



Allegato

**Rapporto annuale 2019
del Controllo parlamentare dell'amministrazione**
**Allegato al rapporto annuale 2019 delle Commissioni della gestione
e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 28 gennaio 2020

Riepilogo delle attività del CPA nel 2019

Nel corso del 2019 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha portato a termine quattro valutazioni e due valutazioni sintetiche e ha avviato due nuovi progetti. Inoltre, ha sottoposto alle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) una serie di proposte per il programma annuale 2020 e ha fornito loro consulenza per l'analisi delle valutazioni e per i controlli successivi.

Valutazioni pubblicate

Nel 2019 il CPA ha pubblicato quattro valutazioni e due valutazioni sintetiche da cui sono scaturite le conclusioni seguenti.

- **Analisi del DNA nei procedimenti penali:** su scala nazionale, negli ultimi anni la frequenza con cui è stata utilizzata l'analisi del DNA corrisponde in larga misura all'evoluzione della criminalità e può quindi essere considerata adeguata. Vi sono tuttavia notevoli differenze da un Cantone all'altro, con effetti negativi dal profilo dell'applicazione uniforme delle disposizioni del diritto federale. Inoltre, il sistema di vigilanza sui laboratori di analisi del DNA presenta delle lacune.
- **Attività di pubbliche relazioni della Confederazione:** le attività di relazioni pubbliche della Confederazione sono in linea di massima adeguate. La comunicazione è conforme alle basi legali e nel complesso è appropriata. Tuttavia sono state constatate determinate lacune nell'attuazione delle direttive, nel coordinamento interdipartimentale e nella trasparenza dei costi.
- **Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti:** in generale, il Consiglio federale attua in maniera adeguata le mozioni e i postulati che gli sono trasmessi dal Parlamento. Gli interventi presentano tuttavia notevoli differenze e i loro termini di attuazione variano di conseguenza. I processi e gli strumenti utilizzati per controllare l'adempimento degli interventi sono adeguati solo in parte.
- **Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale:** le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale sono in gran parte ordinate, eseguite e concluse in modo adeguato. La valutazione ha messo in luce alcuni punti deboli nella scelta del tipo di procedura, nel coinvolgimento dei dipartimenti, nel diritto procedurale, nell'applicazione della prescrizione e nelle conoscenze disponibili.
- **Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo):** il Consiglio federale e i dipartimenti hanno sottoposto a un'ampia revisione la procedura di nomina dei quadri superiori sulla base delle raccomandazioni formulate dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Le principali modifiche consistono nello svolgimento sistematico dei controlli di sicurezza relativi alle persone prima della decisione di nomina e nell'istituzione di commissioni di selezione. Permangono tuttavia delle lacune, in particolare

per quanto riguarda la qualità delle informazioni di cui il Consiglio federale dispone per prendere le sue decisioni.

- **Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo):** sulla scorta delle raccomandazioni formulate dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), la trasparenza in relazione all'impiego di collaboratori esterni nell'Amministrazione federale è migliorata. Il Consiglio federale ha emanato direttive molto chiare che in gran parte sono state attuate, ma vi è il rischio che vengano assegnati degli pseudo-mandati. Benché la Confederazione abbia internalizzato numerosi posti, non è chiaro se il potenziale di risparmio sia stato sfruttato completamente.

Valutazioni in corso

Alla fine dell'anno in rassegna erano ancora in corso le valutazioni seguenti:

- **Ripartizione delle cause nei tribunali federali:** al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei procedimenti giudiziari, i tribunali federali sono tenuti a ripartire le cause tra i giudici secondo criteri oggettivi e precedentemente definiti. La valutazione del CPA verte sull'adeguatezza e la legalità di queste procedure.
- **Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica nell'ambito del terzo controllo successivo):** il CPA verifica se le raccomandazioni formulate dalla CdG-S e non ancora concluse sono state attuate, in particolare per quanto concerne l'assegnazione e il rilevamento di mandati conferiti a consulenti politici esterni, i mandati susseguenti senza procedura di gara (i cosiddetti «fornitori privilegiati») e un'eventuale «febbre dicembrina» nell'Amministrazione federale.

Nuove valutazioni nel 2020

In occasione dell'adozione del loro programma annuale, il 28 gennaio 2020 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere tre nuove valutazioni. Esse riguardano il controlling degli affari di compensazione, la qualità dell'acqua in Svizzera e gli immobili amministrativi da risanare o non più necessari.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2019	2766
1 Controllo parlamentare dell'amministrazione, servizio di valutazione dell'Assemblea federale	2769
2 Valutazioni pubblicate	2770
2.1 Analisi del DNA nei procedimenti penali	2770
2.2 Attività di pubbliche relazioni della Confederazione	2771
2.3 Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti	2772
2.4 Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	2773
2.5 Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo)	2774
2.6 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo)	2775
3 Valutazioni in corso	2776
3.1 Ripartizione delle cause nei tribunali federali	2777
3.2 Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica nell'ambito del terzo controllo successivo)	2778
4 Nuove valutazioni nel 2020	2778
5 Credito per il ricorso a esperti	2779
6 Altre attività	2779
Elenco delle abbreviazioni	2781

Rapporto

1 Controllo parlamentare dell'amministrazione, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Nel 1990 l'Assemblea federale ha deciso di istituire il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), un servizio specializzato incaricato di effettuare valutazioni per le commissioni parlamentari. Di regola, il CPA opera su incarico delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e svolge studi sulla legalità, l'adeguatezza e l'efficacia delle attività delle autorità federali. Segnala alle CdG i temi che devono essere esaminati approfonditamente dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare ed effettua valutazioni per le CdG nell'ambito dei controlli successivi relativi all'attuazione delle raccomandazioni emanate in occasione di progetti precedenti. Infine, su richiesta di altre commissioni parlamentari, il CPA può effettuare valutazioni sull'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione.¹

I risultati dei lavori del CPA trovano riscontro in vari modi nell'Amministrazione federale e nei processi decisionali del Parlamento e dell'Esecutivo:

- *Raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale*: sulla base dei risultati scaturiti dalla valutazione del CPA, le CdG redigono un loro rapporto in cui formulano conclusioni di natura politica e raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale sulle quali esso è tenuto a esprimere un parere. Le valutazioni del CPA costituiscono pertanto un'importante base per il dialogo fra Consiglio federale e Parlamento.
- *Interventi parlamentari*: in taluni casi le CdG depositano interventi parlamentari (mozioni, postulati) basandosi sulle valutazioni svolte dal CPA al fine di esercitare una maggiore pressione sul Consiglio federale riguardo alle modifiche proposte.
- *Revisione di leggi e ordinanze*: i risultati delle valutazioni svolte dal CPA che evidenziano la necessità di adeguare leggi e ordinanze possono essere ripresi dall'Amministrazione federale, da commissioni tematiche o dalle CdG mediante iniziative parlamentari nel quadro della revisione di leggi e ordinanze.
- *Insegnamenti e correttivi*: le valutazioni del CPA esplicano i loro effetti non solo dopo la loro conclusione ma già durante la loro attuazione, portando i servizi coinvolti a trarre determinati insegnamenti o inducendoli ad apportare i necessari correttivi.

Il CPA opera sulla base di mandati affidatigli dalle commissioni parlamentari ma che assolve in piena autonomia. Il CPA e gli esperti esterni da esso incaricati godono di ampi diritti d'informazione e intrattengono rapporti diretti con tutte le autorità federali da cui possono ottenere informazioni e documenti. L'obbligo d'infor-

¹ I compiti e i diritti del CPA sono descritti nell'articolo 10 dell'ordinanza del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl; RS 171.115).

mazione non è vincolato dal segreto d'ufficio.² Di regola, i rapporti del CPA vengono pubblicati.

2 Valutazioni pubblicate

Nel corso del 2019, il Controllo parlamentare dell'amministrazione ha portato a termine quattro valutazioni e due valutazioni sintetiche.

Tabella 1

Panoramica delle valutazioni portate a termine dal CPA

N.	Titolo	Rapporto CPA	Rapporto CdG
2.1	Analisi del DNA nei procedimenti penali	14.02.2019 (FF 2019 5885)	27.08.2019 (FF 2019 5865)
2.2	Attività di pubbliche relazioni della Confederazione	03.05.2019 (FF 2020 1033)	15.10.2019 (FF 2020 1007)
2.3	Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti	07.05.2019 (FF 2020 409)	08.10.2019 (FF 2020 393)
2.4	Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	17.06.2019 (FF 2020 1491)	19.11.2019 (FF 2020 1469)
2.5	Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (valutazione sintetica)	01.11.2018 (FF 2019 3305)	02.04.2019 (FF 2019 3291)
2.6	Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica)	31.07.2019 (FF 2020 2143)	12.11.2019 (FF 2020 2123)

2.1 Analisi del DNA nei procedimenti penali

Oggetto: per l'accertamento dei reati le autorità di perseguimento penale possono ricorrere all'analisi del DNA. Le basi legali federali in materia sono formulate in modo assai generico. La decisione di ordinare ed eseguire le analisi del DNA incombe perlopiù ai Cantoni. La Confederazione è invece responsabile della banca dati nazionale sui profili del DNA, riconosce i laboratori d'analisi del DNA e vigila su di essi.

Mandato: nel gennaio 2017 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione delle analisi del DNA nei procedimenti penali. La Sottocommissione compe-

² Art. 10 cpv. 3 Oparl in combinato disposto con gli articoli 67, 153 e 156 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

tente DFGP/CaF della CdG-S ha deciso di incentrare la valutazione sull'opportunità del ricorso all'analisi del DNA e sull'adeguatezza delle funzioni di vigilanza dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), che è il principale organo competente.

Procedura: il CPA ha incaricato gli esperti di Killias Research & Consulting di eseguire un'analisi statistica delle informazioni registrate nella banca dati sui profili del DNA. Il CPA ha compiuto ulteriori analisi statistiche e ha verificato le funzioni di vigilanza esercitate da fedpol. A tale scopo ha analizzato i documenti e ha svolto una ventina di colloqui semidirettivi nell'Amministrazione federale e in alcuni Cantoni e laboratori d'analisi scelti per la campionatura.

Risultati: le analisi dei dati effettuate nell'ambito della valutazione mostrano che in tutta la Svizzera, a partire da una decisione di principio pronunciata dal Tribunale federale alla fine del 2014, l'evoluzione della prassi in materia di ricorso all'analisi del DNA nei procedimenti penali va di pari passo con quella della criminalità. La tendenza a ricorrere massicciamente all'analisi del DNA, osservata fino a quel momento, si è arrestata. Da allora questa prassi resta costante ed è ritenuta adeguata alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale. Le differenze riscontrate da un Cantone all'altro nel ricorso all'analisi del DNA non sembrano invece giustificate dal profilo dell'adeguatezza. Inoltre, il sistema di vigilanza presenta delle lacune. Il fatto che la banca dati nazionale sui profili del DNA sia gestita da un organo di coordinamento esterno è globalmente adeguato, ma l'attribuzione del mandato al servizio di coordinamento da parte di fedpol lo è solo in parte. Inoltre, questo servizio non dispone dell'indipendenza necessaria per poter difendere in modo appropriato nei confronti della Confederazione gli interessi di tutti i laboratori d'analisi. Infine, la vigilanza su di essi non è esercitata in modo indipendente e quindi è anch'essa adeguata solo in parte.

Pubblicazione: il CPA ha illustrato i suoi risultati nel rapporto del 14 febbraio 2019 e li ha presentati alla Sottocommissione competente della CdG-S. Basandosi sulla valutazione del CPA, la CdG-S ha redatto a sua volta un rapporto contenente quattro raccomandazioni, che ha pubblicato il 30 agosto 2019 con il rapporto di valutazione del CPA.

2.2 Attività di pubbliche relazioni della Confederazione

Oggetto: il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno il compito di assicurare l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico. La Cancelleria federale (CaF) è competente della pianificazione e del coordinamento dell'attività di informazione in collaborazione con i dipartimenti.

Mandato: nel gennaio 2017 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare le relazioni pubbliche della Confederazione. Nella sua seduta del 6 luglio 2017, la Sottocommissione competente DFI/DATEC della CdG-N ha precisato che la valutazione dovrà determinare se la prassi di tutta l'Amministrazione federale in materia di comunicazione è adeguata e se i costi corrispondenti sono registrati in modo trasparente. Il rapporto esamina le relazioni pubbliche correnti della Confederazione senza considerare le campagne e le informazioni per le votazioni.

Procedura: nell'ambito della valutazione il CPA ha svolto una trentina di colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione federale e ha incaricato la società Evaluada di compiere un sondaggio tra i corrispondenti dei media accreditati a Palazzo federale. Il CPA ha inoltre analizzato tutti i documenti relativi alle direttive vigenti e ai costi.

Risultati: nel suo rapporto il CPA giunge alla conclusione che l'attività di relazioni pubbliche della Confederazione è fondamentalmente adeguata. Ha tuttavia constatato anche numerose lacune, evidenziando in particolare il ruolo limitato della CaF in materia di coordinamento e la grande autonomia dei dipartimenti, che si traduce in un'estrema eterogeneità per quanto concerne le direttive e i metodi organizzativi. Nonostante queste particolarità, la comunicazione dell'Amministrazione federale è conforme alle direttive emanate dalla CaF e la qualità globale delle relazioni pubbliche è valutata positivamente dai corrispondenti dei media accreditati a Palazzo federale, che rappresentano un target importante. Per quanto riguarda la trasparenza dei costi è stata individuata una serie di lacune, riconducibili in particolare alla mancanza di uniformità nella registrazione di alcuni costi. Infine, la valutazione ha mostrato che l'utilità e l'adeguatezza dei prodotti di comunicazione sono generalmente soddisfacenti, anche se gli operatori dei media criticano l'accesso alle informazioni e l'uso che la Confederazione fa dei social media.

Pubblicazione: basandosi sulle conclusioni scaturite dal rapporto del CPA del 3 maggio 2019, la CdG-N ha redatto un rapporto contenente sette raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. I rapporti della CdG-N e del CPA sono stati pubblicati il 15 ottobre 2019.

2.3 Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti

Oggetto: le mozioni e i postulati sono uno strumento fondamentale nelle relazioni tra il Legislativo e l'Esecutivo. Una mozione accolta da entrambe le Camere incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto normativo o di adottare un provvedimento, mentre un postulato accolto da una Camera lo incarica di redigere un rapporto. Il rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati consente al Parlamento di seguire l'attuazione di tali interventi. Il mandato parlamentare è considerato assolto quando il Parlamento approva lo stralcio dal ruolo della mozione o del postulato.

Mandato: nel gennaio 2018 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Nella seduta del 7 maggio 2018, la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha deciso che tale valutazione dovrà analizzare se le mozioni e i postulati vengono attuati correttamente e nei termini previsti e se gli strumenti di cui dispone il Parlamento per monitorarli sono adeguati. La valutazione ha considerato le mozioni e i postulati accolti dal Parlamento, il che non corrisponde a tutti gli interventi parlamentari depositati.

Procedura: i dati raccolti dal CPA e dalla Biblioteca del Parlamento sulle mozioni e i postulati accolti sono stati oggetto di un'analisi statistica realizzata dall'istituto di scienze politiche dell'Università di Berna nel quadro di un mandato esterno. Il CPA ha analizzato i documenti relativi all'elaborazione e alla trattazione del rapporto

annuale sulle mozioni e i postulati e ha svolto colloqui con una quarantina di persone dell'Amministrazione federale e del Parlamento. Inoltre, ha esaminato in dettaglio l'attuazione di otto interventi parlamentari e il raggiungimento dell'impatto auspicato dagli autori nell'ambito di uno studio di casi.

Risultati: nel suo rapporto il CPA giunge alla conclusione che il Consiglio federale adempie le mozioni e i postulati trasmessigli dal Parlamento in modo globalmente adeguato. La durata dell'attuazione varia notevolmente da caso a caso, principalmente per motivi fattuali come il carico di lavoro del dipartimento o dell'Ufficio federale competente o mutazioni ai vertici del dipartimento. Il CPA osserva anche che le richieste formulate negli interventi parlamentari divergono sensibilmente. Generalmente gli interventi sono attuati da un punto di vista formale, ma gli obiettivi in essi contenuti non sempre sono adempiuti in modo soddisfacente. Inoltre sono state individuate delle lacune anche nel rapporto annuale del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati, che è l'unico strumento di cui dispone il Parlamento per monitorare gli interventi. L'elaborazione del presente rapporto coinvolge molti servizi e persone con tutta una serie di conseguenti interruzioni dei media. Ci si chiede fino a che punto il rapporto sia utile nella sua forma attuale. I parlamentari sono più inclini a depositare nuovi interventi piuttosto che a seguire se le mozioni e i postulati accolti sono stati effettivamente adempiuti.

Pubblicazione: basandosi sui risultati scaturiti dal rapporto del CPA del 7 maggio 2019, la CdG-S ha redatto un rapporto contenente cinque raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. I rapporti della CdG-S e del CPA sono stati pubblicati il 10 ottobre 2019.

2.4 **Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale**

Oggetto: nell'Amministrazione federale, nell'ambito della vigilanza sulla funzione di servizio, esistono due procedure d'inchiesta formalizzate: l'inchiesta amministrativa (IA), che ha lo scopo di chiarire una fattispecie, e l'inchiesta disciplinare (ID), che è intesa ad accertare una possibile violazione degli obblighi di servizio. Possono inoltre essere condotte inchieste non formali da parte di un servizio gerarchicamente superiore. A seconda del tipo di inchiesta si applicano disposizioni giuridiche differenti, come diversi sono i provvedimenti che ne derivano.

Mandato: nel gennaio 2018 le CdG delle Camere federali hanno incaricato il CPA di valutare le IA e le ID nell'Amministrazione federale. Nella sua seduta del 25 giugno 2018, la Sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG-N ha stabilito che il CPA dovrà valutare le decisioni di avviare le IA e le ID, nonché la loro esecuzione e conclusione, sia dal profilo giuridico sia dal profilo della prassi di applicazione. La Sottocommissione ha anche deciso di verificare la delimitazione giuridica delle inchieste non formali rispetto alle IA e alle ID.

Procedura: basandosi su un sondaggio scritto svolto presso tutti i dipartimenti, il CPA ha selezionato ed esaminato approfonditamente sei IA e dodici ID. Oltre all'analisi dei dossier ha svolto circa 45 interviste semidirettive, per quanto possibile con il servizio che ha ordinato l'inchiesta, l'organo d'inchiesta e le persone interes-

sate. Nel corso di ulteriori colloqui ha interrogato varie associazioni del personale, diversi organi federali competenti e alcune segreterie generali dei dipartimenti sulla prassi applicata in questi procedimenti. Per chiarire alcune questioni di natura giuridica, il CPA ha conferito l'incarico di svolgere una perizia giuridica al Centro di legislazione (*Zentrum für Rechtssetzungslehre*) dell'Università di Zurigo.

Risultati: il CPA giunge alla conclusione che le IA e le ID nell'Amministrazione federale sono ordinate, eseguite e concluse perlopiù in maniera adeguata. Tuttavia la valutazione ha messo in luce anche alcune lacune. Le basi legali disciplinano in modo limitato a quali condizioni un'autorità può o deve svolgere un'IA o un>ID, per cui i criteri in base ai quali essa decide di avviare un'IA o un>ID sono abbastanza arbitrari. Può succedere infatti che un'unità amministrativa ordini un'IA senza che il dipartimento l'abbia autorizzata (assenza di una norma di delega). Inoltre, lo studio di casi ha rivelato che la concessione della tutela giuridica nel caso delle IA è in linea di principio appropriata, ma che talvolta le persone interessate sono state tardivamente informate dei loro diritti e non hanno quindi potuto avvalersi tempestivamente del patrocinio legale. Per quanto concerne la durata delle inchieste, il CPA ritiene che essa sia perlopiù appropriata, ma che per le ID il termine di prescrizione di un anno a decorrere dalla scoperta dei fatti possa in taluni casi rivelarsi problematico. Infine, il CPA ha rilevato delle lacune a livello di conoscenze. Spesso sono sorti problemi perché all'organo che ha ordinato l'inchiesta o che l'ha eseguita mancava la pratica in questo ambito oppure perché erano insufficienti la documentazione, la dottrina e la giurisprudenza di cui avrebbe potuto avvalersi. Secondo il CPA, durante i corsi di perfezionamento per i quadri dell'Amministrazione federale non vengono affrontate sufficientemente le sfide legate alla decisione di ordinare tali inchieste, nonché alla loro esecuzione e conclusione.

Pubblicazione: il CPA ha illustrato i suoi risultati nel rapporto del 17 giugno 2019 e li ha presentati alla Sottocommissione competente della CdG-N. Basandosi sulla valutazione del CPA, la CdG-N ha redatto a sua volta un rapporto pubblicato il 21 novembre 2019 con il rapporto di valutazione del CPA e contenente una mozione e due raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

2.5 **Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo)**

Oggetto: i quadri superiori sono nominati dal Consiglio federale su proposta dei dipartimenti. Dopo una prima ispezione condotta dalle CdG nel 2013³, il Consiglio federale e i dipartimenti hanno rivisto la procedura di nomina dei quadri superiori e hanno introdotto degli elementi di base applicabili a tutti i dipartimenti.

Mandato: nella sua seduta dell'11 novembre 2016 la CdG-N ha deciso che il CPA, nell'ambito del controllo successivo, dovrà effettuare una valutazione sintetica

³ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della CdG-N del 15 novembre 2013 (FF 2014 2523) e 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).

intesa a determinare l'evoluzione della procedura di selezione dei quadri superiori da parte del Consiglio federale e dei dipartimenti. La Sottocommissione competente DFF/DEFR ha incaricato il CPA di verificare se le basi legali nell'esecuzione dei controlli di sicurezza relativi alle persone sono state rispettate, se le direttive relative alla preparazione e al contenuto delle proposte presentate al Consiglio federale sono state osservate e se i provvedimenti annunciati per migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori sono stati effettivamente adottati.

Procedura: il CPA ha analizzato le proposte di nomina e i controlli di sicurezza relativi alle persone per tutte le nomine del Consiglio federale comprese tra il 2015 e il 2017. Per quattro nomine avvenute nel 2017 e nel 2018 ha inoltre esaminato nel dettaglio la procedura adottata dai dipartimenti prima della presentazione della loro proposta al Consiglio federale e il contenuto di tali proposte. Ha pure svolto 15 colloqui con nove interlocutori diversi.

Risultati: nel rapporto di valutazione il CPA constata che i dipartimenti seguono ampiamente le raccomandazioni formulate dalla CdG-N nelle procedure intese a preparare la nomina dei quadri superiori. I notevoli problemi relativi ai controlli di sicurezza riscontrati in precedenti inchieste sono stati completamente risolti. Di regola, le procedure seguono le istruzioni emanate dal Consiglio federale, anche se la qualità delle informazioni che gli vengono fornite nelle proposte di nomina varia sensibilmente. Alcune informazioni sono menzionate sistematicamente e sono di buona qualità, mentre altre vengono tralasciate. Quest'ultimo punto è riconducibile principalmente alle inesattezze contenute nelle istruzioni del Consiglio federale e nelle proposte fornite dalla Cancelleria federale. Inoltre, il CPA ha dovuto riconoscere che il Consiglio federale aveva trasmesso informazioni errate alla CdG-N concernenti l'emanazione delle direttive del DFAE.

Pubblicazione: il CPA ha illustrato i suoi risultati nel rapporto del 1° novembre 2018 e li ha presentati alla Sottocommissione competente della CdG-N. Basandosi sulla valutazione sintetica del CPA, la CdG-N ha esaminato nel suo rapporto del 2 aprile 2019 l'attuazione da parte del Consiglio federale delle sue cinque raccomandazioni del 15 novembre 2013 e ha pubblicato il suo rapporto il 2 aprile 2019 con quello del CPA.

2.6 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica nell'ambito di un controllo successivo)

Oggetto: da una valutazione effettuata dal CPA all'attenzione della CdG-S e pubblicata nel 2014 era emerso che l'Amministrazione federale impiega regolarmente collaboratori esterni, ossia persone che lavorano per un'unità amministrativa con un rapporto di lavoro analogo a quello di un dipendente senza tuttavia essere legate da

un contratto di lavoro con la Confederazione.⁴ Basandosi su questa valutazione, la CdG-S ha indirizzato sei raccomandazioni al Consiglio federale.⁵

Mandato: nell'ambito del controllo successivo relativo all'attuazione di tali raccomandazioni, nel febbraio 2017 la CdG-S ha incaricato il CPA di svolgere una valutazione sintetica. Nelle sue sedute del 29 giugno 2017 e del 22 febbraio 2018 la Sottocommissione competente DFF/DEFR ha deciso che la valutazione sintetica dovrà essere incentrata sulla chiarezza e sull'attuazione delle direttive del Consiglio federale in materia di collaboratori esterni, sulla trasparenza relativa al loro impiego, compresa la problematica dei cosiddetti pseudo-mandati, nonché sull'internalizzazione dei posti e i conseguenti risparmi sui costi.

Procedura: il CPA ha esaminato più da vicino il ricorso a collaboratori esterni e l'internalizzazione dei posti in cinque unità amministrative. Inoltre ha valutato i dati presentati nei preventivi e nei consuntivi e quelli provenienti dal controllo degli acquisti della Confederazione, ha analizzato la documentazione e commissionato una perizia legale sintetica all'Istituto di diritto e di prassi giuridica (*Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis*) dell'Università di San Gallo.

Risultati: il CPA ritiene nel complesso che, dalla valutazione del 2014, la trasparenza nell'ambito del ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale sia migliorata, anche se permangono delle lacune. Il Consiglio federale ha chiarito le condizioni quadro applicabili in materia nelle istruzioni del 2015 sul personale a prestito. A causa dei rigorosi criteri vigenti in questo ambito, l'Amministrazione preferisce ora concludere mandati e contratti di lavoro, decisione che di principio è opportuna ma che implica il rischio di assegnare pseudo-mandati equivalenti di fatto a un contratto di lavoro. Un numero considerevole di posti che in precedenza erano occupati da collaboratori esterni è stato internalizzato, ma non è chiaro se il potenziale di risparmio sia stato sfruttato completamente.

Pubblicazione: basandosi sui risultati presentati dal CPA alla Sottocommissione competente nel rapporto di valutazione del 31 luglio 2019, la CdG-S ha chiesto nel suo rapporto ulteriori miglioramenti concernenti cinque punti e ha trasmesso una mozione al Consiglio federale. I rapporti della CdG-S e del CPA sono stati pubblicati il 12 novembre 2019.

3 Valutazioni in corso

Alla fine del 2019 erano ancora in corso di realizzazione una valutazione e una valutazione sintetica.

⁴ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 aprile 2014 (FF 2015 2923).

⁵ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 7 ottobre 2014 (FF 2015 2903).

Tabella 2

Panoramica delle valutazioni in corso del CPA

N.	Titolo	Avvio della valutazione ¹	Conclusione della valutazione ²
3.1	Ripartizione delle cause nei tribunali federali	09.09.2019	3°tr.2020
3.2	Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica)	26.08.2019	1°tr.2020
1	Decisione della Sottocommissione competente delle CdG in merito alle questioni trattate dalla valutazione		
2	Data della trasmissione del rapporto alla Sottocommissione competente delle CdG		

3.1 Ripartizione delle cause nei tribunali federali

Oggetto: la Costituzione federale garantisce che nelle cause giudiziarie ognuno sia giudicato da un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale (art. 30 Cost.). L'attribuzione delle cause ai giudici che dovranno pronunciarsi sui singoli casi deve pertanto fondarsi su criteri oggettivi e predefiniti.

Mandato e questioni trattate: nel gennaio 2019 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione concernente la ripartizione delle cause nei tribunali federali, che includono il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale penale federale e il Tribunale federale dei brevetti. Nella loro seduta del 9 settembre 2019 le Sottocommissioni Tribunali/MPC delle due CdG, competenti in materia, hanno stabilito che la valutazione del CPA dovrà rispondere alle seguenti domande:

- Le procedure e gli strumenti di ripartizione delle cause sono adeguati?
- Le differenze per quanto riguarda le procedure di ripartizione delle cause fra i tribunali sono pertinenti?
- Le attuali disposizioni sui tribunali federali rispondono alle esigenze definite dalla Costituzione e dal diritto internazionale per quanto riguarda il carattere indipendente della procedura?

Procedura: per rispondere a queste domande il CPA svolgerà un'analisi dei documenti (basi legali, regolamenti e direttive interne, documentazione riguardante gli strumenti utilizzati dai tribunali). Avvalendosi della consulenza di specialisti, esaminerà la letteratura giuridica pertinente nell'intento di valutare la legalità della procedura di ripartizione delle cause rispetto al quadro normativo sovraordinato. Verranno inoltre organizzate delle interviste con i presidenti delle varie corti dei tribunali federali menzionati, oltre che con esperti del settore.

Conclusione prevista: il CPA presenterà i risultati della sua valutazione alle sottocommissioni competenti nel corso del terzo trimestre del 2020.

3.2 **Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale (valutazione sintetica nell'ambito del terzo controllo successivo)**

Oggetto: fondandosi su una valutazione realizzata nel 2006 dal CPA, la CdG-S aveva rilevato diversi problemi nell'attribuzione di mandati a esperti da parte dell'Amministrazione federale, oltre che riguardo alla loro trasparenza e regolamentazione, e aveva quindi indirizzato una serie di raccomandazioni al Consiglio federale. Da allora, fra la Commissione e il Governo sono intercorsi intensi scambi concernenti l'attuazione di tali raccomandazioni. Nel complesso la Commissione ha ravvisato diversi miglioramenti, pur rilevando che alcune questioni sono ancora aperte.

Mandato e questioni trattate: nell'ambito del terzo controllo successivo, nell'ottobre 2018 la CdG-S ha incaricato il CPA di eseguire una valutazione sintetica delle questioni ancora in sospeso. Nella seduta del 26 agosto 2019, la Sottocommissione competente DFGP/CaF della CdG-S ha deciso che la valutazione sintetica del CPA dovrà verificare lo stato di attuazione delle raccomandazioni della CdG-S relative agli ingenti acquisti registrati a fine anno (la cosiddetta «febbre dicembrina»), al fenomeno dei mandati susseguenti conferiti senza una procedura di gara («fornitori privilegiati»), all'assegnazione di mandati a consulenti politici, all'attribuzione degli acquisti alle pertinenti categorie e all'attuazione del sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale.

Procedura: per rispondere alle domande principali il CPA effettuerà un'analisi dei documenti e una valutazione statistica dei dati provenienti dal controllo gestionale degli acquisti della Confederazione (sistema di gestione dei contratti dell'Amministrazione federale).

Conclusione prevista: il CPA presenterà i risultati della sua valutazione alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S nel corso del primo trimestre del 2020.

4 **Nuove valutazioni nel 2020**

Il CPA ha il compito di segnalare alle CdG tematiche meritevoli di essere chiarite.⁶ Nell'anno in rassegna, ha approfondito complessivamente 15 temi destinati alle sottocommissioni, le quali hanno definito un ordine di priorità proponendone esse stesse un altro. Il CPA ha quindi approfondito otto proposte. Ne ha concluso che, allo stato attuale, sette proposte potevano prestarsi a una valutazione. Tra queste proposte di valutazione, il 28 gennaio 2020 le CdG hanno scelto i seguenti temi da inserire nel programma annuale:

- Controlling degli affari di compensazione (sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG-S);
- Qualità dell'acqua in Svizzera (sottocommissione competente DFI/DATEC della CdG-N);

⁶ Art. 10 cpv. 1 lett. a Oparl

- Immobili amministrativi da risanare o non più necessari (sottocommissione competente DFF/DEFR della CdG-S).

5 Credito per il ricorso a esperti

Il CPA dispone di un credito che gli consente di impartire mandati a esperti esterni nell'ambito dei suoi progetti.⁷ Nell'anno in rassegna le spese a tal fine sono ammontate complessivamente a 12 500 franchi. La tabella 3 indica la ripartizione dell'importo tra le diverse valutazioni e i diversi mandatari.

Tabella 3

Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti nel 2019

Progetto	Mandatario	Costi (in fr.)	Stato
Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	Prof. Dott. Felix Uhlmann, Università di Zurigo	10 000	concluso
Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale	Prof. em. Thomas Geiser, Università di San Gallo	2 500	concluso

6 Altre attività

Il CPA coordina le proprie attività con gli altri organi di controllo della Confederazione⁸ e intrattiene relazioni professionali con istituti universitari, istituti di ricerca privati e organismi di valutazione statali. Al fine di far conoscere al pubblico interessato i risultati delle ricerche svolte e di sollevare il dibattito su questioni metodologiche, i collaboratori del CPA pubblicano contributi in riviste specializzate e in altri media. Nell'anno in rassegna, nella rivista «*Die Volkswirtschaft*» è apparso un articolo di Simone Ledermann e Felix Strebel concernente la valutazione in quanto strumento di controllo del Parlamento.⁹ Dal canto suo, Marion Baud-Lavigne si è basata sulla corrispondente valutazione del CPA per redigere un articolo, apparso sul bollettino d'informazione della Società svizzera per le questioni parlamentari «*Parlament Parlement Parlamento*», dedicato all'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti dal Parlamento¹⁰, mentre Raoul Kaenzig ha pubblicato su «*Le Temps*» un commento basato sulla valutazione delle relazioni pubbliche della Con-

⁷ Art. 10 cpv. 4 Oparl

⁸ Art. 10 cpv. 5 Oparl

⁹ Ledermann, Simone / Strebel, Felix: Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments. In: *Die Volkswirtschaft* 10 / 2019, 14–17.

¹⁰ Baud-Lavigne, Marion: La mise en œuvre des motions et postulats adoptés, un enjeu dans les relations entre Parlement et gouvernement? In: *Parlament / Parlement / Parlamento* 3/19, 32–39.

federazione.¹¹ Nella rivista LeGes – Legislazione & Valutazione, Christian Hirschi ha trattato nell'ambito di una recensione le interazioni esistenti tra valutazione e legislazione.¹²

Il CPA ha inoltre partecipato con relazioni a conferenze e corsi universitari. Alcuni suoi collaboratori sono intervenuti nel corso Valutazione politica all'Università di Berna, nel corso di studi CAS Valutazione delle politiche pubbliche dell'Istituto di alti studi in amministrazione pubblica (*Institut de hautes études en administration publique, IDHEAP*), nel corso di legislazione della Confederazione e in una manifestazione indetta dall'Istituto di analisi e valutazione dell'impatto della legislazione dell'Istituto tedesco di ricerca in amministrazione pubblica (*Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung*).

Nel quadro di un progetto pilota condotto nell'ambito della cooperazione tecnica parlamentare, in cui i Servizi del Parlamento collaborano con il DFAE, il CPA ha partecipato a un progetto di sostegno della Direzione dello sviluppo e della cooperazione a favore del Parlamento della Mongolia. In tale occasione, ha consigliato e accompagnato l'unità del Parlamento mongolo «Monitoraggio e valutazione» nella concezione di un progetto di valutazione, oltre che nella sua realizzazione e nella redazione del relativo rapporto.

¹¹ Kaenzig, Raoul: La communication de la Confédération sous la loupe. In: Le Temps, 6 dicembre 2019.

¹² Christian Hirschi: Recensione: Margrit Seckelmann, Evaluation und Recht: Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-) Evaluationen. In: LeGes 30 (2019) 3.

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
IA	Inchiesta amministrativa
ID	Inchiesta disciplinare
lett.	lettera
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS 171.10)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115)
RS	Raccolta sistematica

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.parlamento.ch>Organi>Commissioni>CPA

Lingua originale del rapporto: tedesco e francese (capitoli 2.2, 2.3 e 3.1)