando dal 21,2 al 21,1 per cento;

³⁵ I dati quantitativi pubblicati nell'allegato 4 sono desunti dai sistemi ECL e SIGDP (ex BV PLUS). Fonte: UFPER.

³⁶ La prima lingua (L1) dei collaboratori determina l'appartenenza a una delle quattro comunità linguistiche della Svizzera. Eccezione: tutte le persone che hanno registrato il romancio come seconda lingua sono anch'esse attribuite alla comunità romancia, come le persone che hanno registrato il romancio come L1. Questo è dovuto al fatto che il romancio non è una lingua ufficiale.

- **una rappresentanza italoфона che rientra negli obiettivi dell'OLing** (2008: 6,7 %, 2014: 6,9 %, 2017: 7,1 %, 2018: 6,6 %, considerando le classi di stipendio senza distinzioni): aumento dal 4,4 al 5,7 per cento (percentuale minima secondo l'OLing: 6,5 %) nelle classi di stipendio dalla 34 alla 38 (quadri dirigenti); una certa stabilità nelle classi di stipendio dalla 30 alla 38 (dal 4,2 al 4,1 %) e un leggero aumento nelle classi di stipendio dalla 24 alla 29 (dal 4,8 al 5 %);
- **un lieve aumento della rappresentanza romancia** dallo 0,3 allo 0,4 per cento, che si colloca così leggermente al di sotto della percentuale minima secondo l'OLing; una diminuzione dallo 0,7 allo 0 per cento nelle classi di stipendio dalla 34 alla 38 (quadri superiori).

Si ribadisce che il risultato complessivo è da ricondurre all'impegno profuso dalla CaF, da alcuni dipartimenti e dalle rispettive unità amministrative. Gli sforzi degli uni compensano così le lacune e i ritardi degli altri. Il catalogo delle misure attuate (vedi n. 6) permette di individuare queste differenze.

3.2 Rappresentanza per dipartimento, CaF compresa, secondo la lingua madre e la prima lingua

Un'analisi dei dati più minuziosa evidenzia che i valori differiscono in modo considerevole se associati alle peculiarità della CaF e dei singoli dipartimenti. Come nel 2015, queste differenze nella rappresentanza linguistica sono perlopiù da ricondurre, ad esempio, ai seguenti aspetti:

- *l'organizzazione*, ad esempio la presenza di importanti servizi linguistici sia alla CaF che alla Segreteria generale del DFF;
- *riorganizzazioni interne di notevole portata realizzate nel periodo 2008–2018*, ad esempio quelle realizzate presso il DATEC, il DDPS, il DFF (UFIT, l'Ufficio centrale di compensazione [UCC]), il DFGP (SEM) e il DFAE (ad es. la creazione delle Direzioni);
- *riorganizzazioni interdipartimentali di notevole portata realizzate nel periodo 2008–2018*, segnatamente il passaggio della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e la formazione (SEFRI) dal DFI al DEFR, il trasferimento delle questioni veterinarie dal DEFR al DFI, che ha portato alla creazione dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV);
- *l'ubicazione di alcuni uffici federali*, segnatamente l'UST a Neuchâtel, l'UCC (subordinato all'AFF) a Ginevra, l'Istituto svizzero di diritto comparato a Losanna, l'Ufficio federale delle comunicazioni a Bienne per la sovrarappresentanza della comunità francofona. Parimenti, la maggioranza degli uffici è ubicata nella Svizzera tedesca per la sovrarappresentanza della comunità germanofona;
- *la struttura decentrata di alcuni uffici federali*, come MeteoSvizzera, l'Amministrazione federale delle dogane e l'Ufficio federale delle strade che, essendo presenti in tutto il territorio nazionale, assicurano un buon equilibrio tra le comunità linguistiche;
- *la carenza di personale qualificato, soprattutto nei campi della matematica, dell'informatica, delle scienze naturali e della tecnica (settore MINT)*, che determinerebbe la sovrarappresentanza della comunità germanofona in alcuni settori di attività del DATEC e del DDPS. Questo spiegherebbe altresì la sovrarappresentanza della comunità germanofona in tutti i rami dell'informatica dell'Amministrazione federale e dell'UFIT (con una media di germanofoni fino al 90 %);
- *la mancanza di dati* relativa ai gruppi di classi di stipendio più elevate riduce il margine di manovra.

3.3 Rappresentanza per unità amministrativa secondo la lingua madre e la prima lingua

Dai dati presentati per unità amministrativa si desume quanto segue.

Per quanto riguarda le unità amministrative che nel 2014 avevano registrato la percentuale più bassa di italoфoni, nel periodo 2014–2018 si ravvisano le seguenti tendenze:

- Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza: dallo 0 al 3,2 per cento, ARE: dal 2,5 al 6,5 per cento, USAV: dal 3,5 al 4,5 per cento, UST: dal 4,2 al 4,7 per cento, Ufficio federale della sanità pubblica: dal 3,3 al 3,4 per cento, Agroscope: dal 2,9 al 2,4 per cento.

Per quanto riguarda le unità amministrative in cui nel 2014 la comunità francofona era fortemente sottorappresentata, nel periodo 2014–2018 si ravvisano le seguenti tendenze:

- Archivio federale svizzero: dall'11,3 al 22,9 per cento, UFPER: dal 7,8 al 10,1 per cento, Ufficio federale dell'energia (UFE): dal 12,7 al 15 per cento, UFCL: dal 4,9 al 4,3 per cento, Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese: dall'8,2 al 3,9 per cento, Ufficio federale dell'aviazione civile: dal 13,2 all'11,4 per cento.

Alla luce di quanto precede, è opportuno osservare alcuni processi virtuosi, volti a ribilanciare gli squilibri e talvolta a raggiungere gli obiettivi dell'OLing.

Nel 2018, occorre prestare attenzione alle seguenti unità amministrative, tra le quali si registra la percentuale più bassa di italofoeni: Ufficio federale delle abitazioni: 0 per cento, Controllo federale delle finanze: 0,9 per cento, UFU: 0,9 per cento, Servizio di accreditamento svizzero: 2,5 per cento, Ufficio federale dei trasporti: 2,5 per cento, UFAE: 2,6 per cento, Ufficio federale dell'aviazione civile: 2,8 per cento, Commissione federale delle case da gioco: 2,9 per cento, Segreteria di Stato dell'economia: 3,1 per cento, UFE: 3,8 per cento, UFPER: 4 per cento, UFG: 4,4 per cento, Ufficio federale della protezione della popolazione: 4,4 per cento.

Sempre nel 2018, occorre prestare attenzione alle seguenti unità amministrative, tra le quali si registra la percentuale più bassa di francofoeni: Segreteria generale del DFGP: 9,5 per cento, UFAC: 11,4 per cento, Commissione della concorrenza: 14 per cento, Autorità di regolazione delle infrastrutture: 14,9 per cento.

3.4 Rappresentanza per dipartimento, CaF compresa, secondo la lingua madre, la prima lingua e le classi di stipendio (da 34 a 38)

Come per la ripartizione secondo la lingua madre e la prima lingua, anche in questo caso i valori differiscono in modo considerevole se associati alle peculiarità della CaF e dei singoli dipartimenti.

Nel periodo 2008–2018, l'evoluzione indica i dipartimenti che registrano la percentuale più elevata di germanofoni nelle classi di stipendio da 34 a 38: DFGP (dall'86,8 al 100 %), DDPS (dall'80,6 al 78,8 %) e DFI (dal 60 al 77,8 %) e DFF (dall'89 al 72,9 %).

Sempre per le classi di stipendio da 34 a 38, il DFI, il DFGP, il DDPS, il DFF e il DATEC non registrano alcun rappresentante della comunità italofoena né della comunità romancia.

Tali tendenze dimostrano che il livello retributivo e il grado di responsabilità sono sempre un fattore decrescente nella rappresentanza delle minoranze linguistiche. Altrimenti detto: tanto più aumentano la classe di stipendio e il grado di responsabilità, tanto più diminuisce la rappresentanza delle minoranze.

Le misure adottate dalla CaF e dai dipartimenti (vedi n. 6) per cambiare rotta indicano i percorsi intrapresi e, indirettamente, indicano che le difficoltà di reclutamento si ripetono nel tempo.

3.5 Margini di manovra in vista di un'azione di ribilanciamento

Le tendenze illustrate mostrano l'impegno profuso per ribilanciare le differenze riscontrate fra comunità linguistiche. Tuttavia resta ancora del lavoro da fare. I margini di manovra ci sono, in particolare nel quadro del rinnovo del personale. Le uscite per pensionamenti previste dal

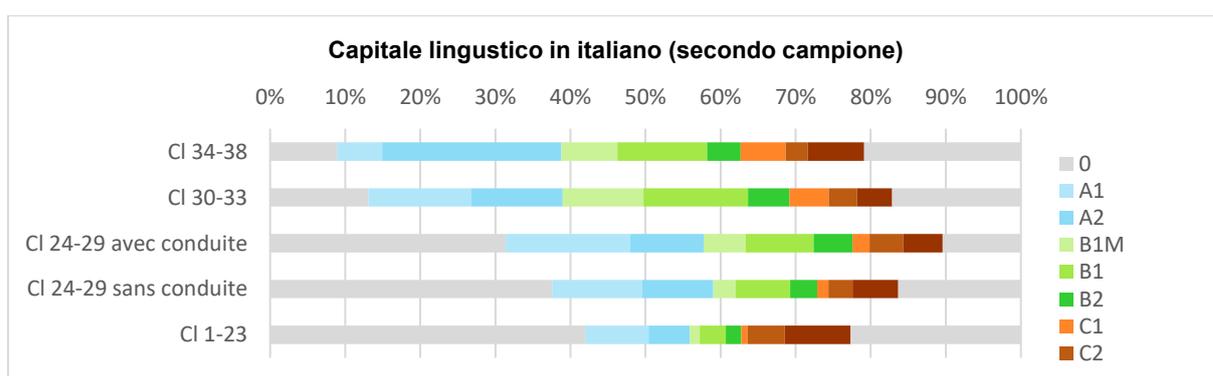
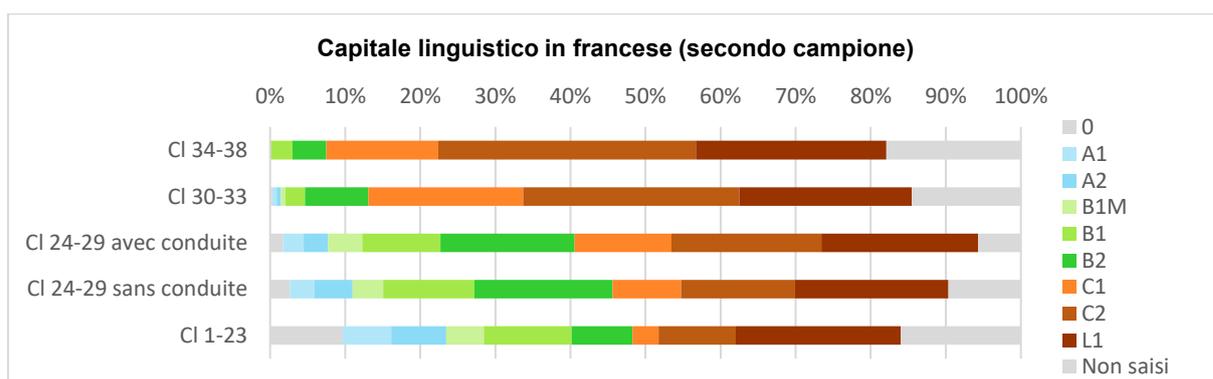
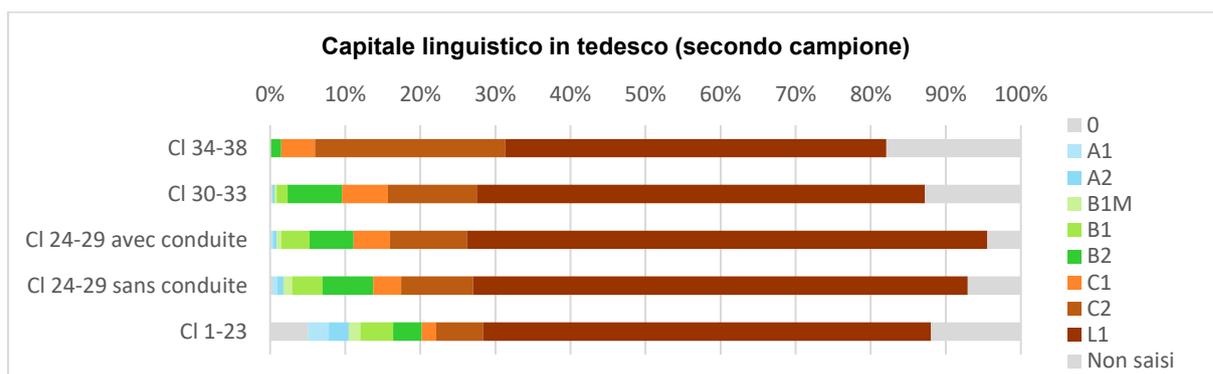
2019 al 2026 indicano una sovrarappresentanza di collaboratori germanofoni³⁷. Questo consentirà di creare margini di manovra per ribilanciare la situazione a favore delle comunità italoфона, francoфона e romancia. Anche la fluttuazione annuale del personale amplia ancor più il raggio d'azione.

³⁷ Fonte: uscite per pensionamenti suddivise per comunità linguistica (dati UFPER).

4 Il capitale linguistico dei collaboratori dell'Amministrazione federale

Grazie alle competenze linguistiche registrate dai collaboratori dell'Amministrazione federale (autovalutazione secondo il QCER, che definisce livelli di competenza da A1 a C2), per la prima volta è stato possibile accertare e valorizzare il «capitale linguistico» quale patrimonio a disposizione del datore di lavoro per ogni lingua ufficiale³⁸.

Su queste basi, le analisi del campione rappresentativo³⁹ evidenziano la ricchezza di queste conoscenze, che si aggiungono alla prima lingua. I tre grafici sottostanti mostrano, per ogni lingua ufficiale, un portafoglio linguistico considerevole (conoscenze attive e passive) esteso a tutte le classi di stipendio, in modo particolare fra i quadri dirigenti.



³⁸ L'universo statistico di base comprende tutti i partecipanti interessati dal rilevamento ECL che hanno registrato la L1, le competenze A1-C2 e le competenze nulle.

³⁹ CaF, DFF, DFAE, fedpol: ca. 12 000 persone.

Il livello C2 consente di identificare una parte importante di collaboratori bilingui, soprattutto tra i quadri dirigenti e soprattutto per il tedesco e il francese. Anche i livelli di conoscenze attribuiti all'italiano rappresentano un risultato inatteso e incoraggiante (ricchezza di C2, C1, B2, B1 e B1M). Sommando la prima lingua (L1) alle competenze C2 e C1, quindi di buon livello, che gli altri locutori hanno della stessa lingua, si constata che i collaboratori dell'Amministrazione federale forniscono un importante contributo plurilingue (lingue e classi di stipendio senza distinzioni)

Il nuovo metodo ECL corregge le carenze statistiche individuate nel rapporto di valutazione 2015 dal DEFR, dal DATEC, dal DFAE e dal DFF, che segnalavano l'impossibilità di tenere conto della problematica degli «italofoni nascosti» e di rilevare il bilinguismo dei loro quadri⁴⁰.

Le stesse valutazioni fornite dai dipartimenti e dalla CaF confermano questa eterogeneità molto positiva. Ad esempio il DFAE e il DFF, facenti parte del campione rappresentativo, presentano una situazione analoga a quella sopra descritta.

Il DDPS ha presentato graficamente il capitale linguistico dei propri quadri (classi di stipendio 24–38 senza distinzioni). Anche in questo esempio emerge la ricchezza di competenze linguistiche, ma anche una spiccata propensione al plurilinguismo da parte dei collaboratori italofoeni e francofoeni, soprattutto per quanto concerne il tedesco e il francese per i primi e il tedesco per i secondi.

In generale, si possono trarre le stesse conclusioni per i dipartimenti che hanno riassunto la loro situazione mediante tabelle⁴¹.

Idealmente queste analisi dovrebbero permettere di seguire l'evoluzione temporale sia per l'intera Amministrazione federale, sia per i singoli dipartimenti e la CaF. Questo consentirebbe di valorizzare ulteriormente il capitale linguistico e gli sforzi intrapresi dal personale federale e in modo particolare dai quadri dirigenti.

⁴⁰ Rapporto di valutazione 2015, nota 16, pag. 12.

⁴¹ DFI, DFGP, DEFR.

5 Le competenze linguistiche del personale federale

5.1 Dalla strategia all'attuazione: gli indicatori ECL

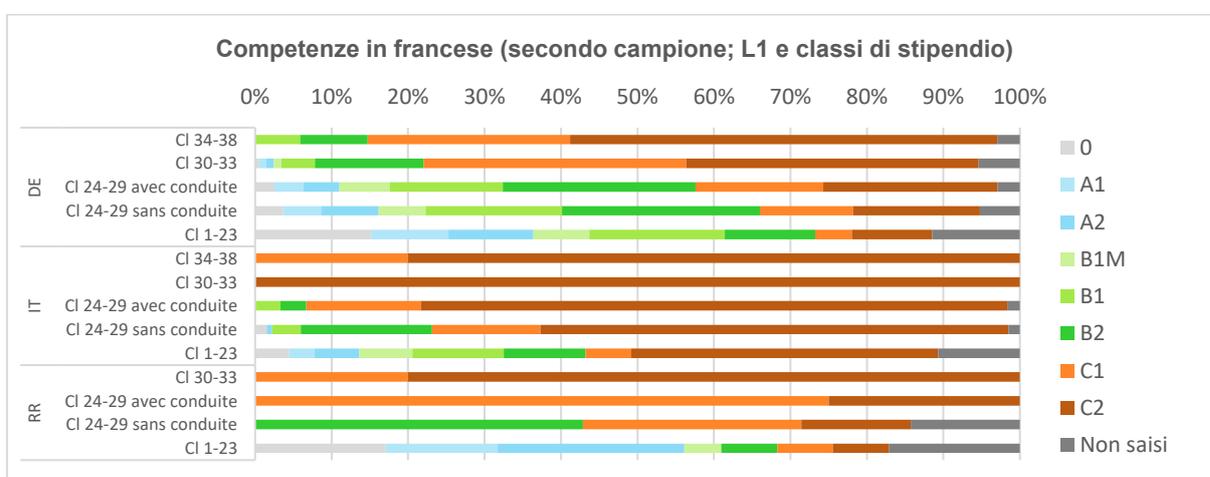
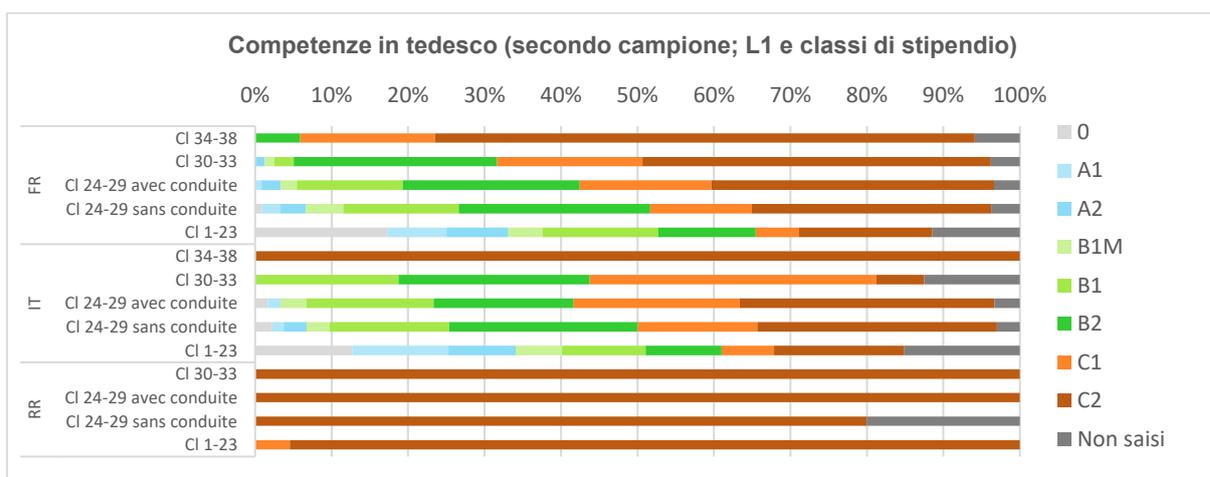
L'orientamento del marzo 2015 indicava quanto segue: «In seguito, le misure da adottare – e, successivamente, da valutare – per garantire una situazione effettiva di comprensione reciproca saranno basate sull'analisi degli scarti tra lo stato attuale delle competenze (IST-Zustand), i requisiti minimi 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 constatate».

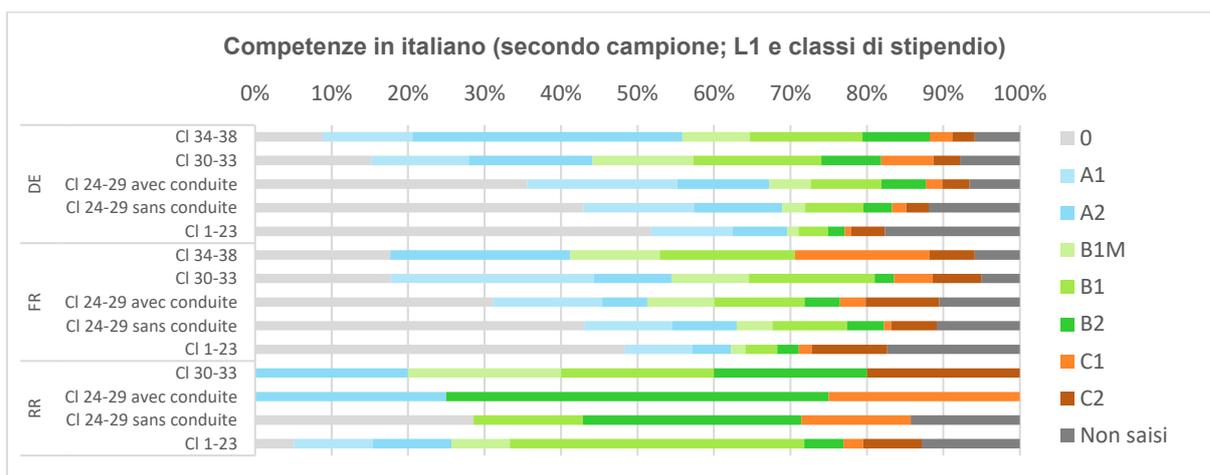
Oggi, grazie alle competenze linguistiche individuali registrate dal personale, la valutazione dell'applicazione delle basi legali può dunque essere presentata secondo il nuovo approccio. Quest'ultimo si fonda sull'analisi degli scarti tra la situazione attuale e quella auspicata (IST-Zustand e SOLL-Zustand/requisiti minimi dell'OLing).

5.1.1 Situazione attuale (IST-Zustand)

Questo indicatore misura il risultato dell'autovalutazione delle competenze linguistiche individuali di una e/o due lingue ufficiali, oltre la L1 dichiarata nella prima parte della registrazione delle competenze ECL. Questa «fotografia» costituisce la base per valutare il raggiungimento degli obiettivi dell'OLing.

In base al campione rappresentativo, le competenze linguistiche sotto raffigurate variano in funzione della prima lingua e del grado di responsabilità dei quadri.





Il DATEC fornisce un grafico con la sintesi dei risultati e conferma tale constatazione. Infatti, in questo dipartimento l'80–100 per cento dei collaboratori italo-foni e romanci ha una spiccata propensione plurilingue verso le tre lingue ufficiali, mentre i collaboratori francofoni e germanofoni si impegnano per migliorare le proprie competenze rispettivamente della lingua tedesca e francese. Il quadro conferma le conclusioni del DDPS menzionate al numero 4.

In generale, i dati presentati dai dipartimenti sotto forma di tabelle⁴² sono in linea con i risultati suddetti.

Un'analisi dei dati più minuziosa, per dipartimento e unità amministrativa, riflette tuttavia la stessa situazione osservata al numero 3. Infatti, come per le differenze di rappresentanza delle comunità linguistiche, ogni unità amministrativa presenta caratteristiche proprie dell'organizzazione interna (n. 3.2) e delle misure di promozione e formazione già realizzate in passato e previste in futuro (n. 6).

5.1.2 Osservanza dell'OLing (requisiti minimi, art. 8 cpv. 1)

Il nuovo strumento ECL fornisce i dati necessari per valutare l'applicazione dell'articolo 8 capoverso 1 OLing e il rispetto dei requisiti minimi in materia di competenze linguistiche richieste al personale federale, così come riassunto nella tabella sottostante, estrapolata dall'allegato 2.

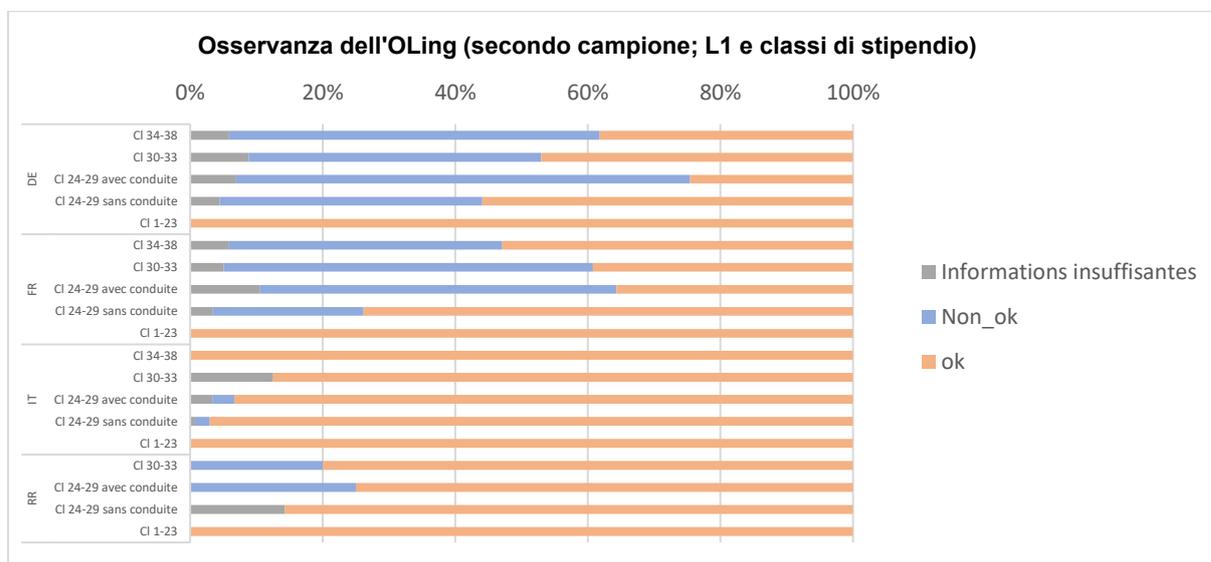
Requisiti secondo la classe di stipendio e la funzione	Classi di stipendio	Numero di lingue ufficiali, conoscenze attive (livello B2)	Numero di lingue ufficiali, conoscenze passive (requisito minimo, livello B1, OLing, conoscenze passive)
1 Impiegati ⁴³	1–23	1	0
2 Quadri intermedi senza funzioni dirigenziali	24–29	2	0
3 Quadri intermedi con funzioni dirigenziali		2	1
4 Quadri di livello superiore	30–38	2	1
5 Capi del personale e loro sostituti	variabili	2	1

⁴² DFI, DFGP, DEFR.

⁴³ Se necessario per l'esercizio della propria funzione e per la comprensione sul posto di lavoro, gli impiegati devono possedere conoscenze orali e scritte di una seconda lingua ufficiale. Secondo le direttive dell'unità amministrativa, in funzione del luogo di lavoro e del contesto internazionale, gli impiegati devono eventualmente soddisfare requisiti più elevati circa la conoscenza delle lingue ufficiali e/o di altre lingue.

Nel complesso, l'analisi del campione rappresentativo (ca. 12 000 persone) indica che il 78 per cento dei collaboratori è in linea con i requisiti richiesti nell'OLing, il 5 per cento dovrebbe recuperare un livello QCER per soddisfarli, il 3 per cento dovrebbe recuperare due livelli QCER e il 5 per cento dovrebbe impegnarsi maggiormente, poiché dovrebbe recuperare almeno tre livelli QCER.

I risultati aggregati di quest'analisi sono riassunti nel grafico sottostante: l'osservanza della OLing, evidenziata dal colore arancione, varia in funzione della prima lingua dei collaboratori.



In generale, i dati presentati dai dipartimenti sotto forma di tabelle⁴⁴ sono in linea con i risultati suddetti. Inoltre, i quadri intermedi con funzioni dirigenziali (classi di stipendio 24–29) sono chiamati a dare il contributo più importante.

Il DATEC e il DDPS tracciano un quadro ancora più dettagliato dei loro quadri (classi di stipendio 24–38 senza distinzioni).

Da un lato, in entrambi i dipartimenti il rispetto dei requisiti dell'OLing varia secondo l'unità amministrativa, dall'altro le misure specifiche adottate in materia di promozione del plurilinguismo possono avere un impatto molto positivo.

Il DDPS presenta i dati delle lacune da colmare secondo le lingue ufficiali e le unità amministrative. Sono messe in evidenza lacune in diverse unità amministrative: devono essere migliorate soprattutto le conoscenze della lingua italiana.

5.2 Lacune da colmare e formazione linguistica

Secondo quanto stabilito nelle istruzioni concernenti il plurilinguismo, le unità amministrative promuovono il perfezionamento linguistico dei loro collaboratori nonché la comunicazione interculturale.

Il Centro di formazione dell'Amministrazione federale (CFAF) e le unità amministrative provvedono affinché gli impiegati abbiano accesso a corsi di formazione continua in tedesco, francese e italiano, segnatamente per la formazione dei quadri e la promozione delle nuove leve.

Le lacune identificate grazie alla nuova registrazione delle competenze linguistiche potranno essere colmate in modo ancora più mirato continuando a svolgere un lavoro di ampio respiro

⁴⁴ DFI, DFGP, DEFR.

e potenziando tutte le misure di sostegno e promozione di cui ai numeri 1 e 6 del presente rapporto.

5.3 Margini di manovra

In termini finanziari, dal 2016 è possibile seguire separatamente lo sviluppo delle risorse destinate alla formazione linguistica e di quelle destinate alla formazione continua del personale federale.

(Importi in mio. CHF)	2016		2017		2018		2019		2020	
	P*	C*	P*	C*	P*	C*	P*	C*	P*	C*
Ambito di spesa										
Formazione e formazione continua (decentralizzata)	31,5	23,5	29,7	23,1	29,6	24,6	28,8		28,8	
Formazione linguistica (decentralizzata)	3	1,8	3,7	2,8	4,4	3,1	4,1		4,1	
Formazione del personale centralizzata (CFAF)	7,1	6,1	6,9	5,8	6,8	5,8	6,6		6,4	
Totale	41,6	31,4	40,3	31,7	40,8	33,5	39,5		39,3	

Fonte: UFPER

P*= preventivo
C*= consuntivo

Il consuntivo 2018 mostra che il 12,6 per cento della formazione continua è destinato alla formazione linguistica e che le risorse non sono state completamente utilizzate. Ne risulta un margine di manovra che permette un ulteriore sviluppo della formazione linguistica.

6 Misure dei dipartimenti e della CaF

6.1 Organizzazione, coordinamento e monitoraggio

Secondo l'articolo 8c OLing, spetta ai dipartimenti e alla CaF stabilire un catalogo di misure destinato all'attuazione degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale (art. 8a OLing), come pure monitorare l'applicazione delle istruzioni concernenti il plurilinguismo designando i responsabili della promozione del plurilinguismo (vedi istruzioni concernenti il plurilinguismo, n. 54 e 55).

I responsabili suddetti coadiuvano i dipartimenti e la CaF nell'attuazione degli obiettivi strategici e partecipano ai lavori del CIP. Gli specialisti delle risorse umane prestano sostegno e consulenza ai superiori gerarchici e ai collaboratori in tutte le questioni relative alla promozione del plurilinguismo (vedi istruzioni concernenti il plurilinguismo, n. 53). Provvedono affinché la diversità culturale nella gestione del personale sia rispettata.

La procedura adottata nel 2014 ha ulteriormente rafforzato lo sviluppo positivo riscontrato all'inizio del periodo in esame. Le misure di promozione sono entrate ormai a pieno titolo nella gestione del personale. Esse consentono di definire una serie di azioni durature e di obiettivi mirati. La loro realizzazione contribuisce in modo decisivo alla promozione del plurilinguismo.

La nuova griglia comune adottata consente di strutturare le misure, di raggrupparle, di assegnarle a categorie di priorità definite e di metterle in relazione con gli indicatori e la base legale pertinente.

La struttura risultante da tali misure conferisce chiarezza all'azione, facilita il monitoraggio, la valutazione differenziata (opportunità, livello di attuazione, efficacia), la comparabilità e la visione d'insieme. Infine permette una lettura abbastanza uniforme dei processi adottati in seno all'Amministrazione federale.

6.2 Misure per promuovere il plurilinguismo sul piano istituzionale e individuale

Oltre ai risultati incoraggianti ottenuti sotto il profilo metodologico e analitico, sono le misure, la loro varietà e il loro livello di attuazione che consentono di valutare il lavoro fatto. Malgrado alcuni punti che restano da chiarire (ad es. il livello di attuazione delle misure, che fa riferimento talvolta a una singola legislatura, talvolta agli obiettivi stabiliti nell'OLing), nel complesso il bilancio è molto positivo, a riprova di un impegno collettivo crescente e di un plurilinguismo vivace e autentico sia sul piano istituzionale che individuale.

La panoramica delle diverse linee d'azione (indicatori scelti e raggruppati) è presentata sotto forma di approccio descrittivo e riassuntivo, che si basa sui rapporti dei dipartimenti e della CaF. Gli allegati 5 e 6 riportano i dati dettagliati.

6.2.1 Risorse

Tutti i dipartimenti hanno preventivato risorse finanziarie o di personale per le attività di promozione del plurilinguismo. Nel concreto si tratta di contributi ad hoc, per una campagna di promozione o un progetto specifico, o, più spesso, di una percentuale, fino al 50 per cento, attribuita alla funzione di promozione in base alle misure. Le iniziative si inquadrano in un contesto organizzativo piuttosto eterogeneo (pari opportunità, gestione della diversità, sviluppo del personale, reclutamento ecc.).

Come rilevato a giusto titolo dalla CaF e dal DDPS, il plurilinguismo riguarda tutti gli attori (quadri, collaboratori e responsabili delle risorse umane), quindi ciascun attore è tenuto a promuovere o applicare le differenti misure della propria unità amministrativa. Alcuni dipartimenti, come il DFI, il DFGP, il DDPS e il DFF, hanno presentato i dati dettagliati relativi alle loro unità amministrative, altri invece hanno presentato i dati complessivi.

È opportuno inoltre sottolineare che le cifre indicate contemplano soltanto le attività di promozione (partecipazione a riunioni specifiche, monitoraggio dello stato di attuazione ecc.)

ed escludono altri compiti di gestione del personale (ad es. la procedura di reclutamento). Non sono inclusi nelle risorse suddette nemmeno i servizi linguistici – servizi linguistici centrali della CaF e dei dipartimenti – che occupano una posizione particolare e meritano pertanto una considerazione a parte (vedi n. 6.2.5).

6.2.2 Nuove leve e meccanismi di reclutamento

I meccanismi di acquisizione, valutazione e selezione dei nuovi collaboratori rivestono un'importanza cruciale per la composizione socioculturale e linguistica del personale, per il funzionamento integrato e multilingue dell'Amministrazione federale e per il suo impatto e le relazioni con le regioni della Svizzera e del mondo. Nel corso degli anni queste conoscenze e il loro sviluppo, con gli opportuni miglioramenti, sono diventati una caratteristica dell'Amministrazione federale che desta l'interesse anche all'esterno di essa⁴⁵.

Tutti i dipartimenti e la CaF hanno riconosciuto l'adeguatezza di questi meccanismi nella procedura di reclutamento. Il catalogo delle misure adottate e realizzate nel periodo in esame rispecchia in modo palese questa preoccupazione, sotto molteplici aspetti.

Le pari opportunità e un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche sono supportate da campagne di sensibilizzazione e informazione nelle diverse regioni. Le offerte d'impiego sono formulate correttamente (conoscenze linguistiche richieste, menzione esplicita di prediligere i candidati appartenenti alle comunità linguistiche sottorappresentate, traduzioni nelle lingue ufficiali) e pubblicate in tutte le regioni linguistiche (pubblicazione sulla piattaforma online dell'Amministrazione federale e talvolta su organi di stampa). La procedura di reclutamento comprende una valutazione del dossier di candidatura e la successiva convocazione al colloquio dei candidati, provenienti da tutte le comunità linguistiche, che dispongono delle competenze richieste. Il colloquio dovrebbe essere organizzato in modo da permettere ai candidati di esprimersi nella lingua ufficiale di loro preferenza e i responsabili delle risorse umane preposti al reclutamento dovrebbero tenere adeguatamente conto delle differenze culturali.

Dai rapporti stilati dai dipartimenti e dalla CaF emerge che la maggior parte delle misure è interamente o in gran parte realizzata o è entrata nella prassi. Tuttavia, da una lettura più attenta dei rapporti, delle scelte e delle priorità, riferite o meno dalle unità amministrative, affiorano le difficoltà di attuare in modo uniforme tali misure.

Per ribadire la fondatezza dell'approccio, inserire in modo duraturo l'azione nella prossima legislatura e propugnare un'attuazione ancora più capillare, il sostegno e la determinazione dei quadri dirigenti sono dunque indispensabili.

6.2.3 ECL: monitoraggio e continuità

I collaboratori con conoscenze linguistiche incomplete rispetto ai requisiti stabiliti nelle basi legali e alla funzione esercitata possono migliorarle con il sostegno dei superiori. Il processo è accompagnato da una serie di misure che permette di verificare periodicamente il livello di conoscenze raggiunto, fissare obiettivi individuali e pianificare lo sviluppo delle competenze linguistiche dei collaboratori. Questo modo di procedere porta un arricchimento individuale, migliora le prestazioni del team e contribuisce a consolidare man mano il capitale linguistico esistente.

L'attenzione prestata a questo genere di sostegno è importante e le misure adottate si caratterizzano per una grande varietà, in funzione delle situazioni e delle particolari esigenze. La gestione considera non soltanto le differenze all'interno delle competenze linguistiche richieste ai collaboratori, ai quadri intermedi con o senza funzioni dirigenziali e ai quadri dirigenti, ma anche le esigenze specifiche di alcuni settori di attività (personale

⁴⁵ Lo studio *Mehrsprachigkeit verwalten?* dedica a questo tema un'analisi minuziosa (cfr. op. cit., pagg. 111–190).

diplomatico e consolare, militari professionisti ecc.) e/o la composizione linguistica di un team, con misure e iniziative mirate.

In generale, il livello di attuazione delle misure è molto elevato, tanto più se si considera che, nel periodo in esame, i dipartimenti e la CaF hanno dovuto analizzare e integrare sia le nuove disposizioni dell'OLing che i nuovi strumenti di gestione (vedi n. 1.2.2, obiettivi di gestione e digitalizzazione). Altre misure confermano l'attenzione riservata agli strumenti di lavoro plurilingue, all'impiego delle lingue ufficiali nei seminari e nelle riunioni o alla redazione di documenti in più lingue.

La continuità riveste un ruolo determinante, come pure il ruolo esemplare dei superiori nell'impiego delle lingue nella prassi. Varie misure evidenziano l'importanza del colloquio annuale sulla concertazione degli obiettivi (*Personalentwicklungsgespräch, PEG*) per fare il punto sulle competenze linguistiche (*Soll/Ist-Vergleich der Sprachkompetenzen ECL*) e per pianificare le misure successive da adottare, mediante obiettivi fissati sia a livello individuale (da raggiungere di solito entro l'anno successivo), sia a livello di unità (da raggiungere entro l'anno successivo e talvolta entro 2–4 anni), in sintonia con l'offerta dei corsi di lingue e dei corsi di formazione.

6.2.4 Formazione e corsi di lingue

La formazione e i corsi di lingue sono sempre stati oggetto di un'attenzione particolare ma, con la revisione dell'OLing e l'esplicita volontà del Parlamento di sviluppare le competenze linguistiche del personale federale, l'azione ha acquisito un forte impulso. L'offerta di corsi di lingue è stata progressivamente ampliata e ora i collaboratori hanno a disposizione una vasta gamma di corsi. Mediante un contratto quadro, l'UFPER offre sia corsi centralizzati, sia corsi dislocati nei dipartimenti.

Da un lato l'offerta formativa di base dimostra un grande impegno organizzativo e la sua concretizzazione, dall'altro la varietà delle proposte dimostra un rinnovato interesse e una dinamica positiva. Al proposito ricordiamo i corsi di conversazione nelle tre lingue ufficiali, le iniziative di sostegno e sensibilizzazione per le lingue italiana e romancia, i tandem linguistici, i corsi in pausa pranzo, le pause caffè plurilingui, i workshop trilingui, i laboratori di scrittura, il *Lunchkino* e le attività organizzate per gli apprendisti (scambi linguistici). Spesso queste iniziative si svolgono durante la pausa pranzo e vi possono partecipare anche collaboratori di altre unità. Questo è molto positivo perché favorisce lo scambio ed estende la rete di contatti, ma complica il calcolo dei costi e la loro ripartizione per singola unità.

Dal punto di vista quantitativo il risultato è lusinghiero. Indica infatti un aumento considerevole, che deve essere sostenuto in modo continuativo. Talvolta si osserva che, dal punto di vista qualitativo, l'offerta formativa è molto apprezzata e contribuisce a rafforzare la rete di contatti interna ma, a causa della carenza di risorse, manca una verifica sistematica dei risultati. Le iniziative devono essere accompagnate e sorrette da criteri di valutazione oppure legate a obiettivi precisi, specialmente se la frequenza avviene nel tempo di lavoro⁴⁶.

Il quadro generale sulla partecipazione ai corsi di lingue emerge in modo determinante dal bilancio sul contratto quadro dell'UFPER. Esso indica che, nel periodo 2014–2018, il numero dei partecipanti è praticamente raddoppiato, passando da 2854 a 5603 persone. Il grafico, presentato qui di seguito, ne illustra l'evoluzione.

Nello stesso periodo, 25 118 persone hanno seguito corsi di formazione grazie al contratto quadro.

⁴⁶ Facendo riferimento alla formazione continua orientata alla domanda (*Bedarfsorientierte Weiterbildung*) per raggiungere il livello di conoscenze auspicato, il DATEC reputa interessante il metodo Speexx perché è flessibile e consente di conseguire un certificato. Un altro esempio interessante in questo contesto è quello dell'UCC: l'1.1.2017 ha avviato un nuovo progetto linguistico (*Neues Sprachkonzept*), che vincola la partecipazione ai corsi di lingue all'ottenimento di un diploma.



Fonte: UPPER

Nel 2018, il 16,3 per cento del personale ha seguito un corso di lingua; l'87 per cento dei partecipanti ha frequentato corsi di tedesco, francese o italiano.

6.2.5 Il settore linguistico e il Centro delle pubblicazioni ufficiali

Il plurilinguismo istituzionale si fonda perlopiù sulle traduzioni e sulle prestazioni dei servizi linguistici – servizi linguistici centrali della CaF e dei dipartimenti – nonché sulle pubblicazioni ufficiali gestite dal Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU) subordinato alla CaF.

Entrambi i settori di attività summenzionati occupano una posizione di primo piano tra le misure di promozione e attuazione del plurilinguismo istituzionale. In collaborazione con i dipartimenti, la CaF coordina la comunicazione plurilingue con i media, il pubblico, i Cantoni e il Parlamento. Essa partecipa, tramite la CISL, alla realizzazione e al coordinamento delle prestazioni linguistiche della Confederazione e contribuisce a garantire la continuità necessaria per le pubblicazioni ufficiali.

I servizi linguistici contano 324 posti equivalenti a tempo pieno di traduttore-revisore (tedesco 34,2, francese 156, italiano 119, inglese 15,1, romancio 0,6), corrispondenti a 420 collaboratori. I servizi linguistici coprono l'intero fabbisogno di prestazioni linguistiche plurilingue della Confederazione e determinano un volume di mandati di traduzione esterni di circa 10 milioni di franchi (stato: 31.12.2018). Nel periodo in esame queste risorse sono rimaste nel complesso stabili.

Il CPU garantisce la pubblicazione dei testi che devono comparire nel Foglio federale (FF), nella Raccolta ufficiale (RU) e nella Raccolta sistematica (RS). Dal 1° gennaio 2016 la versione determinante non è più la versione cartacea, bensì quella elettronica e i testi da pubblicare nella RU e nel FF sono pubblicati quotidianamente anziché settimanalmente. La procedura è gestita su una piattaforma digitale che consente il libero accesso degli utenti, online e in sicurezza, a tutti i testi legislativi della Confederazione nelle tre lingue ufficiali e, in parte, in romancio e inglese.

La piattaforma consente anche di individuare quanti testi sono originariamente redatti in tedesco, francese o italiano dalle unità amministrative (dipartimenti e uffici). Questo dato statistico (1999–2018) fornisce in tal modo informazioni sull'evoluzione della produzione di testi nelle tre lingue ufficiali e dunque sulla lingua di lavoro scelta in seno all'Amministrazione federale⁴⁷.

⁴⁷ Modello d'impatto, indicatore n. 4 (art. 6 cpv. 2 lett. a OLing). Questi aspetti sono stati esaminati da Roman Zwicky, Daniel Kübler, Debora Beuret e Lyne Schuppisser nello studio *Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung*, op. cit., e da Rainer J. Schweizer e Isolde Burr nel quadro del PNR 56.

Come si poteva prevedere, il tedesco è nettamente predominante (80 %), seguito dal francese (18 %), in crescita nell'ultimo decennio, e dall'italiano, con una presenza del tutto marginale (2 %). La situazione differisce tuttavia da un dipartimento all'altro. Visto l'aumento della legislazione internazionale rispetto alla legislazione svizzera, si nota una significativa presenza di testi originariamente redatti in inglese. L'indicatore va comunque relativizzato, perché la lingua di partenza nel sistema del CPU non è stata registrata in modo coerente e preciso nel corso degli anni. Inoltre il testo di partenza può essere redatto da più autori in più lingue e, nella fase di redazione del testo, si genera una contaminazione positiva tra versioni linguistiche che rappresenta una caratteristica riconosciuta e interessante della legislazione di uno Stato plurilingue come il nostro.

6.3 Misure: prospettive 2020–2023 (all. 6)

Le considerazioni fatte riguardo alle misure intraprese sono valide anche riguardo alle prospettive. L'adozione di una griglia comune contribuisce a strutturare l'azione e a renderla continuativa. Secondo le prospettive, la maggior parte delle misure è consolidata nelle prassi correnti e nel corso del tempo. La volontà di proseguire in questo percorso è ravvisabile sia nella rappresentanza delle comunità linguistiche che nelle competenze linguistiche individuali, nel supporto all'attuazione della prassi ECL o in altre forme di promozione.

Questa constatazione emerge nella maggioranza dei rapporti redatti in forma riassuntiva (vedi ad es. le conclusioni del DFGP, del DDPS, del DFF e del DATEC nell'all. 6) e caratterizza l'azione futura sul lungo termine. La promozione del plurilinguismo è vissuta ormai come una risorsa preziosa non soltanto individuale, ma anche collettiva e sembra essere ben integrata nella governance. Le prospettive sono illustrate in modo esaustivo nell'allegato 6 del presente rapporto.

7 Conclusioni e raccomandazioni

7.1 Conclusioni

Gli elementi evocati nel presente rapporto mostrano i progressi compiuti nel periodo in esame.

Per quanto concerne la governance, l'adozione del modello d'impatto e la realizzazione del progetto ECL forniscono i principali strumenti di valutazione delle politiche pubbliche e, se del caso, del processo di ribilanciamento delle comunità linguistiche in seno all'Amministrazione federale.

Grazie alla registrazione delle competenze linguistiche individuali, per la prima volta è stato possibile accertare e valorizzare il capitale linguistico per ogni lingua ufficiale. Le analisi evidenziano la ricchezza di tali competenze e il notevole impegno plurilingue profuso dal personale federale.

Per quanto concerne l'attuazione, il bilancio complessivo delle misure adottate e realizzate dai dipartimenti e dalla CaF è positivo, a riprova di un impegno collettivo crescente e di un plurilinguismo vivace e autentico, sia sul piano istituzionale che individuale.

Il lavoro di collaborazione, coordinamento e sensibilizzazione realizzato all'interno dell'Amministrazione federale nonché sul piano nazionale e internazionale completa questo bilancio. La prossima legislatura permetterà di consolidare ulteriormente i lavori in corso.

7.2 Raccomandazioni

Rappresentanza delle comunità linguistiche. In generale, le tendenze illustrate mostrano l'impegno profuso per riequilibrare le differenti comunità linguistiche all'interno dei dipartimenti, delle rispettive unità amministrative e della CaF. Tuttavia resta ancora del lavoro da fare. I margini di manovra ci sono, in particolare nel quadro del rinnovo del personale. Le uscite per pensionamenti previste dal 2019 al 2026 indicano una sovrarappresentanza di collaboratori germanofoni. Questo determina margini di manovra atti a ribilanciare la situazione a favore delle comunità italoфона, francoфона e romancia. Anche la fluttuazione annuale del personale amplia ancor più il raggio d'azione.

Formazione linguistica. In termini finanziari, dal 2016 è possibile seguire separatamente lo sviluppo delle risorse destinate alla formazione linguistica e di quelle destinate alla formazione continua del personale federale. Il consuntivo 2018 mostra che il 12,6 per cento della formazione continua è destinato alla formazione linguistica e che le risorse non sono state completamente utilizzate. Ne risulta un margine di manovra che permette un ulteriore sviluppo della formazione linguistica.

Sistema di valutazione. Considerata l'interdipendenza fra l'analisi attuale (fase di transizione) e l'auspicata applicazione futura (consolidamento per la prossima legislatura), il lavoro di coordinamento interno tra i dipartimenti, la CaF e la delegata federale al plurilinguismo, in un rinnovato ambito del CIP o in altre forme, consisterà nel:

- identificare, mediante concertazione, le misure che richiedono un supporto per la loro attuazione uniforme (vedi n. 6);
- consolidare l'approccio globale relativo alla valutazione, in modo che la valorizzazione dei dati si basi non soltanto sulla registrazione con gli stessi strumenti, ma anche su un approccio più uniforme riguardo all'analisi e alla presentazione dei risultati;
- armonizzare i metodi utilizzati dai dipartimenti nel modello d'impatto (ad es. che lo stato di attuazione delle misure sia interpretato alla stessa maniera, vedi n. 6);
- eseguire un'analisi complementare del tasso di risposta e delle priorità in un piano d'azione (ossia i livelli di competenza linguistica da raggiungere e le fasce di età);
- studiare la fattibilità della seconda categoria di indicatori per il periodo 2020–2023, ivi compresa l'alternativa per l'indicatore relativo alla valutazione del personale (*Personalbeurteilung*), rivelatosi non sufficientemente significativo per poter valutare le pari opportunità.

Elenco degli allegati

Allegato 1

Modello d'impatto – Criteri di valutazione e indicatori

Allegato 2

Valutazione delle competenze linguistiche ECL – Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue QCER – Istruzioni e FAQ

Allegato 3

Affari politici 2014–2019 – Interventi parlamentari

Allegato 4

Rappresentanza delle comunità linguistiche per lingua madre (fino al 2017) e prima lingua (dal 2018), per dipartimento – Cancelleria federale compresa –, unità amministrativa e gruppo di classi di stipendio – Evoluzione 2008–2018

Allegato 5

Modello d'impatto – Criteri di valutazione e indicatori – Risorse finanziarie e umane per la promozione del plurilinguismo

Gli estratti dei rapporti dipartimentali (2018 e/o 2019) sono desunti dai rapporti originali dei singoli dipartimenti.

Allegato 6

Modello d'impatto – Criteri di valutazione e indicatori – Misure: prospettive 2020–2023

Gli estratti dei rapporti dipartimentali (2018 e/o 2019) sono desunti dai rapporti originali dei singoli dipartimenti.