



27 agosto 2014

Commento alla revisione parziale dell'ordinanza sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Ordinanza sulle lingue, OLing)

1. Introduzione

1.1. Contesto

La promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale si fonda principalmente sulle seguenti basi legali :

- ordinanza del 4 giugno 2010 sul plurilinguismo (OLing; RS 441.11): fissa gli obiettivi fondamentali di promozione del plurilinguismo, in particolare per quanto riguarda la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale, le competenze linguistiche, la formazione e il diritto degli impiegati federali di lavorare nella lingua ufficiale di propria scelta;
- istruzioni del 22 gennaio 2003 del Consiglio federale concernenti la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale (istruzioni concernenti il plurilinguismo): propongono tutta una serie di misure concrete da applicare nel reclutamento e nella selezione del personale, nel lavoro quotidiano e nelle lingue di lavoro;
- legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1): disciplina l'impiego del personale della Confederazione e presenta all'articolo 4 gli obiettivi in materia di plurilinguismo nell'Amministrazione federale (rappresentanza delle comunità linguistiche, conoscenze linguistiche);
- ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3): precisa le disposizioni della LPers anche in materia di plurilinguismo (art. 7 OPers);
- ordinanza del 14 novembre 2012 sui servizi linguistici (OSLing; RS 172.081): disciplina per le diverse lingue nazionali l'organizzazione dei servizi linguistici dell'Amministrazione federale, il coordinamento delle loro attività e i criteri qualitativi cui sottostanno le pubblicazioni ufficiali della Confederazione.

In questi ultimi anni l'attualità politica è stata caratterizzata da numerosi interventi parlamentari sul tema del plurilinguismo nell'Amministrazione federale. In particolare essi chiedevano una migliore rappresentanza delle comunità linguistiche, specie a livello dirigenziale, migliori competenze linguistiche del personale e l'adozione di obiettivi misurabili e vincolanti per attuare la politica del plurilinguismo. Nel 2012 il Parlamento ha adottato due mozioni volte a rafforzare la presenza del plurilinguismo nell'Amministrazione federale: la mozione 12.3009 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati «Promozione del plurilinguismo» e la mozione Maire 12.3828 «Rivedere l'aggregazione amministrativa e gerarchica del delegato al plurilinguismo».

La mozione 12.3009 chiede al Consiglio federale di rivedere l'OPers per rafforzare la promozione del plurilinguismo definendo obiettivi strategici, misure di monitoraggio e di controllo della loro attuazione e per garantire un'equa rappresentanza delle comunità linguistiche. La mozione 12.3828 chiede al Consiglio federale di accorpate il delegato federale al plurilinguismo alla Segreteria federale del Dipartimento federale delle finanze (DFF). La sua attuazione presuppone la modifica dell'articolo 8 OLing.

1.2. Punti essenziali della revisione

Attualmente, le disposizioni sulla promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale sono contenute in diverse basi legali. In vista dell'attuazione delle mozioni 12.3828 e 12.3009 è opportuno armonizzare le basi legali che trattano aspetti legati alle lingue e al plurilinguismo nell'Amministrazione federale al fine di creare un quadro legislativo chiaro e coerente che tenga conto delle disposizioni legali esistenti e delle richieste delle mozioni summenzionate.

Si tratta segnatamente di armonizzare le disposizioni della LPers (in particolare l'art. 4 cpv. 2 lett. e ed e^{bis}), dell'OPers (in particolare gli art. 4 e 7 e l'art. 18 cpv. 3 lett. g), dell'ordinanza quadro LPers del 20 dicembre 2000 (RS 172.220.11), della legge del 5 ottobre 2007 sulle lingue (LLing; RS 441.1, in particolare gli art. 5, 9 e 20), dell'OLing (attuali art. 6, 7 e 8) e delle istruzioni concernenti il plurilinguismo.

Le disposizioni legate al plurilinguismo sono integrate nell'OLing. Una parte delle disposizioni richieste nella mozione 12.3009 hanno una portata generale e non riguardano unicamente la politica del personale. Queste disposizioni generali di politica linguistica rientrano chiaramente nell'OLing. Le nuove disposizioni della LPers (art. 4 lett. e ed e^{bis}) sono rispettate. Le istruzioni vengono aggiornate affinché

siano coerenti e compatibili con le nuove disposizioni legali. Le disposizioni attuali dell'OPers sul plurilinguismo sono sostituite da un rimando all'OLing.

L'attuale articolo 7 OLing (rappresentanza delle comunità linguistiche) è modificato; gli attuali articoli 6 OLing (conoscenze linguistiche) e 8 OLing (delegato al plurilinguismo) sono sostituiti dai nuovi articoli 8 e 8*b*, che sono modificati nel loro tenore per tenere conto delle mozioni 12.3009 e 12.3828. L'articolo 6 OLing proposto è nuovo ed è collocato all'inizio degli articoli che disciplinano la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale (questo per dare una coerenza e una struttura chiara al testo dell'ordinanza). Gli articoli 8*a*, 8*c* e 8*d* sono anch'essi nuovi e permettono di attuare i principi della mozione 12.3009, ovvero l'adozione degli obiettivi strategici e il controllo della loro attuazione. Essi permettono anche di chiarire le competenze delle unità e dei datori di lavoro dell'Amministrazione federale in materia di promozione delle lingue.

2. Commento alle nuove disposizioni e alle disposizioni riviste

Gli articoli 6–8d contengono le disposizioni per la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale.

Sono applicabili ai datori di lavoro del personale delle unità amministrative di cui all'articolo 1 capoverso 1 OPers, ed eccezione di quelli del settore dei Politecnici federali (personale delle unità dell'Amministrazione federale centrale; personale delle unità amministrative senza personalità giuridica autonome sul piano organizzativo dell'Amministrazione federale decentralizzata; personale delle unità amministrative autonome sul piano organizzativo dell'Amministrazione federale decentralizzata assunto in virtù della LPers e che non sono considerati datori di lavoro secondo gli art. 3 cpv. 2 e 37 cpv. 3^{bis} LPers [RFA; ISDC]; procuratori pubblici e personale del Ministero pubblico della Confederazione; personale della segreteria dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione).

Le disposizioni che implicano un diritto del Consiglio federale a impartire istruzioni (art. 8a–8d) hanno un campo d'applicazione limitato e si rivolgono alle unità amministrative di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere a e b OPers (unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale e unità amministrative senza personalità giuridica autonome sul piano organizzativo dell'Amministrazione federale decentralizzata; unità amministrative autonome sul piano organizzativo dell'Amministrazione federale decentralizzata, il cui personale è assunto in virtù della LPers e che non sono considerati datori di lavoro secondo gli art. 3 cpv. 2 e 37 cpv. 3^{bis} LPers [RFA e ISDC]).

Art. 1 Campo d'applicazione della sezione 2 LLing

L'articolo 1, già esistente nell'OLing, disciplina il campo d'applicazione della sezione 2 LLing. In termini di contenuto non è stata apportata alcuna modifica. È semplicemente stata stralciata la parentesi «(unità amministrative)» per uniformare il campo d'applicazione dell'intera sezione.

Art. 2 Comprensibilità

L'articolo 2, già esistente nell'OLing, disciplina la questione delle lingue nelle pubblicazioni dell'Amministrazione federale. Il capoverso 2 dell'articolo è stato modificato per ottenere un quadro legale coerente e coordinato con l'OSLing. Il secondo periodo è ripreso dall'articolo 7 capoverso 2 OSLing, che è modificato di conseguenza.

Il capoverso 2 obbliga le unità amministrative che elaborano le differenti versioni di un testo a organizzarsi in modo da assicurare la qualità di tutte le versioni. I servizi specializzati devono disporre del tempo sufficiente per redigere, tradurre e rivedere i testi.

Per migliorare la qualità redazionale esiste già tutta una serie di strumenti e di offerte formative. La Cancelleria federale continua ad assumerne il coordinamento.

Art. 4 Internet

L'articolo 4, già esistente nell'OLing, definisce i contenuti dei siti Internet delle unità dell'Amministrazione federale. Il capoverso 1 è stato precisato al fine di coordinarlo con l'OSLing. I contenuti principali dei siti Internet sono determinati in funzione dell'importanza del testo e della cerchia di destinatari.

Art. 6 Pari opportunità delle comunità linguistiche

Questo nuovo articolo generale definisce i principi fondamentali riguardanti la promozione delle lingue nell'Amministrazione federale e le pari opportunità delle comunità linguistiche, il diritto degli impiegati di lavorare nella lingua ufficiale di loro scelta (sia oralmente che per iscritto) e la responsabilità dei datori di lavoro di garantire le pari opportunità.

La promozione del plurilinguismo nella gestione del personale permette di valorizzare il potenziale della diversità culturale. L'articolo riprende i principi enunciati nell'OPers (attuale art. 7 cpv. 2, abrogato) e alcune disposizioni sulle pari opportunità fissate nelle istruzioni concernenti il plurilinguismo, in particolare al numero 12 e 51. Per comunità linguistiche s'intendono le comunità linguistiche *nazionali* ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 lettera e LPers.

Art. 7 Rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale

L'articolo 7, già nell'OLing, disciplina la rappresentanza delle comunità linguistiche nazionali (ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 lett. e LPers) nell'Amministrazione federale.

L'attuale articolo 7 è stato modificato per renderlo conforme al testo della mozione 12.3009. Le principali modifiche riguardano i valori di riferimento (cpv. 1) applicabili per le unità amministrative di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere a e b OPers, ad eccezione di quelle del settore dei Politecnici federali, e per il livello dei quadri (classi salariali 24 e oltre) di tali unità. Questo cambiamento corrisponde ad una volontà politica del Consiglio federale di promozione del plurilinguismo e della diversità culturale. Corrisponde infatti alle disposizioni delle istruzioni concernenti il plurilinguismo (attuale n. 21), che prevedono che la rappresentanza delle comunità linguistiche sia garantita in tutti gli ambiti di attività dell'Amministrazione federale e a tutti i livelli gerarchici.

L'attuale cpv. 1, di portata generale, è stato eliminato. Il suo contenuto è già presente nella LPers (art. 4 cpv 4 lett. e).

I valori di riferimento fissati nel capoverso 1 si basano sulle statistiche delle lingue principali della popolazione risultate dalla rilevazione strutturale 2010 dell'Ufficio federale di statistica (UST). Le percentuali si riferiscono alle persone che indicano come prima lingua una delle lingue ufficiali svizzere, indipendentemente dalla loro nazionalità. Per garantire alle unità amministrative una maggiore flessibilità nell'adempierle, sono indicate forchette di valori. Nonostante questa flessibilità data da valori sotto forma di forchette, per alcune unità amministrative può risultare difficile raggiungere questi obiettivi quantitativi in un lasso di tempo ragionevole. Questo è dovuto in particolare alla natura del lavoro e alla categoria professionale, che richiedono spesso competenze professionali particolari. Le candidature di membri delle comunità linguistiche latine sono infatti spesso poco numerose.

Il capoverso 2, corrispondente al precedente capoverso 3, ammette valori superiori a quelli di riferimento per le rappresentanze delle comunità linguistiche latine. Tale disposizione è una misura di promozione delle comunità linguistiche minoritarie e corrisponde all'obiettivo della promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale. Una rappresentanza superiore delle comunità latine è infatti particolarmente importante per i servizi decentralizzati o situati nelle regioni linguistiche latine oppure per gli ambiti professionali nei quali sono necessarie elevate competenze linguistiche nelle lingue latine (in particolare i servizi linguistici).

Il capoverso 3, corrispondente al precedente capoverso 4, è stato leggermente adattato per garantire una reale parità di trattamento ai candidati che soddisfano i criteri oggettivi dei posti messi a concorso nell'ambito del reclutamento di personale. Nel caso ideale, una procedura di reclutamento che garantisce realmente le pari opportunità dei candidati implica una commissione d'esame mista (composta da rappresentanti di tutte le comunità linguistiche) per i dossier di candidatura e la presenza durante il colloquio di una persona che abbia una conoscenza almeno passiva della lingua del candidato. Questo aspetto è disciplinato nelle nuove istruzioni concernenti il plurilinguismo, ai numeri 33 e 34. Il contenuto dell'attuale capoverso 5 è stato integrato nel nuovo capoverso 3, il contenuto dell'attuale capoverso 6 spostato nell'articolo 8d.

Art. 8 Conoscenze linguistiche del personale federale

Questo articolo disciplina le esigenze linguistiche e le condizioni per l'accesso alla formazione linguistica e sostituisce l'attuale articolo 6. Rispetto a quest'ultimo è stato adattato per renderlo conforme al testo della mozione 12.3009, in particolare per quanto riguarda le conoscenze linguistiche dei quadri (cpv. 1 lett. c) e le condizioni di accesso alla formazione linguistica (cpv. 4), che deve essere interamente presa a carico dal datore di lavoro se risponde alle esigenze del servizio.

La disposizione generale del capoverso 1 lettera a corrisponde al diritto in vigore, che prevede per gli impiegati la conoscenza orale e scritta di una seconda lingua ufficiale se questa è necessaria all'esercizio della loro funzione. Questa specificazione tiene conto del fatto che in alcuni settori dell'Amministrazione federale non sono richieste imperativamente conoscenze di una seconda lingua ufficiale.

A partire dal livello dei quadri intermedi (classi salariali 24–29) le esigenze linguistiche aumentano, in quanto questi ultimi dovranno disporre di conoscenze attive in una seconda lingua ufficiale e *possibil-*

mente di conoscenze passive in una terza lingua ufficiale (lett. b). Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 8 OLing. I quadri intermedi con funzioni dirigenziali e i quadri superiori (classi salariali 30–38) dovranno avere conoscenze passive in una terza lingua ufficiale (lett. c). Queste esigenze linguistiche sono pure valide per persone che non hanno una funzione dirigenziale ma che esercitano una funzione importante nei contatti con gli utenti dell'amministrazione e con i partner esterni. Si tratta quindi di un'esigenza professionale per poter garantire buone relazioni con le diverse regioni del paese e con l'estero. Le unità amministrative fissano le esigenze linguistiche mediante la griglia di valutazione del quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER).

Il capoverso 2 tiene conto della possibilità che nell'ambito del reclutamento di personale candidati molto qualificati non dispongano (ancora) delle conoscenze linguistiche richieste. Va da sé che anche le persone già impiegate all'Amministrazione federale che non dispongono delle conoscenze linguistiche richieste, in particolare i quadri, hanno la possibilità di seguire corsi di lingua.

Attualmente il Centro di formazione dell'Amministrazione federale (CFAF) propone corsi di lingua nelle tre lingue ufficiali e in inglese. I corsi, organizzati da partner esterni, permettono anche di acquisire competenze linguistiche specifiche, individualmente o in gruppo, o di svolgere la formazione in modalità di apprendimento e-learning. Corsi di lingue possono essere organizzati direttamente dalle unità amministrative secondo le loro esigenze.

L'apprendimento delle lingue ufficiali è considerato una formazione che risponde ai bisogni del servizio secondo l'articolo 4 capoverso 4 OPers. I datori di lavoro si fanno pertanto carico dei costi per la promozione delle conoscenze linguistiche degli impiegati federali, che possono seguire i corsi nell'orario di lavoro.

Art. 8a Obiettivi strategici

Questo nuovo articolo, che dà seguito alla mozione 12.3009, prevede l'adozione di obiettivi strategici prioritari come strumento di promozione del plurilinguismo e di gestione del personale.

Esso attribuisce al Consiglio federale la competenza di definire, per ogni legislatura, gli obiettivi strategici prioritari di promozione del plurilinguismo.

Art. 8b Delegato federale al plurilinguismo

Questo articolo sostituisce l'attuale articolo 8, che prevede che l'Ufficio federale del personale (UFPER) designi un delegato incaricato di salvaguardare e promuovere il plurilinguismo. Il nuovo articolo proposto dà seguito alla mozione 12.3828, che chiede di rivedere l'aggregazione amministrativa e gerarchica del delegato per ampliare le sue competenze e concedergli la possibilità di svolgere la sua funzione in indipendenza.

Il capoverso 1 prevede la nomina da parte del Consiglio federale di un delegato federale al plurilinguismo nell'Amministrazione federale. Il delegato è aggregato al Dipartimento federale delle finanze.

Il capoverso 2 fissa le competenze del delegato federale al plurilinguismo. Le competenze principali del delegato sono state ampliate conformemente alla mozione 12.3009, in particolare per garantire la pianificazione strategica, il coordinamento dell'attuazione di obiettivi strategici volti a promuovere il plurilinguismo da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale e il monitoraggio e la sensibilizzazione dei dipartimenti e delle unità amministrative. Le attività del delegato sono in adeguazione con la politica di gestione del personale della Confederazione.

Gli aspetti organizzativi e amministrativi della funzione del delegato federale al plurilinguismo sono disciplinati nell'ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFP; RS 172.215.1), nuovo articolo 6.

L'articolo 18 capoverso 3 lettera g OPers e l'articolo 10 Org-DFP sono modificati di conseguenza.

Art. 8c Attuazione degli obiettivi strategici da parte dei dipartimenti e delle unità amministrative

Si tratta di un nuovo articolo che permette di dare seguito alla mozione 12.3009. Ha lo scopo di chiarire le competenze delle diverse istituzioni nell'attuazione degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale conformemente all'articolo 8a.

I ruoli e le competenze previsti da questo articolo sono conformi alle disposizioni legali delle istruzioni concernenti il plurilinguismo, che prevedono la competenza di definizione del catalogo di misure e la gestione dell'attuazione da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale nelle rispettive unità amministrative (attuali n. 31, 41 e 42) nonché l'attuazione operativa del catalogo di misure da parte delle unità amministrative, che mettono anche a disposizione le risorse finanziarie e personali necessarie all'attuazione di queste priorità (attuali n. 14). Nell'ambito della definizione del catalogo di misure i dipartimenti e la Cancelleria federale consultano il delegato federale al plurilinguismo. Questa consultazione può essere svolta per esempio nell'ambito delle riunioni della Conferenza delle risorse umane. Questo modo di fare assicura un coordinamento delle misure tra tutti gli attori coinvolti nella politica di promozione del plurilinguismo.

Art. 8d Controllo e analisi

Questo nuovo articolo permette di dare seguito alla mozione 12.3009. Ha lo scopo di chiarire le competenze delle istituzioni nell'analisi e nel controllo dell'attuazione degli obiettivi di promozione del plurilinguismo presso l'Amministrazione federale.

Il capoverso 1 riprende l'attuale articolo 7 capoverso 6 OLing: conformemente all'articolo 5 LPers il Consiglio federale fa regolarmente rapporto alle commissioni parlamentari di vigilanza, con le quali stabilisce anche la forma e il contenuto dei rapporti. L'Accordo del giugno 2006 concernente il rapporto sulla gestione del personale è stato rinnovato il 27 gennaio 2010. Le informazioni riportate nel rapporto si basano sui dati del sistema informatizzato di gestione del personale BV PLUS, su quelli del sistema finanziario informatizzato FI/CO e sulle indicazioni dei dipartimenti.

Il capoverso 1 permette di controllare, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, l'attuazione dei valori di riferimento per la rappresentanza delle comunità linguistiche di cui al nuovo articolo 7 capoverso 1. Sulla base dei dati di BV PLUS, l'UFPER mette a disposizione del delegato federale al plurilinguismo statistiche sulla rappresentanza delle comunità linguistiche nelle unità amministrative e a livello di quadri, conformemente all'articolo 7 capoverso 1.

Secondo il capoverso 3, i dipartimenti e la Cancelleria federale consegnano al delegato federale al plurilinguismo ogni quattro anni, allo scadere degli obiettivi strategici della legislatura, un rapporto sull'attuazione di tali obiettivi nelle rispettive unità. I dipartimenti e la Cancelleria federale coordinano la procedura di raccolta e di consegna delle informazioni con le loro unità amministrative. Questa disposizione corrisponde a quanto contemplano le attuali istruzioni concernenti il plurilinguismo, numero 105. In virtù del capoverso 3, il delegato federale al plurilinguismo ha il diritto di chiedere informazioni supplementari ai dipartimenti e alla Cancelleria federale in merito all'attuazione degli obiettivi, se le informazioni ottenute risultano insufficienti.

Il capoverso 4 riguarda l'attuazione degli obiettivi strategici. A questo scopo il delegato federale al plurilinguismo consegna ogni quattro anni al Consiglio federale un rapporto riassuntivo sullo stato dell'attuazione quantitativa e qualitativa degli obiettivi strategici nei dipartimenti e alla Cancelleria federale sulla base dei rapporti consegnati da questi ultimi.

Il capoverso 5 amplia le competenze di controllo del delegato federale al plurilinguismo, che ha il diritto di formulare raccomandazioni nei confronti delle unità che non rispettano le disposizioni di promozione del plurilinguismo. Questa competenza è conforme alla volontà politica menzionata nella mozione 12.3828.

Modifica del diritto in vigore

1. Ordinanza del 14 novembre 2012 sui servizi linguistici

Art. 7 cpv. 2

L'articolo 7 capoverso 2 OS Ling è modificato per renderlo coerente con il tenore dell'attuale articolo 2 capoverso 2 OLing. Il nuovo articolo 7 capoverso 2 OS Ling prevede quindi semplicemente un rimando all'OLing.

2. Ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze

Art. 6

Questo articolo è nuovo. Definisce le disposizioni organizzative dell'accorpamento del delegato federale al plurilinguismo e dei suoi compiti, presentati all'art. 8b OLing.

Art. 10 cpv. 1 lett. d

La lettera d dell'articolo 10 capoverso 1 Org-DFF è abrogata, perché la competenza di promuovere il plurilinguismo e la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale non è più dell'UFPER, bensì della SG-DFF.

3. Ordinanza del 3 luglio 2010 sul personale federale

Art. 7

L'articolo 7 OPers è modificato per renderlo coerente con il tenore del nuovo articolo 6 OLing e delle istruzioni concernenti il plurilinguismo. Il nuovo articolo 7 OPers prevede quindi semplicemente un rimando all'OLing.

Art. 18 cpv. 3 lett. g

La lettera g dell'articolo 18 capoverso 3 OPers è abrogata, perché la competenza di coordinare la politica del plurilinguismo nell'Amministrazione federale non è più dell'UFPER, bensì del delegato federale al plurilinguismo, accorpato alla SG-DFF.