



Allegato

Rapporto annuale 2024 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

**Allegato al rapporto annuale 2024 delle Commissioni della gestione e
della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere
federali**

del 23 gennaio 2025

Riepilogo delle attività del CPA nel 2024

Nel 2024 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha lavorato a sei valutazioni; ha inoltre proposto alle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) alcune valutazioni per il programma annuale 2025.

Valutazioni in corso

Nel 2024 il CPA ha concluso due valutazioni, la cui trattazione da parte delle CdG è ancora in corso:

- Ripartizione dei richiedenti l'asilo fra i Canton (n.2.1)
- Servizio militare con limitazioni (n. 2.2)

Le seguenti quattro valutazioni erano invece ancora in corso da parte del CPA alla fine del 2024:

- Sistema dei giudici non di carriera (n. 2.3)
- Consolati onorari (n. 2.4)
- Pianificazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria (n. 2.5)
- Indipendenza e gestione della Sorveglianza dei prezzi (n. 2.6)

Nuove valutazioni nel 2025

Il 23 gennaio 2025, con l'adozione del programma annuale, le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere tre nuove valutazioni concernenti i seguenti temi (n. 3):

- Assicurazione contro gli infortuni Suva: alta vigilanza della Confederazione
- Telelavoro all'interno dell'Amministrazione federale
- Lotta contro la tratta di essere umani

Sommario

1	Il Controllo parlamentare dell'amministrazione: il servizio di valutazione dell'Assemblea federale	4
2	Valutazioni in corso	5
2.1	Ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni	5
2.2	Servizio militare con limitazioni	6
2.3	Sistema dei giudici non di carriera	6
2.4	Consolati onorari	7
2.5	Pianificazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria	8
2.6	Indipendenza e gestione della Sorveglianza dei prezzi	9
3	Nuove valutazioni nel 2025	10
4	Credito per ricorso a esperti	11
	Elenco delle abbreviazioni	12
	Impressum	13

Rapporto

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

Il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è il servizio di valutazione dell'Assemblea federale che, su mandato delle Commissioni della gestione (CdG) del Consiglio nazionale (CdG-N) e degli Stati (CdG-S) così come delle altre commissioni parlamentari, svolge indagini scientifiche. In particolare, il CPA verifica che le attività delle autorità federali siano state svolte secondo i criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia; verifica inoltre le valutazioni predisposte dall'Amministrazione federale e l'utilizzo delle stesse nei processi decisionali, segnalando se del caso alle CdG le tematiche meritevoli di essere chiarite¹.

Il CPA svolge i propri mandati autonomamente e dispone degli stessi ampi diritti delle CdG in materia di informazione, grazie ai quali può ottenere informazioni e procurarsi documenti presso le autorità federali. Può altresì affidare incarichi a esperti. I rapporti del CPA sono in genere pubblicati.

Le valutazioni del CPA sono utilizzate in vario modo:

- *raccomandazioni rivolte al Consiglio federale*: alla luce di quanto rilevato dal CPA le CdG traggono conclusioni di natura politica e formulano poi in un rapporto a sé stante raccomandazioni rivolte al Consiglio federale, il quale è tenuto a esprimere un parere in merito. Le valutazioni del CPA costituiscono pertanto un'importante base per il dialogo fra Consiglio federale e Parlamento;
- *interventi parlamentari*: in taluni casi le CdG depositano mozioni e postulati fondati sulle valutazioni del CPA al fine di esercitare una maggiore pressione sul Consiglio federale riguardo alle proposte di modifiche che gli hanno sottoposto;
- *revisione di leggi e ordinanze*: in alcuni casi, i risultati delle valutazioni svolte dal CPA si traducono in modifiche delle basi legali;
- *insegnamenti e correttivi*: le valutazioni del CPA inducono i servizi interessati a procedere ai necessari correttivi, a volte addirittura ancora prima di giungere al termine.

Il CPA coordina la propria attività con altri organi di controllo della Confederazione e intrattiene rapporti finalizzati allo scambio di conoscenze specialistiche nell'ambito della Società svizzera di valutazione. Attraverso pubblicazioni, presenta infine alle cerchie interessate i metodi adottati e i risultati ottenuti.

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

Nel 2024 il CPA ha concluso due valutazioni che le CdG stanno tuttavia ancora trattando e non sono quindi ancora state pubblicate (v. n. 2.1 e 2.2). Alla fine dell'anno erano in corso quattro valutazioni (n. 2.3 - 2.6).

2.1**Ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni**

Oggetto: le persone che presentano una domanda d'asilo in Svizzera vengono dapprima accolte in un centro federale d'asilo. La maggior parte di esse viene poi assegnata a un Cantone. Questa ripartizione è effettuata dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) allo scopo di distribuire equamente le persone interessate tra i Cantoni. La chiave di ripartizione applicata tiene conto di criteri quali il numero di abitanti del Cantone, la cittadinanza dei richiedenti l'asilo, la presenza in Svizzera di familiari o l'eventuale necessità di assistenza speciale.

Mandato e questioni trattate: il 24 gennaio 2023 le CdG hanno incaricato il CPA di svolgere una valutazione sulla ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni. L'8 maggio 2023 la competente sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso che la valutazione del CPA dovrà rispondere alle seguenti domande:

- La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni è predisposta in modo appropriato?
- I processi e gli strumenti relativi a tale ripartizione sono attuati in modo appropriato?
- La ripartizione effettiva dei richiedenti l'asilo fra i Cantoni è appropriata?

Procedura: il CPA ha esaminato la ripartizione fra i Cantoni per mezzo di un'analisi documentale e di colloqui condotti con collaboratori del SEM, con rappresentanti dei Cantoni e con esperti. Un mandatario incaricato dal CPA provvede inoltre ad esaminare come viene attuata la ripartizione mediante un'analisi statistica della banca dati della SEM sulle procedure di asilo.

Tempistica: il CPA ha presentato il suo rapporto di valutazione del 21 giugno 2024 alla competente sottocommissione della CdG-S. Alla fine del 2024 la valutazione da parte della sottocommissione era ancora in corso.

2.2

Servizio militare con limitazioni

Oggetto: ogni anno, in occasione del reclutamento, l'esercito valuta fino a 35 000 persone soggette all'obbligo di leva per determinare la loro idoneità al servizio militare. Ad esempio, chi per ragioni mediche non può sparare o non può compiere lunghe marce con uno zaino pesante viene giudicato idoneo al servizio militare con limitazioni. Questa idoneità con limitazioni è anche chiamata attribuzione differenziata. Negli ultimi anni il numero di soggetti idonei con limitazioni è aumentato e ammonta nel frattempo al 10–12 per cento delle persone giudicate idonee al servizio militare.

Mandato e questioni trattate: il 24 gennaio 2023 le CdG hanno incaricato il CPA di eseguire una valutazione del servizio militare con limitazioni. L'8 maggio 2023 la sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N, competente in materia, ha incaricato il CPA di esaminare la valutazione eseguita per poter accordare l'idoneità con limitazioni. L'esame del CPA risponde alle seguenti domande:

- Le linee guida per la valutazione dell'idoneità con limitazioni durante il reclutamento sono legittime e adeguate?
- In occasione del reclutamento, per la valutazione dell'idoneità sono applicate procedure uniformi e adeguate?
- L'uguaglianza giuridica delle decisioni sull'idoneità con limitazioni è adeguatamente garantita?

Procedura: la valutazione del CPA si basa su un'analisi documentale e una perizia giuridica. Il CPA ha anche svolto un'inchiesta online presso il personale dei diversi servizi attivi nei centri di reclutamento. Su mandato del CPA, un ente di ricerca esterno provvede inoltre a effettuare alcune valutazioni statistiche sulle decisioni prese relativamente all'idoneità al servizio militare.

Tempistica: il CPA ha presentato alla competente sottocommissione della CdG-N il suo rapporto di valutazione del 6 settembre 2024. Alla fine del 2024 la trattazione da parte della sottocommissione era ancora in corso.

2.3

Sistema dei giudici non di carriera

Oggetto: presso tre dei quattro tribunali della Confederazione, vale a dire il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, e il Tribunale federale dei brevetti (TFB), accanto ai giudici ordinari sono impiegati anche giudici non di carriera. Il Tribunale amministrativo federale (TAF) non applica invece questa pratica. L'impiego di giudici non di carriera mira in particolare a gestire possibili picchi di lavoro dei tribunali e a sostituire i giudici ordinari assenti. Il sistema è tuttavia molto diverso tra i vari tribunali.

Mandato e questioni trattate: sulla base di una proposta di valutazione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, il 23 gennaio 2023 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare il sistema dei giudici non di carriera dei tribunali della Confederazione. Il 24 agosto 2023, le sottocommissioni Tribunali/MPC delle

CdG, competenti in materia, hanno incaricato il CPA di rispondere alle seguenti domande:

- l’impiego di giudici non di carriera contribuisce a rendere efficiente l’attività giudiziaria dei singoli tribunali?
- l’impiego di giudici non di carriera contribuisce all’indipendenza dell’attività giudiziaria dei singoli tribunali?
- l’impiego dei giudici non di carriera contribuisce alla buona qualità dell’attività giudiziaria dei singoli tribunali?
- la frequenza con cui sono impiegati i giudici non di carriera nei vari tribunali è appropriata considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano?
- le prescrizioni legali e regolamentari per l’impiego dei giudici non di carriera nei singoli tribunali sono adeguate?
- l’impiego di giudici non di carriera sarebbe adeguato anche presso il TAF, considerando i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano presso gli altri tribunali?

Procedura: in una prima fase un ente esterno incaricato dal CPA ha svolto un’inchiesta online presso i giudici ordinari, i giudici non di carriera e i cancellieri dei tribunali. I risultati dell’inchiesta sono poi stati approfonditi in gruppi di discussione in seno ai singoli tribunali. Il CPA ha inoltre effettuato un’analisi statistica sull’impiego dei giudici non di carriera. L’esame delle basi legali è stato effettuato tramite una perizia legale. Il CPA ha infine svolto un’analisi documentale e condotto un gruppo di discussione relativo al TAF. Anche per queste analisi si è avvalso di esperti giuridici esterni.

Tempistica: il CPA presenterà il suo rapporto di valutazione alle competenti sottocommissioni nel primo trimestre 2025.

2.4 Consolati onorari

Oggetto: consolati onorari sono rappresentanze consolari dirette da consoli onorari. Questi adempiono compiti consolari a titolo onorifico per uno Stato e assistono in loco ad esempio i propri connazionali o curano relazioni economiche e culturali. Secondo il diritto internazionale i consoli onorari godono di taluni privilegi e immunità che però sono meno estesi rispetto a quelli di un console di carriera. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) dispone di una vasta rete di consolati onorari all’estero. La Svizzera è presente in 105 Stati con un totale di 224² consolati onorari, viceversa in Svizzera sono presenti 121 consolati onorari di 65 Stati³. Il numero di consolati onorari è in aumento in tutto il mondo, Svizzera compresa.

Mandato e questioni da trattare: il 26 gennaio 2024 le CdG hanno incaricato il CPA di eseguire una valutazione sui consolati onorari. Il 26 aprile 2024 la

² Dati del DFAE al 30 ott. 2024.

³ Dati del DFAE all’11 giu. 2024.

sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG-S ha deciso che il CPA deve indagare sia sui consolati onorari svizzeri all'estero sia sui consolati onorari esteri in Svizzera. La valutazione risponde alle seguenti domande:

- le *basi legali* e strategiche sui consolati onorari svizzeri all'estero e i consolati onorari esteri in Svizzera sono chiare?
- il DFAE rispetta le basi legali e strategiche nell'ambito dell'istituzione di consolati onorari in Svizzera e all'estero?
- il *supporto* fornito ai consolati svizzeri all'estero è adeguato?
- la *vigilanza* sulle attività dei consolati onorari all'estero è adeguata?

Procedura: la valutazione comprende analisi documentali, esempi di processi e interviste semidirettive con le divisioni interessate del DFAE. Per quanto concerne il supporto ai consolati onorari svizzeri all'estero e la relativa vigilanza, il CPA ha inoltre esaminato sei rappresentanze selezionate avvalendosi di studi di casi.

Tempistica: il CPA presenterà presumibilmente nel giugno 2025 il suo rapporto di valutazione alla sottocommissione competente.

2.5 Pianificazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria

Oggetto: a causa della forte crescita del settore ferroviario, il Parlamento ha approvato diversi programmi di ampliamento per un investimento totale di oltre 24 miliardi di franchi dal 2009. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) è responsabile della gestione e della sorveglianza dei lavori di attuazione degli ampliamenti commissionati. La realizzazione ed esecuzione dei progetti di ampliamento è di competenza delle imprese ferroviarie (gestori dell'infrastruttura FFS, BLS, RhB ecc.), ognuna responsabile della propria infrastruttura. Durante i lavori di attuazione, l'UFT collabora con i gestori dell'infrastruttura, nonché con i Cantoni e i Comuni.

Mandato e questioni trattate: il 26 gennaio 2024, le CdG hanno incaricato il CPA di eseguire una valutazione della pianificazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria. Il 5 luglio 2024, la competente sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha deciso che il CPA deve indagare sul ruolo dell'UFT e sul coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni nella pianificazione dell'attuazione dei progetti di infrastruttura ferroviaria. La valutazione risponde alle seguenti domande:

- L'UFT assume in modo adeguato i suoi compiti di gestione e di sorveglianza nella pianificazione dell'attuazione dei programmi di ampliamento?
- Il coordinamento all'interno dell'UFT è adeguato per conseguire al meglio i vari obiettivi dell'Ufficio (ampliamento, manutenzione, sviluppo della rete ferroviaria)?
- La collaborazione fra l'UFT e i gestori dell'infrastruttura è adeguata?
- Il coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni interessati dai progetti di infrastruttura ferroviaria è adeguato?

Procedura: Per rispondere alle prime tre domande, il CPA si basa su un'analisi documentale (direttive, prescrizioni, processi e strumenti di coordinamento) e su interviste con persone operanti nelle diverse sezioni dell'UFT e con i gestori dell'infrastruttura. Il CPA conduce inoltre studi relativi a casi concreti, selezionando in particolare progetti che presentano un ritardo o dei costi supplementari.

Per rispondere alla quarta domanda, ossia valutare il coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni interessati dai progetti di infrastruttura ferroviaria, il CPA affida a un mandatario esterno la realizzazione di un'indagine online. L'indagine è condotta fra i responsabili dei Cantoni e dei Comuni interessati dai progetti di infrastruttura in corso, nonché i responsabili all'interno dell'UFT e i gestori dell'infrastruttura.

Tempistica: secondo quanto pianificato, il CPA presenterà il suo rapporto alla competente sottocommissione nel primo trimestre del 2026.

2.6 Indipendenza e gestione della Sorveglianza dei prezzi

Oggetto: la Sorveglianza dei prezzi (SPR) è un'autorità di sorveglianza e regolazione che adotta misure per prevenire i prezzi abusivi da parte di aziende o autorità con una posizione di mercato dominante. Per legge la SPR è subordinata al Dipartimento federale dell'economia, dell'istruzione e della ricerca (DEFR). Di fatto si ritrova quindi ad avere uno statuto ibrido fra indipendenza nello svolgimento delle sue attività e vigilanza da parte del DEFR, che gli consente di garantire un apporto efficace alla politica economica.

Mandato e questioni trattate: Il 26° gennaio 2024 le CdG hanno incaricato il CPA di effettuare una valutazione dell'indipendenza e della gestione della SPR. Il 23 agosto 2024 la sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N, competente per questo ambito, ha deciso che la valutazione dovrebbe rispondere alle seguenti domande:

- Considerando le *basi giuridiche*, la portata dell'indipendenza della SPR e, in conseguenza, della vigilanza del DEFR e dall'alta vigilanza parlamentare sono chiare?
- L'indipendenza della SPR e la gestione della SPR da parte del DEFR sono *praticate* in modo adeguato?
- Nell'ambito di un confronto internazionale, la *configurazione istituzionale* della SPR come autorità specifica è adeguata?
- I *benefici potenziali* evidenziati dalla SPR in base ai suoi studi sono adeguatamente fondati e comprensibili?

La quarta domanda sarà presa in esame unicamente se dalla perizia giuridica (cfr. procedura) emergerà che l'alta vigilanza parlamentare delle CdG si estende anche all'attività della SPR.

Procedura: il CPA ha commissionato una perizia giuridica in merito all'indipendenza e alla gestione della SPR nella quale si esamina l'attività pratica mediante l'analisi di documenti e di colloqui presso la SPR e il DEFR. In questo ambito è inoltre previsto

un raffronto con le condizioni in cui operano la Commissione della concorrenza, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari e le autorità di sorveglianza dei prezzi di altri Paesi europei. Se il processo di valutazione condurrà ad affrontare la quarta domanda, il CPA conferirà un mandato esterno per l'esecuzione di studi di caso.

Tempistica: il CPA presenterà il suo rapporto di valutazione alla competente sottocommissione nel quarto trimestre del 2025. Se verrà affrontata anche la quarta domanda tale scadenza slitterà al secondo trimestre del 2026.

3 Nuove valutazioni nel 2025

Il CPA ha il compito di segnalare alle CdG determinate questioni sulle quali è necessario far luce⁴. Nel complesso, durante l'anno in rassegna, il CPA ha presentato sette tematiche alle sottocommissioni, le quali hanno catalogato le proposte in base alla loro priorità e hanno a loro volta portato ulteriori tematiche. Il CPA ha quindi approfondito sette proposte, raccomandando l'attuazione per sei di esse. Il 23 gennaio 2024, le CdG hanno scelto i temi seguenti tra le valutazioni proposte:

- Assicurazione contro gli infortuni Suva: alta vigilanza della Confederazione (competenza: sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N);
- Telelavoro all'interno dell'Amministrazione federale (competenza: sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S);
- Lotta contro la tratta di essere umani (competenza: sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S).

⁴ Art. 10 cpv. 1 lett. a Oparl

4 Credito per ricorso a esperti

Nell’ambito delle sue valutazioni, il CPA dispone di un credito che gli consente di conferire mandati a esperti esterni nell’ambito delle sue valutazioni⁵. Per l’anno in rassegna le spese a tal fine ammontano complessivamente a 172 693 franchi. La tabella 3 indica la ripartizione dell’importo tra le diverse valutazioni e i diversi mandatarî.

Utilizzo del credito stanziato per il ricorso a esperti esterni nel 2024

Tabella 3

Valutazione	Mandatario	Costi (in fr.)	Stato
Servizio militare con limitazioni	INFRAS, Zurigo	26 983	concluso
	Prof. Glaser, Zentrum für Demokratie, (centro per la democrazia), Aarau	8 313	concluso
Sistema dei giudici non di carriera	Scuola universitaria professionale di Lucerna, Istituto di economia aziendale e regionale	68 000	concluso
	Università di Berna, KPM (centro di competenza per il public management), Prof. Lienhard	31 000	concluso
Pianificazione di progetti di infrastruttura ferroviaria	Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern	16 777	in corso
Indipendenza e gestione della Sorveglianza dei prezzi	Università di Friburgo, Istituto del federalismo, Prof. Stöckli	26 620	in corso

⁵ Art. 10 cpv. 4 Oparl

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-N/S	Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	numero
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
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SPR	Sorveglianza dei prezzi
TAF	Tribunale amministrativo federale
UFT	Ufficio federale dei trasporti

Impressum

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parl.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingue originali del rapporto: tedesco e francese (n. 2.1 e 2.6).