



Procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Controllo successivo

**Valutazione sintetica del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 1° novembre 2018

L'essenziale in breve

A seguito delle raccomandazioni formulate dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, il Consiglio federale e i dipartimenti hanno modificato in modo concreto la prassi per la nomina dei quadri superiori. Le due principali innovazioni sono lo svolgimento sistematico dei controlli di sicurezza relativi alle persone prima della decisione di nomina e l'istituzione di una commissione di selezione. Permangono tuttavia alcune lacune, in particolare per quanto riguarda la qualità delle informazioni fornite al Consiglio federale prima della sua decisione.

Basandosi su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), il 15 novembre 2013 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha trasmesso al Consiglio federale il suo rapporto d'ispezione concernente la nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Nel documento la CdG-N formulava sei raccomandazioni riguardanti in particolare lo sviluppo di una prassi trasparente con elementi di base validi per tutti i dipartimenti. Dopo vari colloqui con il Consiglio federale, la CdG-N ha deciso di concludere la sua ispezione annunciando al Collegio governativo che entro alcuni anni avrebbe effettuato un controllo successivo, nell'ambito del quale avrebbe affidato il mandato al CPA di condurre una valutazione sintetica.

Nella seduta del 9 novembre 2016, la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N ha deciso di avviare il controllo successivo. Ha così incaricato il CPA, sulla base di una bozza presentata da quest'ultimo, di analizzare il rispetto delle basi legali nello svolgimento dei controlli di sicurezza relativi alle persone e il rispetto delle istruzioni relative sia alla procedura a monte della proposta al Consiglio federale sia al contenuto delle proposte di nomina trasmesse al Consiglio federale per decisione.

Per adempiere il suo mandato, il CPA ha esaminato le proposte di nomina e i controlli di sicurezza relativi a tutte le persone nominate dal Consiglio federale dal 2015 al 2017. Ha inoltre analizzato in dettaglio quattro procedure svolte dai dipartimenti prima di presentare le loro proposte al Consiglio federale e il relativo contenuto. Le quattro nomine sono avvenute tra il 2017 e il 2018.

Alla fine del suo mandato, il CPA giunge alla conclusione che nell'ambito delle procedure sfociate in proposte di nomina i dipartimenti hanno attuato in maniera molto soddisfacente parte delle raccomandazioni della CdG-N. Le procedure presentano tuttavia ancora alcune lacune.

I principali risultati sono i seguenti:

- le procedure svolte dai dipartimenti a monte della proposta al Consiglio federale sono in linea di massima conformi alle istruzioni del Consiglio federale. I dipartimenti hanno istituito commissioni di selezione adatte, anche all'interno dei sistemi di carriera militare e diplomatica; i posti vengono messi a concorso e ci si avvale di pareri esterni. In uno dei quattro casi analizzati dettagliatamente, non è stata applicata questa procedura ma la pro-*

posta al Consiglio federale è trasparente in merito all'assenza di una procedura usuale e alle ragioni alla base di questa scelta;

- i controlli di sicurezza relativi alle persone sono stati effettuati in modo sistematico e conformemente alle disposizioni legali in materia;*
- la qualità del contenuto delle proposte al Consiglio federale è incostante. Alcune informazioni sono menzionate sistematicamente e sono di buona qualità mentre altri elementi non sono affatto menzionati o soltanto marginalmente. L'assenza di informazioni specifiche relative alle ragioni che hanno portato a scegliere il candidato proposto e l'assenza di un raffronto di quest'ultimo con gli altri candidati costituiscono chiare inosservanze delle raccomandazioni della CdG-N. Conformemente alle istruzioni del Consiglio federale, queste informazioni rese anonime non devono permettere di risalire ai candidati non assunti. È perciò incomprensibile che i dipartimenti non le comunicano al Consiglio federale. Inoltre le istruzioni del Consiglio federale e il modello di proposta elaborato dalla Cancelleria federale sono poco precisi e di conseguenza le informazioni fornite non sono sempre paragonabili;*
- il contenuto delle proposte di nomina elaborate all'interno del sistema di carriera diplomatica o militare è di norma conciso e standardizzato. Le proposte provenienti dal DDPS contengono informazioni relative al contesto, al profilo e alla carriera del candidato mentre quelle del DFAE contengono informazioni relative al contesto e alla carriera del candidato. In questi due casi, le proposte iniziano in genere con una breve introduzione standard sul sistema di carriera, lasciando intendere che, per quanto riguarda le candidature, le procedure siano più aperte di quanto non lo siano in realtà;*
- infine, il CPA constata che le informazioni ricevute erano in parte poco precise o addirittura errate. Analizzando la documentazione sono infatti emerse informazioni non concordanti con quelle che i dipartimenti gli avevano comunicato durante i colloqui. Inoltre, il CPA ha scoperto che il Consiglio federale aveva trasmesso alla CdG-N informazioni errate per quanto riguarda l'emanazione delle linee guida del DFAE.*

Indice

L'essenziale in breve	3306
1 Introduzione	3309
1.1 Situazione iniziale e oggetto della valutazione sintetica	3309
1.2 Procedimento	3312
1.3 Struttura del rapporto	3314
2 Istruzioni del DDPS e linee guida del DFAE	3314
2.1 Cambiamenti nel sistema di carriera del DDPS	3314
2.2 Cambiamenti nel sistema di carriera del DFAE	3315
3 Valutazione delle procedure dei dipartimenti	3317
3.1 Condizioni e messa a concorso	3317
3.2 Commissione di selezione	3319
3.3 Strumenti per la valutazione delle candidature	3319
3.4 Colloquio con il capodipartimento	3320
4 Controlli di sicurezza relativi alle persone	3320
5 Contenuto delle proposte al Consiglio federale	3321
5.1 Riassunto della procedura	3322
5.2 Profilo delle candidature pervenute	3322
5.3 Profilo delle candidature prese in considerazione	3324
5.4 Profilo delle persone nominate	3324
5.5 Raffronto con gli altri candidati	3325
5.6 Strumenti	3325
5.7 Curriculum vitae e relazioni d'interesse	3326
5.8 Motivazione della scelta	3326
6 Conclusione	3326
6.1 Procedure in gran parte adeguate	3327
6.2 Controlli di sicurezza sistematici	3327
6.3 Differenza di qualità del contenuto delle proposte trasmesse al Consiglio federale	3327
6.4 Qualità talvolta insoddisfacente delle informazioni fornite al CPA	3328
Abbreviazioni	3329
Elenco delle persone interpellate	3329
Impressum	3330

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale e oggetto della valutazione sintetica

La procedura di nomina dei quadri superiori della Confederazione suscita costantemente discussioni. All'inizio del 2008, la risoluzione consensuale del contratto di lavoro di Roland Nef da capo dell'esercito a otto mesi dall'entrata in funzione aveva dato avvio a un'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Poiché le misure¹ adottate dal Consiglio federale a seguito del rapporto d'ispezione della CdG-N non avevano convinto del tutto la Commissione, il 23 gennaio 2009 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) avevano incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare le modalità di nomina dei quadri superiori della Confederazione da parte del Consiglio federale. Tuttavia, la valutazione aveva dovuto essere interrotta perché, secondo il Consiglio federale, i diritti d'informazione delle CdG erano insufficienti, per cui al CPA era impedito l'accesso ai dati necessari per la valutazione. In seguito i diritti d'informazione sono stati precisati nella legge e sono in vigore, nella versione riveduta, dal 1° novembre 2011².

Poiché le nomine continuavano a sollevare gli stessi interrogativi, durante la seduta del 30 giugno 2011 la Sottocommissione competente DFF/DEFR della CdG-N ha deciso di incaricare il CPA di preparare una nuova proposta di valutazione in vista dell'entrata in vigore dei diritti d'informazione riveduti. Le CdG hanno confermato l'incarico il 27 gennaio 2012 in occasione dell'adozione del loro programma annuale.

Dalla valutazione³ del CPA conclusasi nel 2013 era emerso che nella procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale i dipartimenti avevano un ruolo preponderante, cosicché la qualità delle procedure svolte a livello dipartimentale era fondamentale. Il CPA aveva comunque rilevato le seguenti lacune:

- le procedure utilizzate per la scelta dei candidati da proporre per la nomina variavano per qualità, elementi costitutivi e trasparenza;
- i sistemi di carriera militare e di carriera diplomatica prevedevano strumenti di monitoraggio, di valutazione e di pianificazione adeguati che però non venivano utilizzati sistematicamente. Questo pone un problema di trasparenza, poiché ci si aspetta che questi sistemi di carriera siano sempre utilizzati;

¹ Rapporto della CdG-N del 28 novembre 2008 sulle circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Parere del Consiglio federale del 22 aprile 2009 (FF **2009** 2937).

² Art. 153 della legge sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

³ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 20 giugno 2013 (FF **2014** 2535).

- nelle proposte sottoposte al Consiglio federale non erano indicati i criteri di selezione più specifici. Per paura d'indiscrezioni questi criteri, le candidature alternative e il vero motivo che aveva portato alla scelta venivano nel migliore dei casi comunicati oralmente durante la seduta del Consiglio federale;
- nonostante le discussioni che il Consiglio federale aveva avuto in seguito all'affare Nef, le nomine erano decise in parte senza aver sottoposto la persona a un controllo di sicurezza o senza averne atteso i risultati;
- i processi non erano tutti trasparenti né tracciabili benché il Consiglio federale avesse annunciato, nel suo parere relativo all'ispezione della CdG-N sul caso Nef, che avrebbe adottato le necessarie disposizioni per garantire in ogni momento la tracciabilità dei processi di nomina per quanto attiene alle modalità di procedere, alla procedura di selezione e alla decisione di nomina;
- infine, per quanto riguarda le basi normative, il CPA si chiedeva che senso avesse conferire al Consiglio federale la competenza di nomina per talune cariche, dato che la maggior parte delle nomine non suscitava alcun dibattito né alcun interesse da parte degli altri dipartimenti.

In base alla valutazione del CPA, la CdG-N ha redatto il proprio rapporto d'ispezione⁴ con sei raccomandazioni, che ha sottoposto al Consiglio federale il 15 novembre 2013. Le raccomandazioni erano intese a garantire che:

1. il Consiglio federale definisse una procedura di selezione unificata fondata su un elenco di elementi di base validi per tutti i dipartimenti. La CdG-N prevedeva che questa procedura potesse essere adattata alle necessità specifiche del DFAE e del DDPS;
2. venissero eseguiti sistematicamente i controlli di sicurezza relativi alle persone prima della nomina da parte del Consiglio federale;
3. la ricerca di candidati fosse allargata e trasparente. In quest'ambito un'eventuale rinuncia alla messa a concorso del posto avrebbe dovuto essere chiaramente motivata nella proposta di nomina;
4. il processo di selezione dei candidati poggiasse su una procedura fondata su criteri prestabiliti e comprendesse il parere di una terza persona, il coinvolgimento del capo del dipartimento e il risultato dell'*assessment*;
5. il Consiglio federale disponesse di tempo a sufficienza prima di una nomina per prendere atto di tutte le informazioni concernenti i candidati proposti dai dipartimenti, i criteri di selezione adottati e gli aspetti positivi e negativi delle candidature non tenute in considerazione;
6. il Consiglio federale esaminasse la possibilità di limitare il numero delle nomine di sua competenza⁵.

⁴ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15 novembre 2013 (FF 2014 2523).

⁵ Art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

Per attuare parte di queste raccomandazioni, il Consiglio federale ha elaborato le istruzioni sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale⁶. Queste istruzioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2015 e riprendono le prime cinque raccomandazioni della CdG-N. Definiscono gli elementi di base che disciplinano la messa a pubblico concorso, la preselezione delle candidature pervenute (da parte della commissione di selezione), la procedura di valutazione in base a strumenti appropriati, la procedura di selezione e decisione e infine il contenuto della proposta al Consiglio federale. La sesta raccomandazione è stata attuata mediante una limitazione della competenza di nomina da parte del Consiglio federale nell'OPers⁷.

Dopo aver avuto intensi scambi con il Consiglio federale⁸ e aver constatato i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni, nel giugno 2015 la CdG-N ha comunicato al Collegio governativo che intendeva concludere l'ispezione. Lo ha inoltre informato che avrebbe effettuato entro due anni un controllo successivo e che a tale scopo avrebbe commissionato una valutazione sintetica al CPA.

È dunque in questo contesto che, basandosi su una bozza preparata dal CPA, la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N ha avviato il controllo successivo e il 9 novembre 2016 ha deciso il contenuto del mandato da conferire al CPA⁹. Lo scopo della valutazione sintetica è di esaminare in che modo sono cambiate le prassi del Consiglio federale e dei dipartimenti per la nomina dei quadri superiori. Occorre verificare se siano state attuate le misure che il Consiglio federale si era impegnato ad adottare per migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori. La valutazione sintetica si concentra sulle tre seguenti domande:

- Le procedure a monte della proposta al Consiglio federale sono conformi alle istruzioni¹⁰ in materia?
- I controlli di sicurezza sono effettuati conformemente alle basi legali e alle istruzioni¹¹?
- Il contenuto delle proposte di nomina presentate al Consiglio federale è conforme alle istruzioni¹²?

⁶ Istruzioni del Consiglio federale del 28 novembre 2014 sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale (FF **2014** 8425).

⁷ Art. 2 cpv. 1 OPers.

⁸ Il corrispondente capitolo del rapporto annuale 2015 delle CdG e della DelCG informa sul seguito dato all'ispezione e sul dialogo con il Consiglio federale (FF **2016** 5629, in particolare 5675).

⁹ L'11 novembre 2016 la CdG-N ha informato il Consiglio federale dell'avvio del controllo successivo concernente questa ispezione e del mandato affidato al CPA.

¹⁰ N. 2, 3, 4, 5 e 6 delle istruzioni del Consiglio federale (FF **2014** 8425).

¹¹ N. 6.6 e 7.2 delle istruzioni del Consiglio federale (FF **2014** 8425, in particolare 8427).

¹² N. 7 delle istruzioni del Consiglio federale (FF **2014** 8425, in particolare 8427).

1.2 Procedimento

Per svolgere il mandato affidatogli dalla Commissione (cfr. n. 1.1), il CPA ha esaminato:

- le procedure per le proposte di nomina di quadri superiori svolte a partire dal 1° gennaio 2017¹³, comprese quelle dei sistemi di carriera del DFAE e del DDPS;
- le prassi riguardanti i controlli di sicurezza relativi alle persone concernenti i quadri nominati dal 2015 al 2017;
- il contenuto delle proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale nello stesso periodo che gli sono servite da base di decisione.

Per quanto concerne il primo punto, poiché il numero di nomine e il loro tipo non è conosciuto a priori, sono stati fissati i seguenti valori minimi: devono essere analizzate almeno quattro nomine di segretari di Stato o di direttori d'ufficio e alcune nomine del DFAE e del DDPS nell'ambito del loro sistema di carriera.

Per rispettare questi criteri il CPA ha dovuto attendere il primo semestre 2018 affinché fosse raggiunto il numero minimo di quattro nomine al di fuori del sistema di carriera.

Il CPA ha svolto 15 colloqui con nove interlocutori diversi. Ha analizzato tutte le proposte di nomina fatte al Consiglio federale tra il 2015 e il 2017 e ha esaminato in dettaglio i processi e la documentazione relativa a quattro procedure. Sono infine stati analizzati i dati relativi ai controlli di sicurezza svolti tra il 2015 e il 2017 per 163 proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale.

Questa valutazione sintetica interessa i dipartimenti in misura diversa (tab. 1). Infatti, sono state considerate 71 nomine del DFAE, di cui due segretari generali, 43 nomine del DDPS, di cui tre quadri fuori dal sistema di carriera militare, una nomina della Cancelleria federale (CaF), due del DEFR, due del DATEC, una del DFGP e tre del DFF. Nel DFI non ci sono state nomine conformi ai criteri nel periodo in questione.

¹³ La maggior parte delle informazioni riguardanti una procedura di selezione (documenti di candidatura, documenti di lavoro interni, rapporto di *assessment* ecc.) non è conservata dopo la nomina. L'accesso a questi documenti è dunque impossibile a meno che il Consiglio federale o i dipartimenti siano stati preventivamente informati della necessità di conservarli. Di conseguenza, conformemente alla lettera della CdG-N all'attenzione del Consiglio federale, hanno potuto essere presi in considerazione soltanto i dossier completi relativi alle procedure di nomina svolte a partire dal 1° gennaio 2017.

Tabella 1

Numero di casi esaminati

Dipartimento	Numero di casi con analisi dettagliata delle procedure a monte della pro- posta al Consiglio federale e con analisi del contenuto delle proposte	Numero di casi con analisi dettagliata delle procedure a monte della pro- posta al Consiglio federale e con analisi del contenuto delle proposte	Numero di casi con analisi del contenuto delle proposte al Consiglio federale	Numero di casi con analisi del contenuto delle proposte al Consiglio federale	Totale
	Carriera	Direttori, segretari di Stato	Carriera	Direttori, segretari di Stato	
	2017/18	2017/18	2015/16	2015/16	
CaF	–	–	–	1	1
DDPS	24	2	16	1	43
DEFER	–	1	–	1	2
DATEC	–	–	–	2	2
DFAE	10	1	59	1	71
DFGP	–	–	–	1	1
DFF	–	–	–	3	3
DFI	–	–	–	–	–
Totale	34	4	75	10	123

Le cifre ombreggiate corrispondono alle 14 nomine di quadri superiori (direttori e segretari di Stato) al di fuori del sistema di carriera.

Di seguito si farà spesso riferimento da un lato ai sistemi di carriera e, dall'altro, alle 10 procedure relative ai quadri superiori (al di fuori del sistema di carriera) e alle quattro procedure esaminate in dettaglio. Questa distinzione è dovuta tra l'altro al fatto che le 14 procedure al di fuori del sistema di carriera sottostanno direttamente alle istruzioni del Consiglio federale mentre per le nomine nell'ambito dei sistemi di carriera si applicano le istruzioni specifiche del DDPS o le linee guida del DFAE.

La procedura per la nomina di un quadro superiore può essere riassunta nel modo seguente (fig. 1). Nella prima fase si esaminano le esigenze e si definisce il profilo del posto. La messa a concorso si basa quindi sul profilo prestabilito. Questa fase è in genere svolta dal segretario generale e/o dalla commissione di selezione, che provvede a informare il capodipartimento. Nella seconda fase, la commissione di selezione esamina le candidature ricevute, compila un elenco di possibili candidati che, dopo aver informato il capodipartimento, invita a un colloquio. La commissione di selezione può anche organizzare un cosiddetto *assessment* o richiedere delle referenze. Nella terza fase il capodipartimento svolge un colloquio con uno o più candidati proposti dalla commissione di selezione. Nella quarta fase il capodipartimento sceglie il candidato che desidera proporre al Consiglio federale. La proposta concreta, solitamente redatta dal segretario generale, viene poi trasmessa al Consiglio federale affinché possa prendere una decisione in merito. La decisione del Consiglio

federale costituisce la quinta e ultima tappa del processo, che si conclude con la nomina della persona.

Figura 1

Principali tappe della procedura di nomina da parte del Consiglio federale



1.3 Struttura del rapporto

Nel prossimo capitolo (n. 2) sono presentati i cambiamenti apportati dal DDPS e dal DFAE ai rispettivi sistemi di carriera. Al numero 3 viene valutata l'adeguatezza delle procedure adottate dai dipartimenti per giungere a una proposta di nomina (tappe 1–3 dello schema sopra, qui di seguito definite come «procedura a monte della proposta al Consiglio federale»). Il numero 4 si concentra poi sulla questione del rispetto delle istruzioni in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone. Al numero 5 si indaga se e in che misura il contenuto delle proposte di nomina inviate al Consiglio federale (tappa 4 dello schema) rispetti le istruzioni. Il numero 6 presenta infine le conclusioni.

2 Istruzioni del DDPS e linee guida del DFAE

Il Consiglio federale ha incaricato il DFAE e il DDPS di definire istruzioni proprie per rispondere ai loro bisogni specifici¹⁴. Il presente capitolo illustra innanzitutto i cambiamenti effettuati nel sistema di carriera del DDPS e, successivamente, quelli eseguiti nel sistema di carriera del DFAE.

2.1 Cambiamenti nel sistema di carriera del DDPS

Dopo che il Consiglio federale ha modificato le istruzioni sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale, nel 2015 il DDPS ha emanato nuove istruzioni¹⁵ concernenti la nomina degli alti ufficiali superiori da parte del Consiglio federale (qui di seguito «istruzioni del DDPS»).

Il principale cambiamento nella procedura è il nuovo ruolo attribuito alla commissione di selezione. Conformemente al numero 2 delle istruzioni del DDPS, la commissione di selezione comprende sia la Segreteria generale del dipartimento sia l'Aggruppamento Difesa, vale a dire il capo dell'esercito, il segretario generale, il capo del personale del DDPS e il capo del personale Aggruppamento Difesa. Viene

¹⁴ Lettera del Consiglio federale dell'11 gennaio 2017 indirizzata alla CdG-N.

¹⁵ *Weisungen des VBS für die Vorbereitung von Ernennungen der Höheren Staboffiziere (HSO) zuhanden des Bundesrates* del 31 agosto 2015 (*disponibile soltanto in tedesco*).

descritto in modo dettagliato anche il ruolo della commissione di selezione in tutto il sistema di carriera. Gli interpellati hanno riferito che questi cambiamenti erano stati effettuati già prima dell'avvicendamento al vertice del DDPS nel 2016.

Dopo i cambiamenti in seno alla Segreteria generale del dipartimento nel 2016, le discussioni all'interno della commissione di selezione sarebbero più equilibrate. In passato la decisione spettava quasi esclusivamente al capo dell'esercito. Il fatto che le proposte di nomina siano discusse e decise a livello più ampio viene apprezzato sia dalla Segreteria generale del dipartimento sia dall'Aggruppamento Difesa. La commissione di selezione riserverebbe inoltre un'attenzione maggiore alle relazioni d'interesse dei candidati.

Durante la preparazione delle nomine, il capo dell'esercito formula proposte alla commissione di selezione in base alla pianificazione della successione (documento contenente le opzioni possibili a breve e a medio termine per quanto riguarda l'occupazione dei posti degli alti ufficiali superiori). La commissione discute su queste proposte e sceglie una o più candidature che saranno proposte al capo del dipartimento. A tale scopo la commissione di selezione si riunisce dalle tre alle quattro volte l'anno. Dopo aver discusso e convalidato la pianificazione, il capo dell'esercito presenta la decisione della commissione di selezione al capo del DDPS durante una riunione alla quale partecipa anche il capo del personale del DDPS. Successivamente il capodipartimento e il capo del personale convocano il candidato per un colloquio. La proposta viene infine trasmessa al Consiglio federale.

Il sistema di carriera del DDPS prevede che una persona passi attraverso diverse tappe prima di poter essere presa in considerazione in una proposta di nomina al Consiglio federale, ossia prima di figurare nella pianificazione della successione. L'intero processo dura in genere dai due ai quattro anni. Il dipartimento ha illustrato al CPA i dettagli delle singole tappe e i cambiamenti apportati. Conformemente a quanto scaturito dall'analisi dei casi svolta in seguito dal CPA, in realtà le persone proposte non avevano seguito questo processo alla lettera, poiché esso non viene applicato retroattivamente. Inoltre si considera che le persone già inserite nella pianificazione della successione e quelle che sono già ufficiali di professione non sono tenute a passare attraverso questo processo. Quindi la maggior parte delle persone proposte attualmente hanno seguito un sistema di carriera diverso da quello attualmente previsto, ossia un sistema con *assessment* diversi, senza test linguistici e senza formazione all'accademia militare.

2.2 Cambiamenti nel sistema di carriera del DFAE

Secondo la Direzione delle risorse del DFAE, dinanzi alle critiche formulate dalla CdG-N in seguito alla valutazione del CPA e a quelle espresse al Parlamento, il capodipartimento in carica all'epoca aveva deciso che occorreva seguire procedure solide, che rispettassero i principi di equità e di trasparenza. A detta degli interpellati, le procedure svolte fino ad allora vedevano coinvolta una cerchia più ristretta di persone: era infatti il segretario di Stato che faceva una proposta di nomina al capodipartimento, con il sostegno della Direzione delle risorse.

Da quel momento la Direzione delle risorse ha pertanto applicato le istruzioni del Consiglio federale istituendo in particolare una commissione di selezione. Questo sistema è stato applicato per la prima volta in occasione della nomina della nuova segretaria di Stato nel 2016. Quest'ultima ha in seguito comunicato alla Direzione delle risorse che in futuro per le procedure di nomina dei quadri superiori si sarebbe dovuto seguire sistematicamente la medesima procedura di cui lei stessa era stata oggetto.

Il 15 marzo 2017 sono state quindi emanate le pertinenti linee guida del DFAE¹⁶. Mentre le istruzioni del DDPS risalgono all'agosto 2015, ossia a sei mesi dopo quelle del Consiglio federale, le linee guida del DFAE sono state emanate a più di due anni di distanza.

Il CPA ha invece messo in luce un vero e proprio problema di comunicazione con la CdG-N. In una lettera inviata l'11 gennaio 2017¹⁷ dal Consiglio federale alla CdG-N si legge infatti che per «rispondere ai bisogni particolari del DFAE e del DDPS per quanto riguarda la nomina dei quadri superiori, il 28 novembre 2014 il Consiglio federale ha incaricato questi due dipartimenti di definire elementi di base per la preparazione delle procedure di nomina dei capi missione e degli alti ufficiali superiori. Il 31 agosto 2015 il DDPS ha dunque emanato le istruzioni all'attenzione del Consiglio federale per la preparazione delle nomine degli alti ufficiali superiori. Il 15 marzo 2016, il DFAE ha dal canto suo promulgato quelle che si applicano ai capi missione.»

Questa informazione si è però rivelata errata: le linee guida del DFAE sono state emanate due mesi dopo la lettera del Consiglio federale e non un anno prima. Secondo gli interpellati queste linee guida erano state elaborate su decisione della nuova segretaria di Stato nominata nel settembre 2016¹⁸, di conseguenza erano sicuramente posteriori al mese di marzo 2016. Gli interpellati hanno inoltre confermato i fatti e dichiarato che prima di allora non esistevano istruzioni. È una strana coincidenza che le istruzioni rechino la data del 15 marzo 2017 (e non 15 marzo 2016), ossia due mesi dopo la lettera del Consiglio federale, allorché quest'ultimo ha informato la CdG-N che queste istruzioni erano già state emanate un anno prima, lo stesso giorno e lo stesso mese.

Dal punto di vista materiale, le linee guida del DFAE sono conformi alle istruzioni del Consiglio federale e tengono nel contempo conto delle peculiarità del DFAE nella procedura di nomina dei capi missione. Ad esempio prevedono che per queste cariche venga indetto un concorso interno nell'ambito del sistema di carriera, mentre le istruzioni del Consiglio federale prescrivono in linea di massima un concorso pubblico. Riprendono inoltre in forma identica alcuni importanti punti delle istru-

¹⁶ Questo documento è intitolato unicamente: «*Se fondant sur l'art. 1.4 des directives du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, le DFAE édicte les présentes lignes directrices concernant la préparation des nominations de chefs et cheffes de missions, 15.3.2017*».

¹⁷ Lettera del Consiglio federale al presidente della CdG-N dell'11 gennaio 2017, «*Nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral; annonce d'un contrôle de suivi*».

¹⁸ Questa data è stata precisata dal DFAE durante la consultazione relativa al presente rapporto da parte del CPA (lettera del 17 ottobre 2018 della Direzione delle risorse all'attenzione del CPA).

zioni, ad esempio il controllo di sicurezza relativo alle persone, l'istituzione di una commissione di selezione oppure il rispetto della massima riservatezza.

Tenuto conto dell'elevatissimo numero di nomine di quadri superiori nell'ambito del sistema di carriera, la composizione della commissione di selezione per i colloqui varia in base al livello strategico del posto. Quindi, conformemente al numero 4.3 delle linee guida del DFAE, i comitati sono composti rispettivamente dal segretario di Stato o dal suo supplente, dal direttore della Direzione delle risorse o dal capo del personale del DFAE e dal capo della divisione geografica competente della Direzione politica. Se il posto vacante è in una rappresentanza integrata il comitato si avvale anche di un membro della Direzione della DSC oppure, in base al posto vacante, di rappresentanti di altre divisioni politiche o di direzioni competenti o di uffici di altri dipartimenti.

In linea di principio il capodipartimento non svolge colloqui ma si tiene informato durante le varie fasi della procedura. Il capodipartimento, il segretario di Stato e il direttore delle risorse fissano le priorità per quanto riguarda l'importanza strategica dei posti e i profili richiesti. Il capodipartimento si concentra quindi sui posti più importanti per la politica estera. Dopo aver svolto i colloqui la commissione di selezione definisce, d'intesa con le direzioni, una proposta contenente uno o due nomi per posto vacante e la trasmette al capodipartimento. Quest'ultimo decide in seguito sulla proposta definitiva da trasmettere al Consiglio federale.

3 Valutazione delle procedure dei dipartimenti

In questo capitolo sono analizzate le procedure seguite dai dipartimenti a monte della proposta al Consiglio federale. Successivamente vengono affrontate questioni concernenti la messa a concorso, la commissione di selezione, gli strumenti impiegati per la valutazione dei candidati e il colloquio con il capodipartimento.

3.1 Condizioni e messa a concorso

La terza raccomandazione¹⁹ della CdG-N invita il Consiglio federale ad assicurarsi che la ricerca di candidati sia allargata e trasparente. Un'eventuale rinuncia alla messa a concorso del posto deve essere chiaramente indicata e motivata nella proposta di nomina inviata al Consiglio federale. Le istruzioni del Consiglio federale²⁰ sono chiare in materia e precisano che i posti vacanti devono essere messi a pubblico concorso.

Le condizioni per la messa a concorso²¹, ossia la disponibilità di una descrizione aggiornata del posto vacante, del profilo dei requisiti e dei criteri di valutazione e di ponderazione, sono state in gran parte rispettate in tre dei quattro casi analizzati in

¹⁹ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15 novembre 2013 (FF **2014** 2523).

²⁰ N. 3 delle istruzioni del Consiglio federale (FF **2014** 8425, in particolare 8426).

²¹ N. 3.3 delle istruzioni del Consiglio federale (FF **2014** 8425, in particolare 8426).

dettaglio²². Nel quarto caso i criteri di valutazione non erano specificati poiché il posto non è stato messo a concorso.

In nessuno dei quattro casi sono state fornite informazioni in merito alla ponderazione dei criteri. Il CPA si chiede se sia opportuno che le istruzioni del Consiglio federale prevedano dei requisiti in tale ambito. Lo scopo prefissato potrebbe essere più facilmente raggiunto definendo criteri principali o obbligatori unitamente a criteri secondari.

La messa a concorso è stata effettuata in tre dei quattro casi analizzati in dettaglio e in tutte le 10 nomine avvenute al di fuori del sistema di carriera del DFAE e del DDPS nel 2015/16 (tab. 1). Il DFAE ha giustificato il fatto di non aver messo a concorso uno dei posti vacanti e di non aver utilizzato una procedura usuale adducendo l'urgenza della situazione e la vasta esperienza del candidato. Il dipartimento ha inoltre precisato che, in base alle informazioni acquisite durante una procedura di nomina effettuata 18 mesi prima, la persona proposta aveva tutte le qualità richieste. Va menzionato che non tutte le informazioni che il dipartimento ha trasmesso al CPA erano trasparenti visto che, in alcuni casi, non hanno potuto essere confermate da altri collaboratori del dipartimento. Inoltre, per giustificare l'assenza della procedura il dipartimento ha descritto al CPA la procedura relativa a un altro posto paragonabile svolta 18 mesi prima.

In due delle altre dieci procedure, per la ricerca di candidati il dipartimento si è avvalso di un cacciatore di teste oltre che della messa a concorso.

Al DFAE i posti sono messi a concorso in blocco, a cadenza annuale, ma accade che vengano organizzati concorsi puntuali in caso di partenze impreviste. Nelle procedure di nomina di sei nuovi capi missione che si sono svolte nell'ambito della rotazione annuale 2017, le esigenze relative alla descrizione del posto, alle lettere di candidatura, ai dati del curriculum vitae sono risultate soddisfatte, così come sono stati eseguiti un *assessment* e un colloquio con la commissione di selezione. Nel DDPS, il sistema di carriera non prevede la messa a concorso dei posti; l'unica eccezione è costituita, dal 2017, dalla nomina di ufficiali di milizia alle cariche di alti ufficiali superiori.

In base alle istruzioni del Consiglio federale²³, al momento della messa a concorso devono essere disponibili la decisione di valutazione del posto da parte del capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e l'approvazione della Delegazione delle finanze (DelFin).

Il DFF, il più delle volte tramite l'Ufficio federale del personale (UFPER), ha valutato tutti i posti (classe di stipendio) per i quali è stata presentata una proposta al Con-

²² Questo aspetto può essere esaminato soltanto in relazione ai quattro casi menzionati per i quali, oltre alla proposta al Consiglio federale, il CPA ha analizzato anche i vari documenti ricevuti o elaborati nel corso della procedura.

²³ N. 3.3.4 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8426).

siglio federale (compresi quelli nei sistemi di carriera DFAE e DPPS). La DelFin ha dal canto suo approvato tutte le valutazioni dei posti di sua competenza²⁴.

3.2 Commissione di selezione

In base alle istruzioni del Consiglio federale²⁵, i dipartimenti o la Cancelleria federale istituiscono internamente una commissione di selezione composta da almeno due membri. Il segretario generale deve essere membro della commissione.

La commissione di selezione è stata istituita in 13 dei 14 casi al di fuori del sistema di carriera del DFAE e del DDPS.

In una delle quattro procedure analizzate in dettaglio non si è fatto ricorso a una commissione di selezione. Negli altri tre casi sono stati nominati i singoli membri ed è stato definito precisamente il ruolo della commissione. In ognuno di questi tre casi i dipartimenti hanno inserito fra i membri delle commissioni anche persone esterne all'amministrazione in modo da poter avere non solo il parere degli attori coinvolti ma anche quello di persone indipendenti. Nei tre casi l'impiego di una commissione è stato fondamentale.

Nell'ambito del sistema di carriera del DFAE e del DDPS, le proposte non contengono di norma informazioni relative alla commissione di selezione, ad eccezione ad esempio delle proposte di nomina del capo dell'esercito o di una direzione particolare del DFAE.

3.3 Strumenti per la valutazione delle candidature

In base alle istruzioni del Consiglio federale²⁶, la commissione di selezione effettua una preselezione dei candidati in base ai dossier di candidatura. In seguito invita alcuni candidati a un colloquio. La commissione di selezione dovrebbe anche verificare mediante strumenti appropriati le conoscenze specialistiche, le competenze gestionali, linguistiche e personali oltre che il profilo caratteriale del candidato²⁷.

Nei 13 casi analizzati nei quali è stata istituita una commissione di selezione, le commissioni hanno svolto colloqui con un numero di candidati variabile da uno a dieci in funzione delle procedure. Talvolta hanno pure effettuato due serie di colloqui.

In nove procedure su 14 sono stati effettuati degli *assessment*²⁸.

²⁴ La DelFin è competente per i posti a partire dalla 32^a classe di stipendio. Fino alla 31^a la responsabilità spetta invece al dipartimento. La DelFin non si è dunque pronunciata su 32 nomine, poiché riguardavano impieghi al di sotto della 32^a classe di stipendio. La maggior parte dei casi concerneva il sistema di carriera.

²⁵ N. 2.2, 4, 5 e 6 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425).

²⁶ N. 4 e 5 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8426).

²⁷ N. 5.4 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8426).

²⁸ Un *assessment* è una valutazione delle competenze di una persona. Viene svolto in genere da uno specialista esterno al servizio nel quale la persona sarà integrata.

In cinque casi non è stato effettuato alcun *assessment*: due nel DDPS, uno nel DFAE, uno nel DEFR e uno nel DFF. Nel caso del DEFR sono state richieste le referenze. In tre di questi casi (DDPS, DFF e DFAE) sono stati scelti candidati interni.

- Nella procedura del DFF di cui sopra, fondata su un pubblico concorso, si constata che non ci si è avvalsi di pareri esterni: nella commissione non figurano membri esterni ma soltanto il capo del dipartimento e uno dei suoi collaboratori, così come non è stato effettuato alcun *assessment* e non sono state richieste referenze.
- Nell’ambito di una procedura del DDPS non è stato svolto alcun *assessment*. Il CPA considera poco convincenti le ragioni addotte dal dipartimento per spiegare l’assenza di *assessment* se si considerano i vantaggi di questo strumento per l’occupazione di un posto politicamente sensibile. Secondo il dipartimento, un *assessment* era inutile poiché da un lato la persona era ben conosciuta in seno al dipartimento e, dall’altro, non esisteva alcuna funzione paragonabile nel settore privato. Tuttavia, in genere un *assessment* riguarda la personalità, il profilo caratteriale e l’analisi delle reazioni agli scenari situazionali. Secondo il CPA, lo svolgimento di un *assessment* avrebbe potuto eventualmente rafforzare la proposta di nomina che è stata oggetto di un corapporto. Questa critica va tuttavia relativizzata poiché la commissione di selezione era composta di persone di vario tipo, tra cui diverse esterne al dipartimento. Durante il processo di nomina vi è quindi stata la possibilità di confronto con un parere esterno.

3.4 Colloquio con il capodipartimento

In linea di principio il capo del dipartimento o il cancelliere della Confederazione svolge sempre un colloquio di assunzione²⁹. Tuttavia, questi colloqui sono menzionati soltanto in 12 delle 14 proposte al Consiglio federale. A seconda delle procedure sono stati svolti colloqui con un numero di candidati che variava da uno a sei.

4 Controlli di sicurezza relativi alle persone

Nel suo rapporto di valutazione pubblicato nel 2013, il CPA era giunto alla conclusione che le prassi in materia di controllo di sicurezza relativo alle persone erano poco sistematiche: da un lato il Consiglio federale prendeva la metà delle proprie decisioni di nomina prima di conoscere il risultato del controllo di sicurezza e, dall’altro, questi controlli erano molto spesso effettuati dopo la nomina.

Nel suo rapporto³⁰, la CdG-N aveva rivolto al Consiglio federale una raccomandazione in merito a tale problematica, invitandolo a svolgere sistematicamente un con-

²⁹ N. 6.3 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

³⁰ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15 novembre 2013 (FF 2014 2523).

trollo di sicurezza ampliato con audizione prima della nomina. Nel suo parere³¹ il Consiglio federale riteneva che la raccomandazione fosse attuata, mentre la CdG-N era di opinione contraria. Infatti, la commissione auspicava che il risultato del controllo di sicurezza fosse comunicato al Consiglio federale prima della nomina e che ciò avvenisse anche per i quadri del DFAE³².

Sono stati esaminati dal punto di vista del controllo di sicurezza i dati relativi a 162 nomine di quadri superiori effettuate dal Consiglio federale nel periodo 2015–2018. Fra queste, 39 riguardavano posti per i quali non era necessario un controllo di sicurezza e/o posti al di fuori dell'amministrazione federale (p. es. consiglio di fondazione).

Durante questo periodo sono stati svolti controlli di sicurezza ampliati con audizione per tutte le 123 nomine (cfr. tab. 1) decise dal Consiglio federale e i risultati di questi controlli erano noti al momento di tali decisioni. Secondo il CPA, il Consiglio federale ha dunque seguito alla lettera la raccomandazione della CdG-N relativa all'esecuzione dei controlli di sicurezza.

Va menzionato che, secondo l'articolo 12 dell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone³³, i controlli di sicurezza ampliati con audizione sono svolti dal servizio specializzato per i controlli di sicurezza relativi alle persone in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (servizio specializzato CSP DDPS) per numerose funzioni. Dal canto suo, il servizio specializzato CSP CaF sottopone a controlli di sicurezza³⁴ in linea di massima le persone nominate dal Consiglio federale, con qualche eccezione (p. es. vicecancelliere). In vari casi che rientrano nei sistemi di carriera del DDPS e del DFAE, il servizio specializzato CSP DDPS aveva già effettuato controlli di sicurezza ampliati con audizione in fasi precedenti della carriera del candidato. Se i quadri superiori erano già stati sottoposti a un controllo valido di questo tipo, il servizio specializzato CSP CaF ha rinunciato ad effettuare un nuovo controllo nel corso della procedura specifica di nomina da parte del Consiglio federale. Secondo il CPA questa prassi è sensata ed efficiente.

5 Contenuto delle proposte al Consiglio federale

Le istruzioni del Consiglio federale³⁵ stabiliscono che la proposta al Consiglio federale debba contenere almeno alcuni elementi relativi alla procedura di valutazione; il prossimo capitolo affronta ciascuno di questi elementi.

³¹ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15 novembre 2013. Parere del Consiglio federale del 19 febbraio 2014. (FF 2014 2577).

³² Lettera della CdG-N del 5 settembre 2014 all'attenzione del Consiglio federale.

³³ Ordinanza del 4 marzo 2011 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4).

³⁴ Il servizio specializzato CSP CaF sottopone a un controllo di sicurezza le persone che appartengono ad esempio al servizio specializzato CSP DDPS.

³⁵ N. 7 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

5.1 Riassunto della procedura

In base alle istruzioni del Consiglio federale³⁶, la proposta al Consiglio federale deve contenere un riassunto reso anonimo dell'intera procedura di selezione.

In tutti i casi (10 su 10) al di fuori del sistema di carriera e nei quattro casi analizzati in dettaglio le relative proposte contengono il contesto della nomina e un riassunto più o meno dettagliato della procedura di nomina. In tutte queste proposte figurano in modo adeguato e trasparente le informazioni relative alla messa a concorso o le ragioni che ne hanno motivato la rinuncia.

Informazioni sulla procedura sono contenute in 12 delle 71 proposte formulate all'interno del sistema di carriera del DFAE e in 20 delle 40 proposte di nomina formulate all'interno del processo di carriera del DDPS.

Questo requisito previsto nelle istruzioni del Consiglio federale è dunque sistematicamente soddisfatto e la qualità delle informazioni è buona.

È tuttavia necessario interrogarsi sull'utilità di alcune informazioni standardizzate che figurano nelle proposte formulate all'interno del sistema di carriera. Nel DDPS, le informazioni standardizzate relative al sistema potrebbero indurre a pensare che esistono più candidati proposti per ogni funzione e che vengono svolti vari colloqui con questi candidati, ma in genere non è così. Il capo dell'esercito propone alla commissione di selezione soltanto uno o due candidati per ogni funzione. Inoltre, le informazioni standardizzate relative ai criteri di scelta sono quasi sistematicamente le stesse *«Aufgrund der Aus- und Weiterbildung des Kandidaten, seines Leistungsausweises und seiner breiten Erfahrung beantragen wir Ihnen gestützt auf das Bundespersonalgesetz (BPG) und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen folgende Ernennung als [...]»*³⁷.

5.2 Profilo delle candidature pervenute

In base alle istruzioni del Consiglio federale³⁸, le proposte al Consiglio federale devono comprendere in dettaglio il profilo delle candidature pervenute a seguito della messa a concorso, suddivise in candidature interne ed esterne e classificate per sesso e lingua del candidato.

Queste informazioni vengono fornite in modo quasi sistematico. Tuttavia non tutti i dati sono paragonabili a causa della diversa interpretazione della nozione di candidatura interna ed esterna o talvolta per mancanza di informazioni.

I dati relativi alle nomine decise a seguito delle 13 messe a concorso presentano infatti svariate lacune. In primo luogo, in un caso (relativo al DFF) non si precisa se le candidature sono maschili o femminili. Secondo, in una nomina del DEFR non è

³⁶ N. 7.3.1 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

³⁷ Questa frase può essere tradotta nel modo seguente: «Tenuto conto della formazione e della formazione continua conclusa dal candidato, delle prestazioni che ha fornito e della sua solida esperienza, basandoci sulla legge sul personale federale (LPers) e sulle sue disposizioni d'esecuzione, vi proponiamo la seguente nomina in qualità di [...]»

³⁸ N. 7.3.2 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

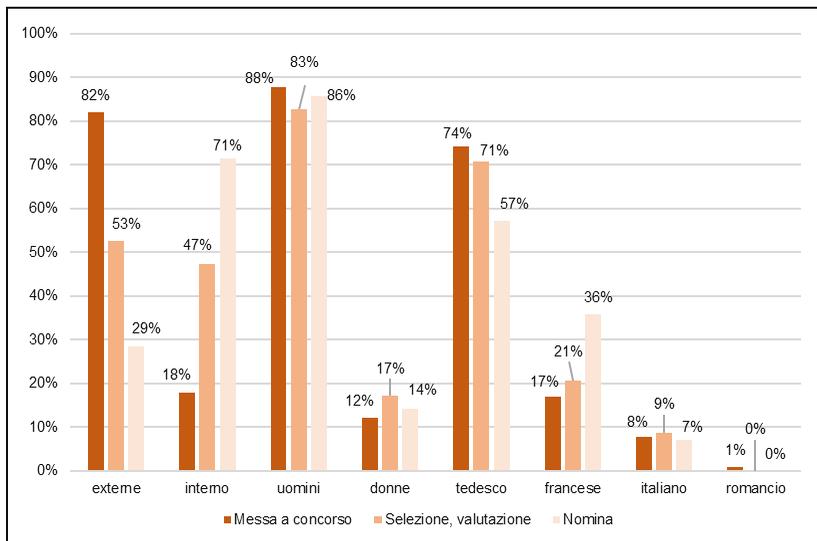
stata fatta la distinzione tra candidature interne ed esterne. Terzo, non è chiaro in che modo i dipartimenti abbiano interpretato le istruzioni per quanto riguarda le candidature «interne» ed «esterne». Infatti la nozione di «interno» si applica ai candidati che provengono sia dall'amministrazione federale sia dallo stesso dipartimento oppure dalla stessa unità amministrativa. Il fatto che le istruzioni non contengano precisazioni al riguardo impedisce di valutare la situazione. Rileviamo che in un caso del DFAE e in due casi del DDPS i dipartimenti hanno precisato la nozione di candidatura interna, indicando che si trattava di candidature provenienti rispettivamente dal dipartimento e dall'amministrazione federale.

In occasione dei 13 concorsi (10 nel 2015/16 e tre dei quattro casi analizzati in dettaglio del 2017/18), sono pervenute 547 candidature. Queste ultime si suddividono come segue (cfr. fig.2, prima colonna di ogni criterio):

- 82 % esterne 18 % interne;
- 88 % uomini 12 % donne;
- 74 % di lingua tedesca, 17 % di lingua francese, 8 % di lingua italiana e meno dell'1 % di lingua romancia.

Figura 2

Evoluzione del profilo dei candidati nel corso della procedura



Legenda: N = 547 per «Messa a concorso» (ma non per tutti i dati)
 N = 87 per «Selezione, valutazione» (ma non per tutti i dati)
 N = 14 per «Nomina»

5.3 Profilo delle candidature prese in considerazione

In base alle istruzioni del Consiglio federale³⁹, nelle proposte al Consiglio federale va illustrato in dettaglio il profilo delle candidature prese in considerazione nella procedura di valutazione, distinguendole in candidature interne ed esterne e classificandole per sesso e lingua del candidato.

Risulta difficile valutare in che misura questo requisito sia stato soddisfatto, poiché la nozione di «candidati presi in considerazione nella procedura di valutazione» non è chiara, soprattutto per i dipartimenti. Secondo il CPA questo è dovuto, almeno in parte, alle istruzioni stesse che distinguono in modo poco preciso in due diverse sezioni la procedura di selezione da un lato e la procedura di valutazione dall'altro. Il modello di proposta al Consiglio federale definito dalla CaF non è comunque più preciso su questo punto.

I dipartimenti hanno di conseguenza fornito informazioni molto diverse su questi aspetti nelle 13 proposte al Consiglio federale analizzate e per le quali era avvenuta una messa a concorso.

- In quattro proposte di nomina (due del DFF, una del DDPS e una del DFGP), non è contenuta alcuna informazione a questo proposito;
- in una delle proposte di nomina del DFF, sono menzionate le informazioni relative alla lista preliminare (*long list*), ossia alla preselezione effettuata in base all'analisi delle candidature pervenute;
- per le altre otto proposte di nomina – poco rappresentative dati i limiti sopracitati – la percentuale delle candidature prese in considerazione differisce da quella delle candidature pervenute (n. 5.2) per quanto riguarda la quota di candidature interne che risulta essere più marcata (dal 18 % al 47 %), per la presenza di più candidature di lingua francese (dal 17 % al 21 %) e di lingua italiana (dall'8 % al 9 %) e di meno candidature di lingua tedesca (dal 74 % al 71 %). La quota di donne aumenta passando dal 12 % al 17 %. Sebbene poco rappresentativi, questi dati potrebbero indicare una volontà di far accedere alla procedura di valutazione una percentuale leggermente superiore di francofoni e italofoni nonché di donne rispetto al totale delle candidature pervenute.

5.4 Profilo delle persone nominate

A titolo informativo, va menzionato che, considerate le 14 nomine analizzate in dettaglio:

- in dodici casi (86 %) sono stati nominati degli uomini e in due casi delle donne (14 %);

³⁹ N. 7.3.3 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

- in otto casi sono state nominate persone di lingua tedesca (57 %), in cinque casi persone di lingua francese (36 %) e in un caso una persona di lingua italiana (7 %);
- in dieci casi sono stati nominati candidati interni (71 %).

5.5 Raffronto con gli altri candidati

Le istruzioni del Consiglio federale⁴⁰ prescrivono un riassunto reso anonimo dei candidati presi in considerazione nella procedura di valutazione, a condizione che non sia possibile risalire ai singoli candidati.

Questo requisito non è purtroppo soddisfatto. Solo una delle 14 proposte di nomina di quadri superiori scaturite da messe a concorso contiene un raffronto con gli altri candidati. Si tratta di una proposta proveniente dal DFF nella quale sono chiaramente illustrati i motivi per i quali non sono stati presi in considerazione gli altri candidati (senza nominarli). È dunque un caso eccezionale.

Mentre l'assenza di un'esplicita menzione degli altri candidati nella proposta al Consiglio federale è del tutto giustificata, per il CPA è invece incomprensibile che non siano menzionati i punti chiave che differenziano i vari candidati. In quest'ambito non si è osservato alcun cambiamento di prassi dopo la valutazione del CPA e le raccomandazioni della CdG-N del 2013.

5.6 Strumenti

In base alle istruzioni del Consiglio federale⁴¹, nella proposta al Consiglio federale occorre precisare le informazioni sugli strumenti utilizzati per la valutazione e sui relativi risultati.

Gli strumenti sono menzionati in tutte le proposte al Consiglio federale⁴². In particolare figurano informazioni adeguate relative all'istituzione di una commissione di selezione e al suo ruolo, allo svolgimento di colloqui e di *assessment* o alla richiesta di referenze. Nell'ambito del sistema di carriera del DFAE e del DDPS, le informazioni relative alla commissione di selezione non sono di norma menzionate nelle proposte. Tuttavia, una proposta relativa alla nomina di più ufficiali di milizia menzionava una messa a concorso, lo svolgimento di *assessment* e di colloqui con il capo dell'esercito. Anche una proposta concernente la nomina di un segretario di Stato nel DFAE conteneva informazioni dettagliate.

Le informazioni sugli strumenti sono dunque adeguate.

⁴⁰ N. 7.3.4 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

⁴¹ N. 7.3.5 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

⁴² Cfr. n. 3 del presente rapporto per i dettagli degli strumenti utilizzati.

5.7 Curriculum vitae e relazioni d'interesse

In base alle istruzioni del Consiglio federale⁴³, la proposta al Consiglio federale deve contenere una sintesi del curriculum vitae comprese le indicazioni su eventuali relazioni d'interesse del candidato proposto.

Le informazioni relative al curriculum vitae sono presenti in tutte le proposte, mentre quelle relative alle relazioni d'interesse mancano o sono poco precise nella metà dei casi.

Le indicazioni su eventuali relazioni d'interesse sono fornite soltanto in 5 delle 14 proposte e concernono la CaF, il DDPS, il DFF e i DEFR (due casi). In questi 5 casi, viene esplicitamente indicato che non esistono relazioni d'interesse o che le relazioni d'interesse esistenti non presentano il rischio di generare conflitti d'interesse.

In cinque casi non viene fornita alcuna indicazione specifica, ma quest'informazione può sembrare superflua poiché la persona proposta proviene dal dipartimento (DDPS, DATEC, DFAE due casi e DFF).

In quattro casi, l'informazione manca o è insufficiente:

- in due casi (DFGP e DDPS) non è fornita alcuna indicazione;
- in due casi (DATEC e DFF) la carriera professionale lascia trasparire una relazione d'interesse che non è più affrontata nella proposta al Consiglio federale.

5.8 Motivazione della scelta

In base alle direttive del Consiglio federale⁴⁴, la proposta al Consiglio federale deve contenere una motivazione che indichi perché il candidato proposto è il più idoneo alla funzione che dovrà occupare.

Le informazioni relative a questo punto, analogamente al raffronto con gli altri candidati (cfr. n. 5.5), sono poco precise se non addirittura assenti. Nei casi in cui viene fornita, l'indicazione non supera le tre righe e non fornisce informazioni chiare. Viene spesso semplicemente menzionato che si tratta del candidato migliore o che soddisfa appieno il profilo richiesto. In quest'ambito non si è osservato alcun cambiamento di prassi dopo la valutazione del CPA e le raccomandazioni della CdG-N del 2013.

6 Conclusione

Nel complesso il CPA è giunto alla conclusione che nell'ambito delle procedure a monte delle proposte di nomina i dipartimenti hanno in gran parte seguito le raccomandazioni della CdG-N.

⁴³ N. 7.3.6 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8427).

⁴⁴ N. 7.3.7 delle istruzioni del Consiglio federale (FF 2014 8425, in particolare 8428).

Va in particolare rilevato che sono stati completamente risolti gli importanti problemi constatati durante i precedenti lavori per quanto riguarda lo svolgimento dei controlli di sicurezza relativi alle persone.

Le lacune constatate riguardano soprattutto l'assenza ricorrente di talune informazioni nelle proposte di nomine.

6.1 Procedure in gran parte adeguate

Le procedure svolte dai dipartimenti sono in genere conformi alle istruzioni del Consiglio federale.

Gli strumenti utilizzati sono le analisi delle candidature e i colloqui svolti dalle commissioni di selezione, lo svolgimento di *assessment*, la richiesta di referenze e il colloquio con il capodipartimento. Gran parte di questi strumenti è impiegata in 11 delle 13 procedure di nomina dei quadri superiori. Tuttavia, in un caso (DFAE), non è stato utilizzato alcuno strumento; la proposta al Consiglio federale è tuttavia trasparente in merito all'assenza di una procedura usuale e alle ragioni che hanno motivato questa scelta.

Gli *assessment* vengono svolti nei due terzi delle nomine al di fuori del sistema di carriera. In alcuni casi l'assenza di *assessment* è compensata dalla presenza di una persona esterna nella commissione di selezione, in altri casi manca invece completamente un punto di vista esterno.

6.2 Controlli di sicurezza sistematici

Si osserva inoltre che i controlli di sicurezza relativi alle persone sono stati, senza eccezione, sistematicamente effettuati in base alle disposizioni legali in materia, facendo segnare un netto cambiamento di prassi rispetto alle constatazioni fatte in precedenza dal CPA e dalla CdG-N.

6.3 Differenza di qualità del contenuto delle proposte trasmesse al Consiglio federale

La qualità delle informazioni contenute nelle proposte trasmesse al Consiglio federale varia da un caso all'altro.

Conformemente a quanto previsto dalle istruzioni del Consiglio federale, il riassunto della procedura e la menzione degli strumenti di valutazione figurano sistematicamente nelle proposte di nomina e la qualità delle informazioni è buona. Anche il profilo delle candidature pervenute è menzionato in modo quasi sistematico.

Tuttavia, le istruzioni del Consiglio federale e il modello di proposta elaborato dalla CaF non sono abbastanza precisi, per cui alcuni dati sono di qualità insufficiente. È inoltre difficile valutare le informazioni relative al profilo dei candidati presi in con-

siderazione poiché la nozione di «candidati presi in considerazione nella procedura di valutazione» non è chiara per i dipartimenti.

La qualità delle informazioni relative alle relazioni d'interesse è inoltre molto diversa in base alle proposte. Talvolta, alcune relazioni sono menzionate senza però una valutazione del rischio che la relazione potrebbe rappresentare. In altri casi, non vi è alcuna indicazione in merito.

Alcuni punti delle istruzioni rimangono lettera morta. L'assenza d'informazioni specifiche in merito alle ragioni che hanno portato alla scelta del candidato proposto e l'assenza di un raffronto tra quest'ultimo e gli altri candidati costituiscono delle chiare inosservanze delle raccomandazioni della CdG-N. Conformemente alle istruzioni del Consiglio federale, le informazioni rese anonime non devono permettere di risalire agli altri candidati non presi in considerazione. Per questo motivo il CPA fatica a comprendere le ragioni per le quali i dipartimenti non comunicano tali informazioni al Consiglio federale.

Le proposte relative alle nomine all'interno del sistema di carriera diplomatica o militare sono in genere concise e standardizzate. Nelle proposte di nomina fatte dal DDPS sono menzionate informazioni relative al contesto, al profilo e alla carriera del candidato. Tuttavia queste proposte iniziano in genere con una breve introduzione standard in merito al sistema di carriera, che potrebbe indurre a pensare che le procedure siano più aperte di quanto non lo siano in realtà. Su questo punto non vi è stato alcun cambiamento rispetto alle criticità evidenziate nei precedenti lavori del CPA e della CdG-N. Le proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale dal DFAE contengono invece soltanto le informazioni sul contesto e la carriera del candidato.

6.4 Qualità talvolta insoddisfacente delle informazioni fornite al CPA

Mentre le istruzioni del DDPS risalgono all'agosto 2015, ossia sei mesi dopo quelle del Consiglio federale, le linee guida del DFAE sono state emanate oltre due anni dopo. Il CPA ha scoperto che il Consiglio federale aveva comunicato alla CdG-N informazioni errate in merito.

Inoltre le spiegazioni fornite al CPA sul sistema di carriera del DDPS e su una nomina del DFAE erano poco precise. Nei due casi, dall'analisi della documentazione sono emerse informazioni diverse rispetto a quelle scaturite dai colloqui.

Abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CaF	Cancelleria federale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSP	Controllo di sicurezza relativo alle persone
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DeFin	Delegazione delle finanze
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

Elenco delle persone interpellate

Bitzi, Hermann	Capo della gestione dello sviluppo, Sviluppo del personale e dell'organizzazione, Difesa, DDPS
De Bernardi, Jörg	Vicecancelliere della Confederazione
Gafner, Daniel	Capo del personale, Difesa, DDPS
Jaggy, Bernard	Vicedirettore, Direzione delle risorse, capo del personale, DFAE
Pitteloud, Jacques	Direttore, Direzione delle risorse, DFAE
Siegenthaler, Marc	Segretario generale supplente, capo delle risorse, DDPS
Stauffer, Jürg	Capo del personale DDPS
Thurnherr, Walter	Cancelliere della Confederazione
Wüthrich, Daniel	Capo, Risorse umane, Segreteria generale, DEFR

Impressum

Realizzazione della valutazione

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

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia la CaF, il DEFR, il DDPS e il DFAE per aver messo a disposizione dati e documenti e per aver fornito chiarimenti e informazioni. Il CPA tiene inoltre a ringraziare tutte le persone che hanno partecipato ai colloqui.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione
Servizi del Parlamento
CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

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

www.parlemento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: francese