



Commissioni consultive extraparlamentari

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 15 novembre 2022

Parere del Consiglio federale

del 29 marzo 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 15 novembre 2022¹ concernente le commissioni consultive extraparlamentari.

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

29 marzo 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 3006

Parere

1 Situazione iniziale

Le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno deciso di eseguire un'ispezione delle commissioni consultive extraparlamentari e hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione in tal senso. L'ispezione è stata contemporaneamente affidata anche alla sottocommissione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) competente per il Dipartimento federale di giustizia e polizia e la Cancelleria federale. Sulla base del rapporto del CPA del 20 giugno 2022², la CdG-S ha redatto un rapporto che ha adottato il 15 novembre 2022³. Il rapporto contiene cinque raccomandazioni. La CdG-S ha invitato il Consiglio federale a esprimere un parere sulle cinque raccomandazioni entro il 31 marzo 2023.

Le commissioni extraparlamentari svolgono essenzialmente due funzioni. In primo luogo, sono un organo di milizia che completa l'Amministrazione federale nei settori in cui non dispone di conoscenze specifiche. Quest'ultima può così beneficiare di conoscenze specialistiche che altrimenti dovrebbe ottenere allargando l'apparato amministrativo o attribuendo mandati ad esperti. In tal modo, anche la collettività può trarre vantaggio dalle competenze di specialisti e le strutture dell'Amministrazione federale possono essere mantenute per quanto possibile snelle. In secondo luogo, sono uno strumento grazie al quale le organizzazioni politiche, economiche o sociali, e per talune commissioni anche i Cantoni, possono far valere i loro interessi e influenzare in modo più o meno diretto le attività dell'Amministrazione.

Quali strumenti dell'amministrazione di milizia, le commissioni extraparlamentari contribuiscono allo svolgimento di determinati compiti in seno a strutture leggere. Tali commissioni sono poco costose e richiedono esigue risorse, come conferma il rapporto del CPA del 20 giugno 2022⁴ «Commissioni consultive extraparlamentari».

Le commissioni extraparlamentari svolgono un'ampia gamma di compiti molto diversi tra loro. Non è quindi sempre facile né ragionevole applicare esattamente le stesse regole a tutte le commissioni extraparlamentari. In alcuni casi, inoltre, sotto la categoria di commissione extraparlamentare vengono riunite «strutture» con orientamenti alquanto divergenti; spesso pare quindi più sensato utilizzare il quadro legale esistente piuttosto che emanare regolamenti speciali relativi a diarie, elezioni ecc.

Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni della CdG-S e le condivide: le competenze specialistiche sono disponibili, le basi giuridiche sono adeguate, le commissioni extraparlamentari sono uno strumento flessibile e poco costoso, i requisiti legali per la composizione delle commissioni sono ampiamente rispettati, le prestazioni fornite corrispondono generalmente ai mandati definiti nelle rispettive decisioni istitutive e sono quindi conformi al diritto, le prestazioni sono solide sotto il profilo specialistico, beneficiano di un ampio sostegno e sono fornite in tempo utile nonché in modo

² FF 2022 3007

³ FF 2022 3006

⁴ FF 2022 3007 n. 7.7

adeguato a seconda del livello gerarchico e del destinatario; solo pochi dei loro compiti potrebbero essere svolti in modo più rapido o efficiente da terzi.

Nel novembre 2022, il Consiglio federale ha discusso diverse questioni relative alla composizione delle commissioni e ha deciso che d'ora in poi dovranno essere composte da almeno il 40 per cento di uomini e almeno il 40 per cento di donne (in precedenza il 30 %).

Nel rapporto del Consiglio federale del 23 novembre 2022⁵ «Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi» in adempimento dei postulati 20.3280 Michel e 20.3542 De Quattro si esamina la possibilità di rafforzare le commissioni extraparlamentari, o almeno alcune di esse, per prepararle alla gestione delle crisi. Il rapporto giunge alla conclusione che non è necessario modificare le basi legali generali che disciplinano le commissioni, ma sarebbe tuttavia opportuno identificare quali di esse sono o potrebbero essere chiamate ad assumere compiti legati alla gestione delle crisi e verificare se sono effettivamente in grado di farlo. Il 23 novembre 2022 il Consiglio federale ha conferito un mandato in tal senso ai dipartimenti. La Cancelleria federale coordina questi lavori e presenterà un rapporto al Consiglio federale entro la fine del 2023.

2 Parere del Consiglio federale

Raccomandazione 1 – Rielaborazione della banca dati

Il Consiglio federale è invitato a rielaborare la banca dati e a progettare in modo che possa essere utilizzata con maggiore efficienza, se necessario direttamente dalle segreterie delle commissioni.

La questione se estendere l'accesso alla banca dati agli uffici federali e alle segreterie delle commissioni era già stata esaminata qualche anno fa e si era giunti alla conclusione che il rapporto costi-benefici di una simile estensione non giustificasse la concessione dell'accesso a unità diverse dalle segreterie generali dei dipartimenti e dalla CaF. In particolare, la gestione dei diritti di accesso avrebbe comportato un significativo onere amministrativo aggiuntivo.

L'aggiornamento della banca dati è già stato pianificato e il Consiglio federale è disposto a valutare nuovamente l'opportunità di consentire l'accesso alla banca dati alle segreterie delle commissioni. In particolare, sarà necessario determinare come garantire la qualità dei dati alla luce dell'aumento significativo del numero di persone che li trattano.

L'aggiornamento della banca dati è tuttavia un progetto di ampio respiro che può essere attuato solo a medio termine.

⁵ Consultabile all'indirizzo www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia vista.

Raccomandazione 2 – Verifica delle decisioni istitutive

La CdG-S invita il Consiglio federale a garantire che le decisioni istitutive delle commissioni consultive siano conformi alle disposizioni di legge. Si tratta di verificare tutte le decisioni istitutive nell'ambito del rinnovo integrale, per determinare se i criteri definiti sono rispettati nella loro integralità, segnatamente le condizioni di cui all'articolo 57b LOGA, la definizione dei compiti assegnati alle commissioni consultive e le indicazioni riguardanti la consulenza permanente concreta.

Il Consiglio federale deve inoltre garantire che le commissioni consultive non abbiano alcun potere decisionale e che le decisioni istitutive siano rese accessibili al pubblico.

Nel suo rapporto, basandosi sulla valutazione del CPA, la CdG-S ha criticato il fatto che per otto commissioni la decisione istitutiva non menzionava le condizioni di cui all'articolo 57b della legge del 21 marzo 1997⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). A questo proposito va sottolineato che gli elementi che si evincono in modo sufficientemente chiaro dalle pertinenti basi legali non devono essere necessariamente ripetuti nella decisione istitutiva (questo potrebbe persino portare ad ambiguità e risultare quindi controproducente). Pertanto, prendendo l'esempio della Commissione svizzera per l'UNESCO menzionato dal CPA⁷, è sufficiente rimandare all'articolo VII della Costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura del 16 novembre 1945⁸.

Le decisioni istitutive sono state esaminate dai dipartimenti nel 2022 nell'ambito dell'ultima verifica quadriennale (art. 57d LOGA) e il 9 dicembre 2022 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati. In questa occasione sono state adeguate dieci decisioni istitutive. La conformità ai requisiti legali delle decisioni istitutive sarà nuovamente valutata in dettaglio, per tutte le commissioni consultive, in occasione della prossima verifica nel 2026. Se prima di tale scadenza, in base ai risultati della valutazione del CPA, i dipartimenti dovessero giungere alla conclusione che singole decisioni istitutive devono essere adattate, potranno farlo in qualsiasi momento.

Il Consiglio federale non è a conoscenza di commissioni consultive con effettive competenze decisionali. Una commissione può essere dotata di tali poteri solo se le pertinenti basi legali lo prevedono; in tal caso, sotto il profilo giuridico, non si tratterebbe più di una commissione consultiva, bensì di una commissione decisionale. Il CPA cita come esempio la Commissione federale della Fondazione Gottfried Keller. Tuttavia quest'ultima, che decide sull'acquisizione di opere d'arte, non ha il potere di emanare decisioni e può unicamente concludere contratti di vendita (di diritto privato).

Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di esaminare entro la fine del 2023 se sia tecnicamente possibile pubblicare – in modo centra-

6 RS 172.010

7 FF 2022 3007 n. 3.3

8 RS 0.401

lizzato e a costi ragionevoli nei siti web degli organi extraparlamentari⁹ – le decisioni istitutive attualmente contenute nella banca dati oppure se sia opportuno attendere l'aggiornamento della banca dati (cfr. raccomandazione 1).

Raccomandazione 3 – Rapporto sulla rappresentanza di dipendenti della Confederazione nelle commissioni consultive extraparlamentari

Dopo il prossimo rinnovo integrale, il Consiglio federale è invitato a riferire alla CdG-S sulla nomina eccezionale di dipendenti dell'Amministrazione federale nelle commissioni consultive extraparlamentari. Queste informazioni devono essere contestualmente integrate nel rapporto della CaF.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di spiegare in ogni singolo caso perché una commissione extraparlamentare in cui siedono dipendenti dell'Amministrazione federale è in grado di adempiere i compiti meglio dell'Amministrazione federale centrale.

La presenza di dipendenti dell'Amministrazione federale nelle commissioni extraparlamentari ha di regola l'intento di consentire il dialogo e uno scambio di informazioni approfondito e regolare con i membri della commissione. Inoltre, ha lo scopo di stabilire un legame diretto con l'Amministrazione federale, come è giustamente stato sottolineato nel rapporto del 15 novembre 2022¹⁰ «Commissioni consultive extraparlamentari». In molti casi, la presenza di dipendenti dell'Amministrazione federale è prevista da una base legale speciale (talvolta anche da una legge in senso formale). Molte delle persone coinvolte fanno parte dell'Amministrazione federale decentralizzata e rappresentano una particolare area di competenza (p. es. i professori dei politecnici federali).

Se siedono in una commissione extraparlamentare, il numero di dipendenti dell'Amministrazione federale è solitamente basso. In occasione del rinnovo integrale per il periodo 2020–2023, il numero mediano di membri dell'Amministrazione federale nelle commissioni era pari a due.

Va inoltre segnalato che i membri e i membri supplenti delle commissioni extraparlamentari impiegati presso l'Amministrazione federale centrale o decentralizzata non hanno diritto a un indennizzo (art. 8s cpv. 1 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA]).

Il Consiglio federale è tuttavia disposto a svolgere l'analisi richiesta dalla CdG-S. I risultati saranno presentati nel rapporto del Consiglio federale sul rinnovo integrale delle commissioni extraparlamentari, degli organi di direzione e dei rappresentanti della Confederazione per il periodo 2024–2027, che sarà trasmesso alla CdG-S nella prima metà del 2024.

In futuro il rapporto sul rinnovo integrale (art. 8h cpv. 3 OLOGA) comporterà un nuovo allegato che indicherà la presenza di dipendenti dell'Amministrazione federale

⁹ www.admin.ch > Documentazione > Commissioni extraparlamentari, organi di direzione e rappresentanti della Confederazione

¹⁰ FF 2022 3006 n. 2.5.2

¹¹ RS 172.010.1

nelle commissioni extraparlamentari nonché le relative motivazioni presentate dai dipartimenti.

Raccomandazione 4 – Documentazione trasparente delle indennità giornaliere

Il Consiglio federale è invitato a far sì che il pagamento delle indennità giornaliere sia trasparente e comprensibile.

Le spese particolari sotto forma di importi forfetari supplementari (art. 80 cpv. 3^{bis} lett. b OLOGA) o di diarie supplementari (art. 80 cpv. 4 OLOGA) devono essere indicate e motivate nel rapporto sul rinnovo integrale delle commissioni extraparlamentari (art. 8h cpv. 3 OLOGA). Nell'allegato al rapporto viene spiegato e giustificato, per ogni commissione, il numero di diarie e di importi forfetari supplementari versati¹².

Il Consiglio federale è tuttavia disposto a esaminare, coinvolgendo il Controllo federale delle finanze, la possibilità di migliorare la trasparenza dell'indennizzo dei membri delle commissioni consultive. I risultati di questo esame saranno inclusi nel rapporto del Consiglio federale sul rinnovo completo delle commissioni extraparlamentari, degli organi di direzione e dei rappresentanti federali per il periodo 2024–2027.

Raccomandazione 5 – Verifica della ragion d'essere delle commissioni consultive

Il Consiglio federale è invitato a verificare la ragion d'essere delle commissioni consultive che non si riuniscono mai o si riuniscono solo raramente oppure che non forniscono (praticamente) alcuna prestazione all'Amministrazione federale. Per quanto concerne le commissioni consultive previste da una legge speciale, deve analizzare se i compiti di tali commissioni possano essere svolti in modo più adeguato dall'Amministrazione federale centrale, se queste commissioni possano essere fuse con altre commissioni e se la relativa base giuridica debba essere adeguata.

Per quanto concerne le commissioni consultive non previste da una legge speciale, il Consiglio federale deve valutare la possibilità di abolirle.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di presentarle un rapporto dettagliato sulla questione dopo il prossimo rinnovo integrale, mostrando anche in che modo i dipartimenti esercitano la loro funzione di vigilanza.

La raccomandazione 5 distingue tra le commissioni che sono «previste da una legge speciale» e quelle che non lo sono. Il Consiglio federale suppone che la CdG-S intenda una legge in senso formale.

Nel 2022, in occasione del loro rinnovo integrale, le commissioni extraparlamentari sono state oggetto della verifica quadriennale (art. 57d LOGA) per il periodo 2024–2027. Dopo aver preso atto dei risultati di questa verifica, il Consiglio federale ha

¹² FF 2020 4113, in particolare 4133 segg. e FF 2016 3669, in particolare 3690 segg.

deciso di sciogliere quattro commissioni. Lo scioglimento di una quinta commissione sarà proposto al Parlamento nell'ambito del messaggio sulla promozione dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2025–2028.

Già in occasione di precedenti verifiche e rinnovi si è proceduto allo scioglimento di commissioni o alla fusione fra loro. Nell'ambito del rinnovo integrale per il periodo 2012–2015 sono state sciolte due commissioni. La verifica 2014 ha condotto allo scioglimento di tre commissioni e a seguito di quella del 2018 sono state sciolte sette commissioni, tre commissioni sono state riunite in un'unica commissione ed è stato proposto al Parlamento di sciogliere un'ulteriore commissione.

Nell'ambito dell'attuale rinnovo integrale per il periodo 2024–2027, i dipartimenti esamineranno nuovamente se sia possibile abolire le commissioni che secondo il rapporto del CPA non si riuniscono mai o solo raramente. Il Consiglio federale è inoltre pronto ad analizzare la questione in modo più dettagliato per tutte le commissioni in occasione della prossima verifica, prevista per il 2026.

Nel rapporto sul rinnovo integrale per il periodo 2024–2027, il Consiglio federale riferirà al Parlamento sull'esercizio della vigilanza da parte dei dipartimenti. A questo proposito, va ricordato che le commissioni extraparlamentari sono attribuite ai dipartimenti soltanto sotto il profilo amministrativo: esse fanno infatti parte dell'Amministrazione federale decentralizzata (art. 7a cpv. 1 lett. a OLOGA). In tal senso, anche se sono attribuite a un dipartimento (art. 7b lett. a OLOGA), non sono vincolate a istruzioni per lo svolgimento dei loro compiti, sempre che la legge non disponga altrimenti (art. 7a cpv. 2 OLOGA). In linea di principio, quindi, il dipartimento non può impartire direttive materiali o istruzioni a una commissione. L'ambito della vigilanza dipende dalla base legale applicabile (art. 8 cpv. 4 LOGA).

Tuttavia, i dipartimenti hanno una certa funzione di indirizzo generale nei confronti delle commissioni extraparlamentari, funzione che sotto il profilo legale deriva dalla finalità generale di tali commissioni (consulenza al Consiglio federale e all'Amministrazione federale, art. 57a cpv. 1 LOGA) e dal fatto che i dipartimenti sono responsabili dell'elaborazione delle decisioni istitutive e della preparazione delle nomine dei membri delle commissioni che sottopongono al Consiglio federale.

