



Allegato

Rapporto annuale 2016 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

**Allegato al rapporto annuale 2016 delle Commissioni della gestione
e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere
federali**

del 26 gennaio 2017

Riepilogo delle attività del CPA nel 2016

Nel corso del 2016 due valutazioni del CPA sono state pubblicate e un'altra è stata portata a termine. Nell'anno in rassegna una valutazione si trovava nella fase finale mentre tre nuove valutazioni e un mandato breve sono stati avviati. Il CPA ha inoltre elaborato una serie di proposte per il programma annuale 2017 delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e ha posto le basi per il trattamento delle sue valutazioni e dei controlli successivi svolti dalle CdG.

Progetti portati a termine

La missione del servizio diplomatico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), che impiega quasi 380 collaboratori, consiste nel rappresentare e nel tutelare gli interessi della Svizzera all'estero. Per varie ragioni negli ultimi anni sono state formulate alcune riserve a proposito del personale del servizio diplomatico (fra l'altro per quanto riguarda i concorsi di ammissione, le competenze attualmente richieste e le partenze precoci). Su incarico delle CdG, il CPA ha quindi esaminato in primo luogo i sistemi di reclutamento e di fidelizzazione del personale del servizio diplomatico. La valutazione giunge alla conclusione che questi funzionano e non mostrano alcuna lacuna fondamentale; tuttavia, il CPA ha riscontrato alcuni punti deboli. Fra l'altro, il livello di competenze richiesto è nel complesso particolarmente elevato. Gli strumenti applicati per la valutazione dei collaboratori chiariscono solo in parte le decisioni che hanno portato alle promozioni e il modo in cui la commissione di promozione giunge a formulare le sue raccomandazioni sulla base dei documenti di cui dispone è poco trasparente. Inoltre, in materia di monitoraggio del personale esistono diversi sistemi di raccolta dei dati che non possono essere collegati fra loro. Le valutazioni dei dati riguardanti la gestione del personale si rivelano dunque onerose.

La particolarità della formazione professionale in Svizzera è rappresentata dal fatto che si tratta di un compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (parti sociali, associazioni professionali). In considerazione delle critiche rivolte al funzionamento del partenariato fra questi attori e dell'importanza del settore, le CdG hanno incaricato il CPA di valutare la qualità del partenariato nel settore della formazione professionale dal profilo della gestione strategica e operativa. La valutazione giunge alla conclusione che il partenariato è apprezzato dagli attori coinvolti e funziona relativamente bene. Si fonda su competenze complementari, su organi in cui la collaborazione è possibile e sul dialogo fra i diversi attori a livello strategico e operativo. Tuttavia, nel quadro dell'attuazione emergono lacune a livello di alcuni compiti essenziali definiti in modo insufficiente nelle basi legali. Il partenariato mostra i suoi limiti nella gestione strategica: i partner sono disposti a definire obiettivi comuni, ma la collaborazione non prevede né una chiara ripartizione dei compiti né un controllo della loro esecuzione.

Negli ultimi anni la conclusione di accordi di libero scambio 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 accor-

di di libero scambio sono spesso poco conosciuti. Da un lato, dato che l'evoluzione delle relazioni commerciali dipende da svariati fattori politici ed economici, è estremamente difficile stimarne gli effetti. 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 incentrata sulle basi di cui dispone la Confederazione per stimare gli effetti attesi e reali degli accordi di libero scambio. Il rapporto del CPA è stato presentato alla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N nel novembre 2016. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che ne possono essere tratte.

Progetti in corso

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 che ne rende il conteggio più celere ed efficace. La mancanza di sicurezza del conteggio elettronico e il fatto che lo stesso possa essere oggetto di manipolazione sono però oggetto di critiche ricorrenti. La legge prevede che il ricorso al conteggio elettronico dei voti in occasione degli scrutini federali debba essere approvato dal Consiglio federale. In tale contesto, l'adeguatezza delle competenze e dei requisiti posti dalla Confederazione nonché la precisione del conteggio elettronico sono rimesse in questione. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di valutare questi aspetti. Il CPA ne riferirà alla Sottocommissione DFGP/CaF-N nel febbraio 2017.

I richiedenti l'asilo respinti devono lasciare la Svizzera. Se vi sono indizi che determinate persone vogliono sottrarsi all'allontanamento, le autorità cantonali possono ordinare una detenzione amministrativa, spesso chiamata anche carcerazione in vista del rinvio coatto. La Confederazione fornisce un sostegno finanziario che dovrebbe aumentare ulteriormente. In tale contesto è aperta la questione se i Cantoni impieghino in modo adeguato la detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo e quanto questa sia efficace. Una valutazione svolta dal CPA nel 2005 aveva già evidenziato problemi in questo settore. Nel frattempo le normative sono state modificate ma, in particolare nel settore dell'asilo, i problemi persistono. Pertanto le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di svolgere una valutazione volta a confrontare l'efficacia e l'adeguatezza della detenzione amministrativa con altri strumenti per l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti. Inoltre, il CPA confronterà le informazioni relative alla detenzione amministrativa e all'esecuzione dell'allontanamento nei Paesi europei. I risultati della valutazione saranno presentati alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N nel quarto trimestre del 2017.

La Svizzera partecipa alle sanzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza dell'ONU e, su base volontaria, a quelle dell'UE che è il suo principale partner commerciale. Per quanto riguarda queste ultime, 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 aderisce alle sanzioni dell'UE o le attua soltanto in parte.

Nel quadro della partecipazione della Confederazione a sanzioni economiche l'Amministrazione federale svolge un ruolo fondamentale nella preparazione delle ordinanze relative alle sanzioni e nella loro esecuzione. Vi sono indizi secondo cui l'esecuzione potrebbe presentare carenze. Inoltre, voci critiche mettono in discussione la coerenza della partecipazione svizzera alle sanzioni dell'UE. In tale contesto le CdG hanno incaricato il CPA di valutare l'attività dell'Amministrazione nella preparazione delle decisioni riguardanti le ordinanze relative alle sanzioni e nella loro esecuzione. Il CPA presenterà il proprio rapporto alla competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S probabilmente nel novembre 2017.

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; non è però prevista una verifica della plausibilità da parte dei Cantoni. 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 quarto trimestre del 2017.

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 le analisi del CPA comprendono anche le nomine del 2017, potrà presentare il suo rapporto alla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N al più presto nel primo trimestre del 2018.

Nuove valutazioni nel 2017

In occasione della definizione del loro programma annuale, il 27 gennaio 2017 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere due nuove valutazioni. Esse riguardano le relazioni pubbliche della Confederazione e le analisi del DNA nei procedimenti penali. Inoltre hanno scelto il piano direttore dell'esercito come tema di riserva.

Indice

| | |
|--|-------------|
| Riepilogo delle attività del CPA nel 2016 | 3282 |
| 1 Il Controllo parlamentare dell'amministrazione, servizio di valutazione dell'Assemblea federale | 3286 |
| 2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare | 3288 |
| 2.1 Panoramica dei progetti | 3288 |
| 2.2 Progetti portati a termine | 3288 |
| 2.2.1 Personale del servizio diplomatico | 3289 |
| 2.2.2 Qualità del partenariato nel settore della formazione professionale | 3292 |
| 2.2.3 Ripercussioni degli accordi di libero scambio | 3294 |
| 2.3 Progetti in corso | 3295 |
| 2.3.1 Conteggio elettronico dei voti (e-counting) | 3296 |
| 2.3.2 Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo | 3298 |
| 2.3.3 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche | 3301 |
| 2.3.4 Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica | 3303 |
| 2.3.5 Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve) | 3305 |
| 2.4 Nuove valutazioni nel 2017 | 3306 |
| 3 Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti | 3307 |
| 4 Pubblicazioni e relazioni | 3307 |
| Elenco delle abbreviazioni | 3309 |

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 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 revisione.

Nell'agosto 2016 il CPA si è insediato nei propri uffici nell'ala Ovest del Palazzo del Parlamento appena rinnovata.

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 L'evoluzione dell'indipendenza del CPA nel contesto istituzionale della vigilanza della Confederazione è evocata in un articolo di Simone Ledermann pubblicato nell'anno in rassegna in occasione dei 25 anni del CPA: Ledermann, Simone (2015): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes, Legislazione & Valutazione, 2016/1, pag. 63–82.

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

2.1 Panoramica dei progetti

La *tabella 1* fornisce una panoramica dei progetti realizzati, dei progetti in corso e dei progetti previsti, indicando il riferimento ai capitoli corrispondenti.

Tabella 1

Panoramica dei progetti del CPA

| N. | Progetto | Avvio del progetto ¹ | Presentazione alla sottocommissione |
|-------|---|---------------------------------|-------------------------------------|
| 2.2.1 | Personale del servizio diplomatico | 20.08.2014 | 25.08.2015 |
| 2.2.2 | Qualità del partenariato nel settore della formazione professionale | 01.07.2014 | 18.11.2015 |
| 2.2.3 | Effetti degli accordi di libero scambio | 24.06.2015 | 9.11.2016 |
| 2.3.1 | Conteggio elettronico dei voti (e-counting) | 07.10.2015 | 23.02.2017 |
| 2.3.2 | Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo | 23.06.2016 | 4° tr. 2017 |
| 2.3.3 | Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche | 22.08.2016 | 4° tr. 2017 |
| 2.3.4 | Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica | 18.11.2016 | 4° tr. 2017 |
| 2.4 | Relazioni pubbliche della Confederazione | da definire | da definire |
| 2.4 | Analisi del DNA nei procedimenti penali | da definire | da definire |
| 2.4 | Piano direttore dell'esercito (tema di riserva) | da definire | da definire |

Legenda: grigio chiaro: progetti portati a termine; grigio scuro: progetti in corso

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 2016 due valutazioni del CPA sono state pubblicate e una è stata portata a termine. Quest'ultima è trattata attualmente dalla Sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e pertanto non è possibile presentarne i risultati nel corrispondente capitolo del presente rapporto (2.2.3).

2.2.1 Personale del servizio diplomatico

Oggetto e procedura

La missione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) consiste nel tutelare gli interessi della Svizzera in materia di politica estera. A tale scopo il servizio diplomatico ha bisogno di collaboratori che dispongano delle competenze appropriate. Negli ultimi anni, tuttavia, sono state formulate diverse riserve a proposito del personale del servizio diplomatico (ca. 380 collaboratori). Da un lato, è emerso che alcuni collaboratori hanno ottenuto un posto diplomatico in una rappresentanza svizzera senza aver superato il concorso d'ammissione. Ci si può quindi chiedere in che misura tale concorso garantisca l'assunzione di persone dotate delle competenze adeguate. Dall'altro, è stato fatto notare che un numero sempre maggiore di collaboratori lascia prematuramente il servizio diplomatico; tra i motivi addotti figurerebbero spesso le condizioni di lavoro, che solo con difficoltà permetterebbero di conciliare vita familiare e vita professionale. Affinché gli interessi della Svizzera all'estero possano continuare a essere tutelati anche in futuro è tuttavia importante disporre di effettivi adeguati.

Il 31 gennaio 2014 le CdG hanno pertanto deciso di affidare al CPA una valutazione concernente il servizio diplomatico. Il 20 agosto 2014 la Sottocommissione DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha inoltre deciso che il CPA avrebbe dovuto occuparsi anche delle competenze dei collaboratori. Il CPA ha esaminato se le competenze del personale diplomatico sono state definite in modo adeguato e se il sistema di reclutamento e fidelizzazione del personale permette di dotare il servizio diplomatico di collaboratori con competenze adeguate.

Per il suo esame il CPA si è fondato in primo luogo sull'analisi di documenti per stabilire la *situazione ideale* riguardo alle competenze e ai sistemi di reclutamento e di fidelizzazione del personale e per valutarne la concezione. Per quanto concerne la fidelizzazione del personale, sono stati inoltre consultati i dossier di promozione del periodo 2012–2014 per poter valutare la *situazione reale* relativa all'applicazione degli strumenti progettati. In secondo luogo il CPA ha condotto colloqui per completare e approfondire i risultati scaturiti dall'analisi dei documenti. In seguito il CPA ha realizzato un'inchiesta presso tutti i collaboratori del servizio diplomatico⁶. Infine ha interpretato i dati disponibili⁷. Il professor Cédric Dupont, dell'Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo dell'Università di Ginevra, ha accompagnato dal profilo scientifico la valutazione del CPA.

Il rapporto del CPA del 10 agosto 2015⁸ è stato pubblicato dalla CdG-S il 1° marzo 2016.

⁶ La società know.ch di San Gallo è stata incaricata della realizzazione tecnica dell'inchiesta. I dati raccolti sono stati anonimizzati.

⁷ Questi comprendevano sia dati tratti dall'inchiesta sul personale realizzata nel 2014 dall'Ufficio federale del personale, sia dati della Direzione delle risorse sul personale e le funzioni, la cui raccolta è stata molto dispendiosa. Inoltre sono stati presi in considerazione singoli risultati di un sondaggio condotto nel 2014 dall'Associazione del Corpo diplomatico svizzero.

⁸ FF 2016 4041

Risultati principali

Nel complesso la valutazione giunge alla conclusione che i sistemi di reclutamento e fidelizzazione del personale funzionano e non presentano lacune fondamentali che potrebbero mettere in discussione il funzionamento del servizio diplomatico. Tuttavia il CPA ha constatato alcuni punti deboli che in parte potrebbero dipendere dal sistema. La valutazione non permette però di stabilire se ciò giustificherebbe un passaggio del servizio diplomatico da un sistema di carriera a un sistema basato sulla funzione.

Competenze del servizio diplomatico non specificate a sufficienza

La Direzione delle risorse è responsabile del personale del servizio diplomatico. Sulla base del modello generale di competenze dell'Amministrazione federale, essa ha definito quattro profili di esigenze standard per i collaboratori diplomatici secondo funzioni aventi diversi gradi di responsabilità.

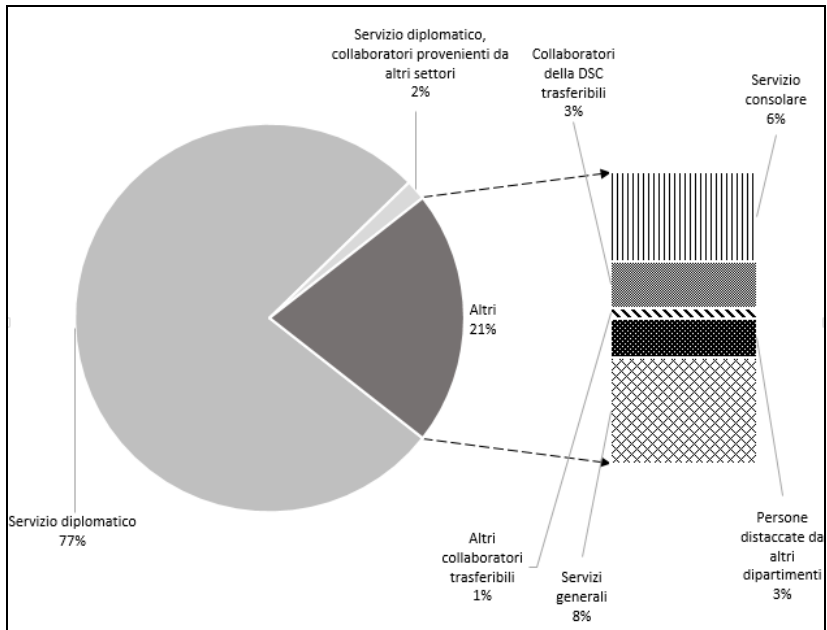
La definizione delle competenze all'interno del servizio diplomatico presenta tuttavia alcuni punti deboli: il livello delle numerose competenze dirigenziali, sociali e personali richiesto è nell'insieme particolarmente elevato. Inoltre, le competenze non sono state dedotte da compiti concreti, motivo per cui i profili delle esigenze standard non contemplano le competenze specifiche relative alla diplomazia. Mancano quasi totalmente le competenze tecniche, metodologiche e linguistiche. Secondo il CPA alcune competenze possono essere definite anche se i profili delle esigenze standard devono essere applicati a più funzioni.

Attribuzione flessibile dei posti del servizio diplomatico

La maggior parte dei collaboratori del servizio diplomatico è stata assunta tramite concorso (cfr. *figura 1*). Soltanto il due per cento degli attuali collaboratori è stato assunto senza aver partecipato a un concorso: queste persone, provenienti solitamente da altri settori, rappresentano pertanto un fenomeno marginale. Succede invece molto più spesso che posti del servizio diplomatico definiti come «posti di tutela degli interessi» vengano occupati da persone provenienti da altri ambiti del DFAE. Secondo il CPA questa pratica è utile perché garantisce che i posti siano attribuiti alle persone più adatte.

Figura 1

Occupazione dei posti di tutela degli interessi



Legenda: stato 31 dicembre 2014 (N = 415)

Fonte: DR, dati relativi al personale e ai posti

Automatismi e mancanza di trasparenza nel processo di promozione

Per quanto riguarda la fidelizzazione del personale, il CPA ha constatato che i principali punti deboli riguardano le promozioni che vengono decise sulla base di una raccomandazione della commissione di promozione. Di fatto, all'interno di una fascia di funzione la promozione dei collaboratori avviene quasi automaticamente.

I dossier concernenti le promozioni da una fascia di funzione all'altra sono oggetto di un'analisi più accurata. I dossier dei singoli collaboratori contengono tuttavia documenti di diversa qualità e rilevanza. Le valutazioni delle competenze chiariscono solo parzialmente le decisioni che hanno portato alla promozione. Il modo in cui la commissione di promozione giunge a formulare le sue raccomandazioni è dunque poco trasparente.

Difficile conciliabilità con la vita privata

Di regola i collaboratori diplomatici cambiano luogo d'impiego ogni quattro anni. Dal punto di vista della fidelizzazione del personale questo obbligo di trasferimento implica alcuni rischi in quanto rende difficile conciliare vita professionale e vita privata. Negli ultimi anni il CPA ha preso diverse misure per migliorare la situa-

zione delle persone di accompagnamento. Il Dipartimento ha quindi riconosciuto la problematica. Nella valutazione queste misure non sono state analizzate nel dettaglio, ma sono emerse alcune caratteristiche che ne evidenziano i punti deboli. La valutazione ha inoltre rilevato che nel servizio diplomatico lavorare a tempo parziale, soprattutto all'estero, è praticamente impossibile. L'assunzione e la fidelizzazione di collaboratori con le competenze adeguate rimane quindi una sfida fondamentale.

Punti deboli in materia di monitoraggio del personale

Nel quadro della sua valutazione il CPA ha chiesto informazioni sui collaboratori diplomatici e gli impiegati nei posti di tutela degli interessi. Nonostante i grandi sforzi dei responsabili della Direzione delle risorse, non è stato possibile ottenere cifre univoche perché esistono differenti sistemi di raccolta dati che non possono essere collegati fra loro. Nelle condizioni attuali l'analisi dei dati si rivela molto onerosa. A ciò si aggiunge la mancata registrazione sistematica dei motivi che spingono i collaboratori ad abbandonare precocemente il servizio diplomatico. I dati sulla gestione del personale presentano quindi lacune.

2.2.2 Qualità del partenariato nel settore della formazione professionale

Oggetto e procedura

Secondo la Costituzione federale⁹ (Cost.) e la legge sulla formazione professionale¹⁰ (LFPr), la formazione professionale è un compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (Oml). A prescindere dai successi che le sono riconosciuti in Svizzera e all'estero¹¹, la formazione professionale è anche oggetto di critiche che riguardano principalmente la qualità del partenariato tra gli attori coinvolti.

In tale contesto e considerata l'importanza di questo settore, il 31 gennaio 2014 le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione della gestione della formazione professionale. Fondandosi su una bozza di progetto del CPA, il 1° luglio 2014 la Sottocommissione DFF/DEFr della CdG-N ha deciso che tale valutazione doveva essere incentrata sulla qualità del funzionamento del partenariato nella gestione strategica e operativa, privilegiando i seguenti aspetti: ripartizione delle competenze tra gli attori, capacità dei partner di definire un quadro strategico e di gestire le misure stabilite e funzionamento del partenariato nello svolgimento di attività o progetti nell'ambito dei quali la Confederazione riveste un ruolo chiave.

Per la sua valutazione il CPA si è basato su diverse fonti di dati. Ha analizzato numerosi documenti e ha svolto colloqui approfonditi con 30 specialisti: responsabili della formazione professionale in seno alla Segreteria di Stato per la formazione,

⁹ Costituzione federale (Cost.; RS 101)

¹⁰ Legge federale del 13 dic. 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10)

¹¹ OCSE, 2009: Learning for Jobs, Review on Vocational Education and Training in Switzerland, Parigi

la ricerca e l'innovazione, rappresentanti dei Cantoni e delle Oml, membri della Commissione federale della formazione professionale (CFFP) e altri specialisti. Tenuto conto del numero molto elevato di attori coinvolti e della necessità di disporre di risultati fondati su dati il più rappresentativi possibile, il CPA ha svolto un'inchiesta online presso l'insieme delle associazioni professionali attive su scala nazionale nella formazione professionale di base (il 59 % delle 169 associazioni contattate ha risposto all'inchiesta online). Il CPA ha inoltre effettuato 26 colloqui telefonici sulla base di un questionario presso tutti i responsabili cantonali degli uffici incaricati della formazione professionale.

Il 24 marzo 2016 la CdG-N ha pubblicato il rapporto del CPA¹² ultimato il 2 novembre 2015.

Risultati principali

Apprezzato dagli attori coinvolti, il partenariato nel settore della formazione professionale funziona relativamente bene. Esso si fonda sulla complementarità delle competenze, su organi nei quali vi sono possibilità di collaborazione e su un dialogo tra i partner a livello sia strategico sia operativo. Tuttavia, nel quadro dell'attuazione emergono lacune a livello di taluni compiti fondamentali poco definiti nelle basi legali. Il partenariato mostra così i suoi limiti nella gestione strategica: i partner sono disposti a definire obiettivi comuni, ma la collaborazione non prevede una chiara ripartizione dei compiti e un controllo della loro esecuzione.

Ampie deleghe di competenze e scarse possibilità di vigilanza

Il legislatore ha voluto che la legge sulla formazione professionale costituisse una normativa che definisce gli scopi e attribuisce un'ampia delega di competenze. La legge riflette con coerenza tale concezione. L'ampio margine di manovra attribuito ai diversi partner mira a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e alla possibilità di rilevare al meglio le evoluzioni future. Tuttavia, a causa dell'assenza di strumenti di controllo e di vigilanza, l'esecuzione della legge può essere assicurata soltanto in parte.

Organi con un potenziale di ottimizzazione

Il partenariato nel settore della formazione professionale si è sviluppato nel quadro di organi che riuniscono attori della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro. Tali organi offrono opportunità di scambio e di discussione e contribuiscono allo sviluppo della formazione professionale e alla qualità del partenariato. Ciononostante sono state criticate la composizione di alcuni di questi organi, la scarsa trasparenza delle loro attività e la mancanza di chiarezza del ruolo che essi rivestono.

Un partenariato solo in parte adeguato a una gestione strategica completa

Il partenariato nel settore della formazione professionale è solo in parte adeguato a svolgere una gestione strategica. I partner della formazione professionale riescono a stabilire di concerto le priorità e gli obiettivi strategici a breve o a medio termine, ma

¹² FF 2016 6171

le responsabilità non sono specificate e attualmente non esistono una visione e una strategia a lungo termine. Manca inoltre la volontà di controllare l'attuazione delle priorità definite e, di conseguenza, di assumere una gestione completa.

Un partenariato complesso sul piano dell'attuazione dei progetti

Nell'attuazione dei progetti, il partenariato è complesso e oneroso sia per quanto riguarda i tempi che le risorse. Tuttavia, in questo campo la collaborazione funziona generalmente bene. Le possibilità di gestione da parte della Confederazione sono limitate: ne fa uso in genere con discrezione e coinvolgendo tutti i partner. Di conseguenza pratica una gestione moderata che riflette essenzialmente il principio del partenariato. Una certa mancanza di disponibilità al compromesso tende comunque a bloccare i progetti che vedono confrontarsi due partner dagli interessi divergenti, mentre la Confederazione rinuncia ad assumere un ruolo guida.

Un ruolo che la Confederazione deve assumere pienamente

In genere la Confederazione esercita con grande moderazione le sue competenze in materia di gestione, strategia e comunicazione nei confronti degli attori coinvolti. Rimane ancora da trovare la giusta misura tra un interventzionismo troppo spiccato presso gli attori – per nulla auspicabile – e un ruolo di osservatore che reagisce a volte troppo tardi.

2.2.3 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 prodotti 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 conclusi con i suoi partner dell'AELS¹³.

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. Tuttavia è 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

¹³ Oltre alla Svizzera, attualmente i membri dell'AELS sono l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

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 Sottocommissione DFF/DEFER 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, in occasione del rapporto intermedio del 18 novembre 2015, 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 ulteriori documenti di altri Uffici federali e di organizzazioni esterne all'Amministrazione. Nel periodo fra gennaio e giugno 2016 il CPA ha quindi interrogato 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 di analizzare le ripercussioni degli ALS sul commercio estero svizzero.

Risultati principali

Il CPA ha concluso la valutazione e ne ha presentato i risultati alla sottocommissione competente della CdG-N il 9 novembre 2016. La sottocommissione sta esaminando il rapporto del CPA che la CdG-N dovrebbe pubblicare nella primavera del 2017.

2.3 Progetti in corso

Alla fine del 2016 una valutazione si trovava nella fase conclusiva mentre tre valutazioni, scelte dalle CdG il 29 gennaio 2016 in occasione della definizione del proprio programma annuale da una lista di sei proposte stilata dal CPA¹⁴, erano ancora in corso. Nel novembre 2016 il CPA ha inoltre ricevuto dalla CdG-N un mandato breve nell'ambito del controllo successivo della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale.

¹⁴ Le sei valutazioni proposte sono presentate nella nota a piè di pagina 21 del rapporto annuale 2015 del CPA (FF 2016 5717, 5743). Le sottocommissioni delle CdG le avevano scelte fra un ventaglio più ampio di temi proposti.

2.3.1 Conteggio elettronico dei voti (e-counting)

Oggetto

In diverse città e Comuni della Svizzera lo spoglio dei suffragi non viene più fatto manualmente: le schede sono scansionate e contate elettronicamente. Questo permette di disporre più rapidamente e in modo più efficiente dei risultati delle votazioni. Tuttavia, al fine di garantire un'espressione fedele del voto, la procedura deve essere sicura e precisa. Nel 2014, in occasione di una votazione nella città di Berna, il controllo di un campione di voti contati elettronicamente ha rivelato la presenza di errori. Ciò ha rafforzato le riserve esistenti in merito alla sicurezza e alla possibilità di manipolazione di questa modalità di conteggio.

Attualmente in Svizzera circa l'11 per cento dei suffragi è oggetto di un conteggio elettronico (cfr. *tabella 2*).

Tabella 2

Conteggio elettronico dei suffragi di votazioni popolari federali, per Cantoni e Comuni

| Cantone | Utilizzato dal | Utilizzato nei Comuni o per i gruppi di votanti seguenti | Quota rispetto agli aventi diritto di voto della Svizzera |
|---------------|----------------|---|---|
| Ginevra | 2001 | Tutti i Comuni + Svizzeri all'estero (procedura centralizzata) | 2,9 % |
| Friburgo | 2004 | Città di Friburgo | 0,4 % |
| Vaud | 2005 | Losanna, Ecublens, La Tour-de-Peilz, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains, + Svizzeri all'estero | 3,1 % |
| San Gallo | 2008 | Città di San Gallo, Rapperswil-Jona + Svizzeri all'estero | 1,3 % |
| Berna | 2014 | Città di Berna | 1,6 % |
| Basilea Città | 2015 | Tutti i Comuni + Svizzeri all'estero (procedura decentralizzata nei Comuni) | 2,0 % |
| Totale | | | 11,3 % |

Osservazione: numero degli aventi diritto di voto il 5 giugno 2016.

Fonte: Cancelleria federale, Ufficio federale di statistica (UST)

Il conteggio minuzioso e conforme delle schede di voto e delle schede elettorali è una delle procedure fondamentali di ogni democrazia e fa parte dei diritti politici. Secondo l'articolo 34 capoverso 2 Cost., la garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. La legge prevede che il ricorso al conteggio elettronico dei voti in occasione degli scrutini federali debba essere approvato dal Consiglio federale. Contrariamente al voto elettronico (*vote électronique/e-voting*), che il Consiglio federale introduce progressivamente preoc-

cupandosi della sicurezza e di cui ha disciplinato i dettagli nelle relative ordinanze, non vi sono praticamente requisiti per quanto concerne il conteggio elettronico delle schede di voto. Ci si può dunque chiedere secondo quali punti di vista i sistemi siano controllati. Non è quindi chiaro in che misura lo spoglio corretto dei suffragi e, di conseguenza, l'espressione fedele del voto possano essere garantiti.

In tale contesto, il 29 gennaio 2015 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di procedere a una valutazione del conteggio elettronico dei voti.

Questioni principali

Riunitasi il 7 ottobre 2015, la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di far valutare dal CPA la pertinenza delle competenze e dei requisiti relativi all'approvazione del conteggio elettronico a livello federale. Il CPA è pure stato incaricato di analizzare la precisione del conteggio elettronico rispetto al conteggio manuale. In tale contesto sono state poste le domande sottoelencate:

- Le competenze legali per l'approvazione del conteggio elettronico sono suddivise in modo adeguato dalla Confederazione e vengono rispettate?
- I requisiti posti dalla Confederazione per quanto riguarda la procedura di conteggio elettronico e la loro applicazione nella procedura di approvazione sono adeguati?
- Come giudicare la precisione del conteggio elettronico?

Procedura

Per valutare l'approvazione del conteggio elettronico da parte del Consiglio federale e la precisione, la tematica è stata analizzata sulla base delle tre domande suesposte.

Le risposte alle prime due domande relative all'adeguatezza delle competenze e ai requisiti posti dalla Confederazione e il rispetto di questi ultimi nella procedura di approvazione si basano in primo luogo su un'analisi tecnica elaborata nella primavera del 2016 dal professor Robert Krimmer (Tallinn University of Technology) confrontando le norme tecniche internazionali e su una perizia giuridica redatta dal professor Andreas Glaser (Zentrum für Demokratie Aarau) fondandosi sulle prescrizioni contenute nelle basi legali. In merito al processo d'approvazione il CPA ha svolto interviste con esperti e con collaboratori competenti della Cancelleria federale, dei Cantoni e dei Comuni. Per rispondere alla terza domanda, nel quadro di una votazione federale il CPA ha effettuato un riconteggio manuale delle schede in Cantoni e Comuni prescelti che si avvalgono del conteggio elettronico, per determinare la precisione di questo genere di procedura. Allo scopo di avere una base di confronto a proposito di eventuali quote di errore, in alcuni Cantoni e Comuni che effettuano lo spoglio manuale le schede di voto sono state nuovamente contate a mano.

Il CPA riferirà sulla sua valutazione alla sottocommissione competente della CdG-N nel corso del primo trimestre del 2017.

2.3.2 Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo

Oggetto

I richiedenti l'asilo respinti devono lasciare la Svizzera. Se vi sono indizi che una persona intende sottrarsi all'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 per le spese di carcerazione. In futuro la Confederazione parteciperà inoltre al finanziamento della costruzione e dei costi di gestione degli 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 se nel settore dell'asilo i Cantoni facciano ricorso in modo adeguato alla detenzione amministrativa. Una valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri¹⁵ svolta dal CPA nel 2005 ha mostrato che la frequenza delle diverse modalità di carcerazione variano 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, la Svizzera ha dovuto adeguare alla legislazione europea la sua normativa in materia di detenzione amministrativa. Inoltre la Confederazione ha adeguato il soccorso d'emergenza e l'aiuto al ritorno al fine di incoraggiare i richiedenti l'asilo a rientrare volontariamente nei loro Paesi.

Alla luce della mutata 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.

Questioni principali

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 rispetto ad altri strumenti impiegati per l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti. La valutazione si prefigge di rispondere alle tre domande sottoelencate:

- In quale misura la detenzione amministrativa rappresenta uno strumento *efficace* per l'esecuzione dell'allontanamento?

¹⁵ Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 mar. 2005 (FF 2006 2439).

- In quale misura la detenzione amministrativa è impiegata *adeguatamente* come uno dei diversi strumenti per l'esecuzione dell'allontanamento?
- In quale misura la *Confederazione* provvede in modo appropriato affinché i Cantoni impieghino adeguatamente la detenzione amministrativa quale strumento per l'esecuzione dell'allontanamento?

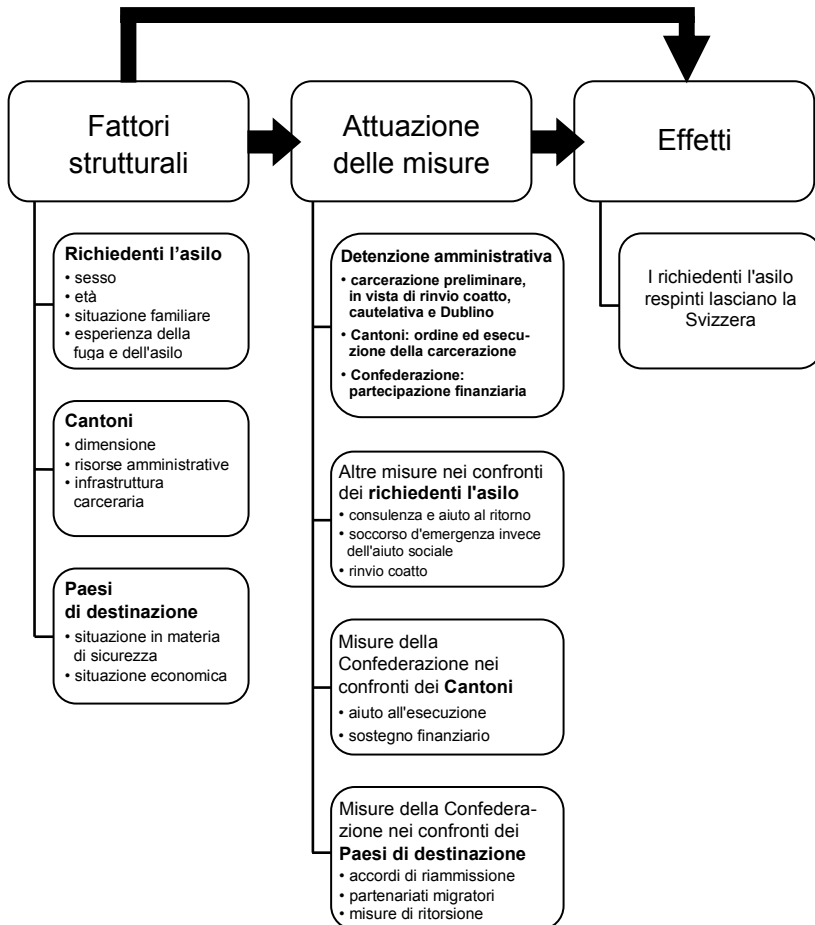
Oltre a ciò, la Sottocommissione ha auspicato che siano considerate anche questioni relative alla legalità, per quanto compatibile con la procedura prevista. Inoltre il CPA dovrà procedere a un confronto riguardante la detenzione amministrativa e l'esecuzione dell'allontanamento tra la Svizzera e altri Paesi europei. L'UE ha emanato diverse normative in materia di detenzione amministrativa e di rimpatrio di residenti illegali che sono valide anche per la Svizzera quale Stato associato a Schengen. Accertamenti del CPA hanno mostrato che, pur essendo disponibili dati e studi comparativi riguardanti l'attuazione di tali normative, si conosce ancora poco la posizione della Svizzera nel contesto internazionale in materia di detenzione amministrativa e di esecuzione dell'allontanamento. Le informazioni disponibili saranno ora analizzate nell'ambito della valutazione.

Procedura

La valutazione dell'efficacia e dell'adeguatezza della detenzione amministrativa è fondata su un'*analisi statistica* nella quale sono presi in considerazione il maggior numero possibile di fattori che potrebbero influire sugli effetti della detenzione amministrativa (cfr. *figura 2*).

Figura 2

Effetti della detenzione amministrativa quale strumento di esecuzione dell'allontanamento



Vengono analizzati dati provenienti dal sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) riguardanti tutti i richiedenti l'asilo respinti. SIMIC registra informazioni sulla detenzione amministrativa (forma e durata della carcerazione, rinvio dopo la carcerazione), su fattori strutturali come età, sesso o situazione familiare dei richiedenti l'asilo respinti nonché sul Cantone competente per l'allontanamento e sul presunto Paese d'origine. Contiene anche informazioni su altre misure riguardanti

l'esecuzione dell'allontanamento (p. es. riscossione di un aiuto al ritorno, aiuto all'esecuzione per l'acquisizione dei documenti e organizzazione del viaggio di rientro) che saranno a loro volta valutate. Inoltre, le informazioni di SIMIC sono collegate con i dati di altri sistemi d'informazione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) riguardanti ad esempio il ricorso al soccorso d'emergenza. Per questa analisi statistica il CPA ha attribuito un mandato esterno al «Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)» di Berna.

Parallelamente all'analisi statistica, il CPA svolge *colloqui tra esperti* con la SEM e con autorità cantonali selezionate allo scopo di valutare il ruolo svolto dalla Confederazione nell'esecuzione dell'allontanamento. Sono previste inoltre *analisi di documenti*, sia per rilevare le normative su cui si fondano le misure sia per poter meglio valutare il ruolo della Confederazione sulla base dei documenti amministrativi.

Per il confronto a livello europeo il CPA ricorre ai dati che i Paesi membri dell'UE e gli Stati associati a Schengen devono fornire all'UE. Il CPA *analizzerà dal profilo statistico* le informazioni riguardanti il trattamento delle domande d'asilo e il rimpatrio di residenti illegali provenienti da Stati terzi. Inoltre analizzerà sistematicamente gli *studi* disponibili riguardanti l'attuazione delle prescrizioni dell'UE sulla detenzione amministrativa e sull'esecuzione dell'allontanamento.

I risultati della valutazione saranno presentati alla sottocommissione competente della CdG-N nel quarto trimestre del 2017.

2.3.3 **Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche**

Oggetto

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 vincolanti. Dall'altro, la Svizzera partecipa su base volontaria alle sanzioni dell'UE che è il suo principale partner commerciale. In questo contesto il Consiglio federale dispone tuttavia di un margine di apprezzamento: 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 aderisce alle sanzioni dell'UE o le attua soltanto in parte. Compete al Consiglio federale e all'Amministrazione emanare le ordinanze relative alla partecipazione a sanzioni economiche ed eseguirle. All'Amministrazione federale spetta un ruolo essenziale nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale riguardanti la politica delle sanzioni e delle relative ordinanze nonché nella loro esecuzione¹⁶. Secondo le indicazioni provenienti dai mezzi d'informazione e i colloqui esplorativi svolti dal CPA, nell'esecuzione po-

¹⁶ 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.

trebbero esservi carenze. Inoltre, voci critiche mettono in discussione la coerenza della partecipazione svizzera alle sanzioni dell'UE.

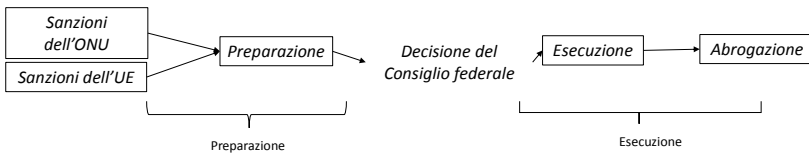
In tale contesto il 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di procedere a una valutazione sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche.

Questioni principali

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 che viene esaminata dal punto di vista della preparazione delle informazioni destinate al Consiglio federale e dell'esecuzione delle ordinanze riguardanti le sanzioni (cfr. *figura 3*).

Figura 3

Modello di analisi e proposte di valutazione



Per quanto riguarda la preparazione delle informazioni destinate al Consiglio federale, occorre rispondere alle domande sottoelencate:

- Quale strategia persegue il Consiglio federale per quanto riguarda la partecipazione alle sanzioni? Questa strategia è adeguata considerando gli obiettivi della Svizzera in materia di politica estera e di politica economica esterna?
- Come sono valutate le competenze e le procedure volte a preparare la partecipazione a sanzioni da parte dell'Amministrazione federale?
- In che misura le basi d'informazione di cui dispone l'Amministrazione federale sulla partecipazione a sanzioni sono adeguate?

L'esecuzione delle ordinanze va esaminata sulla base delle domande sottoelencate:

- L'Amministrazione federale informa adeguatamente sulle sanzioni?
- In che misura l'Amministrazione federale controlla e sottopone a vigilanza in modo adeguato il rispetto delle ordinanze?
- Come possono essere valutati i cambiamenti nel commercio svizzero di merci in seguito alle sanzioni e ai provvedimenti per impedire l'aggravamento delle sanzioni?
- In che misura le modifiche e le abrogazioni delle ordinanze avvengono in modo adeguato?

Procedura

Per quanto riguarda la fase preparatoria delle sanzioni sono previste le seguenti tappe: in primo luogo saranno analizzati documenti quali ad esempio proposte al

Consiglio federale o documentazione interna all'Amministrazione. Successivamente, in quattro casi di studio saranno valutate le ordinanze relative alle sanzioni e la loro elaborazione. Verranno quindi condotti colloqui standardizzati con rappresentanti dell'Amministrazione federale e dei settori interessati nonché con esperti esterni (p. es. del mondo accademico). Verrà prestata particolare attenzione alla partecipazione alle sanzioni dell'UE, dato che in questi casi il Consiglio federale dispone di un margine di apprezzamento.

Anche per quanto riguarda l'esecuzione e l'abrogazione delle sanzioni verranno analizzati procedimenti e documenti interni dell'Amministrazione federale e condotti colloqui standardizzati per poter valutare i procedimenti nel loro complesso. Inoltre, i casi di studio menzionati in precedenza saranno sottoposti ad analisi approfondite. Sulla base di dati riguardanti le importazioni e le esportazioni verrà valutato se le sanzioni economiche sono state rispettate. Questi risultati saranno in seguito approfonditi nell'ambito di colloqui.

Con il sostegno di un esperto esterno saranno inoltre valutati dal profilo statistico i flussi commerciali nel caso di un'ordinanza relativa a sanzioni riguardanti la situazione in Ucraina¹⁷ allo scopo di esaminare se vi sono indizi che la Svizzera sia stata utilizzata per aggirare le sanzioni. L'analisi si limita ai dati doganali poiché non sono disponibili statistiche relative ai servizi finanziari.

Il CPA presenterà probabilmente il proprio rapporto alla competente sottocommissione della CdG-S nel novembre 2017.

2.3.4 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» prevede un ulteriore incremento 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, come illustrato nella *tabella 3*, suscitano dubbi sulla loro affidabilità. A più riprese i Cantoni hanno criticato il fatto che gli scenari sull'evoluzione demografica dei Cantoni 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

¹⁷ Ordinanza del 27 ago. 2014 che istituisce provvedimenti per impedire l'aggiornamento delle sanzioni internazionali in relazione alla situazione in Ucraina, RS **946.231.176.72**

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

Tabella 3

Scostamenti degli scenari demografici dell'UST 2000, 2005, 2010

| Popolazione in migliaia | Confronto con lo scenario basso | | | Confronto con lo scenario medio | | | Confronto con lo scenario alto | | |
|-------------------------|---------------------------------|------|-------|---------------------------------|------|-------|--------------------------------|------|------|
| | 2005 | 2010 | 2015 | 2005 | 2010 | 2015 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Evoluzione reale | 7459 | 7864 | 8 327 | 7459 | 7864 | 8327 | 7459 | 7864 | 8327 |
| Scenario 2000 | 7252 | 7227 | 7148 | 7274 | 7332 | 7365 | 7306 | 7446 | 7591 |
| <i>Scostamento</i> | -3 % | -8 % | -14 % | -2 % | -7 % | -12 % | -2 % | -5 % | -9 % |
| Scenario 2005 | | 7545 | 7563 | | 7692 | 7883 | | 7840 | 8199 |
| <i>Scostamento</i> | | -4 % | -9 % | | -2 % | -5 % | | 0 % | -2 % |
| Scenario 2010 | | | 7959 | | | 8155 | | | 8329 |
| <i>Scostamento</i> | | | -4 % | | | -2 % | | | -0 % |

Fonte: UST 2000, UST 2006, UST 2010

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:

- Il processo di elaborazione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST può essere considerato idoneo?
- Gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST sono sufficientemente precisi?
- Gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST sono adeguati allo scopo?

Procedura

Per rispondere alla domanda relativa all'idoneità del processo di elaborazione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST si ricorre a interviste a esperti e a inchieste (gruppi di discussione e inchiesta online) presso gli uffici interessati e i Cantoni. Per rispondere alla domanda sulla precisione degli scenari demografici dell'UST, 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 dell'UST viene sondata interpellando gli uffici interessati e i Cantoni, ma anche terzi. Per quanto riguarda il

confronto internazionale, che confluirà nella risposta alle prime due domande, da un lato il CPA analizza i dati dei Paesi di riferimento e di altri scenari relativi alla Svizzera (p. es. Eurostat), dall'altro esamina sistematicamente le valutazioni e le indagini disponibili.

Il CPA riferirà probabilmente in merito alla sua valutazione alla sottocommissione competente della CdG-S nel corso del terzo trimestre del 2017.

2.3.5 Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)

Oggetto

La procedura di nomina dei quadri superiori della Confederazione suscita regolarmente discussioni. Per questo motivo il 23 gennaio 2009 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare le modalità di nomina dei quadri superiori della Confederazione da parte del Consiglio federale. Tuttavia, la valutazione ha dovuto essere interrotta perché, secondo il Consiglio federale, 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 frattempo i diritti d'informazione sono stati precisati nella legge e sono in vigore, nella versione riveduta, dal 1° novembre 2011¹⁸. 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 CPA¹⁹, la CdG-N ha redatto a sua volta un rapporto²⁰ contenente sei raccomandazioni e il 15 novembre 2013 lo ha trasmesso al Consiglio federale. Dopo un intenso scambio di vedute²¹ e dopo aver constatato progressi nell'attuazione delle raccomandazioni, nel giugno 2015 la CdG-N ha comunicato al Consiglio federale la propria intenzione di concludere l'ispezione.

Nell'ambito del controllo successivo dell'ispezione svolto dalla CdG-N nell'anno in rassegna, 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 federale²², entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

¹⁸ Art. 153 della legge sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

¹⁹ Valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF **2014** 2535).

²⁰ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF **2014** 2523).

²¹ 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** 5675).

²² Istruzioni del Consiglio federale del 28 nov. 2014 sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale (FF **2014** 8425).

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'istruzione²³ 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

La maggior parte delle informazioni riguardanti una procedura di selezione (documenti di candidatura, documenti di lavoro interni, rapporto di valutazione ecc.) non è conservata dopo la nomina. L'accesso a questi documenti è possibile unicamente se il Consiglio federale e i dipartimenti sono preventivamente informati che sono tenuti a conservarli. Alla fine del 2016 la CdG-N ha quindi informato in tal senso Consiglio federale e dipartimenti²⁴.

Dal 1° gennaio 2017 il CPA esaminerà dunque la procedura di nomina dei quadri superiori. Al fine di disporre di informazioni che coprano un periodo di tempo più ampio, il CPA analizzerà inoltre la prassi riguardante i controlli di sicurezza relativi alle persone concernenti i quadri nominati nel 2015 e nel 2016 e il contenuto delle proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale nello stesso periodo che gli sono servite da base di decisione.

Il CPA concluderà la propria valutazione non appena saranno avvenute almeno quattro nomine di segretari di Stato o direttori di un'unità amministrativa in almeno due diversi dipartimenti. Potrà quindi sottoporre il proprio rapporto alla competente sottocommissione della CdG-N al più presto nel primo trimestre del 2018.

2.4 Nuove valutazioni nel 2017

Il CPA ha il compito di segnalare alle CdG tematiche meritevoli di essere chiarite²⁵. Sulla base di una decisione delle CdG, nell'anno in rassegna non ha sottoposto proposte tematiche per definire un ordine di priorità a tutte le sottocommissioni, bensì soltanto a quelle che negli ultimi tempi avevano ricevuto meno valutazioni. Complessivamente il CPA ha esaminato 13 temi destinati alle sottocommissioni. Riferendosi all'ordine di priorità delle sottocommissioni, ha approfondito sette proposte. Ne ha concluso che, allo stato attuale, cinque temi potevano prestarsi a una valutazione. Il 27 gennaio 2017 le CdG hanno infine selezionato da queste cinque

²³ Capitoli 2, 3, 4, 5 e 6 delle istruzioni del Consiglio federale (FF **2014** 8425).

²⁴ Lettera dell'11 nov. 2016 della CdG-N al Consiglio federale.

²⁵ Art. 10 cpv. 1 lett. a Oparl; RS **171.115**.

proposte di valutazione²⁶ i due argomenti seguenti da inserire nel proprio programma annuale 2017:

- Relazioni pubbliche della Confederazione,
- Analisi del DNA nei procedimenti penali.

Inoltre, le CdG hanno scelto il tema seguente come riserva:

- Piano direttore dell'esercito.

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 155 200 franchi. La *tabella 4* indica la ripartizione di tale somma tra i diversi progetti.

Tabella 4

Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti nel 2016

| Progetto | Spese (in fr.) | Stato |
|---|----------------|----------|
| Effetti degli accordi di libero scambio | 57 900 | Concluso |
| Conteggio elettronico dei voti (e-counting) | 39 500 | Concluso |
| Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo | 57 800 | In corso |

4 Pubblicazioni e relazioni

Al fine di far conoscere le loro attività e i risultati delle loro ricerche al pubblico interessato e di sottoporre le loro questioni metodologiche al dibattito universitario, diversi collaboratori del CPA pubblicano contributi in riviste specializzate. Nell'anno in rassegna sono apparsi i seguenti saggi:

- Ledermann, Simone (2015): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes, Legislazione & Valutazione, 2016/1, 63–82²⁷;

²⁶ Valutazioni proposte dal CPA per il 2017:

- DFAE/DDPS CdG-N: Piano direttore dell'esercito;
- DFI/DATEC CdG-N: Relazioni pubbliche della Confederazione;
- DFGP/CaF CdG-S: 1. Analisi del DNA nei procedimenti penali;
- Tribunali/MPC delle due CdG: 1. Coordinamento della Polizia giudiziaria federale e del Ministero pubblico della Confederazione; 2. Difesa d'ufficio nel procedimento penale della Confederazione.

²⁷ Questo articolo si trova sul sito Internet del CPA: www.parlamento.ch (> Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni > Pubblicazioni sul CPA).

- Thomas Widmer et al. (con la collaborazione di Christian Hirschi e Felix Strebler, 2015): *Forschung über Evaluation in der Schweiz: Stand und Aussichten*, in: *LeGes, Legislazione & Valutazione*, 2016/3, 459–477.

Il CPA ha inoltre partecipato a conferenze e corsi universitari in occasione dei quali è intervenuto con relazioni. Alcuni collaboratori del CPA hanno presentato relazioni nei seguenti ambiti:

- corso di valutazione politica all'Università di Berna (conferenza sul tema *Nutzung von Evaluationen*),
- Master of Advanced Studies in Public Administration (MPA) dell'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) (tema: *La place de l'évaluation dans le cadre du CPA*),
- corso *Schweizer Politik* dell'Università di Lucerna (tema: *Parlament und PVK*),
- ciclo di studio Public Health dell'Università di Lucerna (tema: *Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht*),
- congresso annuale della Società svizzera di valutazione a Basilea nel quadro del seminario *Stand und Aussichten der Evaluation in der Schweiz* e dell'atelier metodologico *Kombination einer rechtlichen Analyse von Regulierungen ausgelagerter Einheiten des Bundes und der Beurteilung des Vollzuges*,
- evento organizzato dalla delegata federale al plurilinguismo e dai Servizi del Parlamento sul tema *Mehrsprachigkeitspolitik – Eine öffentliche Politik wie jede andere?* e
- *Forum international francophone de l'évaluation* (FIFE) a Marrakech.

Alcuni collaboratori del CPA hanno inoltre presentato l'attività di valutazione del CPA a una delegazione parlamentare della Tunisia e a rappresentanti di organi parlamentari quali:

- il segretario generale dell'Assemblea nazionale del Burundi,
- il consulente del presidente della Camera dei consiglieri del Parlamento marocchino, accompagnato da rappresentanti della Westminster Foundation for Democracy.

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|-------|---|
| AELS | Associazione europea di libero scambio |
| ALS | Accordo di libero scambio |
| 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 |
| Cost. | Costituzione federale (RS 101) |
| CPA | Controllo parlamentare dell'amministrazione |
| 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 |
| DSC | Direzione dello sviluppo e della cooperazione |
| FF | Foglio federale |
| LParl | Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10) |
| Oparl | Ordinanza del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl; RS 171.115) |
| SECO | Segreteria di Stato dell'economia |
| SEFRI | Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione |
| SEM | Segreteria di Stato della migrazione |
| 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 (n. 2.3.5)