

Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 15 novembre 2013

Compendio

Nonostante le misure prospettate dal Consiglio federale dopo l'inchiesta della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) sul «caso Nef», le procedure di nomina dei quadri superiori della Confederazione sono ancora spesso lacunose.

Le lacune constatate dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), ossia informazioni incomplete, impostazioni lacunose del processo di selezione dei candidati e assenza di controlli di sicurezza relativi alla persona, sollevano secondo la CdG-N numerosi interrogativi. Alla luce dell'eterogeneità dei processi di selezione attuati dai singoli dipartimenti e della cronica carenza d'informazioni che caratterizza le proposte di nomina, si possono in linea di massima ipotizzare due scenari per il futuro: rinunciare alla nomina da parte del Consiglio federale oppure uniformare con coerenza il processo di selezione e prevedere una sistematica trasmissione dei documenti al Consiglio federale.

Dato che i quadri superiori esercitano un influsso determinante sull'attività dell'Amministrazione federale, la CdG-N ritiene opportuno che essi vengano nominati anche in futuro dal Consiglio federale. Per assicurare lo sviluppo di una prassi uniforme e trasparente, è necessario sviluppare criteri di selezione uniformi per tutti i dipartimenti e fornire per scritto al Consiglio federale tutte le pertinenti informazioni.

È importante che queste indicazioni di base vengano formulate in modo chiaro e possano essere adeguate alle varie circostanze specifiche dei singoli dipartimenti, in modo da conseguire una trasparenza e una qualità nettamente migliori. Si potrebbe così garantire che il Consiglio federale disponga di tutte le informazioni necessarie per effettuare una scelta ideale dal punto di vista della Confederazione. In quest'ottica, nell'intento di consentire al Consiglio federale di impiegare in modo ottimale il proprio tempo e le proprie risorse, la CdG-N ritiene opportuno ridurre il numero di funzionari superiori direttamente nominati dal Collegio governativo.

Rapporto

Premessa

Il presente rapporto si fonda sulla valutazione allegata eseguita dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è limitata a redigere un testo complementare che presenta le conclusioni e raccomandazioni più significative in cui è sfociata la valutazione.

1 Introduzione

Il 28 novembre 2008 la CdG-N ha pubblicato il suo rapporto sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito¹.

Alla luce di questa inchiesta, la CdG-N ha rivolto sei raccomandazioni al Consiglio federale, invitandolo in particolare a perfezionare la procedura di selezione dei quadri superiori dell'Amministrazione federale.

Il «caso Nef» ha indotto la CdG-N a esaminare anche in termini generali la procedura di nomina dei quadri superiori mediante un mandato di valutazione attribuito al CPA nel gennaio 2009. Questo lavoro ha però dovuto essere interrotto poiché il Consiglio federale ha ritenuto che le CdG-N non disponessero di un diritto all'informazione sufficiente per poter consultare i dati necessari a tale scopo. Le divergenze relative ai diritti in materia di informazione conferiti alle commissioni di vigilanza dalla legge sul Parlamento² non hanno potuto essere appianate³ e ciò ha indotto le CdG a presentare un'iniziativa parlamentare che mirava a fare chiarezza e ad ampliare i loro diritti in materia di informazione⁴.

Con l'entrata in vigore, il 1° novembre 2011, della corrispondente revisione della legge sul Parlamento, la CdG-N ha potuto accedere a tutti i documenti necessari. Nel gennaio 2012 ha quindi incaricato il CPA di effettuare la valutazione concernente la procedura di selezione⁵. A tale scopo le procedure relative a 37 nomine avvenute nel 2012 sono state esaminate e confrontate con 44 nomine effettuate nel periodo 2009–2011.

Il presente rapporto espone le conclusioni tratte dalla CdG-N dal rapporto del CPA e dal successivo lavoro svolto dalla sottocommissione competente⁶; esso è stato ap-

¹ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28 novembre 2008 (FF **2009** 2879).

² Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl, RS **171.10**).

³ Rapporto annuale 2009 della CdG-N e della DelCG del 22 gennaio 2010 (FF **2010** 2356 segg.).

⁴ Iv. Pa. Precisazione dei diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza. Rapporto del 3 dicembre 2010 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, (FF **2011** 1705 segg.).

⁵ Allegato 1: Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA.

⁶ La Sottocommissione DFF/DEFR si compone di: Maria Bernasconi (presidente), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Regula Rytz, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Erich Von Siebenthal e Lothar Ziörjen.

selezione che l'ha preceduta significa delegare senza alcun controllo la responsabilità di nomina dei propri funzionari superiori.

L'unificazione della procedura deve però tenere conto delle specificità dei vari dipartimenti e in particolare dei sistemi di carriera che vigono nel DFAE e nel DDPS. Sarebbe quindi opportuno istituire una procedura flessibile che prescriva il rispetto di determinate fasi. La molteplicità dei bisogni e dei contesti non consente di unificare le procedure fin nei dettagli, ma induce piuttosto a rendere vincolanti alcuni elementi di base delle procedure. In questo contesto devono essere definite alcune esigenze minime che dovranno essere adempite e il Consiglio federale deve poter essere certo non solo della qualità della procedura prevista, ma anche del fatto che sia stata attuata in modo corretto.

Raccomandazione 1 Definire una procedura di selezione unificata in base a un elenco di elementi di base validi per tutti i dipartimenti.

La CdG-N invita il Consiglio federale a elaborare una lista di elementi di base vincolanti che possa tradursi in una procedura di selezione unificata valida per tutti i dipartimenti e per la Cancelleria federale. La procedura potrà essere adattata alle necessità specifiche del DFAE e del DDPS.

2.2 Perfezionamento della procedura di selezione

Nel 2009, a seguito della pubblicazione del rapporto della CdG-N concernente la nomina di Roland Nef, il Consiglio federale aveva annunciato di voler provvedere a garantire in ogni momento la tracciabilità dei processi di nomina per quanto attiene alle modalità di procedere, alla procedura di selezione e alla decisione di nomina⁹. Inoltre aveva precisato che in futuro per tutte le decisioni relative al personale di competenza del Consiglio federale, il capo del dipartimento competente dovrà disporre di una documentazione inerente segnatamente all'idoneità del candidato per quanto concerne le conoscenze professionali, le capacità di conduzione nonché l'attitudine personale e caratteriale ad assumere la funzione. Nel frattempo sono passati quattro anni e le misure annunciate non sono ancora state messe in atto in modo integrale: in primo luogo, non essendo a disposizione la necessaria documentazione, si è dovuto rinunciare a valutare numerosi processi di nomina e in secondo luogo i capi dei dipartimenti non hanno potuto sistematicamente disporre dei documenti di base inerenti alle procedure di selezione¹⁰.

La valutazione del CPA ha però anche evidenziato lacune comuni ai vari processi di selezione che potrebbero essere colmate istituendo una procedura con elementi

⁹ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 novembre 2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Parere del Consiglio federale del 22 aprile 2009 (FF 2009 2937).

¹⁰ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA, n. 3.4 e 4.3.

maggiormente uniformati. In questo contesto il presente rapporto, che mira a fornire un quadro generale dei casi concreti esaminati, si limita a evidenziare gli elementi più importanti¹¹.

2.2.1 Controllo di sicurezza relativo alle persone: uno strumento indispensabile

La CdG-N si è occupata in modo approfondito della problematica del *controllo di sicurezza relativo alle persone* (CSP). In questo ambito infatti i risultati della valutazione del CPA sono particolarmente sconcertanti e mettono in discussione la prassi adottata dal Consiglio federale. Nel 2012 sono state effettuate 37 nomine di quadri superiori. Al momento della nomina il risultato del CSP era conosciuto solo per 18 casi. Nell'ambito dei 44 casi esaminati nel periodo 2009–2011, il CSP era stato effettuato prima della decisione del Consiglio federale solo per un quarto dei candidati. In due casi questi controlli sono stati effettuati senza interrogare il candidato¹², contrariamente a quanto previsto dall'articolo 12 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)¹³.

Eppure va detto che, contrariamente a quanto affermato dai rappresentanti di alcuni dipartimenti nei colloqui con il CPA, le basi giuridiche dei CSP sono chiare e non consentono alcun margine di discrezionalità: le persone nominate dal Consiglio federale *devono essere sottoposte a un controllo di sicurezza ampliato con audizione* (art. 12 OCSP) e l'audizione deve essere effettuata *prima* della nomina (art. 19 cpv. 3 LMSI¹⁴). Va da sé che il Consiglio federale deve conoscere l'esito dei controlli prima di procedere alla nomina.

Contrariamente a quanto annunciato dal Consiglio federale nel parere del 2009¹⁵, nella prassi di alcuni dipartimenti il controllo viene effettuato solo dopo la nomina. Ciò vale in particolare per il DFAE, che giustifica tale prassi con il fatto che le persone interessate operano all'estero e non possono essere sentite conformemente alle disposizioni dell'articolo 12 capoverso 2 lettera a OCSP.

Alla luce delle conclusioni del rapporto sul «caso Nef»¹⁶, la CdG-N reputa che l'esecuzione del CSP costituisca un presupposto inderogabile affinché il Consiglio federale possa provvedere alla nomina di un quadro superiore. Il Collegio governativo deve quindi fare in modo che il controllo di sicurezza venga eseguito per tempo e che il risultato possa essere noto prima della nomina. Infatti, non ha senso che il risultato del CSP venga elaborato solo dopo la nomina, poiché nel caso in cui fosse negativo sarebbe necessario procedere a una nuova nomina ed eventualmente effettuare una nuova procedura di selezione. Non è convincente neanche l'argomento del

¹¹ Questi elementi sono stati confermati dai periti consultati dal CPA.

¹² Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA, n. 3.4, sottotitolo: «*Nella metà dei casi il Consiglio federale ha deciso senza conoscere il risultato del controllo di sicurezza*».

¹³ Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (RS 120.4)

¹⁴ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120).

¹⁵ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 novembre 2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Parere del Consiglio federale del 22 aprile 2009 (FF 2009 2937).

¹⁶ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 28 novembre 2008 (FF 2009 2879).

DFAE fondato sul fatto che i candidati operano all'estero. In questo caso nulla impedisce al candidato di recarsi in Svizzera per sottoporsi al CSP prima della scadenza prevista per la nomina.

Raccomandazione 2 Eseguire sistematicamente il CSP ampliato con audizione prima della nomina

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere affinché le procedure di selezione effettuate dai dipartimenti si svolgano sempre in conformità alla legislazione vigente e in particolare alle disposizioni concernenti il CSP. Dovrà segnatamente fare in modo che i candidati siano sottoposti a un controllo ampliato con audizione secondo l'articolo 12 OCSP e che i risultati del controllo vengano messi a disposizione prima della nomina.

2.2.2 Ricerca di candidati allargata e trasparente

La crescente complessità dei compiti attribuiti ai quadri superiori comporta un progressivo restringimento della cerchia dei candidati potenziali. In tale modo la strategia di ricerca assume sempre maggiore importanza e deve mirare a raggiungere tutti i candidati potenziali e ad assicurare che il Consiglio federale possa beneficiare della migliore trasparenza possibile. E quindi estremamente importante che la ricerca dei candidati venga gestita in modo indipendente e aperto e che tenga conto di valutazioni strategiche in materia di avvicendamento del personale.

La valutazione effettuata dal CPA ha evidenziato che nella prassi coesistono processi di selezione adeguati e impostati secondo un'analisi delle relative necessità accanto a processi incompleti e insoddisfacenti¹⁷. La CdG-N ritiene importante, nell'ottica di operare alla ricerca del miglior candidato possibile, che il processo non si arresti dopo l'individuazione di un primo candidato che adempie i requisiti richiesti, ma che venga sempre portato a termine secondo programma. Secondo la CdG-N, ciò assume particolare importanza quando il responsabile della selezione ha in mente sin dall'inizio un candidato favorito.

Per quanto attiene alla strategia di ricerca, si deve considerare che in base all'articolo 7 della legge sul personale federale (LPers)¹⁸ i posti vacanti devono essere messi a pubblico concorso (le eccezioni sono disciplinate dall'art. 22 LPers). In determinati casi è ammissibile che un posto venga attribuito senza essere messo a pubblico concorso. Il Consiglio federale deve però sempre essere informato sui motivi alla base di questa decisione. Inoltre, nei casi in cui il posto è messo a concorso, il Consiglio federale deve essere informato sul numero delle candidature scartate, precisando se si tratta di candidature interne all'Amministrazione federale oppure provenienti dall'esterno. La valutazione effettuata dal CPA rivela infatti che nella prassi queste informazioni vengono solo raramente comunicate al Governo¹⁹.

¹⁷ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA, n. 3.2.

¹⁸ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1).

¹⁹ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA, n. 3.4.

Raccomandazione 3 Ricerca di candidati allargata e trasparente

La CdG-N chiede al Consiglio federale di provvedere affinché, con l'istituzione di una procedura di selezione più unificata per la nomina dei quadri superiori, il processo di ricerca dei candidati venga sempre portato a termine secondo programma. In particolare la decisione di rinunciare a mettere il posto a concorso deve essere comunicata in modo chiaro al Consiglio federale e motivata nella relativa documentazione. In particolare al Consiglio federale deve essere comunicato quante candidature sono state scartate e se esse erano interne all'Amministrazione federale oppure provenivano dall'esterno.

2.2.3 Processo di selezione coerente e fondato su criteri prestabiliti

La valutazione del CPA ha evidenziato numerose lacune del processo di selezione. Ad esempio non è ammissibile che nel corso del processo vengano definiti nuovi criteri o elementi decisivi per l'attribuzione del posto messo a concorso, in particolare quando tali criteri non trovano alcuna corrispondenza nell'analisi del bisogno, nel profilo dei requisiti oppure nei precedenti processi di selezione. Una modifica dei criteri impone di ricominciare da zero il processo di selezione.

Sono pure inammissibili i processi di selezione fondati su criteri di valutazione differenti per i vari candidati oppure che prevedono una selezione effettuata da un singola persona. La nomina di un quadro superiore costituisce una delle decisioni strategiche più significative di un capo di dipartimento, che deve quindi essere sempre coinvolto nel processo di selezione.

La CdG-N reputa quindi che i funzionari dirigenti superiori debbano essere nominati per mezzo di un processo di selezione coerente e fondato sugli elementi seguenti: strumenti di valutazione applicati in modo uniforme a tutti i candidati, criteri di valutazione prestabiliti, parere complementare emanato da terzi e coinvolgimento del capo del dipartimento.

Alla luce dell'importanza strategica sempre crescente di queste nomine, l'esecuzione di un assessment, ovvero una valutazione delle competenze fondata su test psicometrici e di comportamento, è inoltre diventata una componente indispensabile del processo di selezione. Questi test consentono di completare gli strumenti di valutazione tradizionali, come il colloquio oppure l'autovalutazione del candidato, e quindi di affinare ulteriormente la procedura.

Raccomandazione 4 Processo di selezione coerente e fondato
su criteri prestabiliti

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere affinché con l'istituzione di una procedura di selezione più unificata per la nomina dei quadri superiori venga elaborato un elenco di criteri di selezione prestabiliti, precisi e trasparenti, valido per tutte le fasi della procedura. L'elenco deve segnatamente comprendere il parere di una terza persona, il coinvolgimento del responsabile del dipartimento e l'esecuzione di un assessment.

2.2.4 **Rapporto completo e tempestivo al Consiglio federale**

Il Consiglio federale ha a sua disposizione solo una documentazione limitata, spesso incompleta e di qualità variabile quando procede alla nomina dei quadri superiori in base alle proposte formulate dai dipartimenti. Le informazioni fornite dai dipartimenti in merito ai candidati riflettono piuttosto la necessità di adempiere requisiti formali e non quella di soddisfare effettivi bisogni informativi. La valutazione del CPA evidenzia che solo in un quarto dei casi i dipartimenti precisano le modalità adottate per il processo di selezione e i criteri che hanno assunto un ruolo decisivo per la scelta non vengono indicati con trasparenza. Inoltre i risultati del controllo in materia di sicurezza sono disponibili solo nella metà dei casi e talvolta le pertinenti informazioni non sono comunicate chiaramente. Il CPA giunge quindi alla conclusione che il Consiglio federale, pur potendo talvolta disporre di informazioni complementari fornite oralmente durante la seduta, si trova a esaminare le proposte di nomina sulla base di informazioni scritte incomplete e di qualità diseguale.

I dipartimenti affermano che le informazioni non sono fornite in modo completo per motivi di riservatezza²⁰ e in molti casi precisano pure che le procedure di nomina hanno alimentato un flusso di indiscrezioni inaccettabile. La scarsità di informazioni e la carenza di indicazioni relative a importanti elementi del processo di nomina vengono quindi motivate con la necessità di prevenire la fuga d'informazioni e di garantire una gestione confidenziale delle indicazioni relative alle singole persone coinvolte. A seguito di questi timori, il Consiglio federale si trova però nella situazione di dover decidere senza aver potuto disporre in anticipo delle necessarie informazioni.

Secondo la CdG-N queste modalità d'informazione lacunose sono inammissibili ed è assolutamente necessario che il Consiglio federale possa disporre per tempo di tutte le informazioni necessarie che gli permettano di scegliere il candidato migliore. Per questo motivo non può accontentarsi delle informazioni che riguardano unicamente il candidato proposto dal dipartimento, ma deve essere informato (eventualmente mediante indicazioni anonimizzate) sulle candidature alternative e sui loro elementi positivi e negativi, nonché sugli argomenti su cui il dipartimento ha fondato la sua proposta. Non si può accettare che problemi interni dei dipartimenti, come ad esempio il rischio di indiscrezioni, possano compromettere la procedura di nomina.

²⁰ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA, n. 3.4.

In questo ambito i dipartimenti dovrebbero quindi impegnarsi a combattere il pericolo di indiscrezioni, invece di ridurre il flusso di informazioni in materia di nomine.

Raccomandazione 5 Comunicazione tempestiva di tutte
le informazioni importanti

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere affinché i membri del Collegio governativo possano disporre di tempo a sufficienza per prendere conoscenza di tutte le informazioni concernenti i candidati proposti dai dipartimenti, i criteri di selezione adottati e gli elementi positivi e negativi delle candidature non tenute in considerazione.

2.3 **Circoscrivere le competenze in materia di nomine**

L'articolo 2 capoverso 1 OPers precisa per quali funzioni le nomine vengono effettuata direttamente dal Consiglio federale: segretari di Stato, direttori degli Uffici e loro supplenti nonché persone che hanno una responsabilità comparabile nei dipartimenti, alti ufficiali superiori, segretari generali dei dipartimenti e loro supplenti, vicecancellieri della Cancelleria federale e capimissione.

Il carattere limitato e il ruolo piuttosto formale che assume la partecipazione del Consiglio federale al processo di selezione inducono a interrogarsi sul significato di questa sua competenza di nomina, che oggi sembra motivata unicamente da argomenti di carattere politico. Le indicazioni che scaturiscono dal rapporto del CPA sono indiscutibili: nel corso degli 81 processi di nomina esaminati per il periodo 2009–2012, nessun dipartimento ha presentato un corapporto e il Consiglio federale non ha mai proceduto all'audizione di un candidato oppure respinto una proposta di nomina²¹. La nomina da parte del Consiglio federale sembrerebbe quindi assumere un ruolo tendenzialmente preventivo, inducendo i dipartimenti a scegliere i propri candidati con spirito particolarmente critico e prudente.

La CdG-N reputa importante che il Consiglio federale verifichi la bontà delle proposte formulate dai dipartimenti sotto il profilo non solo politico ma anche della tecnica di conduzione. In considerazione degli impegnativi oneri di lavoro del Consiglio federale e dell'elevato numero di nomine che è tenuto a effettuare, la CdG-N si chiede però se la nomina da parte del Consiglio federale corrisponda a un'effettiva necessità per tutte le funzioni elencate nell'articolo 2 capoverso 1 OPers. La formulazione di questo interrogativo è giustificata anche dal fatto che, come indica il presente rapporto, nella maggior parte dei casi il Consiglio federale si limita ad approvare le proposte di nomina senza procedere a ulteriori verifiche. In questo contesto sembrerebbe opportuno che il Consiglio federale possa essere sgravato di alcune delle nomine previste dall'OPers per poter invece disporre di più tempo per esaminare le candidature presentate per le funzioni veramente importanti.

²¹ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale, rapporto del CPA, n. 3.5.

Elenco delle abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS 120
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale, RS 172.220.1
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale, RS 172.220.1
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale, RS 172.220.111.3
PSPV	Ordinanza del 4 marzo 2011 sul controllo di sicurezza relativo alle persone, RS 120.4
RS	Raccolta sistematica del diritto federale