Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 novembre 2013

Parere del Consiglio federale

del 19 febbraio 2014

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 novembre 2013 concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 febbraio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 28 novembre 2008[1] la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato il suo rapporto sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. In questo rapporto la CdG-N ha emanato sei raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale, invitandolo segnatamente a perfezionare la procedura di selezione dei quadri superiori dell'Amministrazione federale. Il 22 aprile 2009[2] il Consiglio federale ha espresso il suo parere.

Il caso Nef ha indotto la CdG-N a esaminare anche in termini generali la procedura di nomina dei quadri superiori. Un primo tentativo di valutazione nel 2009 ha dovuto essere interrotto a causa di un insufficiente accesso alle informazioni. Nel gennaio 2012, dopo l'entrata in vigore della revisione del 17 giugno 2011[3] della legge sul Parlamento, le CdG hanno nuovamente incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare la valutazione concernente la procedura di selezione. 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[4].

La CdG-N ha presentato le conclusioni tratte da questa valutazione nel suo rapporto pubblicato il 15 novembre 2013[5] e ha emanato nuovamente sei raccomandazioni. Essa ha chiesto al Consiglio federale di esprimere entro il 28 febbraio 2014 il proprio parere in merito alle considerazioni e alle raccomandazioni formulate nel rapporto, precisando anche le misure che intende adottare e le scadenze entro cui ritiene di poter dare attuazione alle raccomandazioni della Commissione.

2 Parere del Consiglio federale

Nel suo rapporto la CdG-N è giunta, tra l'altro, alle seguenti conclusioni.

La procedura di nomina dei quadri superiori dipende in ampia misura dal dipartimento di volta in volta responsabile. Di regola il Consiglio federale non interviene in questa procedura. Nella maggior parte dei casi la sua responsabilità per le procedure di nomina è dunque solo formale. Per le 81 nomine che il Consiglio federale ha effettuato tra il 2009 e il 2012 non è stato redatto alcun corapporto, nessuna delle persone proposte è stata ascoltata dal Consiglio federale e nessuna proposta è stata respinta. Ciò non di meno il Consiglio federale ha di volta in volta confermato le

1 Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28 novembre 2008 (FF **2009** 2879).
2 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).
3 RU **2011** 4537
4 Rapporto del CPA del 20 giugno 2013 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/ kommissionen / parlamentarische-verwaltungskontroll/ veroeffentlichungen/ Documents/BX-kader-bericht-anhang-i.pdf).
5 Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 novembre 2013 (FF **2014** 2523).

proposte dei dipartimenti senza mai essere stato coinvolto nella procedura di pianificazione dell'avvicendamento del personale, nell'analisi delle necessità o nella strategia di ricerca oppure nella procedura di selezione (garanzia della qualità). A seguito di questo coinvolgimento limitato, la CdG-N si interroga sul significato dell'attribuzione della competenza di nomina al Consiglio federale, che oggi sembra essere soprattutto simbolica. In considerazione di questa ampia delega della procedura di nomina ai dipartimenti, la CdG-N sottolinea l'importanza della qualità delle procedure di selezione applicate a livello dipartimentale e giunge alla conclusione che manca una direzione strategica da parte del Consiglio federale.

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.

Già nel quadro del suo parere del 22 aprile 2009 in merito al rapporto della CdG-N del 28 novembre 2008, il Consiglio federale si era espresso in dettaglio sulla procedura di selezione concernente funzioni di massima responsabilità. Esso conveniva sul fatto che, anche in futuro, il processo di selezione dei massimi dirigenti avrebbe dovuto avvenire in maniera adeguata alla situazione specifica e in funzione del singolo caso. Ciò significa che deve sempre sussistere un margine discrezionale. Il Consiglio federale aveva inoltre sottolineato l'interesse della Confederazione a garantire anche in futuro la massima confidenzialità a tutela i candidati. A queste condizioni esso riteneva che vi fossero possibilità di miglioramento per quanto riguarda la selezione dei massimi dirigenti. In un secondo tempo ha deciso di adottare misure concrete in merito alla struttura delle procedure, dei processi informativi e all'impiego di strumenti di valutazione. Queste misure sono state attuate e hanno comportato un miglioramento della procedura di nomina.

Il Consiglio federale intende proseguire la strada intrapresa. È d'accordo con la raccomandazione 1 ed elaborerà un elenco di elementi di base che tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale dovranno rispettare nelle procedure di nomina ordinarie di competenza del Consiglio federale. Si dovrà definire in quale misura questo elenco potrà essere applicato alla nomina dei segretari generali, poiché essi hanno una relazione più diretta con il loro capodipartimento. A causa di questa relazione particolare si è anche rinunciato a includere nella valutazione del CPA[6], e quindi nel rapporto della CdG-N, le nomine dei segretari generali.

Questa misura sarà attuata entro la metà del 2015.

6 Pag. 14 del citato rapporto del CPA.

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 i risultati del controllo vengano messi a disposizione prima della nomina.

Tenuto conto delle eccezioni previste dalla legge, il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione 2.

L'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone[7] è stata oggetto di una revisione totale nel 2011, quindi dopo l'affare Nef. Dal 1° aprile 2011 le persone che sono nominate dal Consiglio federale sono sottoposte a un controllo di sicurezza ampliato con audizione[8]. In caso d'urgenza, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) può derogare in singoli casi al livello di controllo nell'ambito di controlli di sicurezza concernenti il personale soggetto all'obbligo di trasferimento e impiegato all'estero che deve essere sottoposto a un controllo di sicurezza ampliato con audizione. In questi casi il controllo di sicurezza ampliato con audizione è eseguito non appena possibile[9].

In caso di nomina da parte del Consiglio federale, il controllo di sicurezza è effettuato prima che la persona sia proposta per la nomina o per l'attribuzione della funzione[10].

Il Consiglio federale ritiene dunque adempiuta la raccomandazione 2.

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.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione 3.

7 Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS **120.4**)
8 Art. 12 OCSP
9 Art. 13 OCSP
10 Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**); nuovo testo giusta il n. I della legge federale del 23 dicembre 2011, in vigore dal 16 luglio 2012 (RU **2012** 3745).

Nell'Amministrazione federale viene applicato il principio che i posti vacanti sono messi a pubblico concorso e sono quindi accessibili a tutti i cittadini interessati[11]. Dall'obbligo della messa a pubblico concorso sono esclusi, per quanto ciò abbia rilevanza nel presente contesto, i posti che saranno occupati internamente nelle unità amministrative. Per ragioni importanti e previa comunicazione al Dipartimento federale delle finanze, i dipartimenti possono rinunciare, in singoli casi, a una messa a pubblico concorso o prevedere, in via eccezionale, un altro tipo di messa a pubblico concorso[12].

Per motivi legati alla sua responsabilità strategica di direzione, il Consiglio federale ha interesse a sapere, nei casi in cui funge da autorità di nomina, perché si è rinunciato alla messa a pubblico concorso. Per il Consiglio federale è inoltre importante essere informato sull'estensione che ha assunto la ricerca di candidati (interni oppure esterni) e sul numero di candidature alla base delle proposte di nomina dei singoli dipartimenti. Le informazioni richieste dalla CdG-N sono quindi già oggi contenute nelle proposte di nomina dei dipartimenti al Consiglio federale.

Il Consiglio federale è disposto a completare le proposta di nomina, al di là dell'attuale menzione del numero di candidati, con un'indicazione sulla provenienza interna o esterna all'amministrazione delle candidature.

Nel quadro della proposta, il Consiglio federale dovrà inoltre essere informato in maniera trasparente sulle ragioni per cui si è rinunciato alla messa a pubblico concorso. Al contempo il Consiglio federale esaminerà la necessità di revisione dell'articolo 22 dell'ordinanza del 3 luglio 2001[13] sul personale federale (OPers).

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.

Il Consiglio federale condivide il parere della CdG-N secondo cui la nomina dei quadri superiori dell'Amministrazione federale deve avvenire per mezzo di una procedura di selezione trasparente che si basi per tutti i candidati su criteri di valutazione prestabiliti e che coinvolga il capodipartimento responsabile. Il Consiglio federale ritiene inoltre che le disposizioni concernenti la procedura di selezione debbano comprendere vari strumenti di valutazione da applicare in modo differenziato nelle diverse procedura di nomina, evitando quindi di imporre l'impiego sistematico di tutti gli strumenti.

11 Art. 7 della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS **172.220.1**)
12 Art. 22 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS **172.220.111.3**)
13 RS **172.220.111.3**

Il Consiglio federale si è già espresso in merito agli strumenti di valutazione nel suo parere del 2009[14]. La strada imboccata con questo parere ha condotto a un miglioramento della procedura di nomina e deve perciò essere proseguita. Una descrizione aggiornata della funzione e un profilo dei requisiti basato su tale descrizione costituiranno anche in futuro importanti strumenti di valutazione. Per determinare l'idoneità dirigenziale, personale e caratteriale dei concorrenti, alla rosa ristretta dei potenziali candidati saranno applicate procedure adeguate. A tale scopo verranno condotti anche assessment.

Il Consiglio federale è disposto a includere nell'elenco menzionato alla raccomandazione 1 una serie di possibili strumenti di valutazione.

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 ritenute.

Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui sarebbe opportuno disporre per tempo delle informazioni necessarie per poter scegliere il candidato più adatto, come già espresso nel suo parere del 2009[15]. Nello stesso contesto aveva già comunicato alla CdG-N che per motivi di riservatezza i documenti relativi alle proposte di nomina sottoposte alla sua approvazione non contenevano di regola alcuna informazione sensibile in merito ai candidati non ritenuti. Questo modo di procedere era una misura preventiva intesa ad evitare eventuali indiscrezioni prima della seduta del Consiglio federale.

Qualche tempo fa il Consiglio federale ha già adottato misure in questo ambito. Per migliorare l'informazione in merito alla procedura di selezione, ha chiesto che la proposta di nomina scritta presentata dal dipartimento venga completata con una breve informazione anonimizzata sulla procedura di selezione e sui suoi risultati. Inoltre, in occasione della seduta del Consiglio federale, la proposta può essere ulteriormente completata per iniziativa del dipartimento proponente o su richiesta di un altro membro del Consiglio federale. Per tutelare la personalità e la posizione professionale dei candidati l'informazione viene fornita oralmente. Questa tutela deve essere garantita anche in futuro.

Questo modo di procedere ha aumentato la trasparenza della procedura di selezione. Il Consiglio federale ribadisce che il dipartimento proponente è responsabile della preparazione della nomina. Esso reputa non opportuna la descrizione degli elementi positivi e negativi dei candidati non ritenuti.

14 FF **2009** 2937, qui 2939
15 FF **2009** 2937, qui 2940

Raccomandazione 6 Limitare le nomine di competenza del Consiglio federale

La CdG-N chiede al Consiglio federale di valutare se reputa opportuno continuare a effettuare tutte le nomine previste all'articolo 2 capoverso 1 OPers e di comunicare alla CdG-N il risultato della valutazione.

Secondo l'articolo 2 capoverso 1 OPers, il Consiglio federale è competente per costituire, modificare e risolvere il rapporto di lavoro dei segretari di Stato, dei direttori degli Uffici, dei loro supplenti e delle persone che hanno una responsabilità comparabile nei dipartimenti, degli alti ufficiali superiori, dei segretari generali dei dipartimenti e dei loro supplenti, dei vicecancellieri della Cancelleria federale e dei capimissione. Ogni anno il Consiglio federale stipula alcune dozzine di contratti di lavoro fondandosi su questa disposizione.

Ne consegue, come giustamente sottolineato dalla CdG-N, che per l'autorità di nomina non è sempre facile valutare in modo corretto tutte le proposte degli altri dipartimenti e che la competenza di nomina del Consiglio federale può sembrare in molti casi un atto formale. Il Consiglio federale è pertanto disposto a rivedere il campo di applicazione dell'articolo 2 capoverso 1 OPers ed eventualmente a restringerlo.