

# Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri

## Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 22 agosto 2002

---

«Je ne connais pas de métier plus divers que celui du diplomate. Il n'en est point où il y ait moins de règles précises et plus de traditions, point où il faille plus de persévérance pour réussir et où le succès dépende davantage du hasard des circonstances, point où une discipline exacte soit aussi nécessaire et qui exige de celui qui l'exerce un caractère plus ferme et un esprit plus indépendant.»

Jules Cambon, *Le Diplomate*, Hachette, Paris, 1926, page 9

«(...) un soir j'entendis un diplomate spirituel, à qui l'on demandait s'il se rendait bientôt à son poste, répondre qu'il ne se pressait pas, qu'il attendait : «J'étais bien jeune encore, ajouta-t-il, quand M. de Talleyrand m'a dit, comme instruction essentielle de conduite : N'ayez pas de zèle!»

Sainte-Beuve, *Portraits de femmes, Madame de Staël*, II

«Un ambassadeur est un homme envoyé dans une cour pour y représenter avec faste, ensuite pour y traiter des affaires s'il en survient, enfin pour rendre compte de ce qu'il observe, supposé que les ministres qui l'ont envoyé veulent être instruits. C'est un espion autorisé par le droit des gens.»

Etienne Bonnot de Condillac, *Dictionnaire des synonymes*

### Osservazione

Le funzioni (capomissione, segretario generale, ambasciatore ecc. ...) utilizzate nel presente rapporto si applicano a persone di ambo i sessi.



---

## Compendio

*Nel quadro del suo programma di attività 2000–2002, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di effettuare un'ispezione della diplomazia svizzera.*

*La Commissione è partita dalla constatazione che l'ambiente in cui si svolgono le relazioni internazionali ha subito negli ultimi quindici anni profondi cambiamenti. Con la caduta del muro di Berlino, il numero di Stati è cresciuto. I confini geografici e funzionali sono gradatamente scomparsi, lasciando il posto a organizzazioni internazionali. Sempre più questioni sono regolate multilateralmente in seno a organizzazioni internazionali. La maggior parte dei problemi, siano essi di natura politica, economica, culturale, commerciale, ambientale o relativi ai diritti dell'uomo, sono interdipendenti, e richiedono un approccio globale e l'intervento di agenti di tutti i dipartimenti federali. Le informazioni sono diffuse praticamente in tempo reale. Lo sviluppo di nuove tecnologie permette inoltre di avere accesso, in qualsiasi momento, a molte informazioni senza il bisogno di trovarsi sul posto. Una volta occorrevano mesi per l'installazione di un'ambasciata.*

*Questa evoluzione ha eroso in parte il monopolio del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) nelle relazioni con l'estero e rimette in questione l'efficacia delle strutture attuali.*

*Come gestisce questi cambiamenti il DFAE? La Confederazione ha ancora bisogno di un corpo diplomatico e di un corpo consolare i cui membri sono trasferiti ogni quattro anni? Quali sono i compiti delle nostre rappresentanze e quest'ultime sono in grado di svolgerli? La rete delle rappresentanze è adatta alle nostre ambizioni politiche e alla difesa dei nostri interessi nazionali?*

*Ecco un elenco delle domande a cui la CdG-N ha cercato di dare una risposta. La Commissione ha articolato le sue attività intorno a due assi tematici: si dovevano da una parte esaminare i principi e le modalità che regolano il reclutamento, l'impiego e la gestione del personale diplomatico e consolare e dall'altra considerare la coerenza tra la rete delle rappresentanze e la politica in materia di presenza e influsso della Svizzera nel mondo nonché valutare l'organizzazione delle rappresentanze.*

*Il DFAE conta circa 2500 agenti di cui quasi la metà fa parte del cosiddetto personale soggetto all'obbligo del trasferimento, cioè del personale che può essere assegnato alle differenti rappresentanze all'estero. Questo personale è soggetto a una normativa speciale che diverge, per certi punti, dalla regolamentazione applicabile al resto degli impiegati dell'amministrazione federale. Diversamente da quest'ultima che applica il sistema basato sulla funzione e recluta i suoi agenti per occupare dei posti determinati, il DFAE applica il sistema di carriera. L'agente reclutato tramite concorso tra i 25 e i 35 anni diventa membro di un corpo gerarchizzato, in cui passerà tutta la sua vita professionale, superando differenti livelli e occupando diversi posti in Svizzera e all'estero.*

---

*Per la CdG-N, il principio del concorso e quello della carriera si sono affermati. Il sistema attuale presenta incontestabilmente dei vantaggi. Permette di dotare in qualsiasi momento tutti i posti all'estero del personale necessario e di assicurare il funzionamento permanente e duraturo delle rappresentanze. Il sistema basato sulla carriera porta tuttavia a un certo conformismo nell'approccio ai problemi e nei metodi di lavoro. Ne risulta una specie di omogeneità culturale che non è criticabile nella misura in cui contribuisce all'unità e alla coerenza dell'attività del Dipartimento, ma che diventa discutibile quando crea riflessi corporativistici.*

*La Commissione stima che il sistema di carriera e i limiti di età per l'ammissione nei servizi diplomatici e consolari dovrebbero essere resi più flessibili. La CdG-N è anche dell'avviso che le possibilità di accedere ai servizi di carriera dovrebbero essere diversificate e che il DFAE dovrebbe ricorrere più regolarmente, per certi posti, a persone esterne al Dipartimento. La Commissione è in effetti favorevole alla possibilità di assegnare certe funzioni per un mandato di durata limitata anche a chi non è diplomatico di professione. Sarebbe così possibile diversificare le esperienze, tenere conto dei cambiamenti in atto nel mercato del lavoro e integrare competenze particolari nei servizi del DFAE. La Commissione invita inoltre il DFAE a incoraggiare i suoi agenti a esercitare altre funzioni nell'amministrazione federale, in organizzazioni internazionali o nel settore privato.*

*La CdG-N ritiene anche che si dovrebbe rimettere in questione la separazione fra corpo diplomatico e corpo consolare e prevedere un'eventuale fusione delle due carriere. Per la Commissione, i compiti diplomatici e consolari sono sempre più interconnessi e la delimitazione delle attività non sembra più così netta come una volta. Dirigere un consolato generale in una metropoli economica richiede in effetti qualità altrettanto importanti come dirigere una piccola rappresentanza diplomatica.*

*La Commissione rileva anche lo scarso numero di donne che occupano funzioni dirigenziali. Solo sette delle 93 ambasciate e dei 45 consolati generali sono diretti da donne. Per questa ragione la Commissione invita il Dipartimento a impegnarsi maggiormente affinché le donne possano accedere ai posti di quadro e a prevedere appositi percorsi di carriera.*

*Presso il DFAE la piramide delle età porta a un «ingorgo» al livello gerarchico superiore. Sino a pochi anni fa, ogni agente diplomatico o consolare aveva praticamente la certezza di diventare ambasciatore o console generale al termine della sua carriera. Ciò non è più il caso oggi. La CdG-N ha constatato che questa situazione inquieta le persone interessate e crea tensioni fra le generazioni. Ci si può del resto chiedere se l'ottenimento del titolo di ambasciatore costituisca realmente il coronamento di una carriera. Il posto di numero due in una grande ambasciata è in effetti spesso più impegnativo di quello di capomissione in una rappresentanza piccola. La gerarchizzazione dei posti presso il DFAE non è più così necessaria: occorrono cambiamenti. Per la CdG-N, è importante che il DFAE rivaluti i posti in funzione della loro importanza e non si fermi unicamente a considerazioni di prestigio. La Commissione suggerisce in particolare al DFAE di conferire il titolo di ambasciatore solo per il periodo di tempo in cui si esercita la funzione di capomissione e di sopprimere la prassi secondo cui gli agenti nominati ambasciatori lo*

---

---

restano sino al termine della carriera. Essa propone pure di sopprimere tutti i titoli diplomatici e consolari per gli agenti che non sono impiegati all'estero. Attualmente la Svizzera conta in effetti 36 ambasciatori nell'amministrazione federale, 16 dei quali non lavorano nel DFAE. La Commissione stima inoltre che la nomina a capo di una rappresentanza diplomatica o consolare non dovrebbe essere la ricompensa intuito personae per un iter professionale ineccepibile, ma dovrebbe risultare da una concordanza fra le esigenze del posto e le qualifiche dei candidati. Per questo motivo la CdG-N chiede che per la carriera degli agenti diplomatici e consolari si allestiscano regolarmente bilanci che consentano di determinare le loro competenze professionali e di valutare le loro necessità di perfezionamento.

I membri del corpo diplomatico e di quello consolare sono soggetti alla disciplina dei trasferimenti. Ciò significa che devono cambiare regolarmente il luogo di servizio. La disciplina dei trasferimenti comporta notevoli limitazioni e l'attrattiva di lavorare all'estero è ampiamente controbilanciata da numerosi inconvenienti. Il numero di Paesi in cui i compiti sono svolti in condizioni difficili aumenta di anno in anno. Si aggiungono i problemi relativi alle scuole per i bambini e la quasi impossibilità, per i congiunti e i partner degli agenti diplomatici e consolari, di svolgere all'estero un'attività professionale. Questi problemi riducono l'attrattiva dei servizi di carriera.

La CdG-N chiede al Consiglio federale di sostenere gli sforzi del DFAE finalizzati a considerare maggiormente i problemi dei congiunti e dei partner in occasione dei trasferimenti. La Commissione propone pure al DFAE di svolgere i trasferimenti una sola volta all'anno e di informare almeno sei mesi prima gli agenti interessati. In generale, la Commissione è dell'avviso che si dovrebbe migliorare la prevedibilità dei trasferimenti fissando delle regole chiare. Stima anche importante garantire una migliore alternanza fra i posti giudicati difficili (il 60 %) e gli altri posti.

La Commissione raccomanda di affidare la responsabilità operativa della gestione delle risorse umane a professionisti reclutati al di fuori del corpo diplomatico e di quello consolare o per lo meno ad agenti che non sono più sottomessi alla disciplina dei trasferimenti. La Commissione è in effetti dell'avviso che le questioni relative al personale esigano una continuità che oggi non è assicurata perché i responsabili cambiano ogni quattro anni.

Con 151 rappresentanze, la Svizzera dispone di una rete diplomatica e consolare estesa. Questa rete, la cui grandezza è simile a quella dei Paesi Bassi, si situa dietro alle reti della Francia, della Gran Bretagna, della Germania e dell'Italia, ma davanti a quelle del Belgio, di tutti i Paesi scandinavi e dell'Irlanda. La rete ha subito importanti cambiamenti nel corso degli ultimi dodici anni, in particolare a causa della dissoluzione del Blocco dell'Est e della susseguente creazione di nuovi Stati. Tra il 1990 e oggi, la Svizzera ha chiuso 19 ambasciate e consolati di carriera e 14 consolati onorari per adattare la sua rete esterna ai nuovi dati geopolitici. Nello stesso periodo di tempo, ha aperto 14 rappresentanze diplomatiche (di cui 3 uffici di collegamento), 3 consolati generali, 1 consolato e 63 consolati onorari.

La CdG-N stima che, fermo restando il budget, la rete delle rappresentanze abbia raggiunto oggi la sua estensione massima. È interessante rilevare che i mezzi finanziari e il personale attribuito a questa rete sono rimasti invariati negli ultimi dodici

---

anni, mentre i compiti sono diventati più complessi e vi sono stati considerevoli cambiamenti geopolitici. Grazie a misure amministrative e tecniche, si è riusciti finora a compensare questa evoluzione. Un esame della rete mostra tuttavia che la maggior parte delle rappresentanze svizzere sono di dimensioni modeste: il 90 per cento delle rappresentanze conta meno di tre diplomatici. Per la Commissione è evidente che certe rappresentanze non hanno la grandezza critica necessaria e sono al limite della funzionalità. La Commissione è dell'avviso che sarebbe preferibile concentrare i mezzi nelle rappresentanze più grandi e chiudere certe sedi piccole. In effetti, il principio dell'universalità che sta alla base della politica estera non obbliga la Svizzera ad essere presente dappertutto nel mondo. Per questo motivo la Commissione raccomanda al Consiglio federale di fissare priorità geografiche chiare e di determinare i Paesi e le regioni del mondo in cui intende concentrare i mezzi esistenti. La CdG-N propone anche di nominare ambasciatori itineranti che da Berna coprirebbero gruppi di Paesi con i quali la Svizzera ha solo pochi contatti.

L'ispezione della CdG-N ha rivelato che la Svizzera offre nel confronto internazionale prestazioni considerevoli a livello consolare. Certi servizi, come quelli relativi all'annuncio obbligatorio, non sono oggi più giustificati, in particolare per gli Svizzeri che risiedono nei Paesi dell'Unione europea (UE). La Commissione invita il Consiglio federale a proporre un piano per la riduzione delle prestazioni offerte agli Svizzeri all'estero. La Commissione chiede pure di procedere a un raggruppamento più ampio dei mezzi consolari nei Paesi europei.

La CdG-N ha pure constatato che la collaborazione e le sinergie con gli altri dipartimenti attivi all'estero possono esser migliorate. La proliferazione, in certi Paesi, di servizi esteri dei dipartimenti federali crea talvolta doppioni che pregiudicano l'unità e la coerenza della politica estera della Svizzera. Per questo motivo la Commissione chiede che i capimissione abbiano il diritto di impartire istruzioni nei confronti di tutti gli agenti dell'amministrazione federale che si trovano nel Paese in cui sono accreditati.

Infine, l'ispezione della CdG-N ha permesso di stabilire che ci sono vari problemi di coordinazione fra le rappresentanze diplomatiche e consolari da una parte e i servizi della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) dall'altra, nonostante facciano parte dello stesso Dipartimento. La Commissione chiede che nelle sue sedi all'estero il DFAE sfrutti meglio le sinergie fra le rappresentanze e le strutture della DSC. Per la CdG-N si deve anche integrare meglio il lavoro della DSC nelle attività delle rappresentanze.

In conclusione, la Commissione è dell'avviso che l'apparato diplomatico e consolare deve essere oggetto di un'attenta riflessione. Il presente rapporto fornisce alcune indicazioni per una riforma non solo possibile, ma anche necessaria.

# Messaggio

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale

L'ambiente in cui si svolgono le relazioni internazionali ha subito negli ultimi quindici anni profondi cambiamenti. Con la caduta del muro di Berlino, è cessata la bipolarità del mondo. I confini geografici e funzionali sono gradatamente scomparsi, lasciando il posto a strutture di cooperazione regionali o globali. La globalizzazione ha favorito l'interconnessione dell'economia in organizzazioni multilaterali. Nuovi attori sono apparsi a rappresentare gli interessi della società civile. L'influsso dei media sulla formazione delle opinioni è aumentato in modo considerevole. Grazie alle nuove tecnologie, si può disporre in qualsiasi momento e ovunque di un grande numero di informazioni.

Anche le condizioni quadro della politica estera sono cambiate. La separazione fra politica estera e politica interna non è più così netta. Un numero sempre più elevato di politiche settoriali (politica economica, politica di sicurezza, politica ambientale, politica di integrazione europea, di cooperazione allo sviluppo, di migrazione, politica culturale ecc.) ha ripercussioni maggiori a livello internazionale e viceversa. I problemi da risolvere diventano sempre più complessi e interdipendenti ed esigono l'intervento di agenti di tutti i dipartimenti.

Questa evoluzione ha eroso in parte il monopolio del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) nella gestione della politica estera. La concorrenza degli altri dipartimenti, ma anche dei Cantoni e del Parlamento, è sempre più forte senza considerare i consiglieri federali che sempre più spesso hanno contatti diretti con i loro colleghi all'estero grazie ai mezzi di comunicazione moderni. Di conseguenza, i diplomatici non sono più gli unici intermediari fra la Svizzera e l'estero.

Anche in ambito consolare, le evoluzioni sono notevoli. Il numero di Svizzeri annunciati presso rappresentanze all'estero è aumentato di quasi il 70 per cento in venti anni. Gli Svizzeri viaggiano sempre più e ricorrono regolarmente ai servizi delle rappresentanze all'estero. I casi di protezione consolare (decessi, incidenti, detenzioni, rapimenti ecc.) aumentano in misura proporzionale e diventano sempre più complessi e difficili. Un numero crescente di stranieri desidera recarsi in Svizzera per passarci le vacanze o svolgere affari, per cui aumentano le richieste di visti.

Questi sviluppi hanno cambiato notevolmente il lavoro delle rappresentanze e degli agenti diplomatici e consolari all'estero.

Ma non è cambiata solo la politica estera. La società e il mercato del lavoro hanno subito una trasformazione e hanno suscitato nuove aspettative negli agenti all'estero. Ai principi tradizionali su cui è basata la carriera diplomatica e consolare, cioè il rispetto della gerarchia, l'anzianità, la fedeltà, subentrano valori nuovi come il merito, le competenze, le pari opportunità, la competitività con il settore privato. Gli agenti cercano sempre più la soddisfazione nel lavoro e la possibilità di conciliare la vita professionale e quella privata («work-life balance»). A lungo termine, la prospettiva della carriera e le possibilità di lavorare all'estero non basteranno con ogni probabilità più a motivare gli agenti, né ad attirare il personale meglio qualificato.

Come gestisce questi cambiamenti il DFAE? La Svizzera ha ancora bisogno di un apparato diplomatico tradizionale? A che cosa servono gli agenti consolari? Il sistema di selezione e di promozione degli agenti del DFAE risponde alle esigenze della nostra politica estera e degli Svizzeri all'estero? La Confederazione ha bisogno di un corpo diplomatico e di un corpo consolare i cui membri sono trasferiti ogni quattro anni? Quali sono i compiti delle nostre rappresentanze e come sono svolti? La rete delle nostre rappresentanze è adatta alle nostre ambizioni politiche?

La CdG-N ha cercato di dare una risposta a tutte queste questioni e a molte altre. La Commissione ha constatato che, a parte i grandi dibattiti di politica estera, il Parlamento mostra poco interesse per le strutture e gli agenti che applicano la politica estera. Se si escludono alcuni interventi parlamentari su temi precisi<sup>1</sup>, lo strumento diplomatico e consolare non è mai stato oggetto di un esame sistematico.

La CdG-N ha voluto colmare questa lacuna. Per questo motivo ha incaricato un gruppo di lavoro di esaminare la politica del personale di carriera del DFAE e l'organizzazione del servizio esterno.

## 1.2 Mandato e obiettivi dell'ispezione

Il gruppo di lavoro diretto dal consigliere nazionale Alexander Tschäppät (presidente) era composto dai consiglieri nazionali Jakob Freund, Jean-Paul Glasson, Claude Janiak, Otto Laubacher, Hubert Lauper, Heinrich Estermann (sostituito da Odilo Schmid nel dicembre 2001), Walter Schmied, Jean-Jacques Schwaab, Pierre Tillmanns, René Vaudroz e Christian Waber. Per il coordinamento con la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), sono stati integrati nel gruppo di lavoro i deputati al Consiglio degli Stati Filippo Lombardi e Franz Wicki, con statuto identico a quello dei consiglieri nazionali.

Il gruppo di lavoro ha articolato le sue attività intorno ai due assi tematici seguenti:

*1° asse tematico: il personale diplomatico e consolare*

Si dovevano da una parte esaminare i principi e le modalità che regolano il reclutamento, l'impiego e la gestione del personale diplomatico e consolare e dall'altra considerare se il sistema di carriera è ancora funzionale e moderno.

<sup>1</sup> Cfr. in particolare gli interventi parlamentari seguenti: 01.3365 – Interpellanza. La diplomazia nell'era delle nuove tecnologie; 01.1097 – Interrogazione ordinaria. Rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere: accesso per disabili; 00.3515 – Interpellanza. Festa del 1° agosto all'estero; 00.3474 – Interpellanza. Rappresentanze svizzere all'estero. Miglioramento dell'efficacia; 00.1058 – Interrogazione ordinaria. Consolati svizzeri. Aiuto agli Svizzeri che si trovano in situazioni di emergenza all'estero; 00.1131 – Interrogazione ordinaria. Concetto artistico dell'ambasciatore Borer; 00.5185 – Ora delle domande. Domanda. Il circo Borer; 98.1053 – Interrogazione ordinaria. Consolato svizzero di Besançon. Chiusura; 98.1033 – Interrogazione ordinaria. Chiusura del consolato di Besançon. Conseguenze per l'immagine della Svizzera; 98.3019 – Interpellanza. Algeria. Situazione politica e riapertura dell'ambasciata di Svizzera; 97.3489 – Postulato. Addetti culturali nelle missioni svizzere all'estero; 97.3354 – Interpellanza. Politica svizzera relativa all'Europa dell'est. Importanza dei Paesi baltici; 97.1002 – Interrogazione ordinaria. Chiusura del consolato svizzero di Mulhouse; 96.1025 – Interrogazione ordinaria. Chiusura di rappresentanze svizzere all'estero.

## *2° asse tematico: il servizio esterno del DFAE*

L'obiettivo dell'ispezione in questo settore era di esaminare la coerenza della rete delle rappresentanze della Svizzera nel mondo. Si trattava pure di giudicare il modo di lavorare delle rappresentanze e l'idoneità delle strutture organizzative.

Il presente rapporto continua le riflessioni già fatte nel 1998 su determinati punti da un gruppo di lavoro del DFAE diretto dall'ex capo della Direzione politica Jean-Marc Boulgaris, le cui conclusioni sono state pubblicate in un rapporto sul ruolo dei diplomatici svizzeri alle soglie del XXI secolo.

L'ispezione della CdG-N vuole tuttavia andare oltre il rapporto Boulgaris e esaminare certi aspetti che non erano stati trattati allora come l'organizzazione del servizio del personale o la struttura della rete diplomatica e consolare.

I lavori della CdG-N si basano su un duplice approccio: in primo luogo analizzare una parte della gestione del DFAE dal punto di vista del controllo parlamentare (art. 169 Cost.; art. 47<sup>quater</sup> LRC<sup>2</sup>). La CdG-N vuole in secondo luogo informare e contribuire a far (ri)conoscere meglio il ruolo dei nostri agenti in Svizzera e all'estero. In effetti, è ancora molto diffusa l'idea che la politica estera sia un ambito particolare, incomprensibile per la maggior parte delle persone. Con il presente rapporto si cerca di dimostrare il contrario.

### **1.3 Limiti**

Il gruppo di lavoro ha deciso di limitare le sue indagini al personale di carriera del DFAE, cioè agli agenti del corpo diplomatico e del corpo consolare, e, in misura minore, al personale del servizio di segreteria e del servizio specializzato, perché in questo settore la carriera sta scomparendo.

Inizialmente, il gruppo di lavoro voleva concentrarsi unicamente sugli agenti del corpo diplomatico. Durante i lavori, ha constatato che dovevano essere esaminati pure problemi concernenti la carriera consolare.

L'ispezione non tocca invece gli agenti degli altri dipartimenti che lavorano nelle strutture del DFAE, in particolare gli addetti alla difesa del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), gli addetti alle questioni economiche del Dipartimento federale dell'economia (DFE), gli addetti alle questioni scientifiche e tecnologiche del Dipartimento federale dell'interno (DFI), gli agenti di collegamento e gli specialisti di questioni di migrazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e gli addetti alle questioni finanziarie del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e della Banca nazionale svizzera (BNS). Sono esclusi dall'indagine anche gli agenti che lavorano nelle organizzazioni internazionali<sup>3</sup> e il personale svizzero impegnato in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici<sup>4</sup>. Tutte queste persone non fanno parte del personale di carriera e non

<sup>2</sup> Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione e l'entrata in vigore dei suoi atti (Legge sui rapporti fra i Consigli, LRC), RS **171.11**.

<sup>3</sup> Articolo 88 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers), RS **172.220.111.3**.

<sup>4</sup> Ordinanza del 24 aprile 1996 sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici, RS **172.221.104.4**.

rientrano dunque nel campo d'influsso del DFAE. Queste categorie di agenti saranno menzionate nel rapporto solo per contribuire a una migliore comprensione delle particolarità dei servizi di carriera.

L'ispezione è stata in parte complicata dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2002, della nuova legge sul personale (LPers)<sup>5</sup> e delle sue disposizioni d'esecuzione. Inoltre, il settore del personale del DFAE è stato riorganizzato parzialmente il 1° giugno 2002 ed è stata creata una nuova Direzione delle risorse e della rete esterna<sup>6</sup>. Anche se fondamentalmente non cambiano la politica del personale di carriera, queste modificazioni introducono diverse novità sulle quali è difficile esprimersi. Per questo motivo le constatazioni del gruppo di lavoro sono fondate in primo luogo sulle vecchie norme e sulle vecchie strutture. Nei limiti del possibile, il rapporto menzionerà anche le novità introdotte recentemente.

Per giudicare il servizio esterno, il gruppo di lavoro ha effettuato diverse visite all'estero (cfr. n. 1.4). Queste visite non erano finalizzate a giudicare il lavoro di un singolo capomissione né ad esaminare la necessità di un'ambasciata nei Paesi visitati. Si trattava di avere una visione globale del funzionamento delle rappresentanze e di conoscere i problemi concreti che esse devono affrontare. È vero che ogni situazione è differente e che un'ambasciata in un Paese dell'Unione europea non è paragonabile a un consolato generale nell'America latina o a un ufficio di cooperazione allo sviluppo in Africa. Anche se il rapporto illustra le sue affermazioni mediante numerosi esempi concreti, spesso, le relative constatazioni sono essenzialmente basate su una visione globale.

## 1.4 **Modo di procedere e organizzazione dei lavori**

Il gruppo di lavoro ha cominciato i suoi lavori nell'agosto 2000 e ha tenuto 15 sedute. A Berna e a Lugano ha sentito 37 persone<sup>7</sup>. Il gruppo di lavoro ha sentito rappresentanti di tutti i livelli gerarchici del DFAE, compresi il segretario di Stato e il segretario generale. Ha pure avuto scambi di idee con ex diplomatici e giornalisti e con il direttore del programma nazionale di ricerca «Fondamenti e possibilità della politica estera svizzera» (PNR 42). Il gruppo di lavoro ha incontrato i responsabili di quattro multinazionali per conoscere il loro modo di gestire il personale espatriato e disporre così di possibilità di confronto e ha anche ascoltato rappresentanti delle associazioni del personale, membri dell'associazione dei consorti dei funzionari trasferibili del DFAE (ACF/VEEDA) e la delegata alle pari opportunità del Dipartimento.

Un membro del gruppo di lavoro e il segretario hanno pure partecipato a una seduta della commissione incaricata di esaminare le promozioni del personale diplomatico (commissione delle promozioni I).

Oltre a svolgere audizioni, il gruppo di lavoro ha esaminato una vasta documentazione e ha studiato le differenti basi giuridiche e le disposizioni che disciplinano l'attività del DFAE. Ha anche chiesto al Dipartimento di redigere un rapporto sulla

<sup>5</sup> Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers), RS **172.220.1**.

<sup>6</sup> Modifica del 10 aprile 2002 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg DFAE), RU **2002 1155**.

<sup>7</sup> L'elenco delle persone sentite figura all'allegato 1.

rete di rappresentanze all'estero e sui cambiamenti intervenuti negli ultimi dieci anni.

Il gruppo di lavoro ha pure pregato il Dipartimento di raccogliere informazioni sulle politiche del personale vigenti in altri ministeri europei degli affari esteri e ha voluto in particolare conoscere la situazione in Germania, Austria, Belgio, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Norvegia e nei Paesi Bassi.

Il gruppo di lavoro si è pure occupato di informazioni fornite da terzi su irregolarità finanziarie e altre irregolarità in cui sarebbero stati implicati membri del corpo diplomatico e del corpo consolare, in particolare di questioni di spese di rappresentanza e di problemi relativi al trattamento doganale degli effetti degli impiegati trasferibili del DFAE. Sembra proprio che certi impiegati abbiano approfittato del loro trasferimento all'estero o del loro ritorno in Svizzera per includere nei loro effetti di trasloco beni esenti da dazi doganali (bevande alcoliche, gioielli, opere d'arte e oggetti di collezione, ecc.) con l'intenzione di rivenderli o di regalarli nel Paese di residenza o in Svizzera. Le informazioni di natura finanziaria sono state trasmesse alla Delegazione delle finanze che le ha in parte confermate. La delegazione ha tuttavia constatato che si trattava di casi isolati, che nel frattempo sono stati regolati. Per quanto riguarda le questioni doganali, il gruppo di lavoro le ha sottoposte all'amministrazione federale delle dogane (AFD) che non ne era a conoscenza. L'AFD ha indicato nella sua presa di posizione che il «trattamento doganale applicabile (ai membri del personale del DFAE) è basato in larga misura sulla fiducia» e che «controlli materiali sono svolti in caso di fondati sospetti di irregolarità». Il gruppo di lavoro ha invitato i servizi competenti delle dogane e del DFAE a interessarsi maggiormente di questa problematica. In un altro caso, il gruppo di lavoro ha informato il capo del DFAE che ha ordinato un'inchiesta amministrativa. I risultati di questa inchiesta non hanno permesso di confermare i sospetti.

Delegazioni del gruppo di lavoro hanno effettuato visite presso quattro rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero per farsi un'idea precisa e concreta del funzionamento delle nostre rappresentanze diplomatiche e verificare le condizioni di vita e di lavoro del personale di carriera all'estero. Queste visite hanno avuto luogo fra settembre 2001 e gennaio 2002.

La scelta del gruppo di lavoro è caduta su Parigi, Mosca, Nuova Delhi e Dakar; queste sedi sono state considerate rappresentative per tutte le rappresentanze all'estero, per la loro grandezza, i loro campi di attività e per le condizioni di vita (tabella 1):

Tabella 1

**Profilo delle rappresentanze visitate dal gruppo di lavoro**

Luogo	Profilo dell'ambasciata/particolarità
Parigi (Francia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ambasciata grande</li> <li>– 1 delegazione presso l'UNESCO, 1 delegazione presso l'OCSE, 1 rappresentante presso il Consiglio permanente della francofonia (4 ambasciatori)</li> <li>– 1 addetto alla difesa</li> <li>– aspetti bilaterali e multilaterali</li> <li>– più grande colonia di Svizzeri all'estero (&gt; 150 000 Svizzeri [stato 2001])</li> <li>– condizioni di vita normale (indice della qualità di vita: 97 punti su 100 [stato 2001])</li> </ul>
Mosca (Russia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ambasciata grande</li> <li>– ufficio di coordinamento DSC/Seco</li> <li>– 1 addetto alla difesa</li> <li>– diversi accreditamenti (Kazakistan, Turkmenistan)</li> <li>– oggetto di una ispezione diplomatica nel 1998</li> <li>– condizioni di vita molto difficili (indice della qualità di vita: 56 punti su 100 [stato 2001])</li> </ul>
Nuova Delhi (India)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ambasciata di grandezza media</li> <li>– diversi accreditamenti (Bhutan, Nepal, Bangladesh)</li> <li>– Paese di concentrazione della DSC con ufficio di coordinamento della DSC</li> <li>– oggetto di una ispezione diplomatica nel 1998</li> <li>– condizioni di vita molto difficili (indice della qualità di vita: 49 punti su 100 [stato 2001])</li> </ul>
Dakar (Senegal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– piccola ambasciata (1 solo diplomatico)</li> <li>– donna come capomissione</li> <li>– diversi accreditamenti (Gambia, Mali, Guinea-Bissau, Capo Verde)</li> <li>– ufficio di coordinamento della DSC nel Mali</li> <li>– condizioni di vita molto difficili (indice della qualità di vita: 59 punti su 100 [stato 2001])</li> </ul>

In occasione delle loro visite, i parlamentari hanno svolto colloqui con il personale svizzero dell'ambasciata e con diversi impiegati locali. Scambi di idee hanno pure avuto luogo con collaboratori della cooperazione allo sviluppo (Russia, India, Senegal), con rappresentanti degli ambienti economici, giornalisti e membri delle colonie svizzere. Le delegazioni hanno avuto contatti con le famiglie degli agenti per discutere dei loro problemi familiari e personali durante i trasferimenti all'estero. Nel Senegal, i parlamentari hanno avuto un lungo colloquio con l'ambasciatore dei Paesi

Bassi; in India, hanno avuto luogo contatti con gli ambasciatori di Germania, Austria, Francia, Italia, Finlandia e Svezia.

Da rilevare inoltre che un membro del gruppo di lavoro ha effettuato una visita presso il consolato generale di Svizzera a Lione (Francia).

Sulla base di tutte queste informazioni, il gruppo di lavoro ha elaborato il suo rapporto e l'ha sottoposto per parere al consigliere federale Joseph Deiss, capo del DFAE, con il quale si è svolto un colloquio l'8 luglio 2002.

Il gruppo di lavoro ha informato regolarmente le Commissioni di gestione sullo stato di avanzamento dei lavori. Ha presentato il rapporto finale alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale il 22 agosto 2002. La Commissione lo ha approvato all'unanimità, adottandone tutte le conclusioni. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha preso atto del rapporto durante la sua seduta del 28 agosto 2002.

Il gruppo di lavoro desidera esprimere il proprio riconoscimento a tutte le persone interessate per la loro disponibilità e il loro contributo attivo nel corso dei lavori. Ringraziamenti particolari devono essere rivolti ai congiunti, partner e ai figli dei nostri agenti all'estero che, spesso in condizioni difficili, accettano di operare diverse rinunce per il bene della Confederazione.

Il gruppo di lavoro sottolinea infine con piacere la libertà con la quale i collaboratori del DFAE si sono espressi durante le audizioni e le visite all'estero. La sincerità degli scambi è stata molto apprezzata dai membri del gruppo di lavoro, tanto più che il DFAE ha la fama di essere un Dipartimento in cui educazione e cortesia fungono spesso da scudo nei confronti della curiosità dei parlamentari.

## **2 Personale diplomatico e consolare**

### **2.1 In generale**

Il DFAE conta circa 2500 agenti di cui circa la metà fa parte del cosiddetto personale «trasferibile», cioè del personale che può essere assegnato alle differenti rappresentanze all'estero.

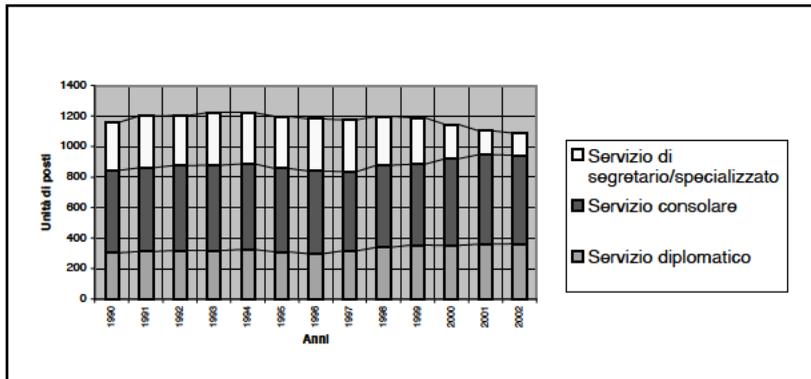
Fra il personale trasferibile, si distinguono diversi servizi:

- il servizio diplomatico (marzo 2002: 363 posti);
- il servizio consolare (579 posti);
- il servizio di segreteria e servizio specializzato (147 posti).

Gli effettivi del personale trasferibile ammontano attualmente a circa 1100 unità. Sono rimasti invariati negli ultimi dodici anni nonostante l'apertura di nuove rappresentanze in seguito alla dissoluzione dell'Unione sovietica e della Jugoslavia.

Figura 1

## Evoluzione degli effettivi del personale trasferibile (1990–2002)



Oltre al personale trasferibile, il DFAE comprende personale amministrativo che lavora solo in Svizzera nei servizi generali (529 posti). Il restante personale è composto di agenti reclutati all'estero secondo il diritto locale (754 posti).

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) dispone di circa 300 collaboratori, di cui un terzo lavora all'estero nei vari uffici di coordinamento allo sviluppo.

## 2.2 Selezione e reclutamento

L'ammissione al servizio diplomatico, al servizio consolare, al servizio di segreteria e specializzato dipende, a parte alcune eccezioni, dal superamento di un concorso di ammissione. Il concorso deve permettere di determinare l'idoneità dei candidati ai differenti servizi. Esiste un concorso diverso per ogni servizio.

Senza entrare nei dettagli di tipo organizzativo vanno comunque fornite alcune informazioni di base sul concorso diplomatico e consolare.

Il DFAE recluta in media ogni anno tra quindici e venti diplomatici e tra quindici e venti agenti consolari. Tutti i candidati devono essere per principio di nazionalità svizzera (art. 23 cpv. 1 lett. c OPers)<sup>8</sup>. I candidati al concorso diplomatico devono essere titolari di un diploma universitario e avere meno di 30 anni. Per la carriera consolare, i candidati devono possedere un certificato federale di capacità di commercio o di amministrazione, una maturità o un titolo equivalente, e avere esperienza professionale.

I concorsi di ammissione si svolgono in diversi turni di selezione, in cui si alternano prove scritte e prove orali. Sono diretti da Commissioni di ammissione composte di

<sup>8</sup> Il DFAE può prevedere eccezioni per persone con doppia cittadinanza che non possono rinunciare all'altra nazionalità per motivi giuridici (art. 24 cpv. 2 OPers; art. 8 del Regolamento d'esecuzione I).

agenti del DFAE e di alti funzionari dell'amministrazione federale. Per il concorso diplomatico, la Commissione è completata da persone esterne all'amministrazione federale (parlamentari, rappresentanti del settore privato e della cultura, professori universitari). I candidati che ottengono i risultati migliori sono ammessi a uno stage di formazione. Il concorso di ammissione presenta, per gli anni 1996–2002, una quota di successo media del 18 per cento per la carriera diplomatica e del 36 per cento per il servizio consolare (tabelle 2 e 3).

Tabella 2

**Concorso per accedere al servizio diplomatico (1996–2002)**

	Candidati partecipanti al concorso	Candidati ammessi allo stage	Quota di ammissione	Quota di rinuncia
1995/1996	104	24	23 %	0 % o
1996/1997	92	15	16 %	trascurabile,
1997/1998	95	18	19 %	secondo
1998/1999	76	15	20 %	gli anni
1999/2000	114	15	13 %	
2000/2001	89	20	22 %	
2001/2002	96	14	15 %	
	666	121	18 %	

Tabella 3

**Concorso per accedere al servizio consolare (1996–2002)**

	Candidati partecipanti al concorso	Candidati ammessi allo stage	Quota di ammissione	Quota di rinuncia
1996	63	22	35 %	0 %
1997	59	20	34 %	0 %
1998	67	11	16 %	24 %
1999 I	25	15	60 %	0 %
1999 II	37	12	32 %	33 %
2000	36	19	53 %	16 %
2001	40	20*	50 %	17 %
2002	Nessun reclutamento	–	–	–
	327	119	36 %	

\* 10 persone sono previste per lo stage che inizia nel 2002 e 10 persone per lo stage 2003.

Lo stage di formazione diplomatica dura due anni e lo stage consolare diciotto mesi. Questi stage si svolgono in parte in seno all'amministrazione federale a Berna e successivamente presso una rappresentanza svizzera all'estero. Lo stage permette di

comprendere il funzionamento dell'amministrazione e di familiarizzarsi con i compiti e l'ambiente di lavoro di una rappresentanza. Gli stagisti ricevono lo stipendio dal DFAE. Lo stipendio ammonta al massimo alla 20ª classe di stipendio (105 000 franchi all'anno) per gli stagisti diplomatici e alla 10ª classe per gli stagisti consolari (al massimo 71 000 franchi all'anno)<sup>9</sup>. Al termine di questa formazione, gli stagisti sono di regola nominati agenti del DFAE dopo un esame finale.

Il DFAE può anche assumere nel servizio diplomatico e in quello consolare persone che non hanno partecipato al concorso<sup>10</sup>, ma unicamente «in casi particolarmente motivati» e «per assicurare la collaborazione di specialisti particolarmente qualificati»<sup>11</sup>. Simili nomine *intuitu personae* sono estremamente rare. Negli ultimi anni, solo tre posti di ambasciatore sono stati occupati con persone che non avevano partecipato al concorso di ammissione<sup>12</sup>. Ai livelli di responsabilità inferiori, vi sono stati due casi nel corpo diplomatico<sup>13</sup> e nessuno nel corpo consolare. Questi agenti restano di norma per qualche tempo nel DFAE, ma non hanno l'intenzione di farvi carriera.

La Commissione non ha osservazioni da fare sul principio del reclutamento per concorso, seguito da uno stage di formazione. Questo sistema presenta il vantaggio che i candidati possono essere giudicati su un lungo arco di tempo e che le decisioni di assunzione possono essere prese su una base solida. Si tratta senza dubbio di uno strumento oneroso sul piano finanziario e amministrativo<sup>14</sup>, ma assolutamente giustificato in un sistema di carriera in cui gli agenti sono chiamati, salvo qualche rara eccezione, a restare per tutta la loro vita professionale presso lo stesso datore di lavoro.

Per quanto riguarda l'aspetto formale, le opinioni divergono. Alcuni sostengono che il concorso sia troppo scolastico e non permetta di valutare le capacità e le conoscenze professionali dei candidati. Altri ritengono che il concorso permette di operare una prima selezione e che lo stage consente quindi di valutare le idoneità professionali e personali dei candidati. I vantaggi e gli svantaggi si compensano e non sembra necessario cambiare per il momento il sistema del concorso.

Anche se il sistema di reclutamento per concorso è una buona soluzione, la Commissione stima che non dovrebbe essere l'unica possibilità per reclutare personale trasferibile. Il sistema attuale con le sue severe condizioni di ammissione, in parti-

<sup>9</sup> Art. 36 OPers.

<sup>10</sup> In tedesco, si parla di «*Quereinsteiger*», cioè di una persona che non ha seguito la trafila abituale.

<sup>11</sup> Art. 42 del Regolamento d'esecuzione II (RE II) del 6 aprile 1976 concernente l'ammissione ai servizi del Dipartimento federale degli affari esteri (Regolamento d'ammissione).

<sup>12</sup> I posti di capomissione a Beijing (1995–1999) e a Washington (1997–2001) e di rappresentante permanente della Svizzera presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo (1995–1996).

<sup>13</sup> Il primo collaboratore all'ambasciata di Nuova Delhi e un consigliere d'ambasciata a Londra.

<sup>14</sup> Il costo medio di un concorso diplomatico ammonta a 120 000 franchi. Sono comprese nell'importo le indennità giornaliere dei membri della Commissione e le indennità di esperti esterni (psicologo di fiducia, consulenti ecc.). Si vengono ad aggiungere le indennità di viaggio dei candidati e la messa a concorso nella stampa. Il costo medio di un concorso consolare ammonta a 75 000 franchi. Questi costi sono le spese effettivamente versate. Gli altri costi (utilizzazione dei locali, ore di lavoro del personale federale interessato, materiale ecc.) non sono contabilmente rilevati.

colare relativamente all'età massima, non permette di integrare nel corpo diplomatico e in quello consolare persone dai profili atipici o dalle competenze particolari. La Commissione è persuasa che i servizi di carriera farebbero bene ad aprirsi maggiormente a personalità che non soddisfano tutte le condizioni di ammissione in termini di età<sup>15</sup> o di diplomi, ma che dispongono di esperienze e di qualificazioni professionali variate. Nei testi sono sicuramente previste eccezioni, ma esse sono troppo rare perché si possa parlare di prassi.

Per la Commissione si dovrebbe completare il sistema di reclutamento con una procedura «esterna». Ci si può anche immaginare che un certo numero di impieghi nel servizio esterno siano messi a concorso pubblicamente. Questi posti sarebbero aperti a persone che non provengono dal corpo diplomatico e dal corpo consolare, ma che presentano competenze o profili professionali interessanti o che dispongono di una esperienza valida all'estero (delegati del CICR, quadri di aziende che hanno vissuto all'estero, membri di ONG ecc.). È evidente che la valutazione di queste candidature dovrebbe essere effettuata in modo professionale e trasparente. Per evitare ogni rischio di nepotismo<sup>16</sup>, l'esame delle candidature sarebbe affidato alle commissioni di ammissione che trasmetterebbero il loro parere al capo del DFAE.

Questa diversificazione delle procedure di reclutamento permetterebbe anche di rispondere alle esigenze immediate del Dipartimento, sia a livello qualitativo che a livello quantitativo. Il principale difetto del reclutamento per concorso è la sua mancanza di precisione. Fissare il profilo delle esigenze è difficile perché il concorso è finalizzato a occupare posti di varia natura, destinati a evolvere. Chi può prevedere le esigenze alle quali dovranno soddisfare i diplomatici e i consoli fra trenta o quaranta anni? In mancanza di un'analisi prospettiva dei compiti e delle esigenze, il DFAE è condannato a reclutare «a vista» sulla base di profili ipotetici. Sul piano quantitativo, il reclutamento per concorso presenta una certa rigidità. L'assunzione ogni anno di un numero più o meno fisso di agenti, che sono operativi solo dopo due anni, non permette di rispondere in maniera flessibile alle esigenze immediate del Dipartimento. Quando sopraggiunge una situazione inattesa, come è stato il caso per la task force «Svizzera – Seconda guerra mondiale», il Dipartimento non ha altra scelta che sguarnire certi posti nelle rappresentanze all'estero, cosa che provoca una serie di trasferimenti costosi.

<sup>15</sup> È utile rilevare che certi Paesi hanno abolito o non hanno fissato limiti di età per entrare nel servizio di carriera. È il caso del Belgio, dell'Inghilterra, della Germania, dei Paesi Bassi, dell'Austria (precedentemente l'età massima era di quaranta anni) e dell'Irlanda. Negli Stati Uniti il concorso è aperto a tutte le persone dai venti ai cinquantacinque anni. Le persone ammesse avevano in media sei anni di esperienza professionale in un altro settore. Nel 2000, si contavano tre professori, un giudice, due avvocati, cinque specialisti di finanza, un ambientalista, due membri di ONG, uno psicoterapeuta, un musicista, un assistente sociale ecc. (citato da Cypel, S., «La disparition de la «Coopé», seconda parte dell'indagine «A quoi sert le Quai d'Orsay?», in: *Le Monde*, 26 aprile 2001, pag. 13).

<sup>16</sup> Negli Stati Uniti, ad esempio, circa un terzo delle 164 missioni americane all'estero sono posti di favore, in particolare per ricompensare i contributi alla campagna per le elezioni presidenziali. Il *New York Times* ha riferito nella sua edizione del 18 marzo 2001 che vi erano state 1700 candidature per 49 posti da occupare nell'Europa occidentale e nei Caraibi; le ambasciate dell'Africa e dell'Asia erano lasciate ai diplomatici di carriera, cfr. Lacey, M., Bonner, R., «A mad scramble for plum posts», *New York Times*, 18 marzo 2001, pag. 1.

Infine, un'apertura parziale del reclutamento risulta necessaria anche per correggere l'omogeneità culturale del corpo diplomatico e del corpo consolare e aprire così il Dipartimento alla società civile.

La Commissione è rimasta in effetti stupita dell'importanza che gli agenti attribuiscono al reclutamento per concorso. Quest'ultimo sembra far parte dei «miti fondatori» della carriera diplomatica e consolare come la marcia dei cento chilometri nelle scuole per ufficiali. Il concorso ha senza dubbio una funzione di socializzazione e di coesione del gruppo. La Commissione ha costatato a più riprese che i membri dei quadri diplomatici e consolari sono molto attaccati all'istituzione a cui appartengono. Ciò si rispecchia nei termini utilizzati: «la carriera», la «centrale», la «grande famiglia», la «volée (anno di reclutamento)» ecc. Questo atteggiamento, certi parlano di spirito di gruppo<sup>17</sup>, non è di per sé negativo se contribuisce a dare coerenza all'attività del Dipartimento. È invece criticabile non appena dà luogo a una cultura burocratica e a un certo formalismo e corporativismo. Da rilevare a questo proposito che le nomine di persone esterne sono molto malviste dagli agenti del DFAE. In maniera generale, il DFAE sembra del resto accettare con fatica nei suoi ranghi personalità che – per le loro idee, il loro comportamento, il loro modo di vedere le cose, il loro iter professionale, addirittura per il loro anticonformismo – escono dalla norma e non corrispondono all'idea che i diplomatici si fanno della loro funzione. Nel DFAE vige ancora l'idea, a torto o a ragione, che il buon diplomatico è colui che si adatta o si sforza di adattarsi ai suoi simili.

### 2.3 Sistema di carriera

Il processo di reclutamento per concorso ha di particolare che gli agenti non sono assunti per occupare una funzione precisa in un luogo determinato. Dopo essere stati assunti in seno al DFAE, gli agenti diplomatici e consolari diventano membri di corpi che comprendono impieghi di livelli differenti, dove passeranno di regola tutta la loro vita professionale. Supereranno diversi livelli e vi svolgeranno, successivamente, diverse funzioni in Svizzera e nel mondo. Ciò corrisponde al sistema di carriera che si riscontra nell'amministrazione pubblica di numerosi Paesi europei.

Un simile sistema costituisce un'eccezione nell'amministrazione federale dove un agente è sempre reclutato per occupare una funzione determinata alla quale resta assegnato in linea di principio per tutto il tempo in cui lavora nell'amministrazione (sistema di funzione). A parte il corpo degli istruttori del DDPS, il DFAE è il solo Dipartimento a comprendere servizi di carriera.

Il sistema di carriera è concepito in modo che l'agente vi passa generalmente tutta la sua vita professionale. La sicurezza offerta è considerata come il complemento indispensabile alla disponibilità richiesta dagli agenti di accettare di lavorare ovunque nel mondo.

<sup>17</sup> Un buon conoscitore del sistema riassume così la situazione: «Con l'instaurazione del concorso, si è diffuso un forte spirito di gruppo in seno alla professione: avevamo seguito tutti la stessa trafila, superato gli stessi esami, beneficiato degli stessi vantaggi e subito gli stessi svantaggi.», in: Brunner, Edouard, *Lambris dorés e coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Georg, Ginevra, 2001, pag. 10.

Le indagini svolte hanno convinto la Commissione che non esiste un'alternativa seria al sistema di carriera per gli agenti diplomatici e consolari. Esso sembra essere il solo a permettere di assicurare il funzionamento permanente e duraturo delle rappresentanze svizzere all'estero. L'introduzione di un sistema di funzione, come esiste per l'amministrazione federale, non permetterebbe di occupare tutti i posti nel mondo. Si potrebbero certamente occupare i posti a Parigi, Londra o New York, ma sicuramente non le ambasciate di Tbilissi o di Kinshasa. Un simile sistema dipenderebbe troppo dal caso e non permetterebbe di assicurare con efficacia la presenza della Svizzera nel mondo. Da notare anche che il sistema di carriera è il più diffuso all'estero. Tutti i Paesi esaminati dalla Commissione – la Germania, l'Austria, il Belgio, la Francia, la Gran Bretagna, l'Irlanda, l'Italia, la Norvegia e i Paesi Bassi – conoscono un sistema di carriera per i loro agenti diplomatici e consolari e nessun Paese desidera per il momento adottarne un altro.

Affermare che il sistema di carriera è giustificato non significa ancora che non sono necessari dei miglioramenti. Il sistema di carriera presenta tuttavia un'ambiguità fondamentale. In effetti, l'esistenza di una carriera è spesso legata all'idea di una progressione gerarchica. In questo senso, il sistema di carriera genera molte più attese negli agenti di quanto non sia il caso in un sistema basato sulla funzione.

Per molti anni, la carriera del personale diplomatico e consolare si è rispecchiata in una curva ascendente con una progressione regolare a livello di responsabilità e retribuzioni. Chi intraprendeva la carriera consolare era praticamente sicuro di divenire un giorno capoposto. Lo stesso si poteva affermare per il corpo diplomatico. Questa situazione non è più garantita.

In effetti, il DFAE presenta una struttura disarmonica per quanto riguarda l'età. Quasi il 60 per cento degli agenti consolari e il 65 per cento dei diplomatici hanno più di quaranta anni e numerosi anni di servizio al loro attivo (fig. 2). Ciò dovrebbe permettere loro di aspirare a posti di responsabilità. I pensionamenti ordinari nei posti superiori variano da un anno all'altro, ma attualmente sono rari. Nel corpo diplomatico, vi sono circa 60 persone che soddisfano le condizioni (anni di servizio) per diventare capimissione; il numero di posti che diventano liberi all'anno non bastano per soddisfare tutte le aspettative del personale interessato (negli anni 80, vi erano circa 20 pensionamenti all'anno). Nel corpo consolare, il DFAE stima che solo un agente su quattro raggiunge la funzione di capoposto. La chiusura, negli ultimi cinque anni, di molti consolati gestiti da personale di carriera rende la situazione ancora più problematica.

Questo «ingorgo» ai livelli gerarchici superiori è la conseguenza delle decisioni prese negli anni Sessanta<sup>18</sup>. La situazione lascia meno speranze di sviluppo ai più giovani che rivendicano sempre più rapidamente dei posti di responsabilità. Ciò provoca delle rivalità tra le generazioni, ma anche fra il corpo diplomatico e il corpo consolare.

<sup>18</sup> L'assunzione del personale di carriera sembra essere caratterizzata, a lungo termine, da una politica «stop-and-go». Tra il 1945 e il 1956, il DFAE non ha praticamente assunto nessuno, perché per rappresentare gli interessi all'estero gli effettivi erano stati aumentati durante gli anni della guerra. Dopo il 1956, le assunzioni sono aumentate regolarmente in particolare per rispondere ai nuovi posti creati in seguito alla decolonizzazione. Questa tendenza non è mai cambiata da allora.

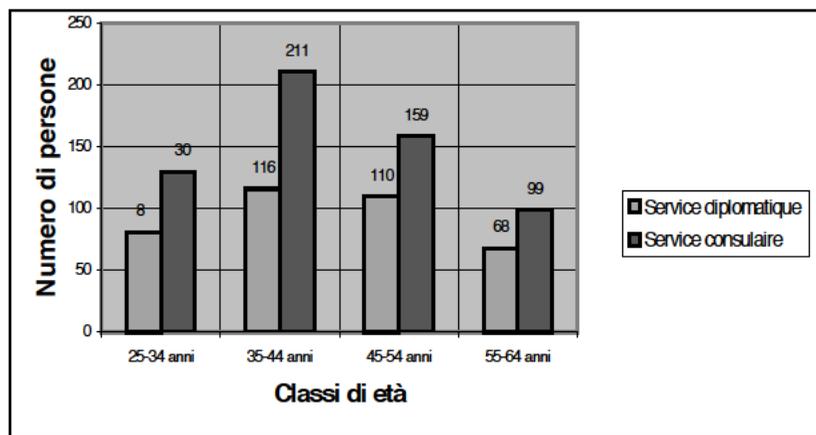
Per porre rimedio alla situazione, il DFAE ha introdotto misure di selezione più severe. Nel settore consolare, i candidati alle funzioni di capi della cancelleria e di capiposto devono passare attraverso centri di valutazione («assessment centers») dove si valuta il loro potenziale. Misure analoghe sono state introdotte recentemente nel settore diplomatico per selezionare i futuri capimissione.

Questa selezione più severa per accedere ai posti superiori è talvolta poco apprezzata dalle persone che hanno tra venti e trenta anni di carriera e che sono stati abituati a una progressione gerarchica più o meno regolare. Molti agenti hanno l'impressione che la carriera non corrisponda (più) alle aspettative. Molti sono amareggiati e in certi nasce addirittura un sentimento di inutilità. Alcuni agenti spesso non hanno tuttavia altra scelta che accettare questa situazione e restare al DFAE. Le professioni diplomatiche e consolari hanno la particolarità di essere professioni di monopolio («closed jobs»). Dopo alcuni anni passati al DFAE, gli agenti sono considerati personale senza possibilità concrete sul mercato dell'impiego.

Vista l'attuale struttura dell'età, questa assenza di prospettive è destinata a continuare nei prossimi anni. Se non prende i provvedimenti del caso, il DFAE avrà a breve termine problemi per quanto riguarda la motivazione del suo personale e perderà la sua attrattiva sul mercato del lavoro<sup>19</sup>.

Figura 2

#### Struttura delle età nel servizio diplomatico e in quello consolare (stato: giugno 2002)



A medio termine non si delinea nessuna soluzione per eliminare questi effettivi in eccesso nelle classi di età elevate. Una soluzione potrebbe consistere nel favorire le partenze anticipate (incentivi finanziari, trasferimento nell'amministrazione federale

<sup>19</sup> Simon Geissbühler giunge alle stesse conclusioni nel suo articolo intitolato «Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite», in: Rivista svizzera di scienza politica, vol. 8, n. 1, primavera 2002, Zurigo, pag. 79 segg.

o nel settore privato, pensionamenti anticipati). Simili soluzioni sono estremamente costose<sup>20</sup> e difficili da accettare sul piano politico.

Il DFAE dovrebbe avviare una riflessione sul problema della riqualificazione professionale del personale diplomatico e consolare nelle circostanze in cui la piramide delle età risulta particolarmente sfavorevole. Una soluzione potrebbe consistere nel ridurre la durata delle carriere ricorrendo maggiormente a personale assunto per impieghi di durata determinata (dieci – quindici anni<sup>21</sup>). Un simile sistema, connesso con una politica di reclutamento più flessibile, esiste già per il personale degli uffici di coordinamento della DSC, per certi addetti alla difesa del DDPS e in molte organizzazioni internazionali. In questo modo si potrebbe superare l'impasse provocata dalla piramide delle età. Se il DFAE continua a reclutare il suo personale in gruppi che presentano tutti lo stesso profilo di età, l'attuale ingorgo si ripeterà inevitabilmente fra venti o trenta anni.

Per la Commissione, un'altra soluzione potrebbe consistere nel rendere il sistema di carriera meno verticale e lineare. Attualmente, il posto di capomissione, con titolo di ambasciatore, costituisce per la maggior parte dei diplomatici l'obiettivo da raggiungere. Nella carriera consolare, tutti gli agenti aspirano a diventare console generale. È comunemente accettato però che il posto di numero due in una grande capitale, quello di console generale in una metropoli economica o quello di caposezione alla centrale sono talvolta più esigenti che non certi posti di ambasciatore. Le differenze fra le missioni e i posti sono molto grandi: la direzione dell'ambasciata di Svizzera nel Lussemburgo o la delegazione permanente presso l'UNESCO non richiedono le stesse esigenze che sono necessarie per dirigere l'ambasciata di Svizzera a Tokyo o il consolato generale a Shanghai. Per quanto riguarda i posti alla centrale le esigenze diventano sempre più elevate: sono richieste capacità concettuali e analitiche che non sempre sono necessarie nei posti esterni.

Secondo la Commissione, occorre verificare tutte le funzioni e gerarchie che vi sono nel servizio esterno e alla centrale. È importante riposizionare i posti del DFAE in funzione della loro effettiva importanza e delle esigenze che vi sono connesse, e non limitarsi unicamente a considerazioni di prestigio e di titoli. La Commissione ha constatato che al DFAE esiste una gerarchia, informale ma scrupolosamente osservata, dei posti diplomatici. Tutti i posti ritenuti importanti sono situati in Europa o nell'America del Nord (ambasciate di Svizzera a Berlino, Londra, Mosca, Parigi, Roma, Washington, Vienna e missioni svizzere presso l'UE a Bruxelles e presso l'ONU a New York<sup>22</sup>). A causa di eventi straordinari una sede ritenuta poco importante può tuttavia salire improvvisamente alla ribalta. La Commissione pone anche in forse l'abitudine di nominare le persone più esperte in grandi sedi che hanno perso importanza a livello diplomatico. Il segretario di Stato lo ha del resto confermato durante la sua audizione: «Devo dire che un talento diplomatico è probabilmente più

<sup>20</sup> I costi dei piani sociali ai sensi dell'art. 43 dello statuto della CPC ammontano in media a 177 000 franchi per persona nel 1999, a 173 800 franchi nel 2000 e a 217 523 franchi nel 2001 (fonti: conti di Stato 1999, 2000 e 2001, documentazione supplementare allestita dall'Ufficio federale del personale per l'esame dei conti di Stato).

<sup>21</sup> La LPers prevede che i contratti di lavoro di durata determinata possano essere conclusi in linea di principio per cinque anni al massimo; oltre i cinque anni i rapporti di lavoro sono considerati di durata indeterminata. La legge consente al Consiglio federale di prevedere eccezioni per talune categorie professionali (cfr. art. 9 cpv. 2 LPers).

<sup>22</sup> I capi di queste rappresentanze figurano del resto fra i capimissione meglio retribuiti.

sollecitato in una sede come Ankara, Beijing o ora in Iran che non a Londra, Parigi o Berlino che sono sedi prestigiose».

La rivalutazione dei posti, richiesta dalla Commissione, porterà inevitabilmente a rimettere in causa certe funzioni (in particolare quelle dei capi di rappresentanze piccole), a rivalutarne altre (ad esempio, le funzioni di caposezione alla centrale) e a modificare la scala dei valori che vigono nel DFAE attraverso una rivalutazione della classificazione salariale dei posti<sup>23</sup>.

Il sistema proposto dalla Commissione è quello adottato dai Paesi Bassi dove i differenti posti e le differenti funzioni sono classificate secondo la loro importanza e non solamente in funzione dei titoli ai quali danno diritto. In questo sistema, è usuale che il sostituto di un capomissione in una grande ambasciata (ad es. a Giacarta) sia classificato a un livello più elevato di quello di un capomissione in una piccola ambasciata (ad es. a Bamako). Il passaggio dalla funzione di capomissione a Bamako a quella di sostituto a Giacarta costituisce una promozione, anche se la persona perde il suo titolo di ambasciatore. Questo sistema permette di diversificare gli iter professionali e di rendere più flessibile l'organizzazione dei trasferimenti.

Simili casi sono certamente possibili anche in Svizzera, dove sono sentiti come relegazioni, anche se il Consiglio federale aveva previsto questa procedura nel suo messaggio del 1955: «I ministri nominati ambasciatori resteranno nella stessa categoria di agenti (...). Lo stesso diplomatico potrà essere accreditato come ministro dopo essere stato accreditato come ambasciatore (...) La qualifica di ambasciatore non sarà dunque rilasciata definitivamente al titolare, ma gli sarà in qualche modo «data in prestito» per la durata della sua missione in un Paese»<sup>24</sup>. Per la Commissione, occorre (re)introdurre il principio della «reversibilità» per gli agenti che hanno svolto le funzioni di capomissione diplomatico e rimettere in questione la prassi secondo cui un agente una volta nominato ambasciatore, lo resta per tutta la sua carriera.

Il sistema proposto dalla Commissione deve permettere anche di offrire prospettive di carriera interessanti al di fuori delle funzioni di capimissione o di capiposto. Un buon analista al Centro di analisi e di prospettiva o uno specialista del diritto internazionale pubblico non è, per definizione, un buon capomissione. Si può essere dotati per dirigere la cancelleria di una ambasciata senza essere capaci di gestire un consolato generale in una metropoli economica. Gli agenti che dispongono di competenze particolari, ma che non sono idonei a occupare posti di direzione, devono poter sfruttare le loro conoscenze nell'ambito di carriere specializzate.

La Commissione è dell'avviso che andrebbero incoraggiate la diversificazione degli iter professionali e lo svolgimento di funzioni all'estero, ad esempio in altri posti dell'amministrazione federale, in organizzazioni internazionali o nel settore privato. Sforzi del genere sono stati compiuti in questo senso, in particolare con il Segretario di Stato dell'economia (Seco), ma sono ancora molto rari. Troppo spesso, gli agenti interessati temono che un impiego fuori del loro Dipartimento possa nuocere alla loro futura carriera.

La Commissione trova razionali le misure adottate dal Dipartimento per assicurare una migliore selezione dei capi di cancelleria, dei capiposto e dei capimissione. In

<sup>23</sup> Attualmente, solo la funzione di capimissione e alcuni posti alla centrale si trovano nelle classi di stipendio più elevate e sono pertanto molto ambiti.

<sup>24</sup> Messaggio del Consiglio federale del 5 dicembre 1955 concernente la trasformazione di legazioni in ambasciate, FF 1955 II 1335/1390 (solo in tedesco/francese).

effetti, per lungo tempo il concorso è stato praticamente la sola selezione nella carriera degli agenti. I concorsi, anche se selettivi, permettono solo di misurare le conoscenze dei candidati in un momento determinato: superare un concorso difficile all'età di 25 anni non significa che un diplomatico diventerà un buon incaricato d'affari 20 anni più tardi.

La Commissione ritiene tuttavia che le misure di selezione intervengano troppo tardi nella carriera degli agenti e riguardino una cerchia troppo ristretta. È dell'avviso che il DFAE dovrebbe assicurare il monitoraggio degli agenti lungo tutto l'arco della loro carriera. In effetti, gli agenti reclutati oggi vedranno i loro compiti, ma anche il loro ambiente di lavoro cambiare diverse volte nel corso della loro carriera. Si devono pertanto giudicare regolarmente le loro competenze per poter offrire loro i corsi di perfezionamento necessari per potersi adattare in un ambiente in evoluzione. I corsi di perfezionamento dovrebbero anche essere obbligatori per poter assumere certi posti di quadri medi e superiori.

La Commissione è dell'avviso che il DFAE dovrebbe offrire a tutti i suoi agenti la possibilità di fare regolarmente un bilancio professionale, ad esempio ogni otto – dieci anni. Questi bilanci permetterebbero di identificare i punti di forza e i punti deboli degli agenti e servirebbero da base per misure di formazione, di riorientamento o di collocamento («outplacement»). I bilanci potrebbero anche essere utilizzati per la pianificazione delle carriere e consentirebbero di identificare gli agenti con un grande potenziale.

Un ulteriore problema concerne l'assunzione degli agenti che hanno superato l'esame finale. I giovani agenti consolari sono generalmente inviati subito in un posto all'estero: la maggior parte dei giovani diplomatici è invece assegnata alla centrale a Berna (tabella 4).

*Tabella 4*

#### **Impiego dei diplomatici immediatamente dopo lo stage<sup>25</sup>**

	Primo impiego dei diplomatici dopo la fine del loro stage				
	Annata 1994/1996	Annata 1996/1998	Annata 1997/1999	Annata 1998/2000	Annata 1999/2001
Centrale a Berna	12	23	13	16	14
Estero	3	0	1	3	0

I responsabili del DFAE giustificano questa prassi sottolineando la necessità per i giovani diplomatici di familiarizzarsi con i molteplici aspetti della politica svizzera e con le posizioni del Dipartimento per poterli rappresentare all'estero. Nello stesso tempo, è importante che possano crearsi una rete di relazioni personali nell'amministrazione federale sulla quale si basano poi nel loro lavoro all'estero. Questo è tanto più necessario in quanto la maggior parte dei posti all'estero sono posti di responsabilità in cui gli agenti sono chiamati ad agire a nome delle autorità svizzere. A questi motivi si aggiunge il fatto che un numero rilevante di posti della centrale sono posti di collaboratore specialista. Il DFAE fa valere come motivo supplementare le diffi-

<sup>25</sup> Nel 1995 non hanno avuto luogo concorsi.

coltà riscontrate per trasferire a Berna diplomatici esperti per svolgere compiti senza responsabilità dirigenziali.

La Commissione comprende questi argomenti. Ritiene tuttavia che l'assegnazione di un giovane diplomatico a un posto alla centrale immediatamente dopo lo stage sia spesso giudicata poco stimolante, tanto più che alla centrale la gerarchia pesa maggiormente che non in un posto all'estero. Simili affermazioni si sono sentite diverse volte durante le audizioni: «al Dipartimento, anche se il lavoro è interessante, a livello pratico non avevo nessuna responsabilità. Prendevo regolarmente appunti a destra e a sinistra, che mi venivano corretti dai superiori e quando mi venivano restituiti non riconoscevo più ciò che avevo scritto. Prima che venisse presa una decisione si doveva passare attraverso tutta la gerarchia. (...) Per chi desidera avere una vita confortevole, senza grandi rischi, va molto bene, ma per chi ama i rischi ciò pone dei problemi»; «Non ho nemmeno il diritto di firmare personalmente una lettera di accompagnamento e di avere così un certo margine di libertà!».

Per la grande maggioranza dei giovani diplomatici la professione assume la sua vera dimensione e riveste tutto il suo interesse solo in un posto all'estero. La prassi attuale priva le rappresentanze delle conoscenze e del dinamismo delle giovani leve che in occasione del loro primo posto all'estero come diplomatici hanno spesso già più di 35 anni.

Per la Commissione, si dovrebbe rivedere questa prassi alla luce dei problemi che pongono i trasferimenti. In effetti, è all'inizio della carriera e non più tardi che i giovani diplomatici sono più disposti a lavorare e a assumere responsabilità in un posto che presenta condizioni difficili e hanno certamente anche meno problemi familiari da risolvere. Viceversa, un diplomatico che ha passato otto anni in Paesi difficili sarà sicuramente molto contento di tornare a Berna e di assumersi delle attività meno in vista, ma lo stesso soddisfacenti. Come è stato detto durante una delle audizioni: «Con gli anni, si desidera confort e l'avventura passa in secondo piano».

Questo esempio mostra ancora una volta che è necessario rivalutare i posti, sia alla centrale, che nel servizio esterno.

## 2.4 Promozioni

Il sistema di carriera è caratterizzato da una certa flessibilità per quanto concerne il rapporto fra la funzione svolta e la classe salariale. Ciò significa, ad esempio, che la funzione di primo collaboratore (sostituto di un capomissione) può essere occupata da un consigliere di ambasciata nella 26<sup>a</sup> classe di stipendio come pure da uno nella 30<sup>a</sup> classe. Questa distinzione fra funzione e stipendio non esiste nel resto dell'amministrazione federale dove l'agente beneficia di una classe di stipendio corrispondente alla sua funzione. Se cambia la funzione, cambia anche la classe di stipendio.

I diplomatici cominciano la loro carriera, dopo il concorso, nella classe di stipendio 20 (età media 30 anni) e possono essere promossi<sup>26</sup> fino alla classe di stipendio 30. Il personale consolare comincia nella 10<sup>a</sup> classe di stipendio e può essere promosso

<sup>26</sup> Per avanzamento o promozione si intende la nomina di un agente che implica il passaggio da una classe di stipendio a una classe superiore.

fino alla 30<sup>a</sup> classe di stipendio (cfr. tabella 5). Il passaggio nei posti «fuori classe» (classi di stipendio 32–38, ex fuori classe VII–I) è possibile solo se gli agenti rivestono determinate funzioni (capomissione, direttori ecc.).

Gli aumenti salariali hanno luogo generalmente ogni tre anni secondo le esigenze dei servizi e a condizione che i candidati dimostrino di avere le capacità necessarie e abbiano ottenuto buone qualifiche. Sono possibili anche promozioni accelerate dopo due anni.

Gli agenti diplomatici e consolari iniziano la loro carriera in classi salariali più basse di quelle degli altri agenti della Confederazione con livelli di qualificazione identici. Questa differenza è compensata dalla possibilità di promozioni regolari fino alla 30<sup>a</sup> classe di stipendio. Questa progressione lenta, ma costante, è inerente al sistema di carriera. Si giustifica fra l'altro con il fatto che il DFAE presenta, in rapporto con i suoi effettivi, molti più posti di quadri superiori del resto dell'amministrazione (126 posti «fuori classe», di cui 95 capimissione). Nel 2000, quasi la metà (47 %) degli agenti del corpo diplomatico era nella 30<sup>a</sup> classe di stipendio e oltre. Nella carriera consolare, questa proporzione è solamente del 6 per cento.

Il DFAE allestisce ogni anno una tabella delle promozioni nella quale figurano i nomi degli agenti che, dopo la loro nomina o la loro ultima promozione, in base agli anni di attività entrano in linea di conto per una ulteriore promozione. Ogni agente che figura sulla tabella di promozione deve essere stato oggetto di un rapporto di qualificazione meno di sei mesi prima. Inoltre, è richiesto un rapporto di qualificazione anche in occasione di ogni cambiamento di funzione.

Le tabelle di promozione non sono esaminate dai superiori diretti, ma da commissioni specializzate. Una di esse si occupa degli agenti del servizio diplomatico e degli agenti del servizio consolare che si trovano nelle classi di stipendio 24 e superiori (commissione delle promozioni I). La commissione delle promozioni II è competente per tutti gli altri agenti sottoposti all'obbligo di trasferimento. Le commissioni di promozione permettono di garantire una certa equità e costanza nella politica delle promozioni e di operare confronti fra i differenti agenti. Dispongono anche della distanza necessaria per la qualificazione di un agente, cosa che è molto importante per le sedi piccole in cui il grado di dipendenza fra un superiore e un agente può essere molto elevato.

Le commissioni delle promozioni sono degli organi consultivi. Sottopongono la loro proposta all'organo di nomina che prende la decisione finale.

Tabella 5

## Classi di stipendio del servizio diplomatico e del servizio consolare

Classi di stipendio	Servizio consolare	Servizio diplomatico
10	Stagista	
12	Segretario di consolato	
14		
15	Aggiunto di consolato	
16		
17		
18	Collaboratore consolare, vice-console	
20		
21		Stagista
22	Collaboratore consolare, console	Collaboratore diplomatico, segretario di ambasciata
24		
25		
26	Console	Aggiunto diplomatico, consigliere di ambasciata
28		
30	Console generale	Consigliere diplomatico
31		
32 (fuori classe VII)		Direttori e sostituti, capi di divisioni politiche, segretario generale e segretario generale aggiunto, ambasciatori
33 (VI)		
34 (V)		
35 (IV)		
36 (III)		
37 (II)		
38 (I)		Segretario di Stato

Gli agenti che non sono stati promossi possono chiedere i motivi del rifiuto. Se lo desiderano, possono esigere dall'autorità di nomina una decisione formale contro la quale è consentito ricorrere. Ogni anno circa 40 agenti chiedono i motivi della loro mancata promozione e circa 10–20 esigono una decisione formale.

Le commissioni delle promozioni lavorano in base a dossier. Valutano l'idoneità degli agenti fondandosi sulle qualificazioni allestite dai superiori dell'agente e su altri dati (ad es., i rapporti dell'ispettorato diplomatico o consolare, lettere di raccomandazione, rapporto di «assessment» per i candidati a posti di capimissione ecc.).

L'attuale sistema di promozione si fonda, almeno in teoria, su una certa flessibilità per quanto concerne il rapporto fra la classe di stipendio e le funzioni svolte. L'obiettivo che si vuole raggiungere con questa flessibilità è, secondo il Dipartimento, di potere impiegare gli agenti del DFAE in più funzioni senza che ciò abbia ripercussioni sul salario. Agli agenti è assicurata una promozione regolare, a condizione che forniscano prestazioni soddisfacenti. In effetti, il passaggio nelle classi di stipendio superiori è sempre legato alla nomina a un posto di capomissione o di di-

reazione alla centrale a Berna. In questo caso, la separazione fra classe di stipendio e funzione non è più rispettata. Quando è giunto in queste classi di stipendio, un agente può essere impiegato solo in posti di direzione.

Per la Commissione, questa situazione pregiudica in misura rilevante le possibilità di impiego del personale. Si basa sull'idea che i posti di capimissione sono tra le funzioni più importanti del Dipartimento. Questa visuale non corrisponde tuttavia più alla realtà, in particolare per le rappresentanze molto piccole. Secondo la Commissione, si deve dunque procedere a una rivalutazione realistica e critica delle funzioni, non solo sul piano delle esigenze e delle responsabilità ma anche sul piano salariale. La Commissione è dell'avviso che la scala salariale attuale non sia adatta e crei, per certi posti, rendite che complicano ulteriormente la gestione del personale.

Per la Commissione, si deve introdurre, per i servizi di carriera, un sistema comprendente uno stipendio di base e un'indennità di funzione. Lo stipendio di base sarebbe legato all'agente e destinato ad evolvere secondo i meccanismi attuali (anzianità, qualità delle prestazioni ecc.) in fascia che potrebbe abbracciare 6–8 classi di stipendio e con un limite massimo nella classe 30. L'indennità di funzione sarebbe legata al posto in funzione del grado di responsabilità, dell'estensione dei compiti, del livello di esigenze e di eventuali costrizioni (inconvenienti, rischi ecc.). Variebbe in funzione dello stipendio di base dell'agente tenendo conto dell'esperienza. L'indennità di funzione sarebbe versata unicamente per la durata dell'impiego.

Una simile modificazione richiederebbe una valutazione più affinata delle funzioni attuali e darebbe maggior flessibilità per l'organizzazione dei trasferimenti, in ragione in particolare della sua «reversibilità». Permetterebbe di riequilibrare la struttura salariale del Dipartimento e di rivalutare certe funzioni e competenze.

Durante i colloqui, molte persone hanno criticato il fatto che le decisioni di promozione non erano trasparenti e davano luogo a numerose speculazioni, tutte pregiudizievoli per un buon ambiente di lavoro. Per la Commissione, queste critiche sono dovute in particolare al fatto che le decisioni di promozione non sono pubblicate, anche se l'articolo 9 del regolamento d'esecuzione III del 1° aprile 1997<sup>27</sup>, relativo alle nomine e promozioni, prevede la comunicazione delle promozioni tramite circolare. Il Dipartimento giustifica questa prassi rinviando alla legislazione sulla protezione dei dati.

Per la Commissione, l'argomento è poco convincente. In effetti, la legge federale sulla protezione dei dati<sup>28</sup> stipula che gli organi federali possono comunicare dati personali se «la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumere tale consenso» (art. 19 cpv. 1 lett. b LPD). La legge non si oppone dunque alla pubblicazione delle promozioni, ma esige che le persone interessate abbiano prima dato il loro consenso. Questo punto è del resto chiaramente regolato all'articolo 12 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 concernente la protezione dei dati personali nell'amministrazione federale<sup>29</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2002.

<sup>27</sup> Regolamento d'esecuzione III del 1° aprile 1997 concernente le nomine e le promozioni.

<sup>28</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD), RS 235.1.

<sup>29</sup> RS 172.220.111.4.

## 2.5 Impiego del personale e disciplina dei trasferimenti

I membri dei servizi di carriera sono sottomessi a quella che il DFAE chiama la «disciplina dei trasferimenti». Essi possono essere assegnati in qualsiasi momento a un altro settore di attività o a un altro luogo di lavoro<sup>30</sup>. Questa norma permette al DFAE di dotare tutte le rappresentanze all'estero del personale necessario da Los Angeles a Beijing, da Pretoria a Mosca. Il personale trasferibile può anche essere assegnato a un posto in Svizzera presso il DFAE o altri servizi dell'amministrazione federale.

I trasferimenti possono avere luogo contro la volontà degli agenti. Le decisioni di trasferimento sono, sul piano giuridico, degli ordini di servizio contro i quali non si può ricorrere (art. 112 OPers; art. 3 lett. b della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa<sup>31</sup>). Possono tuttavia essere sottoposte per verifica a una commissione speciale denominata commissione dei trasferimenti. Quest'ultima fornisce un parere all'intenzione del capo del DFAE che decide in ultima istanza (art. 1 del regolamento della Commissione dei trasferimenti, del 21 dicembre 2001). Se la decisione di trasferimento è confermata, il rifiuto di ubbidire porta alla risoluzione del rapporto di lavoro. La risoluzione è considerata come dovuta a una colpa dell'impiegato (art. 31 cpv. 1 lett. d OPers).

La situazione degli agenti trasferibili del DFAE differisce così da quella degli altri impiegati dell'amministrazione federale per i quali ogni cambiamento del luogo di servizio (trasferimento geografico) o ogni attribuzione di un altro compito (trasferimento funzionale) richiede una modifica del contratto di lavoro e presuppone il consenso dell'impiegato<sup>32</sup>.

I trasferimenti hanno luogo generalmente a intervalli regolari, circa ogni tre – cinque anni. Per la maggior parte dei diplomatici, eccettuati i capimissione, i posti all'estero si alternano con i posti alla centrale. Gli agenti della carriera consolare passano invece la maggior parte della loro carriera professionale in differenti posti all'estero.

Con i trasferimenti si perseguono diversi obiettivi. In primo luogo si vuole evitare che gli agenti si identifichino troppo con il Paese di accoglienza e che difendano più gli interessi del Paese di residenza di quelli della Svizzera: un agente che resta troppo a lungo allo stesso posto all'estero corre il rischio di dimenticare la realtà del suo Paese e di intrattenere relazioni troppo strette con le autorità del Paese di residenza. I trasferimenti servono anche allo sviluppo professionale degli agenti. In ogni posto, l'agente può acquisire nuove esperienze ed assumere nuove responsabilità. Infine i trasferimenti sono necessari perché numerosi posti comportano condizioni di vita difficili. I trasferimenti permettono così di alternare i posti difficili, o addirittura pericolosi, con posti meno esposti, ciò che permette di ridurre le ripercussioni sul piano fisico e psichico («equità dei trasferimenti»).

Il DFAE ordina ogni anno 200–300 trasferimenti di agenti della carriera diplomatica e di quella consolare.

<sup>30</sup> Cfr. art. 25 cpv. 4 OPers.

<sup>31</sup> RS 172.021

<sup>32</sup> Restano riservati i casi in cui il datore di lavoro può, senza disdire il contratto di lavoro, modificare la funzione e il luogo di lavoro dell'impiegato, a condizione che questo cambiamento sia necessario per ragioni di servizio e ragionevolmente esigibile (art. 25 cpv. 3 lett. a OPers).

La preparazione dei trasferimenti si svolge come segue. Tutti i posti, eccettuati quelli di capomissione, sono messi a concorso all'interno della Divisione del personale. In determinate circostanze (ad es. in caso d'urgenza), la Divisione può rinunciare alla messa a concorso. I posti di capomissione sono comunicati alle persone interessate e ai potenziali candidati.

La Divisione del personale determina quali posti saranno messi a concorso e in quale momento. La messa a concorso dei posti è effettuata per mezzo di un telegramma destinato a tutti i collaboratori in Svizzera e all'estero. È, in generale, mensile e presenta tutti i posti che devono essere rioccupati con una descrizione che contiene il profilo delle esigenze, il luogo di servizio, la classe di stipendio e la data dell'entrata in servizio. Tutti i collaboratori che soddisfano le condizioni indicate possono inviare la loro candidatura e prenderanno parte alla procedura.

Quando dispone di tutte le candidature, la Divisione del personale consulta differenti istanze della centrale. In merito devono essere considerati numerosi criteri come le competenze professionali, le lingue parlate, il rango gerarchico dell'agente, la disponibilità dei candidati, i dati individuali e familiari del candidato, le preferenze personali, i desideri dei superiori gerarchici ecc.

I collaboratori che non partecipano a concorsi non vengono dimenticati. Dopo un periodo di tempo normale nella loro funzione, la Divisione del personale ne prevede il trasferimento.

Il trasferimento degli ambasciatori è trattato al più alto livello, quello del segretario di Stato con la partecipazione del capo della Direzione politica, del segretario generale e del suo aggiunto. Il segretario di Stato trasmette quindi le sue considerazioni al capo del Dipartimento che propone i trasferimenti al Consiglio federale.

La procedura relativa agli impieghi e ai trasferimenti del personale è estremamente complessa: deve essere presa in considerazione una moltitudine di fattori che spesso divergono e che talvolta sono addirittura contraddittori. Secondo le informazioni fornite dal DFAE, sembra che la maggioranza dei posti diplomatici possa essere occupata secondo i desideri dei candidati; nel settore consolare, questa quota ammonta al 70–80 per cento.

Per la Commissione, il sistema dei trasferimenti costituisce parte integrante del sistema di carriera. Il ritmo di quattro anni per i trasferimenti è quello che soddisfa meglio ai differenti criteri da prendere in considerazione. Corrisponde del resto al ritmo più spesso riscontrato all'estero.

L'organizzazione dei trasferimenti dovrebbe essere strutturata meglio. La Commissione ha constatato che i trasferimenti erano spesso decisi entro termini assai brevi. Anche se il DFAE si sforza generalmente di annunciare i trasferimenti sei mesi prima, capita che questo termine sia ridotto a un mese o addirittura a tre settimane. Termini così corti generano una pressione considerevole sull'agente e sul suo *entourage* e si ripercuotono negativamente sul lavoro e sulla motivazione.

La Commissione è dell'avviso che gli agenti dovrebbero conoscere il loro futuro impiego al minimo sei mesi prima del trasferimento, come avviene ad esempio per il

personale espatriato della DSC o per il corpo degli istruttori<sup>33</sup>. Ciò permetterebbe agli agenti di prepararsi al loro nuovo posto, di preparare l'informazione del loro successore e di prendere le disposizioni personali e familiari necessarie (ricerca di un'abitazione, visite delle scuole ecc.). In questo modo sarebbero più rapidamente operativi dopo la loro entrata in funzione.

Attualmente, i trasferimenti hanno luogo nel corso di tutto l'anno. Questo cambiamento continuo pone numerosi problemi di organizzazione agli agenti interessati (ad esempio a quelli che hanno bambini in età scolastica) e aggiungono una dimensione supplementare di incertezza.

Per la Commissione, i trasferimenti dovrebbero essere organizzati in modo da essere effettuati una volta all'anno a una data fissa (ad esempio all'inizio delle vacanze estive). Le date di pensionamento potrebbero essere adattate di conseguenza, sia mediante pensionamenti anticipati (art. 34 cpv. 5 OPers), sia mediante il prolungamento di alcuni mesi dei rapporti di lavoro (art. 35 OPers). In Germania e in Francia in particolare, i trasferimenti hanno luogo regolarmente in luglio e in settembre.

Una delle ragioni che spiegano la difficoltà di pianificare meglio i trasferimenti risiede nel fatto che il DFAE deve rioccupare un numero di posti superiore al personale a disposizione. In generale il DFAE riesce a superare la situazione ricorrendo alla «politica della sedia vuota». Lasciando deliberatamente vacanti per diversi mesi la maggior parte dei posti, il DFAE riesce artificialmente a compensare la mancanza di personale, in particolare nelle funzioni medie e inferiori. Secondo il DFAE, occorrerebbero 20–25 posti supplementari nel settore diplomatico per regolare la questione. La situazione non è migliore nel settore consolare dove vi sono oltre 20 posti vacanti.

La «politica della sedia vuota» presenta degli svantaggi evidenti. In occasione di trasferimenti, è molto raro che un collaboratore appena assegnato a un posto incontri il suo predecessore. La consegna dei dossier ne soffre immancabilmente e i contatti, che costituiscono spesso tutto il valore aggiunto di un agente all'estero, sono spesso definitivamente persi. Pure a causa della «politica della sedia vuota» i trasferimenti hanno luogo nel corso dell'anno.

Per la Commissione, è essenziale che il DFAE metta fine alla «politica della sedia vuota». I risparmi realizzati in questo modo hanno ripercussioni negative sull'efficacia degli agenti.

Una soluzione per risolvere questo problema consisterebbe nel limitare il numero di agenti di carriera impiegati presso la centrale.

Secondo la Commissione, alla centrale vi è un potenziale di riserve latenti. Se l'impiego di personale di carriera alla Direzione politica o alla DSC è ancora plausibile, pare almeno dubbio che sia realmente indispensabile, ad esempio, nel servizio d'informazione, nel servizio giuridico, nel servizio del personale, nella Divisione logistica o alla DDIP. Questo personale deve essere sostituito gradualmente con personale dei servizi generali.

<sup>33</sup> L'art. 15 cpv. 2 dell'ordinanza del DDPS del 24 ottobre 2001 concernente il corpo degli istruttori (OI-DDPS, RU 2002 49) sancisce che «La decisione d'impiego, unitamente all'elenco degli obblighi quadro relativo alla pertinente funzione, dev'essere comunicata in forma scritta di regola sei mesi prima dell'entrata in servizio nella nuova funzione».

Per quanto concerne l'equità dei trasferimenti, la Commissione ha constatato che essa non è stata sempre applicata rigorosamente, in particolare per i posti diplomatici: determinati agenti avevano ad esempio occupato nel corso della loro carriera solo posti in Europa, in Oceania e nell'America del nord. Ciò è frutto del caso o dovuto a cause precise? La Commissione non ha cercato di conoscere le ragioni di questa situazione, ritenendo non far parte del suo mandato esaminare situazioni particolari. In ogni caso si ha l'impressione che nel corpo diplomatico viga un sistema a più velocità non sempre motivato con il merito degli agenti.

Per la Commissione, la trasparenza dei meccanismi e delle decisioni di trasferimento dovrebbe essere migliorata. Un grande numero di persone sentite ha indicato che, in occasione di decisioni di trasferimento, bisognava avere soprattutto una buona reputazione alla centrale e che le competenze erano prese in considerazione solo in secondo luogo. In questo ambito come anche in quello delle promozioni, il grado di notorietà degli agenti sembra molto importante. Come constatato da una delle persone sentite: «Per poter fare carriera a Berna, è importante essere vicini a un centro di potere. A Tachkent, non si è vicini a un centro di potere (...)». Molte persone hanno rilevato anche che certi posti messi a concorso internamente erano già attribuiti prima della loro pubblicazione e che sarebbe più corretto, in questi casi, indicarlo nella pubblicazione.

La Commissione non ha esaminato in dettaglio decisioni di trasferimento per giudicare se erano dovute al caso o il risultato di preferenze personali o se tenevano conto delle qualificazioni dei candidati. La Commissione è tuttavia convinta che le regole vigenti dovrebbero essere elaborate e applicate in modo più trasparente per il personale.

Si potrebbe ad esempio fare in modo che un trasferimento su tre abbia luogo obbligatoriamente in un Paese in cui le condizioni di vita sono difficili e che la prima assegnazione di un capomissione avvenga in un Paese in via di sviluppo. Aver frequentato solo i corridoi della missione svizzera a Bruxelles e le sale di riunione dell'OCSE a Parigi non basta certamente per avere una visione generale della diversità delle situazioni riscontrate nelle diverse sedi.

La Commissione è pure dell'avviso che la cerchia di persone consultate durante i trasferimenti dovrebbe essere considerevolmente ridotta e limitarsi ai superiori gerarchici diretti, attuali e futuri. Non vi è in effetti nessun motivo per cui debbano essere consultate tutte le direzioni del DFAE e il Seco. Queste consultazioni ritardano il momento della decisione e costituiscono un lungo periodo di incertezza per i candidati.

Contro le decisioni di trasferimento non è ammesso il ricorso (art. 112 OPers). Se si oppone a una decisione di trasferimento, l'agente può domandare alla Commissione dei trasferimenti di riesaminare la questione. Il segretario di Stato e il segretario generale sono membri *ex officio* della Commissione dei trasferimenti. Gli altri tre membri sono nominati dal capo del DFAE. Attualmente, si tratta del capo dell'ispettorato diplomatico, di un console generale aggiunto e di una collaboratrice consolare del servizio di corriere.

La Commissione è dell'avviso che l'attuale composizione della Commissione dei trasferimenti sia poco equilibrata. Si può in effetti dubitare che, di fronte al segretario di Stato e al segretario generale, gli altri membri della Commissione, sottoposti per di più alla disciplina dei trasferimenti e gerarchicamente subordinati al segretario

di Stato o al segretario generale, possano valutare un trasferimento con tutta l'indipendenza voluta. Per quanto riguarda il segretario di Stato e il segretario generale, è difficile pensare che non possano avere un'opinione preconcepita quando sono comunicate loro domande di riesame che provengono da persone loro subordinate.

In queste condizioni, è comprensibile che solo pochi agenti ricorrano a questa procedura: la maggior parte teme che una domanda di riesame sia destinata a fallire e che addirittura possa compromettere la carriera. Si rileva a titolo indicativo che la Commissione dei trasferimenti ha trattato un solo caso nel 1999, nessun caso nel 2000 e due casi nel 2001. In base a queste cifre non si può dedurre che tutte le decisioni di trasferimento sono state accettate con entusiasmo.

La Commissione è dell'avviso che si dovrebbe modificare la struttura della Commissione dei trasferimenti conferendole una struttura paritaria con rappresentanti del datore di lavoro e degli impiegati e chiedendo l'intervento di personalità esterne al DFAE. Dovrebbe pure essere esaminata la possibilità di rendere anonima la procedura.

## 2.6 Pari opportunità nei servizi di carriera

Da oltre dieci anni la politica del personale della Confederazione mira a garantire una rappresentanza equilibrata delle diverse comunità linguistiche nonché a incrementare la quota e migliorare le condizioni di lavoro delle donne nell'Amministrazione federale. In questo ambito fanno stato due direttive emanate dal Consiglio federale e gli articoli 6 (parità donna-uomo) e 7 (plurilinguismo) dell'ordinanza sul personale federale (OPers) che si applicano anche ai servizi di carriera del DFAE.

Nei servizi di carriera la rappresentazione delle comunità linguistiche non pone alcun problema. Considerando tutti i servizi di carriera, la quota di agenti francofoni (29 % nel 2000) è notevolmente più alta della percentuale della popolazione svizzera residente di lingua francese (19 %)<sup>34</sup>. Nell'ambito della carriera diplomatica la proporzione di francofoni raggiunge addirittura il 32 per cento. Anche la minoranza italofona è ben rappresentata nei servizi di carriera con una quota dell'8 per cento nettamente superiore alla percentuale della popolazione svizzera residente di lingua italiana (4 %). Nell'ambito delle funzioni diplomatiche la quota è del 6 per cento e ne consegue quindi una rappresentazione più che proporzionale ma non così elevata come quella dei francofoni (tabella 6).

<sup>34</sup> Ufficio federale di statistica, *Censimento della popolazione 1990. Un profilo della Svizzera*, Berna, 1993. Vengono utilizzati i dati del Censimento federale della popolazione del 1990 poiché i dati definitivi del Censimento del 2000 saranno disponibili solo alla fine del 2002.

Tabella 6

**Rappresentazione delle comunità linguistiche nei servizi di carriera del DFAE  
(giugno 2000)**

	Servizio diplomatico	Servizio consolare	Segretariato e specialisti	<b>Totale</b>
Germanofoni	221.0 (62 %)	370.0 (66 %)	151.1 (57 %)	<b>742.1 (63 %)</b>
Francofoni	113.5 (32 %)	140.8 (25 %)	91.4 (35 %)	<b>345.7 (29 %)</b>
Italofoeni	21.0 (6 %)	47.0 (9 %)	20.0 (8 %)	<b>88.0 (8 %)</b>
<b>Totale</b>	<b>355.5 (100 %)</b>	<b>557.8 (100 %)</b>	<b>262.5 (100 %)</b>	<b>1175.8 (100 %)</b>

Per quanto riguarda le quote femminili la situazione risulta molto meno soddisfacente (tabella 7). Considerando tutti i servizi di carriera, le donne rappresentano una quota del 42 per cento ma sono attive soprattutto nel segretariato dove rappresentano il 94 per cento. Nel servizio consolare le donne rappresentano il 34 per cento ma in quello diplomatico la quota scende al 16 per cento. Nei livelli gerarchici più alti la presenza femminile è ancora più ridotta: sono solo 7 le donne alla testa delle ambasciate (93) e dei consolati generali (45) e ricoprono rispettivamente le funzioni di ambasciatrice (4), di incaricata d'affari (2) e di console generale (1). Inoltre tre donne sono attive in centrale come ambasciatrici.

Le cifre dei reclutamenti sono più positive: nel 2002 il numero di donne che ha concluso lo stage diplomatico ha superato per la prima volta quello degli uomini e nel servizio consolare le donne sono pure in maggioranza fra i candidati che hanno superato il concorso di ammissione.

Tabella 7

**Suddivisione per sesso delle persone attive nei servizi di carriera del DFAE  
(giugno 2000)**

	Servizio diplomatico	Servizio consolare	Segretariato e specialisti	<b>Totale</b>
Uomini	299.5 (84 %)	370.6 (66 %)	15.0 (6 %)	<b>685.1 (58 %)</b>
Donne	56.0 (16 %)	187.2 (34 %)	247.5 (94 %)	<b>490.7 (42 %)</b>
<b>Totale</b>	<b>355.5 (100 %)</b>	<b>557.8 (100 %)</b>	<b>262.5 (100 %)</b>	<b>1175.8 (100 %)</b>

Il DFAE è pienamente consapevole di questa mancanza di equilibrio nella ripartizione delle funzioni fra donne e uomini. Nel 2000 il segretariato generale ha elaborato un programma per favorire le pari opportunità fra uomini e donne valido per il periodo 2000–2003 e ha nominato una persona incaricata di curarne l'applicazione. Questo programma propone molte misure negli ambiti del reclutamento e della formazione, della possibilità di conciliare professione e famiglia, ecc.

L'attuazione delle misure risulta però molto difficile. Alcune, come ad esempio la creazione all'estero di posti a tempo parziale oppure distribuiti in base al <job sha-

ring», si scontrano con le problematiche finanziarie. Alcuni problemi derivano direttamente dal sistema del servizio di carriera con le tradizioni ad esso collegate e i trasferimenti che comporta. Per le donne con figli attive nel servizio di carriera è molto difficile conciliare la vita familiare con quella professionale lavorando in una rappresentanza all'estero. Infatti sono ben pochi gli uomini disposti ad abbandonare l'attività professionale per seguire la moglie nell'attività di console generale o consigliere d'ambasciata all'estero e occuparsi dei figli. La conseguenza è che, come sottolineato dalla delegata alle pari opportunità del DFAE in una recente intervista, «un numero sempre crescente di donne capaci e ambiziose rinuncia ai figli poiché solo così può permettersi di fare carriera e questa tendenza non può essere certamente considerata positiva per la nostra società».<sup>35</sup>

L'attuazione delle pari opportunità comporta pure problemi di tipo culturale poiché nel DFAE predomina ancora una visione tradizionalista dei ruoli, dato che la maggior parte dei capi sono uomini. Quindi gli uomini non accettano ancora facilmente l'autorità di una donna e viceversa per le donne non è facile affermare la propria autorità. Come ha detto una delle persone intervistate: «Tutto funziona bene fin che ci si limita al ruolo di apprezzata collaboratrice, mentre quando si manifesta interesse per un posto dirigenziale ci si può trovare coinvolti in situazioni difficili, dove solo raramente le battaglie vengono condotte in modo leale. Inoltre le donne sono spesso escluse dalle relazioni formali e informali necessarie per accedere a un posto di responsabilità: «Gli uomini costruiscono sistemi di relazioni e amicizie da cui le donne in genere risultano escluse».

La Commissione appoggia le misure adottate dal DFAE nel settore delle pari opportunità ma ritiene che in questo campo vi sia ancora parecchio da fare e che si dovrebbe dare più importanza a questo aspetto, in particolare nel momento in cui si scelgono i funzionari dirigenti del dipartimento. Nel DFAE esiste ancora il «soffitto di vetro» di cui parlano gli esperti nella gestione delle risorse umane<sup>36</sup>. Alla Commissione non è sfuggito il fatto che le poche donne attive come capomissione occupano posti minori sul piano politico (Senegal, Nuova Zelanda, Cipro e Sudan). Presso la centrale di Berna solo una donna esercita una funzione nell'ambito della direzione politica. A quando una donna capomissione presso l'Unione europea a Bruxelles o segretario generale del DFAE oppure Segretario di stato?

Andrebbero pure eliminate alcune ulteriori barriere come il rallentamento delle carriere in caso di attività presso altri servizi dell'amministrazione, di occupazione a tempo parziale e di congedo parentale prolungato.

<sup>35</sup> Intervista pubblicata su «La Svizzera e il mondo», rivista del Dipartimento federale degli affari esteri, n. 3/2001, pag. 29.

<sup>36</sup> La metafora del «soffitto di vetro» è stata sviluppata negli Stati Uniti («glass ceiling») nel corso degli anni Settanta per raffigurare le barriere invisibili, dovute ai pregiudizi sul comportamento e sulle capacità organizzative femminili, che ostacolano l'accesso delle donne ai posti di responsabilità. Cfr. in proposito l'articolo pubblicato sulla rivista *Travail* dell'Organizzazione internazionale del lavoro «Le plafond de verre se brisera-t-il un jour? La solitaire ascension des femmes cadres supérieurs», Ginevra, n. 23, febbraio 1998.

## 2.7 Le condizioni di vita all'estero

Agli occhi dell'opinione pubblica la vita in un posto diplomatico o consolare all'estero appare come una sinecura. Si tratta di un'immagine che va corretta poiché la realtà è molto più prosaica.

Vivere all'estero non è paragonabile all'esperienza di chi viaggia per proprio conto o come turista. In generale in una rappresentanza bisogna rispettare determinate regole e affrontare restrizioni anche importanti dovute alle circostanze più disparate:

- l'instabilità politica che comporta maggiori rischi per le persone (insicurezza, criminalità, attentati, prese d'ostaggio, conflitti fra le etnie, ecc.);
- instabilità economica (inflazione, sistema bancario inaffidabile, ecc.);
- difficoltà di approvvigionamento (carenza di semplici beni di consumo, medicinali, elettricità, acqua, ecc.);
- difficoltà d'accesso a servizi sanitari di qualità;
- barriera linguistica;
- problemi di scolarizzazione;
- mancanza di alloggi adeguati;
- carenti possibilità di svago;
- inesistenza dei trasporti pubblici;
- inquinamento;
- clima, ecc.

In tre quarti delle città l'offerta culturale è poco accessibile a causa della barriera linguistica, oppure è praticamente inesistente. In alcuni Paesi o in determinati luoghi la libertà di spostamento è molto limitata o condizionata dall'assunzione di rigorose misure di sicurezza.

Queste restrizioni influenzano la qualità di vita della maggior parte degli agenti attivi all'estero e possono comportare conseguenze negative per la salute e l'equilibrio psichico.

Anche i membri del gruppo di lavoro hanno potuto rendersi conto personalmente del significato di questi problemi nel corso delle visite all'estero. Riportiamo ad esempio le impressioni della delegazione che si è recata a Nuova Delhi, in India<sup>37</sup>:

*«Tutti i collaboratori e le loro famiglie hanno sottolineato le difficili condizioni di vita esistenti a Delhi. Le escursioni termiche sono molto marcate e nei mesi di maggio e giugno le massime possono raggiungere anche i 48 gradi. Delhi è una città molto inquinata e molte persone soffrono di problemi respiratori. Le possibilità di approvvigionamento sono limitate: non esistono i supermercati e quindi bisogna acquistare tutto sui mercati locali.*

*La vita in India impone restrizioni che in Svizzera non esistono. A Delhi, ad esempio, non ci si può spostare con i propri mezzi: per motivi di sicurezza e d'igiene non si possono praticamente usare i mezzi pubblici e quindi tutti gli spostamenti devono*

<sup>37</sup> Rapporto della delegazione del gruppo di lavoro del DFAE sulla visita all'ambasciata svizzera in India del 7 febbraio 2002 (non pubblicato), p. 12.

*essere effettuati in automobile e per di più con autista, a causa del traffico caotico e della segnaletica assolutamente inesistente.(...)*

*A Delhi le possibilità di sfruttare attivamente il proprio tempo libero sono limitate. È anche praticamente impossibile passeggiare a piedi ed esistono solo pochi spazi verdi. Le destinazioni turistiche come Agra o Jaipur sono distanti circa sei ore di automobile e gli spostamenti sono lenti e difficili. In ambito culturale ci sono poche occasioni di svago. A livello cinematografico, ad esempio, l'India è un grande produttore ma i gusti della popolazione locale sono decisamente diversi da quelli europei.*

*Una persona intervistata ha affermato che «Delhi è proprio una terra di nessuno» per quanto riguarda il clima, l'igiene, le distanze, la cultura, i paesaggi e anche per la mentalità della gente.»*

Bisogna sottolineare che solo il 40 per cento delle rappresentanze si trova in Paesi che presentano condizioni di vita normali. Si tratta soprattutto delle rappresentanze situate in Europa, nel Nordamerica e in Oceania. Copenhagen (Danimarca), Vienna (Austria), Francoforte e Monaco (Germania) sono le città dove le condizioni di vita sono più simili a quelle di Berna. Le altre rappresentanze – oltre il 60 per cento – si trovano in città dalle condizioni di vita difficili o anche molto difficili. Ciò vale per la maggior parte delle rappresentanze situate nell'America centrale o del Sud e dell'Asia, come pure per tutte quelle situate in Africa (tab. 8). Inoltre negli ultimi anni le condizioni di vita sono peggiorate considerevolmente in queste regioni. Particolarmente difficili risultano le condizioni di vita ad esempio a Bagdad (Irak), Kartum (Sudan), Tbilisi (Georgia) e Pristina (Kosovo).

Tabella 8

### Condizioni di vita nelle rappresentanze svizzere situate nei vari continenti<sup>38</sup>

	Condizioni di vita			Totale
	normali	difficili	molto difficili	
Europa	38 (73 %)	9 (17 %)	5 (10 %)	<b>52</b>
America del Nord	12 (100 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	<b>12</b>
America centrale e del Sud	2 (11 %)	12 (63 %)	5 (26 %)	<b>19</b>
Asia	4 (10 %)	13 (33 %)	22 (57 %)	<b>39</b>
Africa	0 (0 %)	7 (32 %)	15 (68 %)	<b>22</b>
Oceania	4 (100 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	<b>4</b>
<b>Totale</b>	<b>60</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>148</b>

A volte si dimentica che in Svizzera il livello di vita è uno dei più elevati del mondo: una recente classifica relativa alla qualità della vita in 215 città sparse in tutto il mondo annoverava Zurigo, Ginevra e Berna fra le prime dieci. Zurigo figurava addi-

<sup>38</sup> Tabella elaborata secondo l'allegato 4 del regolamento d'esecuzione I (RE I) del 21 dicembre 2001.

rittura al primo posto a pari merito con Vancouver (Canada)<sup>39</sup>. È quindi praticamente impossibile ritrovare all'estero una qualità di vita simile a quella Svizzera. Come ha affermato una persona intervistata «la vita a Berna è un paradiso rispetto allo smog di Città del Messico».

La Commissione ritiene che le condizioni di vita degli agenti all'estero vadano giudicate prendendo come termine di paragone quelle esistenti in Svizzera.

A titolo di compensazione per i problemi derivanti dalla necessità di vivere in Paesi difficili, il DFAE concede indennità proporzionali ai disagi (indennità per inconvenienti, indennità di mobilità) e prende a carico alcuni oneri relativi all'alloggio per consentire agli agenti di vivere in un ambiente piacevole e spazioso.

Il gruppo di lavoro ritiene che queste indennità siano pienamente legittime e che non costituiscano un lusso rispetto alle concessioni accordate dal settore privato. D'altronde esse sono state ricalcolate con esattezza nell'ambito dell'ultima riforma del regime delle indennità.

Inoltre l'assistenza domestica (personale di servizio, autista, ecc.) è generalmente riservata solo ai livelli gerarchici superiori e sia i privilegi che le immunità diplomatiche, spesso considerate fonte di arricchimento indiretto dall'opinione pubblica, sono state notevolmente ridotte. Restano solo qualche privilegio doganale e alcune esenzioni fiscali che vengono tenute in debita considerazione nel calcolo della retribuzione.

Nuove norme consentono gli agenti che durante la carriera sono stati attivi presso rappresentanze situate in luoghi problematici di chiedere il pensionamento anticipato. Gli agenti che hanno passato almeno dodici anni in queste rappresentanze potranno andare in pensione a 59 anni compiuti. Il nuovo sistema è stato introdotto con la nuova legge sul personale della Confederazione (LPers art. 10 cpv. 3; OPers art. 34).

La politica dei trasferimenti del DFAE prevede di alternare l'attività fra posti difficili e posti più tranquilli per ridurre le sollecitazioni fisiche e psichiche a cui gli agenti vengono sottoposti. La Commissione ha però potuto constatare che in realtà, soprattutto nei trasferimenti relativi alle rappresentanze diplomatiche, l'equità di trattamento non è sempre stata rispettata. Alcuni agenti, come già detto in precedenza, non sono mai stati trasferiti al di fuori del triangolo Europa – America del Nord – Oceania, mentre altri hanno invece passato gran parte della carriera nelle rappresentanze più difficili. Ciò è dovuto al caso o alle circostanze del momento? La Commissione non ha investigato le cause di questa situazione poiché ritiene che ciò esuli dal proprio mandato.

Secondo la Commissione il principio dell'equità di trattamento deve essere applicato sistematicamente in materia di trasferimenti: il DFAE deve prevedere un'alternanza fra posti difficili e posti più tranquilli a tutti i livelli gerarchici.

<sup>39</sup> Citazione ripresa dal *Financial Times* dell'11 settembre 2001, *Financial Times survey*, pag. I.

## 2.8 I congiunti

Le difficoltà di ordine familiare costituiscono uno dei principali problemi con cui si trova confrontato gran parte del personale di carriera. I trasferimenti infatti influenzano notevolmente anche i congiunti o partner<sup>40</sup> e in particolare i figli.

### 2.8.1 I figli

Le persone più toccate dai trasferimenti sono in genere i figli. I trasferimenti da un Paese all'altro possono certamente fornire ai più dotati un notevole spirito d'apertura sul mondo e una grande capacità di adattamento. La maggioranza dei figli si trova però confrontata a problemi notevoli, soprattutto nel periodo adolescenziale, poiché dopo ogni trasferimento bisogna ricostruire una cerchia di amici, integrarsi in una nuova cultura, inserirsi in un nuovo sistema scolastico, ecc. I trasferimenti comportano cambiamenti drastici che possono essere difficili da superare. Va inoltre considerato che in molti posti bisogna affrontare problemi climatici o correlati con l'instabilità politica oppure anche derivanti dalla mancanza di luoghi d'incontro e di svago. Molti bambini hanno ben pochi contatti con la popolazione locale e crescono sotto una campana di vetro, senza poter quindi entrare in contatto con vari aspetti della realtà. Sussiste quindi il rischio di una «ghettizzazione» che può in seguito risultare problematica. Spesso nelle grandi città la scuola dista diversi chilometri da casa e ciò implica tragitti quotidiani di parecchie ore. Per i bambini portatori di handicap la situazione è ancora più complessa poiché necessitano cure e strutture scolastiche speciali.

Di fronte a questi problemi i genitori si sentono spesso nel dovere di prendere decisioni drastiche come ad esempio quella di affidare i figli a una scuola con internato. Parecchi bambini sopportano male queste situazioni. A Mosca, ad esempio, su sette famiglie svizzere con figli, solo due vivono sotto lo stesso tetto.

Nelle decisioni relative all'impiego di un agente all'estero, il DFAE esamina molto attentamente i problemi posti dalla presenza di figli e cerca, nel limite del possibile, di tener conto non solo delle questioni scolastiche ma anche dello stato di salute dei bambini. In questo ambito il DFAE assume anche diversi oneri, fra cui quelli derivanti dalla scolarizzazione dei bambini all'estero fino ai 25 anni compiuti. Inoltre i bambini beneficiano ogni anno di un viaggio in Svizzera a spese del Dipartimento.

Nel servizio di carriera i figli sono all'origine di problemi concreti: spesso è necessario prendere decisioni difficili e si direbbe che all'inizio della carriera gli agenti non ne siano sempre consapevoli. La Commissione ritiene che i candidati alla carriera diplomatica e consolare dovrebbero ricevere informazioni chiare sulle difficoltà che l'attività presso determinate rappresentanze all'estero comporta in questo ambito. Per limitare le peregrinazioni attraverso vari sistemi scolastici il DFAE cercherà in futuro di proporre impieghi più lunghi in Svizzera o all'estero agli agenti con figli in età scolastica.

<sup>40</sup> Persone che vivono in unione libera (anche dello stesso sesso). Coniuge si riferisce alle coppie sposate.

## 2.8.2 Congiunti e partner

Un altro problema che va menzionato concerne i congiunti o partner soprattutto se esercitano un'attività professionale. Infatti, nella maggior parte dei casi, queste persone non hanno la possibilità di lavorare durante il soggiorno all'estero. Fino ad alcuni anni fa la tradizione voleva che il congiunto o partner di un diplomatico o di un agente di carriera consolare non svolgesse alcuna attività professionale. L'evoluzione della società ha però messo in discussione questo principio soprattutto fra le coppie giovani.

Attualmente in Svizzera gran parte delle donne lavora anche dopo il matrimonio e vorrebbe quindi proseguire la carriera professionale anche all'estero, ma in questo caso le possibilità sono veramente assai limitate. A volte il Paese di residenza non concede permessi di lavoro, oppure è molto difficile trovare un'occupazione adeguata alle proprie capacità professionali o ancora non risulta possibile sormontare le difficoltà di ordine linguistico. Per i congiunti o partner del personale di carriera è praticamente impossibile lavorare all'estero se non in campo artistico, nel settore delle traduzioni, oppure come scrittore. L'incremento costante delle donne attive nel corpo diplomatico ha reso la situazione ancora più problematica<sup>41</sup> poiché solo pochi uomini sono disposti ad abbandonare l'attività professionale per seguire la moglie all'estero.

Se il congiunto o partner non può lavorare all'estero, la coppia deve anche rinunciare al secondo reddito. Un'inchiesta del DFAE ha stabilito che meno di una coppia su cento attiva nei settori di carriera dispone di due salari, mentre nell'Amministrazione federale la quota si situa tra il 70 e l'80 per cento. La diminuzione del reddito complessivo può risultare anche cospicua soprattutto per le classi salariali inferiori e inoltre ciò impedisce al congiunto di costituire una propria previdenza professionale. Ciò può risultare determinante in caso di divorzio o di separazione.

L'impossibilità di lavorare non comporta solo problemi finanziari ma anche umani. Infatti l'attività professionale contribuisce allo sviluppo personale e in certi casi la sua assenza può essere all'origine di un senso d'inutilità e di una notevole frustrazione.

Tutti questi problemi danno luogo a situazioni difficili che rendono fragili le coppie e si ripercuotono inevitabilmente anche sullo stato d'animo degli agenti e sulla loro produttività lavorativa. Ognuno risolve il problema a modo suo: alcune coppie conducono vita separata e ognuno prosegue così la propria carriera, altre si rassegnano in attesa di tempi migliori, ma a quanto sembra non sono poche anche le coppie che si separano definitivamente.

Da ultimo va menzionato anche il ruolo del congiunto o partner nell'ambito dei doveri di rappresentanza. Presso il DFAE la tradizione vuole che il congiunto degli agenti diplomatici e consolari partecipi attivamente ai doveri di rappresentanza e si impegni in attività caritatevoli. Per lungo tempo queste funzioni non retribuite sono state considerate come ovvie, ma le nuove generazioni ritengono poco valorizzante

<sup>41</sup> Va rammentato che fino al 1974 il personale di carriera femminile del DFAE non poteva sposarsi.

il ruolo di personaggio di secondo piano assegnato alle «padrone di casa»<sup>42</sup>. Sono sempre più numerosi i congiunti e partner che nutrono aspirazioni ben diverse da quella di contribuire alla riuscita professionale degli agenti del DFAE.

La Commissione ritiene che il DFAE non possa più presupporre da parte dei congiunti o partner degli agenti del DFAE la piena disponibilità a prendere parte ai doveri di rappresentanza o ad altre attività analoghe come cene, cerimonie del the, cocktails, avvenimenti culturali, ecc. Va loro concesso il diritto di non partecipare e di dedicarsi ad altre attività scelte in modo autonomo, senza che ciò si ripercuota negativamente sulla carriera professionale degli agenti. La Commissione è a conoscenza di casi in cui alcuni agenti sono stati criticati per la carenza d'impegno del congiunto nella vita sociale dell'ambasciata. Si tratta di situazioni inaccettabili.

Il DFAE deve quindi cercare di non enunciare aspettative esplicite o implicite nei confronti dei congiunti o dei partner, che devono poter scegliere liberamente se partecipare o meno alle attività di rappresentanza. In caso di partecipazione regolare il congiunto deve ricevere un cahier des charges preciso e un'adeguata remunerazione.

Per lungo tempo i problemi posti dai congiunti o dai partner sono stati considerati parte integrante della sfera privata degli agenti, ma recentemente il DFAE ha preso coscienza della necessità di occuparsi anche dei congiunti degli agenti nel corso dei vari trasferimenti.

Il 22 agosto 2001 il Consiglio federale ha adottato diverse misure per ovviare ad alcuni dei problemi posti ai congiunti dal trasferimento. Quale compensazione per l'impossibilità di beneficiare di un secondo reddito il Consiglio federale ha ridotto del 25 per cento la deduzione salariale relativa all'esonero fiscale per gli agenti attivi all'estero e ha deciso di remunerare i congiunti che collaborano nell'assolvimento dei doveri di rappresentanza. Inoltre il governo ha stanziato 5 milioni di franchi quale primo contributo alla costituzione di un fondo di previdenza professionale per i congiunti a cui è preclusa la possibilità di lavorare. Infine in materia di indennità e di allocazioni il Consiglio federale ha parificato la posizione dei partner che vivono in libera unione a quella delle coppie sposate, a condizione che dimostrino di costituire una coppia stabile e che il dipartimento sia informato della situazione. Queste misure sono in vigore dal 1° gennaio 2002.

La Commissione approva le misure adottate dal Consiglio federale e dal DFAE per risolvere questo delicato problema e spera che l'applicazione di queste misure venga estesa anche ai congiunti degli altri agenti (ad esempio quelli della DSC, gli addetti alla difesa, ecc.). Il fatto di non sottostare all'obbligo di trasferimento non giustifica l'esclusione da queste misure.

Ulteriori provvedimenti devono inoltre essere adottati, altrimenti il DFAE fatterà sempre più a reclutare collaboratori competenti e fedeli. La Commissione ritiene che andrebbero esaminate altre misure che esulano dall'ambito finanziario. In particolare sarebbe opportuno avviare negoziati con determinati Paesi con l'obiettivo di ottenere permessi di lavoro per i congiunti degli agenti di carriera. Dal canto suo la Sviz-

<sup>42</sup> Pur nel rispetto delle proporzioni ci riferiamo alla descrizione contenuta in un opuscolo per gli addetti alla difesa pubblicato dal DDPS nel luglio del 1998 e riprodotto parzialmente nell'allegato 4.

zera ha già in parte accordato su base unilaterale facilitazioni analoghe ai congiunti dei rappresentanti di altri Paesi<sup>43</sup>.

La Commissione è inoltre dell'avviso che all'interno del DFAE andrebbe sviluppata un'apposita struttura d'appoggio per i congiunti. Questo servizio potrebbe lavorare in stretta collaborazione con società già esistenti come l'Associazione dei congiunti dei funzionari trasferibili del DFAE (ACF) e l'Associazione del personale non sposato del DFAE (INEDA) e potrebbe occuparsi in modo specifico di rispondere alle richieste dei congiunti. Essa potrebbe ad esempio fornire informazioni in ambito scolastico, appoggiare le richieste d'autorizzazione di soggiorno e di visti per i partner, aiutare congiunti e partner nella ricerca di un lavoro all'estero, ecc. In Olanda ad esempio è stato istituito un ufficio apposito all'interno del servizio del personale che cura i contatti con le organizzazioni internazionali e con le aziende olandesi attive a livello internazionale che potrebbero offrire posti di lavoro all'estero.

Il servizio potrebbe inoltre occuparsi non solo dei trasferimenti all'estero, ma anche del rientro in Svizzera dei congiunti. Infatti, in base alle esperienze raccolte, dopo un soggiorno all'estero di lunga durata il rientro risulta spesso ancora più problematico della partenza<sup>44</sup>. Dopo parecchi anni passati all'estero, molti congiunti e partner incontrano grosse difficoltà a reintegrarsi professionalmente in Svizzera. Questo servizio potrebbe aiutarli nella ricerca di un lavoro e di un alloggio e potrebbe fornire informazioni sulle questioni scolastiche.

La Commissione ritiene infine che le rappresentanze dovrebbero valutare la possibilità di offrire ai congiunti o ai partner impieghi sul posto. Per fare in modo che ciò non si ripercuota sui costi delle rappresentanze, il DFAE dovrebbe prendersi a carico la differenza fra la retribuzione dei congiunti o partner e quella normalmente corrisposta alla popolazione locale. Si tratterebbe inoltre di rendere più flessibile la regola secondo cui due membri della medesima famiglia non possono lavorare in posizione di subordinazione diretta.

## 2.9 Alloggio degli agenti del DFAE all'estero

I capi missione dispongono per statuto di una alloggio di servizio (residenza), ma la maggior parte degli agenti del DFAE inviati all'estero deve invece cercare alloggio autonomamente.

In alcuni Paesi ciò non costituisce un problema particolare e gli agenti riescono ad affittare un alloggio adeguato ai propri bisogni e a quelli della famiglia. In altri Paesi, invece, la ricerca può essere più difficile poiché, ad esempio, non esiste un mercato dell'alloggio, oppure l'offerta risulta estremamente ridotta oppure ancora gli affitti sono astronomici. La ricerca di un alloggio può trasformarsi allora in un'operazione complessa e problematica che sottrae agli agenti parecchio tempo ed

<sup>43</sup> Si vedano in particolare gli articoli 27 e 40 dell'accordo del 2 giugno 1995 tra la Svizzera e l'Organizzazione mondiale del commercio per determinare lo statuto giuridico dell'Organizzazione in Svizzera (RS **0.192.122.632**).

<sup>44</sup> Ciò è stato confermato da numerosi studi scientifici. Cfr. Hammer, M. R.; Hart, W.; Rogan, R., «Can you go home again? An analysis of the repatriation of corporate managers and spouses», in: *Management International Review*, vol. 38, 1998/1, pp. 67-88 e le relative numerose citazioni.

energie. Non di rado gli agenti devono passare diverse settimane in albergo prima di trovare un alloggio adeguato.

Quale esempio si può citare il caso del 1° collaboratore dell'ambasciata di Nuova Delhi che ha impiegato un mese a trovare un alloggio vicino al posto di lavoro e abbastanza spazioso per adempiere ai doveri di rappresentanza. Inoltre per una casa piuttosto modesta, indipendente ma senza climatizzazione, deve pagare un affitto di ben 6900 franchi al mese. In casi simili, il DFAE paga la differenza rispetto al prezzo di un alloggio equivalente in Svizzera. A volte la somma sborsata per l'affitto è superiore alla capitalizzazione dell'importo necessario per l'acquisto di un alloggio.

Vista la situazione, la Commissione ritiene che il DFAE dovrebbe analizzare la situazione e, invece di pagare affitti esagerati, procedere piuttosto all'acquisto di altri alloggi di servizio. Ciò contribuirebbe inoltre a eliminare anche le tensioni relative alla ricerca di un alloggio connesse con i trasferimenti di servizio e i collaboratori potrebbero diventare più velocemente operativi nelle loro nuove funzioni.

## **2.10 Gestione del personale**

La Direzione delle risorse e della rete esterna (DRRE) è responsabile per la gestione di tutto il personale del DFAE (art. 10a dell'ordinanza del 29 marzo 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (OOrg-DFAE), RS 172.211.1).

Solo la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC) dispone di un proprio servizio del personale autonomo, mentre le altre direzioni (Direzione politica, Direzione del diritto internazionale pubblico, rappresentanze diplomatiche e consolari) fanno capo in modo centralizzato alla DRRE per la gestione di tutto il personale.

Il capo della DRRE dirige la Divisione del personale, che conta cinque sezioni e due servizi di stato maggiore.

La gestione del personale del DFAE, e in particolare del personale di carriera, è particolarmente complessa a causa dei vari statuti esistenti, delle allocazioni, della necessità di organizzare l'impiego di personale all'estero e dei concorsi di ammissione. La complessità non deriva solo dalle questioni amministrative ma scaturisce anche da quelle personali. L'organizzazione dei trasferimenti non è cosa facile e richiede quindi il massimo impegno a chi lavora nel servizio del personale. Spesso la distanza fra la Divisione del personale e i collaboratori attivi all'estero non consente contatti diretti e rende quindi più difficile la gestione delle risorse umane.

Attualmente la responsabilità della gestione del personale è nelle mani di persone che hanno svolto carriera diplomatica o consolare. Il capo della Direzione delle risorse e della rete esterna, il suo vice e capo della divisione del personale e i cinque capi sezione sottostanno tutti all'obbligo di trasferimento. In genere esercitano questa funzione per quattro anni e poi ripartono all'estero.

Secondo la Commissione sarebbe più opportuno che la gestione del personale venga affidata a persone con ampia esperienza nel settore e non a diplomatici che in genere non hanno seguito una formazione specifica in materia e spesso dispongono solo di scarse conoscenze in questo settore. La loro esperienza in ambito diplomatico è certamente utile per capire i problemi relativi ai trasferimenti, visto che li hanno vissuti

in prima persona, ma ciò non basta per garantire una continuità nella gestione del personale. Gli agenti attivi in questo settore sono inoltre nel contempo giudici e parti in causa e non è detto che sappiano gestire con la necessaria oggettività le questioni che li riguardano direttamente (in particolare il proprio trasferimento).

D'altra parte i trasferimenti comportano a scadenze regolari la perdita di importanti conoscenze nella Divisione del personale e influenzano negativamente la continuità delle relazioni fra il servizio e gli agenti che sono costantemente confrontati a nuovi interlocutori. Questi continui cambiamenti non consentono al DFAE di far valere il proprio peso e la propria specificità di fronte agli altri dipartimenti.

La gestione delle risorse umane è un settore dove si lavora sul lungo termine e andrebbe quindi diretta da professionisti. Ciò permetterebbe anche di ovviare alle critiche secondo cui il corpo diplomatico e consolare si autogestisce per evitare di doversi confrontare con agenti provenienti dall'esterno.

## **2.11 Altre constatazioni**

### **2.11.1 La situazione del personale locale**

Le rappresentanze svizzere all'estero assumono anche personale reclutato in loco ad esempio per le attività di manutenzione (custodi, personale di pulizia, operai, guardiani, giardinieri, ecc.), lavori d'ufficio (telefonisti, collaboratori per il rilascio dei visti) o anche attività più specialistiche (addetto commerciale o culturale, interprete, ecc.).

Fra il 1990 e il 2000 la quota di personale reclutato in loco è aumentata del 7 per cento, passando da 705 a 754 unità, a scapito del personale svizzero impiegato nel segretariato e in ambito specialistico che ha subito una riduzione del 10 per cento, passando da 316 a 262 unità. Si tratta di un'evoluzione motivata da ragioni finanziarie poiché il personale reclutato in loco – anche se di nazionalità svizzera – in generale costa meno rispetto a quello trasferito dal nostro Paese e inoltre non beneficia di indennità di trasferimento. In certi Paesi, a parità di qualifiche, il salario di un agente locale può anche essere cinque volte inferiore a quello di uno proveniente dalla Svizzera<sup>45</sup>.

La quota di personale reclutato localmente varia a seconda delle rappresentanze ma in molti casi è maggioritaria, in particolare nelle rappresentanze piccole dove lavorano solo due o tre agenti che appartengono al personale di carriera. Non di rado il personale locale lavora in una rappresentanza per parecchi anni e garantisce quindi la continuità della gestione poiché funge da «memoria istituzionale» nei confronti dei vari agenti che seguono il ritmo dei trasferimenti.

L'impiego di personale locale viene regolato dalle istruzioni n. 240 entrate in vigore il 1° gennaio del 2000. Il rapporto di lavoro viene impostato conformemente alle regole vigenti nel Paese ospitante e quindi il personale locale non sottostà alle dispo-

<sup>45</sup> Negli Stati Uniti si constata il fenomeno inverso: il personale reclutato sul posto costa molto di più di quello trasferito dalla Svizzera.

sizioni dell'ordinanza sul personale della Confederazione<sup>46</sup>. In alcuni casi particolari è comunque ancora possibile concordare l'applicazione del diritto svizzero.

Solo il capo della missione o del posto può decidere l'impiego o il licenziamento di personale locale<sup>47</sup> e assume la funzione di datore di lavoro sul mercato locale. I salari vengono inseriti nel credito globale della rappresentanza (crediti Finkomp [*Finanzielle Kompetenz*]).

Nei Paesi in cui la sicurezza sociale non esiste o risulta insufficiente, il DFAE prende a carico anche una parte degli oneri sociali del personale locale. Nel marzo del 2001 il Consiglio federale ha infatti deciso la creazione di un fondo di previdenza per il personale locale e per quello di servizio che permetterà a questi lavoratori di ricevere un piccolo capitale quando andranno in pensione.

La Commissione ritiene che l'attuale sistema di reclutamento del personale locale ha dato buona prova e permette alle rappresentanze di gestire con flessibilità il fabbisogno di personale, senza dover passare dalla centrale<sup>48</sup>.

Anche questo sistema ha però i suoi limiti e non può essere riprodotto *ad libitum*. Infatti in certi Paesi è comunque difficile trovare lavoratori che dispongono delle qualifiche richieste e ciò si ripercuote negativamente sulla qualità delle prestazioni e richiede un maggior lavoro d'inserimento da parte degli agenti svizzeri. Alcune attività non possono comunque essere affidate al personale locale per ragioni di confidenzialità o perché implicano il contatto con grosse somme di denaro. Per altre mansioni è necessario conoscere la Svizzera o le nostre lingue nazionali. A volte il personale locale pone anche problemi di sicurezza: in certi Paesi ad esempio non è possibile affidare l'emissione dei visti ai collaboratori reclutati localmente poiché potrebbe essere oggetto di forti pressioni.

Durante le visite all'estero il gruppo di lavoro ha potuto constatare notevoli differenze di statuto e di retribuzione, a volte anche all'interno di una singola rappresentanza, fra il personale locale proveniente da Paesi diversi e reclutato da vari datori di lavoro (rappresentanza, residenza, servizi della DSC, addetti alla difesa, ecc.). Alcune differenze riguardano inoltre l'affiliazione alla previdenza sociale.

La tabella seguente presenta un elenco non esauriente delle varie situazioni constatate dalla Commissione:

- personale locale di nazionalità svizzera reclutato dall'ambasciata in base a un contratto di diritto svizzero e pagato in moneta locale o in franchi svizzeri;
- personale locale di nazionalità svizzera reclutato dall'ambasciata in base a un contratto di diritto locale e pagato in moneta locale o in franchi svizzeri;

<sup>46</sup> In base all'art. 1 cpv. 2 lett. B, l'ordinanza non si applica al «personale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) non trasferibile e impiegato all'estero sulla base di un contratto di diritto privato».

<sup>47</sup> Vedi articolo 7 del Regolamento del servizio diplomatico e consolare svizzero del 24 novembre 1967, RS 191.1

<sup>48</sup> L'assunzione di assistenti commerciali deve però ancora essere approvata dalla segreteria generale del DFAE poiché deve risultare conforme al nuovo dispositivo relativo alla promozione delle esportazioni elaborato dall'Ufficio federale per l'espansione commerciale (OSEC).

- personale locale di nazionalità straniera reclutato dall'ambasciata in base a un contratto di diritto locale;
- personale locale di nazionalità straniera impiegato come personale di servizio della residenza in base a un contratto di diritto locale;
- personale locale reclutato dalla DSC in base a un contratto di diritto locale.

Le differenze non riguardano solo lo statuto, le retribuzioni, la moneta e la previdenza sociale. Infatti l'adeguamento dei salari al rincaro è concesso automaticamente in base al regolamento della DSC relativo al personale locale ma non viene invece elargito sistematicamente ai lavoratori impiegati dall'ambasciata. Anche le modalità di pagamento non sempre corrispondono: in India ad esempio il personale locale della DSC riceve lo stipendio sotto forma di assegni ed è quindi tenuto a pagare le tasse, mentre agli impiegati delle ambasciate lo stipendio viene corrisposto in contanti e quindi nessuno può sapere se viene poi dichiarato al fisco.

La Commissione deplora per principio le disparità di statuto e di retribuzione del personale locale impiegato dall'amministrazione del medesimo Paese. Esse forniscono l'immagine di unità amministrative «a più velocità» e a volte favoriscono anche l'insorgere di tensioni fra gli agenti.

Non si contesta l'idea di assumere più personale locale, ma si ritiene problematico far lavorare nel medesimo posto persone che svolgono spesso attività analoghe (immatricolazioni, rilascio di documenti d'identità, segretariato dei capi posto, visti, ecc.) che necessitano competenze affini e retribuirle in modo così diverso. Non va dimenticato che attualmente le nostre rappresentanze all'estero non potrebbero più funzionare senza il personale locale.

La Commissione ritiene che la situazione dei lavoratori reclutati sul posto meriti un esame approfondito in vista di una soluzione globale del problema valida per tutto il personale locale, indipendentemente dal fatto che presti servizio per la cancelleria dell'ambasciata, la residenza del capomissione, l'ufficio di coordinamento della DSC o per altri servizi federali.

## 2.11.2 Conferimento dei titoli diplomatici

La dottrina e la prassi del diritto internazionale danno vita a tutta una serie di distinzioni fra i diversi agenti diplomatici. I capi missione si suddividono in tre classi: ambasciatori, ministri e incaricati d'affari<sup>49</sup>. Il conferimento dei titoli diplomatici spetta al Consiglio federale (art. 3 OPers) ma il DFAE può conferire il titolo di ambasciatore nel contesto di missioni speciali approvate dal Consiglio federale (partecipazione a cerimonie solenni come delegato del Consiglio federale, negoziati, conferenze internazionali, ecc.). Inoltre il DFAE può conferire al personale i titoli comunemente usati nelle relazioni internazionali ad eccezione di quelli corrispondenti al rango di capomissione.

La maggior parte dei capi delle missioni diplomatiche porta il titolo di ambasciatore. La Commissione ha però potuto constatare che non vale il contrario. Sono infatti molti gli ambasciatori che non esercitano la funzione di capomissione. In Svizzera

<sup>49</sup> Art. 14 della convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, RS 0.191.01.

gli ambasciatori sono 130, ma solo 96 sono accreditati presso altri Paesi oppure fungono da rappresentanti permanenti presso le organizzazioni internazionali. Gli altri, quasi un quarto del totale, lavorano in Svizzera in varie unità dell'amministrazione federale (cfr. tabella 9).

*Tabella 9*

**Agenti con il titolo d'ambasciatore attivi in Svizzera presso l'amministrazione federale (luglio 2002)**

Dipartimento	Funzione
<b>DFAE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capo della Direzione politica, Berna</li> <li>2. Capo del Centro d'analisi e di prospettiva e servizio storico, Berna</li> <li>3. Capo dell'Ispettorato diplomatico, Berna</li> <li>4. Capo del Protocollo, Berna</li> <li>5. Capo della Divisione politica I (Europa/America del Nord), Berna</li> <li>6. Capo della Divisione politica II (Asia, Africa, Oceania, America latina), Berna</li> <li>7. Capo della Divisione politica III (Nazioni Unite, organizzazioni internazionali, disarmo), Berna</li> <li>8. Capo della Divisione politica IV (pace, diritti umani, politica umanitaria), Berna</li> <li>9. Ambasciatore in missione speciale, Berna</li> <li>10. Capo della Divisione politica V (divisione degli affari economici e finanziari), Berna</li> <li>11. Capo della Divisione politica VI (Svizzeri all'estero), Berna</li> <li>12. Capo della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), Berna</li> <li>13. Capo supplente della DDIP, Berna</li> <li>14. Capo della Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC), Berna</li> <li>15. Capo supplente della DSC, Berna</li> <li>16. Rappresentante permanente della Svizzera presso le organizzazioni internazionali, Ginevra</li> <li>17. Rappresentante permanente della Svizzera presso la Conferenza sul disarmo, Ginevra</li> <li>18. Capo della Divisione Stato ospite, Ginevra</li> <li>19. Capo di «Presenza svizzera», Berna</li> <li>20. Capo della Direzione delle risorse e della rete esterna, Berna</li> </ol>
<b>DFAE/DFE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>21. Capo dell'Ufficio dell'integrazione, Berna</li> </ol>

Dipartimento	Funzione
<b>DFE</b>	22. Supplente del Segretario di stato per le questioni politiche, Seco, Berna
	23. Capo del centro di prestazioni «settori specializzati», Seco, Berna
	24. Capo del centro di prestazioni «promozione della piazza economica», Seco, Berna
	25. Consigliere scientifico alla Direzione del lavoro, Seco, Berna
	26. Aggiunto scientifico alla Direzione del lavoro, Seco, Ginevra
	27. Capo del centro di prestazioni «sviluppo e transizione», Seco, Berna
	28. Capo del centro di prestazioni «politica per Paesi», Seco, Berna
	29. Capo supplente del centro di prestazioni «commercio mondiale», Seco, Berna
	30. Rappresentante permanente della Svizzera presso l'OMC e l'AEELS (CEE/ONU, CCI, UNCTAD), Seco, Ginevra
	<b>DDPS</b>
32. Capo del Centro internazionale per lo sminamento umanitario, Ginevra	
33. Capo del Centro per il controllo democratico delle forze armate, Ginevra	
34. Capo del Centro per la politica di sicurezza, Ginevra	
<b>DFF</b>	35. Capo dell'unità amministrativa «Questioni finanziarie internazionali e politica monetaria», Berna
<b>DATEC</b>	36. Capo della Divisione degli affari internazionali dell'Ufficio federale dell'ambiente delle foreste e del paesaggio (UFAFP), Berna/Ittigen

Vanno qui distinte due situazioni tipiche.

Nella maggior parte dei casi si tratta di capi di determinate divisioni e servizi del DFAE cui viene tradizionalmente conferito un titolo diplomatico. A volte alcuni ex capi missione mantengono il titolo di ambasciatore anche dopo aver cambiato funzione. A titolo di confronto va rammentato che i capi posto dei consolati di ritorno a Berna non conservano il titolo di console generale, ad eccezione di quelli attivi nel Servizio del protocollo.

Ad alcuni agenti invece il titolo di ambasciatore o ministro viene conferito poiché intrattengono strette relazioni a livello internazionale. Si direbbe che questi titoli vengano vieppiù considerati necessari anche per agenti che non ricoprono cariche dirigenziali nell'Amministrazione federale. Il titolo diplomatico sembra infatti conferire maggior credito a chi ne è investito, facilitando le relazioni e l'accesso alle personalità più importanti. La Commissione deve però anche constatare *a contrario* che alcuni dipartimenti certamente non secondari come il DFI e il DFGP non annoverano ambasciatori o ministri nei loro ranghi pur essendo molto attivi sul piano internazionale.

La Commissione deplora questa inflazione di titoli che si sta diffondendo in tutti i dipartimenti e conduce al deprezzamento dei titoli diplomatici. Presso il DFAE il titolo d'ambasciatore è praticamente diventato un diritto acquisito oppure, per gli ex capi missione, un segno distintivo basato sull'adagio «ambasciatore una volta, ambasciatore sempre». Questo fenomeno tende a irrigidire la struttura del dipartimento e a rendere più complessa la gestione delle carriere e il sistema dei trasferimenti all'estero.

Questo stato di cose viene reso ancora più problematico dall'attuale tendenza a mettere in correlazione il titolo di ambasciatore o ministro con l'assunzione di un numero sempre crescente di funzioni amministrative, per accrescerne il prestigio o l'attrattività.

Secondo la Commissione si dovrebbe reinstaurare una prassi più restrittiva che preveda il conferimento dei titoli diplomatici solo agli agenti che rappresentano la Svizzera in altri Paesi o presso le organizzazioni internazionali, analogamente a quanto avviene in Germania, Francia e Gran Bretagna. Infatti al Werderschen Markt di Berlino, al Quai d'Orsay di Parigi o al Foreign Office di Londra non lavora alcun ambasciatore.

I titoli diplomatici dovrebbero essere conferiti solo per il periodo in cui si esercita una funzione all'estero, come riteneva opportuno il Consiglio federale già nel 1955 quando propose al Parlamento di riservare il titolo di ambasciatore ai capi delle missioni diplomatiche<sup>50</sup>.

Per gli agenti che lavorano nell'amministrazione centrale i titoli diplomatici dovrebbero essere riservati ai funzionari del DFAE e del Seco che esercitano attività in relazione permanente con altri Paesi oppure con organizzazioni internazionali (ambasciatori in missione speciale, delegati agli accordi commerciali). La Commissione ritiene che si potrebbe rinunciare senza problemi particolari a tutti i titoli diplomatici correlati con le altre funzioni del DFAE e del Seco come pure del DDPS e del DATEC, poiché, agli occhi dei diplomatici stranieri in servizio in Svizzera, un direttore o capo divisione dell'amministrazione gode di ampio credito anche se non porta il titolo di ambasciatore o ministro.

Va invece salvaguardata la facoltà del Consiglio federale di conferire titoli diplomatici validi per un determinato periodo alle persone incaricate di svolgere una missione ufficiale presso il governo di altri Paesi, le organizzazioni internazionali o nel corso di una conferenza intergovernativa. In questo ambito potrebbe fungere da esempio il sistema attualmente in vigore per l'attribuzione temporanea del titolo di Segretario di stato (cfr. art. 46 *in fine* della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA); RS 172.010).

Andrebbe inoltre abbandonata la prassi di conferire titoli *ad personam*.

<sup>50</sup> A questo proposito si veda il Messaggio del Consiglio federale del 5 dicembre 1955 concernente la trasformazione di legazioni in ambasciate, FF 1955 II 1326/1381 (solo in tedesco / francese).

### 2.11.3 Agenti diplomatici e consolari: immagine e cultura

Le attività diplomatiche e consolari danno vita a tutta una serie di stereotipi e di clichés. La letteratura, i media, il cinema e la pubblicità contano una lunga serie di diplomatici e di consoli iscritti nella memoria collettiva. Come ha detto il capo del DFAE: «Agli occhi dell'opinione pubblica il mondo della diplomazia è fatto di cocktails e di glamour. L'attività del diplomatico esercita un fascino particolare: l'uomo della strada la immagina fatta di incontri interessanti con uomini politici e capitani d'industria, di apparizioni in pubblico e di residenze prestigiose»<sup>51</sup>.

Alcune di queste immagini sono infondate, altre hanno un fondo di verità, ma per la Commissione il problema non cambia: il corpo diplomatico e, in misura minore, quello consolare sono affetti da un chiaro problema d'immagine e vengono mal percepiti dall'opinione pubblica.

Tutto ciò deriva in parte dal passato aristocratico che contraddistingue la diplomazia, dal prestigio delle funzioni di ambasciatore e di console, dal protocollo, dal rispetto delle tradizioni, ma anche dal fatto che si tratta di un mondo gestito all'interno di un circuito chiuso. Gli agenti di carriera costituiscono una specie di «nobiltà di Stato» fondata su una precisa gerarchia di titoli che assegna a ciascuno un ruolo specifico.

Questo problema d'immagine va anche ricollegato alle circostanze in cui i media si soffermano sul lavoro dei nostri agenti all'estero. Infatti viene certo dato maggior spazio all'inaugurazione fastosa di un'ambasciata, alla mancanza di tatto di un capo della cancelleria oppure all'esuberanza di un ambasciatore che alle attività quotidiane degli agenti come l'attesa nell'anticamera dei ministri degli esteri, l'emissione di visti e le attività di aiuto allo sviluppo, l'assistenza agli svizzeri in difficoltà e la necessità di occuparsi dei richiedenti d'asilo ricondotti in patria o di sovrintendere alla visita delle delegazioni parlamentari. In sintesi si può dire quindi che l'immagine dell'attività diplomatica e consolare non è evoluta insieme con la sua realtà.

Questa distorsione percettiva si ricollega però alla psicologia della popolazione svizzera che assegna ben poca importanza alla politica estera che tratta questioni difficili da spiegare poiché non comportano effetti immediati. La politica estera viene considerata tutt'al più come qualcosa di astratto e nel peggiore dei casi anche come una cosa inutile. I cittadini si interessano molto più a fondo delle questioni che li toccano da vicino che dei problemi internazionali, raramente sollevati anche nei dibattiti politici. Inoltre i cittadini sono chiamati solo raramente a pronunciarsi su oggetti relativi alla politica estera: solo 18 (5,8 %) dei 320 oggetti messi in votazio-

<sup>51</sup> «Entre cocktails et nattel: une diplomatie en pleine mutation», discorso tenuto a Berna dal Consigliere federale Joseph Deiss, capo del DFAE, per l'apertura della conferenza degli ambasciatori il 27 agosto 2001.

ne fra il 1945 e il 1999 riguardavano la politica estera<sup>52</sup>. Date queste circostanze, risulta difficile spiegare la necessità di disporre di agenti sparsi in tutto il mondo<sup>53</sup>.

La Commissione ritiene necessario correggere questa immagine ormai sorpassata, «smitizzare» le professioni diplomatiche e consolari e spiegare invece in modo più completo la natura e l'importanza dei compiti assolti dagli agenti del DFAE. Si tratta anche di spiegare che gli agenti del DFAE non costituiscono una categoria a sé stante ma sono funzionari come tutti gli altri e lavorano all'estero per difendere gli interessi della Svizzera e dei suoi cittadini. Il loro lavoro non è né più né meno prestigioso di altri. I diplomatici e gli agenti di carriera consolare sono al servizio dei cittadini ed è quindi normale che si possa sapere chi sono e cosa fanno.

Questo mutamento d'immagine richiede anche un cambiamento della cultura vigente all'interno dei servizi di carriera, ancora impregnata di valori legati alla gerarchia, al rispetto delle tradizioni e a una certa esclusività. Parecchi agenti, in particolare quelli più giovani, sentono il peso eccessivo di questi valori che condizionano il modo di lavorare e i comportamenti e conducono a un certo conformismo intellettuale che nuoce alla creatività. Come affermato in un'intervista da un ambasciatore di lunga esperienza «...l'organigramma mi sembra decisamente troppo gerarchico e piramidale; i servizi dovrebbero godere di maggiore autonomia (...). È piuttosto in questo ambito che mi sembra di intravedere possibilità di riforma che stimolerebbero l'assunzione di responsabilità, riducendo quindi le frustrazioni. Ciò permetterebbe di svolgere attività più interessanti anche presso la centrale (...). Tutto il settore respirerebbe così un po' più di ossigeno e potrebbe godere di maggiore autonomia».

La Commissione condivide queste affermazioni e ritiene che la struttura del dipartimento andrebbe diradata sopprimendo determinati livelli gerarchici. Sarebbe inoltre opportuno favorire gli scambi di personale fra i vari livelli e servizi del DFAE e in particolare tra la direzione politica e la DSC, puntando su una politica di tipo volontaristico. La Commissione ritiene che la riforma del dipartimento attuata nel 1995 ha dato troppo peso alla direzione politica e ha generato una scissione nei confronti della DSC. D'altronde sono sempre meno i diplomatici che decidono di lavorare per la DSC e viceversa.

La Commissione è del parere che un'adeguata integrazione fra gli agenti attivi nel servizio di carriera e gli altri agenti contribuirebbe ad abbattere le barriere fra i vari servizi e a eliminare determinati pregiudizi.

<sup>52</sup> Si veda Bonfadelli, H.; Nyffeler, B.; Blum, R.; *Helvetisches Stiefkind. Schweizerische Aussenpolitik als Gegensatz der Medienvermittlung*, Institut für Publistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich, 2000, pag. 244.

<sup>53</sup> In un articolo dal titolo «Basta coi diplomatici – o forse no?» pubblicato sulla *Neue Zürcher Zeitung*, il direttore del PNR 42 Laurent Goetschel si stupiva che in Svizzera ancora nessuno avesse lanciato un'iniziativa per la soppressione dei diplomatici e aggiungeva che «una proposta del genere non farebbe probabilmente sconcertare nessuno», in: NZZ, 5 gennaio 1998, n. 2, p. 11.

### 3 Il servizio esterno del DFAE

#### 3.1 In generale

La Svizzera ha un'importante rete di rappresentanze diplomatiche e consolari che è stata ampliata soprattutto dopo la seconda guerra mondiale in seguito alla decolonizzazione e allo sviluppo multilaterale. Il crollo dell'Unione Sovietica all'inizio degli anni Novanta e la dissoluzione della Jugoslavia hanno completato l'estensione della rete di rappresentanze all'estero<sup>54</sup>.

La rete diplomatica e consolare conta attualmente (stato: 1° gennaio 2002)<sup>55</sup>:

- 93 ambasciate bilaterali,
- 10 missioni e delegazioni permanenti presso organizzazioni internazionali,
- 45 consolati generali,
- 3 consolati professionali,
- 2 antenne (Lagos [Nigeria], San Pietroburgo [Russia]),
- 2 uffici di collegamento (Bagdad [Irak], Pristina [Kosovo]),
- 1 ufficio di rappresentanza (Ramallah [Cisgiordania]),
- 39 uffici di coordinamento della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), di cui 25 integrati in una rappresentanza svizzera e 14 in Paesi in cui la Svizzera non ha rappresentanze di carriera,
- 154 posti consolari onorari<sup>56</sup> (di cui 18 consolati generali, 85 consolati e 51 agenzie consolari)

La Svizzera riconosce attualmente 188 Stati. Essa intrattiene relazioni diplomatiche con la maggior parte di essi conformemente al principio dell'universalità della politica estera. La Confederazione svizzera è accreditata direttamente presso 85 Stati e indirettamente presso 94. In otto casi, intrattiene solo relazioni consolari.

Dal punto di vista dell'organizzazione e dell'amministrazione, le rappresentanze svizzere all'estero sono sottodivisioni della Direzione politica del DFAE<sup>57</sup>. Sono sotto la responsabilità del segretario di Stato (art. 11 cpv. 5 dell'ordinanza del 29 marzo 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri [OOrg DFAE], RS 172.211.1); restano riservate le competenze della Direzione delle risorse e della rete esterna nelle questioni concernenti il personale nonché nel settore consolare e in quello amministrativo, finanziario, logistico e telematico (art. 10a OOrg DFAE).

<sup>54</sup> Per una panoramica, vedere l'opuscolo pubblicato dal Dipartimento federale degli affari esteri, *Due secoli di rappresentanze della Svizzera all'estero 1798–1998*, DFAE, Berna, 1998.

<sup>55</sup> Per i dettagli, vedere la tabella nell'allegato 2.

<sup>56</sup> I consoli onorari rappresentano la Svizzera a titolo onorifico e extraprofessionale nelle sedi in cui non vi è personale di carriera. Di regola, le rappresentanze onorarie non assumono compiti consolari o amministrativi, ma si limitano a tutelare gli interessi della Svizzera e a fornire assistenza ai turisti svizzeri. In certi casi sono autorizzati a rilasciare visti. I rappresentanti onorari ricevono in media un'indennità annuale di 6000 franchi.

<sup>57</sup> Vedere a questo proposito il parere comune dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico, gennaio 1992 (Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, GAAC, 1992, fascicolo 56/IV, n. 49, pag. 409).

Il segretario generale esercita la vigilanza sulla gestione diplomatica delle rappresentanze svizzere all'estero (art. 5 lett. d OOrg DFAE). A tal fine dispone dell'ispettorato diplomatico (cfr. n. 3.5). La vigilanza nel settore finanziario, in quello consolare e in quello amministrativo è esercitata dall'ispettorato consolare e finanziario.

La creazione di missioni diplomatiche è di competenza del Consiglio federale (art. 184 cpv. 1 Cost.) sotto riserva della sovranità budgetaria delle Camere federali<sup>58</sup>. Il DFAE decide circa l'apertura e la chiusura di posti consolari e il trasferimento, da una missione all'altra, della competenza diplomatica per un Paese (art. 3 OOrg DFAE).

## **3.2 Funzioni delle rappresentanze svizzere all'estero**

### **3.2.1 In generale**

Le rappresentanze all'estero tutelano gli interessi della Svizzera e offrono diverse prestazioni di servizio. I loro compiti sono descritti nel seguente estratto del rapporto sulla politica estera 2000:

«Il compito principale delle rappresentanze svizzere è la tutela degli interessi sul posto. Essa comprende in primo luogo la costituzione e il mantenimento di una rete di contatti, il miglioramento dell'immagine della Svizzera nel Paese ospite e la presentazione e difesa di richieste svizzere presso le istanze decisionali estere. A questo si aggiunge la raccolta di informazioni generali su mutamenti della politica interna, sulle strategie e le attività di politica estera e sull'evoluzione economica, tecnologica, sociale, culturale e della politica ambientale del Paese ospite.

(...) La Svizzera è anche responsabile dell'assistenza amministrativa dei cittadini svizzeri residenti all'estero, del rafforzamento dei loro legami con la Svizzera e dell'aiuto a coloro che si trovano in difficoltà. Attualmente sono circa 600 000 (598 934 alla fine di giugno 2000), cioè quasi il 10 per cento di tutti i cittadini svizzeri, gli Svizzeri registrati presso le nostre rappresentanze. Questo corrisponde alla popolazione di una città che supera di gran lunga le dimensioni di Zurigo. Le nostre ambasciate, i nostri consolati generali, consolati e rappresentanze onorarie svolgono in questo contesto funzioni paragonabili a quelle di un'amministrazione comunale in Svizzera.»<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Vedere a questo proposito il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sulla sua attività nel 1992/1993, numero 421, FF **1993** II 45. Cfr. Anche il numero 2.4.2. del messaggio del Consiglio federale del 5 giugno 2001 concernente l'adeguamento di disposizioni organizzative del diritto federale, FF **2001** 3431.

<sup>59</sup> Rapporto del Consiglio federale del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000. Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale, numero 4, FF **2001** 292.

### 3.2.2 Funzione consolare

Le rappresentanze svizzere all'estero offrono una vasta gamma di prestazioni nel settore consolare. Con una frase si potrebbe dire che esse garantiscono la protezione dei diritti e degli interessi della Svizzera e dei suoi cittadini all'estero.

Le attività consolari sono definite in parte nel Regolamento del servizio diplomatico e consolare svizzero<sup>60</sup>. Quest'ultimo concretizza le funzioni consolari contenute nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche<sup>61</sup>.

Il regolamento prevede che le rappresentanze svizzere all'estero esercitino le seguenti attività nel settore consolare:

- consolidamento dei vincoli che uniscono gli Svizzeri all'estero fra di loro e con la patria, sviluppo del loro spirito di solidarietà<sup>62</sup> (art. 10),
- tenuta di un registro d'immatricolazione degli Svizzeri all'estero (art. 11–14),
- richieste di conferme di diritti di cittadinanza (art. 15),
- attività di protezione consolare (aiuto agli Svizzeri di passaggio, assistenza agli Svizzeri privati della libertà, aiuto al rimpatrio, aiuto in caso di rapimento ecc.) (art. 16–17),
- aiuto alla riscossione di crediti (art. 18),
- conservazione di depositi (art. 19),
- rilascio di lettere di protezione (in caso di guerra, di pericolo di guerre, di gravi disordini ecc.) (art. 20),
- protezione di interessi stranieri (art. 22),
- funzioni ufficiali (funzioni di Stato civile, legalizzazioni di firme ufficiali ecc.) (art. 23–30).

Certe attività sono fondate su altre leggi e ordinanze. È il caso del settore dell'AVS/AI facoltativa<sup>63</sup>, dell'aiuto agli Svizzeri all'estero che si trovano in difficoltà<sup>64</sup>, della sorveglianza delle scuole svizzere<sup>65</sup>, delle attività nel settore dell'asilo, del rilascio

<sup>60</sup> Regolamento del 24 novembre 1967 del servizio diplomatico e consolare svizzero, RS **191.1**.

<sup>61</sup> Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni diplomatiche, RS **0.191.02**.

<sup>62</sup> Decreto federale del 22 giugno 1962 concernente la concessione di una garanzia sussidiaria alla Società cooperativa «Fondo di solidarietà degli Svizzeri all'estero», RS **852.8**.

<sup>63</sup> Cfr. art. 3 dell'ordinanza del 26 maggio 1961 concernente l'assicurazione facoltativa per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OAF), RS **831.111**.

<sup>64</sup> Legge federale del 21 marzo 1973 su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero (LASE), RS **852.1**; Ordinanza del 26 novembre 1973 su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero (OASE), RS **852.11**.

<sup>65</sup> Cfr. art. 8 della legge federale del 9 ottobre 1987 concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (Legge sull'istruzione degli Svizzeri all'estero, LISE), RS **418.0**; vedere anche l'art. 17 dell'ordinanza del 29 giugno 1988 concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (O sull'istruzione degli Svizzeri all'estero, OISE), RS **418.01**.

di visti<sup>66</sup>, dei controlli militari nonché dei compiti relativi a passaporti e carte d'identità<sup>67</sup>.

Le attività tradizionali sono estremamente varie e complesse. È raro che lo stesso posto consolare svolga praticamente tutti questi compiti. Le richieste di servizi consolari variano considerevolmente secondo la regione e l'importanza della colonia svizzera. Nei Paesi dell'Africa ad esempio l'accento è messo sulle questioni di migrazione e di asilo e sull'aiuto ai turisti svizzeri in difficoltà. In Russia la parte principale delle risorse è impiegata per il servizio dei visti. Le rappresentanze in Francia sono dedite prevalentemente ad attività concernenti la colonia svizzera e la tutela degli interessi.

Un progetto pilota svolto nel 1997/1999 per 24 mesi presso 29 rappresentanze nell'America del Nord, in Italia e in Spagna, nei Paesi dell'ASEAN, a Parigi e a Mosca ha permesso di raccogliere informazioni preziose sulla richiesta di prestazioni dei consolati<sup>68</sup>.

Per le 29 rappresentanze, sono stati calcolati valori medi che sono riportati nella seguente tabella (tabella 10).

Tabella 10

### Richiesta di prestazioni consolari in 29 rappresentanze (valori medi 1997–1999)

Prodotti/attività nell ambito delle prestazioni	Tempo impiegato <sup>69</sup>	UP <sup>70</sup>
Visti	29,3 %	39.2
AVS/AI facoltativa, aiuto ai contribuenti, aiuto ai beneficiari di rendite, tassazioni	15,9 %	21.3
Casi di stato civile	12,2 %	16.1
Immatricolazioni	11,9 %	16.0
Servizio passaporti, carte di identità	11,4 %	15.2
Casi di protezione consolare	3,3 %	4.3
Assistenza	2,3 %	3.0
Assistenza amministrativa e giudiziaria, casi di asilo	2,0 %	2.6
Legalizzazioni, depositi, successioni	1,8 %	2.3
Controllo degli obblighi militari, tasse militari	1,5 %	1.8
Altre prestazioni	8,4 %	11.1
<b>Totale prestazioni</b>	<b>100,0 %</b>	<b>132.9</b>

<sup>66</sup> Ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS), RS 142.211

<sup>67</sup> Ordinanza del 17 luglio 1959 concernente il passaporto svizzero, RS 143.2; Ordinanza del 18 maggio 1994 relativa alla carta d'identità svizzera, RS 143.3

<sup>68</sup> Jeannet, E.-S., Expériences e développements d'un controlling opérationnel au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), seminario sul controllo della gestione pubblica, IDHEAP, dicembre 1999 (non pubblicato).

<sup>69</sup> In % del tempo totale dedicato all'ambito delle prestazioni.

<sup>70</sup> UP = unità di personale (posti a tempo pieno calcolati sulla base del rilevamento del tempo di tutti i collaboratori).

Il lavoro consolare ha subito notevoli cambiamenti nel corso degli ultimi anni.

I lavori amministrativi sono stati in gran parte razionalizzati mediante l'introduzione di differenti misure tecniche come:

- il collegamento on line delle rappresentanze,
- la realizzazione del progetto VERA per rilevare in un server centrale a Berna i dati relativi al mezzo milione di Svizzeri all'estero, al quale le rappresentanze potranno accedere direttamente,
- l'introduzione del sistema EVA per il rilascio automatizzato di visti,
- la prevista costituzione di una banca dati centrale per lo stato civile (progetto Infostar).

Sono state adottate misure di semplificazione delle procedure anche nel settore dei visti (soppressione dell'obbligo del visto per gli stranieri che prendono domicilio duraturo negli Stati dell'UE o dell'AELS, a Andorra, Monaco, San Marino, nel Canada o negli Stati Uniti). Alcuni compiti sono stati trasferiti ad altri servizi. Le attività consolari in materia di assicurazione AVS/AI sono state delegate per esempio ad uffici esterni della Cassa svizzera di compensazione<sup>71</sup>. L'introduzione del nuovo passaporto dal 2003 faciliterà anche il lavoro delle rappresentanze nella misura in cui la produzione dei passaporti sarà centralizzata in Svizzera.

Tutte queste misure hanno permesso di aumentare la produttività dei servizi consolari esentandoli da un gran numero di lavori di routine. Senza di esse, non sarebbe stato possibile, fermo restando il budget, assorbire l'aumento dei compiti nel settore consolare.

Alcune cifre comparative consentono di illustrare quanto detto:

- Nel 1990, si sono annunciati presso le rappresentanze 450 000 cittadini svizzeri; questa cifra è aumentata nel 2002 di oltre il 30 per cento a 590 000. Nel 1994, erano iscritte nei registri elettorali 46 000 persone; nel 2002, quasi 83 000, cioè l'80 per cento in più.
- La globalizzazione provoca anche, da alcuni anni, un aumento del numero di viaggi di turisti stranieri in Svizzera, con ripercussioni dirette sul numero di richieste di visti rivolte alle nostre rappresentanze. Solamente l'ambasciata di Svizzera a Mosca e la sua antenna esterna a San Pietroburgo rilasciano ogni anno circa 56 000 visti, cioè quasi 220 visti al giorno con punte dell'ordine di 400 visti al giorno.
- Anche il numero delle domande di raggruppamento familiare provenienti da persone che desiderano ritrovare la loro famiglia in Svizzera è aumentato.

L'aumento di certe attività consolari ha potuto essere compensato con misure di razionalizzazione o con misure tecniche; vi sono tuttavia anche attività che non è stato possibile razionalizzare. Questo vale soprattutto per il settore della protezione consolare nell'ambito del quale i consoli offrono aiuto e assistenza ai cittadini svizzeri che si trovano in difficoltà all'estero. Questi casi sono aumentati negli ultimi tempi nella misura del 10 per cento circa all'anno. Ogni anno, si contano più di dodici milioni di passaggi di frontiera estere da parte di Svizzeri. La crescente mobilità mette

<sup>71</sup> Sono stati aperti uffici a Lione, Düsseldorf, Milano, Londra, Barcellona, Montreal, Buenos Aires, Rio de Janeiro e Sydney.

le rappresentanze di fronte a un numero sempre più elevato di casi di protezione consolare. Nel 2001, sono stati trattati oltre un migliaio di casi, di cui 90 incidenti gravi, 350 imprigionamenti e 170 operazioni di ricerca, oltre 30 rapimenti e un po' meno di 200 decessi. Questi dossier diventano sempre più difficili e complessi e richiedono qualità umane e professionali particolari. Gli avvenimenti maggiori – per esempio l'attentato perpetrato contro un gruppo di turisti svizzeri a Luxor, il crash di un aereo di Swissair a Halifax o gli attentati dell'11 settembre 2001 – possono impegnare le forze di una rappresentanza per diversi giorni. Infine aumentano anche le esigenze delle persone interessate e dell'opinione pubblica<sup>72</sup>.

Oltre a questi compiti, le rappresentanze consolari hanno anche compiti nel settore della tutela degli interessi della Svizzera. Esse hanno l'incarico di favorire lo sviluppo di relazioni commerciali, economiche e culturali e contribuiscono alla promozione dell'immagine della Svizzera all'estero. Nel contesto dell'applicazione della legge sulla promozione delle esportazioni<sup>73</sup> ad esempio diversi posti di espansione commerciale («Swiss Business Hubs») sono stati integrati in consolati generali (Mumbai [Bombay], a Chicago o a Stoccarda).

Nell'ambito dei compiti di rappresentanza, un numero elevato di capiposto e di loro collaboratori dedica una parte non trascurabile del tempo a ricevere personalità di passaggio, ad animare la colonia svizzera e a curare i contatti con le autorità della loro circoscrizione.

La Commissione giudica degne di rilievo le misure adottate dal DFAE nel settore consolare. Le misure hanno permesso di migliorare l'efficacia delle nostre rappresentanze in materia consolare e di liberare mezzi che hanno potuto essere utilizzati per altri compiti. Le misure adottate hanno tuttavia lasciato tracce profonde nella rete delle rappresentanze consolari (chiusura di diversi consolati di carriera, cfr. n. 3.3) e hanno aumentato le esigenze poste agli agenti consolari. Il lavoro consolare diventa sempre più difficile. Secondo la Commissione nel DFAE non si tiene sufficientemente conto di questa evoluzione. La questione sarà trattata al numero 3.2.4.

La Commissione ritiene che il DFAE abbia sfruttato praticamente tutte le possibilità di razionalizzazione a disposizione nel settore consolare. Attualmente sembra difficile realizzare ulteriori guadagni di produttività senza minare la sostanza stessa delle attività consolari tradizionali. Se si considera che il numero degli Svizzeri all'estero continua ad aumentare e con esso il numero dei casi di protezione consolare, è difficile immaginarsi che la Svizzera possa mantenere, fermo restando il budget, la rete consolare attuale senza ridurre i compiti assegnati.

Nel confronto internazionale, la Svizzera offre nel settore consolare prestazioni considerevoli, che sono molto più vaste di quelle di numerosi Paesi. La Francia, l'Italia, la Gran Bretagna, l'Irlanda, e la Norvegia non esigono ad esempio l'annuncio obbligatorio. La Commissione ritiene indispensabile rimettere in questione certe attività consolari, in particolare l'obbligo di annunciarsi (specificamente nei Paesi con un livello di sviluppo paragonabile a quello della Svizzera e per i cittadini con doppia nazionalità), i controlli militari, le conferme del diritto di cittadinanza, la sorveglianza delle scuole svizzere, l'assistenza duratura sul posto o l'aiuto agli Svizzeri all'estero che si trovano in difficoltà. Ci si può anche legittimamente chiedere se

<sup>72</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale del 20 febbraio 2002 sui temi essenziali della gestione amministrativa, 02.016/II, pag. 27 segg.

<sup>73</sup> Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla promozione delle esportazioni, RS 946.14.

l'organizzazione della Festa del 1° agosto e della Festa di Natale faccia veramente parte degli obblighi fondamentali di una rappresentanza svizzera.

Una revisione del regolamento del Servizio diplomatico e consolare svizzero si impone dunque. In effetti, il testo non ha subito modifiche dal 1978.

### 3.2.3 Funzione diplomatica

Nel settore diplomatico le rappresentanze svizzere hanno il compito di far valere gli interessi della Svizzera all'estero e nelle organizzazioni internazionali. «Esse sono centri di sapere sul Paese ospite interessato, avamposti in vista del consolidamento delle relazioni bilaterali, nonché centri di promozione per la Svizzera, per la sua cultura, per le sue istituzioni e per la sua economia»<sup>74</sup>.

Diversamente dal settore consolare, l'attività diplomatica delle rappresentanze è poco disciplinata. Il regolamento del servizio diplomatico e consolare praticamente non si esprime in merito. L'ordinanza sull'organizzazione del DFAE è un po' più esplicita (art. 11 OOrg DFAE), ma è la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche ad essere la più chiara. Essa riconosce ai diplomatici le tre funzioni seguenti:

- la funzione di osservazione e di informazione,
- la funzione di rappresentanza,
- la funzione di negoziazione.

Il diplomatico esercita in primo luogo una funzione di osservazione e di informazione. I posti all'estero devono redigere, a intervalli regolari, o su domanda, differenti generi di rapporti (rapporti politici, rapporto annuale concernente la situazione dei diritti dell'uomo nel Paese, rapporti concernente l'economia, la cultura, l'ambiente ecc.) Per elaborare questi rapporti, i diplomatici si basano sulle informazioni disponibili nel Paese di residenza e sulla loro rete di relazioni con gli organi governativi e con i rappresentanti della società civile (parlamentari, organizzazioni non governative, opposizione politica ecc.). La varietà delle informazioni deve procurare valore aggiunto. La centrale è interessata alle sintesi, ai nessi e alle informazioni selezionate.

La funzione di rappresentanza è il compito più visibile e più indiscusso di un diplomatico. È esercitata in primo luogo dal capomissione e dal suo sostituto, spesso in un ambiente mondano, criticato o invidiato dall'opinione pubblica. Secondo gli interessati, offre l'occasione per incontri e scambi di informazioni preziose. I buoni rapporti con certi rappresentanti dell'élite di un Paese portano, in determinate situazioni, al successo di un intervento politico. La funzione di rappresentanza non concerne più unicamente le autorità governative, ma anche, e sempre più, l'opinione pubblica e la società civile del Paese di residenza.

La funzione di negoziazione ha perso molta importanza, in particolare per le rappresentanze bilaterali. Una parte importante dei negoziati è ora svolta da rappresentanti dei dipartimenti inviati appositamente. I diplomatici sono dunque meno attivi di una

<sup>74</sup> Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Spuhler del 27 settembre 2000, «Rappresentanze svizzere all'estero. Rafforzamento dell'efficacia» (00.3474).

volta nella negoziazione. Essi intervengono invece prima dei negoziati e dopo. Essi preparano la negoziazione informando i delegati sulle ultime novità e si assumono il seguito dei negoziati.

Diversamente dai servizi consolari, le attività relative alla tutela degli interessi (politica, economia, cultura, diritti dell'uomo, ambiente ecc.) spesso non sono quantificabili né misurabili, sia per quanto riguarda l'onere di lavoro che ne deriva sia per quanto riguarda la loro efficacia. È difficile isolare i risultati individuali e confrontare le prestazioni individuali. La qualità dei contatti («networking») e il lavoro di rappresentanza sono pure assai difficili da valutare. La frequenza delle manifestazioni che un diplomatico è chiamato ad organizzare o a cui è invitato ad assistere, non fornisce in effetti nessuna indicazione sulla qualità delle informazioni ricevute e dei contatti realizzati.

Per la Commissione, l'attività diplomatica può portare i suoi frutti solo a lungo termine e in caso di gravi crisi. Come indicato da una delle persone sentite dal gruppo di lavoro, il lavoro di un diplomatico è paragonabile talvolta a quello di un pompiere: «La rete che un diplomatico può tessere all'estero non è sollecitata in una situazione normale, ma solo in caso d'urgenza (presa di ostaggi, catastrofe naturale) – quando il caso sopraggiunge, è troppo tardi per stringere contatti».

Per questo motivo è difficile per la Commissione giudicare la qualità del lavoro diplomatico fornito dalle ambasciate.

La Commissione ci tiene tuttavia a fare le seguenti due osservazioni:

- La prima osservazione concerne il lavoro di informazione e di osservazione. Per la Commissione, questo compito è essenziale nei Paesi in cui non vige la libertà di stampa e dei media e nei Paesi in cui la lingua è difficile. Per contro, la Commissione stima questa funzione meno essenziale nei Paesi in cui è garantita la libertà di informazione. Ci si può effettivamente domandare in che cosa i rapporti sulla situazione dei diritti dell'uomo in Austria, in Francia e in Norvegia o analisi sulla situazione in materia ambientale in Belgio e nel Canada oppure rapporti sulla cultura nel Giappone – presumendo comunque che siano necessari – differiscano dalle informazioni pubblicate nei giornali o che sono disponibili su Internet o nelle banche dati.
- L'esempio mostra soprattutto la necessità di integrare le nuove tecnologie dell'informazione nel lavoro diplomatico. Secondo la Commissione, il lavoro diplomatico non sfrutta ancora sufficientemente la rivoluzione tecnologica in atto. Sono lontani i tempi in cui il presidente americano Thomas Jefferson scriveva al suo ministro degli affari esteri James Madison: «Da due anni non abbiamo notizie dal nostro ambasciatore a Parigi. Se non ci comunica niente entro la fine dell'anno, dovremo scrivergli una lettera»<sup>75</sup>. Le fonti di informazione a disposizione su Internet o nelle banche dati devono essere utilizzate in modo più sistematico dalla centrale. Si deve evitare di domandare alle rappresentanze informazioni disponibili anche a Berna e sollecitare il loro intervento solo quando si tratta di dare conferme o di cercare informazioni precise, non disponibili altrove.

<sup>75</sup> Citato da Dizard, W., «Digital diplomacy, U.S. foreign policy in the information age», Praeger Publishers (Westport) and the Center for Strategic and International Studies (CSIS, Washington D.C.), 2001, pag. 100 (traduzione dall'inglese).

- La Commissione ritiene che in seno al DFAE dovrebbe essere svolta una riflessione di fondo sulle possibilità e sulle incidenze delle nuove tecnologie dell'informazione nella gestione delle relazioni internazionali. Si dovrebbe inoltre esaminare quale funzione possono svolgere le nuove tecnologie dell'informazione nella presentazione dell'identità svizzera nel cyberspazio. Per il momento, sono solo trenta le rappresentanze presenti nel Web.
- La seconda osservazione concerne le possibilità di lavoro delle nostre rappresentanze all'estero. La Commissione ha potuto constatare che i capimissione dispongono di un margine di manovra abbastanza grande per quanto riguarda la gestione della loro ambasciata, ma che le loro risorse sono limitate. A parte le grandi ambasciate e le missioni multilaterali, la maggior parte delle nostre missioni è di dimensioni ridotte. In certe sedi vi è un solo diplomatico. Come può un ambasciatore in queste condizioni svolgere bene il suo compito e informare regolarmente Berna sugli affari politici, economici, sociali, giuridici, culturali, ambientali ecc. del suo Paese di residenza se non attingendo alla stampa locale?

Per la Commissione, non bisogna farsi illusioni. La Svizzera è fiera di avere una rete diplomatica e consolare estesa, ma i mezzi per gestire questa rete sono limitati. In molti Paesi e settori, la Svizzera non può permettersi la sua politica.

La Commissione ritiene che la Svizzera non possa essere onnipresente né attiva in tutti i settori e in tutti gli ambiti. È indispensabile operare delle scelte chiare e fissare priorità tematiche per dirigere il lavoro delle nostre rappresentanze. Conformemente a quanto esiste per la cooperazione allo sviluppo o per le attività di «Presenza svizzera», il Consiglio federale dovrebbe fissare campi di azione prioritari per ogni Paese accreditato. In certi Paesi, l'accento sarebbe messo essenzialmente sulla politica scientifica o sulla politica commerciale. In altri Paesi, la Svizzera potrebbe concentrarsi esclusivamente sulla cooperazione allo sviluppo, sulle questioni ambientali, sulla promozione dei diritti dell'uomo o sulle questioni di migrazione. Un approccio del genere permetterebbe di concentrare i mezzi e le competenze del DFAE e di rendere l'immagine della Svizzera all'estero più evidente e incisiva.

La Commissione ritiene che, a parte le grandi ambasciate e certe rappresentanze multilaterali, le nostre rappresentanze non possano fare tutto né tanto meno fare tutto bene. È importante definire, Paese per Paese, regione per regione, ciò che è necessario per la tutela degli interessi della Svizzera e rinunciare a tutto ciò che è solo auspicabile.

### **3.2.4 Digressione: declino o rinnovo della funzione consolare?**

Nell'ambito dei servizi di carriera del DFAE la carriera diplomatica e la carriera consolare sono nettamente distinte: le condizioni di ammissione, i concorsi e le possibilità professionali e salariali sono differenti. Questa distinzione parte dal principio che le attività diplomatiche sono fundamentalmente diverse dalle attività consolari.

Una volta, i ruoli erano chiari: i diplomatici si occupavano delle relazioni tra Stati, i consoli erano invece chiamati a occuparsi degli svizzeri all'estero come pure di diverse attività amministrative (annuncio, legalizzazione, rilascio di visti ecc.). Da un

lato i compiti nobili in ambienti talvolta prestigiosi, dall'altro le mansioni talvolta ingrato in cancelleria al servizio del singolo.

A lungo l'attività consolare è stata il parente povero dei servizi esteri della Svizzera e i suoi agenti operavano all'ombra dei diplomatici. Oggi la realtà è completamente diversa. Con l'introduzione delle nuove tecnologie, gran parte dei lavori amministrativi dei consolati è stata soppressa. Certe attività sono state trasferite ad altri servizi (gestione dell'AVS facoltativa, produzione dei passaporti e delle carte d'identità ecc.). Nuovi compiti, più complessi, sono venuti ad aggiungersi. In certi settori, i consoli generali devono rappresentare gli interessi della Svizzera in loco. In numerose metropoli economiche (Stoccarda, Francoforte, San Paolo, Mumbai, Melbourne ecc.), sono chiamati a promuovere l'economia svizzera o a trattare affari commerciali. Quando sopravvengono problemi politici, i consoli sono spesso in prima fila come mostra il caso degli averi non rivendicati. Inoltre, in numerose rappresentanze all'estero, il primo collaboratore di un capomissione diplomatico è spesso un agente della carriera consolare.

I collaboratori consolari non sono sempre sufficientemente preparati per assumere questo genere di compiti, sia per la loro formazione, sia per le condizioni di ammissione. Per colmare questa lacuna, il DFAE ha realizzato un programma di perfezionamento. Può candidarsi chi ha lavorato per dieci anni nel servizio consolare e ha superato con successo una valutazione della carriera. Il programma prevede studi per corrispondenza della durata di due anni, in parallelo all'attività professionale. Dopo questa formazione, l'agente può diventare primo collaboratore in un'ambasciata o console generale.

La Commissione sostiene questi sforzi, che consentono agli agenti consolari di svolgere i loro compiti in un ambiente sempre più complesso. A medio termine, il DFAE dovrà riflettere se sarà sempre necessario e opportuno avere due carriere distinte. Certo, tra il corpo consolare e il corpo diplomatico vi è già una certa permeabilità: può capitare che un agente consolare eserciti le funzioni diplomatiche di primo collaboratore o addirittura di capomissione (attualmente è il caso a Harare, a Tirana e a Dhaka); di tanto in tanto si verificano pure i casi inversi in cui un diplomatico occupa un posto di console generale (attualmente è il caso a Lione, a Marsiglia, a Hong-Kong, a Shanghai ecc.). Si tratta comunque di casi eccezionali, che concernono solo cariche gerarchiche superiori. Ai livelli gerarchici inferiori, i due corpi vivono tranquillamente uno accanto all'altro. Si noterà per il resto che le attività consolari non fanno parte dell'iter di un diplomatico e che i diplomatici tendono a occuparsi di simili questioni solo quando vi sono assolutamente costretti.

Per la Commissione, i compiti diplomatici e consolari sono sempre più interconnessi e la delimitazione fra i due settori di attività non è più così netta come una volta. La direzione di un consolato generale in una grande metropoli economica esige certamente qualità diplomatiche altrettanto importanti di quelle di un capomissione in una rappresentanza piccola.

Per la Commissione, è necessario chiarire prima di tutto l'ambiguità che caratterizza la funzione consolare. Essa comprende nello stesso tempo lavori amministrativi e attività più esigenti nel settore della protezione consolare e della tutela degli interessi.

Le due attività devono essere separate a livello di personale. Per la Commissione, le attività amministrative non richiedono l'esistenza di un corpo professionale sottopo-

sto alla disciplina dei trasferimenti. Queste attività potrebbero essere assunte da personale amministrativo espatriato non sottomesso alla disciplina dei trasferimenti o da personale locale. Per il resto delle attività consolari (protezione consolare e tutela degli interessi), sono richieste esigenze sempre più elevate e simili a quelle dei diplomatici.

In questo contesto, la Commissione ritiene che la separazione tra carriera diplomatica e carriera consolare non abbia più molto senso, che si dovrebbero fondere le due carriere e crearne una sola.

### 3.3 Carta diplomatica e consolare

La rete delle rappresentanze all'estero è uno degli strumenti che consentono alla Svizzera di perseguire gli obiettivi di politica estera presentati nel Rapporto sulla politica estera del 15 novembre 2000.

Forte di 151 rappresentanze, la rete diplomatica e consolare svizzera è vasta. Nel raffronto internazionale la Svizzera viene dopo la Francia, la Gran Bretagna, la Germania e l'Italia, ma prima del Belgio, dei Paesi scandinavi e dell'Irlanda (cfr. tabella 11). Per dimensioni la rete svizzera è comparabile a quella dei Paesi Bassi, che conta un numero leggermente superiore di ambasciate bilaterali, ma meno posti consolari.

Tabella 11

#### Rete diplomatica e consolare di alcuni Paesi<sup>76</sup>

Paese	Ambasciate bilaterali	Missioni multilaterali	Posti consolari	Totale
Francia	149	17	106	272
Gran Bretagna	145	10	69	224
Germania	142	12	58	219
Italia	122	11	116	195
Paesi Bassi	108	19	31	158
Svizzera <sup>77</sup>	93	10	48	151
Belgio	89	13	28	130
Svezia	92	7	10	109
Norvegia	78	7	15	100
Austria	77	6	15	100
Finlandia	79	7	11	97
Danimarca	74	17	17 <sup>78</sup>	98
Irlanda	45	6	9	60

Fonti: Ministero degli esteri francese, inglese, tedesco, italiano, olandese, belga, norvegese, austriaco, irlandese e finlandese (2001).

<sup>76</sup> Unicamente rappresentanze dirette da personale di carriera, senza i posti onorari. Le cifre non sono sempre comparabili, conto tenuto del fatto che presso le rappresentanze dei diversi Paesi le denominazioni e la divisione dei compiti non sono identiche, ma consentono di farsi un'idea generale della situazione.

<sup>77</sup> Senza le cancellerie distaccate, gli uffici di collegamento e l'ufficio di rappresentanza.

<sup>78</sup> Dazu kommen 27 Handelsmissionen.

Negli ultimi dodici anni la rete diplomatica e consolare svizzera ha subito importanti modifiche. Numerose rappresentanze di carriera sono state chiuse o trasformate in rappresentanze onorarie (cfr. tabella 12). Le ambasciate svizzere a Conakry (Guinea), Monrovia (Liberia), Panama (Panama) e Luanda (Angola), per esempio, sono state chiuse e sostituite da consolati o consolati generali onorari. L'ambasciata di Svizzera a Yaoundé (Camerun) è stata trasformata in consolato onorario con personale di carriera, quella a Berlino Est è stata definitivamente chiusa dopo la riunificazione della Germania. L'ambasciata svizzera a Baghdad è stata temporaneamente chiusa.

Anche diversi consolati di carriera sono stati trasformati in posti onorari. È il caso dei consolati di Casablanca (Marocco), Lomé (Togo), Curitiba (Brasile), Windhoek (Namibia), come pure di un certo numero di posti in Francia (5), Spagna (2), Austria (1), Italia (1) e Germania (1).

Tabella 12

### Trasformazione di rappresentanze di carriera in rappresentanze onorarie (1990–2002)

Località (Paese)	Anno	Precedentemente	Attualmente
Conakry (Guinea)	1992	ambasciata	Consolato onorario
Monrovia (Liberia)	1992	ambasciata	Consolato onorario
Panama (Panama)	1995	ambasciata	Consolato generale onorario
Luanda (Angola)	1996	ambasciata	Consolato generale onorario
Yaoundé (Camerun)	1996	ambasciata	Consolato generale onorario (*)
Lomé (Togo)	1993	Consolato generale	Consolato onorario
Windhoek (Namibia)	1996	Consolato generale	Consolato generale onorario
Annecy (Francia)	1998	Consolato generale	Consolato onorario
Casablanca (Marocco)	1992	Consolato	Consolato onorario
Bregenz (Austria)	1995	Consolato	Consolato onorario
Curitiba (Brasile)	1995	Consolato	Agenzia consolare
Digione (Francia)	1995	Consolato	Consolato onorario
Le Havre (Francia)	1995	Consolato	Consolato onorario
Freiburg i. Br. (Germania)	1996	Consolato	Consolato onorario
Besaçon (Francia)	1998	Consolato	Consolato onorario
Malaga (Spagna)	1998	Consolato	Consolato onorario
Nizza (Francia)	1998	Consolato	Consolato onorario
Palma di Maiorca (Spagna)	1998	Consolato	Consolato onorario
Venezia (Italia)	2000	Consolato	Consolato onorario

\* Rappresentanza di carriera.

Nello stesso periodo (1990–2002), la Svizzera ha aperto 18 nuove rappresentanze di carriera a Riga (Lettonia), Tirana (Albania), Kiev (Ucraina), Tachkent (Uzbekistan), Sarajevo (Bosnia-Erzegovina), Skopje (Macedonia), Bratislava (Slovacchia), Tbilisi (Georgia), Lubiana (Slovenia), Abuja (Nigeria), Kuwait (Kuwait, riapertura), Shanghai (Cina, consolato generale), San Pietroburgo (Russia, consolato generale), Al-

maty (Kazakhstan, consolato generale) e Las Palmas (consolato, Spagna) come pure due uffici di collegamento a Pristina (Kosovo) e Baghdad (Iraq) e un ufficio di rappresentanza a Ramallah (Cisgiordania). Sono stati aperti anche oltre 60 nuovi consolati onorari, per esempio a Bali (Indonesia), Gibuti (Gibuti), Calcutta (India), Tallin (Estonia), Minsk (Bielorussia), Phnom Penh (Cambogia), Durban (Africa del Sud), Ho Chi Minh Ville (Vietnam), Montpellier (Francia), Klagenfurt (Austria), Padova (Italia), ecc.

Lo sviluppo della rete è determinato dagli eventi mondiali, dai bisogni economici o ancora dall'evoluzione delle colonie degli svizzeri all'estero. Numerosi fattori entrano in linea di conto per l'apertura di una rappresentanza. In ordine d'importanza vanno citati il peso politico di uno Stato, gli interessi economici della Svizzera, le relazioni politiche di uno Stato a livello regionale (posto d'osservazione per tutta la regione), la rilevanza della colonia svizzera nello Stato in questione, l'esistenza di dossier bilaterali di grande interesse, il numero e la portata delle organizzazioni internazionali che la rappresentanza deve coprire come pure la presenza a Berna di un'ambasciata del Paese in questione (principio della reciprocità di rappresentanza).

Tuttavia i mezzi finanziari e di personale sono il parametro fondamentale per l'apertura di una rappresentanza. Le spese generate dalla rete diplomatica all'estero ammontano a circa 250 milioni di franchi (2001), di cui il 60 per cento circa relativo alle spese di personale. Tale importo, pari a circa il 10 per cento degli esborsi accordati dalla Confederazione alle relazioni con l'estero, è rimasto stabile durante lo scorso decennio, mentre i compiti sono nettamente aumentati. A titolo di paragone, la DSC dispone di un budget annuo di 1,2 miliardi di franchi circa.

*Tabella 13*

**Evoluzione delle spese per il servizio esterno (1992–2001),  
in milioni di franchi**

	Personale	Beni e servizi	Totale
1992	179,5	73,2	252,7
1993	181,5	67,4	248,9
1994	189,0	63,9	252,9
1995	182,5	63,0	245,5
1996	184,7	65,6	250,3
1997	196,3	68,6	264,9
1998	151,9	103,5	255,4
1999	151,3	95,3	246,6
2000	156,0	101,5	257,5
2001	158,2	96,8	255,0

La Commissione, per quanto le è possibile constatare, considera motivati i provvedimenti presi dal DFAE ai fini della riorganizzazione della rete diplomatica e consolare. Le modifiche d'altronde sono intervenute in maniera marginale; aperture e chiusure si sono più o meno equilibrate. La Commissione ha potuto constatare le tendenze e i movimenti qui appresso:

- Tendenza a privilegiare la creazione di posti diplomatici, compensati dalla chiusura di posti consolari di carriera.

- Apertura di nuovi consolati e ambasciate in seguito alla dissoluzione del Blocco dell'Est. Ricordiamo che dove nel 1990 c'erano tre Paesi e quindi tre ambasciate svizzere (URSS, Jugoslavia, Cecoslovacchia) ci sono oggi 22 Stati indipendenti<sup>79</sup>, per cui la Svizzera ha dovuto creare, segnatamente, undici ambasciate supplementari<sup>80</sup>.
- Chiusura di consolati di carriera in Paesi dove ci sono parecchi posti consolari (Italia, Germania, Francia, Spagna, Brasile).

Nonostante la necessità di adeguamenti occasionali, la Commissione ritiene che la rete diplomatica e consolare abbia attualmente raggiunto la massima estensione, a budget immutato.

Se il DFAE è riuscito a stabilizzare le spese in un periodo di così grandi sconvolgimenti geopolitici, ciò non ha mancato di ripercuotersi sul funzionamento dei posti all'estero. Da un'analisi critica della rete risulta che la maggior parte delle rappresentanze svizzere hanno piccole dimensioni: meno di tre diplomatici nel 90 per cento dei casi (cfr. tabella 14).

L'esempio dell'ambasciata di Svizzera in Portogallo può servire a dare un'idea delle dimensioni di una rappresentanza tipo: oltre al capomissione conta un diplomatico, 3 agenti consolari, una segretaria trasferitasi all'estero nonché 13 agenti reclutati localmente. Le spese annue d'esercizio sono di circa 1,7 milioni di franchi, di cui la metà è costituita dalla massa salariale del personale distaccato.

*Tabella 14*

### **Numero di diplomatici nelle rappresentanze e missioni**

	Numero di rappresentanze	%
Unicamente personale consolare	55	36,4
1 diplomatico	35	23,2
2-3 diplomatici	47	31,1
3-5 diplomatici	10	6,6
6 diplomatici (massimo)	4	2,6
<b>Totale</b>	<b>151</b>	<b>100</b>

La Commissione è convinta che certe rappresentanze non abbiano oggi le dimensioni critiche per garantire una presenza efficiente e duratura. Per esempio, l'ambasciata di Svizzera nel Kuwait, senza contare il personale di segreteria e il personale locale, è composta da un diplomatico e da un membro consolare di carriera. Lo stesso vale per le ambasciate svizzere a Bratislava, Abu Dhabi, Montevideo e Maputo. Il nostro consolato generale a Almaty non conta che due agenti consolari. Lo stesso DFAE ritiene che un personale di quattro unità sia il minimo indispensabile

<sup>79</sup> Lo smantellamento dell'URSS ha dato origine a 15 nuovi Stati, quello della Jugoslavia a cinque. La Cecoslovacchia si è scissa in due Stati.

<sup>80</sup> Rappresentanze diplomatiche in Lituania, Albania, Ucraina, Uzbekistan, Macedonia, Slovacchia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Slovenia, Georgia e Kosovo.

per garantire la continuità delle attività di tutela degli interessi svizzeri (segnatamente in caso di assenze per motivi di salute o vacanze)<sup>81</sup>.

Secondo la Commissione occorre interrogarsi circa l'opportunità e la validità di strutture molto esigue in certi Paesi e concentrare i mezzi, se necessario, nelle rappresentanze più nutrite, situate nel Paese più importante della regione. In quest'ordine d'idee sarebbe per esempio possibile chiudere l'ambasciata di Svizzera a Montevideo e rafforzare quella in Argentina. Una soluzione analoga sarebbe da prendere in considerazione anche per lo Sri Lanka (*transfert* nella sfera d'accreditamento dell'ambasciata svizzera in India) o per la Nuova Zelanda (*transfert* nella sfera d'accreditamento della nostra ambasciata in Australia).

Per la Commissione non si tratta tanto di fare economie<sup>82</sup>, quanto di accrescere l'efficacia della presenza della Svizzera all'estero mediante una concentrazione dei mezzi. Il principio d'universalità, che è alla base della politica estera, non significa che la Svizzera debba essere presente ovunque nel mondo. Secondo la Commissione è necessario che, in materia di politica estera, il Consiglio federale fissi priorità geografiche chiare, designando gli Stati e le regioni in cui intende concentrare i mezzi diplomatici e consolari. D'altronde, nel suo rapporto sulla politica estera 2000, il Consiglio federale lo ha ammesso: «Ai fini di una politica d'interessi più consapevole e con riguardo ai mezzi di cui dispone (la Svizzera), non potremo tuttavia fare a meno in futuro di definire priorità anche in ambito geografico (...)»<sup>83</sup>.

Sono già state elaborate strategie per l'Europa sudorientale (Balcani)<sup>84</sup> e il bacino mediterraneo<sup>85</sup>, che non hanno per altro ancora avuto ripercussioni concrete sui mezzi diplomatici e consolari in questi Paesi.

Tra le altre soluzioni immaginabili, la Commissione ritiene che, per coprire certi gruppi di Paesi, sarebbe il caso di prendere in considerazione l'ipotesi d'impiegare ambasciatori itineranti<sup>86</sup>. Tale soluzione è frequente nei Paesi scandinavi. La Svezia, per esempio, ha 6 ambasciatori itineranti che coprono 30 Paesi con risultati molto positivi. La Finlandia, dal canto suo, dispone di quattro ambasciatori itineranti che

81 Rapporto del DFAE al gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione sulla rete delle rappresentanze del 16 marzo 2001, pag. 3 (non pubblicato).

82 Sarebbe errato sopravvalutare le economie derivanti dalla chiusura delle piccole rappresentanze, che sono le più minacciate. Parte dei compiti di queste rappresentanze dovrebbero infatti essere riprese da altre rappresentanze, i cui effettivi dovrebbero essere aumentati in conseguenza.

83 Rapporto del Consiglio federale del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000. Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale, n. 3.4.1.1, FF 2001 25.

84 Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour l'Europe du Sud-est, *Politorbis*, n. 30, 1/2002, DFAE, Berne, pag. 4 segg. (in francese e in tedesco).

85 Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour le bassin sud et est de la Méditerranée, *Politorbis*, no 28, 3/2001, DFAE, Berna, pag. 32 segg. (in francese e in tedesco).

86 «Chef de mission diplomatique qui représente son Etat auprès d'une pluralité d'autres Etats constituant, en règle générale, un ensemble homogène. Il n'est donc pas affecté dans une ambassade et conserve sa résidence dans la capitale de son Etat.». Definizione tratta da Pancrazio, J.-P., *Dictionnaire de la Diplomatie*, Editions Micro Buss – G. de Bussac, Clermont-Ferrand, 1998, pag. 85.

da Helsinki sono responsabili di 18 Paesi<sup>87</sup>. Anche la Francia assicura le proprie relazioni con l'Eritrea, la Moldavia e la Mongolia grazie ad ambasciatori itineranti.

La Commissione considera inoltre che la nostra politica d'impianazione di rappresentanze dovrebbe sfruttare maggiormente il potenziale e le infrastrutture degli uffici di coordinamento della DSC e di altre organizzazioni che operano all'estero (antenne esterne di Pro Helvetia, rappresentanze presso organizzazioni internazionali). Ciò è particolarmente vero nel caso delle strutture di coordinamento per lo sviluppo. In molti Paesi, infatti, la Svizzera non possiede ambasciate a pieno titolo, bensì dispone di uffici di coordinamento della DSC, come per esempio in Honduras, Nicaragua, Salvador, Mali, Niger, Benin, Burkina Faso, Tchad, Nepal, Bangladesh e Kirghizstan. In questi Paesi le relazioni a livello diplomatico non sono curate da un ambasciatore residente, ma da un capomissione che risiede in uno Stato vicino. Per esempio, è l'ambasciatore svizzero a Dakar ad assicurare le relazioni diplomatiche con il Mali, mentre quelle con Honduras e Salvador sono assicurate dall'ambasciatore svizzero in Guatemala.

La Commissione ha constatato che nei Paesi in cui la Svizzera è molto attiva dal profilo dello sviluppo (Paesi prioritari della DSC<sup>88</sup>) ma non dispone di un'ambasciata a pieno titolo, il rappresentante della DSC assume *de facto* il ruolo di rappresentante della Svizzera presso le autorità. La Commissione è del parere che in tali casi il capo dell'ufficio di coordinamento della DSC dovrebbe occuparsi non soltanto della cooperazione allo sviluppo *strictu sensu*, ma anche delle relazioni diplomatiche e consolari, per esempio a livello di incaricato d'affari con lettere<sup>89</sup>. Si accelererebbe così l'accesso alle autorità locali e il disbrigo degli incarti principali. Questa soluzione è stata sperimentata in Madagascar e in Mozambico, ma è stata abbandonata.

Tale misura, consentendo agli agenti della DSC di assumere compiti diplomatici e consolari, contribuirebbe anche a ravvicinarli ai collaboratori della Direzione politica.

La Commissione ha inoltre cercato di appurare se era possibile razionalizzare la distribuzione delle nostre sedi diplomatiche e consolari puntando sulla collaborazione con altri Stati. Tale collaborazione è già in atto con l'Austria, che fornisce protezione e assistenza consolare agli Svizzeri negli Stati o arcipelaghi in cui la Confederazione non dispone di alcuna rappresentanza consolare<sup>90</sup>, segnatamente a Tahiti, in Gambia, a Creta e a Madera. La Svizzera, dal canto suo, fornisce protezione consolare ai cittadini austriaci a Bali e in Gabon, Guinea, Niger, Tchad e Corsica.

In base all'esempio della Gambia, la Commissione ha potuto rendersi conto che questo tipo di collaborazione comporta spesso più oneri e complicazioni della no-

<sup>87</sup> Un ambasciatore itinerante per l'America centrale (Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, Haiti, Costa Rica e Panama); un ambasciatore per la Bosnia-Erzegovina e la Macedonia; un ambasciatore itinerante per Armenia, Azerbaigian e Georgia e un ambasciatore per Kazakistan, Kirghizistan, Mongolia, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan.

<sup>88</sup> Una simile soluzione è impensabile nei Paesi in cui la Svizzera allestisce programmi speciali (p. es. il Ruanda), perché tali programmi hanno una durata limitata.

<sup>89</sup> L'incaricato d'affari con lettere è nominato a titolo permanente quale capo di una missione diplomatica. Trattasi di una funzione distinta da quella di incaricato d'affari ad interim.

<sup>90</sup> Accordo del 3 settembre 1979 tra la Svizzera e l'Austria sulla collaborazione in materia consolare, RS **0.191.111.631**.

mina di un console onorario in loco<sup>91</sup>. Per giunta, il console onorario può fornire una più vasta gamma di prestazioni consolari e agire per salvaguardare gli interessi della Svizzera.

Secondo la Commissione, solo l'adesione della Svizzera all'Unione europea (UE), o almeno la sua integrazione nel dispositivo di sicurezza di Schengen, permetterebbero una collaborazione utile e efficiente con altri Stati, segnatamente nel settore della protezione consolare<sup>92</sup> e dei visti. Nella situazione attuale, la ricerca di collaborazione con altri Stati<sup>93</sup> oltre a quelli dell'UE appare scarsamente realistica.

È inutile sottolineare che la partecipazione all'UE permetterebbe di collaborare con altri Stati anche a livello d'infrastrutture. Nel 1995, i Paesi dell'UE hanno deciso di sviluppare la cooperazione fra le rispettive rappresentanze accreditate presso Paesi terzi. L'accordo porta, sull'utilizzazione comune di locali, mobili e altri servizi ausiliari per una gestione più economica e più pratica delle rappresentanze diplomatiche e consolari<sup>94</sup>. In base a tale accordo i Paesi dell'UE hanno creato un complesso di ambasciate comuni nella nuova capitale della Nigeria, Abuja. Altri progetti comuni esistono a Minsk tra Gran Bretagna e Italia, a Almaty (Germania, Gran Bretagna e Francia) nonché a Reykjavik (Germania e Gran Bretagna). Francia e Germania dispongono di un posto diplomatico comune in Uzbekistan.

La Commissione ritiene che nel settore consolare ci potrebbe essere una maggiore concertazione dei mezzi esistenti nello spazio europeo. Il mantenimento di un solo consolato generale di carriera per Paese appare possibile, a condizione che sia dotato di effettivi sufficienti. La Commissione si chiede perché la Svizzera mantenga ancora quattro consolati generali di carriera in Francia, 6 in Germania e 3 in Italia. Il disbrigo delle pratiche amministrative, in gran parte, non richiede più che ci si presenti personalmente al consolato e può avvenire per posta, se non addirittura per posta elettronica. Quanto ai casi di protezione consolare, poco numerosi in Europa, possono essere curati direttamente da Berna, qualora necessario.

In merito ai consolati negli Stati extra europei, la Commissione non emette alcuna osservazione particolare.

<sup>91</sup> Un console onorario percepisce un indennizzo forfetario di circa 6000 franchi all'anno.

<sup>92</sup> Cfr l'articolo 20 (precedentemente art. 8 C) del Trattato che istituisce la Comunità Europea – introdotto dal Trattato di Maastricht del 1992 – che recita: «Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.»

<sup>93</sup> Per un parere diverso, cfr. il rapporto del 26 febbraio 1999 della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sull'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 1998, n. 422, FF 1999 3312, come pure il rapporto del 29 febbraio 2000 della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sull'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 1999, n. 4.1.1, FF 2000 3031.

<sup>94</sup> Mémoire d'entente général concernant le regroupement des missions diplomatiques et consulaires del 20 novembre 1995.

## 3.4

### Collaborazione tra i differenti servizi dell'amministrazione federale insediati all'estero

Diversi servizi dell'amministrazione federale distaccano personale specialistico presso le rappresentanze svizzere all'estero (tabella 15):

- Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) dispone di due esperti presso le organizzazioni internazionali (Ginevra e New York), di due esperti del disarmo a Washington e di un esperto alla missione svizzera presso la NATO a Bruxelles, come pure di 26 addetti alla difesa e aggiunti integrati nelle rappresentanze svizzere di Ankara, Pechino, Berlino, Bruxelles, Budapest, Il Cairo, Kiev, Londra, Mosca, Madrid, Parigi, Roma, Stoccolma, Tokyo, Washington e Vienna.
- Il Dipartimento federale dell'economia (DFE), competente per la politica economica estera della Svizzera, ha 20 collaboratori ripartiti in diverse missioni e delegazioni permanenti presso le organizzazioni internazionali (missione presso l'UE, l'OMC, l'EFTA, l'OCSE e la FAO) come pure in certi posti bilaterali (Ankara, Hanoi, Lagos, Londra, Mosca, Tokyo e Washington).
- Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) dispone di consiglieri scientifici in Francia (Parigi), Africa del Sud (Pretoria), Giappone (Tokyo), USA (Washington, Boston, San Francisco) come pure alla missione svizzera presso la NATO a Bruxelles.
- Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) impiega cinque agenti di collegamento a Francoforte, Lione, Praga e Washington e tre esperti delle migrazioni ad Ankara, Colombo e Pristina.
- Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha un agente alla missione svizzera presso l'UE e un collaboratore a Washington. Parimenti, la Banca nazionale svizzera (BNS) ha un agente a Washington e un agente in seno alla delegazione permanente presso l'OCSE (Parigi).
- Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) dispone di un collaboratore in seno alla missione svizzera presso l'UE a Bruxelles.

*Tabella 15*

#### Agenti di altri dipartimenti distaccati presso le rappresentanze svizzere all'estero

Dipartimento	Funzioni
DDPS	2 addetti presso missioni multilaterali (New York, Ginevra) 3 addetti alle questioni del disarmo (Washington, missione presso la NATO a Bruxelles) 26 addetti alla difesa e assistenti
DFE	19 addetti alle questioni economiche 1 consulente presso la rappresentanza FAO

Dipartimento	Funzioni
DFI	8 addetti alle questioni scientifiche (Washington, Boston, San Francisco, Pretoria, Tokyo, Bruxelles, Parigi)
DFGP	5 agenti di collegamento (Lione, Francoforte, Washington, Praga), 3 addetti alle questioni delle migrazioni (Ankara, Colombo, Pristina)
DFE	2 addetti alle questioni finanziarie (missione presso l'UE a Bruxelles, Washington)
BNS	2 addetti alle questioni finanziarie (Washington, OCSE Parigi)
DATEC	1 addetto alle comunicazioni (missione presso l'UE a Bruxelles)
Totale	72 Agenti

Gli agenti degli altri dipartimenti in genere non fanno parte del personale di carriera. Sono reclutati dal Dipartimento o ufficio che li distacca e, di solito, retribuiti dal medesimo. Agli occhi del Paese di residenza sono membri della rappresentanza svizzera e godono dello statuto diplomatico (p. es. quali addetti d'ambasciata, addetti consolari o consiglieri d'ambasciata). Di norma comunicano direttamente con il Dipartimento o l'ufficio che li ha distaccati e, su richiesta, informano il capo della rappresentanza (capomissione, capoposto). Dal profilo amministrativo dipendono dal capo della rappresentanza. Costui, per contro, non gode di un chiaro diritto di impartire istruzioni nei confronti degli agenti degli altri dipartimenti.

Oltre a questi agenti, certe rappresentanze ospitano anche servizi della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). 25 dei 39 uffici di coordinamento dello sviluppo della DSC sono integrati in seno a una rappresentanza svizzera; 14 invece sono situati in Paesi in cui la Svizzera non ha rappresentanze diplomatiche.

La Commissione ha constatato che l'integrazione nelle rappresentanze di questi specialisti è in genere buona e che gli agenti completano vantaggiosamente il dispositivo diplomatico e consolare del DFAE all'estero. Talvolta, la collaborazione tra gli agenti e il DFAE è oggetto di un accordo tra i dipartimenti interessati come nel caso degli addetti scientifici del DFI<sup>95</sup> e degli agenti di collegamento del DFGP<sup>96</sup>. La divisione dei compiti tra la DSC e le rappresentanze, invece, è regolata da una direttiva interna del DFAE<sup>97</sup> del 1° novembre 1986.

La Commissione ha riscontrato tuttavia alcuni doppioni tra le attività degli esperti dei dipartimenti o della DSC da un lato e dei servizi delle rappresentanze dall'altro,

<sup>95</sup> Accordo tra la Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e l'Aggruppamento per la scienza e la ricerca del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sull'integrazione amministrativa e organizzativa di agenti incaricati delle questioni scientifiche (addetti scientifici) nelle rappresentanze svizzere all'estero, in vigore dal 1° gennaio 1999 (disponibile solo in tedesco).

<sup>96</sup> Accordo tra la Segreteria generale del Dipartimento federale degli affari esteri (SG DFAE) e l'Ufficio federale di polizia (UFP) sull'integrazione nelle rappresentanze svizzere all'estero di agenti di collegamento svizzeri in materia di polizia del 15 febbraio 2000 (disponibile soltanto in tedesco).

<sup>97</sup> Compiti e collaborazione dei capimissione e dei coordinatori della DSC in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo e di aiuto umanitario (direttiva 642.1, disponibile soltanto in tedesco).

come, per esempio, nel caso degli addetti alla difesa. In certe ambasciate, segnatamente a Mosca, si è in presenza di addetti alla difesa incaricati dell'osservazione della politica della sicurezza le cui attività si sovrappongono in parte, a quelle svolte dai diplomatici dell'ambasciata.

In maniera più generale, la Commissione ritiene che il ruolo e l'utilità degli addetti alla difesa meriti un'analisi speciale, che sarebbe fuori luogo nel presente documento. La Commissione affronterà tale questione in un prossimo rapporto.

Talvolta si constatano doppioni anche tra le attività svolte dagli uffici di coordinamento della DSC, per esempio per promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo, e i progetti sostenuti dalle ambasciate.

Agli occhi della Commissione simili doppioni costituiscono una notevole dispersione di risorse e possono nuocere all'uniformità e alla coerenza della politica estera della Svizzera.

La Commissione ritiene inoltre che tali doppioni potrebbero essere eliminati se tutti gli agenti della Confederazione distaccati nelle rappresentanze dipendessero gerarchicamente dal capomissione. Infatti, il capo di una missione diplomatica non è soltanto l'agente del DFAE presso lo Stato d'accreditamento, bensì il rappresentante del Consiglio federale e quindi di tutti i dipartimenti e Uffici della Confederazione. Per poter svolgere questo ruolo a garantire la coerenza della politica estera svizzera, il capomissione deve essere il solo depositario dell'autorità della Confederazione nel suo settore d'accreditamento e disporre di un ampio diritto di impartire istruzioni nei confronti di tutti gli agenti della Confederazione.

La Commissione considera che l'autorità del capomissione debba essere estesa a tutti gli agenti del dipartimento come pure a tutti i collaboratori della DSC attivi all'estero. Attualmente, gli uffici di coordinamento per lo sviluppo integrati nelle rappresentazioni godono di larga autonomia nell'esercizio delle loro funzioni. Dipendono direttamente dalla DSC a Berna, da cui ricevono le istruzioni del caso. Ciò può talvolta provocare situazioni incresciose, allorché i progetti della DSC non coincidono con la linea politica sostenuta dall'ambasciata. In certi Paesi prioritari dal profilo dell'aiuto allo sviluppo, può accadere che il coordinatore della DSC, disponendo di mezzi finanziari considerevoli, si trovi in posizione di concorrenza rispetto all'ambasciatore.

Tale situazione è considerata insoddisfacente dalla Commissione, che ritiene che tutti i servizi della Confederazione all'estero debbano allinearsi su un'unica e identica posizione. Ciò è possibile solo se gli agenti della DSC sono formalmente sottoposti all'autorità dei capimissione. La Commissione non intende con questo rimettere in questione la necessaria autonomia degli agenti della DSC, ma garantire l'integrazione delle attività da essi svolte in quella delle ambasciate.

Si può certo essere tentati dall'idea di attribuire alla politica di cooperazione una specificità propria, dal momento che si prefigge di «migliorare le condizioni di vita delle (...) popolazioni (dei Paesi in via di sviluppo)»<sup>98</sup> anziché di partecipare alla tutela degli interessi della Svizzera. Ciò non toglie che la politica di cooperazione ha un ruolo considerevole dal profilo dell'immagine della Svizzera e che fa parte inte-

<sup>98</sup> Art. 5 cpv. 1 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, RS 974.0.

grante della sua politica estera. Non c'è quindi alcun motivo per cui non debba rientrare nel campo di responsabilità dei capimissione.

La collaborazione tra la DSC e le rappresentanze svizzere è ulteriormente complicata dal fatto che manca tuttora uniformità tra la sfera d'accreditamento di un'ambasciata e il campo d'attività della DSC<sup>99</sup>. È quanto accade per esempio nel subcontinente indiano. L'ambasciatore svizzero a Delhi è accreditato in India, Bangladesh, Nepal e Bhutan. In tutti questi Paesi esistono strutture della DSC indipendenti tra loro, per cui Berna è direttamente competente. Mentre l'ambasciatore della Svizzera ha il compito di tutelare gli interessi svizzeri in India, Nepal, Bangladesh e Bhutan, in questi quattro Paesi la cooperazione allo sviluppo è diretta da quattro strutture diverse le quali, per giunta, appartengono a due diverse sezioni della DSC a Berna (Sezione Asia I e Sezione Asia II).

Sarebbe opportuno, secondo la Commissione, che il tessuto degli uffici della DSC corrispondesse alla rete d'accreditamento di un ambasciatore e che le strutture della DSC fossero organizzate di conseguenza. La Commissione considera che, per analogia con gli accreditamenti multipli di un ambasciatore, si dovrebbe esaminare la possibilità di creare delegati regionali della DSC incaricati di coprire le attività di cooperazione nei differenti Paesi d'accreditamento di un'ambasciata. Si potrebbe pensare, per esempio, di istituire in seno all'ambasciata svizzera a Delhi un posto di delegato regionale della DSC con il compito di coprire le attività della DSC in India, Bangladesh, Nepal e Bhutan. Una soluzione di questo tipo entrerebbe parimenti in linea di conto a Abidjan per il coordinamento delle attività della DSC in Burkina-Faso e Niger, come pure a Maputo per le attività della DSC in Mozambico e Angola. Tale soluzione consentirebbe di meglio garantire la coerenza tra le attività diplomatiche dei capimissione e quelle relative alla cooperazione allo sviluppo.

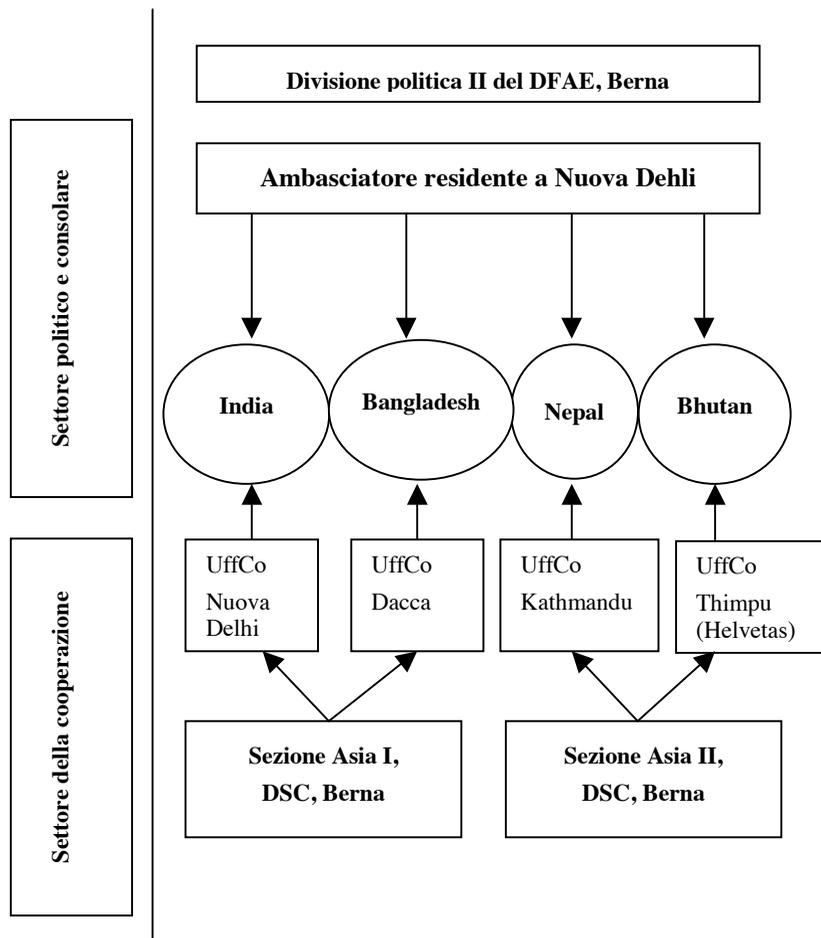
La Commissione considera indispensabile una migliore collaborazione tra la DSC e le ambasciate svizzere all'estero, non solo per quanto riguarda i problemi di fondo, ma anche per le questioni amministrative e logistiche. La Commissione ha constatato con sorpresa che gli uffici di coordinamento integrati nelle rappresentanze diplomatiche dispongono spesso di contabilità e infrastrutture amministrative proprie, parallele a quelle delle ambasciate. Una tale organizzazione manca di razionalità e induce spese supplementari dal profilo del personale e dei mezzi di gestione.

La Commissione ritiene che allorché diversi servizi della Confederazione sono installati nella stessa sede sarebbe utile raggruppare tutte le strutture amministrative e contabili in una sola unità e sfruttare in comune certi servizi (immobili, standard telefonici, sale di riunione, mezzi di comunicazione e informatici, flotta di autoveicoli, dispositivi di sicurezza e di portineria, acquisto di locali ecc.), realizzando così economie non insignificanti dal profilo dei costi di gestione.

<sup>99</sup> Un problema analogo insorge parimenti, seppure in forma più lieve, per gli addetti alla difesa. Costoro sono spesso accreditati in Paesi che non rientrano nel campo d'accreditamento dell'ambasciata presso la quale sono distaccati, come, per esempio, nel caso dell'addetto alla difesa a Il Cairo che è accreditato in Egitto, ma anche in Libia, Pakistan, Arabia Saudita e negli Emirati arabi uniti, mentre l'ambasciatore della Svizzera in Egitto è accreditato anche in Eritrea e Sudan. Un altro esempio è quello dell'addetto alla difesa a Mosca che è accreditato in Paesi che non fanno parte della sfera d'accreditamento dell'ambasciatore (Uzbekistan, Tagikistan, Georgia e Kirghizistan), ma non è accreditato in Azerbagian, benché l'ambasciata svizzera a Mosca copra tale Paese. L'Azerbaigian rientra nella sfera d'accreditamento dell'addetto alla difesa a Ankara. Simili disposizioni non agevolano la collaborazione.

Figura 3

## Relazioni tra la DSC e l'ambasciata di Svizzera a Nuova Delhi



La Commissione ha constatato che i problemi di collaborazione tra gli uffici di coordinamento e le ambasciate all'estero rispecchiano in gran parte la situazione esistente a Berna tra la Direzione politica del DFAE e la DSC. Tutto divide queste ultime: budget separati, metodi di reclutamento dei collaboratori e prospettive di carriera divergenti, classi di stipendio diverse, regolamenti differenti<sup>100</sup>, e così via. La Commissione ha altresì notato che pochi agenti della DSC lavorano in seno alla Direzione politica e che rari sono i diplomatici che hanno effettuato parte della loro

<sup>100</sup> È quanto avviene, segnatamente, in materia di reclutamento e retribuzione del personale locale. Vedasi in proposito il n. 2.11.1 del presente rapporto.

carriera presso la DSC. Infine la Commissione è stata colpita dalla tendenza, sia da parte dei diplomatici, sia da parte degli agenti della DSC, a definire il proprio lavoro, stigmatizzando, spesso severamente, quello altrui. Basti citare quanto affermato dal direttore della DSC in occasione della sua audizione: «Abbiamo una filosofia diversa da quella del DFAE; siamo valutati all'altezza degli effetti dei risultati delle nostre prestazioni, e non in base ad alleanze personali. (...) Sono oltre quarant'anni che i servizi di carriera credono di essere superiori agli altri». Dichiarazioni di questo genere sono sintomatiche di un vero problema ed evidenziano posizioni che rendono difficile il dialogo.

La Commissione deplora questa situazione, tanto più preoccupante perché insorge in seno allo stesso Dipartimento. Per la Commissione è importante operare ai fini di un ravvicinamento tra i due approcci, in particolare permettendo ad agenti della DSC di esercitare funzioni diplomatiche e incoraggiando invece i diplomatici a collaborare in seno alla DSC. La Commissione è inoltre convinta che la cooperazione allo sviluppo debba essere parte integrante della formazione dei diplomatici. Si noti, tra parentesi, che l'attuale Segretario di Stato come pure l'ex Segretario generale hanno iniziato la loro carriera presso la DSC.

### **3.5 Ruolo dell'ispettorato diplomatico**

L'ispettorato diplomatico (ID) è stato istituito nel 1995 nell'ambito della riorganizzazione del DFAE. Subordinato inizialmente al segretario di Stato, dal 1° giugno 2002 è integrato nella segreteria generale del DFAE (art. 5 lett. d, OOrg DFAE).

L'ID è dotato di due ispettori provenienti dal servizio diplomatico e di personale amministrativo. Ha per missione di esercitare la vigilanza sulla gestione diplomatica e consolare delle rappresentanze svizzere all'estero. Segnatamente, esamina la maniera in cui il capo di una rappresentanza dirige e motiva i collaboratori. Il settore di attività dell'ID verte principalmente sul servizio esterno del DFAE. Eccezionalmente, può essere chiamato a verificare unità dell'amministrazione centrale in Svizzera, cosa che tuttavia non si è mai prodotta.

Di norma, tutte le rappresentanze diplomatiche dovrebbero essere regolarmente sottoposte a ispezione. Tenendo conto del fatto che l'ID effettua una dozzina di ispezioni all'anno, un posto è ispezionato, in media, ogni otto anni. L'ID coordina il proprio lavoro con le attività dell'ispettorato consolare e finanziario della segreteria generale (ICF) nonché con le ispezioni effettuate dal DDPS presso gli addetti alla difesa. Si sono eseguite anche ispezioni congiunte.

Le ispezioni concernono tutte le attività diplomatiche dell'ambasciata: l'organizzazione e i compiti da essa svolti, come pure il funzionamento e la gestione. Al termine dei lavori, l'ispettore redige un rapporto sulle sue constatazioni, accompagnato da raccomandazioni. Il rapporto contiene anche le valutazioni relative ai membri dell'ambasciata (qualifiche).

La Commissione considera l'ispettorato diplomatico uno strumento indispensabile alla direzione del servizio esterno, che fornisce al Dipartimento una visione aggiornata delle attività di tale servizio.

Non tutti i problemi, però, sono risolti. Il primo è quello dell'insufficiente frequenza delle ispezioni. Con l'effettivo attuale, le rappresentanze sono ispezionate soltanto

ogni otto anni. Poiché il mandato di un capomissione, in media, è di quattro anni, può accadere che un ambasciatore non sia mai sottoposto a ispezione. La Commissione ritiene auspicabili intervalli più brevi, come nel caso delle ispezioni consolari che hanno luogo, in media, ogni tre-quattro anni. Tutti i capimissione sarebbero così valutati almeno una volta durante il distacco all'estero. Ciò permetterebbe di meglio apprezzarne le competenze, che, com'è noto, non sono sottoposte a esame sistematico.

La Commissione intravede due possibili soluzioni a questo problema. La prima sarebbe di dotare l'ID di mezzi supplementari, cosa in apparenza difficilmente realizzabile, dati gli attuali problemi di effettivo del DFAE. La seconda consisterebbe nel riunire in un solo corpo d'ispezione – e sotto lo stesso tetto – l'ispettorato diplomatico e quello consolare e finanziario. Quest'ultimo servizio è in pratica un organo di revisione interno che ha per mandato la verifica della gestione amministrativa, consolare e finanziaria delle rappresentanze svizzere, segnatamente dal profilo della corretta applicazione delle leggi e regolamenti che disciplinano tali attività.

Nel corso dei colloqui e delle visite effettuate, la Commissione ha potuto constatare che una rigorosa distinzione tra attività diplomatiche e consolari non è sempre possibile. Si rilevano inoltre doppioni tra le attività dell'ID e dell'ICF, segnatamente dal profilo dell'analisi delle spese di rappresentanza, del controllo della gestione immobiliare, come pure dell'esame dell'organizzazione delle rappresentanze e della dotazioni di effettivi. Accade anche che l'ICF esamini le attività «diplomatiche» dei posti consolari dal profilo della tutela degli interessi svizzeri<sup>101</sup>. Nel corso delle sue ispezioni, l'ICF valuta le attività dei posti nei settori economico, commerciale, culturale o dal profilo delle relazioni pubbliche. Tale compito richiede competenze e metodi di lavoro analoghi a quelli dell'ID.

Secondo la Commissione l'attuale divisione delle attività d'ispezione è artificiale, tenuto conto della crescente sovrapposizione delle funzioni diplomatiche e consolari. In definitiva, ciò che conta è l'insieme delle attività di una rappresentanza e non soltanto questa o quella componente. D'altronde, il capomissione è responsabile della gestione di una rappresentanza nel suo insieme, dagli affari altamente politici alle questioni amministrative e logistiche. La Commissione è del parere che l'attuale dispersione di competenze tra l'ispettorato diplomatico da un lato e l'ispettorato consolare dall'altro non corrisponda più alla realtà del lavoro delle rappresentanze e, anziché rafforzare la vigilanza, l'indebolisca.

La fusione delle due strutture appare necessaria: consentirebbe di sfruttare le sinergie, di disporre di effettivi sufficienti nonché di ravvicinare le culture dei corpi diplomatico e consolare. L'ipotesi di una fusione, d'altronde, era già stata presa in considerazione nel 1997 e 1998, ma, all'epoca, il capo del Dipartimento non l'aveva giudicata prioritaria.<sup>102</sup> Si potrebbe anche pensare d'integrare nella nuova unità l'ispettorato della DSC, creando così una équipe polivalente e pluridisciplinare.

<sup>101</sup> Cfr. art. 5 lett. b, c, m della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari, RS 0.191.02.

<sup>102</sup> Vedasi in proposito il rapporto annuale 1996 del 24 gennaio 1997 dell'ispettorato diplomatico, pag. 4 come pure il rapporto annuale 1997 del 28 gennaio 1998 dell'ispettorato diplomatico, pag. 2.

Si noti che la maggior parte dei Ministeri degli affari esteri – segnatamente quelli di Germania, Austria, Francia, Belgio, Stati Uniti e Paesi Bassi – ha un unico servizio d'ispezione.

La Commissione ritiene inoltre che gli ispettorati dovrebbero integrare maggiormente nel loro approccio la nozione d'efficienza. Appare infatti più importante determinare se una rappresentanza tutela efficacemente gli interessi della Svizzera all'estero che appurare se una missione diplomatica adempie il proprio compito conformemente alle direttive della centrale, o se un consolato esegue correttamente la riscossione delle retribuzioni in materia di stato civile.

Eccezion fatta per la DSC, che dispone di strumenti appropriati, la Commissione considera oggi ancora insufficientemente sviluppata, in seno al DFAE, la valutazione dell'efficienza delle misure di politica estera. Appare necessario rimediare ai sensi dell'articolo 170 della Costituzione federale.

Infine, la Commissione non considera soddisfacente la composizione attuale dell'ID: l'ispettore e il suo aggiunto, infatti, provengono dalla carriera diplomatica e hanno già esercitato all'estero funzioni sia di ambasciatore sia di consigliere d'ambasciata; possono quindi valutare il lavoro di una missione in cognizione di causa. Tuttavia, essendo soggetti all'obbligo del trasferimento, è possibile che si ritrovino fra qualche anno agli ordini di coloro che hanno sottoposto a ispezione in passato, o che siano a loro volta valutati da coloro che avevano valutato. Se teoricamente l'indipendenza dell'ID è garantita dal subordinamento diretto al Segretario generale, ciò non toglie che essa dipende in gran parte dalla capacità degli ispettori di difenderla, cosa alquanto difficile in un ambiente caratterizzato dalla prossimità professionale e culturale tra controllori e controllati.

Senza voler mettere in questione l'integrità e la professionalità dei membri dell'ID, la Commissione ritiene che sarebbe preferibile affidare le attività d'ispezione ad agenti dotati della distanza critica necessaria nei confronti degli organi sui quali devono esercitare la vigilanza. La Commissione raccomanda dunque di assegnare i compiti di ispezione a agenti che non sono (più) soggetti all'obbligo del trasferimento.

## 4 Conclusioni

Da sempre la diplomazia è il settore dell'amministrazione che dà vita a una vasta gamma di clichés. I media, la pubblicità, la letteratura e il cinema hanno divulgato l'immagine dei diplomatici che passano gran parte del proprio tempo a organizzare ricevimenti a spese del contribuente. Per l'opinione pubblica è difficile lasciarsi alle spalle quest'immagine poiché si fonda su una cultura del segreto che la diplomazia ha sviluppato per necessità o per inclinazione naturale, a seconda dei punti di vista. Allo sviluppo di questa cultura hanno contribuito in particolare le distanze geografiche che costituiscono un vero e proprio incentivo all'idealizzazione dell'attività diplomatica.

Con l'ispezione la Commissione si prefiggeva di far breccia nel mistero che avvolge questo settore dell'amministrazione federale comunque poco conosciuto. La Commissione desidera innanzitutto sottolineare che nel DFAE e nelle rappresentanze ha incontrato agenti aperti e impegnati a salvaguardare gli interessi della Svizzera.

Le conclusioni della CdG-N sono il prodotto di un'analisi complessa e accurata delle istituzioni diplomatiche e consolari. Esse si possono sintetizzare in sei punti principali:

1. La CdG-N ritiene che la Svizzera non potrebbe fare a meno delle proprie istituzioni diplomatiche e consolari. Malgrado l'evoluzione in atto nei mezzi di comunicazione e nella tecnologia dell'informazione, le relazioni internazionali si fondano ancora sui contatti personali e sulle relazioni informali e la presenza di antenne all'estero costituisce ancora il miglior sistema per conoscere un Paese, i costumi dei suoi abitanti nonché la sensibilità e lo spirito dei suoi dirigenti politici. Le relazioni intrattenute dagli agenti diplomatici e consolari nel proprio Paese di residenza costituiscono investimenti a lungo termine che diventano paganti in caso di crisi. Inoltre questi contatti permettono alla Svizzera di aggiornarsi sulle decisioni prese dalle organizzazioni internazionali o intergovernamentali di cui non fa parte. Non facendo parte dell'UE, la Svizzera per far valere i propri interessi in modo diretto e immediato, in particolare nel settore commerciale, deve intrattenere una fitta rete di rappresentanze attive a livello bilaterale. Infatti, contrariamente ai membri dell'UE, essa non può farsi rappresentare indirettamente dai servizi diplomatici e consolari di un altro Paese ad esempio nel settore della protezione consolare e dei visti.
2. La CdG-N è del parere che la rete dei servizi diplomatici corrisponde in linea di massima alle esigenze della politica estera svizzera. Si tratta di una rete di una certa estensione ma dotata di mezzi abbastanza ridotti: nel 90 per cento delle rappresentanze diplomatiche lavorano meno di 3 diplomatici e le spese sostenute dalla Confederazione per il servizio esterno – circa 250 milioni di franchi nel 2001 – equivalgono a quelle sostenute per la selvicoltura, l'assicurazione militare oppure per gli incentivi alla costruzione di alloggi. La Commissione intravede in questa scarsità di mezzi una contraddizione per rapporto al principio di universalità della politica estera del nostro Paese. Dato che non è possibile incrementare le risorse finanziarie a disposizione del settore diplomatico e consolare, bisogna provvedere con una certa urgenza alla concentrazione delle risorse disponibili. Ciò presuppone però una chiara definizione delle priorità nella presenza della Svizzera all'estero, l'identificazione di settori d'intervento fondamentali per ogni Paese o regione, la riduzione delle prestazioni consolari fornite agli svizzeri all'estero e un ridimensionamento della rete dei consolati, soprattutto a livello europeo.
3. Nella maggior parte delle località in cui hanno sede le rappresentanze svizzere la vita è nettamente più difficile che in Svizzera e negli ultimi anni le condizioni si sono viepiù deteriorate. Gli agenti del DFAE devono far fronte a numerosi vincoli derivanti dal loro statuto professionale come i frequenti cambiamenti di domicilio, gli obblighi sociali e mondani, l'assenza di continuità scolastica per i figli, l'abbandono della professione da parte del congiunto o partner e reagiscono quindi presentando rivendicazioni sempre più precise e dal tono sempre più deciso. La Commissione ha l'impressione che la differenza fra le aspettative degli agenti e la realtà che li attende sul terreno sia in costante crescita e teme che col tempo le garanzie offerte dal sistema di carriera, il prestigio dell'attività diplomatica e il fascino esotico

irradiato dall'attività all'estero non saranno più sufficienti né per motivare gli agenti già impiegati né per indurre i giovani più brillanti delle future generazioni a presentarsi ai concorsi d'ammissione. Infatti, nella ricerca delle migliori leve, il DFAE deve affrontare la concorrenza sempre crescente di altri settori dell'amministrazione federale e del privato che a volte propongono condizioni di vita e di lavoro più vantaggiose – in particolare per le famiglie – e più interessanti dal profilo finanziario.

4. L'evoluzione sociale e del mondo del lavoro ha sostituito progressivamente i principi tradizionalmente alla base del servizio di carriera, come il rispetto della gerarchia e dell'anzianità di servizio e la lealtà, con altri più moderni come il rispetto delle competenze, le pari opportunità, la valorizzazione dei meriti e la competitività delle offerte rispetto al settore privato. Ciò ha fatto insorgere nuove aspettative negli agenti del DFAE: uguaglianza di trattamento nei confronti degli altri funzionari dell'amministrazione federale, maggiore autonomia e soddisfazione sul lavoro, possibilità di conciliare armoniosamente la vita privata con quella professionale, ecc. Gli agenti più giovani, spesso ben forniti di diplomi, desiderano acquisire velocemente nuove competenze e gestire responsabilità effettive anche prima dei 40 anni. Queste nuove aspettative vanno prese molto sul serio poiché la flessibilità, l'efficacia e quindi il futuro di un'istituzione si fondano innanzitutto sulla qualità degli agenti di cui dispone per adempiere alla propria missione. Perciò la Commissione ritiene che anche in questo settore la gestione delle risorse umane dovrebbe liberarsi dalla tutela tradizionalmente esercitata dal corpo diplomatico, dalla gerarchia, dagli obblighi di solidarietà e dall'anzianità e ispirarsi maggiormente ad altri principi come l'impiego ottimale delle competenze, la capacità di affrontare determinati rischi e la valorizzazione delle prestazioni fornite. Si tratta però di un cambiamento radicale che può avvenire solo adottando metodi di gestione moderni e applicando la selezione e il principio della formazione continua all'intera carriera professionale degli agenti. Sono inoltre necessarie strutture organizzative meno gerarchizzate che conferiscano più importanza alle funzioni esercitate rispetto ai titoli ottenuti.
5. Secondo la Commissione il DFAE deve ripensare la propria politica del personale in modo da renderla più professionale e quindi più trasparente, prevedibile e perseverante e impostandola maggiormente in base ai principi della concorrenza sul mercato del lavoro. Attualmente gli agenti diplomatici e consolari vengono selezionati in base a un concorso di ammissione e sviluppano poi il proprio percorso professionale all'interno di un singolo dipartimento. Il reclutamento basato su un concorso d'ammissione e il sistema della carriera a vita sono certamente strumenti di gestione affermati ma non per questo vanno considerati come principi inamovibili. La Commissione ritiene che andrebbero resi più flessibili i limiti d'età validi per l'ammissione al servizio diplomatico e consolare e altri elementi del sistema di carriera. Inoltre andrebbero diversificate le possibilità di ammissione e il DFAE dovrebbe conferire in modo più regolare funzioni temporanee a persone non impiegate nel dipartimento e non attive nella carriera diplomatica. Con ciò si potrebbe meglio tener conto delle trasformazioni in atto sul mercato del lavoro e introdurre nuove competenze nei servizi del DFAE. La Commissione chiede però al DFAE di impegnarsi anche a favore della mobilità inversa,

invitando i propri agenti ad assumere funzioni all'interno di altri settori dell'amministrazione federale, nelle organizzazioni internazionali e anche nel settore privato. Infine si dovrebbe riflettere sull'opportunità di mantenere anche in futuro una distinzione fra la carriera diplomatica e quella consolare.

6. La scarsa coerenza della politica estera svizzera è dovuta in particolare alla moltiplicazione dei servizi federali attivi sul piano internazionale. I dipartimenti che in vari settori dispongono delle cosiddette competenze tecniche hanno infatti progressivamente sviluppato le attività all'estero, negoziando per proprio conto tramite i loro agenti e senza tener conto del quadro complessivo della politica estera svizzera. I capimissione rappresentano all'estero non solo il governo svizzero ma anche tutta l'amministrazione federale e quindi l'estensione delle loro competenze alle attività svolte da tutti i servizi presenti sul loro comprensorio migliorerebbe il coordinamento, incrementando l'efficacia della presenza svizzera all'estero.

Al termine dei lavori la Commissione è giunta alla conclusione che il settore diplomatico e consolare necessita un riesame approfondito e non va sottoposto unicamente a riforme puntuali o addirittura di tipo cosmetico. In questo contesto le raccomandazioni elaborate dalla Commissione potranno sembrare di modesta portata, ma esse mirano a dare avvio a un programma più ambizioso che dovrebbe modificare l'atteggiamento e il modo di agire del corpo diplomatico e consolare. Gli argomenti pragmatici addotti per motivare il cambiamento dovrebbero costituire lo stimolo fondamentale per l'avvio della fase di realizzazione.

## 5 **Raccomandazioni e proseguimento dei lavori**

In base all'analisi effettuata, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale formula le seguenti raccomandazioni all'indirizzo del Dipartimento federale degli affari esteri, rispettivamente del Consiglio federale:

### *Raccomandazione 1      Flessibilità delle procedure di assunzione*

La Commissione raccomanda al DFAE di diversificare la procedura di assunzione e di renderla più flessibile. Per determinati posti si dovrebbe inoltre cercare di impiegare più regolarmente collaboratori esterni al dipartimento.

### *Raccomandazione 2      Riesame della gerarchia delle cariche e delle funzioni*

La Commissione raccomanda al DFAE di procedere a un riesame completo della gerarchia delle cariche e delle funzioni istituite nel servizio esterno e presso la centrale. Le cariche andranno riposizionate in base alla loro effettiva importanza e alle esigenze che comportano. In questo contesto bisognerà introdurre il principio della «reversibilità» delle cariche per eliminare la prassi secondo cui gli ambasciatori, una volta nominati, mantengono il loro titolo per tutta la carriera professionale.

*Raccomandazione 3 Nuova impostazione del sistema di carriera*

La Commissione raccomanda al DFAE di riorganizzare il sistema di carriera in modo meno lineare e verticale rispetto a quello attuale. In particolare andrebbe esaminata l'opportunità di sviluppare percorsi di specializzazione che permettano di valorizzare determinate competenze (relazioni bilaterali, questioni economiche, integrazione europea, cooperazione, gestione, ecc.). Gli agenti dovranno inoltre essere incitati ad assumere anche altre funzioni nell'amministrazione federale, nelle organizzazioni internazionali o nel settore privato. Queste attività dovranno essere adeguatamente valorizzate nel contesto della carriera.

*Raccomandazione 4 Bilancio dell'attività professionale*

La Commissione raccomanda al DFAE di offrire a tutti gli agenti l'opportunità di tracciare regolarmente un bilancio della propria attività professionale allo scopo di pianificare il futuro della carriera e di individuare le proprie necessità formative.

*Raccomandazione 5 Modifica del sistema di retribuzione*

La Commissione raccomanda al DFAE di introdurre un sistema di retribuzione composto da uno stipendio di base e da un'indennità di funzione. Quest'ultima andrebbe versata solo nel periodo in cui la funzione viene effettivamente esercitata.

*Raccomandazione 6 Perfezionamento dell'organizzazione, della trasparenza e dell'uguaglianza di trattamento nell'ambito dei trasferimenti*

- 6.1 La Commissione raccomanda al DFAE di comunicare agli agenti i trasferimenti con almeno sei mesi di anticipo. Inoltre l'agente in partenza dovrà poter presentare personalmente al successore la propria rete di contatti e consegnare gli incarti in fase di elaborazione.
- 6.2 La Commissione raccomanda al DFAE di effettuare ogni anno tutti i trasferimenti a una determinata data fissa. I pensionamenti saranno adeguati di conseguenza.
- 6.3 La Commissione raccomanda al DFAE di regolamentare i trasferimenti in modo da rendere le decisioni più trasparenti e garantire ad ogni agente un'adeguata alternanza fra posti difficili e posti meno problematici.

*Raccomandazione 7      Riduzione del personale soggetto all'obbligo di trasferimento impiegato presso la centrale.*

La Commissione raccomanda al DFAE di ridurre presso la centrale il numero dei posti occupati da personale soggetto all'obbligo di trasferimento.

*Raccomandazione 8      Incremento della presenza femminile*

8.1 La Commissione raccomanda al DFAE di eliminare nel servizio di carriera tutte le discriminazioni esistenti nei confronti delle donne: si tratta in particolare del rallentamento delle promozioni e della carriera conseguente ai periodi di attività a tempo parziale o svolta presso altri servizi federali e ai congedi parentali prolungati.

8.2 La Commissione invita il DFAE a creare alcuni percorsi specificamente destinati alle donne che permettano l'accesso ai posti di responsabilità.

*Raccomandazione 9      Impiego prolungato in un posto per gli agenti con bambini*

Per ridurre i passaggi attraverso diversi sistemi scolastici, la Commissione invita il DFAE a proporre agli agenti con bambini in età scolastica l'attribuzione prolungata a una determinata rappresentanza oppure in Svizzera.

*Raccomandazione 10      Compiti di rappresentanza dei congiunti o partner*

La Commissione raccomanda al DFAE di concludere contratti con tutti i congiunti o partner attivi nell'ambito delle attività di rappresentanza. Inoltre i capi delle missioni diplomatiche vanno istruiti in modo da evitare la formulazione di esigenze implicite o esplicite nei confronti degli agenti il cui congiunto o partner non desidera assumere compiti di rappresentanza o incarichi analoghi.

*Raccomandazione 11      Miglioramento della situazione dei congiunti*

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

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

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

*Raccomandazione 12      Analisi della situazione relativa all'alloggio degli agenti impiegati all'estero*

La Commissione raccomanda al DFAE di effettuare un'analisi della situazione relativa all'alloggio degli agenti impiegati all'estero e di provvedere in modo più sistematico all'acquisto di alloggi di servizio, in particolare nei Paesi dove gli affitti sono molto cari.

*Raccomandazione 13      Maggiore professionalità nel servizio del personale*

La Commissione invita il DFAE ad affidare la responsabilità direttiva e quella operativa della gestione delle risorse umane a persone esterne al corpo diplomatico e consolare o che non sono più soggette all'obbligo di trasferimento. Il DFAE dovrebbe inoltre impiegare persone con formazione e competenze specifiche nel settore delle risorse umane.

*Raccomandazione 14      Condizioni uniformi per il personale reclutato sul posto*

La Commissione raccomanda al DFAE di analizzare la situazione dei collaboratori reclutati sul posto in collaborazione con gli altri dipartimenti interessati. Questa analisi dovrebbe condurre all'elaborazione di condizioni d'impiego valide per tutti gli agenti locali dei vari servizi delle rappresentanze svizzere.

*Raccomandazione 15      Prassi restrittiva per il conferimento dei titoli diplomatici*

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

*Raccomandazione 16      Riduzione delle prestazioni consolari*

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

*Raccomandazione 17      Raggruppamento delle risorse consolari in Europa*

La Commissione raccomanda al DFAE di raggruppare le risorse consolari in particolare nei Paesi europei dove andrebbe tenuto in funzione un solo consolato generale di carriera.

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

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

*Raccomandazione 19      Fusione della carriera diplomatica con quella  
consolare*

La Commissione raccomanda al DFAE di esaminare l'opportunità di congiungere la carriera diplomatica e quella consolare all'interno di un solo cursus professionale e di impiegare d'ora in poi agenti svizzeri o locali non sottoposti all'obbligo di trasferimento per l'esercizio delle funzioni amministrative e di rappresentanza.

*Raccomandazione 20      Nomina di ambasciatori itineranti*

La Commissione raccomanda al DFAE di esaminare l'opportunità di impiegare ambasciatori itineranti con sede di lavoro a Berna incaricati di rappresentare la Svizzera in determinati Paesi.

*Raccomandazione 21      Estensione dell'autorità del capomissione*

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

*Raccomandazione 22      Conferimento ai capi degli uffici di coordinamento  
della DSC di incarichi come capimissione*

La Commissione raccomanda al DFAE di assegnare incarichi diplomatici e consolari ai capi degli uffici di coordinamento presenti nei Paesi in cui si concentra l'attività della DSC e dove nel contempo la Svizzera non gestisce un'ambasciata completa. A tale scopo si dovranno conferire i titoli diplomatici necessari ai capi degli uffici di coordinamento.

*Raccomandazione 23 Istituzione della funzione di delegato regionale della DSC*

La Commissione raccomanda al DFAE di esaminare l'opportunità di istituire all'interno delle rappresentanze diplomatiche la funzione di delegato regionale della DSC, con l'incarico di coordinare tutte le attività di cooperazione in atto nel Paese.

*Raccomandazione 24 Ravvicinamento fra la DSC e la direzione politica*

La Commissione raccomanda al DFAE di adottare misure che favoriscano un ravvicinamento fra la DSC e la direzione politica del DFAE a livello di attività, di personale e di cultura. Gli scambi di personale fra le due direzioni andrebbero promossi attivamente e nel curriculum degli agenti diplomatici andrebbero integrate le questioni relative alla cooperazione allo sviluppo.

*Raccomandazione 25 Concentrazione delle risorse nel settore dell'ispettorato*

- 25.1 La Commissione raccomanda al DFAE di riunire in un servizio unico l'ispettorato diplomatico e quello consolare e finanziario. Questo servizio dovrebbe essere subordinato direttamente al capo del dipartimento. Il DFAE dovrebbe pure esaminare l'opportunità di integrare nel nuovo servizio anche l'ispettorato della DDC.
- 25.2 La Commissione raccomanda al DFAE di fare in modo che l'ispettorato diplomatico e consolare operi anche una valutazione dell'efficacia e di sviluppare strumenti e programmi di ricerca per valutare l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione in materia di politica estera (art. 170 Cost.).
- 25.3 La Commissione raccomanda al DFAE di affidare l'attività d'ispettorato ad agenti non (più) sottoposti all'obbligo di trasferimento.

La Commissione della gestione chiede al Consiglio federale di essere informata entro la fine del 2002 sul seguito che intende dare al rapporto e alle raccomandazioni.

22 agosto 2002

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale

La presidente della Commissione:  
Brigitta M. Gadiant, consigliera nazionale

Il presidente del gruppo di lavoro:  
Alexander Tschäppät, consigliere nazionale

Il segretario della Commissione della gestione:  
Philippe Schwab

## Abbreviazioni

ACF	Associazione dei consorti dei funzionari trasferibili del DFAE
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AI	Assicurazione invalidità
APC	Associazione del personale della Confederazione
art.	articolo
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
BNS	Banca nazionale svizzera
CCI	Centro del commercio internazionale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEE/ONU	Commissione economica per l'Europa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CNUCED	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera
cpv.	capoverso
CSIS	Center for Strategic and International Studies/Centro studi strategici e internazionali
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DRRE	Direzione delle risorse e rete esterna
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
ecc.	eccetera
EFTA/AELS	European Free Trade Association/Associazione europea di libero scambio
EUFASA	European Union Foreign Affairs Spouses' Association
EVA	Rilascio elettronico dei visti ( <i>Elektronische Visa Ausstellung</i> )
FAO	Food and Agriculture Organisation/Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura
FINKOMP	Competenza finanziaria ( <i>Finanzielle Kompetenz</i> )
ICF	Ispettorato consolare e finanziario
ID	Ispettorato diplomatico
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique/Istituto di studi superiori in amministrazione pubblica

INEDA	Associazione dei membri non sposati del DFAE
LASE lett.	Legge federale su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero lettera
LISE	Legge federale concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero
LOGA	Legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati
LPers	Legge federale sul personale della Confederazione
LRC n.	Legge sui rapporti fra i Consigli numero
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Organizzazione del trattato nord atlantico
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAF	Ordinanza concernente l'assicurazione facoltativa per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
OASE	Ordinanza su prestazioni assistenziali agli Svizzeri all'estero
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OEArr	Ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri
OI-DDPS	Ordinanza del DDPS concernente il corpo degli istruttori
OISE	Ordinanza sull'istruzione degli Svizzeri all'estero
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONG	Organisation non gouvernementale/Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OOrg DFAE	Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri
OPers	Ordinanza sul personale della Confederazione
PNR 42	Programma nazionale di ricerca 42
RE I	Regolamento d'esecuzione I
RE II	Regolamento d'esecuzione II
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
Seco segg.	Segretariato di Stato dell'economia e seguenti
SG DFAE	Segretariato generale del Dipartimento federale degli affari esteri
UE	Unione Europea
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFP	Ufficio federale di polizia
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisa- tion/Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scien- za, la cultura
UP	Unità di personale

USEC	Ufficio svizzero per l'espansione commerciale
VERA	Gestione in rete degli Svizzeri all'estero ( <i>Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizer</i> )
vol.	volume
%	per cento

**Persone sentite**

(funzioni svolte al momento dell'audizione)

1. Ammann-Fiechter Silvia, rappresentante dell'Associazione dei consorti dei funzionari trasferibili del DFAE (ACF) nell'European Union Foreign Affairs Spouses' Association (EUFASA), Berna
2. Balzaretti Roberto, presidente della Sezione DFAE dell'Associazione del personale della Confederazione (APC), capo della Sezione diritto internazionale pubblico, Direzione del diritto internazionale pubblico, DFAE, Berna
3. Brügger Gerhard, capo della Sezione degli affari finanziari concernenti il personale, Segreteria generale, DFAE, Berna
4. Chenaux-Repond Dieter (†), già ambasciatore di Svizzera nella Repubblica federale di Germania, Basilea
5. Comtesse Colette, manager international employment conditions, Nestec, Nestlé SA, Vevey
6. von Däniken Franz, segretario di Stato, Direzione politica, DFAE, Berna
7. Davison Alistair, director human resources headquarter and international assignments, Philip Morris Europe SA, Losanna
8. Deiss Joseph, consigliere federale, capo del DFAE, Berna
9. Dürler Reto, capo della Sezione degli affari internazionali, Ufficio federale della sanità pubblica, DFI, Berna
10. Frenkel Max, giornalista, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Zurigo
11. Frey Nakonz Regula, incaricata alle pari opportunità, Segreteria generale, DFAE, Berna
12. Fust Walter, direttore, Direzione dello sviluppo e della cooperazione, DFAE, Berna
13. Goetschel Laurent, direttore del programma nazionale di ricerca (PNR 42) «Fondamenti e possibilità della politica estera svizzera», Fondazione svizzera per la pace, Berna
14. Haffner Walter, capo della Sezione impiego e gestione del personale, Segreteria generale DFAE, Berna
15. Knoblauch Rudolf, ambasciatore di Svizzera in Nigeria, nel Benin e nelle repubbliche del Tchad e della Guinea equatoriale, Abuja
16. Krauer Müller Anne-Pascale, Sezione concetti e mansioni speciali, Segreteria generale, DFAE, Berna
17. Krieg Polejack Catherine, capo dell'Ispektorato diplomatico, Segretariato di Stato, DFAE, Berna

18. Lardi Arnoldo, addetto alle questioni di sicurezza del Dipartimento, Segreteria generale, DFAE, Berna
19. Lebet Jean-Hubert, capo della Sezione assunzione e formazione, Segreteria generale, DFAE, Berna
20. Litscher Thomas, segretario generale, Segreteria generale, DFAE, Berna
21. Marfurt Bernhard, segretario generale aggiunto, capo delle risorse, Segreteria generale, DFAE, Berna, poi: direttore, Direzione delle risorse e rete esterna, DFAE, Berna
22. Miéville S. Daniel, giornalista, Le Temps, Berna
23. Mühlhauser Roby, capo del personale «estero», SAir Group, Zurigo
24. Nordmann François, ambasciatore, rappresentante permanente della Svizzera presso le organizzazioni internazionali, DFAE, Ginevra
25. Nützi Sulpizio Gabriela, divisione multilaterale, rappresentanza permanente della Svizzera presso le organizzazioni internazionali, DFAE, Ginevra
26. Pfirter Didier, Centro di analisi e di prospettiva e servizio storico, Segretariato di Stato, DFAE, Berna
27. Reinhardt Monika, presidente dell'Associazione dei consorti dei funzionari trasferibili del DFAE (ACF), Berna
28. Rossi Michele, ex diplomatico, Lugano
29. Rossini Lorenza, ex diplomatica, Lugano
30. Sieber Ivo, capo della Sezione ambiente, Divisione politica V, DFAE, Berna
31. Sigg Ueli, imprenditore, ex ambasciatore di Svizzera nella Repubblica popolare cinese, nella repubblica democratica di Corea e nella Mongolia, Mauensee
32. Tagliavini Heidi, rappresentante del presidente in carica dell'OSCE per le missioni nel Caucaso, DFAE, Berna
33. Thévoz Lagast Barbara, relatrice, Segreteria generale, DFJP, Berna
34. Volkart Heinz, assignment manager, UBS, Zurigo
35. Walt Siri, vicepresidente dell'Associazione dei membri non sposati del DFAE (INEDA), Divisione politica III, DFAE, Berna
36. Weichelt Krupski Marion, Divisione politica II, DFAE, Berna
37. Zubler Georg, capo della Divisione del personale, Segreteria generale, DFAE, Berna

I membri del gruppo di lavoro hanno svolto colloqui con il personale delle rappresentanze e degli uffici di coordinamento seguenti:

- Ambasciata di Svizzera a Parigi, Francia
- Delegazione svizzera presso l'OCSE a Parigi, Francia
- Delegazione permanente della Svizzera presso l'UNESCO a Parigi, Francia

- Ambasciata di Svizzera a Mosca, Russia
- Ufficio di coordinamento DSC/Seco a Mosca, Russia
- Ambasciata di Svizzera a Dakar, Senegal
- Ambasciata di Svizzera a Nuova Delhi, India
- Ufficio di coordinamento DSC a Nuova Delhi, India

**Rappresentanze diplomatiche, consolari e della DSC all'estero (stato: 1.1.2002)**

Dirette da	Ambasciatori	Ministri	Incaricati d'affari a.i.	Consoli generali di carriera	Consoli di carriera	Consoli generali onorari	Consoli onorari	Agenti consolari con titolo di consoli	Agenti consolari con titolo di viceconsoli	Coordinatori della DSC (per gli uffici non integrati) c)	Totale
Generi di rappresentanza											
Ambasciate	85		7							1	93
Missioni presso org. internazionali*	9	1									10
Consolati generali	2			38		5					45
Consolati					3						3
Antenne				2							2
Uffici di collegamento		1	1								2
Uffici di rappresentanza			1								1
Uffici di coordinamento DSC										14	14
<b>a) Rappresentanze professionali</b>											170
Consolati generali**						17	1				18
Consolati**							85				85
Agenzie consolari**							1	48	2		51
<b>b) Rappresentanze onorarie</b>											154
<b>Totale rappresentanze Svizzere</b>	<b>96</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>22</b>	<b>87</b>	<b>48</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>324</b>

\* La missione a Vienna e la missione presso l'OSCE a Vienna contano come una sola rappresentanza

\*\* Dispongono di competenze ridotte

Stati riconosciuti: 188 / accreditati: 187 (85 direttamente/94 indirettamente/8 solo a livello consolare) / non accreditato : 1 (Iraq)

c) La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) comprende complessivamente 39 uffici di coordinamento

14 uffici di coordinamento si trovano negli Stati in cui la Svizzera non ha rappresentanze di carriera. 25 uffici sono integrati in rappresentanze svizzere con personale di carriera.

## Tabella comparativa fra la rete diplomatica e consolare bialterale svizzera e alcune reti europee

(Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Germania e Italia)

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Afghanistan</b>						
– Kaboul	Sect. int.	AMB <sup>103</sup>	AMB	–	Sect. Int.	AMB <sup>104</sup>
<b>Afrique du Sud</b>						
– Pretoria	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Durban	–	–	C	–	–	C
– Johannesburg	CG	CG	CG	–	–	CG
– Le Cap	CG	CG	Ch. Dét.	–	CG	C
– Port Elisabeth	–	–	C	–	–	–
<b>Albanie</b>						
– Tirana	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Scutari	–	–	–	–	–	C
– Valona	–	–	–	–	–	CG
<b>Algérie</b>						
– Alger	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Annaba	–	CG	–	–	–	–
– Oran	–	CG	–	–	–	–
<b>Allemagne</b>						
– Berlin	AMB	AMB	AMB	AMB	–	AMB
– Brême	–	–	C	–	–	–
– Cologne	–	–	–	–	–	CG
– Dortmund	–	–	–	–	–	C
– Dresde	CG	–	–	–	–	–
– Düsseldorf	CG	CG	CG	–	–	–
– Francfort-sur-le Main	CG	CG	CG	–	–	CG
– Fribourg	–	–	–	–	–	C
– Hambourg	CG	CG	–	–	–	CG
– Hanovre	–	–	C	–	–	CG
– Kiel	–	–	C	–	–	–
– Leipzig	–	–	–	–	–	CG
– Munich	CG	CG	CG	–	–	CG
– Nuremberg	–	–	C	–	–	C
– Sarrebruck	–	CG	–	–	–	C
– Stuttgart	CG	CG	CG	–	–	CG
<b>Andorre</b>						
– Andorre-la-Vieille	–	AMB	C	–	–	CG
<b>Angola</b>						
– Luanda	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Antigua-et-Barbuda</b>						
– Saint-John's	–	–	AMB	–	–	–

<sup>103</sup> Chargé d'affaires en mission à Kaboul, mais résidant à Islamabad.

<sup>104</sup> Actuellement en sommeil.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Arabie Saoudite</b>						
– Riyad	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Dhahran	–	–	–	–	–	–
– Djedda	CG	C	CG	–	Ch. dét.	CG
<b>Argentine</b>						
– Buenos Aires	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB CG
– Bahia Blanca	–	–	–	–	–	CG
– Cordoba	–	–	–	–	–	CG
– La Plata	–	–	–	–	–	CG
– Mar del Plata	–	–	–	–	–	C
– Mendoza	–	–	–	–	–	C
– Rosario	–	–	–	–	–	CG
<b>Arménie</b>						
– Erevan	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Australie</b>						
– Canberra	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Adelaide	–	–	C	–	–	C
– Brisbane	–	–	CG	–	–	C
– Melbourne	CG	–	CG	–	CG	CG
– Perth	–	–	CG	–	–	C
– Sydney	CG	CG	CG	CG	CG	CG
<b>Autriche</b>						
– Vienne	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Bregenz	–	–	C	–	–	–
– Graz	–	–	C	–	–	–
– Klagenfurt	–	–	–	–	–	CG
– Innsbruck	–	–	C	–	–	CG
– Salzburg	–	–	C	–	–	–
<b>Azerbaïdjan</b>						
– Bakou	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Bahamas</b>						
– Nassau	–	–	AMB	–	–	–
<b>Bahreïn</b>						
– Manama	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Bangladesh</b>						
– Dacca	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Barbade</b>						
– Bridgetown	–	–	AMB	–	–	–
<b>Belgique</b>						
– Bruxelles	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Anvers	–	CG	CG	–	–	–
– Charleroi	–	–	–	–	–	CG
– Liège	–	CG	C	–	–	CG
– Mons	–	–	–	–	–	VC
<b>Belize</b>						
– Belmopan	–	–	AMB	–	–	–
<b>Bénin</b>						
– Cotonou	–	AMB C	–	–	AMB	–
<b>Biélorussie</b>						
– Minsk	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Birmanie</b>						
– Rangoon	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Bolivie</b>						
– La Paz	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Bosnie-Herzégovine</b>						
– Sarajevo	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Botswana</b>						
– Gaborone	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Bésil</b>						
– Brasilia	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Belém	–	–	C	–	–	–
– Belo Horizonte	–	–	C	–	–	C
– Curitiba	–	–	–	–	–	CG
– Fortaleza	–	–	C	–	–	–
– Porto Alegre	–	–	–	–	CG	CG
– Recife	–	C	–	–	CG	C
– Rio de Janeiro	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Salvador	–	–	C	–	–	–
– Santos	–	–	C	–	–	–
– Sao Paulo	CG	CG	CG	–	CG	CG
<b>Brunei</b>						
– Bandar Seri Begawan	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Bulgarie</b>						
– Sofia	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Varna	–	–	C	–	–	–
<b>Burkina Faso</b>						
– Ouagadougou	–	AMB C	–	–	AMB	–
<b>Burundi</b>						
– Bujumbura	–	AMB	–	–	–	–
<b>Cambodge</b>						
– Phnom Penh	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Cameroun</b>						
– Yaoundé	–	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Douala	–	CG	C	–	–	–
– Garoua	–	C	–	–	–	–
<b>Canada</b>						
– Ottawa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calgary	–	–	–	–	–	–
– Edmonton	–	–	–	–	–	C
– Moncton et Halifax	–	CG	C	–	–	–
– Montréal	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Québec	–	CG	C	–	–	–
– Saint John's	–	–	C	–	–	–
– Toronto	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Vancouver	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Winnipeg	–	–	C	–	–	–
<b>Cap-Vert</b>						
– Praia	–	AMB	–	–	–	–
– Sao Vincente	–	–	C	–	–	–
<b>Centrafricaine (République)</b>						
– Bangui	–	AMB CG	–	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Chili</b>						
– Santiago	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Chine</b>						
– Beijing	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Canton	–	CG	CG	–	CG	CG
– Chengdu	–	–	–	–	–	–
– Chongqing	–	–	CG	–	–	–
– Hong-Kong	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Macau	–	–	CG	–	–	–
– Shanghai	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Shenyang	–	–	–	–	–	–
– Wuhan	–	CG	–	–	–	–
<b>Chypre</b>						
– Nicosie	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Colombie</b>						
– Bogota	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Cali	–	–	C	–	–	–
– Medellin	–	–	C	–	–	–
<b>Comores</b>						
– Moroni	–	AMB	C	–	–	–
<b>Congo</b>						
– Brazzaville	–	AMB	–	–	–	AMB
– Pointe Noire	–	C	–	–	–	–
<b>Congo (République démocratique du)</b>						
– Kinshasa	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Cook (Îles)</b>						
– Rarotonga	–	–	C	–	–	–
<b>Corée (République de)</b>						
– Séoul	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Corée (République populaire démocratique de Corée)</b>						
– Pyongyang	–	–	AMB	–	AMB	–
<b>Costa Rica</b>						
– San José	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Côte d'Ivoire</b>						
– Abidjan	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
<b>Croatie</b>						
– Zagreb	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Fiume	–	–	–	–	–	CG
– Dubrovnik	–	–	C	–	–	–
– Split	–	–	C	–	–	VC
<b>Cuba</b>						
– La Havane	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Danemark</b>						
– Copenhague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Aabenraa	–	–	C	–	–	–
– Ålborg	–	–	C	–	–	–
– Århus	–	–	C	–	–	–
– Esbjerg	–	–	C	–	–	–
– Fredericia	–	–	C	–	–	–
– Herning	–	–	C	–	–	–
– Odense	–	–	C	–	–	–
– Torshavn	–	–	C	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Djibouti</b>						
- Djibouti	-	AMB CG C	-	-	-	-
<b>Dominicaine (République)</b>						
- Saint-Domingue	-	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Puerto Plata	-	-	C	-	-	-
<b>Dominique</b>						
- Roseau	-	-	AMB C	-	-	-
<b>Egypte</b>						
- Le Caire	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
- Alexandrie	-	CG	CG	-	-	CG
<b>Emirats Arabes Unis</b>						
- Abou Dhabi	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Dubaï	CG	CG	Ch. dét.	-	CG	-
<b>Equateur</b>						
- Quito	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Guayaquil	-	-	-	-	-	-
<b>Erythrée</b>						
- Asmara	-	AMB <sup>105</sup>	AMB	-	AMB	AMB
<b>Espagne</b>						
- Madrid	AMB	AMB CG	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
- Alicante	-	Ch. dét. <sup>106</sup>	C	-	-	-
- Barcelone	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Bilbao	-	CG	CG	-	-	-
- Grenade	-	-	C	-	Ch. dét.	-
- Ibiza	-	-	VC	-	-	-
- Las Palmas	C	-	C	-	-	-
- Malaga	-	-	C	-	CG	-
- Minorque	-	-	VC	-	-	-
- Palma	-	-	C	-	Ch. dét.	-
- Santa Cruz de Tenerife	-	-	C	-	-	-
- Santander	-	-	C	-	-	-
- Séville	-	CG	C	-	Ch. dét.	-
- Vigo	-	-	C	-	-	-
<b>Estonie</b>						
- Tallinn	-	AMB	-	-	AMB	AMB
<b>Etats-Unis</b>						
- Washington	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
- Anchorage	-	-	C	-	-	-
- Atlanta	CG	CG	CG	-	CG	-
- Boston	C	CG	CG	CG	CG	-
- Charlotte	-	-	C	-	-	-
- Chicago	CG	CG	CG	CG	CG	CG
- Dallas	-	-	C	-	-	-
- Denver	-	-	C	-	-	-
- Detroit	-	-	-	-	-	C
- Houston	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Kansas City	-	-	C	-	-	-
- La Nouvelle Orléans	-	CG	C	-	-	-

<sup>105</sup> Ambassadeur itinérant.

<sup>106</sup> Jusqu'à sa transformation en antenne consulaire à l'été 2002

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
- Los Angeles	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Miami	-	CG	C	-	CG	CG
- Minneapolis	-	-	C	-	-	-
- Nashville	-	-	C	-	-	-
- Newark	-	-	-	-	-	VC
- New York	CG	CG	CG	CG	CG	CG
- Orlando	-	-	C	-	-	-
- Philadelphie	-	-	C	-	-	CG
- Pittsburgh	-	-	C	-	-	-
- Portland	-	-	C	-	-	-
- Puerto Rico	-	-	C	-	-	-
- Saint-Louis	-	-	C	-	-	-
- San Francisco	CG	CG	CG	CG	CG	CG
- Seattle	-	-	C	-	-	-
<b>Ethiopie</b>						
- Addis-Abeba	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Fidji</b>						
- Suva	-	AMB	AMB	-	-	-
<b>Finlande</b>						
- Helsinki	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Îles Åland	-	-	C	-	-	-
- Jyväskylä	-	-	C	-	-	-
- Kotka	-	-	C	-	-	-
- Kuopio	-	-	C	-	-	-
- Oulu	-	-	C	-	-	-
- Pori	-	-	C	-	-	-
- Tampere	-	-	C	-	-	-
- Turku	-	-	C	-	-	-
- Vaasa	-	-	C	-	-	-
<b>France</b>						
- Paris	AMB	-	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
- Bastia	-	-	-	-	-	C
- Bordeaux	CG	-	CG	-	CG	-
- Chambéry	-	-	-	-	-	C
- Le Havre	-	-	C	-	-	-
- Lille	-	-	CG	-	-	C
- Lorient	-	-	C	-	-	-
- Lyon	CG	-	CG	-	CG	CG
- Marseille	CG	-	CG	-	CG	CG
- Metz	-	-	-	-	-	CG
- Mulhouse	C	-	-	-	-	C
- Nice	-	-	-	-	-	CG
- Rennes	-	-	-	-	-	-
- Saumur	-	-	C	-	-	-
- Strasbourg	CG	-	-	-	CG	-
- Toulouse	-	-	-	-	-	C
- Tours	-	-	C	-	-	-
<b>Gabon</b>						
- Libreville	-	AMB C	C	-	AMB	AMB
- Port-Gentil	-	CG	-	-	-	-
<b>Gambie</b>						
- Banjul	-	-	AMB	-	-	-

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Géorgie</b>						
– Tbilissi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Ghana</b>						
– Accra	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Grèce</b>						
– Athènes	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Corfou	–	–	C	–	–	–
– Héraklion	–	–	C	–	–	–
– Kos	–	–	VC	–	–	–
– Patras	–	–	VC	–	–	–
– Rhodes	–	–	C	–	–	–
– Syros	–	–	VC	–	–	–
– Thessalonique	–	–	C	–	CG	CG
– Zakynthos	–	–	VC	–	–	–
<b>Grenade</b>						
– Saint-Georges	–	–	AMB	–	–	–
<b>Guatemala</b>						
– Guatemala	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Guinée</b>						
– Conakry	–	AMB	C	–	AMB	–
<b>Guinée-Bissao</b>						
– Bissao	–	AMB	C	–	–	–
<b>Guinée équatoriale</b>						
– Malabo	–	AMB	–	–	–	–
<b>Guyana</b>						
– Georgetown	–	–	AMB	–	–	–
<b>Haïti</b>						
– Port-au-Prince	–	AMB	C	–	AMB	–
<b>Honduras</b>						
– Tegucigalpa	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– San Pedro Sula	–	–	C	–	–	–
<b>Hongrie</b>						
– Budapest	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Marshall (Îles)</b>						
– Majuro	–	–	–	–	–	–
<b>Inde</b>						
– New Delhi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calcutta	–	–	CG	–	CG	CG
– Goa	–	–	C	–	–	–
– Mumbai (Bombay)	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Pondichéry et Chennai	–	CG	CG	–	CG	–
<b>Indonésie</b>						
– Jakarta	AMB	AMB	AMB CG	–	AMB	AMB
– Bali	–	–	C	–	–	–
– Medan	–	–	C	–	–	–
– Surabaya	–	–	C	–	–	–
<b>Iran</b>						
– Téhéran	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Irak</b>						
– Bagdad	Bureau li.	Sect. int. <sup>107</sup>	–	–	AMB <sup>108</sup>	Sect. int.
<b>Irlande</b>						
– Dublin	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Islande</b>						
– Reykjavik	–	AMB	AMB	–	AMB	–
– Akureyri	–	–	VC	–	–	–
<b>Israël</b>						
– Tel-Aviv	AMB	AMB C	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Eilat	–	–	C	–	–	–
– Haïfa	–	C	–	–	–	–
– Jérusalem	–	CG	CG	–	–	CG
<b>Italie</b>						
– Rome	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	–
– Bari	–	–	C	–	–	–
– Brindisi	–	–	C	–	–	–
– Cagliari	–	–	C	–	–	–
– Catane	–	–	C	–	–	–
– Florence	–	–	C	–	–	–
– Gênes	CG	–	C	–	–	–
– Milan	CG	CG	CG	–	CG	–
– Naples	CG	CG	C	–	CG	–
– Palerme	–	–	C	–	–	–
– Trieste	–	–	C	–	–	–
– Turin	–	CG	C	–	–	–
– Venise	–	–	C	–	–	–
<b>Jamaïque</b>						
– Kingston	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Japon</b>						
– Tokyo	AMB	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Fukuoka	–	–	–	–	–	–
– Nagoya	–	–	C	–	–	–
– Naha	–	–	–	–	–	–
– Osaka	CG	CG	–	–	CG	CG
– Sapporo	–	–	–	–	–	–
<b>Jordanie</b>						
– Amman	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Kazakhstan</b>						
– Almaty	CG	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Kenya</b>						
– Nairobi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Kirghizistan</b>						
– Bichkek	–	–	–	–	AMB	–
<b>Kiribati</b>						
– Tarawa	–	–	AMB	–	–	–
<b>Koweït</b>						
– Koweït	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB

<sup>107</sup> Section d'intérêt auprès de l'ambassade de Roumanie.

<sup>108</sup> Actuellement en sommeil.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Laos</b>						
– Vientiane	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Lesotho</b>						
– Maseru	–	–	AMB	AMB	–	–
<b>Lettonie</b>						
– Riga	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Liban</b>						
– Beyrouth	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Tripoli	–	–	C	–	–	–
<b>Liberia</b>						
– Monrovia	–	–	–	–	–	–
<b>Libye</b>						
– Tripoli	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB CG
– Bengazi	–	–	–	–	–	CG
<b>Liechtenstein</b>						
– Vaduz	AMB <sup>109</sup>	–	–	–	–	–
<b>Lituanie</b>						
– Vilnius	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Luxembourg</b>						
– Luxembourg	AMB	AMB C	AMB	AMB	AMB	AMB
– Esch-sur-Alzette	–	–	–	–	–	C
<b>Macédoine</b>						
– Skopje	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Madagascar</b>						
– Antananarivo	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	–
– Diego Suarez	–	CG	–	–	–	–
– Majunga	–	Ch. dét.	–	–	–	–
– Tamatave	–	Ch. dét.	–	–	–	–
– Toamasina	–	–	C	–	–	–
<b>Malaisie</b>						
– Kuala Lumpur	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Malawi</b>						
– Lilongwe	–	–	AMB	–	AMB	–
<b>Maldives</b>						
– Malé	–	–	–	–	–	–
<b>Mali</b>						
– Bamako	–	AMB CG	C	–	AMB	–
<b>Malte</b>						
– La Valette	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Maroc</b>						
– Rabat	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Agadir	–	C	C	–	–	–
– Casablanca	–	CG	CG	–	–	CG
– Fès	–	CG	–	–	–	–
– Marrakech	–	CG	C	–	–	–
– Tanger	–	CG	C	–	–	VC

<sup>109</sup> Avec siège à Berne.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Maurice</b>						
– Port-Louis	–	AMB	AMB	–	–	–
<b>Mauritanie</b>						
– Nouakchott	–	AMB	–	–	AMB	–
<b>Mexique</b>						
– Mexico	AMB	AMB CG	AMB C	AMB	AMB	AMB
– Ciudad Juarez	–	–	–	–	–	–
– Guadalajara	–	–	–	–	–	–
– Hermosillo	–	–	–	–	–	–
– Matamoros	–	–	–	–	–	–
– Merida	–	–	–	–	–	–
– Monterrey	–	–	C	–	–	–
– Nogales	–	–	–	–	–	–
– Nuevo Laredo	–	–	–	–	–	–
– Tijuana	–	–	–	–	–	–
<b>Moldavie</b>						
– Chisinau	–	AMB <sup>110</sup>	–	–	AMB	–
<b>Monaco</b>						
– Monaco	–	CG	C	–	–	AMB
<b>Mongolie</b>						
– Oulan-Bator	–	AMB <sup>111</sup>	AMB	v	AMB	–
<b>Mozambique</b>						
– Maputo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Beira	–	–	C	–	–	–
<b>Namibie</b>						
– Windhoek	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Népal</b>						
– Katmandou	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Nicaragua</b>						
– Managua	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Niger</b>						
– Niamey	–	AMB	VC	–	–	–
<b>Nigeria</b>						
– Abuja	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Lagos	Ch. dét.	CG	CG	–	–	–
<b>Norvège</b>						
– Oslo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Ålesund	–	–	C	–	–	–
– Bergen	–	–	C	–	–	–
– Harstad	–	–	C	–	–	–
– Kristiansand	–	–	C	–	–	–
– Kristiansund	–	–	C	–	–	–
– Stavanger	–	–	C	–	–	–
– Tromsø	–	–	C	–	–	–
– Trondheim	–	–	C	–	–	–
<b>Nouvelle-Zélande</b>						
– Wellington	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Auckland	–	–	CG	–	–	–

<sup>110</sup> Ambassadeur itinérant.

<sup>111</sup> Ambassadeur itinérant.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Oman</b>						
– Mascate	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Ouganda</b>						
– Kampala	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Ouzbékistan</b>						
– Tachkent	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Pakistan</b>						
– Islamabad	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Karachi	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Lahore	–	–	Ch. dét.	–	–	–
– Peshawar	–	–	–	–	–	–
<b>Palau</b>						
– Koror	–	–	–	–	–	–
<b>Panama</b>						
– Panama	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Papouasie-Nouvelle-Guinée</b>						
– Port-Moresby	–	AMB	AMB	–	–	–
<b>Paraguay</b>						
– Assomption	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Pays-Bas</b>						
– La Haye	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Amsterdam	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Willemstad (Antilles néerlandaises-Curacao)	–	–	C	–	–	–
<b>Pérou</b>						
– Lima	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Philippines</b>						
– Manille	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Cebu	–	–	C	–	–	–
<b>Pologne</b>						
– Varsovie	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Breslau	–	–	–	–	CG	–
– Cracovie	–	CG	C	–	CG	–
– Gdansk	–	–	C	–	CG	–
– Katowice	–	–	C	–	–	–
– Opole	–	–	–	–	Ch. dét.	–
– Poznan	–	–	C	–	–	–
– Szczecin	–	–	C	–	–	–
– Wrocław	–	–	C	–	–	–
<b>Portugal</b>						
– Lisbonne	AMB	AMB	CG AMB	AMB	AMB	AMB
– Portimao	–	–	C	–	–	–
– Porto	–	CG	C	–	–	–
<b>Qatar</b>						
– Doha	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Roumanie</b>						
– Bucarest	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Sibiu	–	–	–	–	CG	–
– Timisoara	–	–	–	–	Ch. dét.	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Royaume-Uni</b>						
– Londres	AMB	AMB	CG –	AMB	AMB	AMB CG
– Bedford	–	–	–	–	–	VC
– Cardiff	–	CG	–	CG	CG	CG
– Edimbourg	–	CG	–	CG	CG	CG
– Manchester	CG	–	–	–	–	C
<b>Russie (Fédération de)</b>						
– Moscou	AMB	AMB C	AMB	AMB	AMB	AMB
– Iekaterinbourg	–	–	CG	–	–	–
– Novossibirsk	–	–	–	–	CG	–
– Saint Pétersbourg	Ch. dét.	CG	CG	–	CG	CG
– Saratov	–	–	–	–	CG	–
– Vladivostok	–	–	–	–	–	–
<b>Rwanda</b>						
– Kigali	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Saint-Kitts-et-Nevis</b>						
– Basseterre	–	–	AMB C	–	–	–
<b>Saint-Marin</b>						
– Saint-Marin	–	–	CG	–	–	AMB
<b>Saint-Siège</b>						
– Rome	AMB <sup>112</sup>	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Saint-Vincent-et-les-Grenadines</b>						
– Kingstown	–	–	AMB	–	–	–
<b>Sainte-Lucie</b>						
– Castries	–	AMB	AMB	–	–	–
<b>Salomon (Îles)</b>						
– Honiara	–	–	AMB	–	–	–
<b>Salvador</b>						
– San Salvador	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Samoa occidentales (Îles)</b>						
– Apia	–	–	AMB	–	–	–
<b>Sao Tomé-et-Principe</b>						
– Sao Tomé	–	–	C	–	–	–
<b>Sénégal</b>						
– Dakar	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Saint-Louis	–	CG	–	–	–	–
<b>Seychelles</b>						
– Victoria	–	AMB	AMB	–	–	–
<b>Sierra Leone</b>						
– Freetown	–	–	AMB	–	–	–
<b>Singapour</b>						
– Singapour	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Slovaquie</b>						
– Bratislava	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Slovénie</b>						
– Ljubljana	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Capodistria	–	–	–	–	–	CG
<b>Somalie</b>						
– Mogadiscio	–	–	AMB	–	–	AMB <sup>113</sup>

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Soudan</b>						
– Khartoum	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Sri Lanka</b>						
– Colombo	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Suède</b>						
– Stockholm	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Göteborg	–	–	CG	–	–	–
– Malmö	–	–	C	–	–	–
– Sundsval	–	–	C	–	–	–
<b>Suisse</b>						
– Berne	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Bâle	–	–	VC	–	–	CG
– Genève	–	CG	CG	–	CG	CG
– Lausanne	–	Ch. dét.	–	–	–	CG
– Lucerne	–	–	–	–	–	VC
– Lugano	–	–	VC	–	–	CG
– Montreux	–	–	C	–	–	–
– Saint-Gall	–	–	–	–	–	C
– Valais	–	–	VC	–	–	–
– Zurich	–	CG	VC	–	–	CG
<b>Suriname</b>						
– Paramaribo	–	AMB	C	–	–	–
<b>Swaziland</b>						
– Mbabane	–	–	AMB	–	–	–
<b>Syrie</b>						
– Damas	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Alep	–	Ch. dét.	C	–	–	–
<b>Tadjikistan</b>						
– Douchanbe	–	–	–	–	AMB	–
<b>Tanzanie</b>						
– Dar-es-Salam	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Tchad</b>						
– Ndjamena	–	AMB	C	–	–	–
<b>Tchèque (République)</b>						
– Prague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Thaïlande</b>						
– Bangkok	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Chiang Mai	–	–	–	–	–	–
<b>Togo</b>						
– Lomé	–	AMB C	C	–	AMB	–
<b>Tonga</b>						
– Nuku'alofa	–	–	AMB	–	–	–
<b>Trinité-et-Tobago</b>						
– Port-d'Espagne	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Tunisie</b>						
– Tunis	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Sfax	–	Ch. dét.	–	–	–	–

<sup>112</sup> Ambassadeur en mission spéciale auprès du Saint-Siège, avec résidence à Prague.

<sup>113</sup> Délégation diplomatique spéciale.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
<b>Turkménistan</b>						
– Achkhabad	–	AMB	AMB	–	AMB	–
<b>Turquie</b>						
– Ankara	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Adana	–	–	–	–	–	–
– Antalya	–	–	VC	–	–	–
– Istanbul	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Izmir	–	–	C	–	CG	C
– Mersin	–	–	C	–	–	–
<b>Ukraine</b>						
– Kiev	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
<b>Uruguay</b>						
– Montevideo	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB C
<b>Vanuatu</b>						
– Port-Vila	–	AMB	AMB	–	–	–
<b>Venezuela</b>						
– Caracas	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB CG
– Maracaibo	–	–	C	–	–	C
– Margarita	–	–	C	–	–	–
– Mérida	–	–	C	–	–	–
– Puerto La Cruz	–	–	C	–	–	–
– San Cristobel	–	–	C	–	–	–
– Valencia	–	–	C	–	–	–
<b>Vietnam</b>						
– Hanoi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Ho-Chi-Minh-Ville	–	CG	CG	–	CG	–
<b>Yémen</b>						
– Sanaa	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Aden	–	–	CG	–	–	–
– Hodeidah	–	–	C	–	–	–
<b>Yougoslavie</b>						
– Belgrade	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Bar	–	–	–	–	–	CG
<b>Zambie</b>						
– Lusaka	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
<b>Zimbabwe</b>						
– Harare	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB

**Légende:**

AMB:	ambassade
Bureau li.	Bureau de liaison
CG:	consulat général.
C:	consulat.
VC:	vice-consulat.
Ch. dét.:	chancellerie détachée.
Sect. int.:	section d'intérêt.

**Sources:**

Assemblée nationale française, Commission des finances, de l'économie et du plan, rapport d'information sur le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs, du 20 février 2002; Ministère irlandais des affaires étrangères (*Department of foreign affairs*), avril 2001; Département fédéral des affaires étrangères.

## **Estratto dell'opuscolo «L'attaché de défense», DDPS, Berna, luglio 1998, pagina 9 (esiste solo in francese e in tedesco)**

### **Le rôle de l'épouse**

«Par sa personnalité et sa présence dont on ne saurait assez apprécier l'importance, la femme tient un rôle prédominant aux côtés de son époux. Comme pour son mari, il lui tiendra à cœur de découvrir les us et coutumes d'une population, son hospitalité et les attraits culturels de sa civilisation. Pour lui faciliter l'intégration au pays d'accueil, elle organisera son ménage de sorte à être disponible de jour et décontractée le soir afin de faire face aux nombreuses obligations officielles et mondaines qui l'attendent. Elle se fera donc seconder pour le ménage par un personnel adéquat. Il existe d'ailleurs dans la plupart des pays des écoles et des clubs de toutes sortes qui prennent en charge les enfants de diplomates. Dans certains cas il est pourtant préférable de mettre les enfants en pension ou dans un bon internat; au besoin la Confédération octroie sur demande les subsides nécessaires.

Le doigté d'une maîtresse de maison lors du choix de ses invités, un placement judicieux à table et les soins apportés à la composition du menu sont d'une grande importance et peuvent contribuer de manière décisive au succès d'une invitation.

Ce sont ailleurs souvent des rencontres entre femmes qui profitent aux époux en permettant à ces derniers d'établir par la suite des contacts fructueux avec des personnalités importantes.

L'épouse qui ne saurait renoncer à une activité professionnelle alors qu'il lui incombe d'épauler son mari dans l'exercice de ses fonctions, ne répond pas aux exigences du service diplomatique fut-il temporaire à l'étranger; elle compromet en revanche le devoir du couple qui est appelé à travailler en team.

De nombreuses femmes exerçant un métier ont de la peine à renoncer à leur activité professionnelle. La disponibilité déclarée tout au long du concours ayant pour but d'appuyer son mari en contribuant au succès d'un travail en équipe se heurte souvent à un conflit d'intérêt.

Le sacrifice des épouses est pourtant rémunéré par les biais d'un «petit contrat» valable pour la durée de la formation; tandis que le service à l'étranger est récompensé par un règlement des indemnités très sophistiqué. L'allocation diplomatique prévoit d'ailleurs un montant destiné à l'épouse.

Une fonction d'attaché est souvent l'unique occasion dans la vie d'un couple d'accomplir ensemble et pour une durée prolongée une mission fascinante. Cette chance est un privilège et un enrichissement qui n'a pas de prix!.

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2601</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>2605</b>
1.1 Situazione iniziale	2605
1.2 Mandato e obiettivi dell'ispezione	2606
1.3 Limiti	2607
1.4 Modo di procedere e organizzazione dei lavori	2608
<b>2 Personale diplomatico e consolare</b>	<b>2611</b>
2.1 In generale	2611
2.2 Selezione e reclutamento	2612
2.3 Sistema di carriera	2616
2.4 Promozioni	2622
2.5 Impiego del personale e disciplina dei trasferimenti	2626
2.6 Pari opportunità nei servizi di carriera	2630
2.7 Le condizioni di vita all'estero	2633
2.8 I congiunti	2636
2.8.1 I figli	2636
2.8.2 Congiunti e partner	2637
2.9 Alloggio degli agenti del DFAE all'estero	2639
2.10 Gestione del personale	2640
2.11 Altre constatazioni	2641
2.11.1 La situazione del personale locale	2641
2.11.2 Conferimento dei titoli diplomatici	2643
2.11.3 Agenti diplomatici e consolari: immagine e cultura	2647
<b>3 Il servizio esterno del DFAE</b>	<b>2649</b>
3.1 In generale	2649
3.2 Funzioni delle rappresentanze svizzere all'estero	2650
3.2.1 In generale	2650
3.2.2 Funzione consolare	2651
3.2.3 Funzione diplomatica	2655
3.2.4 Digressione: declino o rinnovo della funzione consolare?	2657
3.3 Carta diplomatica e consolare	2659
3.4 Collaborazione tra i differenti servizi dell'amministrazione federale insediati all'estero	2666
3.5 Ruolo dell'ispettorato diplomatico	2671
<b>4 Conclusioni</b>	<b>2673</b>
<b>5 Raccomandazioni e proseguimento dei lavori</b>	<b>2676</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>2682</b>
<b>Allegati</b>	<b>2685</b>

## **Rapporto**

**della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 22 agosto 2002 sulla politica del personale di carriera e sull'organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri**

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

del 9 dicembre 2002

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Siamo disposti ad attuare la raccomandazione 11.3:*

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

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

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

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

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

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

*ad raccomandazione 16 Riduzione delle prestazioni consolari*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*ad raccomandazione 21 Estensione dell'autorità del capomissione*

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

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

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

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

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

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

9 dicembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

*Allegato*

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

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