



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018

www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Allegato

**Rapporto annuale 2017
del Controllo parlamentare dell'amministrazione
Allegato al rapporto annuale 2017 delle Commissioni della gestione
e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere
federali**

del 30 gennaio 2018

Riepilogo delle attività del CPA nel 2017

Nel corso del 2017 due valutazioni del CPA sono state pubblicate e altre due sono state portate a termine. Il CPA ha inoltre portato avanti una valutazione, ne ha avviate due nuove e ha trattato due mandati brevi. Infine, il CPA ha sottoposto alle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) una serie di proposte per il programma annuale 2018 e ha fornito loro consulenza per l'analisi delle valutazioni e per i controlli successivi.

Progetti portati a termine

Negli ultimi anni la conclusione di accordi di libero scambio (ALS) ha assunto una notevole importanza. Oltre a favorire il commercio con l'estero, questi accordi facilitano alle imprese svizzere l'accesso a mercati importanti. Tuttavia, gli effetti degli accordi di libero scambio sono spesso poco conosciuti. Da un lato è estremamente difficile stimarli, dato che l'evoluzione delle relazioni commerciali con l'estero dipende da svariati fattori politici ed economici. Dall'altro, è spesso arduo sapere come Consiglio federale e Amministrazione valutano le ripercussioni di questi accordi e su quali basi tali valutazioni si fondano. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di esaminare questa tematica in una valutazione. Il rapporto di valutazione è stato pubblicato nel luglio 2017. La valutazione è giunta alla conclusione che nel complesso la Confederazione dispone soltanto di basi d'informazione sistematiche limitate sugli effetti degli ALS. Le analisi eseguite sulla base di una procedura standardizzata, volte a stimare gli effetti attesi degli ALS, sono incentrate sullo scambio di merci. Gli ALS più recenti includono invece anche il commercio di servizi, hanno lo scopo di promuovere gli investimenti esteri e contengono disposizioni volte ad agevolare l'accesso al mercato degli appalti pubblici e a promuovere lo sviluppo sostenibile. Dopo l'entrata in vigore degli ALS l'Amministrazione non effettua un monitoraggio sistematico sui loro effetti. L'attuazione e la vigilanza degli ALS competono a comitati misti, composti da rappresentanti delle autorità dei rispettivi Stati partner. Tuttavia, le loro attività risultano poco trasparenti. Inoltre, nei messaggi e nei rapporti del Consiglio federale il resoconto sugli effetti degli ALS è molto standardizzato e rinvia raramente ad ALS concreti.

Diverse città e Comuni della Svizzera ricorrono sempre più al conteggio elettronico dei voti (e-counting). Le schede di voto sono sempre cartacee ma vengono successivamente scansionate e contate mediante un software elettronico. La mancanza di sicurezza del conteggio elettronico e il fatto che lo stesso possa prestarsi a manipolazioni sono però oggetto di critiche ricorrenti. La legge prevede che il ricorso al conteggio elettronico dei voti debba essere approvato dal Consiglio federale. Su incarico delle CdG, il CPA ha quindi esaminato la pertinenza delle competenze e dei requisiti posti dalla Confederazione nella procedura di approvazione e la precisione del conteggio elettronico. La valutazione giunge alla conclusione che i requisiti posti dalla Confederazione per quanto riguarda la procedura di conteggio elettronico dei voti sono insufficienti e poco adeguati. Inoltre, le possibilità di controllo da parte della Confederazione sono limitate. Le domande dei Cantoni sono

oggetto di una verifica sistematica da parte della Sezione dei diritti politici della Cancelleria federale (CaF), ma essa non sfrutta appieno il margine di manovra di cui dispone per imporre standard di sicurezza elevati. Dalla verifica della precisione è risultato che il conteggio elettronico e quello manuale si equivalgono. Tuttavia, per quanto riguarda il conteggio elettronico, rimane indispensabile svolgere una verifica preliminare sistematica delle schede di voto.

I richiedenti l'asilo respinti devono lasciare la Svizzera. Se vi sono indizi che essi vogliono sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento, le autorità cantonali possono ordinare una detenzione amministrativa, spesso chiamata anche carcerazione in vista del rinvio coatto. La Confederazione fornisce un sostegno finanziario. In tale contesto non è chiaro in che modo i Cantoni facciano ricorso alla detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di procedere a una valutazione che ha esaminato l'efficacia e l'adeguatezza della detenzione amministrativa e il ruolo della Confederazione. Il CPA ha presentato i risultati alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N nel novembre 2017. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che ne possono essere tratte.

Le sanzioni economiche sono provvedimenti sovrani adottati in applicazione del diritto internazionale. Con la sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera si è impegnata ad applicare le sanzioni dell'ONU. Per quel che riguarda le sanzioni dell'UE, il Consiglio federale decide se aderirvi o meno dopo aver ponderato diversi criteri di politica estera, di politica economica esterna e di natura giuridica. Per partecipare alle sanzioni internazionali, il Consiglio federale emana, in virtù della legge sugli embarghi, ordinanze relative alle sanzioni. L'Amministrazione federale riveste un ruolo centrale nell'elaborazione e nell'esecuzione di tali ordinanze. Il Parlamento non vi partecipa. Su incarico delle CdG, il CPA ha quindi approfondito la questione su come valutare l'attività dell'Amministrazione nella preparazione delle ordinanze relative alle sanzioni e nella loro esecuzione. Il CPA ha presentato il proprio rapporto sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione delle sanzioni economiche alla competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S nel novembre 2017. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che ne possono essere tratte.

Progetti in corso

Gli scenari sull'evoluzione demografica elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) rappresentano basi di pianificazione elementari per diversi settori della politica della Confederazione e dei Cantoni nonché per l'economia. Nel passato dopo pochi anni l'evoluzione reale della popolazione in Svizzera superava lo scenario di crescita «forte», suscitando dubbi sulla precisione delle previsioni. Accanto agli scenari demografici nazionali, l'UST pubblica regolarmente anche gli scenari cantonali; nella loro elaborazione l'integrazione di aspetti specificamente cantonali è prevista solo in modo marginale. Per questo motivo alcuni Cantoni elaborano scenari demografici propri, basati su ipotesi più specifiche. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di valutare l'adeguatezza degli scenari demografici dell'UST e la

loro precisione. Il CPA presenterà il proprio rapporto alla competente Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S nel primo trimestre del 2018.

Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno il compito di informare il Parlamento, i Cantoni e l'opinione pubblica (art. 10 della Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione). Tuttavia, le relazioni pubbliche della Confederazione sono spesso oggetto di critiche. Da un lato, i dipartimenti e gli uffici dispongono solo di poche direttive amministrative di carattere generale. Mentre la CaF ha il compito di coordinare le relazioni pubbliche della Confederazione, i dipartimenti e gli uffici sono piuttosto autonomi nel gestire la propria politica d'informazione. Dall'altro, talvolta sono messe in discussione l'adeguatezza delle competenze e dei contenuti delle relazioni pubbliche della Confederazione così come i mezzi finanziari utilizzati a tale scopo. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA nel gennaio 2017 di valutare le relazioni pubbliche della Confederazione. Il CPA presenterà il proprio rapporto alla competente Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N nella primavera del 2019.

Al fine di chiarire delitti e crimini le autorità di perseguimento penale e la polizia possono richiedere un'analisi del DNA per l'identificazione di persone e per effettuare il confronto con le tracce rinvenute sul luogo di un reato. Negli ultimi anni il numero delle analisi del DNA nei procedimenti penali è aumentato notevolmente. Tuttavia, secondo il Tribunale federale un'analisi del DNA rappresenta un'ingerenza nei diritti fondamentali e deve pertanto rispettare il principio di proporzionalità. Alcune critiche segnalano che presso la polizia di alcuni Cantoni si è consolidata l'abitudine di procedere a un eccessivo rilevamento di dati segnaletici e di ordinare di routine analisi del DNA, una prassi che non sarebbe conforme alle basi legali e risulterebbe sproporzionata. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di valutare l'adeguatezza della prassi dell'analisi del DNA nei procedimenti penali e le funzioni di vigilanza dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), organo responsabile al livello della Confederazione. Il CPA presenterà i risultati della valutazione alla competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S a inizio 2019.

Nel 2013 la CdG-N ha pubblicato la valutazione del CPA riguardante la procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale e il proprio rapporto d'ispezione con diverse raccomandazioni rivolte all'Esecutivo. Nell'ambito del controllo successivo dell'ispezione la CdG-N ha incaricato il CPA di verificare, mediante un mandato breve, se le misure volte a migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori sono state attuate. Poiché nel 2017 il numero dei nuovi direttori d'ufficio e segretari di Stato era molto basso, il mandato breve è stato esteso al 2018. Il CPA potrà quindi sottoporre il proprio rapporto alla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N al più presto nel secondo trimestre del 2018.

In seguito alla valutazione del CPA riguardante i collaboratori esterni dell'Amministrazione federale, che aveva evidenziato diversi problemi e sfide in questo ambito, la CdG-S ha adottato nel 2014 un rapporto con sei raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale per una migliore regolamentazione dell'impiego di personale esterno. Nell'ambito del controllo successivo, che nel frattempo è stato avviato, la CdG-S ha incaricato il CPA di chiarire, mediante un mandato breve, in che misura le unità amministrative, sulla base di diverse misure adottate dal Consiglio federale,

hanno effettivamente modificato la loro prassi in materia di ricorso a collaboratori esterni. È previsto che il CPA presenti il proprio rapporto alla competente Sotto-commissione della CdG-S nel giugno 2018.

Nuove valutazioni nel 2018

In occasione della definizione del loro programma annuale, il 30 gennaio 2018 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere due nuove valutazioni. Queste riguardano le inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale e l'adempimento di mozioni e postulati accolti. Hanno inoltre scelto il piano d'azione Biodiversità come tema di riserva.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2017	1718
1 Il Controllo parlamentare dell'amministrazione, servizio di valutazione dell'Assemblea federale	1723
2 Progetti nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare	1725
2.1 Panoramica dei progetti	1725
2.2 Progetti portati a termine	1725
2.2.1 Ripercussioni degli accordi di libero scambio	1726
2.2.2 Conteggio elettronico dei voti (e-counting)	1729
2.2.3 Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo	1731
2.2.4 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche	1734
2.3 Progetti in corso	1735
2.3.1 Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica	1735
2.3.2 Relazioni pubbliche della Confederazione	1737
2.3.3 Analisi del DNA nei procedimenti penali	1739
2.3.4 Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)	1740
2.3.5 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (mandato breve)	1742
2.4 Nuove valutazioni nel 2018	1743
3 Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti	1744
4 Pubblicazioni e relazioni	1744
Elenco delle abbreviazioni	1746

Rapporto

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

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*. Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e la scarsità delle risorse pubbliche, la valutazione costituisce uno strumento importante per gestire efficacemente gli affari pubblici. La valutazione completa gli strumenti tradizionali del controllo politico e consente di esaminare con metodi scientifici la pianificazione, l'attuazione e le ripercussioni delle misure prese dallo Stato. Il CPA effettua *valutazioni* su incarico delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e valuta, su mandato di altre commissioni, l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione¹. Il CPA assume inoltre *mandati brevi* volti a chiarire questioni specifiche nell'ambito delle attività in corso delle CdG. Infine, il CPA fornisce alle commissioni parlamentari consulenza per l'analisi politica dei risultati delle valutazioni e per i *controlli successivi* e segnala alle CdG i *temi* che necessitano di un esame approfondito dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. I compiti e l'attività del CPA sono descritti dettagliatamente nel commento alla legge sul Parlamento (art. 27 Verifica dell'efficacia)².

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

- sulla base dei risultati della valutazione condotta dal CPA, le CdG redigono un loro rapporto in cui formulano conclusioni di natura politica e *raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale*. Su queste raccomandazioni prende successivamente posizione lo stesso Consiglio federale. Le CdG esaminano il parere dell'Esecutivo e, se necessario, chiedono che fornisca loro ulteriori informazioni. Le valutazioni del CPA costituiscono pertanto un'importante base per il dialogo fra il Consiglio federale e il Parlamento;
- in taluni casi le CdG depositano *interventi parlamentari* (mozioni, postulati) basandosi sulle valutazioni svolte dal CPA, nell'intento di esercitare sul Consiglio federale una pressione supplementare in merito a proposte di modifica;
- circa due anni dopo aver pubblicato un rapporto d'inchiesta, le CdG effettuano di regola un *controllo successivo*, nell'ambito del quale chiedono al Consiglio federale di indicare in che misura sono state attuate le loro raccomandazioni. La varietà di informazioni solitamente contenute in una valutazione del CPA permette alle CdG di valutare meglio se il Governo ha agito

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

² Cfr. Bättig, Christoph / Tobler, Andreas (2014), Art. 27 ParlG, in: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (a c. di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, pag. 242–251.

in modo adeguato nel colmare le lacune ravvisate e di esigere eventualmente l'adozione di provvedimenti di legge. Il CPA può fornire il suo sostegno alle CdG effettuando verifiche;

- in taluni casi le valutazioni del CPA possono anche evidenziare la necessità di adeguare le basi giuridiche. I risultati delle valutazioni possono essere ripresi nel quadro della *revisione di leggi e di ordinanze* dall'Amministrazione federale, dalle competenti commissioni tematiche o dalle CdG mediante iniziative parlamentari.

Va infine osservato che le valutazioni del CPA esplicano i loro effetti prima ancora che si siano concluse. Già il fatto stesso di condurre una valutazione (nella forma p. es. di colloqui con l'Amministrazione) o di porre in consultazione una bozza di rapporto può infatti portare i servizi coinvolti a trarre determinati insegnamenti o a indurli ad apportare i necessari correttivi.

Il CPA fa parte dei Servizi del Parlamento ed è subordinato amministrativamente alla segreteria delle CdG. Per svolgere il suo mandato, il CPA si avvale di un gruppo di ricerca interdisciplinare il cui effettivo corrisponde a 4,6 posti a tempo pieno. Il CPA e gli esperti esterni cui delega incarichi dispongono di estesi diritti d'informazione e intrattengono rapporti diretti con le autorità federali, i servizi e altri incaricati dell'esecuzione di compiti della Confederazione, cui possono rivolgersi per ottenere informazioni e documenti. L'obbligo d'informazione non è vincolato dal segreto d'ufficio. La base legale del diritto d'informazione è sancita nell'articolo 10 capoverso 3 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare in combinato disposto con gli articoli 67, 153 e 156 della legge sul Parlamento³. Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o consultati sul suo sito Internet⁴.

Il CPA opera sulla base di singoli mandati affidatigli dalle commissioni parlamentari, che assolve comunque in piena autonomia⁵. Nel farlo si attiene alle norme emanate dalla Società svizzera di valutazione (SEVAL) e alle conoscenze scientifiche acquisite nei settori della ricerca interessati. Il CPA coordina le proprie attività con gli altri organi di controllo della Confederazione e intrattiene relazioni professionali con istituti universitari, istituti di ricerca privati e organismi statali di valutazione.

³ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)

⁴ www.parlamento.ch (> Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni)

⁵ Cfr. Ledermann, Simone (2016): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes, Legislazione & Valutazione, 2016/1, pag. 63–82. Questo articolo è disponibile anche sul sito Internet del CPA (Pubblicazioni > Pubblicazioni sul CPA).

2 Progetti nel quadro dell’alta vigilanza parlamentare

2.1 Panoramica dei progetti

La *tabella 1* fornisce una panoramica dei progetti portati a termine, dei progetti in corso e dei progetti previsti del CPA, indicando il riferimento ai capitoli corrispondenti.

Tabella 1

Panoramica dei progetti portati a termine, dei progetti in corso e dei progetti previsti del CPA

N.	Progetto	Avvio del progetto ¹	Presentazione alla sottocommissione
2.2.1	Effetti degli accordi di libero scambio	24.06.2015	09.11.2016
2.2.2	Conteggio elettronico dei voti (<i>e-counting</i>)	07.10.2015	23.02.2017
2.2.3	Detenzione amministrativa dei richiedenti l’asilo	23.06.2016	13.11.2017
2.2.4	Partecipazione della Confederazione all’applicazione di sanzioni economiche	22.08.2016	22.11.2017
2.3.1	Adeguatezza degli scenari demografici dell’Ufficio federale di statistica	18.11.2016	1° tr. 2018
2.3.2	Relazioni pubbliche della Confederazione	06.07.2017	2° tr. 2019
2.3.3	Analisi del DNA nei procedimenti penali	06.11.2017	1° tr. 2019
2.3.4	Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)	09.11.2016	2° tr. 2018
2.3.5	Collaboratori esterni dell’Amministrazione federale (mandato breve)	29.06.2017	2° tr. 2018
2.4	Inchieste amministrative e disciplinari nell’Amministrazione federale	2° tr. 2018	3° tr. 2019
2.4	Adempimento di mozioni e postulati accolti	2° tr. 2018	3° tr. 2018
2.4	Piano d’azione Biodiversità (tema di riserva)	da definire	da definire

Legenda: portati a termine in corso previsti

¹ Data della presentazione della bozza del progetto durante la seduta della sottocommissione competente delle CdG

2.2 Progetti portati a termine

Nel corso del 2017 due valutazioni del CPA sono state pubblicate e altre due sono state portate a termine. Queste ultime sono attualmente trattate dalle sottocommissioni competenti della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N)

e della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) e pertanto non è possibile presentarne i risultati nei capitoli corrispondenti del presente rapporto (2.2.3 e 2.2.4).

2.2.1 Ripercussioni degli accordi di libero scambio

Oggetto e procedura

Negli ultimi anni, man mano che il sistema di libero scambio nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) diveniva più complesso, la conclusione di accordi di libero scambio (ALS) ha acquisito importanza. Al pari di altre nazioni commercianti, la Svizzera ha cominciato a negoziare direttamente la liberalizzazione degli scambi con Paesi o gruppi di Paesi scelti. Oltre a favorire il commercio di merci riducendo i dazi doganali, gli ALS più recenti disciplinano il commercio di servizi, la promozione degli investimenti e la regolamentazione dei mercati pubblici. Essi facilitano anche l'accesso delle imprese svizzere a mercati importanti proteggendole dagli svantaggi che potrebbero subire rispetto ai loro concorrenti stranieri i cui Paesi hanno già firmato accordi con altri Paesi o prevedono di farli. La Svizzera dispone attualmente di 28 ALS conclusi con 38 Stati partner fuori dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Per la maggior parte, tali ALS sono stati negoziati con i suoi partner dell'AELS⁶.

Negli ultimi tempi soprattutto la conclusione dell'ALS con la Cina e i negoziati con Paesi emergenti o in sviluppo hanno suscitato un interesse crescente per questo tipo di trattati anche in seno all'opinione pubblica. È tuttavia difficile stimare gli effetti di un ALS sulle relazioni commerciali tra i Paesi partner. Spesso è difficile anche sapere come Consiglio federale e Amministrazione valutano le ripercussioni degli ALS e su quali basi si fondano le loro valutazioni. Dato che il Parlamento, nel quadro della sua competenza d'approvazione, soltanto quando è a conoscenza del risultato dei negoziati può approvare o respingere nella sua integralità un ALS negoziato dal Consiglio federale, per l'alta vigilanza parlamentare è importante sapere su quali basi si fondano Consiglio federale e Parlamento in occasione di simili negoziati.

Di fronte a questa constatazione, il 29 gennaio 2015 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di valutare gli effetti degli ALS. Conformemente alla decisione della competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 24 giugno 2015, l'esame si è concentrato sulla valutazione delle informazioni della Confederazione in merito agli effetti attesi e reali degli ALS. Inoltre, la Sottocommissione ha deciso di analizzare gli effetti degli ALS sul commercio estero della Svizzera.

Per il suo lavoro il CPA si è fondato in primo luogo sull'analisi di documenti. A tale scopo ha chiesto alla competente Segreteria di Stato dell'economia (SECO) tutti i documenti (studi, rapporti, strategie, direttive, istruzioni) che sono elaborati o di cui ci si avvale per valutare gli effetti attesi e reali degli ALS. Il CPA ha inoltre esaminato documenti di altri Uffici federali e di organizzazioni esterne all'Amministrazione. Nel periodo compreso fra gennaio e giugno 2016 il CPA ha quindi sentito

⁶ Oltre alla Svizzera, attualmente i membri dell'AELS sono l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

complessivamente 37 persone provenienti dall'Amministrazione federale, dagli ambienti economici e scientifici e dalla società civile. In seguito ha studiato alcuni ALS selezionati e ha analizzato tutti i messaggi del Consiglio federale concernenti gli ALS e i rapporti del Consiglio federale sulla politica economica esterna per il periodo 2000–2015. Nel febbraio 2016 il CPA ha incaricato l'istituto di ricerca BAKBASEL (ora BAK Economics AG) di analizzare le ripercussioni degli ALS sul commercio estero svizzero.

Il CPA ha presentato i risultati della valutazione alla sottocommissione competente della CdG-N il 9 novembre 2016. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-N ha redatto un rapporto⁷ e lo ha pubblicato il 6 luglio 2017 insieme al rapporto di valutazione del CPA del 26 ottobre 2016⁸.

Risultati principali

Nel complesso la valutazione giunge alla conclusione che la Confederazione dispone solo di basi d'informazione sistematiche limitate sugli effetti attesi e reali degli ALS. Le analisi economiche eseguite sulla base di una procedura standardizzata sono incentrate sullo scambio di merci. Dopo l'entrata in vigore degli ALS non è effettuato alcun monitoraggio sistematico degli effetti economici. Le informazioni contenute nei messaggi e nei rapporti del Consiglio federale in relazione agli effetti attesi e reali degli ALS si riferiscono in maniera solo marginale ai singoli ALS. L'analisi degli effetti condotta dall'istituto di ricerche BAKBASEL su mandato del CPA dimostra che osservando i dati commerciali si possono constatare solo pochi effetti diretti degli ALS presi in esame sul commercio estero della Svizzera.

Analisi economiche sugli effetti limitate sostanzialmente allo scambio di merci

In via preliminare ai negoziati di libero scambio sono condotte indagini dettagliate interne all'Amministrazione sul commercio di merci. Le analisi si basano sulle cifre attuali delle importazioni ed esportazioni e servono per operare una stima del significato economico dei partner commerciali per i vari settori d'esportazione e per l'agricoltura svizzera. È inoltre valutato il potenziale di risparmio in termini di dazi doganali dell'ALS per gli esportatori svizzeri. Solo in un caso sono state condotte analisi economiche più approfondite (possibile ALS transatlantico, denominato TTIP⁹). L'ampliamento contenutistico della strategia di economia estera del Consiglio federale intrapreso nel 2009 per integrarvi obiettivi di sviluppo sostenibile non si riflette ancora nelle informazioni utilizzate dalla Confederazione per valutare i possibili effetti degli ALS.

⁷ Effetti degli accordi di libero scambio, Rapporto della CdG-N del 4 lug. 2017 (FF **2017** 6505)

⁸ Valutazione degli effetti degli accordi di libero scambio, Rapporto del CPA alla CdG-N del 26 ott. 2016 (FF **2017** 6523)

⁹ Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) (inglese: Transatlantic Trade and Investment Partnership)

Nessun monitoraggio sistematico degli effetti reali

Tranne che per valutare le perdite doganali, la Confederazione non effettua nessun monitoraggio sistematico interno all'Amministrazione degli effetti reali degli ALS. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha analizzato nel 2009 gli effetti economici degli ALS nell'ambito di uno studio interno, che ha successivamente ampliato nel 2016. Lo studio aggiornato del 2016 è stato tuttavia pubblicato dalla SECO soltanto dopo la procedura di consultazione amministrativa sul presente rapporto, motivo per cui non è stato possibile tenerne conto. La vigilanza e il controllo dell'attuazione degli ALS competono ai comitati misti istituiti insieme ai Paesi partner in concomitanza con la conclusione dell'accordo. La composizione di un comitato misto dipende dai temi trattati. Ciò consente agli esperti dell'Amministrazione che si occupano dei temi presi in esame di partecipare di volta in volta alle riunioni di detti comitati. Tuttavia, il CPA giudica poco trasparenti le attività dei comitati misti. Mancano infatti rapporti istituzionalizzati e sistematici e anche la definizione dei temi e le modalità di lavoro dei comitati misti non sono trasparenti.

Informazioni utili per lo svolgimento dei negoziati, ma poco trasparenti

La negoziazione e la conclusione di ALS possono essere considerate alla stregua di un processo continuo di ampliamento e ulteriore sviluppo della rete svizzera di ALS sulla base dei precedenti negoziati di libero scambio. Nonostante questa continuità, gli studi condotti dal CPA su alcuni casi specifici di ALS selezionati (Cina, Stati del Golfo¹⁰, Stati dell'America centrale¹¹) rivelano che la Confederazione elabora e utilizza basi di informazioni differenti a seconda dello Stato partner. Il CPA giudica appropriato questo utilizzo delle informazioni quando si tratta di preservare il maggiore margine di manovra possibile nei negoziati internazionali e, possibilmente, di condurli a buon fine. Per contro, al CPA è chiaro soltanto in parte quali siano le informazioni sui (possibili) effetti degli ALS utilizzate dall'Amministrazione federale, i tempi e le modalità di utilizzo, nonché le basi di tali informazioni.

Resoconti molto formalizzati e poco specifici

Il Consiglio federale comunica al Parlamento le proprie stime sugli effetti previsti degli accordi nell'ambito dei messaggi concernenti l'approvazione degli ALS negoziati. Analizzando tali messaggi, il CPA ha constatato che il Consiglio federale fornisce molte più informazioni sullo scambio bilaterale di merci che sulle discriminazioni che si intende evitare o eliminare stipulando ALS. Discriminazioni del genere si presentano quando gli esportatori svizzeri non beneficiano dello stesso livello di accesso ai mercati esteri rispetto alla concorrenza di altri Paesi. Obiettivo centrale del Consiglio federale è impedire ed eliminare tali discriminazioni in occasione della conclusione di ALS. Il CPA ha analizzato anche i rapporti del Consiglio federale sulla politica economica esterna, all'interno dei quali gli ALS hanno assunto sempre maggiore importanza negli ultimi anni. Tuttavia, il Consiglio federale si limita perlopiù a illustrare l'orientamento strategico della politica svizzera di libero scambio e le sfide che l'attendono, riferendosi soltanto in modo molto mirato e non

¹⁰ Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar
¹¹ Costa Rica e Panama

sistematico alle conseguenze concrete degli ALS esistenti e alle attività di realizzazione.

Pochi effetti diretti degli ALS sul commercio estero svizzero

Dall'analisi svolta su incarico del CPA dall'istituto di ricerche BAKBASEL emerge che gli ALS presi in esame esplicano pochi effetti diretti empiricamente comprovabili sul commercio estero svizzero. A trarre vantaggio dagli ALS sono in genere i settori d'esportazione farmaceutico, chimico, orologiero, della costruzione di macchinari e apparecchiature, nonché delle tecniche di misurazione. L'evoluzione delle esportazioni svizzere dipende comunque perlopiù dagli sviluppi congiunturali (sul piano globale e nei Paesi partner). Un obiettivo importante degli ALS è però anche la creazione di certezza del diritto nelle relazioni commerciali con i Paesi partner attraverso la definizione di principi di politica commerciale negli ALS, quindi in trattati internazionali. Inoltre, l'opinione pubblica sottovaluta probabilmente il fatto che, nella pratica, la conclusione di ALS non comporta un'eliminazione completa degli ostacoli al commercio (e quindi un libero scambio nel senso letterale), ma solo un accesso preferenziale al mercato per i Paesi partner coinvolti.

2.2.2 Conteggio elettronico dei voti (e-counting)

Oggetto e procedura

In Svizzera, più del dieci per cento delle schede di voto depositate alle urne non viene più contato manualmente, ma viene scansionato e analizzato elettronicamente. Il conteggio elettronico è considerato essere più rapido ed efficace di quello manuale, garantendo contemporaneamente lo stesso livello di sicurezza e precisione. In occasione della votazione popolare del 18 maggio 2014, il controllo di un campione di voti contati elettronicamente dalla città di Berna ha tuttavia rivelato errori di interpretazione. La città di Berna aveva segnalato che la Cancelleria federale (CaF) aveva approvato la procedura in virtù dell'articolo 84 della legge federale sui diritti politici (LDP).

Il conteggio minuzioso e conforme delle schede di voto e delle schede elettorali corrisponde a una delle procedure fondamentali di ogni democrazia e rientra nei diritti politici. Secondo l'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) la garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Contrariamente al voto elettronico (anche *vote électronique/e-voting*), in cui oltre al conteggio anche l'espressione dei voti avviene elettronicamente e di cui il Consiglio federale ha disciplinato i dettagli a livello di ordinanza, nessuna disposizione precisa è stata emanata per quanto concerne il conteggio elettronico delle schede di voto cartacee (*e-counting*).

In tale contesto, nel gennaio 2015 le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione del conteggio elettronico di voti. Riunitasi il 7 ottobre 2015, la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso che la valutazione deve essere incentrata sull'approvazione del conteggio elettronico da parte della Confederazione e sulla precisione del conteggio elettronico.

Il rapporto sul conteggio elettronico si basa su una perizia giuridica, un'analisi tecnica e su analisi del CPA. La perizia giuridica è stata redatta dal professor Andreas Glaser e da Corina Fuhrer del «Zentrum für Demokratie» di Aarau; l'analisi tecnica è stata elaborata dal professor Robert Krimmer e da Dirk-Hinnerk Fischer della Tallinn University of Technology. Al fine di valutare l'attuazione delle competenze e il rispetto dei requisiti, il CPA ha analizzato le domande cantonali per l'introduzione del conteggio elettronico che la CaF aveva verificato fino a quel momento e ha svolto colloqui con i collaboratori della CaF e con alcuni rappresentanti selezionati dei Cantoni. Per poter verificare la precisione del conteggio elettronico, il CPA ha effettuato un riconteggio manuale dei voti in alcuni Cantoni e Comuni selezionati che utilizzano procedure di conteggio diverse (manuale ed elettronico), e ha in seguito confrontato i risultati.

Il CPA ha presentato il proprio rapporto alla sottocommissione competente della CdG-N il 23 febbraio 2017. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-N ha redatto un rapporto¹² e lo ha pubblicato il 7 settembre 2017 insieme al rapporto di valutazione del CPA del 26 ottobre 2016¹³.

Risultati principali

Complessivamente la valutazione giunge alla conclusione che i requisiti posti dalla Confederazione per quanto riguarda la procedura di conteggio elettronico dei voti sono insufficienti e poco adeguati. Al contempo le possibilità di controllo della Confederazione sono limitate. Le domande dei Cantoni sono oggetto di una verifica sistematica da parte della Sezione dei diritti politici della CaF, che tuttavia non sfrutta appieno il margine di manovra di cui dispone per imporre standard di sicurezza elevati. Dalla verifica della precisione è risultato che il conteggio elettronico e quello manuale si equivalgono. Tuttavia, per quanto riguarda il conteggio elettronico rimane indispensabile svolgere una verifica preliminare sistematica delle schede di voto.

Requisiti posti dalla Confederazione insufficienti

Dato che, secondo la LDP, il Consiglio federale deve approvare il conteggio elettronico, esso si assume una maggiore responsabilità rispetto a quanto avviene nell'ambito del conteggio manuale. Rispetto al conteggio manuale, nella procedura di conteggio elettronico la determinazione dei risultati è meno trasparente, perché solo un numero ridotto di persone partecipa alla procedura di conteggio. Per poter garantire la libertà di elezione e votazione, si impongono quindi requisiti più elevati. Tuttavia, i requisiti posti dalla Confederazione alle domande dei Cantoni sono piuttosto inappropriati e non al passo con le buone pratiche internazionali in materia di conteggio elettronico. Inoltre, l'approvazione della CaF ha una validità indeterminata, nonostante la tecnica si sviluppi costantemente. Dopo aver rilasciato un'approvazione solo difficilmente la CaF può effettuare controlli.

¹² Conteggio elettronico dei voti (e-counting). Rapporto della CdG-N del 5 sett. 2017 (FF **2018** 123)

¹³ Conteggio elettronico dei voti (e-counting). Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 9 feb. 2017 (FF **2018** 137)

Possibilità di controllo limitate e carenze delle procedure approvate

Secondo la circolare del Consiglio federale del 2016, quando un Cantone o un Comune vuole introdurre una procedura di conteggio elettronico che è già stata approvata dal Consiglio federale, non è necessaria una nuova approvazione. Il Cantone è tenuto soltanto a notificarne l'utilizzo, cosa che riduce ulteriormente le possibilità di controllo della CaF. Il Consiglio federale ha approvato due procedure di conteggio elettronico, nel 2001 e nel 2008. Rinunciare a un'ulteriore verifica presuppone che queste due procedure siano conformi allo stato attuale della tecnica e alle buone pratiche internazionali. In passato le domande poste sulla base dei due sistemi già autorizzati dal Consiglio federale venivano approvate dalla CaF. Tuttavia, fino all'adozione della circolare del 2016, questo è avvenuto senza una base legale.

Utilizzo moderato del margine di manovra da parte della Cancelleria federale

Poiché le basi legali sono molto poco specifiche per quanto riguarda i requisiti per il conteggio elettronico, la CaF dispone di un ampio margine di manovra nella verifica delle domande. Nei fatti essa assume un ruolo moderato, come è solita fare, a eccezione del voto elettronico, in occasione di elezioni e votazioni. La Sezione dei diritti politici della CaF intende fornire un sostegno ai Cantoni nella procedura di approvazione e far applicare standard minimi; ritiene inoltre più opportuno che i Cantoni e i Comuni elaborino autonomamente soluzioni adeguate e le attuino.

Il conteggio elettronico non è più preciso

Sia nella verifica del conteggio elettronico sia in quella del conteggio manuale, il CPA ha constatato soltanto leggeri scarti rispetto ai risultati ufficiali. La verifica degli scarti riguardanti il conteggio elettronico ha tuttavia evidenziato differenze concernenti le schede di voto in bianco. Ciò è dovuto probabilmente al fatto che il sistema non aveva riconosciuto correttamente le schede di voto compilate erroneamente, mentre in caso di conteggio manuale la volontà dell'avente diritto di voto è identificabile più chiaramente.

2.2.3 Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo

Oggetto e procedura

I richiedenti l'asilo respinti devono lasciare la Svizzera. Se vi sono indizi che una persona intende sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento, le autorità possono ordinare una detenzione amministrativa. Nel linguaggio corrente si parla spesso di carcerazione in vista di rinvio coatto, tuttavia la legge prevede tre altre forme di detenzione amministrativa: la carcerazione preliminare, la carcerazione cautelativa e la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. I Cantoni sono competenti per ordinare una detenzione amministrativa; la Confederazione fornisce un contributo alle spese.

Nel 2014 il Consiglio federale ha aumentato l'importo forfettario giornaliero per le spese di carcerazione. In futuro la Confederazione parteciperà inoltre al finanziamento della costruzione di stabilimenti carcerari cantonali per l'esecuzione degli

allontanamenti. I costi a carico della Confederazione per la detenzione amministrativa dovrebbero pertanto aumentare. In tale contesto non è chiaro come nel settore dell'asilo i Cantoni facciano ricorso alla detenzione amministrativa. Una valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri svolta dal CPA nel 2005¹⁴ ha mostrato che la frequenza delle diverse modalità di carcerazione varia da Cantone a Cantone e che la probabilità di un rimpatrio delle persone diminuisce con l'aumento della durata di carcerazione. Le quote di rimpatrio dei richiedenti l'asilo erano nettamente inferiori rispetto a quelle nel settore degli stranieri.

Nel 2011, in occasione di un controllo successivo, nuovi dati disponibili hanno confermato le differenze cantonali e mostrato che soltanto una minoranza delle persone sottoposte a carcerazione cautelativa ha potuto essere allontanata. In seguito all'adesione a Schengen/Dublino, la Svizzera ha dovuto adeguare alla legislazione europea la sua normativa in materia di detenzione amministrativa.

Alla luce di questa situazione, nella seduta del 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di affidare al CPA una valutazione riguardante la detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo.

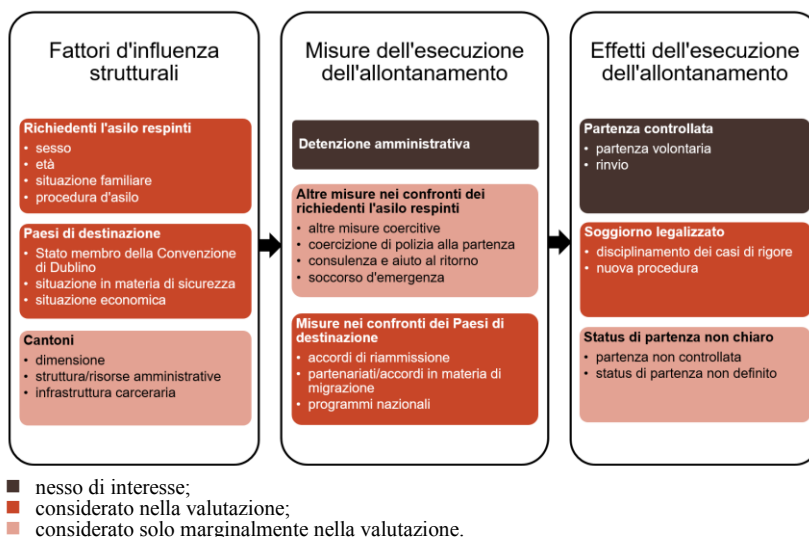
Riunitasi il 23 giugno 2016, la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso che il CPA avrebbe dovuto valutare principalmente l'efficacia e l'adeguatezza della detenzione amministrativa e il ruolo della Confederazione. Inoltre avrebbe dovuto considerare anche questioni relative alla legalità, per quanto compatibile con la procedura prevista. La Sottocommissione competente ha inoltre deciso che il CPA avrebbe dovuto effettuare un confronto a livello europeo. Ha inoltre auspicato che venisse accordata un'attenzione particolare alla situazione dei richiedenti l'asilo minorenni in detenzione amministrativa.

La detenzione amministrativa ha lo scopo di garantire che i richiedenti l'asilo respinti lascino effettivamente la Svizzera, vale a dire che siano controllati fino alla loro partenza. Tuttavia, sull'applicazione e sul raggiungimento degli obiettivi della detenzione amministrativa influiscono altre misure riguardanti l'esecuzione dell'allontanamento e condizioni strutturali. Alcuni di questi fattori sono stati considerati nel quadro della valutazione, mentre altri lo sono stati soltanto in modo marginale (cfr. i diversi colori nella figura 1).

¹⁴ Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del CPA all'attenzione della CdG-N del 15 marzo 2005 (FF **2006** 2439)

Figura 1

Detenzione amministrativa come parte dell'esecuzione dell'allontanamento



Lo studio si è focalizzato su un'analisi statistica, per la quale il CPA ha attribuito un mandato al «Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien» (BASS). Il BASS ha effettuato un'analisi di andamento in particolare sulla base di dati provenienti dal sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). L'analisi mostra cosa accade ai richiedenti l'asilo respinti un anno dopo la decisione negativa.

I restanti rilevamenti di dati e le analisi li ha effettuati il CPA stesso. L'analisi della situazione giuridica ha riguardato leggi, ordinanze, istruzioni e disposizioni internazionali pertinenti. L'analisi sistematica di circa 70 documenti amministrativi aveva principalmente lo scopo di valutare il ruolo della Confederazione. Il CPA ha svolto colloqui con una cinquantina di persone in totale, in particolare mediante interviste di gruppo alle autorità competenti in materia di migrazione in otto Cantoni. Per il confronto a livello europeo, il CPA ha utilizzato i dati riguardanti l'esecuzione dell'allontanamento che i Paesi membri dell'UE e gli Stati associati a Schengen devono fornire all'UE, anche se per quanto riguarda la Svizzera i dati comparabili erano disponibili solo parzialmente. Inoltre, il CPA ha effettuato una sintesi sistematica delle valutazioni esistenti.

Risultati principali

Il CPA ha concluso la valutazione e ha presentato i risultati alla sottocommissione competente della CdG-N il 13 novembre 2017. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che ne possono essere tratte.

2.2.4 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche

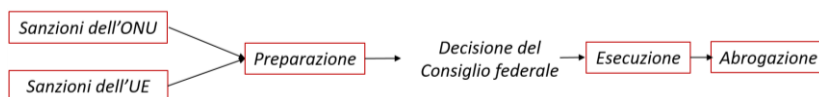
Oggetto e procedura

Negli ultimi 20 anni la politica della Svizzera in materia di sanzioni è cambiata in modo fondamentale. Da un lato, dopo la sua adesione all'ONU nel 2002, le sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono diventate vincolanti. Dall'altro, la Svizzera partecipa su base volontaria anche alla maggior parte delle sanzioni dell'UE che è il suo principale partner commerciale. In questo contesto la Svizzera dispone tuttavia di un margine di apprezzamento. Il Consiglio federale decide in merito a un'eventuale partecipazione a sanzioni dopo aver ponderato diversi criteri di politica estera, di politica economica esterna e di natura giuridica. Vi sono casi in cui il Consiglio federale non recepisce le sanzioni dell'UE o lo fa soltanto in parte. All'Amministrazione federale spetta un ruolo essenziale sia nella preparazione delle decisioni e delle ordinanze riguardanti le sanzioni sia nella loro esecuzione¹⁵. Il Parlamento non vi è coinvolto.

In tale contesto il 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di procedere a una valutazione sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Riunitasi il 22 agosto 2016, la competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S ha deciso di concentrare la valutazione sull'attività amministrativa nella politica in materia di sanzioni (cfr. *figura 2*). Essa avrebbe posto l'accento sulla strategia della politica delle sanzioni e sulla preparazione ed esecuzione delle ordinanze riguardanti le sanzioni. Occorreva inoltre esaminare, sulla base di dati commerciali e doganali, se vi fossero indizi a conferma dell'aggiornamento delle sanzioni dell'UE mediante la Svizzera, in quei casi in cui quest'ultima non recepisce le sanzioni dell'UE o lo fa soltanto in parte.

Figura 2

Modello di analisi



La valutazione si basa su un'analisi di una documentazione interna all'Amministrazione e su casi di studio concernenti ordinanze relative alle sanzioni selezionate. Il CPA ha inoltre analizzato il commercio di beni in singoli casi di sanzioni (Corea del Nord, Siria, Iran e Ucraina/Russia). Nel periodo tra novembre 2016 e maggio 2017 il CPA ha interrogato 35 rappresentanti dell'Amministrazione federale e dell'economia. Su incarico del CPA, l'Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata dell'Università di San Gallo (SIAW) ha analizzato la que-

¹⁵ Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), rappresentato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), prepara la proposta al Consiglio federale d'intesa con altre unità amministrative. La SECO vigila sull'esecuzione delle sanzioni.

stione relativa a un eventuale utilizzo della Svizzera al fine di aggirare le sanzioni decise dall'UE nei confronti della Russia a causa del conflitto in Ucraina.

Risultati principali

Il CPA ha concluso la valutazione e ne ha presentato i risultati alla sottocommissione competente della CdG-S il 20 novembre 2017. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che ne possono essere tratte.

2.3 Progetti in corso

Alla fine del 2017 una valutazione si trovava nella fase conclusiva mentre due valutazioni, scelte dalle CdG il 27 gennaio 2017 in occasione della definizione del proprio programma annuale da una lista di cinque proposte stilata dal CPA¹⁶, erano ancora in corso. Il CPA si è inoltre occupato di due mandati brevi nel quadro dei controlli successivi delle CdG (Procedura di nomina dei quadri superiori e Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale).

2.3.1 Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica

Oggetto

In diversi settori della politica gli scenari sull'evoluzione demografica costituiscono una base di pianificazione elementare. L'Ufficio federale di statistica (UST) elabora tre scenari di sviluppo. Lo scenario «medio» (scenario di riferimento) descrive l'incremento più plausibile della popolazione (il calcolo attuale, del 2015, stima per il 2045 una popolazione di circa 10,2 milioni), mentre lo scenario «alto» prevede una crescita più sostenuta (2045: 11 mio.) e lo scenario «basso» un rallentamento della crescita (2045: 9,4 mio.). Fondandosi sugli scenari demografici, gli uffici della Confederazione – ma anche Cantoni e privati – preparano decisioni di ampia portata.

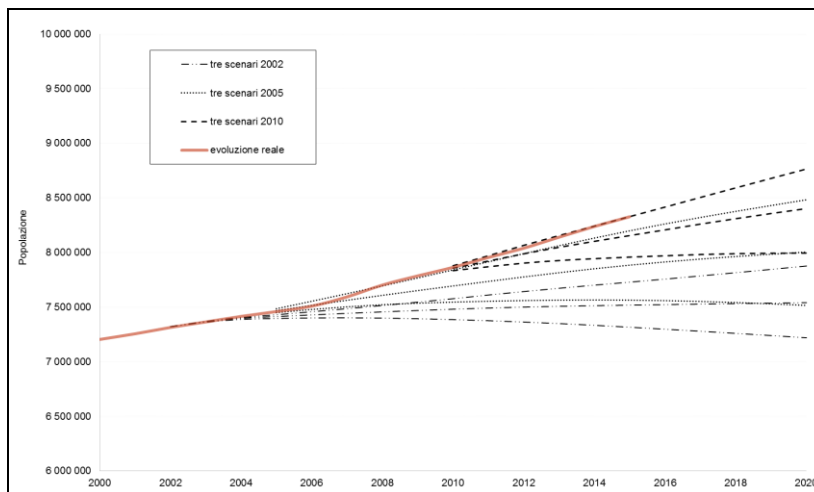
Il regolare aggiornamento degli scenari demografici e gli scostamenti spesso rilevati dopo pochi anni suscitano dubbi sulla loro affidabilità, come illustrato nella *figura 3*. È stata da più parti avanzata l'ipotesi che tale sottovalutazione corrisponda a una volontà politica. Alcuni Cantoni hanno criticato il fatto che gli scenari cantonali sull'evoluzione demografica elaborati dall'UST siano troppo orientati all'evoluzione nazionale e tengano troppo poco conto degli indicatori specificamente cantonali. Per questo motivo dopo breve tempo gli scostamenti degli scenari cantonali dalla realtà sono ancora più marcati rispetto a quelli degli scenari nazionali. Di conseguenza alcuni Cantoni hanno elaborato scenari propri che si discostano dalle cifre dell'UST. Viene inoltre criticato il fatto che, nell'ambito delle loro attività, gli uffici federali si

¹⁶ Le cinque proposte di valutazione sono elencate nella nota a piè di pagina 26 del rapporto del CPA 2016 (FF 2017, 3281, 3307). Le sottocommissioni delle CdG le avevano scelte fra un ventaglio più ampio di temi proposti.

riferiscano quasi esclusivamente allo scenario «medio», sollevando così dubbi sull'adeguatezza di tre scenari.

Figura 3

Scenari demografici dell'UST (2002, 2005, 2010) ed evoluzione reale



Fonte: UST

In questo contesto, il 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di svolgere una valutazione degli scenari demografici dell'UST.

Questioni principali

Riunitasi il 18 novembre 2016, la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha deciso di incaricare il CPA di valutare l'adeguatezza degli scenari demografici dell'UST rispondendo alle domande sottoelencate:

- La precisione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST è adeguata?
- Il processo di elaborazione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST è idoneo?
- Gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST sono adeguati?

Procedura

Per rispondere alla domanda relativa all'idoneità del processo di elaborazione degli scenari demografici nazionali e cantonali, il CPA ricorre a interviste a esperti e a colloqui di gruppo presso gli uffici interessati e i Cantoni. Per poter valutare la precisione degli scenari demografici, questi ultimi vengono confrontati con l'evoluzione reale; inoltre, le ipotesi alla base degli scenari sono discusse con esperti. Anche la questione dell'adeguatezza degli scenari demografici nazionali e cantonali

viene sondata sulla base di colloqui con gli uffici interessati e con i Cantoni, ma anche con terzi. Per quanto riguarda il confronto internazionale, che confluirà nella risposta alle prime due domande, il CPA analizza i dati di quattro Paesi di riferimento (Austria, Germania, Liechtenstein, Norvegia).

Il CPA riferirà probabilmente in merito alla sua valutazione alla sottocommissione competente della CdG-S nel corso del primo trimestre del 2018.

2.3.2 Relazioni pubbliche della Confederazione

Oggetto

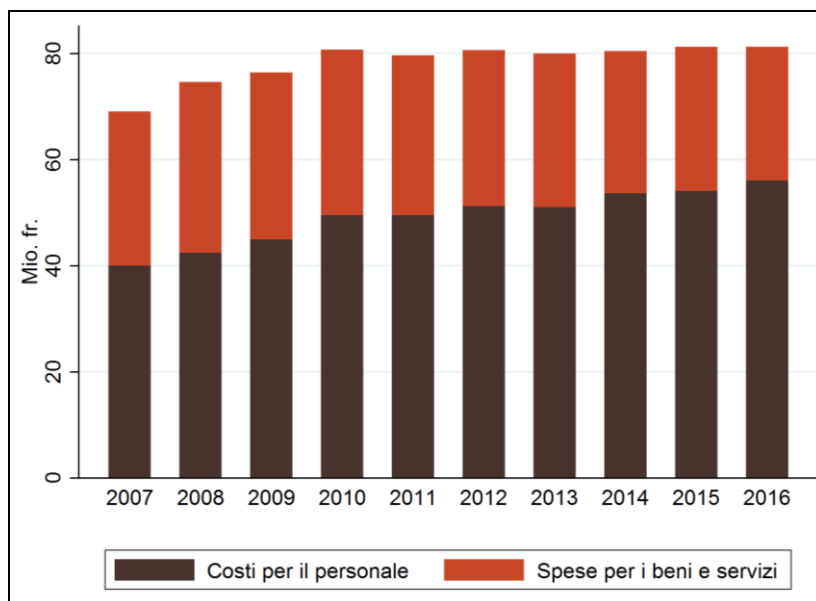
Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno il compito di informare l'Assemblea federale, i Cantoni e l'opinione pubblica¹⁷. Secondo il consuntivo, in cui sono indicati i rispettivi costi annuali, fanno parte delle relazioni pubbliche della Confederazione le seguenti attività di informazione e di comunicazione:

- 1) *attività per la stampa e di informazione*, che includono il contatto con i media (comunicati stampa, gestione delle richieste dei media, invio di informazioni ai media);
- 2) *informazione diretta*, che include prodotti stampati, sito Internet, eventi, contatti con i cittadini ecc.;
- 3) *campagne e informazioni per le votazioni*, incluse le campagne di informazione e prevenzione e le attività di informazione relative a votazioni popolari.

Il consuntivo mostra che negli ultimi anni i costi complessivi della Confederazione relativi a tali attività sono rimasti stabili. Sono invece aumentati i costi per il personale responsabile delle relazioni pubbliche (figura 4).

¹⁷ Art. 10 della Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

Figura 4

Costi delle relazioni pubbliche della Confederazione 2007–2016

Fonte: Consuntivo 2007–2016 (calcoli del CPA)

Le relazioni pubbliche della Confederazione sono spesso oggetto di critiche. Da un lato, i dipartimenti e gli uffici dispongono solo di poche direttive amministrative di carattere generale. Mentre la Cancelleria federale ha il compito di coordinare le relazioni pubbliche della Confederazione, i dipartimenti e gli uffici sono piuttosto autonomi nel gestire la propria politica d'informazione. Inoltre, diverse leggi speciali disciplinano attività d'informazione concrete nei rispettivi campi specifici (p. es. energia, agricoltura, protezione ambientale, sanità). Dall'altro, talvolta sono messe in discussione l'adeguatezza delle competenze e dei contenuti delle relazioni pubbliche della Confederazione così come i mezzi finanziari utilizzati a tale scopo.

Nel gennaio 2017 le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di valutare le relazioni pubbliche della Confederazione.

Questioni principali

Riunitasi il 6 luglio 2017, la competente Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha deciso che la valutazione deve rispondere alle seguenti questioni:

- In che misura le direttive amministrative per le relazioni pubbliche della Confederazione sono adeguate?
- Le attività di comunicazione dei dipartimenti e degli uffici selezionati sono adeguate?

- In che misura le attività e i prodotti di comunicazione dei dipartimenti e degli uffici selezionati sono commisurati ai destinatari?
- I costi per i prodotti di comunicazione selezionati vengono rilevati e indicati in modo corretto (conformemente al diritto) e trasparente?
- Il ricorso a consulenti esterni nel settore delle relazioni pubbliche è adeguato?

Procedura

Le direttive amministrative relative alle relazioni pubbliche della Confederazione vengono esaminate sulla base di un'analisi di documenti e mediante colloqui con l'Amministrazione e con esperti esterni. Il CPA verifica l'adeguatezza delle attività di informazione dei dipartimenti e degli uffici principalmente sulla base di casi di studio. Per poter valutare i costi, il CPA rileva presso i dipartimenti tutti i costi relativi a una selezione di prodotti di comunicazione. Al fine di valutare l'adeguatezza delle attività di comunicazione rispetto ai destinatari, il CPA farà svolgere mediante un mandato esterno un sondaggio standardizzato tra i giornalisti di Palazzo federale. Inoltre, il CPA svolge colloqui con altre organizzazioni.

Il CPA presenterà il proprio rapporto alla sottocommissione competente della CdG nella primavera del 2019.

2.3.3 Analisi del DNA nei procedimenti penali

Oggetto

Al fine di chiarire reati le autorità di perseguimento penale e la polizia possono richiedere un'analisi del DNA per l'identificazione di persone e per effettuare il confronto con le tracce rinvenute sul luogo di un reato. Poiché la legge sui profili del DNA¹⁸ e il Codice di procedura penale¹⁹ non definiscono un elenco di reati in cui è possibile prelevare un campione del DNA, l'analisi del DNA è di norma consentita in tutti i delitti e crimini (p. es. anche in caso di furti e lesioni semplici, ma non nel caso di una semplice infrazione), a condizione che essa contribuisca a chiarire il reato. Vi sono indizi secondo cui in alcuni Cantoni la polizia richiede un'analisi del DNA anche solo in caso di leggere infrazioni. Tuttavia, secondo il Tribunale federale un'analisi del DNA rappresenta un'ingerenza nei diritti fondamentali e deve pertanto rispettare il principio di proporzionalità. Alcune critiche segnalano che presso la polizia di alcuni Cantoni si è consolidata l'abitudine di procedere a un eccessivo rilevamento di dati segnaletici e di ordinare di routine analisi del DNA, una prassi che non sarebbe conforme alle basi legali e risulterebbe sproporzionata.

Dato che la maggior parte dei procedimenti penali si svolge a livello cantonale, le competenze della Confederazione in materia di prelievo e analisi di campioni del DNA sono limitate. I profili del DNA ricavati sono salvati ed elaborati a livello

¹⁸ Legge federale sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse (Legge sui profili del DNA; RS 363)
¹⁹ Codice di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale; RS 312.0)

centrale nella banca dati dei profili del DNA nazionale. Finora non esistono analisi sistematiche sull'impiego di analisi del DNA nei procedimenti penali. Oltre ad assumersi la responsabilità globale per la banca dati dei profili del DNA, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) è responsabile anche del riconoscimento e della vigilanza dei laboratori specializzati che possono allestire e analizzare profili del DNA.

In questo contesto, nel gennaio 2017 le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione dell'impiego delle analisi del DNA nei procedimenti penali.

Questioni principali

Riunitasi il 6 novembre 2017, la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha deciso che il CPA deve analizzare nella valutazione le seguenti questioni:

- La richiesta di effettuare l'analisi del DNA nei procedimenti penali avviene in modo adeguato?
- Come valutare lo sviluppo della prassi abituale relativa alle analisi del DNA nei procedimenti penali?
- Considerati il numero e il tipo di procedimenti penali effettuati nei Cantoni, le differenze cantonali nella prassi abituale relativa all'analisi del DNA sono adeguate?
- Fedpol si assume le proprie funzioni di vigilanza in modo adeguato?

Procedura

La valutazione è focalizzata su un'analisi statistica della banca dati dei profili del DNA. La banca dati del DNA e la banca di dati personali di fedpol forniscono dati riguardanti l'allestimento e l'analisi di profili del DNA, sulla base dei quali è possibile analizzare la prassi abituale relativa all'analisi del DNA nei procedimenti penali. Per l'analisi statistica dei dati, il CPA attribuirà a esperti un mandato esterno. Parallelamente, il CPA svolge colloqui sulla prassi abituale dell'analisi del DNA nei procedimenti penali e sulle funzioni di vigilanza di fedpol nei confronti dei laboratori di analisi del DNA. Inoltre, il CPA esamina mediante un'analisi di documenti le rispettive basi e direttive legali.

Il CPA presenterà i risultati della valutazione alla sottocommissione competente della CdG-S nel primo trimestre del 2019.

2.3.4 Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)

Oggetto

La procedura di nomina dei quadri superiori della Confederazione suscita regolarmente discussioni. Per questo motivo nel gennaio 2009 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare le modalità di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Tuttavia, la valutazione ha dovuto essere interrotta perché, secondo l'Esecutivo, nella fattispecie i diritti d'informazione delle CdG erano insufficienti, per cui al CPA era impedito l'accesso ai dati necessari per la valutazione. Nel frat-

tempo i diritti d'informazione sono stati precisati nella legge e sono in vigore, nella versione riveduta, dal 1° novembre 2011²⁰. Poiché le nomine continuavano a sollevare gli stessi interrogativi, nella seduta del 30 giugno 2011 la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N ha deciso di incaricare il CPA di preparare una nuova proposta di valutazione in previsione 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.

Dopo la conclusione della valutazione del CPA²¹, la CdG-N ha redatto a sua volta un rapporto²² contenente sei raccomandazioni e il 15 novembre 2013 lo ha trasmesso al Consiglio federale. Dopo un intenso scambio di vedute tra la CdG-N e il Consiglio federale²³ e dopo che la CdG-N ha constatato progressi nell'attuazione delle raccomandazioni, nel giugno 2015 quest'ultima ha comunicato all'Esecutivo la propria intenzione di concludere l'ispezione.

Nell'ambito del controllo successivo dell'ispezione svolto dalla CdG-N nel 2016, mediante un mandato breve il CPA è stato incaricato di verificare se le misure per migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori erano state attuate. Il Consiglio federale ha emanato un'istruzione contenente elementi di base per la preparazione delle procedure di elezione da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale²⁴, entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

Questioni principali

Nella seduta del 9 novembre 2016 la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N ha deciso che il mandato breve avrebbe dovuto in particolare permettere di verificare se le principali disposizioni dell'istruzione fossero rispettate per quanto riguarda:

- la procedura di nomina (messa a concorso, preselezione, procedura di valutazione, procedura di selezione e decisione),
- i controlli di sicurezza relativi alle persone,
- le proposte al Consiglio federale.

Procedura

Il CPA esamina la procedura di nomina dei quadri superiori a partire dal 1° gennaio 2017. A tale scopo il CPA valuta i relativi documenti e conduce colloqui. Al fine di disporre di informazioni che coprano un periodo più ampio, il CPA analizza inoltre la prassi dei controlli di sicurezza relativi alle persone concernenti i quadri nominati nel 2015 e nel 2016 così come il contenuto delle proposte di nomina sottoposte al

²⁰ Articolo 153 LParl

²¹ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-N del 20 giu. 2013 (FF **2014** 2535)

²² Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto CdG-N del 15 nov. 2013 (FF **2014** 2523)

²³ Il corrispondente capitolo del rapporto annuale 2015 delle CdG e della DelCG informa sul controllo successivo dell'ispezione e sul dialogo con il Consiglio federale (FF **2016** 5629).

²⁴ Istruzioni del Consiglio federale del 28 nov. 2014 sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale (FF **2014** 8425)

Consiglio federale nei due anni presi in esame e utilizzati dallo stesso come base decisionale.

È previsto che il CPA concluda la propria valutazione non appena saranno avvenute almeno quattro nomine di direttori di un'unità amministrativa o di segretari di Stato in almeno due diversi dipartimenti. Poiché nel 2017 questo numero non era ancora stato raggiunto, i lavori proseguiranno nel 2018. Il CPA potrà quindi sottoporre il proprio rapporto alla competente sottocommissione della CdG-N al più presto nel secondo trimestre del 2018.

2.3.5 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (mandato breve)

Oggetto

I collaboratori esterni sono persone legate alla Confederazione da un rapporto di lavoro paragonabile a un impiego, ma che non dispongono di un contratto di lavoro di diritto pubblico. Questi collaboratori esterni possono svolgere funzioni simili a quelle del personale interno. In passato è stata più volte messa in discussione l'adeguatezza del ricorso a collaboratori esterni nell'Amministrazione federale. Nel gennaio 2012 la CdG-S ha pertanto incaricato il CPA di valutare l'ampiezza, la legalità, la trasparenza e l'adeguatezza del ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale.

Il CPA ha quindi esaminato questi aspetti presso nove unità amministrative e ha evidenziato nel proprio rapporto di valutazione²⁵ diversi problemi e sfide riguardanti il ricorso a collaboratori esterni. Il 7 ottobre 2014 la CdG-S ha adottato un rapporto con sei raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale volte a migliorare la regolamentazione dell'impiego di personale esterno²⁶. Dopo uno scambio di lettere tra il Consiglio federale e la CdG-S, quest'ultima ha deciso il 10 novembre 2015 di concludere l'ispezione e di riprendere i lavori nell'ambito del controllo successivo. Il 17 febbraio 2017 la CdG-S ha comunicato al Consiglio federale di voler procedere a tale controllo.

Nel contesto del controllo successivo, la CdG-S ha incaricato il CPA mediante un mandato breve di esaminare e valutare in che misura le unità amministrative, sulla base di diverse misure adottate dal Consiglio federale, abbiano cambiato concretamente la propria prassi in materia di ricorso a collaboratori esterni.

Questioni principali

Riunitasi il 29 giugno 2017, la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, competente per il controllo successivo, ha deciso che il CPA dovrà verificare, nell'ambito di un mandato breve, le modifiche avvenute nel frattempo in tre-cinque unità amministrative, rispondendo in particolare alle seguenti domande:

²⁵ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del CPA a destinazione della CdG-S del 10 apr. 2014 (FF **2015** 2923)

²⁶ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della CdG-S del 7 ott. 2014 (FF **2015** 2905)

- Le istruzioni del Consiglio federale relative al ricorso a collaboratori esterni da parte delle unità amministrative sono attuate in modo adeguato?
- Le procedure di rendicontazione e controlling consentono di determinare possibilità di risparmio?
- L’internalizzazione del personale si è svolta in modo adeguato?
- Quanto sono efficaci le misure in materia di formazione e sensibilizzazione?
- Secondo i dati della gestione dei contratti dell’Amministrazione federale, come è cambiata la prassi d’acquisto?
- Come giudicare la trasparenza interna ed esterna concernente il ricorso a collaboratori esterni?
- Quali risparmi possono essere raggiunti mediante le internalizzazioni e che effetto hanno a livello finanziario?

Procedura

Il CPA analizza diversi documenti (bilanci, fatture e altri documenti) in grado di fornire informazioni riguardanti l’internalizzazione o la presenza di collaboratori esterni nell’Amministrazione. Parallelamente redige cinque casi di studio: su tre unità amministrative che erano già state analizzate nella valutazione del CPA e su due unità amministrative che secondo i bilanci (2015–2018) o i consuntivi (2015 e 2016) hanno effettuato internalizzazioni. Inoltre, il CPA conduce colloqui con i responsabili di queste unità e di altri uffici federali che svolgono compiti trasversali.

È previsto che il CPA presenti il proprio rapporto alla sottocommissione competente della CdG-S nel corso del secondo trimestre del 2018.

2.4 Nuove valutazioni nel 2018

Il CPA ha il compito di segnalare alle CdG tematiche meritevoli di essere chiarite²⁷. Complessivamente il CPA ha esaminato 13 temi destinati alle sottocommissioni, le quali hanno definito un ordine di priorità e hanno avanzato due nuove proposte. In seguito il CPA ha approfondito nove proposte. Ne ha concluso che, allo stato attuale, sei temi potevano prestarsi a una valutazione. Il 30 gennaio 2018 le CdG hanno quindi selezionato da queste sei proposte di valutazione²⁸ i due argomenti seguenti da inserire nel programma annuale:

- Inchieste amministrative e disciplinari nell’Amministrazione federale,
- Adempimento di mozioni e postulati accolti.

²⁷ Art. 10 cpv. 1 lett. a Oparl (RS **171.115**)

²⁸ Valutazioni proposte dal CPA per il 2018:

- DFA E/DDPS: Inchieste amministrative e disciplinari nell’Amministrazione federale;
- DFF/DEFR: Stage nella Confederazione;
- DFI/DATEC: 1. Piano d’azione Biodiversità, 2. Premi culturali della Confederazione, 3. Politica museale della Confederazione;
- DFGP/CaF: Adempimento di mozioni e postulati accolti.

Hanno inoltre scelto il tema di riserva seguente:

- Piano d’azione Biodiversità.

3 Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti

Nel corso dell’anno in esame il CPA si è avvalso di esperti esterni per un importo complessivo di 78 900 franchi. La *tabella 2* indica la ripartizione di tale somma tra i diversi progetti.

Tabella 2

Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti nel 2017

Progetto	Spese (in fr.)	Stato
Detenzione amministrativa dei richiedenti l’asilo	34 200	Concluso
Sanzioni economiche	44 700	Concluso

4 Pubblicazioni e relazioni

Al fine di far conoscere al pubblico interessato le attività e i risultati delle loro ricerche e di sottoporre le loro questioni metodologiche al dibattito universitario, i collaboratori del CPA possono pubblicare contributi in riviste specializzate. Nell’anno in rassegna è apparso il seguente saggio:

- Hirschi, Christian (2017): *Auswirkungen von Freihandelsabkommen: Analyse der Einschätzungen in den Botschaften des Bundesrates 2000–2014*, in: LeGes, Legislazione & Valutazione, 2017/2, 279–299.

Il CPA ha inoltre partecipato con relazioni a conferenze e corsi universitari. Alcuni collaboratori del CPA sono intervenuti nei seguenti ambiti:

- corso *Schweizer Politik* dell’Università di Lucerna (tema: *Parlament und PVK*),
- corso di valutazione politica all’Università di Berna (conferenza sul tema: *Nutzung von Evaluationen*),
- Master of Advanced Studies in Evaluation dell’Università di Berna (corso: *Politikevaluation*),
- Diploma of Advanced Studies in Evaluation dell’Università di Berna (corso: *Bewerten*),
- Executive Master of Public Administration (MPA) dell’Università di Berna (corso: *Evaluationen: Von der Vergabe zur Nutzung*),
- seminario di esperti sul tema *Post-Legislative Scrutiny* della Westminster Foundation for Democracy (WFD) a Londra,

- seminario organizzato dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna (tema: *Buchprojekt «Parlament», Kontrolltätigkeit des Parlaments*).

In occasione di formazioni di uno o due giorni, i collaboratori del CPA hanno illustrato il proprio mandato e le attività di valutazione alle seguenti delegazioni:

- collaboratori del servizio di valutazione della Camera dei rappresentanti del Parlamento marocchino, a Berna,
- rappresentanti di diversi servizi della Camera dei consiglieri del Parlamento marocchino, a Berna.

Nel contesto del progetto pilota 2015/2019 nell'ambito della cooperazione tecnica parlamentare, in cui i Servizi del Parlamento collaborano con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il CPA è stato attivo in seminari e moduli di formazione. In particolare, il CPA ha partecipato a una missione dei Servizi del Parlamento che si è svolta nel quadro del progetto di sostegno della Direzione dello sviluppo e della cooperazione, dove il CPA ha presentato le attività dell'alta vigilanza parlamentare.

Infine, il CPA ha partecipato alla Asian Evaluation Week 2017 organizzata dalla Banca asiatica per lo sviluppo con un video sull'indipendenza del servizio di valutazione dell'Assemblea federale.

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
ALS	Accordo di libero scambio
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
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
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
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SEVAL	Società svizzera di valutazione
SIMIC	Sistema d'informazione sulla migrazione
SP	Servizi del Parlamento

TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE	Unione europea
UST	Ufficio federale di statistica

Contatto

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

Tel. +41 58 322 97 99

Posta elettronica: pvk.cpa@parl.admin.ch

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

Lingue originali del rapporto: tedesco e francese (capitolo 2.3.4)