

Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a
destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 20 giugno 2013

Osservazione: per facilitare la leggibilità, le funzioni menzionate nel presente rapporto (direttore, segretario di Stato, segretario generale, capo del dipartimento, vicecancelliere, candidato, esperto ecc.) sono nella maggior parte espresse al maschile. Evidentemente, si applicano anche al genere femminile.

L'essenziale in breve

La procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale è oggetto di critiche continue. In seguito all'inchiesta della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) sulle circostanze della nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito 2008, le CdG auspicavano di poter disporre di una vista d'insieme della procedura di nomina. Dato che un primo tentativo avviato nel 2009 aveva incontrato problemi di accesso alle informazioni, nel gennaio 2012 le CdG hanno commissionato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) una valutazione su questo tema. A tal proposito, il CPA ha studiato 37 nomine avvenute nel corso del 2012 e le ha paragonate con 44 casi di nomine del periodo 2009–2011. Sono state realizzate interviste in seno all'Amministrazione e con esperti nel settore del reclutamento di quadri superiori. Inoltre, l'analisi si è fondata sulla documentazione a disposizione del Consiglio federale in occasione di queste nomine.

Compendio dei risultati

La procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale dipende essenzialmente dai dipartimenti. Il Consiglio federale non interviene, salvo eccezioni, nel processo. La competenza di nomina del Consiglio federale è dunque più che altro formale. Sugli 81 casi analizzati di nomine effettuate dal Consiglio federale tra il 2009 e il 2012, le proposte di nomina non sono state mai oggetto di corappporto, di audizione o di decisione negativa da parte del Consiglio federale. In un caso, l'accoglienza poco entusiastica riservata alla candidatura proposta dal dipartimento ha indotto quest'ultimo a ritirarla.

La qualità delle procedure svolte a livello di dipartimento è dunque estremamente importante. Ciò nonostante, il Consiglio federale approva le proposte dei dipartimenti senza garanzia che il processo di selezione soddisfi determinate regole basilari (trasparenza e qualità del processo di selezione, motivi di rinuncia alla messa a concorso pubblico, risultato del controllo di sicurezza conosciuto) e senza essere informato in dettaglio sul processo di selezione.

Procedure eccellenti e procedure di scarsa qualità

Le procedure di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale sono frutto di processi assai ineguali per qualità, componenti e trasparenza.

Accanto a nomine fondate su processi di buona qualità (17 casi), ve ne sono altre in cui i processi sono stati di qualità media (nove casi) o deboli (11 casi) sotto vari aspetti.

In conclusione, in alcuni casi le pratiche dei dipartimenti sono esemplari: ricerca di candidature mediante la messa a concorso alla quale si aggiunge la ricerca diretta, professionale, di candidati; processi di selezione che completano pareri interni ed esterni. In altri casi invece la qualità dei processi è discutibile: ventaglio di strumenti incompleto, mancanza di obiettività, assenza di candidature alternative.

Sistemi di carriera militare e diplomatica adeguati nella loro concezione ma non sempre attuati in modo rigoroso

I processi di carriera militare e diplomatica si caratterizzano per l'adeguatezza dei loro strumenti di seguito, di valutazione e di pianificazione. Tuttavia, non tutte le nomine rispettano in modo rigoroso i processi definiti. Strumenti quali la pianificazione delle successioni (nell'ambito militare) o gli assessment (nell'ambito diplomatico) appaiono in certi casi come la giustificazione fondamentale della scelta di una determinata persona, mentre in altri casi non vengono nemmeno presi in considerazione. In altri casi, la pianificazione non è stata rispettata, non è stato svolto l'assessment, il suo risultato non era disponibile oppure il candidato è stato scelto anche se non era stato raccomandato a seguito dell'assessment. In cinque degli 11 casi di alti ufficiali superiori, la persona nominata non era prevista in modo specifico nella pianificazione; sui nove capomissione, solo sei erano stati proposti al Consiglio federale dopo un assessment – anche se questa tappa è essenziale nel processo di individuazione dei potenziali capomissione.

Come si può vedere, sotto l'etichetta di un sistema di carriera possono celarsi processi differenti.

Basi di informazioni molto spesso incomplete

Le proposte sottoposte al Consiglio federale non indicano i criteri di selezione più decisivi per timore di indiscrezioni. Questa paura di indiscrezioni fa sì che il Consiglio federale non possa disporre preventivamente di informazioni complete su oggetti che dovrà trattare. A volte nelle sedute del Consiglio federale le informazioni complementari vengono fornite oralmente.

Inoltre, le informazioni fornite al Consiglio federale in merito ai controlli di sicurezza relativi alle persone sono talvolta incomplete o inesatte.

Controlli di sicurezza presi troppo poco sul serio

La metà delle decisioni del Consiglio federale è stata presa senza conoscere il risultato del controllo di sicurezza. Tale controllo è spesso svolto solo dopo la nomina. È la dimostrazione che la questione del rischio viene presa troppo alla leggera e che spesso il controllo di sicurezza è svolto solo pro forma.

Il DDPS si distingue positivamente da questo profilo, poiché tutte le proposte di nomina studiate nel 2012 sono state sottoposte al Consiglio federale una volta conosciuto il risultato del controllo di sicurezza.

Processi talvolta poco trasparenti oppure non ricostruibili

Il Consiglio federale aveva annunciato, nel suo parere sull'inchiesta della CdG-N nell'affare Nef, che avrebbe preso le disposizioni necessarie per garantire che sia possibile ricostruire in qualsiasi momento il processo di selezione per quanto concerne il suo svolgimento, la procedura e la decisione. Malgrado ciò, sei delle 37 nomine non hanno potuto essere valutate a causa della mancanza di informazioni e di possibilità di ricostruire il processo.

Informazioni talvolta lacunose a disposizione del capo del dipartimento

Il Consiglio federale aveva inoltre annunciato nel suo parere sull'inchiesta della CdG-N sull'affare Nef che, per ogni decisione concernente il personale che deve essere presa al suo livello, i dati di base sarebbero stati messi a disposizione del capo del dipartimento competente. Queste informazioni vengono messe a disposizione del capo del dipartimento in alcuni casi, ma non sistematicamente.

Una delega di competenze senza controllo

Il Consiglio federale mantiene per sé un ruolo assai limitato nella procedura di nomina dei quadri superiori. Il Consiglio federale decide senza garanzia che la procedura di nomina sia stata condotta scrupolosamente a livello dei dipartimenti.

Le informazioni attualmente comunicate al Consiglio federale servono più che altro a rispondere a esigenze formali (quanto al contenuto della proposta sottoposta al Consiglio federale) e non tanto a soddisfare i bisogni del Consiglio federale. Infatti, a parte il nome della persona proposta, le informazioni più decisive (criteri di selezione, candidature alternative) non sono contenute nella proposta.

Inoltre, il Consiglio federale prende le decisioni di nomina senza avere garanzie sulla qualità della procedura. Il Consiglio federale avalla la proposta del dipartimento senza controllo o conoscenza approfondita del modo in cui è stata effettuata la selezione e senza aver stabilito tappe o criteri minimi da rispettare.

Manca una conduzione strategica della procedura di nomina da parte del Consiglio federale. Esso non è coinvolto né a livello di gestione strategica dell'avvicendamento del personale, né nella verifica di opportunità di sinergia (analisi del bisogno), nella condivisione delle reti di conoscenze (strategie di ricerca) o nel processo di selezione (garanzia della qualità).

Questo scarso coinvolgimento del Consiglio federale spinge a interrogarsi sul senso di questa sua competenza di nomina, che sembra oggi giustificarsi in primo luogo per il suo aspetto simbolico.

Basi normative limitate

Le basi normative che concernono la procedura di nomina dei quadri superiori definiscono le funzioni per le quali il Consiglio federale è competente nonché due elementi della procedura, ossia il principio della messa a concorso pubblico dei posti vacanti e quello dei controlli di sicurezza relativi alle persone. Benché si tratti di norme relativamente limitate, tali regole sollevano alcuni interrogativi. In particolare, ci si può domandare quale sia il senso della competenza di nomina a livello del Consiglio federale, dato che nella maggior parte le nomine non suscitano dibattito e vengono accolte con disinteresse dagli altri dipartimenti.

Indice

L'essenziale in breve	2536
1 Introduzione	2540
1.1 Contesto e motivo della valutazione	2540
1.2 Oggetto della valutazione	2542
1.3 Metodo	2544
1.4 Struttura del rapporto	2545
2 Nomina di quadri superiori da parte del Consiglio federale	2545
2.1 Basi normative	2545
2.2 Nomine analizzate	2548
3 Risultati	2549
3.1 Analisi del bisogno	2549
3.2 Strategia di ricerca	2551
3.3 Processo di selezione	2554
3.4 Basi di informazione del Consiglio federale	2558
3.5 Utilizzo del margine di manovra da parte del Consiglio federale	2563
3.6 Basi normative	2564
3.7 Sistema di carriera nell'ambito militare	2565
3.8 Sistema di carriera nell'ambito diplomatico	2566
4 Conclusioni	2568
4.1 Procedure eccellenti e procedure di scarsa qualità	2568
4.2 Sistemi di carriera adeguati nella loro concezione ma non sempre rigorosi quanto ad attuazione	2569
4.3 Basi di informazione molto spesso incomplete	2570
4.4 Controlli di sicurezza presi troppo poco sul serio	2570
4.5 Processi talvolta poco trasparenti oppure non ricostruibili	2571
4.6 Informazioni talvolta lacunose a disposizione del capo del dipartimento	2571
4.7 Una delega di competenze senza controllo	2571
4.8 Basi normative limitate	2572
Elenco delle abbreviazioni	2573
Elenco delle persone interpellate	2574
Impressum	2576

Rapporto

Il presente rapporto riferisce i principali risultati della valutazione effettuata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). La descrizione dettagliata delle analisi e dei criteri sui quali si fondano i giudizi figura nell'allegato¹.

1 Introduzione

1.1 Contesto e motivo della valutazione

Nomine che fanno discutere

Le nomine di quadri superiori della Confederazione danno spesso luogo a polemiche. I media hanno dato ampio rilievo alla notizia della risoluzione di comune accordo del contratto di lavoro del capo dell'esercito Roland Nef otto mesi dopo la sua entrata in funzione all'inizio del 2008, che aveva provocato un'inchiesta della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N)². Solitamente la stampa non risparmia le critiche³ quando la prossimità con il capo del dipartimento appare come il criterio preponderante per la nomina del direttore di un ufficio federale o quando, cambiando di dipartimento, un membro del Consiglio federale si porta dietro i quadri superiori a cui è più vicino. Questo tema ha già dato origine a diversi interventi parlamentari⁴.

¹ Allegato (disponibile solo in francese): Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, Annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 20 juin. L'allegato al rapporto è pubblicato nella versione originale francese in Internet sotto: www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'Amministrazione CPA > Pubblicazioni.

² Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008 (FF 2009 2879).

³ Nel 2012, anche la nomina di un segretario di Stato scelto al di fuori della cerchia diplomatica e di un capo delle Forze aeree che non era pilota aveva suscitato qualche interrogativo. Quello stesso anno, l'indiscrezione che aveva rivelato al pubblico la proposta iniziale al Consiglio federale di nomina del segretario di Stato alla formazione, alla ricerca e all'innovazione, in seguito ritirata dal capo del dipartimento, aveva fatto molto parlare sulla procedura di nomina da parte del Consiglio federale e sulle proposte che gli vengono sottoposte.

⁴ Domanda 09.5257 (Stahl) Nomina del direttore dell'UFSP. La procedura di selezione era giusta? Interpellanza 10.3620 (Reimann) SSR. Nomina del direttore generale. Domanda 10.5181 (Rickli) Nomina del direttore generale della SSR. Domanda 12.5287 (Vogler) Nomina di un nuovo capo delle Forze aeree. Una scelta pertinente? La volontà del Consiglio federale di garantirsi un margine di manovra per quanto possibile ampio in questo ambito risulta chiaramente dalla sua risposta al postulato della Commissione della politica di sicurezza (Postulato 08.3447 «Selezione dei quadri. Rapporto». Risposta del Consiglio federale del 26.9.2008). Il Consiglio federale comunica di rinunciare scientemente a standardizzare la selezione dei quadri superiori o di fissare criteri uniformi in materia allo scopo di tener conto dell'eterogeneità dell'Amministrazione federale e della particolarità dei diversi profili di esigenze legati ai posti corrispondenti.

L'irrigidimento del Consiglio federale

In questo contesto e dopo il caso Nef, il 23 gennaio 2009 le CdG avevano incaricato il CPA di procedere a una valutazione delle modalità di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Tuttavia, la valutazione era stata forzosamente interrotta perché il Consiglio federale contestava i diritti di informazione delle CdG, ciò che impediva loro l'accesso ai dati necessari alla valutazione. Nel frattempo i diritti di informazione sono stati precisati nella legge e sono in vigore, nella forma riveduta, dal 1° gennaio 2012⁵.

Nuovo avvio della valutazione

In seguito al rapporto della CdG-N sul caso Nef, nel suo parere del 22 aprile 2009⁶ il Consiglio federale aveva annunciato alcune misure di ottimizzazione⁷. Nella sua lettera del 4 settembre 2009, la CdG-N aveva però ritenuto che da tali misure non si poteva dedurre che vi fosse stata una riflessione di fondo sul ruolo del Consiglio federale nella nomina dei quadri superiori. In seguito, nel suo rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni del 21 aprile 2010, il Consiglio federale aveva precisato alcuni elementi sulle informazioni che devono essergli fornite⁸.

Dato che la procedura di nomina continua a suscitare gli stessi interrogativi, la Sottocommissione competente della CdG-N aveva deciso in occasione della sua seduta del 30 giugno 2011 di incaricare il CPA di preparare una nuova proposta di valutazione in previsione dell'entrata in vigore dei nuovi diritti d'informazione. Tale decisione è stata avallata dalle CdG con la decisione sul loro programma annuale il 27 gennaio 2012.

Allo scopo di agevolare il processo di valutazione e di informare i dipartimenti sugli scopi di quest'ultima, la procedura di valutazione è stata presentata dal CPA alla Conferenza dei segretari generali dei dipartimenti il 23 marzo 2012.

Questioni da valutare

I punti su cui la valutazione intende dare una risposta sono i seguenti:

- La procedura di nomina dei quadri superiori dell'Amministrazione è appropriata?
 - L'analisi del bisogno è appropriata?
 - La strategia di ricerca è adeguata?
 - Il processo di selezione è completo, obiettivo e coerente?
 - Il Consiglio federale si fonda su informazioni complete e di qualità?

⁵ Art. 153 della legge sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

⁶ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008. Parere del Consiglio federale del 22.4.2009 (FF 2009 2937).

⁷ Queste misure sono: designazione di una sola persona o di un solo servizio responsabile per l'insieme del processo di selezione; il dipartimento competente completa la sua proposta al Consiglio federale con brevi informazioni anonimizzate sul processo di selezione e sui suoi risultati.

⁸ Queste informazioni sono: persona responsabile della selezione, numero di candidature secondo sesso e lingua materna, svolgimento della procedura di selezione, strumenti utilizzati, criteri decisivi di selezione e controllo di sicurezza relativo alle persone.

- Il Consiglio federale fa pienamente uso della sua competenza di nomina?
- Le basi normative sono idonee a garantire un'attuazione adeguata?

1.2 **Oggetto della valutazione**

Conformemente al mandato affidato dalla CdG-N, la presente valutazione si concentra sulla procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale e sulla pertinenza delle basi legali. La valutazione non dà dunque *nessun giudizio sulla qualità delle persone nominate* al termine del processo.

Il modello di analisi della procedura di nomina dei quadri superiori si articola in quattro fasi distinte comunemente accettate nella prassi e nella letteratura⁹:

1. *L'analisi del bisogno*: quando si profila la necessità di occupare un posto che diverrà vacante, il capo del dipartimento può esaminare l'opportunità di mantenere la funzione, il suo contenuto e il suo inquadramento in una classe di stipendio, in particolare se si profila una riorganizzazione o una fusione oppure se è mutato il contesto politico.

Questa analisi sfocia nell'adeguamento, se necessario, della *descrizione della funzione* e del *profilo delle esigenze*.

2. *La ricerca delle candidature*: terminata l'analisi del bisogno e se del caso dopo aver precisato il profilo, il dipartimento decide la strategia di ricerca delle candidature. A questo punto possono essere utilizzati diversi strumenti, che non si escludono l'un l'altro, quali la messa a concorso o la ricerca diretta di candidati (interni ed esterni) eventualmente facendo capo a esperti del settore (i cosiddetti *headhunter*).

Al termine di questa fase saranno a disposizione le *candidature*.

3. *Il processo di selezione*: un processo di selezione «a imbuto» permette di ridurre il numero di candidati idonei per la selezione finale. Tale processo può comportare il vaglio dei dossier di candidatura, interviste, test di situazione, test di personalità, perizie grafologiche, assessment o la ricerca di referenze. Il candidato deve inoltre essere sottoposto a un controllo di sicurezza.

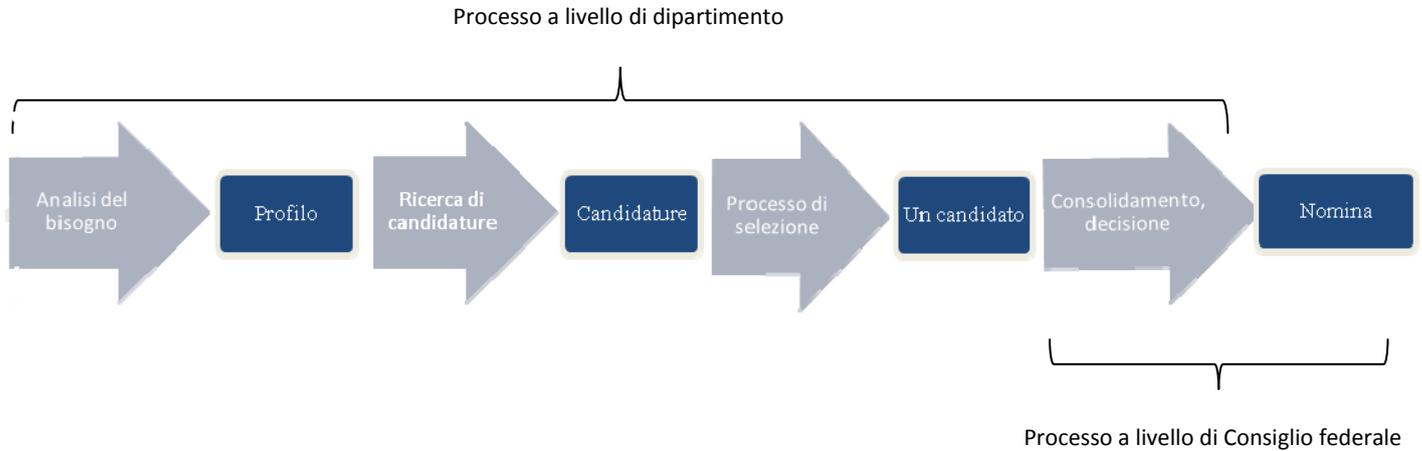
Al termine di questo processo il dipartimento sceglie *un candidato*.

4. *Il consolidamento (decisione)*: il capo del dipartimento trasmette la sua proposta agli altri capi di dipartimento prima della seduta del Consiglio federale. Questi ultimi ne prendono conoscenza e hanno la possibilità di redigere, se del caso un corapporto.

Nella seduta, il Consiglio federale procede alla *nomina* del quadro superiore.

⁹ Vedi p. es. Emery, Yves et Gonin, François (2006): *Dynamiser la gestion des ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Losanna.

Oggetto d'analisi: la procedura di nomina



1.3

Metodo

Per poter rispondere alle questioni poste, il CPA ha utilizzato diverse fonti di informazione e dati di base¹⁰.

La valutazione si fonda sull'analisi di 37 nomine effettuate nel 2012 dal Consiglio federale che rispondono ai criteri di selezione¹¹, sul paragone con 44 nomine avvenute tra il 2009 e il 2011 nonché su un confronto con l'apprezzamento derivante da un'osservazione esterna effettuata da esperti in materia di reclutamento di quadri superiori.

Lo studio della documentazione relativa alle 37 nomine del 2012 e i colloqui svolti nei dipartimenti con i segretari generali e i capi delle risorse umane (nel corso di 31 colloqui sono state incontrate 28 persone¹²) hanno permesso di accertare quanto avviene nella parte del processo di nomina che si svolge a livello di dipartimento (figura 1).

I colloqui condotti nei dipartimenti, ma soprattutto lo studio delle 37 proposte sottoposte al Consiglio federale e delle relative decisioni, sono serviti a valutare le basi di informazione del Consiglio federale.

L'analisi dei dati relativi a 44 nomine avvenute dal 2009 al 2011 ha permesso di valutare come si sia sviluppata la prassi in materia di nomine.

Da ultimo, sono stati condotti colloqui con esperti nel reclutamento di quadri superiori allo scopo di apportare un chiarimento complementare (sette incontri con otto esperti nel 2012, cinque incontri con sei esperti nel 2009).

La tabella 1 precisa per ogni questione di valutazione i criteri di valutazione e il modo di qualificarli. Allo scopo di facilitare la lettura del rapporto, i giudizi di valutazione sono stati unificati (buono, medio, scadente)¹³.

Tabella 1

Questioni e basi di valutazione

Questioni	Criteri
<i>La procedura di nomina è appropriata?</i>	
<i>Adeguatezza dell'analisi del bisogno</i> Numero 3.1 (n. 3.7 per la carriera militare e 3.8 per la carriera diplomatica)	Pertinenza della descrizione della funzione e del profilo delle esigenze Riflessione in materia di adeguamento dei compiti, di riadeguamento del posto, di riorganizzazione dell'unità
<i>Adeguatezza della strategia di ricerca</i> Numero 3.2 (n. 3.7 per la carriera militare e 3.8 per la carriera diplomatica)	Coerenza degli strumenti di ricerca con l'analisi del bisogno Copertura del mercato mediante gli strumenti Motivi della rinuncia alla messa a concorso

¹⁰ Cfr. allegato al rapporto, n. 1.5.

¹¹ Cfr. allegato al rapporto, n. 1.4. Tali criteri sono: prima nomina come capomissione per le nomine nella carriera diplomatica nel 2012; tutte le nomine effettuate dal Consiglio federale nel 2012, ad eccezione dei segretari generali dei dipartimenti.

¹² Cfr. elenco delle persone interpellate.

¹³ Cfr. allegato al rapporto, n. 1.3.

Questioni	Criteri
<p><i>Adeguatezza del processo di selezione</i></p> <p>Numero 3.3 (n. 3.7 per la carriera militare e 3.8 per la carriera diplomatica)</p>	<p><i>Ventaglio completo di strumenti</i></p> <p>Gli strumenti utilizzati sono complementari</p> <hr/> <p>Oggettività della procedura</p> <p>Stessa applicazione degli strumenti a tutti i candidati, partecipazione ai colloqui, punto di vista esterno</p> <hr/> <p>Coerenza della procedura dal profilo temporale e degli strumenti messi in atto</p> <hr/> <p>Coinvolgimento del capo del dipartimento nella procedura</p>
<p><i>Qualità delle basi di informazione del Consiglio federale</i></p> <p>Numero 3.4 (n. 3.7 per la carriera militare e 3.8 per la carriera diplomatica)</p>	<p>Proposta al Consiglio federale (completa)</p>
<p><i>Utilizzazione del margine di manovra da parte del Consiglio federale</i></p> <p>Numero 3.5</p>	<p>Valutazione parziale¹⁴</p> <p>Indizi relativi a un'attività: corapporto, decisione, audizione</p>
<p><i>Le basi legali sono adeguate?</i></p> <p>Numero 3.6</p>	<p>Pertinenza delle basi legali</p>

1.4 Struttura del rapporto

Il capitolo 2 descrive in primo luogo le norme su cui si basa la scelta dei quadri superiori e precisa in seguito il numero e la ripartizione dei casi studiati nella presente valutazione. Il capitolo 3 presenta i risultati della valutazione per le nomine di direttore, segretario di Stato o direttore supplente, in seguito per le nomine che rientrano nell'ambito della carriera militare o diplomatica. Il capitolo 4 riassume i risultati chiave della valutazione.

2 Nomina di quadri superiori da parte del Consiglio federale

2.1 Basi normative

Per la procedura di nomina dei quadri superiori le basi normative sono relativamente limitate. Definiscono in particolare le funzioni per le quali è competente il Consiglio federale nonché due elementi della procedura, ossia il principio della messa a concorso dei posti e quello dei controlli di sicurezza relativi alle persone.

¹⁴ Dato che le deliberazioni in seno al Consiglio federale sono confidenziali e non possono dunque essere prese in considerazione, non è possibile fare una valutazione completa della situazione.

Competenza di nomina del Consiglio federale

L'ordinanza sul personale federale (OPers)¹⁵ designa le funzioni i cui titolari sono nominati direttamente dal Consiglio federale (art. 2 cpv. 1). Si tratta 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.

Prescrizioni in materia di messa a concorso dei posti

Ogni posto vacante dell'Amministrazione federale deve di principio essere messo a pubblico concorso (art. 7 LPers)¹⁶. Le disposizioni d'esecuzione disciplinano le eccezioni. L'articolo 22 OPers prevede dunque che i posti vacanti sono messi a concorso perlomeno su Internet, nel relativo bollettino elettronico della Confederazione.

Il capoverso 2 stabilisce i criteri che permettono di rinunciare al pubblico concorso, ossia se il posto è limitato a un periodo di un anno, se il posto sarà occupato internamente nell'unità amministrativa o mediante una rotazione interna (job rotation).

Da ultimo, per ragioni importanti e previa comunicazione al DFF, 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 (cpv. 3 OPers).

Prescrizioni in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone

La legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (art. 19–21 LMSI)¹⁷ e l'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP)¹⁸ disciplinano le condizioni e le modalità di tali controlli¹⁹.

L'articolo 12 capoverso 2 OCSP precisa che spetta al servizio specializzato per i controlli di sicurezza relativi alle persone in seno alla Cancelleria federale (CSP CaF)²⁰ sottoporre a un controllo di sicurezza ampliato con audizione le persone che sono nominate dal Consiglio federale²¹.

Nell'ambito della sua inchiesta relativa alle circostanze della nomina di Roland Nef al posto di capo dell'esercito, la CdG-N aveva constatato che il controllo di sicurezza era stato effettuato soltanto dopo la nomina di Nef e che capitava spesso che le cose andassero in questo modo. Nell'esame delle basi legali che regolano questo punto, aveva altresì fatto notare che il tenore dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI differiva da una lingua ufficiale all'altra: mentre il testo tedesco prevedeva che il controllo fosse effettuato «prima che il posto o la funzione sia attribuito», ciò che era

¹⁵ RS 172.220.111.3

¹⁶ RS 172.220.1

¹⁷ RS 120

¹⁸ RS 120.4

¹⁹ La LMSI definisce in particolare la cerchia delle persone sottoposte ai controlli in funzione del tipo e del loro accesso alle informazioni sensibili (art. 19), il contenuto di tali controlli (art. 20) nonché le modalità d'esecuzione (art. 21). L'articolo 9 segg. OCSP determina tre livelli differenti di controllo: il controllo di sicurezza di base, il controllo di sicurezza ampliato e il controllo di sicurezza ampliato con audizione.

²⁰ Il servizio specializzato del DDPS per i controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP DDPS) conduce tutti gli altri controlli di sicurezza.

²¹ Ad eccezione dei vicecancellieri, il cui controllo di sicurezza è compito del servizio specializzato del DDPS.

spesso interpretato come «prima dell'entrata in funzione» o «prima che sia assunta la funzione», la formulazione francese prevedeva che il controllo di sicurezza fosse effettuato «... avant la nomination à la fonction ...»²².

La revisione dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI, entrata in vigore il 16 luglio 2012, corregge questo errore. Nel suo nuovo tenore l'articolo prevede ora che il controllo di sicurezza è effettuato nei casi di nomina da parte del Consiglio federale prima che la persona sia proposta per la nomina o per l'elezione alla funzione.

Prescrizioni in materia di classificazione della funzione

Secondo l'accordo 2009²³ tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale sulla sorveglianza delle questioni relative al diritto del personale, i dipartimenti sottopongono alla Delegazione delle finanze per approvazione, prima che entrino in vigore, le misure individuali seguenti:

- classificazione di posti nelle classi di stipendio 32 e superiori o passaggio di posti esistenti nelle classi di stipendio 32 o superiori (art. 36 OPers);
- cambiamento della denominazione di determinate funzioni in «direttore aggiunto» o «segretario generale aggiunto».

Occorre precisare che i quadri superiori nominati dal Consiglio federale sono classificati tutti nella classe di stipendio 32 o superiore.

Sviluppo dei quadri

La gestione del promovimento e dello sviluppo dei quadri sono aspetti menzionati anche nelle basi legali. Secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera c della legge sul personale federale (LPers)²⁴, concernente la politica del personale federale, il datore di lavoro deve prendere le misure adeguate per garantire il promovimento dei quadri nonché lo sviluppo delle loro capacità gestionali.

Motivi di disdetta del contratto di lavoro

Secondo l'articolo 10 capoverso 6 lettera f LPers il datore di lavoro può disdire in via ordinaria il rapporto di lavoro di durata indeterminata se viene meno una delle condizioni di assunzione stabilite nella legge o nel contratto di lavoro. L'articolo 26 OPers precisa tali condizioni contrattuali di assunzione. Pertanto, il contratto di lavoro concluso con i segretari di Stato, i direttori d'Ufficio e i vicecancellieri prevede che la cessazione della collaborazione proficua con il capo del dipartimento o con il cancelliere della Confederazione costituisce motivo di disdetta ordinaria da parte del datore di lavoro (cpv. 1). Inoltre, il contratto di lavoro concluso con i segretari generali prevede che la mancanza di volontà del capo del dipartimento di collaborare con dette persone costituisce motivo di disdetta ordinaria (cpv. 3).

²² Cfr. n. 3.2 e 4.2.2.4 del rapporto della CdG-N del 28.11.2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito (FF **2009** 2879).
Cfr. Verifica riguardante l'inchiesta sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 12.4.2013 (FF **2013** 5397).

²³ Accordo 2009 tra la Delegazione delle finanze delle Camere federali e il Consiglio federale sulla sorveglianza delle questioni relative al diritto del personale.

²⁴ RS **172.220.1**

Tali motivi hanno indotto a non tener conto nell'analisi delle nomine dei segretari generali, viste le relazioni ancor più dirette che legano questi ultimi ai capi di dipartimento.

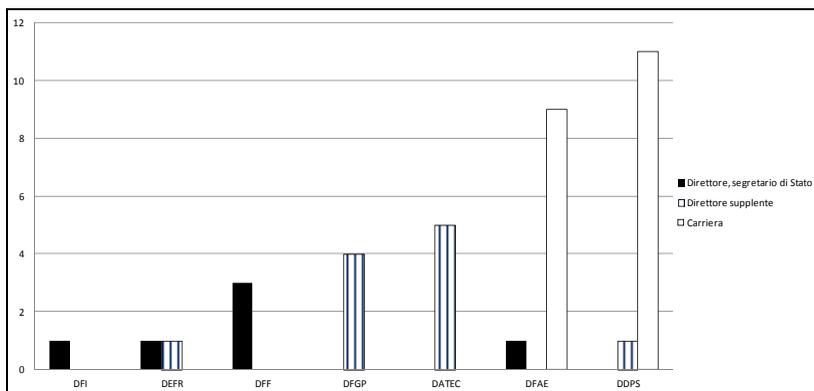
2.2 Nomine analizzate

Tra le nomine avvenute nel 2012, 37 nomine rispondevano ai criteri di selezione²⁵. La figura 2 illustra la ripartizione di tali nomine per dipartimento e per funzione:

- quattro direttori, di cui tre nel DFF e uno nel DFI,
- due segretari di Stato, di cui uno nel DFE e l'altro nel DFAE,
- 11 direttori supplenti, di cui uno nel DFE, uno nel DDPS, quattro nel DFGP e cinque nel DATEC,
- nei processi di carriera nel DDPS e nel DFAE vi è stato un numero notevole di nomine (11 e 9 casi).

Figura 2

Casi analizzati, per dipartimento e per funzione (2012)



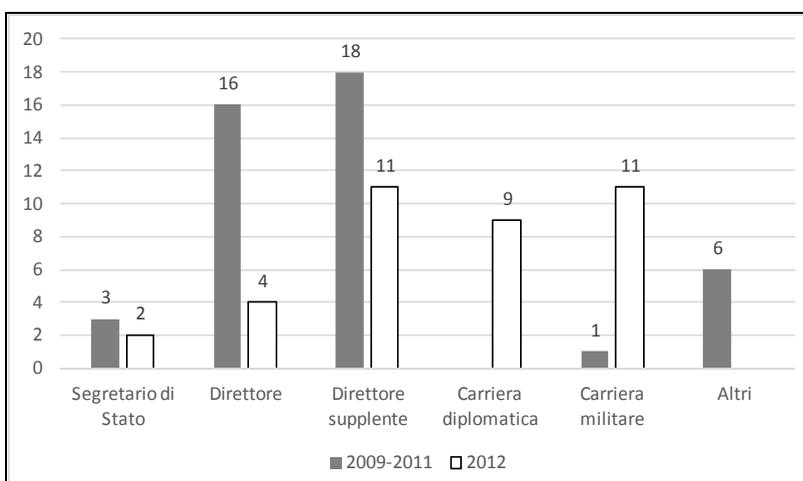
I 37 casi analizzati nel 2012 sono stati paragonati alle 44 nomine avvenute tra il 2009 e il 2011. La figura 3 presenta la ripartizione dell'insieme di queste nomine secondo la funzione.²⁶

²⁵ Cfr. allegato al rapporto, n. 1.4.

²⁶ In considerazione del loro numero elevato, non sono state prese in considerazione le nomine nell'ambito della carriera diplomatica e della carriera militare nel periodo 2009-2011.

Le sei nomine classificate alla voce «Altri» sono nomine ad interim o nomine in relazione con la creazione di funzioni particolari.

Ripartizione dei casi secondo la funzione (81 casi 2009–2012)



3 Risultati

I risultati relativi alle nomine di direttori, segretari di Stato o direttori supplenti sono presentati capitolo per capitolo (n. 3.1–3.6)²⁷ secondo le questioni di valutazione (tabella 1; analisi di 17 nomine nel 2012 e paragone con 44 nomine del periodo 2009–2011).

I risultati dell'analisi delle nomine scaturite da processi di carriera militare (11 casi) o di carriera diplomatica (nove casi) sono presentati in una forma diversa (n. 3.7 e 3.8)²⁸, dato che le tappe della procedura (analisi del bisogno, strategia di ricerca, processo di selezione) sono talvolta suddivise in modo diverso. L'analisi dei processi di carriera si fonda unicamente sulle nomine del 2012.

3.1 Analisi del bisogno

L'analisi del bisogno costituisce una tappa fondamentale, preliminare all'avvio di un processo di reclutamento. In questa fase vengono analizzati la pertinenza del posto e delle esigenze relative a quest'ultimo nonché i cambiamenti in corso o previsti nel suo contesto.

L'analisi del bisogno è appropriata?

L'analisi del bisogno è generalmente qualificata come buona poiché viene condotta in modo sistematico una riflessione a livello di dipartimento. Manca però una riflessione strategica a livello di Consiglio federale.

²⁷ Cfr. allegato al rapporto, n. 2–7.

²⁸ Cfr. allegato al rapporto, n. 8 e 9.

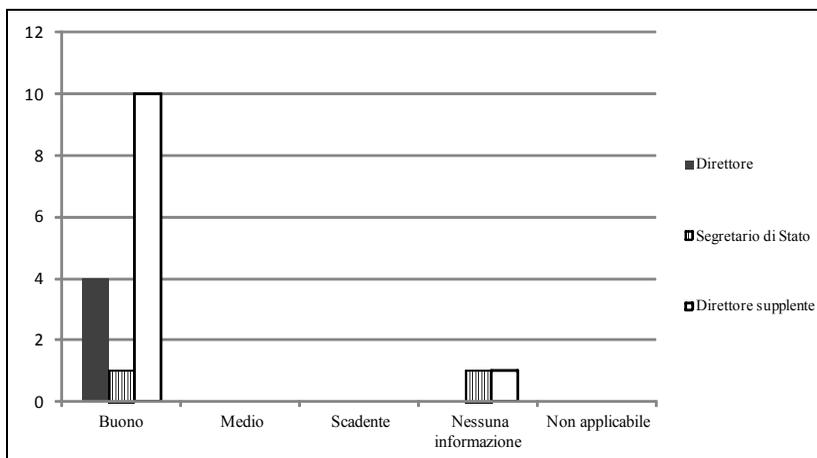
Nei casi studiati, l'analisi del bisogno risulta sistematica e condotta in modo serio (figura 4). In due casi, l'informazione concernente quest'analisi manca, ma ciò non significa che non sia stata condotta. A questa tappa viene dunque riconosciuta la debita importanza²⁹.

La funzione di direttore non è in genere oggetto di cambiamenti importanti. I posti di supplente sono più soggetti a modifiche a causa del cumulo frequente delle funzioni di supplente e di capodivisione. Pertanto, nel caso di una partenza o di un posto vacante, l'analisi del bisogno verte sui cambiamenti in corso o futuri nell'unità in questione nonché sulle possibilità di riorganizzazione o di potenziali risparmi. In diversi casi, tali analisi sono sfociate in modifiche concrete.

Le proposte sottoposte al Consiglio federale fanno generalmente parte dell'analisi del bisogno, ma in certi casi la circostanza che il posto sia vacante è la sola giustificazione.

Figura 4

Valutazione dell'analisi del bisogno (17 casi, 2012)



L'analisi del bisogno è sempre condotta a livello di dipartimento. Il Consiglio federale non viene coinvolto e non si interessa di questa tappa. La forte dipartimentalizzazione a questo livello fondamentale del processo non permette al Consiglio federale di condurre una riflessione di fondo sull'organizzazione dell'Amministrazione federale, sulla potenziali sinergie e sulla (ri-) definizione dei compiti trasversali in seno all'Amministrazione, anche se le relazioni tra uffici sono numerose e non confinate all'interno dei singoli dipartimenti.

²⁹ Occorre rilevare una prassi non osservabile nel 2012, ma che è stata osservata prima e dopo il 2012: la creazione di posti in seguito alla volontà di riorientare la carriera di un quadro superiore o di un direttore d'ufficio dal quale il capo del dipartimento vuole separarsi. La creazione di funzioni senza procedere preliminarmente a un'analisi del bisogno solleva interrogativi che non sono stati trattati nel quadro della presente valutazione.

3.2 Strategia di ricerca

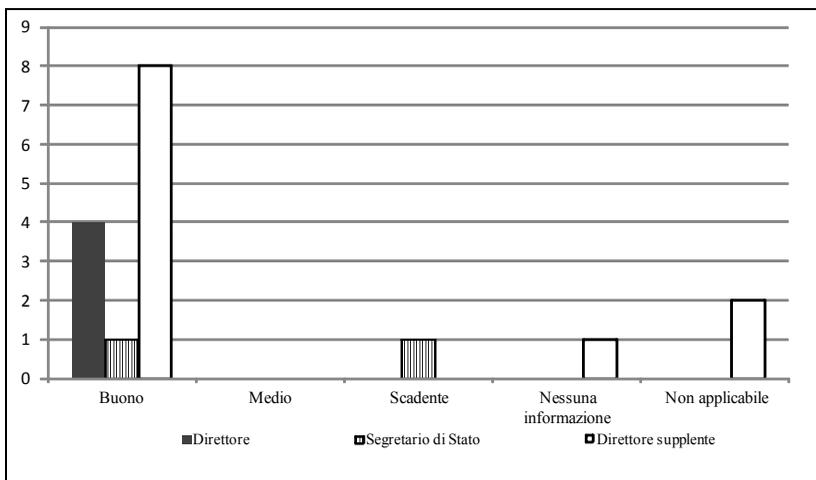
Secondo gli esperti interpellati, l'aumento della complessità dei compiti che incombono ai quadri superiori fa sì che la cerchia dei candidati potenziali per un posto risulti sempre più ristretta. La strategia di ricerca è dunque ancor più decisiva e deve permettere di raggiungere tutti i potenziali candidati.

La strategia di ricerca è adeguata?

La strategia di ricerca e la sua qualità dipendono soprattutto dalla funzione e dalla politica del dipartimento. La strategia di ricerca delle candidature è generalmente adeguata. Tuttavia, per i posti di direttore supplente manca una riflessione sulla strategia di sviluppo di nuovi quadri dirigenti. Il ricorso alla messa a concorso è pertinente, se si fa astrazione dei posti di direzione in seno al DFAE. Inoltre, i motivi di rinuncia alla messa a concorso non sono espliciti. Da ultimo, la ricerca diretta di candidati non è sempre adeguata quando è condotta dal capo del dipartimento.

Figura 5

Valutazione della strategia di ricerca (17 casi, 2012)



Strategia di ricerca senza una strategia volta a preparare nuovi quadri dirigenti

La strategia di ricerca per i posti di direttore d'ufficio è adeguata e coerente con l'analisi del bisogno effettuata (figura 5).

Per una posizione di segretario di Stato, la strategia di ricerca è stata giudicata scadente, perché condotta entro limiti angusti e in modo poco trasparente: non vi è stata informazione e nemmeno vi sono stati incontri con i potenziali candidati.

Una delle difficoltà maggiori nella ricerca di candidati consiste nell'evitare che la procedura sia di fatto chiusa fin dall'inizio, quando il capo del dipartimento (o il direttore d'ufficio nella selezione del suo supplente) ha un candidato favorito senza che per questo si possa affermare che la ricerca è stata fatta pro forma. In effetti, benché sia evidente o logico che ci possa essere un candidato favorito agli occhi del

capo di dipartimento, ciò può porre una serie di problemi importanti: il segnale dato al candidato favorito (candidato «unico») e al pubblico è inadeguato e la mancanza di confronto con altre candidature nega fin dall'inizio ogni concorrenza e opportunità di selezionare un candidato ancora migliore.

Per i direttori supplenti la strategia di ricerca sembra nella maggior parte dei casi coerente con l'analisi del bisogno, ma si pone la questione della pertinenza sotto l'aspetto della preparazione dei futuri quadri. Dato che la procedura di selezione è generalmente delegata alla direzione dell'ufficio, manca qualsivoglia riflessione sullo sviluppo dei futuri quadri dirigenti, né a livello di dipartimento né a livello di Consiglio federale. Secondo la maggior parte degli esperti interpellati, si aspetta che un posto si liberi prima di cercare un successore, senza fare niente in precedenza per promuovere e sviluppare i quadri interni. Solo il DDPS e il DFAE (per il processo di carriera diplomatica) dispongono di strumenti di riflessione e di misure sistematiche per preparare i futuri quadri superiori.

Pratica della messa a concorso adeguata, ma con qualche eccezione

Secondo l'articolo 7 LPers, ogni posto vacante dell'Amministrazione federale deve di principio essere messo a pubblico concorso. La messa a concorso è considerata in seno all'Amministrazione come una buona pratica, non soltanto per disporre di candidature esterne alle quali il dipartimento potrebbe non aver pensato, ma anche perché implica in generale un processo di selezione accurato e offre al pubblico garanzie di trasparenza e di affidabilità.

Sui 17 casi studiati (al di fuori dei 20 casi rientranti nella carriera militare o diplomatica), sette sono stati messi a pubblico concorso (tabella 2). Si tratta di tre dei quattro posti di direttore, uno dei due posti di segretario di Stato e tre degli 11 posti di direttore supplente o di segretario generale supplente. Nel caso del direttore, la rinuncia alla messa a pubblico concorso è stata motivata in modo chiaro, mentre tale non è stato il caso per il segretario di Stato. In cinque casi, la funzione di direttore supplente era complementare a un'altra funzione (in particolare quella di direzione di una divisione nella veste di vicedirettore) e dunque la mancata messa a pubblico concorso appare adeguata (in tre altri casi non erano disponibili informazioni o il criterio non era applicabile).

Tabella 2

Tipologie di messa a pubblico concorso

Funzione	Messa a pubblico concorso	Messa a concorso interno	Assenza di messa a concorso
Segretario di Stato	1		1
Direttore	3		1
Direttore supplente	3		8
Carriera militare nel DDPS	2	3	6
Carriera diplomatica nel DFAE		8	1

Assenza di messa a concorso pubblico per quadri superiori nel DFAE

La nomina dei segretari di Stato in seno al DFAE non appare coerente. Infatti, nel periodo 2009–2011, il posto di segretario di Stato è stato attribuito nell'ambito del

processo di carriera, come dimostra la proposta sottoposta al Consiglio federale. Nel 2012, il posto non è stato messo a concorso pubblico pur non rientrando nel processo di carriera.

Inoltre, i due posti di direttore attribuiti in seno al DFAE nel corso del periodo 2009–2011 non sono stati messi a concorso. Alla luce di questi elementi, si può affermare che il processo di carriera può servire a giustificare l'assenza di messa a concorso pubblico in casi talvolta discutibili, come quelli dei direttori la cui funzione non esige che abbiano prima svolto una carriera diplomatica.

A titolo di paragone, il DDPS opera una distinzione chiara tra posti che rientrano nella carriera militare e altri posti, per i quali le proposte sono sottoposte al Consiglio federale.

Motivi della rinuncia alla messa a pubblico concorso talvolta non espliciti o trascurati

Raramente i motivi di rinuncia alla messa a pubblico concorso vengono precisati. Non è dunque possibile stabilire se siano o no giustificati. È vero che l'articolo 22 OPers prevede che i motivi della rinuncia alla messa a pubblico concorso debbano essere comunicati al DFF, ma tale disposizione non è disciplinata nei dettagli e non determina nessuna misura concreta. Ne consegue che questa esigenza d'informare il DFF rimane lettera morta. Di fatto, dalle dichiarazioni delle persone interpellate risulta che nessuno sa dire chi utilizzi questa informazione e che cosa ne faccia, né quando e sotto quale forma debba essere eventualmente comunicata al DFF.

Il metodo della ricerca diretta non è sempre adeguato

Talvolta la messa a pubblico concorso è sostituita o completata dalla ricerca diretta. Questo metodo consiste nel prendere contatto direttamente con persone che dispongono del profilo richiesto. Tale attività può essere fondata su uno studio completo e professionale del mercato del lavoro realizzato da un esperto (executive search) o essere effettuata semplicemente dal capo del dipartimento sulla base dei suoi contatti.

Nel quadro della ricerca di candidati per due dei posti di direttore, la messa a concorso pubblico è stata accompagnata da ricerche dirette ad opera di un esperto esterno. Questo modo di procedere era dovuto alla volontà del dipartimento interessato (il DFF) di analizzare l'intero mercato del lavoro in modo professionale, sistematico e indipendente (è stato applicato per due direttori su tre e non era applicabile nel terzo caso).

Nei quattro altri casi relativi a direttori o segretari di Stato, si è proceduto per ricerca diretta da parte del capo del dipartimento o dei suoi più stretti collaboratori (segretario generale, collaboratore personale). Queste ricerche dirette condotte dal capo del dipartimento (nel caso dei due segretari di Stato nominati nel 2012) sollevano interrogativi per quanto concerne l'impatto di questo modo di procedere. Infatti, se la ricerca e la presa di contatto avvengono al massimo livello ne conseguono da un lato un impegno e dall'altro un'attesa che sono relativamente forti e possono incidere considerevolmente sulla scelta finale.

Secondo gli esperti interpellati, nell'economia privata il ricorso a un esperto esterno per questo livello di funzione è sistematico. Anche quando vi sono candidature interne molto buone, le imprese vogliono mettere a confronto i candidati interni ed esterni.

3.3

Processo di selezione

Il processo di selezione è completo, obiettivo e coerente?

Il ventaglio di strumenti utilizzati è spesso molto completo per i direttori d'ufficio, talvolta inesistente per i segretari di Stato e spesso sconosciuto per i direttori supplenti. Se l'oggettività varia molto da un caso all'altro, i processi di selezione sono generalmente coerenti. Il coinvolgimento del capo del dipartimento nel processo di selezione è generalmente buono eccetto quando si tratta di nominare i direttori supplenti.

Nel 2009 il Consiglio federale aveva annunciato che avrebbe preso disposizioni volte a garantire la possibilità di ricostruire in ogni momento la selezione per quanto concerne il suo svolgimento, la procedura e la decisione³⁰. Tuttavia, come i dati qui di seguito dimostrano, un grande numero di nomine non ha potuto essere valutato a causa della mancanza delle informazioni necessarie per ricostruire il processo. In certi casi, le informazioni sono state messe a disposizione del CPA soltanto quando il progetto di rapporto è stato presentato per consultazione ai dipartimenti.

Nello stesso parere, il Consiglio federale aveva annunciato che per ogni decisione concernente il personale che deve essere presa dal Consiglio federale sarebbero stati messi a disposizione del capo del dipartimento competente i dati riguardanti in particolare le attitudini professionali, direzionali, personali e il carattere dei candidati. Per determinare la capacità di direzione, le attitudini personali e il carattere dei candidati selezionati si sarebbero dovute applicare procedure adeguate (p. es. assessment), i cui risultati sarebbero stati valutati e documentati in forma scritta dal responsabile dell'intero processo.

Queste informazioni sono state messe a disposizione del capo del dipartimento in alcuni casi, ma non sistematicamente in tutti. Inoltre, le informazioni sono state date raramente per scritto, ad eccezione degli assessment, quando ne sono stati realizzati (rapporto dell'esperto).

Il ventaglio di strumenti è completo?

Per lo più completo per i direttori d'ufficio, talvolta inesistente per i segretari di Stato, il ventaglio di strumenti utilizzati è spesso sconosciuto per i direttori supplenti.

La prima tappa di un processo di selezione consiste nel decidere, partendo da un elenco di tutte le candidature, quali candidati rispondono ai criteri definiti e possono essere promossi alle fasi successive del processo. Seguono una o più fasi di presentazione, nelle quali i candidati incontrano un esperto esterno, il segretario generale o il capo del dipartimento. Tale fase può essere completata con assessment e referenze.

Il ventaglio di strumenti a disposizione è valutato secondo gli strumenti utilizzati e la loro complementarità.

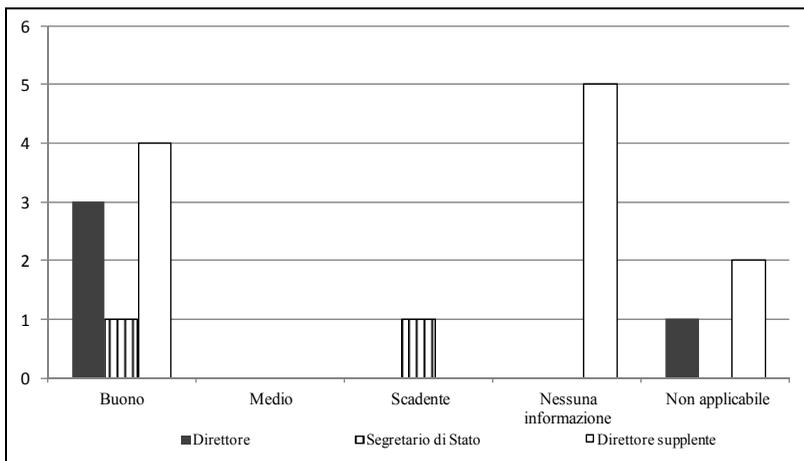
Il giudizio è buono per quanto concerne tutti i posti di direttore e per un posto di segretario di Stato. Può essere definito scadente per un posto di segretario di Stato, vista l'inesistenza di strumenti in questa fase (figura 6).

³⁰ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008. Parere del Consiglio federale del 22.4.2009 (FF 2009 2937).

Per oltre la metà dei posti di direttore supplente mancano informazioni in merito agli eventuali strumenti utilizzati. Il modo con cui il direttore dell'ufficio ha scelto il suo supplente tra i suoi vicedirettori non è chiaro e non è conosciuto dal dipartimento.

Figura 6

Valutazione del ventaglio di strumenti di selezione (17 casi, 2012)



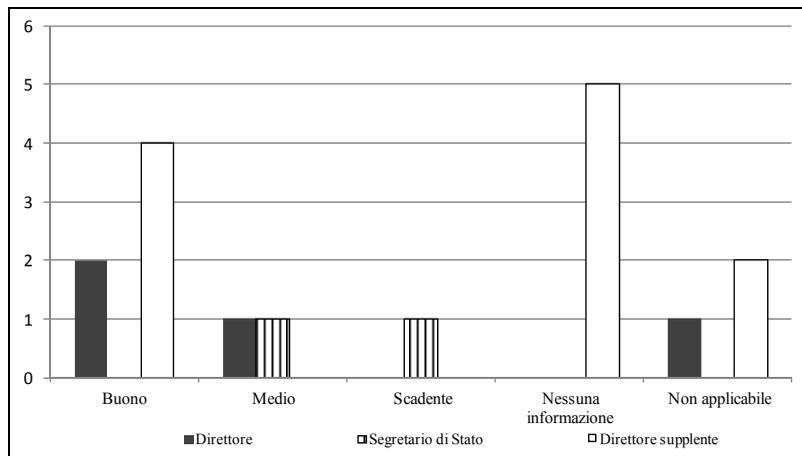
Il processo di selezione è obiettivo?

L'obiettività varia a seconda dei casi

L'obiettività del processo è valutata secondo il modo in cui gli strumenti vengono utilizzati nel corso della selezione: applicazione sistematica degli strumenti ai candidati, presenza di pareri esterni, presa in considerazione di candidature alternative. Risulta che il processo di selezione è generalmente obiettivo per i direttori nominati dal 2012, medio per uno dei segretari di Stato e scadente per l'altro (figura 7).

Per i direttori supplenti, quando è possibile apprezzare questo criterio (cioè in 4 casi su 11), i processi sono obiettivi. Negli altri casi il dipartimento non dispone di informazioni in proposito oppure questo criterio non è applicabile.

Valutazione dell'obiettività del processo di selezione, secondo la funzione (17 casi, 2012)



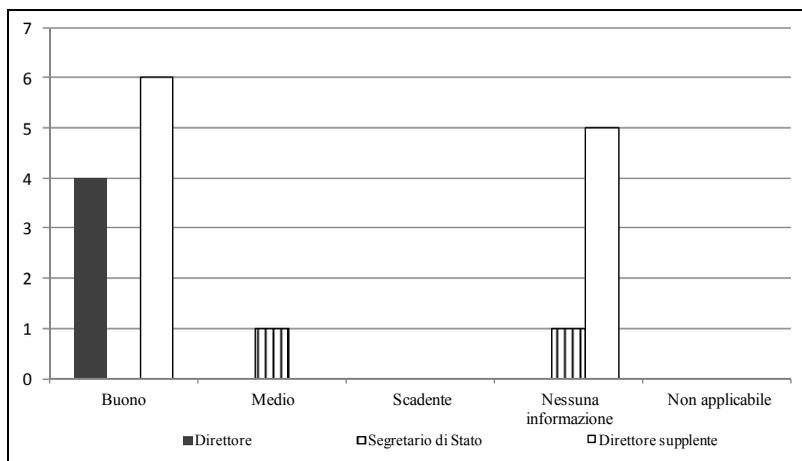
Il processo di selezione è coerente?

La coerenza dei processi attuati è buona

La coerenza del processo viene valutata rispetto al calendario dei diversi eventi (candidature, colloqui, assessment), nonché rispetto alla natura degli strumenti applicati, considerata la loro pertinenza con l'analisi del bisogno e la strategia di ricerca.

Risulta che per tutti i posti di direttore il processo di selezione attuato è coerente (figura 8). Non è stato possibile giudicare tale processo per un posto di segretario di Stato, a causa della mancanza di informazioni sull'analisi del bisogno effettuata. Nel secondo caso, la coerenza è valutata come media a causa del fatto che alla fine del processo è comparso un nuovo candidato. Per i direttori supplenti, la coerenza del processo è buona in sei casi e non può essere valutata per mancanza di informazioni negli altri cinque casi.

Valutazione della coerenza del processo di selezione, secondo la funzione (17 casi, 2012)



Coinvolgimento del capo del dipartimento

Il coinvolgimento è buono salvo per i direttori supplenti

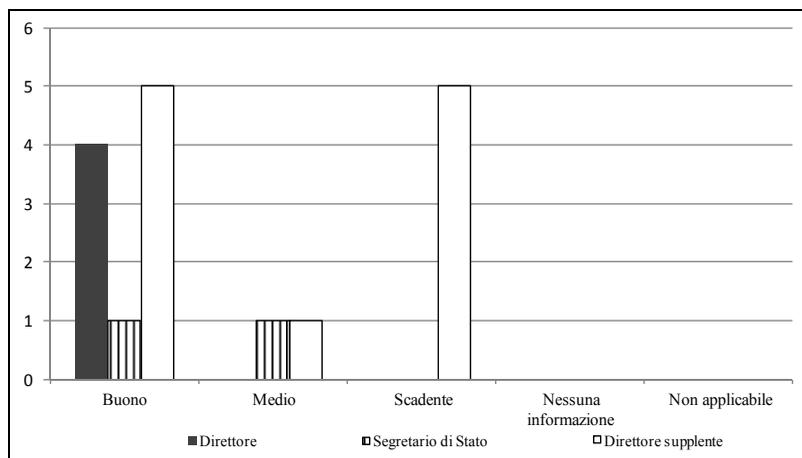
Viste le responsabilità dei quadri superiori e considerato che la decisione sul loro reclutamento è tra le più strategiche tra quelle che toccano a un capo del dipartimento e soltanto quest'ultimo partecipa alle sedute del Consiglio federale, sembra evidente che il capo del dipartimento debba essere coinvolto nel processo. Per questo motivo è importante valutare quanto tale criterio sia adempiuto.

Si può osservare che nella scelta dei direttori il coinvolgimento del capo del dipartimento è sistematico (figura 9).

Per i segretari di Stato, la procedura è giudicata buona in un caso e media nell'altro. La valutazione media si spiega con il fatto che il capo del dipartimento era stato coinvolto fortemente nel processo, ma non aveva incontrato altri candidati oltre a quello da lui proposto.

Per i direttori supplenti, il coinvolgimento del capo del dipartimento è giudicato scadente in sei casi su 11, a causa della mancanza di un colloquio con il candidato proposto al Consiglio federale e per la mancanza di informazioni sul processo di selezione condotto a livello della direzione dell'ufficio.

Valutazione del coinvolgimento del capo del dipartimento nel processo di selezione, secondo la funzione (17 casi, 2012)



3.4 Basi di informazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale si fonda su informazioni complete e di qualità?

Il Consiglio federale dispone soltanto di una limitata documentazione, spesso incompleta e di qualità ineguale: il modo in cui la selezione è stata operata è presentato soltanto in un quarto dei casi, i criteri di selezione determinanti non sono trasparenti, il risultato del controllo di sicurezza è conosciuto soltanto nella metà dei casi e talvolta le informazioni in materia sono inesatte. In alcuni casi, vengono comunicate a voce informazioni supplementari nel corso della seduta del Consiglio federale, ma non vengono messe per scritto.

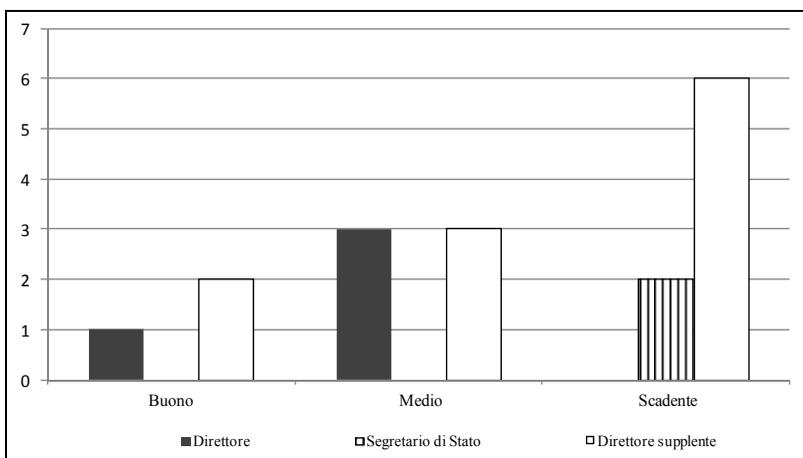
Le basi di informazioni scritte sono ineguali e incomplete

Le proposte che i dipartimenti sottopongono al Consiglio federale ottengono un giudizio piuttosto negativo. Infatti, tra i casi del 2012 che sono stati analizzati, la proposta è giudicata adeguata soltanto per un direttore e due direttori supplenti (figura 10).

In sei casi, di cui tre direttori e tre direttori supplenti, la proposta è giudicata media poiché non fa menzione dei criteri di selezione determinanti o di motivi che giustifichino la mancanza di una messa a concorso pubblico. Ciò significa che sulla base della proposta non è possibile sapere perché sia stato scelto quel candidato invece di un altro.

In otto casi (due segretari di Stato e sei direttori supplenti), la proposta è giudicata scadente. Alla mancanza di trasparenza sui criteri di selezione e alla procedura di selezione si aggiunge un'informazione talvolta lacunosa per quanto concerne i controlli di sicurezza relativi alle persone.

Valutazione delle proposte dei dipartimenti, secondo la funzione (17 casi, 2012)



Nella sua valutazione delle proposte, il CPA è partito dal principio che il Consiglio federale deve disporre, prima di decidere su queste importanti nomine, di informazioni per quanto possibile precise ed esaurienti in merito alla proposte. Si tratta da un lato di informazioni complete sul processo di selezione e sugli strumenti utilizzati e d'altro lato di informazioni sui criteri decisivi di selezione, conformemente alle dichiarazioni del Consiglio federale³¹. Se tali informazioni decisive non possono, per ragioni di riservatezza, essere comunicate al Consiglio federale, quest'ultimo deve, secondo gli esperti interpellati e il CPA, nominare un ente responsabile del controllo di questi criteri e pertanto della garanzia della qualità del processo. Altri enti che devono osservare esigenze di riservatezza altrettanto o più rigorose (si pensi alle società quotate in borsa) si servono di diversi metodi per garantire la qualità del processo (controllo mediante peer-review, comitato di nomina, strutture neutrali).

In generale, i criteri decisivi di selezione possono essere valutati soltanto raffrontandoli ad altre candidature. Proprio a questo titolo talune proposte risultano lacunose: non vengono indicati (almeno in forma anonima) né i profili delle candidature alternative, né i loro eventuali vantaggi o inconvenienti, né gli elementi particolarmente decisivi.

Il Consiglio federale aveva già dovuto rispondere alle CdG che di regola, per questioni di riservatezza, i documenti non contengono nessuna informazione sui candidati che non sono stati presi in considerazione. La maggior parte delle persone interpellate nei dipartimenti riconosce che, per timore di indiscrezioni, le proposte sottoposte al Consiglio federale non contengono nessun elemento sensibile. Informazioni di questo tipo vengono se del caso fornite a voce durante la seduta del Consiglio federale.

³¹ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 21.4.2010: rapporto della CdG-N del 28.11.2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Resoconto sull'attuazione delle raccomandazioni 1-6.

Alcune persone interpellate nei dipartimenti ammettono che è dunque difficile per l'autorità di nomina, ossia per i capi di dipartimento, valutare le proposte degli altri dipartimenti. Spesso non è possibile capire, sulla base delle proposte, sotto quale aspetto la persona proposta emerga rispetto agli altri candidati e se dispone del profilo di competenze richiesto. La competenza di nomina del Consiglio federale è dunque più che altro formale.

Informazioni sulla procedura di selezione soltanto in caso di messa a concorso esterno

Quando non vi è stata una messa a concorso esterna, non vengono menzionati né la procedura seguita né gli strumenti utilizzati. Ciò significa che nei tre quarti dei casi (60 su 81) la proposta sottoposta al Consiglio federale non fa nessun cenno al processo di selezione.

Tra gli 81 casi studiati del periodo 2009–2012, il posto vacante è stato messo a concorso in 24 casi e la quasi totalità delle relative proposte contiene le informazioni previste, quali il numero di candidature e la loro ripartizione per lingua e per sesso nonché, in minor misura, informazioni sugli strumenti di selezione.

I criteri di selezione sono poco significativi

Quando vi sono informazioni sui criteri di selezione, nella maggior parte dei casi si tratta di criteri poco significativi: in generale si riferiscono alle qualità del candidato ma non permettono di capire perché questi sia stato preferito ad altre candidature. È comprensibile che sia delicato menzionare il nome degli altri candidati; non si comprende invece perché quasi sempre rimanga oscuro il criterio che è stato fondamentale per la selezione.

Nella metà dei casi il Consiglio federale ha deciso senza conoscere il risultato del controllo di sicurezza

Soltanto la metà delle nomine effettuate dal Consiglio federale è fondata su una proposta che documenta il risultato del controllo di sicurezza (tabella 3). Occorre segnalare in proposito che il DDPS esegue sistematicamente il controllo di sicurezza (12 casi). Anche se si tratta di un solo caso, cioè vale anche per il DFI. Nell'altra metà dei casi, la procedura in vista del controllo di sicurezza è stata in generale avviata soltanto dopo la decisione del Consiglio federale.

In tre casi, le informazioni in merito al controllo di sicurezza contenute nelle proposte sottoposte al Consiglio federale sono incomplete o inesatte secondo il CPA.

In un caso, la proposta sottoposta al Consiglio federale informava che la domanda di svolgere un simile controllo era stata presentata all'organo competente. In realtà, la domanda venne fatta soltanto 10 mesi dopo la decisione del Consiglio federale.

Controllo di sicurezza (37 casi, 2012)

	Controllo di sicurezza effettuato prima della proposta	Domanda presentata prima della proposta con riserva	Domanda presentata dopo la proposta con riserva	Domanda presentata dopo la proposta senza riserva	Altri
DDPS	12				
EDI	1				
DATEC	3	2			
DFE	2		1		
DFAE			5	3	2 ³²
DFE		1	1		
DFGP			2		2
Totale	18	3	9	3	4

In due casi (tabella 3, DFGP, «Altri»), le proposte del dipartimento indicano che il controllo di sicurezza era stato realizzato, ma senza precisarne il livello. Di fatto, si tratta di controlli di sicurezza ampliati di cui all'articolo 11 OCSP. Secondo il CPA, questi candidati al posto di direttore supplente avrebbero dovuto essere oggetto di un controllo di sicurezza ampliato con audizione secondo l'articolo 12 OCSP.

Nella sua presa di posizione del maggio 2013³³, il DFGP afferma che l'OCSP non precisa per ogni funzione il grado di controllo richiesto e che non si può dunque dedurre che il livello di controllo sia inadeguato. Ma in realtà l'articolo 12 OCSP afferma chiaramente che il centro specializzato della Cancelleria federale esegue i controlli di sicurezza ampliati con audizione per i quadri nominati dal Consiglio federale.

L'interpretazione del DFGP è dunque discutibile. La presa di posizione del Consiglio federale a destinazione delle CdG come pure la prassi di tutti gli altri dipartimenti non lasciano dubbi su questo punto.

- Nel suo resoconto del 21 aprile 2010³⁴, il Consiglio federale constata che soltanto un controllo di sicurezza secondo l'articolo 12 OCSP permette di chiarire in modo approfondito e di valutare la vita anteriore e il contesto di vita della persona controllata. Controlli di sicurezza secondo gli articoli 10 o 11 OCSP (senza audizione) non sono idonei a chiarire in modo sufficiente i rischi che presentano i funzionari apicali del Paese. Secondo il Consiglio federale l'OCSP è stata riveduta appunto per tenere conto di questo aspetto.

³² Si tratta delle nomine del novembre 2012, la cui domanda non era ancora stata effettuata al momento in cui il CPA ha assunto le informazioni.

³³ Presa di posizione del DFGP del maggio 2013 sul progetto di rapporto del CPA.

³⁴ Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 21.4.2010: rapporto della CdG-N del 28.11.2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Resoconto sull'attuazione delle raccomandazioni 1–6.

- Nella sua presa di posizione del 29 maggio 2013³⁵, il Consiglio federale afferma che i controlli di sicurezza ampliati con audizione (art. 12 OCSF) relativi alle due nomine del DFGP menzionate sopra sono stati commissio- nati. Ciò rende poco comprensibile la presa di posizione del DFGP, anch'essa del maggio 2013, concernente il progetto di presente rapporto.

Nel periodo 2009–2011, solamente un quarto dei 44 casi studiati sono stati oggetto di un controllo di sicurezza prima della decisione del Consiglio federale. Per un altro quarto, le proposte contenevano una riserva. In 20 casi non è stata fornita nessuna informazione in proposito. Sebbene tali casi siano successivi all'inchiesta della CdG-N sull'affare Nef, le basi normative non erano ancora state adeguate e sussiste- va una certa incertezza riguardo al momento in cui i controlli dovevano essere effettuati.

Occorre anche ricordare le proposte relative a due nomine intervenute in questo periodo, che spiccano per due elementi sorprendenti riguardo al controllo di sicu- rezza:

- in un caso risalente alla fine del 2010, viene sostenuto che il controllo di sicurezza non è necessario, nonostante si tratti della nomina di un direttore d'ufficio,
- in un altro caso (del 2009), la proposta menziona che, pur se il controllo non sarebbe stato necessario, il candidato era stato ciononostante interrogato dal Dipartimento a proposito dei rischi: egli aveva risposto in modo chiaro e convincente. Questo secondo caso è in un certo modo sintomatico della scar- sa importanza accordata al controllo di sicurezza, visto che si tratta del diret- tore di un ufficio federale di grandi dimensioni, che ha accesso a dati sensi- bili.

Informazioni orali e indiscrezioni

La trasmissione della proposta di nomina del dipartimento al Consiglio federale apre la procedura di corapporto. Tuttavia, dato che le proposte sono trasmesse al Consi- glio federale assai tardi (nella maggior parte dei casi la sera che precede la seduta), risulta materialmente difficile redigere un corapporto.

Non vi sono dunque mai stati corapporti da parte degli altri capi di dipartimento. Può capitare che determinati capi di dipartimento prendano contatto per informare o informarsi, ma questa non è la regola.

Secondo la maggior parte delle persone interpellate, il mantenimento del carattere confidenziale è un problema ricorrente nei processi che coinvolgono il Consiglio federale. La questione non tocca soltanto gli affari del personale ma riguarda tutti gli affari sottoposti al Collegio governativo. Taluni dipartimenti affermano di essere vittima di indiscrezioni che giudicano inaccettabili, in particolare per il fatto che nei media vengono citati nomi di persone quando la procedura di nomina non è ancora terminata. Ciò può avere conseguenze non soltanto sul risultato del processo, ma anche sulle persone interessate e sulla loro carriera.

³⁵ Verifica riguardante l'inchiesta sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 12.4.2013. Presa di posizione del Consiglio federale del 29.5.2013.

Il timore di indiscrezioni è spesso addotto per spiegare perché le proposte sottoposte al Consiglio federale sono alquanto sommarie e non presentano gli aspetti importanti del processo. Visto questo rischio, i dipartimenti ritengono infatti necessario porre limiti a quanto viene documentato per scritto. Di conseguenza, le ragioni che hanno portato alla scelta di un candidato non vengono in generale menzionate nella proposta trasmessa al Consiglio federale. Queste informazioni essenziali sono eventualmente comunicate a voce dal capo del dipartimento durante la seduta del Consiglio federale.

3.5 Utilizzo del margine di manovra da parte del Consiglio federale

Il Consiglio federale fa pienamente uso della sua competenza di nomina?

Nessun intervento tracciabile del Consiglio federale, salvo in caso di indiscrezioni

Nell'ambito delle 81 nomine studiate del periodo 2009–2012:

- le proposte non sono mai stato oggetto di corapporti da parte degli altri dipartimenti,
- non si è mai proceduto all'audizione del candidato da parte del Consiglio federale,
- il Consiglio federale non ha mai rifiutato proposte che gli sono state sottoposte,
- in un caso che ha avuto una considerevole eco nella stampa (segretario di Stato SEFRI), il capo del dipartimento ha ritirato la sua proposta iniziale a seguito della seduta del Consiglio federale, senza però che il Consiglio federale avesse preso una vera e propria decisione nel merito.

Quest'ultimo elemento rappresenta il solo intervento del Consiglio federale nei casi in rassegna di cui «è rimasta traccia». Inoltre questo intervento si limita, secondo le informazioni comunicate al CPA, a un'accoglienza non unanime della proposta iniziale, senza però che vi sia stata una decisione del Consiglio federale. Questo caso è spesso citato come esempio del buon funzionamento del sistema e del fatto che il Consiglio federale prende sul serio la sua competenza di nomina. Esso testimonia però anche dell'incapacità di trattare gli oggetti con la necessaria riservatezza.

Di principio non si interviene nelle nomine altrui

Secondo le persone interpellate, le proposte sono generalmente accolte in modo positivo dagli altri capi di dipartimento. La prudenza e la volontà di non ingerirsi nelle nomine degli altri dipartimenti sembrano essere la regola.

In particolare, le proposte relative ai direttori supplenti, ai capomissione e agli alti ufficiali superiori non danno adito a discussioni in seno al Collegio governativo. Nella maggioranza dei casi la nomina da parte del Consiglio federale risulta dunque essere soltanto una formalità.

Effetto preventivo della trattazione da parte del Consiglio federale

Come mostrano le considerazioni qui sopra, non è tanto l'azione diretta del Consiglio federale che svolge un ruolo preventivo obbligando il dipartimento a muoversi

con prudenza, ma lo è soprattutto il fatto che la nomina sia trattata nella seduta del Consiglio federale. Come testimoniano numerosi pareri raccolti, il fatto che l'oggetto sia trattato dal Consiglio federale esercita una pressione in termini di qualità sulle proposte di nomina e previene scelte arbitrarie. I dipartimenti sono indotti a un atteggiamento più critico e prudente nelle loro proposte, risultato di processi trasparenti.

3.6 Basi normative

Le basi normative sono idonee a garantire un'attuazione adeguata?

Le basi legali non sembrano essere un fattore essenziale nell'attuazione differenziata della competenza di nomina se non per la loro precisione eventualmente insufficiente (in particolare a livello dei motivi di rinuncia alla messa a concorso). Sono soprattutto il ruolo che si attribuisce il Consiglio federale e le politiche dei diversi capi di dipartimento che spiegano le differenze di prassi. Ci si può dunque domandare quanto sia pertinente la competenza di nomina del Consiglio federale.

Verifica delle funzioni sottoposte alla decisione del Consiglio federale

L'articolo 2 capoverso 1 OPers precisa quali funzioni sono sottoposte alla competenza di nomina del Consiglio federale. Ci si può domandare quale sia lo scopo di questa disposizione, visto che le proposte concernenti la maggior parte di queste funzioni (direttori supplenti, capimissione, alti ufficiali superiori) non suscitano nessun dibattito e addirittura non sembrano interessare gli altri dipartimenti. Il significato simbolico che riveste una nomina da parte del Consiglio federale appare poco convincente per giustificare il senso di questa procedura.

Inoltre, il fatto che i cambiamenti di direzione (a livello di uffici federali e di segretari di Stato) siano sempre più spesso legati ai cambiamenti alla testa dei dipartimenti rende aleatoria l'eventuale stabilità che la nomina a livello di Consiglio federale dovrebbe conferire.

Mancanza di trasparenza in merito ai motivi di rinuncia alla messa a concorso e alla comunicazione al DFF

L'articolo 22 OPers, che disciplina le eccezioni al principio secondo cui i posti nell'Amministrazione devono essere messi a concorso pubblico (art. 7 LPers), è incompleto o insufficientemente chiaro visto quanto avviene nella prassi. La disposizione, che intende rafforzare il carattere imperativo della messa a concorso pubblico, concretamente non viene attuata.

Si pongono due problemi principali. Da un lato, non sono indicate con precisione le ragioni importanti che giustificano la rinuncia alla messa a concorso. D'altro lato, vi è il problema della comunicazione al DFF. Per ragioni importanti e previa comunicazione al DFF i dipartimenti possono rinunciare in singoli casi alla messa a concorso pubblico (art. 22 cpv. 3 lett. a OPers). Per la giurisprudenza la disposizione è troppo poco precisa perché non risponde alle seguenti domande: in che momento deve essere data comunicazione al DFF? Qual è lo scopo di questa comunicazione al DFF?

Nella sua forma attuale, l'articolo è del tutto inutile.

3.7

Sistema di carriera nell'ambito militare

In seno al DDPS, l'Aggruppamento Difesa dispone di un sistema di carriera. I militari di carriera sono istruiti in modo professionale in vista di svolgere i loro compiti e funzioni. Il processo di sviluppo e quello di selezione sono dunque specifici all'Aggruppamento.

Analisi del bisogno, strategie di ricerca e processo di selezione: l'individuazione e lo sviluppo dei futuri alti ufficiali sono fondati su un processo adeguato

Il processo di selezione in seno all'Aggruppamento Difesa è volto a individuare e formare i nuovi alti ufficiali superiori. Questo processo appare coerente e adeguato. Ha in particolare il vantaggio di inglobare diversi pareri, sia interni (in seno alla condotta dell'esercito), sia esterni (con lo svolgimento sistematico di un assessment).

Il processo è applicato e le esigenze sono adempiute in materia di formazione, di test e di assessment.

La pratica di assessment dell'Aggruppamento Difesa appare coerente, dato che interviene nell'ambito di un processo interno di carriera. Gli assessment non sono dunque svolti rispetto a funzioni in particolare bensì in un'ottica di individuazione e di sviluppo dei nuovi quadri. Ciò spiega il fatto, a prima vista sorprendente, che candidati allo stesso posto siano oggetto di assessment in momenti diversi e da parte di osservatori diversi.

Analisi del bisogno, strategia di ricerca e processo di selezione: il ruolo della pianificazione delle successioni non è chiaro

La pianificazione delle successioni³⁶ è un processo consistente in più fasi che vanno dall'analisi del bisogno alla decisione relativa alla successione, passando dalla ricerca di candidati.

Nel quadro della riflessione e della discussione di questa pianificazione, dapprima i profili di esigenze vengono paragonati con i potenziali candidati. Segue poi la selezione dei candidati.

Si pone a questo punto la questione della «validità» di questa pianificazione. Infatti, in molti casi la pianificazione costituisce l'argomento essenziale a sostegno della proposta di nomina di un candidato che è anche il successore designato. Solo in un caso il successore designato non è stato proposto; manca però un processo trasparente e obiettivo che possa spiegare questo scostamento dalla prassi, se non una decisione presa in comune dal capo dell'esercito e dal capo del dipartimento.

Incoerenza tra strategia di ricerca e processo di selezione

Se la pianificazione delle successioni (selezione) è effettuato in modo adeguato, la messa a concorso interna (ricerca) pare una mera formalità.

Il senso del processo di pianificazione consiste nel gestire in un'ottica di medio-lungo termine le successioni nelle diverse funzioni, avendo una conoscenza approfondita dei candidati potenziali ottenuta mediante gli strumenti di seguito e di svi-

³⁶ Il risultato concreto di questa pianificazione è una tabella che presenta per ogni funzione di alto ufficiale superiore il successore previsto e le alternative possibili.

luppo messi in atto. Se la pianificazione prevede già un successore designato, la messa a concorso perde di significato. Nei due casi osservati nel 2012 le uniche candidature sono state quelle del successore previsto dalla pianificazione.

Processo di selezione e proposta al Consiglio federale: rispetto sistematico degli obblighi in materia di controllo di sicurezza

Tutte le proposte sottoposte al Consiglio federale hanno rispettato le condizioni in materia di controllo di sicurezza relativo alle persone. Le proposte sono state trasmesse al Consiglio federale soltanto dopo che era conosciuto il risultato del controllo di sicurezza. In un caso il candidato originariamente previsto non è stato scelto a causa del risultato del controllo di sicurezza ed è stata sottoposta al Consiglio federale un'altra proposta.

Proposta al Consiglio federale: sistema di carriera relativamente opaco

Nelle proposte di nomina di alti ufficiali superiori sottoposte al Consiglio federale non sono fornite indicazioni sul processo di selezione (in particolare non sono fornite informazioni relative alla pianificazione delle successioni). Tali informazioni potrebbero in alcuni casi avvalorare la proposta (p. es. quando si tratta della persona che figura già nella pianificazione), in altri casi potrebbero indebolirla (quando la scelta diverge dalla pianificazione senza che vi sia stato un processo chiaro).

Pertanto, sotto l'apparenza di un sistema di carriera possono nascondersi processi diversi. È indispensabile che il capo dell'esercito e il capo del dipartimento dispongano di flessibilità e di un margine di manovra, ma ciò va talvolta a scapito della trasparenza.

3.8 Sistema di carriera nell'ambito diplomatico

Dopo l'ammissione nel servizio diplomatico sulla base di un concorso, i collaboratori del servizio diplomatico seguono un processo di carriera che è oggetto a più riprese di un seguito e di una valutazione (valutazione delle prestazioni e del potenziale). Il servizio diplomatico è soltanto una parte di tutto il personale del DFAE (il 7 %).

Analisi del bisogno, strategia di ricerca e processo di selezione: strumenti adeguati nella loro concezione, ma attuazione ineguale

I diversi strumenti sono coerenti e adeguati nella loro concezione. Le analisi di potenziale condotte dalla linea gerarchica a intervalli regolari e gli assessment svolti all'esterno sono strumenti che permettono di selezionare il personale che dispone delle caratteristiche richieste per un futuro impiego come capomissione.

L'attuazione di questi strumenti è tuttavia problematica, la qualità delle analisi di potenziale varia considerevolmente da un superiore all'altro. Inoltre, gli assessment non sono svolti in modo sistematico. Soltanto in cinque dei nove casi studiati nel 2012 vi era un assessment con risultato positivo al momento della selezione da parte del dipartimento. In un sesto caso, la scelta è stata fatta con riserva dello svolgimento dell'assessment e il risultato fu conosciuto prima della proposta di nomina al Consiglio federale. In un altro caso, si decise di non svolgere l'assessment dato che l'entrata in funzione era prevista per un breve periodo. I due ultimi casi sono più critici: nel primo il candidato non era stato raccomandato dopo l'assessment, e

nell'altro il risultato (positivo) dell'assessment era stato conosciuto solo dopo la nomina da parte del Consiglio federale.

Anche se vi deve essere un certo margine di manovra, queste prassi così diverse spingono a interrogarsi sul valore degli assessment. Inoltre, dalle interviste risulta che gli assessment sono svolti nell'ottica della carriera e sono focalizzati su questo aspetto. Appare dunque inopportuno fare a meno di un assessment, anche quando una determinata persona sembra competente per un posto specifico (in ragione della sua conoscenza del Paese o delle competenze linguistiche particolari), poiché una destinazione è sempre limitata nel tempo e altrove le competenze specializzate che egli possiede potrebbero non rivestire più alcun significato.

La messa a concorso annuale e la messa a concorso intermedia permettono di informare sui posti che diverranno vacanti. Tale prassi sembra adeguata.

Processo di selezione complesso

Il regime dei trasferimenti, la priorità accordata ai capomissione già nominati e il fatto che partenze e trasferimenti non avvengono in modo sincrono rendono la situazione complessa. Per questa ragione è stata istituita la Conferenza dei direttori³⁷, competente per decidere le proposte di destinazione e garantire controlli regolari. Gli strumenti di gestione (tabella dei posti, della messa a concorso e dei candidati potenziali) permettono di tracciare una vista d'insieme e delle priorità.

Valore del sistema di carriera nell'ambito diplomatico

Le sinergie messe in atto in occasione della fusione o della trasformazione di uffici di cooperazione in rappresentanze diplomatiche rimettono in parte in questione il sistema di carriera in ambito diplomatico, visto che le condizioni non sono identiche per tutti i candidati. Il percorso, la formazione e le tappe (p. es. assessment) non sono le stesse per il personale trasferibile del DFAE o per quello della DSC. Di conseguenza, quando posti di capomissione riservati al personale che segue la carriera diplomatica sono affidati a personale che non ha seguito questo percorso, si pone la questione del valore da attribuire al sistema di carriera. Tale pratica potrebbe non essere capita dal personale di carriera.

Proposta al Consiglio federale: senza controllo di sicurezza ampliato con audizione

Le proposte sottoposte al Consiglio federale sono chiare e sistematiche. Tuttavia i capomissione di nuova nomina da parte del Consiglio federale non sono mai oggetto di un controllo di sicurezza ampliato con audizione prima della decisione del Consiglio federale.

Pur ammettendo che è più difficile organizzare interviste con personale all'estero, non si può negare che rimanga alquanto scabroso che uno Stato terzo possa esprimere il suo gradimento per un ambasciatore nominato dal Consiglio federale quando il controllo di sicurezza potrebbe, almeno teoricamente, dare un esito negativo.

³⁷ La Conferenza dei direttori riunisce il segretario di Stato, il segretario generale e le direzioni delle diverse divisioni del DFAE.

La procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale dipende essenzialmente dai dipartimenti. Il Consiglio federale non interviene, salvo eccezioni, nel processo. La competenza di nomina del Consiglio federale risulta dunque quasi esclusivamente formale.

La qualità delle procedure svolte a livello di dipartimento è dunque estremamente importante. Ciò nonostante, il Consiglio federale approva le proposte dei dipartimenti senza garanzia che il processo di selezione soddisfi determinate regole basilari e senza conoscere in dettaglio il processo di selezione.

4.1 Procedure eccellenti e procedure di scarsa qualità

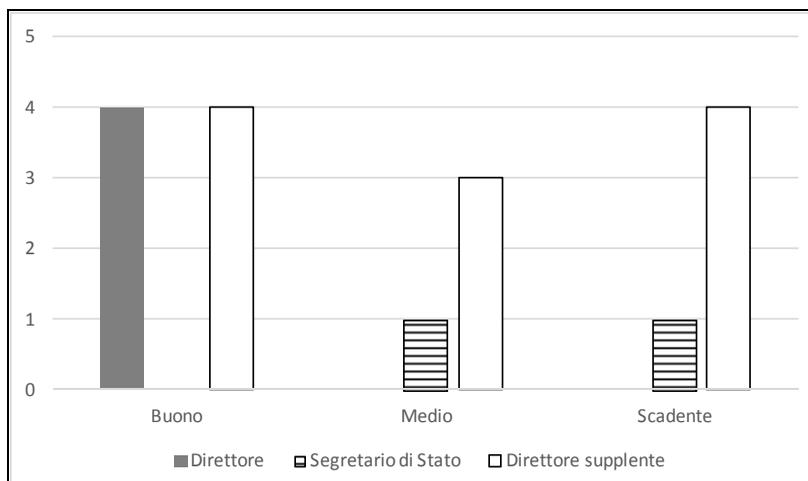
Le procedure di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale sono frutto di processi assai ineguali per qualità, componenti e trasparenza. Vi sono nomine fondate su processi di buona qualità (17 casi), su processi di qualità media (nove casi) e su processi deboli (11 casi) sotto vari aspetti (figure 11, 12 e 13).³⁸

La valutazione mostra che le nomine dei quattro direttori, di quattro direttori supplenti su 11, di cinque alti ufficiali superiori su 11 e di cinque nuovi capomissione su nove si basano su procedure di buona qualità, grazie alle riflessioni che le hanno precedute, alla messa a concorso accompagnata da ricerche dirette e professionali di candidati (per i direttori d'ufficio) e alla selezione fondata su strumenti complementari quali le interviste a più livelli, gli assessment e l'acquisizione di referenze.

Tuttavia, per un segretario di Stato, quattro direttori supplenti, quattro alti ufficiali superiori e due nuovi capomissione, le procedure mostrano diversi punti deboli (nessuna ricerca di candidati, processo di selezione poco obiettivo, strumenti applicati in modo incoerente, mancato coinvolgimento del capo del dipartimento, informazioni incomplete nella proposta sottoposta al Consiglio federale).

³⁸ Queste valutazioni sintetiche per caso si fondano sulle valutazioni specifiche dei seguenti criteri: analisi del bisogno, strategia di ricerca, ventaglio di strumenti di selezione utilizzati, obiettività e coerenza del processo, coinvolgimento del capo del dipartimento e qualità della proposta sottoposta al Consiglio federale. Quando tutti questi criteri sono giudicati buoni ad eccezione al massimo di due per i quali la valutazione è media, la valutazione sintetica è buona. La valutazione sintetica è media quando uno dei criteri è giudicato scadente. La valutazione sintetica è scadente quando diversi criteri sono giudicati scadenti. Le valutazioni dei casi nell'ambito della carriera militare o diplomatica sono effettuate sulla base degli elementi chiave previsti per tali nomine.

Valutazione sintetica delle nomine dei direttori, dei segretari di Stato e dei direttori supplenti (17 casi)



Valutazione sintetica delle nomine nell'ambito della carriera militare e della carriera diplomatica (11 e 9 casi)

Figura 12

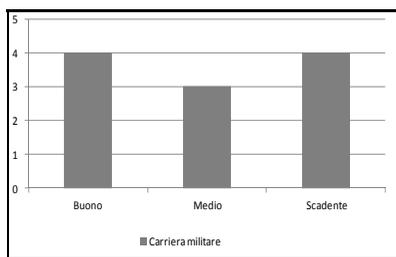
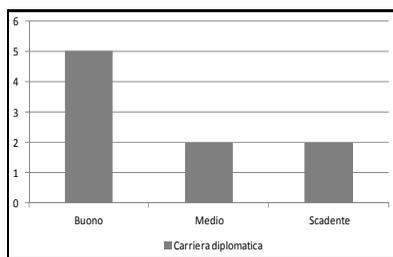


Figura 13



4.2 Sistemi di carriera adeguati nella loro concezione ma non sempre rigorosi quanto ad attuazione

I processi di carriera militare e diplomatica si caratterizzano per l'adeguatezza dei loro strumenti di seguito, di valutazione e di pianificazione. Essi permettono di giudicare le possibilità di evoluzione dei candidati e di pianificare le successioni in contesti complessi (situazioni di successioni a cascata).

Tuttavia, non tutte le nomine rispettano in modo rigoroso i processi definiti. Strumenti quali la pianificazione delle successioni (nell'ambito militare) o gli assessment (nell'ambito diplomatico) appaiono in certi casi come la giustificazione fondamentale della scelta di una determinata persona, mentre in altri casi non ven-

gono nemmeno presi in considerazione. In cinque degli 11 casi di alti ufficiali superiori, la persona nominata non era prevista in modo specifico nella pianificazione; sui nove capomissione, solo cinque erano stati raccomandati dopo un assessment prima di essere scelti dal dipartimento e un altro era stato selezionato con riserva di assessment, anche se questa tappa è essenziale nel processo di individuazione dei potenziali capomissione e va svolta prima di decidere la proposta di nomina.

Sebbene le pratiche menzionate sopra siano comprensibili se valutate una per una, rimane il fatto che la trasparenza non è sufficiente, dato che ci si attende, o è sottinteso, che questi strumenti del sistema di carriera debbano essere utilizzati sistematicamente. Inoltre, le proposte presentate al Consiglio federale in questi settori non contengono informazioni sul processo di selezione. Pertanto, sotto l'etichetta di un sistema di carriera possono celarsi processi differenti.

4.3 Basi di informazione molto spesso incomplete

Le proposte sottoposte al Consiglio federale non indicano i criteri di selezione più decisivi. Per timore di indiscrezioni, questi criteri, le candidature alternative e il reale fondamento della selezione sono comunicati al massimo a voce in occasione della seduta del Consiglio federale.

Questa paura di indiscrezioni fa sì che il Consiglio federale non possa disporre preventivamente di informazioni complete su oggetti che dovrà trattare. Questo problema si pone in modo ricorrente³⁹ negli affari del Consiglio federale⁴⁰.

Inoltre, le informazioni fornite al Consiglio federale sono spesso incomplete poiché informano solo raramente (nel 20 % dei casi) sul processo di selezione. Talvolta, le informazioni sono incomplete o inesatte in merito ai controlli di sicurezza relativi alle persone.

4.4 Controlli di sicurezza presi troppo poco sul serio

Le discussioni condotte in seno al Consiglio federale dopo l'affare Nef spazzano il campo da qualsiasi dubbio sulla necessità di effettuare controlli di sicurezza relativi alle persone durante la procedura di nomina⁴¹. La metà delle decisioni del Consiglio federale è stata presa senza conoscere il risultato di tale controllo e spesso i controlli sono svolti solo dopo la nomina. È la dimostrazione che la questione del rischio viene presa troppo alla leggera e che il controllo di sicurezza è svolto solo pro forma.

Occorre precisare che i controlli di sicurezza per le nomine nell'ambito della carriera militare sono sempre svolti prima della decisione del Consiglio federale. Nel-

³⁹ Dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimissione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle CdG del 15.3.2013.

Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle CdG del 30.5.2010.

⁴⁰ Ciò pone interrogativi circa il suo funzionamento e le possibilità per l'alta vigilanza parlamentare di svolgere il suo lavoro.

⁴¹ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008. Parere del Consiglio federale del 22.4.2009 (FF 2009 2937).

l'ambito diplomatico, invece, i controlli di sicurezza avvengono sempre dopo la decisione di nomina dei nuovi capi missione.

4.5 Processi talvolta poco trasparenti oppure non ricostruibili

Il Consiglio federale aveva annunciato, nel suo parere sull'inchiesta della CdG-N nell'affare Nef⁴², che avrebbe preso le disposizioni necessarie per garantire la possibilità di ricostruire in qualsiasi momento il processo di selezione per quanto concerne il suo svolgimento, la procedura e la decisione.

Non è stato possibile valutare nel loro complesso diverse nomine (tra cui quelle di un segretario di Stato e di cinque direttori supplenti) perché mancavano le informazioni necessarie a ricostruire il processo. La valutazione mostra che le misure prese dal Consiglio federale non hanno permesso di raggiungere i risultati auspicati.

4.6 Informazioni talvolta lacunose a disposizione del capo del dipartimento

Il Consiglio federale aveva inoltre annunciato, nel suo parere sull'inchiesta della CdG-N nell'affare Nef⁴³, che per ogni decisione concernente il personale che deve essere presa a livello del consigliere federale, i dati di base sarebbero stati messi a disposizione del capo del dipartimento competente.

Queste informazioni vengono messe a disposizione del capo del dipartimento in alcuni casi, ma non sistematicamente e molto raramente per scritto come era stato invece annunciato.

4.7 Una delega di competenze senza controllo

Il Consiglio federale mantiene per sé un ruolo assai limitato nella procedura di nomina dei quadri superiori. Il Consiglio federale decide senza garanzia che la procedura di nomina sia stata condotta scrupolosamente a livello dei dipartimenti.

Sugli 81 casi analizzati, le proposte di nomina non sono state mai oggetto di corapporto, di audizione o di decisione negativa da parte del Consiglio federale. In un caso, l'accoglienza poco entusiastica riservata alla candidatura proposta dal dipartimento ha indotto quest'ultimo a ritirarla.

Le informazioni attualmente comunicate al Consiglio federale servono più che altro a rispondere a esigenze formali (quanto al contenuto della proposta sottoposta al Consiglio federale) e non tanto a soddisfare i bisogni del Consiglio federale. Infatti, a parte il nome della persona proposta, le informazioni più decisive (criteri di selezione, candidature alternative) non sono contenute nella proposta.

⁴² Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008. Parere del Consiglio federale del 22.4.2009 (FF **2009** 2937).

⁴³ Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, rapporto della CdG-N del 28.11.2008. Parere del Consiglio federale del 22.4.2009 (FF **2009** 2937).

È comprensibile che il Consiglio federale si interessi, se del caso, unicamente al candidato proposto senza voler conoscere la procedura di selezione. Molto meno comprensibile è invece il fatto che il Consiglio federale prenda decisioni di nomina senza avere la garanzia che il processo soddisfi le regole più elementari, tanto più che le poche regole esistenti molto spesso non vengono osservate (controllo di sicurezza, motivi che giustificano la rinuncia alla messa a concorso, trasparenza della procedura di selezione). Attualmente, la qualità dell'intero processo dipende soltanto dalla prassi del dipartimento, senza che vi sia un controllo terzo prima della decisione del Consiglio federale.

Manca una conduzione strategica della procedura di nomina da parte del Consiglio federale. Esso non è coinvolto né a livello di gestione strategica dell'avvicendamento di personale (per i direttori supplenti), né nella verifica di opportunità di sinergia (analisi del bisogno), nella condivisione delle reti di conoscenze (strategie di ricerca) o nel processo di selezione (garanzia della qualità).

Questo scarso coinvolgimento del Consiglio federale spinge a interrogarsi sul senso di questa sua competenza di nomina, che sembra oggi giustificarsi in primo luogo per il suo aspetto simbolico.

4.8 Basi normative limitate

Le basi normative che concernono la procedura di nomina dei quadri superiori definiscono le funzioni per le quali il Consiglio federale è competente nonché due elementi della procedura, ossia il principio della messa a concorso pubblico dei posti vacanti e quello dei controlli di sicurezza relativi alle persone.

Benché si tratti di norme relativamente limitate, tali regole sollevano alcuni interrogativi. In particolare, ci si può domandare quale sia il senso della competenza di nomina a livello del Consiglio federale, dato che nella maggior parte le nomine non suscitano dibattito e vengono accolte con disinteresse dagli altri dipartimenti.

Elenco delle abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (dal 1.1.2013)
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia (fino al 31.12.2012, in seguito DEFR)
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, RS 120
LParl	Legge federale del 31 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS 171.10)
LPers	Legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale, RS 172.220.1
OCSP	Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, RS 120.4
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale, RS 172.220.111.3
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
UFPER	Ufficio federale del personale

Elenco delle persone interpellate

Amministrazione federale

Bättig, Benno	Segretario generale, DFAE
Blattmann, André	Capo dell'esercito, DDPS
Brändle, Sissy Elisabeth	Capo del personale, DFI
Bruhin, Lukas	Segretario generale, DFI
Budliger, Artieda Helene	Direttrice, Direzione delle risorse, DFAE
Chassot, François	Capo delle risorse umane, DATEC
Gafner, Daniel	Capo del personale, Aggruppamento Difesa
Gasser, Jörg	Segretario generale, DFF
Hämmerli, Roland	Capo del personale, DDPS
Helbling, Thomas	Vicecancelliere
Herren, Walter	Capo delle risorse umane, DFF
Hirsbrunner, Verena	Sostituta Gestione delle retribuzioni, UFPER
Hürlimann Herbert	Collaboratore personale, Cancelleria federale
Maurer, Peter	Segretario di Stato, DFAE (fino al 31.12.2011)
Reubi, Markus	Capo sostituta del personale DFAE
Rindlisbacher, Brigitte	Segretario generale, DDPS
Rohrbasser, Benoît	Capo del personale DFAE
Rühl Monika	Segretario generale, DFE
Schaerer, Barbara	Direttrice, UFPER
Schipperijn Mark	Segretario della Delegazione delle finanze delle Camere federali (fino a metà 2012)
Stalder, Gabriela	Specialista risorse umane, DFAE
Stalder, Manfred	Capo Management Development, Aggruppamento Difesa, DDPS
Terribilini, Marco	Capo Gestione delle retribuzioni, UFPER
Thomet, Bernhard	Capo Stato maggiore del personale DFAE
Thurnherr, Walter	Segretario generale, DATEC
Vapenik, Hana	Capo sostituta delle risorse umane, DFF
Werder, Hans	Capo di progetto FORTE, DFE
Wüthrich, Brigitte	Capo delle risorse, DFGP
Wüthrich, Daniel	Capo delle risorse umane, DFE

Esperti del settore della reclutamento e della selezione di quadri superiori

Baer, Oliver	Titolare di Xeloba, Berna
Brunner, Markus	Direttore di Network selection, Zurigo
Caccivio, Peter	Partner in Xeloba, Berna
Gartenmann, Benno	Direttore di BGMP, Ginevra
Küpfer, Rolf	Direttore di Mercuri Urval, Berna

Lienert, Jörg
Mercier, Jean-Yves Lucien
Schilling, Guido

Direttore generale di Jörg Lienert, Lucerna
Partner in ProMan Consulting, Ginevra, Zurigo
Managing Partner in guido schilling ag, Zurigo

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Grosjean Nicolas, CPA (direzione e realizzazione del progetto)

Bättig Christoph, CPA (accompagnamento del progetto)

Lavori preliminari realizzati nel 2009

Dannecker Katja, CPA (capoprogetto)

Dr. König Cornelius, esperto esterno (Università di Zurigo, Institut für Arbeits- und Organisationspsychologie)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti gli interlocutori per la loro disponibilità nel corso dei colloqui. Tiene a ringraziare in particolare la Cancelleria federale per il lavoro di raccolta dei dati. Il CPA esprime inoltre la sua riconoscenza ai segretari generali dei dipartimenti e ai loro collaboratori per la buona collaborazione e la messa a disposizione delle informazioni.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

e-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'Amministrazione CPA

Lingua originale del rapporto: francese