

**Rapporto  
della Commissione della gestione del Consiglio nazionale  
del 28 novembre 2008 sulle circostanze della nomina  
di Roland Nef a capo dell'esercito**

**Parere del Consiglio federale**

del 22 aprile 2009

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 28 novembre 2008 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito.

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

22 aprile 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

L'8 giugno 2007 il Consiglio federale ha nominato il brigadiere Roland Nef a capo dell'esercito, promuovendolo contemporaneamente al grado di comandante di corpo. Nef ha assunto la funzione il 1° gennaio 2008. In seguito all'accesso dibattito svoltosi nell'opinione pubblica sulle circostanze della nomina, il 21 luglio 2008 l'allora consigliere federale Samuel Schmid ha sospeso il comandante di corpo Nef dalla sua funzione.

Sulla scorta di questi fatti la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di avviare un'inchiesta sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Il 28 novembre 2008 la CdG-N ha pubblicato il relativo rapporto e invitato il Consiglio federale a esprimere il proprio parere al riguardo entro la fine di aprile 2009. Contemporaneamente, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di informarla delle misure che intende adottare sulla base di detto rapporto e di indicarle entro quando intende attuare tali misure. Nel presente parere il Consiglio federale si pronuncia in merito al rapporto della CdG-N sulle circostanze della nomina di Nef a capo dell'esercito.

## 2 Parere del Consiglio federale

*Raccomandazione 1*      Procedura di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità

La CdG-N domanda al Consiglio federale di indicarle quali misure intende prendere sulla base del presente rapporto per migliorare il processo di selezione delle persone destinate a occupare posti della massima responsabilità e per garantire che oltre alle qualifiche tecniche e di condotta venga in futuro rivolta un'attenzione adeguata anche alle esigenze in termini di attitudini caratteriali e personali dei candidati. Inoltre, la Commissione si aspetta dal Consiglio federale che le misure proposte testimonino una riflessione di fondo sul ruolo di quest'ultimo nella nomina dei quadri più alti dell'Amministrazione.

Secondo l'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), il Consiglio federale è competente per costituire, modificare e risolvere il rapporto di lavoro dei segretari di Stato, dei direttori degli Uffici, dei loro supplenti e delle persone che hanno una responsabilità comparabile nei Dipartimenti, degli alti ufficiali superiori, dei segretari generali dei Dipartimenti e dei loro supplenti, dei vicecancellieri della Cancelleria federale, dei capi-missione, del procuratore generale della Confederazione, dei procuratori generali supplenti e dei procuratori pubblici della Confederazione nonché di altri alti dirigenti dell'Amministrazione federale. Ogni anno il Consiglio federale stipula alcune dozzine di contratti di lavoro fondandosi su questa disposizione.

Benché nel caso oggetto dell'inchiesta della CdG-N sia stata presa una decisione sbagliata, riguardante oltretutto una funzione esposta e di particolare responsabilità, si constata che nella stragrande maggioranza delle nomine a cui procede il Consiglio federale non si riscontrano carenze di rilievo. Il Consiglio federale è anche convinto che la prassi correntemente applicata per la selezione dei massimi dirigenti dell'Amministrazione federale si sia quindi dimostrata sostanzialmente valida.

Anche in futuro, il processo per la selezione dei massimi dirigenti dovrà poter avvenire in maniera adeguata alla situazione e in funzione del singolo caso. Ciò significa che dovrà sempre esservi un certo margine discrezionale. Inoltre, nell'interesse della Confederazione e a tutela dei candidati, anche in futuro dovrà essere garantita la massima confidenzialità.

Per quanto riguarda la selezione dei massimi dirigenti, il Consiglio federale reputa nondimeno, alla luce degli accertamenti e del rapporto della CdG-N, che vi siano le possibilità di miglioramento descritte in appresso.

### **Struttura della procedura**

Il rapporto della CdG-N evidenzia in particolare che nel caso in esame nella procedura di reclutamento e selezione sono stati coinvolti numerosi organi e autorità. Nell'adempire il loro compito, essi erano coordinati e collegati tra loro con insufficiente sistematicità, ciò che ha in parte avuto ripercussioni indesiderate sul flusso delle informazioni.

Il Consiglio federale adotta la seguente misura: per garantire un'elevata qualità nell'ambito del processo di selezione dei massimi dirigenti, il Dipartimento reclutante designerà una persona responsabile del risultato, la quale coordinerà e dirigerà l'affare su incarico del capo del Dipartimento e assicurerà in qualsiasi momento la verificabilità della nomina per quanto riguarda lo svolgimento, la procedura di selezione e la decisione. Tale funzione potrà essere assunta, invece che da una persona, anche da una commissione, come avviene ad esempio nel DFAE per la selezione dei capi commissione. Tuttavia, secondo il Consiglio federale ciò che conta è che la procedura sia diretta da *un unico* servizio.

### **Impiego di strumenti di valutazione**

Come risulta dal rapporto della CdG-N, nel caso in esame sono stati applicati differenti strumenti e procedure di valutazione (accertamenti su referenze, colloqui strutturati, analisi del potenziale antecedenti). Tali strumenti sono però stati utilizzati in modo non ottimale e il loro impiego è stato troppo poco coordinato.

Il Consiglio federale adotta la seguente misura: per ogni decisione che il Consiglio federale è chiamato ad adottare in materia di personale, il capo del Dipartimento competente dovrà in avvenire disporre di dati di base che attestino segnatamente l'idoneità professionale, dirigenziale, personale e caratteriale dei candidati. Il processo di valutazione si fonderà su una descrizione aggiornata della funzione e su un profilo dei requisiti basato su tale descrizione. Per determinare l'idoneità dirigenziale, personale e caratteriale, alla rosa ristretta dei potenziali candidati saranno applicate procedure adeguate (p. es. procedure di assessment). I risultati dell'esame di idoneità saranno valutati dalla persona responsabile del risultato e messi per scritto.

## Informazione del Consiglio federale sulla procedura di selezione

Come si evince dal rapporto della CdG-N, lo svolgimento delle procedure di selezione non è definito giuridicamente, tranne che per quanto riguarda l'attribuzione delle facoltà di nomina di cui all'articolo 2 capoverso 1 OPers. La prassi sinora seguita, in virtù della quale la preparazione del processo di selezione è affidata alla responsabilità del Dipartimento proponente, ha dato sostanzialmente buone prove. Il Dipartimento presenta al Consiglio federale una proposta scritta. Per tutelare la personalità e la posizione professionale dei candidati, nella procedura di selezione deve essere garantita la massima confidenzialità, così che di regola nella documentazione scritta non figurano informazioni sui candidati che non sono stati presi in considerazione.

Il Consiglio federale adotta la seguente misura: per migliorare l'informazione in merito alla procedura di selezione, in futuro la proposta di nomina scritta presentata dal Dipartimento sarà completata da una breve informazione anonimizzata sulla procedura di selezione e sui suoi risultati. Inoltre, per iniziativa del Dipartimento proponente o su richiesta di un altro membro del Consiglio federale, la proposta potrà essere integrata da informazioni orali in occasione della seduta del Consiglio federale.

Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di concretizzare le suddette misure entro la fine del 2009.

### *Raccomandazione 2*

Consultazione degli incarti concernenti procedimenti penali chiusi o sospesi

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LMSI, siano prese le misure necessarie affinché, in occasione di controlli di sicurezza relativi alle persone al più alto livello, il servizio specializzato CSP possa controllare anche gli incarti relativi a procedimenti penali chiusi o sospesi.

I controlli di sicurezza relativi alle persone (CSP) sono un elemento della gestione statale dei rischi. Per lo Stato, le minacce più gravi sono rappresentate dal tradimento da parte di persone che rivestono importanti posizioni chiave, dal fatto che tali persone operino contro lo Stato stesso o che vogliano modificare illecitamente le sue istituzioni. I controlli di sicurezza relativi alle persone servono in particolare a proteggere lo Stato da simili pericoli.

La base legale dei controlli di sicurezza relativi alle persone è rappresentata dalla legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), entrata in vigore il 1° luglio 1998. La LMSI prevede i controlli di sicurezza nell'articolo 2 capoverso 4 lettera c e definisce tali controlli più in dettaglio negli articoli 19–21. La legge incarica il Consiglio federale di designare un organo specializzato responsabile dell'esecuzione dei controlli.

Secondo l'articolo 20 capoverso 2 lettera d LMSI, nel quadro di un controllo di sicurezza relativo alle persone i dati possono essere rilevati tramite richiesta di informazioni su procedimenti penali in corso ai competenti organi incaricati del perseguimento penale. Il Consiglio federale conviene con la CdG-N che in avvenire

per i controlli ai massimi livelli dovrà essere data anche la possibilità di consultare gli atti di procedimenti penali chiusi o abbandonati.

Il Consiglio federale è pertanto d'accordo con la raccomandazione 2, che consentirà di migliorare notevolmente la qualità dei controlli di sicurezza relativi alle persone. Questa misura sarà attuata nell'ambito della revisione della LMSI attualmente in corso. In tale contesto, ci si atterrà al principio attualmente in vigore secondo cui un controllo di sicurezza relativo alle persone con consultazione degli atti può essere eseguito soltanto se vi è il consenso della persona da sottoporre al controllo. Il Consiglio federale non ha ancora stabilito se concedere la possibilità di consultare gli atti di procedimenti penali chiusi o abbandonati soltanto limitatamente ai controlli di sicurezza ai massimi livelli, come proposto dalla CdG-N, oppure se estendere tale possibilità anche a taluni altri livelli.

*Raccomandazione 3*      Subordinazione del servizio specializzato CSP

Il Consiglio federale veglia affinché il servizio specializzato CSP sia scorporato dal DDPS ed esamina la possibilità di farlo dipendere dalla Cancelleria federale o da un Dipartimento nel quale soltanto poche funzioni siano sottoposte al controllo di sicurezza relativo alle persone.

Prima dell'entrata in vigore della LMSI e dell'ordinanza del 19 dicembre 2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSF; RS 120.4), la competenza per effettuare tali controlli incombeva in parte all'Ufficio federale del personale (per la CaF, il DFI, il DFGP e il DFF) e in parte agli altri Dipartimenti (dei controlli erano incaricati complessivamente cinque servizi diversi).

Il Consiglio federale aveva peraltro già previsto, nel primo disegno di LMSI, di affidare i controlli di sicurezza a diversi servizi all'interno dell'Amministrazione federale. Il Parlamento decise tuttavia di incaricare dei controlli un *unico* organo in seno alla Confederazione, tanto per i settori civili quanto per l'esercito.

In seguito alla richiesta di un servizio unico formulata dal Parlamento, si esaminò dove collocare tale servizio. Dopo una prima valutazione, entravano ancora in considerazione soltanto la Cancelleria federale, l'Ufficio federale del personale (DFF) e il DDPS. Per finire si decise di insediare il servizio specializzato presso il DDPS, nella neocostituita Divisione della protezione delle informazioni e delle opere (DPIO).

La ragione principale della scelta di insediare nel DDPS il nuovo servizio era legata al fatto che il 90 per cento di tutti i controlli di sicurezza relativi alle persone sarebbero stati effettuati per tale Dipartimento (impiegati civili, militari e terzi nell'ambito della sicurezza industriale). Per poter valutare i rischi relativi alle persone nell'ambito dei controlli di sicurezza in ambito militare, sono necessarie eccellenti conoscenze dell'esercito. Di conseguenza, una nuova subordinazione del servizio specializzato CSP all'esterno del DDPS avrebbe comportato una notevole perdita di efficienza.

Le esperienze maturate a livello nazionale e internazionale negli ultimi anni hanno confermato la correttezza di questa decisione. Tra i vari settori della sicurezza intercorre un dialogo permanente ed esiste una forte dipendenza reciproca. Per il settore della sicurezza industriale (svolgimento di cosiddette procedure di tutela del

segreto), i controlli di sicurezza rappresentano un aspetto essenziale. Nel quadro degli accordi in materia di sicurezza conclusi con l'UE (base per lo scambio di informazioni classificate, in particolare in relazione con Schengen), la Commissione UE per la sicurezza ha sottoposto il servizio specializzato CSP a una verifica globale (assessment UE). Il servizio specializzato CSP ha superato immediatamente la verifica e sia i processi di controllo sia il know-how sono stati giudicati di ottimo livello.

Si potrebbe certo ipotizzare una nuova subordinazione del servizio specializzato alla Cancelleria federale, in modo tale che esso non debba più effettuare controlli sui propri superiori del DDPS. Tuttavia, anche se si adottasse questo modello il servizio sarebbe comunque integrato in un'unità amministrativa di rango superiore i cui capi, vale a dire i superiori del servizio stesso, dovrebbero parimenti essere sottoposti al controllo.

Il Consiglio federale giunge pertanto alla conclusione che il servizio specializzato CSP debba rimanere integrato nel DDPS, in modo da continuare a perseguire un approccio integrale in materia di sicurezza. Nell'ambito della prevista revisione della LMSI e dell'OCSP potrà essere garantita al servizio la massima indipendenza. Il Consiglio federale è persuaso che l'istituzione di un controllo di sicurezza obbligatorio *prima* della nomina (perlomeno per le funzioni della massima responsabilità) e la garanzia che il servizio specializzato possa avere l'accesso diretto al capo del Dipartimento per le funzioni chiave rappresentino misure più appropriate rispetto a una subordinazione del servizio specializzato CSP all'esterno del DDPS.

*Raccomandazione 4*      Direttive sullo statuto del servizio specializzato CSP e sulla trasmissione delle informazioni

La CdG-N chiede al Consiglio federale di vegliare all'elaborazione di direttive che sanciscano chiaramente il principio dell'indipendenza del servizio specializzato CSP e regolino il flusso di informazioni nel rispetto di tale indipendenza.

Il Consiglio federale è d'accordo con questa raccomandazione e ha incaricato il DDPS di procedere entro la fine del 2009 alla revisione in tal senso dell'OCSP.

*Raccomandazione 5*      Momento dell'esecuzione del controllo di sicurezza relativo alle persone

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di effettuare un controllo di sicurezza relativo alle persone prima della nomina a talune alte funzioni di grande responsabilità. Inoltre, la Commissione domanda al Consiglio federale di vegliare affinché, nell'ambito della revisione in corso della LSMI, siano prese le misure necessarie affinché il contenuto dell'articolo 19 capoverso 3 LMSI sia identico nelle tre lingue ufficiali.

Il Consiglio federale è d'accordo con questa raccomandazione e alla prossima occasione – verosimilmente nel quadro delle deliberazioni sulla revisione della legge secondo il messaggio del 15 giugno 2007 (FF 2007 4613) – adeguerà la LMSI in modo tale da imporre l'esecuzione del controllo di sicurezza prima della nomina

almeno per le funzioni della massima responsabilità. Nel contempo garantirà che l'articolo corrispondente abbia il medesimo tenore nelle tre lingue ufficiali.

*Raccomandazione 6*      Indennità di partenza

La CdG-N chiede al Consiglio federale di disciplinare in modo cogente la situazione giuridica circa il versamento dell'indennità di partenza in caso di cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro.

Il Consiglio federale è d'accordo con questa raccomandazione. La questione delle indennità di partenza in caso di cessazione di comune accordo del rapporto di lavoro sarà esaminata e adeguatamente disciplinata nel quadro dell'imminente revisione dell'ordinanza sul personale federale, che sarà avviata ancora nel corso di quest'anno.

