



Allegato

Rapporto annuale 2018 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

**Allegato al rapporto annuale 2018 delle Commissioni della gestione
e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 28 gennaio 2019

Riepilogo delle attività del CPA nel 2018

Nel 2018 sono state pubblicate tre valutazioni del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ed è stato portato a termine un mandato breve. Il CPA ha inoltre portato avanti due valutazioni, ne ha avviate due nuove e ha trattato un mandato breve. Infine, il CPA ha sottoposto alle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) una serie di proposte per il programma annuale 2019 e ha fornito loro consulenza per l'analisi delle valutazioni e per i controlli successivi.

Progetti portati a termine

*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 carcerazione amministrativa, spesso chiamata anche carcerazione in vista del rinvio coatto. La Confederazione fornisce a tale scopo un sostegno finanziario. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di procedere a una valutazione della **carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo** allo scopo di esaminare la sua efficacia e adeguatezza nonché il ruolo della Confederazione. Nel rapporto di valutazione, pubblicato nel 2018, il CPA ha stabilito che la carcerazione amministrativa adempie l'obiettivo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti. Fra le 61 677 decisioni negative in materia di asilo emanse fra il 2011 e il 2014, in 12 227 casi le persone interessate sono state poste in carcerazione amministrativa. Lo scopo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti è praticamente sempre stato raggiunto nei casi Dublino e in due terzi dei casi di allontanamento verso lo Stato d'origine. La carcerazione amministrativa è nel complesso impiegata in modo adeguato, ma esistono differenze considerevoli fra i Cantoni per quanto concerne la frequenza e il momento in cui la carcerazione viene ordinata, la sua durata, l'applicazione a minorenni e il raggiungimento dell'obiettivo. Questa situazione solleva interrogativi sulla legalità. La Confederazione ha sinora dato prova di un certo riserbo nei suoi sforzi per armonizzare la prassi in materia d'esecuzione, ma pare che ora tenda a vigilare maggiormente. La valutazione ha inoltre palesato che la gestione dei dati da parte della Segreteria di Stato della migrazione è inefficiente e soggetta a errori.*

*Le sanzioni economiche sono provvedimenti sovrani adottati per far rispettare il diritto internazionale. Quale membro dell'ONU la Svizzera è tenuta ad applicare le sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Per quel che riguarda le sanzioni dell'UE, il Consiglio federale decide se aderirvi o meno dopo aver ponderato gli interessi in gioco. Su incarico della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) il CPA ha valutato **la partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche**. Nella sua valutazione, pubblicata nell'autunno 2018, è giunto alla conclusione che la strategia sulla politica delle sanzioni è chiara. È inoltre risultato per lo più appropriato il modo con cui l'Amministrazione prepara le ordinanze che istituiscono sanzioni, mediante le quali il Consiglio federale attua le misure sanzionatorie in Svizzera. Sono tuttavia emerse lacune nell'esecuzione e nel controllo delle sanzioni e nella gestione della politica in materia di*

sanzioni. Nell'ambito dell'esecuzione, ad esempio, la Segreteria di Stato dell'economia non sfrutta appieno le sue possibilità di controllo. Inoltre l'applicazione delle misure sanzionatorie non è sistematicamente controllata. Le questioni che ricorrono durante l'esecuzione non vengono affrontate in modo globale impedendo così una migliore gestione della politica in materia di sanzioni. Ciononostante, le analisi effettuate nell'ambito della valutazione non hanno evidenziato alcuna violazione sistematica delle sanzioni da parte di imprese svizzere. Sono stati individuati soltanto alcuni casi problematici che l'Amministrazione non è stata in grado di spiegare interamente al CPA.

Gli scenari sull'evoluzione demografica nazionale e cantonale elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) costituiscono basi di pianificazione fondamentali per diversi settori della politica della Confederazione e dei Cantoni nonché per l'economia. Per questo motivo, poiché soltanto pochi anni dopo l'elaborazione degli scenari l'evoluzione reale della popolazione in Svizzera ha ogni volta superato lo scenario di crescita «forte», le CdG hanno incaricato il CPA di valutare l'**adeguatezza degli scenari demografici dell'UST** e la loro precisione. Nel rapporto di valutazione pubblicato nel 2018 il CPA constata che gli scenari sull'evoluzione demografica dell'UST sono in linea di massima adeguati. Gli scarti riscontrati sono simili a quelli di Paesi paragonabili e il processo di elaborazione può essere considerato appropriato. La Sezione competente dell'UST dispone del necessario margine di manovra per calcolare gli scenari basandosi su criteri scientifici scelti autonomamente. Vi sono però riserve per quanto riguarda gli scenari dell'UST sull'evoluzione della popolazione a livello cantonale: solo una minoranza dei Cantoni li utilizza poiché sono considerati troppo poco precisi e non abbastanza dettagliati. Il motivo sarebbe, oltre alla complessità metodologica, la mancanza di coinvolgimento dei Cantoni nel processo di elaborazione.

Nel 2013 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (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 mediante un mandato breve di verificare se le misure volte a migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori sono state attuate. Il CPA ha concluso il mandato breve e ha presentato i risultati alla Sottocommissione competente DFF/DEFR della CdG-N l'8 novembre 2018. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che se ne possono trarre.

Progetti in corso

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. Innanzitutto i dipartimenti e gli uffici dispongono soltanto di poche direttive oltretutto di carattere molto generale. Nonostante alla Cancelleria federale spetti il compito di coordinare le relazioni pubbliche della Confederazione, i dipartimenti e gli uffici restano ampiamente autonomi

nella gestione della propria politica di informazione. Inoltre, talvolta sono messe in discussione l'adeguatezza delle competenze e dei contenuti delle relazioni pubbliche della Confederazione nonché 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 crimini e delitti 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 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.

Se sospetta abusi in un'unità amministrativa, il servizio competente può ordinare un'inchiesta allo scopo di chiarire la situazione. L'inchiesta amministrativa ha lo scopo di chiarire fattispecie importanti per lo svolgimento dei compiti di vigilanza, mentre l'inchiesta disciplinare intende accertare se una determinata persona ha violato i propri obblighi professionali. Alcune recenti inchieste hanno evidenziato vari problemi. In entrambi i tipi di procedura ci si è chiesti quali fossero le disposizioni legali da rispettare e come andava gestito il conflitto tra interesse pubblico e protezione delle persone coinvolte. Inoltre, è stata talvolta rimessa in discussione la competenza e l'indipendenza dei servizi che svolgevano le inchieste. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di valutare le **inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale**. Il CPA presenterà i risultati della valutazione alla competente Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N a metà 2019.

Le mozioni e i postulati sono uno strumento fondamentale per le relazioni tra il Parlamento e l'Esecutivo. Le mozioni incaricano infatti il Consiglio federale di presentare un disegno di atto o di adottare un provvedimento, mentre i postulati chiedono al Consiglio federale di analizzare una situazione e di presentare un rapporto in merito. Sono emersi interrogativi riguardo all'**adempimento delle mozioni e dei postulati accolti** – in particolare sulla tempestività e la correttezza dell'adempimento di questi mandati parlamentari – e al monitoraggio da parte dei dipartimenti e della CaF. In questo contesto, nel gennaio 2018 le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione dell'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Il CPA presenterà i risultati della sua valutazione alla sottocommissione competente DFGP/CaF della CdG-S nel secondo trimestre del 2019.

In base a una valutazione del CPA riguardante i **collaboratori esterni dell'Amministrazione federale**, la CdG-S ha adottato nel 2014 un rapporto con sei racco-

mandazioni all'attenzione del Consiglio federale per un migliore disciplinamento dell'impiego di personale esterno. Nell'ambito del controllo successivo a questa valutazione, la CdG-S ha incaricato il CPA mediante un mandato breve di chiarire in che misura le unità amministrative hanno effettivamente cambiato la loro prassi in materia di impiego di collaboratori esterni in base ai diversi provvedimenti adottati dal Consiglio federale. È previsto che il CPA presenti il proprio rapporto alla competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S nella prima metà del 2019.

Nuove valutazioni nel 2019

*Considerate le numerose valutazioni ancora in corso, che devono essere concluse durante l'attuale legislatura, in occasione della definizione del loro programma annuale, il 28 gennaio 2019 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere soltanto una nuova valutazione concernente la **ripartizione delle cause nei Tribunali federali**. Hanno inoltre scelto il **controllo della qualità delle perizie mediche dell'AI** come tema di riserva.*

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2018	2458
1 Il Controllo parlamentare dell'amministrazione, servizio di valutazione dell'Assemblea federale	2463
2 Progetti nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare	2464
2.1 Panoramica dei progetti	2464
2.2 Progetti portati a termine	2465
2.2.1 Carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo	2466
2.2.2 Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche	2469
2.2.3 Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica	2473
2.2.4 Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)	2475
2.3 Progetti in corso	2476
2.3.1 Relazioni pubbliche della Confederazione	2477
2.3.2 Analisi del DNA nei procedimenti penali	2478
2.3.3 Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	2479
2.3.4 Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti	2480
2.3.5 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (mandato breve)	2482
2.4 Nuove valutazioni nel 2019	2483
3 Utilizzazione del credito stanziato per il ricorso a esperti	2483
4 Pubblicazioni e relazioni	2484
Elenco delle abbreviazioni	2485

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*. Considerata la crescente complessità dei compiti dello Stato e la scarsità delle risorse pubbliche, le valutazioni costituiscono uno strumento importante per gestire efficacemente gli affari pubblici. Esse consentono 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, su richiesta di altre commissioni, valuta l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione¹. Il CPA assume inoltre *mandati brevi* per 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 in modo adeguato nel colmare le lacune ravvisate e di esigere eventualmente

¹ I compiti e i diritti del CPA sono descritti nell'art. 10 dell'ordinanza del 3 ottobre 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/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz (a c. di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Kommentar zum Parlamentsgesetz, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, pag. 242–251.

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 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 5,2 posti a tempo pieno. Offre inoltre un praticantato di un anno a diplomati universitari. Il CPA e gli esperti esterni da esso incaricati 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 di questi diritti 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 autonomia.⁵ 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.

2 Progetti 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.

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

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

Tabella 1

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

N.	Progetto	Avvio del progetto ¹	Presentazione alla sottocommissione
2.2	<i>Progetti portati a termine</i>		
2.2.1	Carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo	23.06.2016	13.11.2017
2.2.2	Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche	22.08.2016	22.11.2017
2.2.3	Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica	18.11.2016	1° tr. 2018
2.2.4	Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)	09.11.2016	08.11.2018
2.3	<i>Progetti in corso</i>		
2.3.1	Relazioni pubbliche della Confederazione	06.07.2017	2° tr. 2019
2.3.2	Analisi del DNA nei procedimenti penali	06.11.2017	1° tr. 2019
2.3.3	Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	25.06.2018	2° tr. 2019
2.3.4	Adempimento di mozioni e postulati accolti	07.05.2018	2° tr. 2019
2.3.5	Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale (mandato breve)	29.06.2017	2° tr. 2019
2.4	<i>Nuove valutazioni nel 2019</i>		
2.4	Ripartizione delle cause nei Tribunali federali	4° tr. 2019	da definire
2.4	Controllo della qualità delle perizie mediche dell'AI (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 2018 sono state pubblicate tre valutazioni del CPA ed è stato portato a termine un mandato breve. Quest'ultimo è trattato attualmente dalla Sottocommissione competente della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e pertanto non è possibile presentarne i risultati nel corrispondente capitolo del presente rapporto (2.2.4).

2.2.1 Carcerazione 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 carcerazione amministrativa. Nel linguaggio corrente si parla spesso di carcerazione in vista di rinvio coatto, tuttavia la legge prevede tre altre forme di carcerazione amministrativa: la carcerazione preliminare, la carcerazione cautelativa e la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. I Cantoni sono competenti per ordinare una carcerazione amministrativa; la Confederazione fornisce un contributo alle spese.

Nella seduta del 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di affidare al CPA una valutazione riguardante la carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo. Riunitasi il 23 giugno 2016, la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha chiesto al CPA di incentrare la sua valutazione sull'efficacia e l'adeguatezza della carcerazione amministrativa e sul ruolo della Confederazione. Inoltre quest'ultimo doveva considerare anche questioni relative alla legalità, per quanto compatibile con la procedura prevista. La Sottocommissione competente ha inoltre deciso che il CPA doveva effettuare un confronto a livello europeo. Ha inoltre auspicato che venisse accordata un'attenzione particolare alla situazione dei richiedenti l'asilo minorenni in carcerazione amministrativa.

Lo studio si è focalizzato su un'analisi statistica dei dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), per la quale il CPA ha attribuito un mandato al «Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien» (BASS)⁶. I restanti rilevamenti di dati e le analisi sono invece stati effettuati dal 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.

La carcerazione amministrativa ha lo scopo di garantire che i richiedenti l'asilo respinti lascino effettivamente la Svizzera, vale a dire che partano in modo controllato. Tuttavia, sull'applicazione e sul raggiungimento degli obiettivi della carcerazione amministrativa influiscono altre misure riguardanti l'esecuzione dell'allontanamento e condizioni strutturali. Alcuni di questi fattori sono stati considerati nel quadro della valutazione, come ad esempio i fattori strutturali quali sesso oppure età dei richiedenti l'asilo oppure le misure di cooperazione con i Paesi di destinazione (accordi di riammissione o programmi specifici). Altri fattori, come la consulenza al ritorno o

⁶ Guggisberg, Jürg/Abrassart, Aurélien/Bischof, Severin (2017): Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen». Schlussbericht zuhanden Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Berna: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).

l'aiuto d'emergenza hanno invece potuto essere presi in considerazione soltanto in misura marginale.

Il CPA ha presentato i risultati della valutazione alla Sottocommissione competente della CdG-N il 13 novembre 2017. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-N ha redatto un rapporto⁷ e lo ha pubblicato il 28 giugno 2018 insieme al rapporto di valutazione del CPA del 1° novembre 2017⁸.

Risultati principali

La carcerazione amministrativa è efficace, ma presuppone la cooperazione internazionale

Fra le 61 677 decisioni negative in materia di asilo emanate fra il 2011 e il 2014, in 12 227 casi le persone interessate sono state poste in carcerazione amministrativa. Lo scopo di questa misura, ovvero garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti, è praticamente sempre stato raggiunto nei casi Dublino e in due terzi dei casi di allontanamento verso lo Stato d'origine. La carcerazione amministrativa è quindi efficace. Può tuttavia essere ordinata solo se l'allontanamento è presumibilmente attuabile, ma questo dipende anzitutto dallo Stato di destinazione, che deve essere disposto a rilasciare i documenti alle persone interessate e ad accoglierle. È quindi indispensabile una buona cooperazione internazionale in materia di migrazione. Le autorità cantonali della migrazione lamentano tuttavia che la politica estera della Svizzera non conferisce sufficiente importanza a questo aspetto.

Le differenze fra i Cantoni sollevano interrogativi sulla legalità

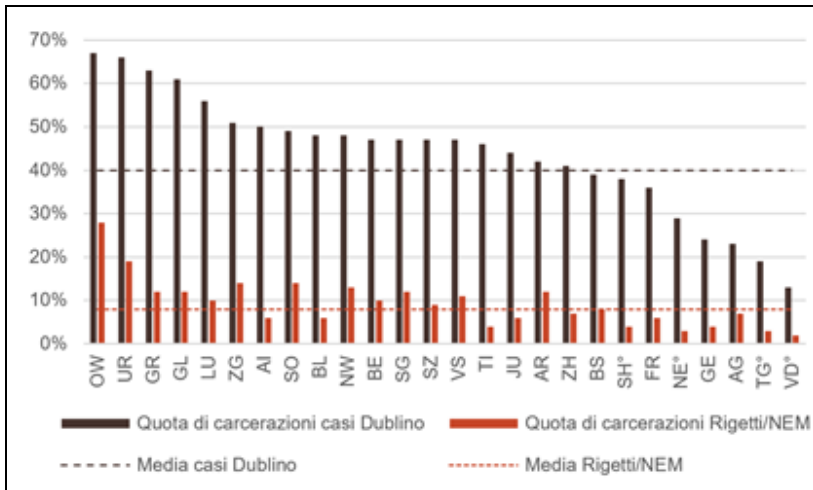
La valutazione ha fatto emergere considerevoli differenze fra i Cantoni, ad esempio per quanto concerne la frequenza del ricorso alla carcerazione amministrativa. La figura 1 illustra la quota di carcerazioni per Cantone, ossia la quota di richiedenti l'asilo respinti che sono stati incarcerati in ogni singolo Cantone. Viene fatta una distinzione tra i casi Dublino e le persone che sono state rinviate nei loro Paesi d'origine dopo il rigetto della domanda d'asilo o la non entrata nel merito (NEM). La quota di carcerazioni amministrative varia in modo considerevole tra i due gruppi, nei casi Dublino è in media del 39 %, dunque nettamente più alta rispetto al 7 % degli altri casi.

⁷ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 26 giugno 2018 (FF 2018 6337).

⁸ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 1° novembre 2017 (FF 2018 6357).

Figura 1

Quota di carcerazioni per Cantone e genere di decisione



*: Cantoni con una qualità dei dati insufficiente. N=25 972 NEM Dublino e 17 060 rigetti/NEM con obbligo di partenza, coorti 2011–2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: Allegato Tab. 7

Oltre alla frequenza delle carcerazioni amministrative, le differenze cantonali riguardano anche il momento in cui sono ordinate, la loro durata, la loro applicazione ai minori e la loro capacità di raggiungere l'obiettivo. La diversa composizione dei richiedenti l'asilo respinti in relazione a sesso, età, situazione familiare o Stato di provenienza spiega queste differenze nella misura di un terzo al massimo. Le differenze fra i Cantoni sono soprattutto espressione di una diversa concezione di proporzionalità della carcerazione, che a sua volta dipende dalle politiche e dalle giurisdizioni cantonali. Occorre quindi chiedersi in che misura le differenze constatate siano giustificate dal profilo dell'uguaglianza giuridica, da un lato, e del federalismo dell'esecuzione, dall'altro.

Una maggiore vigilanza della Confederazione comporta opportunità e rischi

Sino ad oggi la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha impostato la sua funzione di vigilanza nell'esecuzione degli allontanamenti sul dialogo con i Cantoni, che peraltro apprezzano questo approccio. Le differenze cantonali constatate evidenziano tuttavia che l'armonizzazione conseguita è limitata. Sussidiando gli stabilimenti carcerari la Confederazione ha ora introdotto degli incentivi finanziari per migliorare le condizioni di carcerazione. Dall'autunno 2016 la SEM ha inoltre il mandato legale di sorvegliare l'esecuzione degli allontanamenti. Può anche decidere di sopprimere gli indennizzi finanziari ai Cantoni che non adempiono correttamente l'obbligo di eseguire gli allontanamenti. Ciò presenta da un lato un'opportunità per armonizzare maggiormente le prassi in materia di esecuzione. Dall'altro, vi è però

anche il rischio che, di fronte alle sanzioni possibili, la carcerazione amministrativa venga ordinata più spesso, anche nei casi in cui i requisiti legali non sono chiaramente adempiuti. In questo contesto ci si può chiedere se le attuali garanzie procedurali, in particolare l'esame della carcerazione da parte di un'autorità giudiziaria, siano sufficienti.

La gestione dei dati della SEM è inefficiente e presenta rischi di errore

Fra gli attuali sistemi di gestione di dati nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento vi sono numerosi doppioni, che generano maggiori costi. I sistemi elettronici non sono sufficientemente collegati fra di loro e gli stessi dati devono quindi essere inseriti più volte, con il conseguente rischio di errore. La registrazione corretta dei dati relativi alla carcerazione amministrativa non rappresenta attualmente una priorità né per molti Cantoni né per la SEM. I dati relativi ad alcuni Cantoni si sono inoltre rivelati insufficienti per l'analisi statistica nell'ambito della presente valutazione. L'utilità dei dati sinora gestiti dalla SEM sull'esecuzione degli allontanamenti è limitata.

2.2.2 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 governative e delle ordinanze riguardanti le sanzioni sia nella loro esecuzione⁹. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è l'organo competente. Sono coinvolti anche vari altri servizi, tra cui il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), ma di norma non il Parlamento.

In tale contesto il 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di procedere a una valutazione della partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche. Riunitasi il 22 agosto 2016, la competente Sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di concentrare la valutazione sull'attività amministrativa nella

⁹ 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.

politica in materia di sanzioni. Essa doveva porre 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'aggiramento delle sanzioni dell'UE per il tramite della Svizzera nei casi in cui quest'ultima non applica le sanzioni dell'UE o lo fa soltanto in parte.

La valutazione si è basata su un'analisi di documenti interni 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 questione 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.

Il CPA ha concluso la valutazione e ha presentato i risultati alla Sottocommissione competente della CdG-S il 13 novembre 2017. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-S ha redatto un rapporto¹⁰ e lo ha pubblicato il 23 ottobre 2018 insieme al rapporto di valutazione del CPA¹¹.

Risultati principali

In caso di mancata adesione alle sanzioni dell'UE prevalgono obiettivi di politica estera nella ponderazione degli interessi

La strategia della politica in materia di sanzioni è chiara. Essa si basa sui principi di politica estera e di politica economica estera della Svizzera, come l'universalità e l'ordine economico liberale. Mentre le sanzioni dell'ONU sono vincolanti, per le sanzioni adottate dall'UE il Consiglio federale ha un certo margine di manovra e decide se la Svizzera voglia o meno aderirvi. In questa sua decisione deve considerare diversi obiettivi politici. L'analisi delle proposte sottoposte al Consiglio federale concernenti le decisioni adottate finora evidenzia come in determinati casi sono stati principalmente obiettivi di politica estera a determinare la mancata adesione, parziale o totale, alle sanzioni dell'UE.

Preparazione per lo più adeguata delle ordinanze relative alle sanzioni

La preparazione delle singole ordinanze relative alle sanzioni è perlopiù adeguata. È efficiente nonostante le scadenze serrate e la necessità di un coordinamento con le numerose unità amministrative implicate. Per contro, dalle analisi del CPA emerge che dalle consultazioni degli uffici tornano spesso le stesse domande, che tuttavia non vengono trattate globalmente. Ai fini della decisione, l'Amministrazione elabora insieme alle proposte indirizzate al Consiglio federale informazioni pertinenti concernenti aspetti di politica estera, di politica economica estera e del diritto.

¹⁰ Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19 ottobre 2018.

¹¹ Partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione di gestione del Consiglio degli Stati del 9 novembre 2017.

Lacune nell'esecuzione

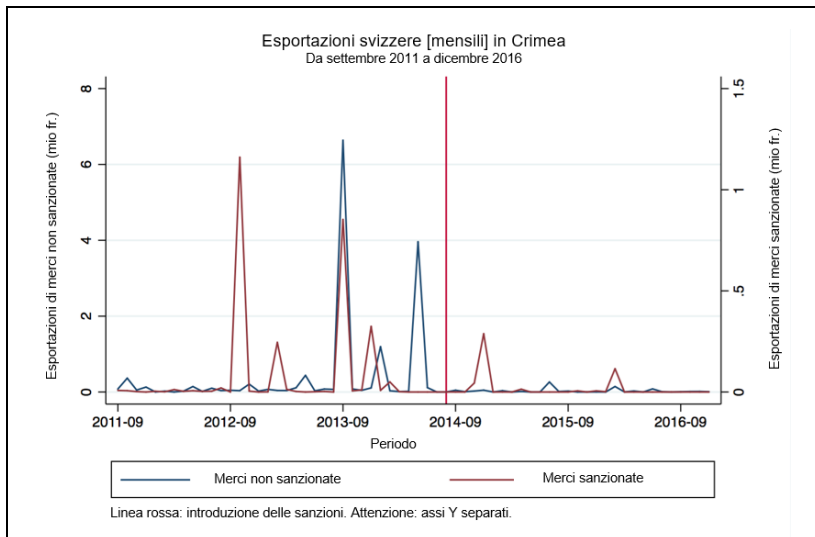
Per quanto riguarda l'esecuzione sono state constatate diverse lacune. La SECO non sfrutta completamente gli strumenti di controllo a sua disposizione. I pochi controlli che la SECO effettua sul posto sono preannunciati alle imprese interessate. Finora non sono mai stati effettuati controlli senza preavviso conformemente all'articolo 4 della legge sugli embarghi. Difficilmente l'AFD riesce a controllare i divieti di esportazione, poiché gli uffici doganali hanno troppo poco tempo per intervenire e i controlli fisici effettuati a posteriori sono quasi impossibili. Inoltre i divieti di esportazione di merci a livello regionale (come nel caso della Crimea) non possono essere controllati, poiché sulla base dei dati raccolti non è possibile stabilirne l'esatta provenienza o destinazione. Anche per quanto riguarda le sanzioni concernenti i prodotti di lusso, viene da chiedersi come sia possibile alla dogana verificarne il rispetto. Anche l'attuazione delle sanzioni finanziarie appare molto complessa. Infine, il sistema dei visti si rivela uno strumento insufficiente per applicare le restrizioni di viaggio.

Sanzioni commerciali ampiamente rispettate

Secondo l'analisi condotta dall'Istituto SIAW, le sanzioni sembrano essere rispettate a livello di traffico delle merci. In effetti, dai dati doganali svizzeri non risulta una violazione sistematica delle sanzioni contro la Crimea da parte di partner commerciali svizzeri. La figura 2 mostra le esportazioni svizzere in Crimea, prima e dopo l'entrata in vigore delle sanzioni.

Figura 2

Esportazioni svizzere in Crimea



Fonte: rapporto finale SIAW, pag. 15

Nella figura 2 la linea blu indica l'evoluzione delle esportazioni di merci non soggette a sanzioni, mentre la linea rossa mostra quella delle esportazioni di merci soggette a sanzioni (attenzione: gli ordini di grandezza dei due assi delle Y sono diversi!) La linea rossa verticale segna la data di entrata in vigore delle sanzioni svizzere. In entrambe le categorie di merci si constata una netta diminuzione del commercio a partire dall'entrata in vigore delle sanzioni. In base alle analisi del SIAW, questa diminuzione si spiega tuttavia non tanto con le sanzioni quanto piuttosto con le ripercussioni negative globali del conflitto armato sull'economia. Dallo studio non emerge alcun indizio in base al quale si possa evincere che le sanzioni adottate contro la Crimea siano state violate¹².

Non vi sono neanche indizi che lasciano supporre che la Svizzera sia utilizzata per evitare le sanzioni dell'UE contro la Russia a cui la Svizzera non ha aderito. D'altro canto, nel quadro dell'analisi condotta dal CPA per quanto riguarda gli invii individuali di merce, sono stati identificati soltanto pochi casi problematici. Tuttavia l'Amministrazione non è stata in grado di chiarirli tutti.

Questi risultati vanno considerati con prudenza, poiché la qualità dei dati doganali analizzati evidenzia diverse lacune.

Lacune nella sorveglianza e nella conduzione globale

La sorveglianza e la conduzione della politica in materia di sanzioni evidenziano diverse lacune. La SECO non utilizza generalmente le informazioni – a volte certamente incomplete – di cui potrebbe disporre per la sorveglianza. La SECO applica le disposizioni relative alle sanzioni quando elabora le dichiarazioni obbligatorie e rilascia autorizzazioni. Tuttavia non raccoglie sistematicamente informazioni a fini di controllo o di sorveglianza, se non i dati relativi ai procedimenti penali. I dati disponibili concernenti gli scambi commerciali sono utilizzati soltanto per la sorveglianza di alcuni casi singoli. La SECO analizza caso per caso le statistiche del commercio estero o domanda all'AFD di farle pervenire dati relativi a invii specifici. Tuttavia l'analisi condotta dal CPA ha evidenziato la possibilità di controllare, senza enorme dispendio e malgrado la qualità lacunosa di questi dati, le importazioni e le esportazioni di beni oggetto di sanzioni e di identificare potenziali problemi. I dati delle altre unità amministrative attive nell'esecuzione sono a malapena utilizzati per la sorveglianza della politica in materia di sanzioni. I soli dati che vengono impiegati presentano lacune. È il caso in particolare della statistica concernente gli averi congelati, che non è oggetto di un aggiornamento regolare.

Inoltre, le scarse misure adottate per far fronte a problemi ricorrenti nell'attuazione delle sanzioni evidenzia una conduzione lacunosa. In effetti, in caso di difficoltà si privilegiano soluzioni caso per caso, invece di affrontare la problematica nel suo complesso. Di conseguenza, l'attuazione dei controlli in dogana e delle restrizioni di viaggio nonché l'identificazione di prodotti di lusso rappresentano sempre delle sfide. Visto che le competenze sono suddivise tra le varie unità amministrative

¹² Evenett, Simon/Föllmi, Reto/Hodler, Roland/Lukaszuk, Piotr/Widmer, Philine (2017): Ein- und Ausführen und die Frage nach Umgehungsgeschäften im Fall Russland/Ukraine. Rapporto su mandato del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), Università di San Gallo, SIAW, pag. 16–18.

implicate, la SECO non può certamente agire da sola. Occorre tuttavia sottolineare la mancanza di una conduzione globale della politica in materia di sanzioni.

2.2.3 **Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica**

Oggetto e procedura

In diversi settori della politica gli scenari sull'evoluzione demografica costituiscono una base di pianificazione importante. 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.

In questo contesto, il 28 gennaio 2016 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di svolgere una valutazione degli scenari demografici dell'UST. Riunitasi il 18 novembre 2016, la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha deciso di far valutare in particolare l'adeguatezza degli scenari e la loro modalità di elaborazione, nonché la precisione degli scenari precedentemente stabiliti dall'UST.

Per effettuare la sua valutazione, il CPA ha proceduto a un confronto statistico fra gli scenari dell'evoluzione demografica nazionale e cantonale dell'UST e l'evoluzione demografica reale. Inoltre, ha paragonato lo scarto annuale medio fra gli scenari demografici e l'evoluzione reale in Germania, Liechtenstein, Norvegia e Austria con quello dell'UST. Ha infine condotto colloqui con una sessantina di persone – perlopiù esperti e collaboratori di determinati uffici federali e di diversi Cantoni, nonché terzi – e analizzato la pertinente documentazione.

Il 22 febbraio 2018 il CPA ha presentato i risultati della propria valutazione alla Sottocommissione competente della CdG-S. Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-S ha redatto un rapporto¹³ e lo ha pubblicato il 25 ottobre 2018 insieme al rapporto di valutazione del CPA¹⁴.

Risultati principali

Stima dei flussi migratori: metodo adeguato nonostante gli scarti constatati

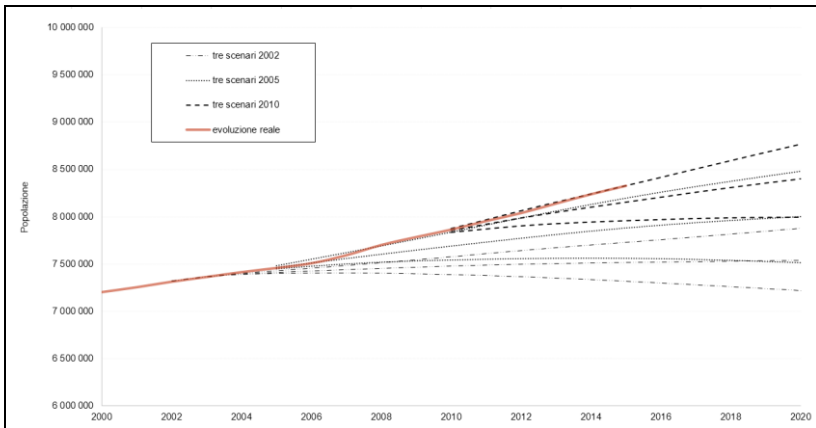
Dal 2000 l'evoluzione della popolazione è stata perlopiù sottostimata negli scenari dell'UST (cfr. figura 3).

¹³ Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica, Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 19 ottobre 2018.

¹⁴ Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica, Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati dell'8 febbraio.

Figura 3

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



Fonte: Ufficio federale di statistica

Soltanto pochi anni dopo l'elaborazione degli scenari l'evoluzione reale della popolazione ha spesso superato lo scenario «alto» e questo soprattutto a causa dei flussi migratori che sono stati sottostimati. Anche per i Paesi di riferimento la stima dei flussi migratori ha rappresentato la difficoltà maggiore nell'elaborazione degli scenari demografici. Per reagire a questo problema, nel 2015 l'UST ha inviato un questionario scritto agli esperti e ai collaboratori degli uffici federali, coinvolgendoli nel processo di elaborazione prima di quanto non l'avesse fatto per gli scenari precedenti, in modo tale che potessero presentare le loro stime sull'evoluzione demografica futura. Gli attori interrogati hanno ritenuto che questa procedura fosse appropriata; hanno giudicato adeguato il metodo di calcolo utilizzato e fundamentalmente plausibili le ipotesi selezionate da ultimo dall'UST.

Indipendenza decisionale dell'UST

Benché la legge preveda espressamente l'indipendenza dell'UST, l'Ufficio ha dovuto subire a scadenze regolari la critica secondo la quale, succube delle influenze politiche, avrebbe sottostimato sistematicamente l'evoluzione demografica e in particolare i flussi migratori. È stato detto che determinati uffici federali, appoggiati dal Consiglio federale, avrebbero definito un livello accettabile di immigrazione negli scenari oppure che con una docilità premurosa l'UST avrebbe deliberatamente stimato bassi i flussi migratori. Gli esperti consultati dal CPA hanno però concluso che il lavoro fornito dall'UST per stabilire gli scenari 2015 si basava su fatti oggettivi e che era neutrale. È anche quanto emerge dall'analisi dei documenti. Il rimprovero secondo cui l'UST non avrebbe elaborato gli scenari demografici in maniera indipendente può essere confutato, perlomeno per il 2015.

Uffici federali ricorrono allo scenario medio senza riflettere

Gli uffici federali che per adempiere ai loro compiti tengono conto degli scenari demografici nazionali dell'UST utilizzano quasi esclusivamente lo scenario medio. Quest'ultimo è in effetti considerato dagli attori interrogati come quello più equilibrato; inoltre la scelta dello scenario alto o basso dovrebbe essere espressamente motivata dall'ufficio interessato. Succede anche che lo scenario medio sia scelto semplicemente per abitudine, senza quindi grandi riflessioni. Gli scarti constatati fra gli scenari e l'evoluzione demografica reale evidenziano però quanto sia importante che gli utenti prendano in considerazione diversi scenari, come raccomanda d'altro canto l'UST.

Scenari demografici cantonali dell'UST soltanto parzialmente adeguati

Gli scenari nazionali dell'UST possono essere generalmente considerati adeguati, mentre per quelli cantonali la situazione è ben diversa. La maggior parte dei Cantoni allestisce scenari propri. Gli scenari cantonali dell'UST sono soltanto in parte adeguati ai Cantoni e ciò per due ragioni: innanzitutto le particolarità cantonali non sono prese abbastanza in considerazione nello sviluppo di questi scenari, che risultano quindi troppo imprecisi soprattutto per i piccoli Cantoni. In secondo luogo l'UST non fornisce dati per distretto o per Comune, mentre i Cantoni ne avrebbero assolutamente bisogno (per esempio per la pianificazione del territorio o la pianificazione scolastica). Mentre l'UST sottolinea il carattere facoltativo dell'uso di questi scenari cantonali, dal 2014 essi devono essere considerati per determinare i bisogni in materia di zone edificabili nel quadro del piano direttore cantonale. Questo aspetto suscita critiche da parte di alcuni Cantoni, dato che vengono coinvolti dall'UST soltanto in maniera molto limitata nell'elaborazione degli scenari.

2.2.4 Procedura di nomina dei quadri superiori (mandato breve)

Oggetto

La procedura di nomina dei quadri superiori della Confederazione suscita regolarmente discussioni. Su mandato delle CdG, nel 2013 il CPS ha portato a termine una valutazione della procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale¹⁵. Su questa base, la CdG-N ha presentato un rapporto¹⁶ contenente sei raccomandazioni per il Consiglio federale. Dopo un intenso scambio di vedute con il Consiglio federale¹⁷ e dopo aver constatato progressi nell'attuazione delle raccomandazioni, nel giugno 2015 la CdG-N ha concluso la sua ispezione.

¹⁵ 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 del 20 giugno 2013 (FF 2014 2535).

¹⁶ Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 novembre 2013 (FF 2014 2523).

¹⁷ Il corrispondente capitolo del rapporto annuale 2015 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali informa sul controllo successivo a quest'ispezione e sul dialogo con il Consiglio federale (FF 2016 5629).

Nel 2016 la CdG-N ha avviato il controllo successivo all'ispezione e, nell'ambito di un mandato breve, ha incaricato il CPA di stabilire se le misure per migliorare la procedura di nomina dei quadri superiori erano state attuate.

Domande principali

In risposta alle raccomandazioni della CdG-N, il Consiglio federale ha tra l'altro emanato istruzioni contenenti elementi di base per la preparazione delle procedure di elezione da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale (CaF)¹⁸. Nella seduta del 9 novembre 2016 la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N ha deciso che il mandato breve doveva in particolare permettere di verificare il rispetto delle principali istruzioni. Il mandato doveva concentrarsi in particolare sulle seguenti tre domande:

- Le procedure antecedenti la presentazione delle proposte al Consiglio federale sono conformi alle pertinenti istruzioni?
- I controlli di sicurezza relativi alle persone sono effettuati conformemente alle basi legali e alle istruzioni del Consiglio federale?
- Le proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale rispettano materialmente le istruzioni governative?

Procedura

Il CPA ha proceduto a un'analisi approfondita delle procedure di nomina dei quadri superiori seguite a partire dal 1° gennaio 2017, esaminando a tal fine documenti e procedendo a colloqui. Per disporre di informazioni su un periodo più lungo, inoltre, il CPA ha esaminato anche le pratiche in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone e il contenuto delle proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale nel corso del 2015 e del 2016.

Risultati principali

L'8 novembre 2018 il CPA ha concluso questo mandato breve e presentato i risultati alla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N. Attualmente quest'ultima discute le conclusioni e le raccomandazioni che se ne possono trarre.

2.3 Progetti in corso

Alla fine del 2018 due valutazioni e un mandato breve erano in fase conclusiva. Si stavano per contro ancora raccogliendo i dati per le due nuove valutazioni scelte il 30 gennaio 2018 dalle CdG.

¹⁸ Istruzioni del Consiglio federale del 28 novembre 2014 sulla nomina dei quadri di grado più elevato da parte del Consiglio federale (FF 2014 8425).

2.3.1 Relazioni pubbliche della Confederazione

Oggetto

Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno il compito di assicurare l'informazione dell'Assemblea federale, dei Cantoni e del pubblico¹⁹. La Cancelleria federale è incaricata di pianificare e di coordinare l'attività di comunicazione in collaborazione con i dipartimenti.

Le relazioni pubbliche della Confederazione sono spesso oggetto di critiche. Innanzitutto i dipartimenti e gli uffici dispongono soltanto di poche direttive oltretutto di carattere molto generale. Nonostante alla Cancelleria federale spetti il compito di coordinare le relazioni pubbliche della Confederazione, i dipartimenti e gli uffici restano ampiamente autonomi nella gestione della propria politica di informazione. Inoltre, talvolta sono messe in discussione l'adeguatezza delle competenze, i contenuti delle relazioni pubbliche della Confederazione, le prestazioni esterne nonché i mezzi finanziari utilizzati a tale scopo.

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

Domande principali

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

- In che misura le direttive (basi legali, istruzioni) per le relazioni pubbliche della Confederazione sono adeguate?
- L'organizzazione e i processi della comunicazione dei dipartimenti e delle unità amministrative sono adeguati?
- È opportuno ricorrere a fornitori di servizi esterni?
- In che misura le attività e i prodotti della comunicazione dei dipartimenti e degli uffici selezionati sono adatti ai destinatari?
- I costi della comunicazione vengono rilevati e indicati in modo trasparente?

Procedura

Il quadro normativo delle relazioni pubbliche della Confederazione è stato esaminato mediante l'analisi di documenti. Sono state prese in considerazione tutte le direttive concernenti le attività di relazioni pubbliche della Confederazione. L'adeguatezza dell'organizzazione e dei processi di comunicazione dei dipartimenti e delle unità amministrative è stata valutata mediante lo studio di casi e colloqui con i responsabili dei diversi servizi di informazione e di comunicazione dell'Amministrazione federale. In questo contesto è anche stata valutata l'opportunità di ricorrere a fornitori di servizi esterni. Mediante un'indagine presso i corrispondenti accreditati a Palazzo federale condotta dalla società ginevrina evaluanda si è voluto accertare se i prodotti di comunicazione rispondono alle necessità dei media. Infine sulla base di

¹⁹ Articolo 10 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

analisi di documenti, di studi di casi e di colloqui con persone competenti dell'Amministrazione è stato valutato il grado di trasparenza dei costi.

Il CPA presenterà il proprio rapporto alla competente Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N nella primavera del 2019.

2.3.2 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 DNA²⁰ e il Codice di procedura penale²¹ 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 crimini e delitti (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 in caso di delitti di lieve entità. 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.

I profili del DNA ricavati sono salvati ed elaborati a livello centrale nella banca dati nazionale dei profili del DNA. 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 della preparazione delle decisioni che il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) deve adottare in materia di riconoscimento formale nonché della vigilanza dei laboratori specializzati che possono allestire e analizzare profili del DNA. La gran parte dei procedimenti penali si svolge a livello cantonale. Di conseguenza l'applicazione pratica dell'analisi del DNA non è di competenza della Confederazione, ma perlopiù dei Cantoni.

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

²⁰ 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).

²¹ Codice di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale; RS 312.0).

Domande principali

Riunitasi il 6 novembre 2017, la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha deciso che la valutazione del CPA deve rispondere alle seguenti domande:

- La richiesta di effettuare l’analisi del DNA nei procedimenti penali avviene in modo adeguato?
- Come valutare l’evoluzione della prassi 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 relativa all’analisi del DNA sono giustificate?
- Fedpol si assume le proprie funzioni di vigilanza in modo adeguato?

Procedura

La valutazione è incentrata su un’analisi statistica della banca dati dei profili del DNA effettuata su mandato del CPA da Killias Research & Consulting, Lenzburg. La banca dati del DNA e la banca dei 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 relativa all’analisi del DNA nei procedimenti penali. Parallelamente, il CPA svolge colloqui sulla prassi 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 competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S nel primo trimestre del 2019.

2.3.3 Inchieste amministrative e disciplinari nell’Amministrazione federale

Oggetto

Se sospetta abusi in un’unità amministrativa, il servizio competente può ordinare un’inchiesta allo scopo di chiarire la situazione. L’inchiesta amministrativa ha lo scopo di chiarire fattispecie importanti per lo svolgimento dei compiti di vigilanza, mentre l’inchiesta disciplinare intende accertare se una determinata persona ha violato i propri obblighi professionali. Alcune recenti inchieste hanno evidenziato vari problemi. Spesso il procedimento non è dichiarato, per cui si pone la questione di quali siano le norme legali da rispettare. D’altro canto, non tutti i servizi gestiscono le inchieste allo stesso modo per quanto riguarda gli interessi in gioco, ossia da un lato l’interesse pubblico e, dall’altro, la protezione delle persone coinvolte. Infine, la competenza e l’indipendenza del servizio scelto per eseguire un’inchiesta sono state rimesse in discussione a diverse riprese.

Nel gennaio 2018 le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di procedere a una valutazione delle inchieste amministrative e disciplinari nell’Amministrazione federale.

Domande principali

Il 25 giugno 2018 la competente Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha deciso che la valutazione del CPA deve rispondere alle seguenti domande:

- La decisione di aprire inchieste amministrative e disciplinari è presa in modo appropriato dal profilo giuridico e della prassi?
- Lo svolgimento delle inchieste amministrative e disciplinari è appropriato dal profilo giuridico e della prassi?
- La conclusione delle inchieste amministrative e disciplinari è appropriata dal profilo giuridico e della prassi?

Procedura

La tematica oggetto della valutazione è esaminata dal profilo giuridico e da quello della sua applicazione pratica.

Una perizia giuridica deve analizzare i requisiti legali relativi alle inchieste amministrative e disciplinari e identificare le lacune e le imprecisioni. Inoltre occorre valutare dal profilo giuridico la pertinenza della delimitazione fra le inchieste informali, da un lato, e le inchieste amministrative e disciplinari, dall'altro. Questa perizia giuridica sarà elaborata dal Prof. Felix Uhlmann (Università di Zurigo).

La prassi in materia di inchieste amministrative e disciplinari sarà esaminata dal CPA sulla base di una selezione di procedimenti condotti dalle unità amministrative. Questa parte di valutazione è effettuata, da un lato, analizzando i documenti relativi ai casi selezionati (decisione di aprire un'inchiesta, rapporti, comunicazioni ecc.) e, dall'altro, conducendo colloqui strutturati con persone fondamentali di ogni servizio coinvolto, con gli organi incaricati delle inchieste nonché con le persone coinvolte. Inoltre, questi colloqui devono consentire di conoscere il punto di vista delle associazioni del personale e di altri organi federali per quanto riguarda l'adeguatezza delle disposizioni e della prassi in vigore.

Il CPA presenterà i risultati della sua valutazione alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N nel secondo trimestre 2019.

2.3.4 Adempimento delle mozioni e dei postulati accolti

Oggetto

Le mozioni e i postulati sono uno strumento fondamentale per le relazioni fra il Parlamento e l'Esecutivo. Se le due Camere federali accolgono una mozione, il Consiglio federale deve presentare loro un disegno di atto normativo o adottare un provvedimento. Un postulato accolto dalla Camera competente incarica il Consiglio federale di elaborare un rapporto in merito all'opportunità di presentare un disegno di atto normativo o di adottare un provvedimento oppure in merito a un altro oggetto. Trascorso un termine di due anni, mediante un rapporto coordinato dalla Cancelleria federale il Consiglio federale deve riferire annualmente sui lavori intrapresi e sul modo in cui intende evadere il mandato conferitogli. Questo rapporto annuale contiene anche un elenco motivato di mozioni e postulati che il Consiglio federale

propone di togliere dal ruolo. Lo stralcio dal ruolo delle mozioni deve essere trattato da entrambe le Camere, mentre quello dei postulati dalla Camera competente, vale a dire quella nella quale è stato depositato il postulato.

Nonostante questa procedura, recentemente sono state formulate diverse interrogazioni relative all'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Alcuni pretendono che determinati uffici tarderebbero a dare seguito ai mandati del Parlamento o li evaderebbero soltanto in parte, benché abbiano l'obbligo di rendere conto. D'altro canto, qualche dubbio suscitano anche la trasparenza con la quale il Consiglio federale riferisce sull'adempimento di mozioni e postulati nonché il seguito dato da Cancelleria federale e dipartimenti.

In questo contesto, in occasione della loro seduta del 30 gennaio 2018 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare l'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti. Il mandato è stato conferito alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S.

Domande principali

Il 7 maggio 2018 la Sottocommissione competente ha deciso che la valutazione deve fornire una panoramica globale dell'adempimento delle mozioni e dei postulati accolti ed evidenziare in che misura gli effetti risultanti rispondono alle attese degli autori. Il CPA deve quindi rispondere alle seguenti domande:

- Le mozioni e i postulati accolti sono adempiuti nei tempi previsti?
- Le mozioni e i postulati accolti sono nel complesso adempiuti in modo adeguato?
- Sono giustificate eventuali differenze fra i dipartimenti o fra gli uffici federali per quanto riguarda il modo e i tempi di adempimento?
- Gli attuali strumenti consentono al Parlamento di controllare in modo adeguato l'attuazione di questi mandati?
- Le mozioni e i postulati accolti hanno soddisfatto le attese iniziali dei loro autori?

Procedura

In collaborazione con la Biblioteca del Parlamento il CPA ha raccolto i dati sulle mozioni e i postulati accolti provenienti dalle banche dati dei Servizi del Parlamento e dai rapporti annuali del Consiglio federale sulle mozioni e i postulati. L'istituto di scienze politiche dell'Università di Berna ha analizzato questi dati nel quadro di un mandato esterno.

Inoltre il CPA analizza i documenti amministrativi e conduce colloqui strutturati con i responsabili tenuti ad adempiere mozioni e postulati e a seguirne l'applicazione in seno all'Amministrazione federale e ai Servizi del Parlamento, nonché con gli autori delle mozioni e dei postulati considerati nel quadro della casistica presa in esame.

Il CPA presenterà i risultati della valutazione alla competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S nel secondo trimestre 2019.

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 suo rapporto di valutazione del 2014²² il CPA ha evidenziato diversi problemi e sfide in questo ambito. Il 7 ottobre 2014 la CdG-S ha rivolto al Consiglio federale sei raccomandazioni tese a migliorare il disciplinamento dell'impiego di personale esterno²³.

Il 17 febbraio 2017 la CdG-S ha avviato un controllo successivo concernente l'attuazione delle sue raccomandazioni. Nel contesto di questo controllo la CdG-S ha incaricato il CPA mediante un mandato breve di esaminare in che misura le unità amministrative abbiano effettivamente cambiato la loro prassi in materia di impiego di collaboratori esterni in base ai diversi provvedimenti adottati dal Consiglio federale.

Domande principali

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

- Le istruzioni del Consiglio federale relative all'impiego di collaboratori esterni da parte delle unità amministrative sono attuate in modo adeguato?
- L'internalizzazione del personale si è svolta in modo adeguato? In che misura è stato possibile risparmiare con le internalizzazioni?
- La trasparenza interna ed esterna concernente l'impiego di collaboratori esterni è garantita?

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. Il CPA procede nel contempo all'analisi di casi pratici in cinque diverse unità amministrative della Confederazione. Inoltre, conduce colloqui con i responsabili di queste unità e di altri uffici federali che svolgono compiti trasversali. Infine, il CPA procede a un'analisi dei dati concernenti il sistema di gestione dei contratti della Confederazione raccolti nel quadro del controlling degli acquisti.

²² Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 aprile 2014 (FF 2015 2923).

²³ Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 7 ottobre 2014 (FF 2015 2905).

È previsto che il CPA presenti il proprio rapporto alla competente Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S nel corso della prima metà del 2019.

2.4 Nuove valutazioni nel 2019

Il CPA ha il compito di segnalare alle CdG tematiche meritevoli di essere chiarite.²⁴ Poiché nella legislatura in corso le Sottocommissioni DFF/DEFR e DFGP/CaF delle CdG si sono già occupate di diverse valutazioni, nel 2018 il CPA ha rinunciato a proporre temi nei loro settori di competenza. Il CPA ha invece proposto dieci temi riguardanti le altre sottocommissioni, le quali hanno definito un ordine di priorità. Il CPA ha quindi approfondito sei proposte. Ne ha concluso che, allo stato attuale, quattro temi potevano prestarsi a una valutazione. Da queste quattro proposte di valutazione²⁵, il 28 gennaio 2019 le CdG hanno quindi selezionato il progetto *ripartizione delle cause nei Tribunali federali* da inserire nel programma annuale. Inoltre le CdG hanno scelto il tema *controllo della qualità delle perizie mediche dell'AI* come riserva.

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 123 300 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 2018

Progetto	Spese (in fr.)	Stato
Relazioni pubbliche della Confederazione	10 000	Concluso
Analisi del DNA nei procedimenti penali	59 000	Concluso
Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale	15 000	In corso
Adempimento di mozioni e postulati accolti	39 300	Concluso

²⁴ Art. 10 cpv. 1 lett. a Oparl (RS 171.115).

²⁵ Valutazioni proposte dal CPA per il 2019:

- DFAE/DDPS: Promozione di candidature svizzere per posti dirigenziali in organizzazioni internazionali;
- DFI/DATEC: 1. Controllo della qualità delle perizie mediche dell'AI, 2. Casse pensioni delle unità rese autonome;
- Tribunali/Ministero pubblico della Confederazione: Ripartizione delle cause nei Tribunali federali.

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:

- Strebel, Felix (2018): *Elektronische Stimmauszählung im Spannungsfeld zwischen kantonaler Souveränität und Aufsicht des Bundes*, in: LeGes – Legislazione & Valutazione 29 (1).

È stata inoltre pubblicata la seguente recensione:

- Hirschi, Christian (2018): *Rezension: Sager, Fritz/Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas (Hg.): Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklungen, Bedeutung und Wechselwirkungen*, in: LeGes – Legislazione & Valutazione 29 (1).

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

- corso di valutazione politica all'Università di Berna (conferenza sul tema: *Utilizzazione delle valutazioni*),
- Executive Master of Public Administration (MPA) dell'Università di Berna (corso: *Valutazioni: dall'assegnazione all'utilizzazione*),
- Conferenza svizzera dei controlli delle finanze (presentazione dei risultati della valutazione del CPA sulla *carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo*),
- Workshop con la rete giovanile della *Deutschen Evaluationsgesellschaft* (DeGEval) (tema: *Resoconto nelle valutazioni*).

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

- segreterie delle CdG cantonali,
- rappresentanti di vari servizi amministrativi della Repubblica del Kosovo.

Nel contesto del progetto pilota 2015/2019 nell'ambito della cooperazione tecnica parlamentare, in cui i Servizi del Parlamento collaborano con il DFAE, il CPA è stato attivo in seminari e moduli di formazione:

- Nel quadro del progetto di sostegno della Direzione dello sviluppo e della cooperazione a favore del Parlamento mongolo, dalla primavera del 2018 i collaboratori del CPA seguono un progetto di valutazione della segreteria del Parlamento mongolo. Il CPA ha in particolare svolto un workshop a Ulan Bator e uno a Berna sull'elaborazione di progetti di valutazione e sull'uso di strumenti di inchiesta.
- Il CPA ha inoltre fatto parte di una delegazione dei Servizi del Parlamento e ha presentato ai membri del Parlamento e ai servizi parlamentari della Repubblica del Kosovo i suoi compiti e metodi di lavoro, nonché il ruolo della valutazione nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissione della gestione
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
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DeICG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
NEM	decisione di non entrata nel merito
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
SIAW	Istituto svizzero di ricerca per l'economia internazionale e l'economia applicata
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 2.3.1 e 2.3.4)