

Rapporto annuale 2012 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

**Allegato al rapporto annuale 2012 delle Commissioni
della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 24 gennaio 2013

Riepilogo delle attività del CPA nel 2012

Nel corso del 2012, sono state pubblicate due valutazioni realizzate dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) e sono state avviate quattro nuove inchieste. Inoltre, su decisione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), il CPA ha ripreso la valutazione sospesa nel 2010 sul processo di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Nell'anno in rassegna ha redatto numerosi pareri nel quadro dei seguiti svolti dalle CdG e ha elaborato proposte di valutazione per il programma annuale 2013 delle CdG.

Progetti portati a termine

*La valutazione del **pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione** intende rispondere a due interrogativi: quali sono le possibilità di pilotaggio di cui dispone il Consiglio federale nel settore delle assicurazioni sociali e in che misura il suo pilotaggio è adeguato. La valutazione giunge alla conclusione che, in complesso, il pilotaggio strategico da parte del Consiglio federale funziona bene, ma constata che molti aspetti devono essere migliorati. Per esempio non è stato approntato nessun approccio trasversale e sistematico per l'analisi strategica, ossia per l'analisi della situazione e l'individuazione precoce dei problemi nel settore delle assicurazioni sociali. In particolare, il Consiglio federale ha eseguito poche analisi prospettiche sull'efficacia delle misure prese. Inoltre, fino al 2011 non era stata formulata nessuna strategia esplicita nei settori esaminati (AVS, AI, previdenza professionale e assicurazione malattie). Gli elementi di una strategia, quando ne esistevano, hanno dovuto essere desunti a partire da diversi documenti (messaggi, decisioni di principio ecc.). Si è visto che in effetti gli obiettivi strategici c'erano, però erano formulati per lo più in modo molto generico e, soprattutto, senza che fosse attribuito loro un ordine di priorità. Inoltre, il Consiglio federale si è molto concentrato sullo sviluppo della legislazione trascurando le opportunità offerte per il pilotaggio strategico dalle disposizioni d'esecuzione. Non ha dunque profittato dell'intero margine di manovra a sua disposizione, in particolare nel settore dell'assicurazione malattie. Per quanto concerne il ruolo del collegio governativo, i risultati della valutazione indicano che nel corso del periodo esaminato il Consiglio federale in quanto autorità collegiale non si è adoperato in modo attivo e sistematico per lo sviluppo delle assicurazioni sociali.*

*Negli anni 1990 la Posta, Swisscom e FFS, aziende della Confederazione, sono state scorporate dall'Amministrazione federale centrale. I mercati in cui le tre aziende operavano sono stati parzialmente liberalizzati. La valutazione dedicata alla **prassi del DATEC in merito al pilotaggio della Posta, di Swisscom e delle FFS** analizza come la Confederazione gestisce in questo nuovo contesto le sue aziende diventate autonome. Lo studio realizzato dal professor Reto Steiner (Università di Berna) giunge alla conclusione che il modello di pilotaggio delle aziende è appropriato quanto a concezione, ma esprime riserve sulla sua applicazione pratica. Per esempio, gli obiettivi strategici del Consiglio federale sono assai numerosi, ma non sempre adeguati a livello decisionale e quasi mai gerarchizzati. Inoltre non sono presi in considerazione gli eventuali conflitti di obiettivi. In alcune situazioni, la*

Confederazione è intervenuta nelle decisioni delle aziende benché non contraddicesero gli obiettivi strategici del Consiglio federale. Quest'ultimo non ha dunque rispettato l'autonomia delle aziende. In proposito il rapporto cita la controversia sul numero dei centri di smistamento lettere della Posta e quella della chiusura delle Officine delle FFS a Bellinzona. Un altro punto critico sono le basi su cui il Consiglio federale può fondarsi per verificare la realizzazione degli obiettivi e la prestazione delle aziende, considerato che il suo accesso diretto ai dati delle aziende non è garantito per legge.

Progetti in corso

*Temi di politica estera quali i complessi negoziati con la Germania su un accordo fiscale oppure sull'aeroporto di Zurigo hanno spesso occupato le prime pagine dei media. La collaborazione tra i diversi dipartimenti e uffici federali chiamati ad affrontare questi temi è stata spesso oggetto di critiche. In passato, le CdG hanno già rilevato che, considerata l'internazionalizzazione della politica, diventava sempre più difficile ma nello stesso tempo più urgente coordinare la politica estera della Svizzera. Dato che a questo bisogno non è ancora stata data risposta, hanno incaricato il CPA di valutare i punti forti, quelli deboli, le opportunità e i rischi della **collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera**. I risultati della valutazione saranno presentati alla sottocommissione competente nel luglio 2013.*

*Dopo l'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone nel giugno 2002, l'immigrazione in provenienza dai Paesi dell'UE e dell'AELS è fortemente aumentata. Il fenomeno ha suscitato un dibattito politico sui costi e i vantaggi della libera circolazione delle persone e sui mezzi con i quali le autorità possono gestire l'immigrazione. Le CdG hanno dunque incaricato il CPA di valutare il **soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'accordo sulla libera circolazione delle persone**. La valutazione esamina il percorso dei migranti, la prassi delle autorità cantonali nel rilascio delle autorizzazioni di soggiorno e la sorveglianza esercitata dalla Confederazione. Nella valutazione viene inoltre approfondita la questione della misura in cui gli immigrati usufruiscono di indennità di disoccupazione o dell'aiuto sociale e, in particolare, delle eventuali conseguenze sul loro soggiorno. Il CPA sottoporrà il suo rapporto alla sottocommissione competente probabilmente nel novembre 2013.*

*In questi ultimi anni la nomina di quadri superiori della Confederazione ha suscitato talora aspre controversie. In questo contesto, il 23 gennaio 2009 le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione del **processo di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale**. Questa valutazione è stata tuttavia interrotta poiché, secondo il Consiglio federale, il diritto d'informazione delle CdG non consentiva un accesso ai dati necessari alla valutazione. Nel frattempo le disposizioni sul diritto d'informazione sono state precisate e messe in vigore, nel nuovo tenore, dal 1° gennaio 2012. È stato dunque possibile rilanciare la valutazione. Saranno esaminate tutte le nomine decise dal Consiglio federale nel 2012. I risultati dovrebbero essere presentati alla sottocommissione competente nel luglio 2013.*

*Il ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale solleva interrogativi per quanto concerne la sua portata, la trasparenza e l'opportunità. Per questa ragione le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a un'inchiesta sull'impiego di **collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale**. Per mezzo di studi di casi realizzati in determinati servizi, la valutazione è in primo luogo volta a esaminare la trasparenza del ricorso a collaboratori esterni. In secondo luogo deve approfondire la questione della parità di trattamento tra collaboratori esterni e collaboratori interni. Da ultimo esaminerà se la strategia seguita dagli uffici federali quando si avvalgono di collaboratori esterni è appropriata. La presentazione del rapporto alla sottocommissione competente è prevista nel novembre 2013.*

*I medicinali rappresentano circa un quinto dei costi complessivi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Per essere rimborsato dall'AOMS, un medicamento deve essere iscritto dall'Ufficio federale della sanità pubblica nella lista delle specialità. Il CPA è stato incaricato dalle CdG di valutare i processi di **autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'AOMS**. Lo studio si fonda su un parere giuridico, un paragone con i sistemi in vigore in altri Paesi e una valutazione sistematica di come sono attuati l'ammissione e il riesame ogni tre anni. I risultati saranno presentati alla sottocommissione competente nel giugno 2013.*

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2012	3004
Abbreviazioni	3008
1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale	3009
2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare	3010
2.1 Compendio dei progetti	3010
2.2 Progetti terminati	3011
2.2.1 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione	3011
2.2.2 Prassi della Confederazione in merito al pilotaggio della Posta, di Swisscom e delle FFS	3015
2.3 Progetti in corso	3018
2.3.1 Collaborazione interdipartimentale in politica estera	3018
2.3.2 Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	3021
2.3.3 Nomina dei quadri superiori da parte Consiglio federale	3023
2.3.4 Collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale	3024
2.3.5 Autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie	3025
3 Pubblicazioni diverse da quelle del CPA, relazioni e seminari	3027
4 Impiego del credito per il ricorso a esperti	3028
5 Nuove valutazioni nel 2013	3029
Allegato	
Proposte di valutazione formulate dal CPA per l'anno 2013	3030

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone (Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681)
AMal	Assicurazione malattie
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
CaF	Cancelleria federale
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFM	Commissione federale dei medicinali
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia (dal 1° gennaio 2013 Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, DEFR)
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
EAE	Efficacia, adeguatezza, economicità
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20)
PP	Previdenza professionale
REMA	REngineering MAilprocessing (riorganizzazione dei centri lettere alla Posta)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEVAL	Société suisse d'évaluation, Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UI	Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE (dal 1° gennaio 2013: Direzione degli affari europei DAE)
URC	Uffici regionali di collocamento

Rapporto

1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*. Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e la limitatezza delle risorse pubbliche, la valutazione costituisce uno strumento importante per gestire efficacemente gli affari pubblici. La valutazione completa gli strumenti tradizionali del controllo politico e consente di esaminare con metodi scientifici la pianificazione, l'attuazione e le ripercussioni delle misure prese dallo Stato. Il CPA effettua valutazioni su richiesta delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e valuta, su mandato delle commissioni legislative, l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione.¹ Il CPA assume poi *mandati brevi* volti a chiarire domande specifiche nell'ambito delle attività in corso delle CdG. Il CPA fornisce inoltre alle commissioni parlamentari consulenza per l'analisi politica dei risultati delle valutazioni e per i *controlli successivi* e segnala alle CdG i *temi* che meritano un esame approfondito.

I risultati dei lavori del CPA trovano riscontro in vari modi nei processi decisionali del Parlamento e dell'Esecutivo. Fondandosi su valutazioni del CPA, le CdG hanno rivolto al Consiglio federale numerose raccomandazioni o stimolato modifiche di legge. Le valutazioni hanno anche un certo impatto a lungo termine. Dato che l'esame degli effetti di un provvedimento fornisce informazioni differenziate, nell'ambito di un seguito le CdG possono giudicare meglio se il Governo ha rimediato in modo appropriato alle lacune constatate e ha, se del caso, preso le necessarie misure di natura giuridica. Inoltre, i risultati delle valutazioni vengono viepiù citati negli interventi e nei dibattiti parlamentari. Negli ultimi anni, il Consiglio federale ha sempre più spesso fatto riferimento nei suoi messaggi ai rapporti del CPA per motivare revisioni di legge.

Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o scaricati dal sito Internet del Parlamento/CPA². Inoltre, nella sua homepage in Internet il CPA offre una presentazione realizzata in occasione del suo 20^{esimo} anniversario nella quale descrive la sua attività mediante diverse valutazioni, articoli di stampa e dichiarazioni provenienti dal mondo della politica, della scienza e del giornalismo. Sempre riferendosi a questo anniversario, nel corso della sessione primaverile 2012 il CPA ha collocato uno stand informativo nel Palazzo del Parlamento per presentare le sue attività ai parlamentari rieletti o neoeletti e alle altre cerchie interessate.

Il CPA opera sulla base di mandati affidatigli dalle commissioni parlamentari. Fa parte dei Servizi del Parlamento ed è subordinato amministrativamente alla segrete-

¹ I compiti e le prerogative del CPA sono descritti nell'articolo 10 dell'ordinanza del 3.10.2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, OParl; RS 171.115).

² www.parlamento.ch (> Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni).

ria delle CdG. Dal profilo scientifico, esercita la sua attività autonomamente e rifacendosi agli standard riconosciuti in ambito scientifico; coordina le sue attività con gli altri organi di controllo della Confederazione (p. es. il Controllo federale delle finanze).

Affinché possa svolgere il suo mandato, il CPA ha a disposizione un gruppo di ricerca interdisciplinare, il cui effettivo corrisponde a 4,3 posti a tempo pieno. Il CPA e gli esperti esterni a cui affida incarichi dispongono di estesi diritti d'informazione e intrattengono rapporti diretti con le autorità, i servizi e altri responsabili di compiti della Confederazione, a cui possono chiedere informazioni e documenti. L'obbligo di informazione non è limitato dal segreto d'ufficio. La base legale di questo diritto d'informazione si trova negli articoli 67 e 153 della legge sul Parlamento³ e nell'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare.

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

2.1 Compendio dei progetti

Nel corso dell'anno in rassegna, le CdG hanno pubblicato due valutazioni realizzate dal CPA. Esse vengono illustrate nel numero 2.2, quelle in corso nel numero 2.3. Si tratta delle quattro analisi che le CdG hanno scelto il 27 gennaio 2012 fra un totale di dodici proposte che il CPA ha sottoposto loro per il programma annuale 2012⁴:

- collaborazione interdipartimentale in politica estera,
- soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone,
- collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale,
- autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie.

Inoltre, le CdG hanno deciso che il CPA proseguirà la seguente valutazione, sospesa nel 2010:

- nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale.

³ Legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

⁴ Le dodici proposte di valutazione sono elencate nell'allegato al rapporto annuale 2011 del CPA; FF 2012 6151. In tale allegato, il CPA espone le proprie proposte e quelle dei membri delle commissioni.

Riepilogo dei progetti del CPA

Progetto	Esame sottocommissione
Collaborazione interdipartimentale in politica estera	luglio 2013
Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	novembre 2013
Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	luglio 2013
Collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale	novembre 2013
Autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie	giugno 2013

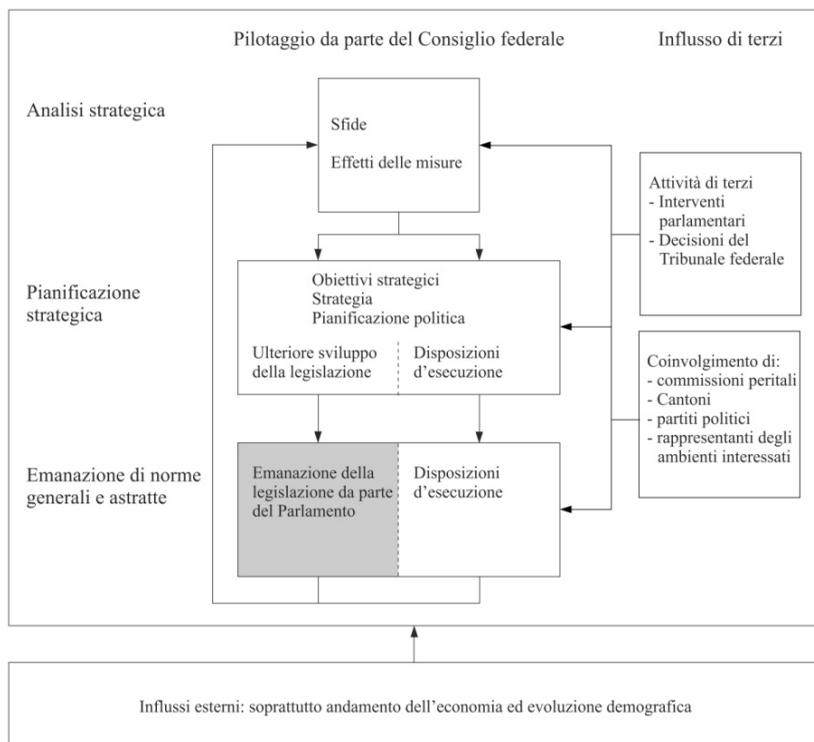
2.2 Progetti terminati**2.2.1 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione**

Le assicurazioni sociali costituiscono un considerevole carico finanziario per il bilancio federale e pongono già da tempo importanti sfide. Inoltre, poiché alcune questioni rimangono controverse (che margini di manovra ha il Consiglio federale nel campo delle assicurazioni sociali e quanto è adeguato il pilotaggio strategico attuato?), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il CPA di condurre un'inchiesta sul pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione nel corso delle due ultime legislature (dal dicembre 2003 al marzo 2011). Il CPA ha realizzato lo studio in collaborazione con INFRAS Forschung und Beratung (Zurigo) e Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Berna). La CdG-S ha pubblicato i risultati all'inizio dell'aprile 2012.⁵

Oggetto e metodo della valutazione

Lo studio verteva sull'analisi e la pianificazione strategica delle singole assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale in quanto elementi del processo generale di gestione politica (cfr. *figura 1*). Lo studio intendeva esaminare quali basi per lo sviluppo della legislazione il Consiglio federale provveda a predisporre e come partendo da queste basi faccia uso del suo margine di manovra per pianificare norme d'esecuzione di rilevanza strategica (ordinanze e direttive). È stata inoltre valutata l'attuazione della pianificazione strategica nei testi giuridicamente vincolanti, in quanto rientranti nella competenza del Consiglio federale (ordinanze). Da ultimo, è stato analizzato anche il ruolo svolto dagli attori politici importanti e il loro coinvolgimento nel processo.

Pilotaggio politico-strategico



L'inchiesta si fonda essenzialmente sui risultati degli studi di casi vertenti sull'AVS, l'AI, la previdenza professionale e l'AMAL. A titolo complementare è stata svolta un'analisi di massima delle altre assicurazioni sociali (assicurazione contro la disoccupazione, regime delle indennità per perdita di guadagno, prestazioni complementari all'AVS e all'AI, assegni familiari, assicurazione contro gli infortuni e assicurazione militare).

Valutazione complessiva del pilotaggio strategico

Con il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale deve mirare, conformemente alla sua funzione di governo, a garantire uno sviluppo della politica della Confederazione orientato al lungo termine, coordinato, pertinente ed efficace. Gli studi di casi mostrano che il pilotaggio strategico dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL da parte del Consiglio federale merita un giudizio complessivamente positivo. Il Consiglio federale ha in generale individuato per tempo e in modo appropriato le sfide che si sono presentate in queste assicurazioni sociali; nella maggior parte dei casi ha preparato revisioni legislative coerenti e ha comunicato le sue decisioni in modo trasparente. Si è mostrato dunque complessivamente all'altezza della sua responsabilità di direzione nei principali

compiti di pilotaggio e ha quasi sempre fatto uso in modo appropriato del margine di manovra a disposizione nello sviluppo della legislazione.

Il pilotaggio strategico da parte del Consiglio federale delle assicurazioni sociali oggetto dello studio denota però anche importanti punti deboli. In primo luogo, devono essere apportati miglioramenti ai dati, alla ricerca e all'analisi prospettica degli effetti. In secondo luogo, le strategie fondamentali del Consiglio federale per affrontare le sfide che si pongono a più lungo termine nelle assicurazioni sociali esaminate non erano fino al 2011 sufficientemente precisate né documentate. In terzo luogo, mancava una pianificazione globale incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia, in particolare per quanto concerne le disposizioni d'esecuzione. In quarto luogo, il Consiglio federale ha talvolta tenuto un approccio reattivo e non sufficientemente preventivo a livello strategico sul piano sia dello sviluppo della legislazione sia dell'emanazione di disposizioni d'esecuzione.

Analisi strategica

Le autorità federali dispongono di un ventaglio sufficientemente ampio, adeguato e coerente di mezzi per analizzare le *sfide e gli effetti delle misure prese*. Gli strumenti a disposizione sono stati sviluppati e affinati in questi ultimi anni. Il Consiglio federale ha individuato quasi sempre per tempo e in modo appropriato le nuove sfide strategiche che si sono poste. È però possibile apportare diversi miglioramenti agli strumenti di analisi, principalmente per quanto concerne i dati (soprattutto nel campo della previdenza professionale) e la ricerca (soprattutto per l'AVS e la previdenza professionale), pur se va detto che si sta procedendo nella giusta direzione. Esistono possibilità di miglioramento nell'analisi prospettica degli effetti delle misure pianificate o previste a più lungo termine. Le autorità federali potrebbero inoltre prepararsi meglio a riconoscere gli sviluppi dinamici (p. es. sui mercati finanziari) e le loro conseguenze sulle assicurazioni sociali (soprattutto sulla previdenza professionale). Potrebbero inoltre, proseguendo gli sforzi già in atto, coinvolgere in modo ancor più marcato e sistematico gli attori politici importanti (p. es. i Cantoni) nell'elaborazione dell'analisi strategica (soprattutto per l'AMAL). Infine, i risultati dell'analisi strategica potrebbero essere esposti in un documento d'insieme da aggiornare periodicamente.

Pianificazione strategica

Gli *obiettivi strategici* del Consiglio federale corrispondono in ampia misura alle sfide individuate. Nella maggior parte sono però formulati in modo generico. Le strategie del Consiglio federale – vale a dire la definizione degli indirizzi e delle misure possibili per conseguire gli obiettivi strategici – presentano diversi punti deboli. Innanzitutto, il Governo non disponeva fino al 2011 di documenti strategici espliciti, atualizzati e pubblicamente accessibili.⁶ In secondo luogo, le strategie concernenti lo sviluppo a lungo termine della legislazione sono ancora in parte vaghe. Per esempio, le misure che saranno necessarie a lungo termine per consolidare l'AVS e la previdenza professionale non sono definite chiaramente. In terzo luogo, i documenti strategici rilevanti del Consiglio federale non indicavano fino al 2011 gli indirizzi scelti sul piano delle disposizioni d'esecuzione. Per quanto concerne le assicurazioni sociali esaminate, la posizione del Consiglio federale è in

⁶ La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé (Das aktuelle Strategiepapier des Bundesrates zur Gesundheitspolitik*, documento del DFI, soltanto in ted. e franc.) è stata pubblicata nel giugno 2011.

generale chiara soltanto per le revisioni di legge a breve e medio termine. In quarto luogo, il pilotaggio del Governo è stato talvolta di natura reattiva e insufficientemente preventiva. In particolare, non sono state approntate strategie per rispondere a un'evoluzione negativa dei mercati finanziari (questa lacuna concerne soprattutto la previdenza professionale).

La pianificazione politica del Consiglio federale per concretizzare il contenuto e la tempistica della sua strategia può essere migliorata. In particolare, mancava fino al 2011 una pianificazione che coprisse non soltanto le revisioni di legge, ma anche il margine di manovra strategico nel campo delle disposizioni d'esecuzione. I programmi di legislatura non rispondono alle esigenze di una pianificazione incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia.

Il Consiglio federale ha generalmente reagito con grande prontezza, preparando *nuove revisioni di legge*, alla bocciatura di taluni dei suoi progetti, all'evoluzione dei fattori economici o a mandati affidatigli dal Parlamento. Va in particolare dato merito al Consiglio federale dell'approfondita pianificazione delle revisioni di legge che sono seguite a sue decisioni di principio (p. es. decisioni d'indirizzo sull'AVS e l'AI prese sulla base della «Panoramica delle assicurazioni sociali» nel 2004) e la rapida elaborazione della 6ª revisione dell'AI chiesta dal Parlamento. Inoltre, l'Esecutivo ha di regola definito l'orientamento, il contenuto e la tempistica dei progetti da elaborare. Si è dunque mostrato per l'essenziale all'altezza della sua responsabilità di direzione per quanto riguarda lo sviluppo della legislazione.

Sul piano delle *disposizioni d'esecuzione*, il margine di manovra strategicamente rilevante a disposizione del Consiglio federale nelle assicurazioni sociali oggetto del presente studio differisce da una all'altra. Le sue competenze possono talvolta presentare una considerevole importanza strategica in particolare nell'AMAL. Sul piano delle disposizioni d'esecuzione il Consiglio federale non ne ha però fatto un uso abbastanza attivo oppure ha utilizzato il margine di manovra tardivamente e in modo troppo frammentario. Si è quasi sempre limitato a reagire alla pressione politica e non ha messo a frutto sistematicamente le possibilità di cui dispone.

Informazione riguardo all'analisi e alla pianificazione strategiche

Le autorità federali hanno sistematicamente comunicato le decisioni e i risultati della pianificazione strategica utilizzando i comunicati stampa e la letteratura specialistica. Meritano di essere segnalati in proposito la pubblicazione completa dei documenti relativi ai progetti di legge (principalmente rapporti e messaggi) e il contatto diretto con gli attori politici più importanti nell'ambito dei dibattiti parlamentari, delle audizioni e dei dialoghi. L'informazione va però ulteriormente migliorata. In primo luogo, sarebbe auspicabile elaborare, aggiornare periodicamente e pubblicare una panoramica dei risultati dell'analisi strategica, per esempio nell'ambito di un rapporto complementare conformemente all'articolo 76 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali.⁷ In secondo luogo, il Consiglio federale potrebbe documentare la strategia attuata per raccogliere le sfide incontrate nelle assicurazioni sociali esaminate nel presente studio, aggiornarla quando necessario e pubblicarla. In terzo luogo, nei suoi messaggi potrebbe esporre in modo ancor più dettagliato gli effetti delle misure previste.

⁷ Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

Ruolo del Collegio governativo

La considerevole importanza finanziaria e politica delle assicurazioni sociali per la Confederazione richiede che il Collegio governativo assuma un ruolo attivo. Per quanto è possibile giudicare sulla base delle informazioni accessibili nell'ambito della presente inchiesta, il Consiglio federale in quanto autorità collegiale non ha impresso attivamente impulsi rilevanti allo sviluppo delle assicurazioni sociali esaminate, né si è preoccupato in modo sistematico e costante del loro sviluppo.

2.2.2 Prassi della Confederazione in merito al pilotaggio della Posta, di Swisscom e delle FFS

Sull'onda del processo di liberalizzazione intrapreso dall'UE, anche la Svizzera ha riformato diversi mercati delle infrastrutture a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, in particolare i servizi postali, il settore delle telecomunicazioni e le ferrovie. Questa liberalizzazione più o meno spinta a seconda del settore è stata accompagnata dall'autonomizzazione delle regie dello Stato esistenti. Diventando autonome, la Posta, Swisscom e le FFS avrebbero dovuto acquisire l'indispensabile indipendenza dalla politica e, di conseguenza, il margine di manovra necessario per affermarsi in un mercato liberalizzato come aziende solide, competitive e gestite secondo i principi della gestione aziendale. Scorporate dall'Amministrazione federale centrale, esse continuano ad adempiere compiti di diritto pubblico.⁸ Per questo motivo, la Confederazione ne rimane proprietaria unica (la Posta, FFS) o azionista di maggioranza (Swisscom) e può continuare a esercitare un'influenza diretta sulle sue aziende.

Finora le discussioni sul pilotaggio delle tre aziende sono rimaste essenzialmente limitate al piano concettuale. Non sono state finora svolte analisi empiriche della prassi in materia di pilotaggio da parte della Confederazione; simili analisi sarebbero utili per affinare la *public corporate governance*. Inoltre mancano dati sullo sviluppo dell'efficienza delle tre aziende dopo lo scorporo dall'Amministrazione centrale della Confederazione.

In considerazione di tale stato di cose, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato nel gennaio 2010 il CPA di esaminare questa problematica. Il CPA ha dunque affidato al professor Reto Steiner, del Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) dell'Università di Berna, il mandato di procedere alla valutazione. Questi ha realizzato la valutazione in collaborazione con altri esperti ed è l'autore responsabile del rapporto peritale a destinazione del CPA, pubblicato dalla CdG-N nella primavera 2012.⁹

⁸ Le tre aziende hanno una grande importanza anche dal profilo economico. Nel 2010 la loro cifra d'affari (Posta: 8,7 miliardi di franchi, FFS: 7,8 miliardi di franchi, Swisscom: 12 miliardi di franchi) corrispondeva a circa la metà delle spese della Confederazione (60,5 miliardi di franchi). Le tre aziende davano lavoro a un numero di collaboratori pari a circa il triplo di quelli impiegati nell'amministrazione centrale (numero di posti a tempo pieno nella Posta: 45 129, nelle FFS: 28 143, in Swisscom: 19 547 e nell'Amministrazione federale: 33 312). Cfr. Rapporto 2010 del Consiglio federale sulla gestione del personale nell'Amministrazione federale.

⁹ Prassi della Confederazione in merito al pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, Rapporto del 30.8.2011 a destinazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione, del 30.8.2011.

Incentrata su aspetti di economia aziendale, la valutazione ha indagato due questioni:

- come valutare la prassi effettivamente attuata dal Consiglio federale e dall'Amministrazione nella gestione proprietaria della Posta, delle FFS e di Swisscom?
- Gli obiettivi perseguiti dal processo di autonomizzazione, segnatamente aumentare l'efficienza, il rendimento e la competitività delle tre aziende, sono stati raggiunti?

Concezione legale della gestione proprietaria

Formalmente, la gestione proprietaria della Posta, delle FFS e di Swisscom si articola su tre strumenti:

- *Nomina del consiglio d'amministrazione*: il Consiglio federale nomina direttamente i membri dei consigli d'amministrazione (la Posta) oppure tramite l'assemblea generale (FFS e Swisscom) e può revocarli.¹⁰
- *Obiettivi strategici (strategia proprietaria)*: il Consiglio federale definisce obiettivi strategici per ognuna delle tre aziende. Mediante tali obiettivi, il Consiglio federale può, nella sua veste di proprietario, esercitare a complemento della legislazione un'influenza sulla realizzazione dei compiti e tenere dunque conto della rapida evoluzione del contesto in cui operano le tre imprese. Questi obiettivi vertono sia sull'impresa (p. es. evoluzione dell'utile e del fatturato) sia sui compiti (p. es. sviluppo dei nuovi compiti prioritari). Conformemente al rapporto sul governo d'impresa¹¹, agli obiettivi attinenti ai compiti deve essere attribuita una valenza superiore, in particolare se la realizzazione del compito affidato è descritta dalla legislazione soltanto a grandi linee e non è retta dal mercato ma in buona parte finanziata da introiti fiscali.¹²
- *Approvazione del rapporto di gestione e dei conti*: il consiglio d'amministrazione sottopone al Consiglio federale un rapporto sull'esercizio precedente e sulla *realizzazione degli obiettivi strategici*.

Prassi proprietaria in materia di gestione

Nella valutazione, gli esperti esterni hanno studiato il modo in cui gli strumenti che permettono di conseguire gli obiettivi strategici e di renderne conto sono utilizzati

¹⁰ Il consiglio d'amministrazione è l'organo di direzione supremo e risponde a pieno titolo alla Confederazione nella sua veste proprietaria; è deputato a rendere operante la strategia proprietaria nell'ambito della strategia d'impresa.

¹¹ Cfr. rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), del 13.9.2006.

¹² In seguito a un postulato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N, 07.3775), con il principio n. 16 del rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa è stato dato maggior risalto al pilotaggio fondato sui compiti. Inoltre, sulla base di un'iniziativa parlamentare della CdF-N (07.494), il Parlamento ha confermato l'importanza degli obiettivi strategici come strumento del pilotaggio, introducendo la possibilità di incaricare il Consiglio federale di definire o modificare gli obiettivi strategici e obbligando quest'ultimo ad assegnare obiettivi strategici a tutte le unità divenute autonome.

nella pratica.¹³ Nel loro rapporto, giungono alla conclusione che dal profilo della sua concezione, il modello di gestione è adeguato per consentire la gestione proprietaria delle aziende. Tuttavia la sua attuazione presenta lacune e mostra limiti in caso di crisi o di eventi inattesi. Emergono in particolare i seguenti aspetti:

- *Obiettivi strategici*: gli obiettivi strategici formulati dal Consiglio federale non sono sempre adeguati a livello gerarchico e in parte sono estranei al sistema. Inoltre, il Consiglio federale pone in particolare l'accento sui numerosi obiettivi attinenti ai compiti, ma la relazione tra questi ultimi e gli obiettivi concernenti l'impresa non è chiara. Gli obiettivi attinenti ai compiti figurano a fianco degli obiettivi finanziari e non vengono trattati i conflitti tra di essi. I conflitti sono risolti caso per caso, ma manca una procedura d'azione definita su un piano generale ed astratto.
- *Controllo del raggiungimento degli obiettivi*: il controllo da parte del Consiglio federale della realizzazione degli obiettivi si fonda essenzialmente sulle informazioni fornite dalle aziende. Il Consiglio federale non ha un accesso diretto a questi dati. Tale situazione è problematica, poiché il rapporto annuale delle aziende funge da contrappeso all'elevata autonomia gestionale di cui esse godono nell'attuazione degli obiettivi strategici. Il fatto che l'azienda controllata gestisca a sua volta i dati utili al controllo di cui è oggetto e che la Confederazione non vi abbia un accesso garantito per legge può rendere difficile una vigilanza efficace, in particolare in situazioni di conflitto e aumentare i rischi di valutazioni erranee.
- *Altre attività di gestione*: nella prassi, la gestione da parte del Consiglio federale non si limita agli strumenti formali esplicitamente previsti dalla legge. Le riunioni dei proprietari organizzate a scadenze regolari e in ampia misura standardizzate nonché i contatti informali tra le aziende, l'Amministrazione e membri del Consiglio federale rivestono una considerevole importanza nella gestione delle aziende. Questa prassi mette in pericolo la separazione delle responsabilità e l'autonomia che compete alle aziende nel quadro della legge e della strategia. I cinque casi analizzati in modo più approfondito¹⁴ – che possono essere considerati come un vero e proprio stress test per la separazione tra responsabilità politica e responsabilità imprenditoriale perseguita con lo scorporo delle aziende – illustrano perfettamente questa situazione. In quattro di questi casi, vi è stata un'ingerenza da parte del proprietario (la Confederazione) in decisioni per le quali le aziende agivano entro i limiti degli obiettivi strategici. Per esempio, la Confederazione si è opposta alla riduzione da 18 a tre dei centri di smistamento lettere pianificata dalla Posta e, dopo la decisione delle FFS di chiudere le Officine di Bellinzona e lo sciopero che ne è seguito, ha organizzato una tavola rotonda allo scopo di trovare una soluzione (sostitutiva). Il Consiglio

¹³ Lo strumento deputato alla nomina del consiglio d'amministrazione non è stato studiato, visto che parallelamente è stata condotta una valutazione in merito alla nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale (cfr. n. 2.3.3).

¹⁴ Il rapporto peritale ha approfondito cinque situazioni che hanno suscitato critiche per esaminare il modo con cui i responsabili gestiscono gli obiettivi attinenti alla gestione d'impresa, quelli relativi ai compiti nonché gli eventuali conflitti di obiettivi. Si trattava, per la Posta, (1) della riduzione del numero dei centri di smistamento lettere nell'ambito del progetto REMA e (2) della riorganizzazione della rete di uffici postali, per le FFS, (3) dell'orientamento strategico di FFS Cargo e (4) dello sciopero delle Officine delle FFS a Bellinzona e, per Swisscom, (5) della sua strategia internazionale.

federale non ha dunque rispettato l'autonomia delle aziende e si è ingerita in ambiti che rientrano nella responsabilità dei consigli d'amministrazione.

Risultati delle aziende

Il rapporto peritale giunge alla conclusione che le aziende hanno potuto migliorare la loro efficacia, la loro redditività e la loro competitività.¹⁵

Vi è stato un miglioramento in particolare per quanto concerne la prestazione dal profilo delle aziende. Gli indicatori finanziari hanno fatto segnare uno sviluppo positivo per tutte le tre aziende, anche nel confronto internazionale. Va però aggiunto, per quanto concerne le FFS, che sono aumentate anche le prestazioni da parte degli enti pubblici e che l'azienda – come del resto tutte le consorelle ferroviarie europee – non potrebbe sopravvivere nella forma attuale senza un simile sostegno finanziario. Inoltre, il risultato realizzato da FFS Cargo rimane molto critico. Se è stato possibile aumentare i chilometri percorsi in una misura superiore alla media nel confronto internazionale, le prestazioni dell'ente pubblico alle FFS non hanno portato a un miglioramento sensibile dell'utile consolidato.

Il rapporto peritale osserva che, nel confronto internazionale, le modificazioni relative di diversi indicatori sono meno significative per la Posta, le FFS e Swisscom di quanto lo siano per le altre aziende europee paragonabili. La produttività del personale delle FFS è stata la più alta in cifre assolute, ma non lo è in termini relativi. Questa apparente discrepanza si spiega con il fatto che per le tre aziende svizzere si parte da valori tanto elevati da rendere difficili ulteriori sensibili miglioramenti.

Secondo il rapporto peritale, anche le prestazioni delle tre aziende si sono sviluppate in modo positivo dal profilo dei clienti, in particolare per quanto concerne la soddisfazione della clientela e la puntualità. Tuttavia, dato che anche in questo caso i valori di partenza degli indicatori erano già elevati al momento dello scorporo, in termini relativi gli sviluppi sono stati modesti. L'interpretazione dell'evoluzione dei prezzi è difficile per quanto concerne la Posta e Swisscom.¹⁶ A parità di potere d'acquisto, i prezzi di Swisscom si situano nella media europea nel settore della telefonia mobile e chiaramente al di sotto nella telefonia di rete fissa. Nel paragone internazionale, la Posta si situa anch'essa, a parità di potere d'acquisto, al di sotto della media dei Paesi paragonabili. Se non si tiene conto del potere d'acquisto, i prezzi sono però nettamente più alti sia per la Posta sia per Swisscom.

2.3 Progetti in corso

2.3.1 Collaborazione interdipartimentale in politica estera

Ai primi di maggio del 2012, il caporedattore del settimanale economico *Handelszeitung* ha pubblicato un articolo intitolato «Aussenpolitik: Formtief eines Superstars» [Politica estera: la superstar ha un calo di forma], la primadonna a cui si allude nel titolo è la Svizzera. Recentemente i media hanno anche dato conto del contenzioso fiscale con gli Stati Uniti e della vertenza con la Germania in merito al

¹⁵ Rimane da stabilire se questi miglioramenti siano da attribuire all'autonomizzazione delle regie statali o ad altri fattori (p. es. evoluzione del mercato, sviluppi tecnologici) e in quale misura.

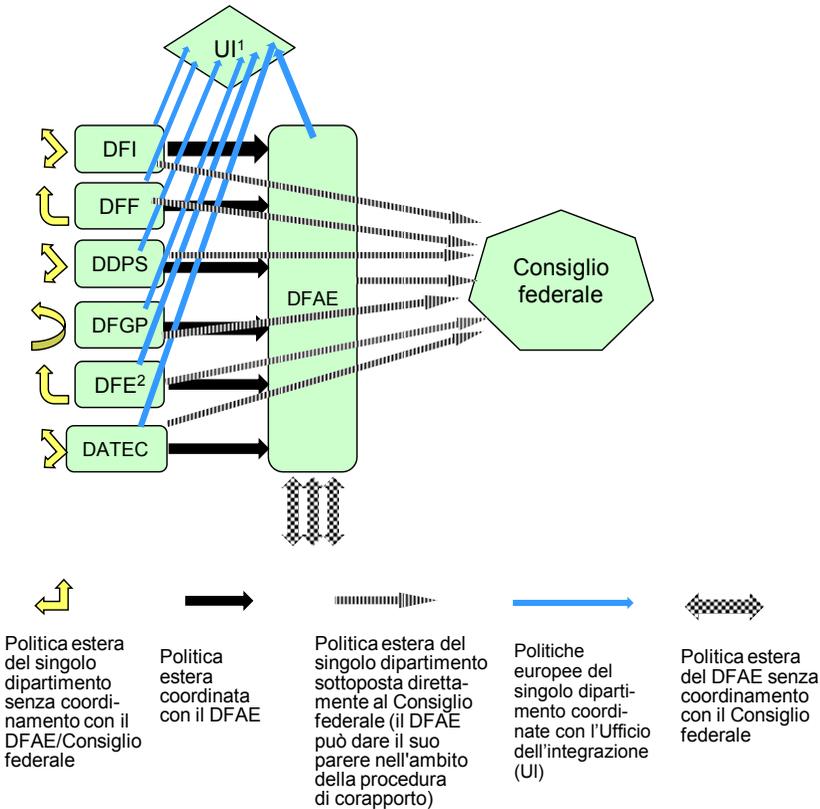
¹⁶ Per le FFS, i confronti tra i prezzi sono assai difficili viste le considerevoli differenze dei sistemi di tariffazione.

rumore del traffico aereo. Diversi dipartimenti dell'Amministrazione federale sono chiamati in causa in questi due casi: il Dipartimento federale delle finanze (DFE), il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFJP) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) nella vertenza fiscale con gli Stati Uniti, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il DFAE per quanto concerne la problematica del rumore del traffico aereo. Diversi media hanno rilevato che nei due casi il coordinamento tra i diversi dipartimenti coinvolti non ha funzionato nel migliore dei modi.

La discussione sull'insufficiente coordinamento nella politica estera svizzera non è nuova nel nostro Paese. Le CdG si erano già occupate di questo tema all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, giungendo alla conclusione che l'internazionalizzazione della politica aveva reso più difficile ma nel contempo urgente il coordinamento delle questioni di politica estera. Nel 2002, in un rapporto sull'organizzazione della rete esterna del DFAE, la CdG-N aveva nuovamente constatato la necessità di migliorare la collaborazione tra i dipartimenti allo scopo di garantire una politica estera coerente. Nel 2005 anche il Consiglio federale si era occupato della questione dedicando una seduta speciale al coordinamento e alla coerenza della politica estera. In quell'occasione aveva discusso le competenze in materia, giungendo alla conclusione che spettava al DFAE preparare la strategia di politica estera e al Consiglio federale avallarla.

Dato che il problema sussiste tuttora, le CdG hanno incaricato il CPA, il 27 gennaio 2012, di procedere a una valutazione della collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera. Le prime indagini svolte dal CPA hanno mostrato che la politica estera della Svizzera è un campo relativamente opaco (cfr. *figura 2*). Di fatto, in diversi importanti dossier di politica estera il DFAE non ha una veste di capofila. I dossier o i temi sono spesso trattati in seno ad altri dipartimenti o servizi che, a tale scopo, hanno istituito una propria divisione Affari internazionali. Spesso gli altri dipartimenti sottopongono i dossier di politica estera direttamente al Consiglio federale, ragione per cui il DFAE, in questi casi, può esprimersi soltanto nell'ambito della procedura di corapporto. Per agevolare la collaborazione tra i diversi attori, esiste un gran numero di strumenti, convenzioni e documenti fondamentali (p. es. accordi tra diversi dipartimenti sugli obiettivi comuni e strategie settoriali).

Politica estera della Svizzera sul piano esecutivo



Fonte: CPA, fondata su Tripet (2012)¹⁷

¹ Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE (UI): dal 1° gennaio 2013: Direzione degli affari europei, DAE;

² Dipartimento federale dell'economia: dal 1° gennaio 2013 Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, DEFR.

In considerazione dell'opacità descritta sopra, la sottocommissione competente della CdG-N ha deciso, il 22 giugno 2011, che il CPA avrebbe dovuto allestire un'ampia panoramica sul coordinamento interdipartimentale nel settore della politica estera. A tale scopo il CPA ha interpellato circa 35 persone che in differenti posizioni in seno all'Amministrazione federale sono responsabili del coordinamento interdipartimentale per i temi e i dossier di politica estera. Le esperienze raccolte da queste persone e il giudizio che esse danno della collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera sono essenziali per individuare i punti forti, quelli deboli, le opportu-

¹⁷ Cfr. Tripet F. M., 2012, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'IDHEAP, n. 270, pag. 94.

nità e i rischi in materia. Per contro, la valutazione non si prefigge di ricostruire in dettaglio né di indagare i processi di collaborazione prodottisi nell'uno o nell'altro tema o dossier.

Fondandosi su un'inchiesta realizzata nei dipartimenti, il CPA ha, in una prima tappa, designato circa 20 servizi federali che trattano regolarmente temi di politica estera e collaborano a tale scopo con altri servizi. Su questa base, in una seconda tappa, ha selezionato le persone da intervistare e le ha interrogate sulle loro esperienze in materia di collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera. Per la realizzazione di questi colloqui il CPA è stato coadiuvato da Nico van der Heiden, del Centro per la democrazia dell'Università di Zurigo. Il CPA analizzerà sistematicamente e sintetizzerà i risultati dei colloqui raccogliendoli in un rapporto che sottoporrà nella primavera del 2013 per consultazione ai servizi coinvolti. La sottocommissione competente della CdG-N dovrebbe trattare il rapporto nel luglio 2013.

2.3.2 Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone

L'accordo tra la Confederazione Svizzera, da un lato e, d'altro lato, gli Stati dell'UE e dell'AELS sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione, ALC) è in vigore da dieci anni.¹⁸ In questo periodo, l'immigrazione proveniente dai Paesi UE/AELS è considerevolmente aumentata, mentre è rimasta stabile quella proveniente dagli altri Paesi. Complessivamente, in questo periodo l'emigrazione verso la Svizzera è raddoppiata rispetto al decennio precedente. La dimensione, l'utilità e il costo di questa immigrazione sono attualmente oggetto di dibattito.

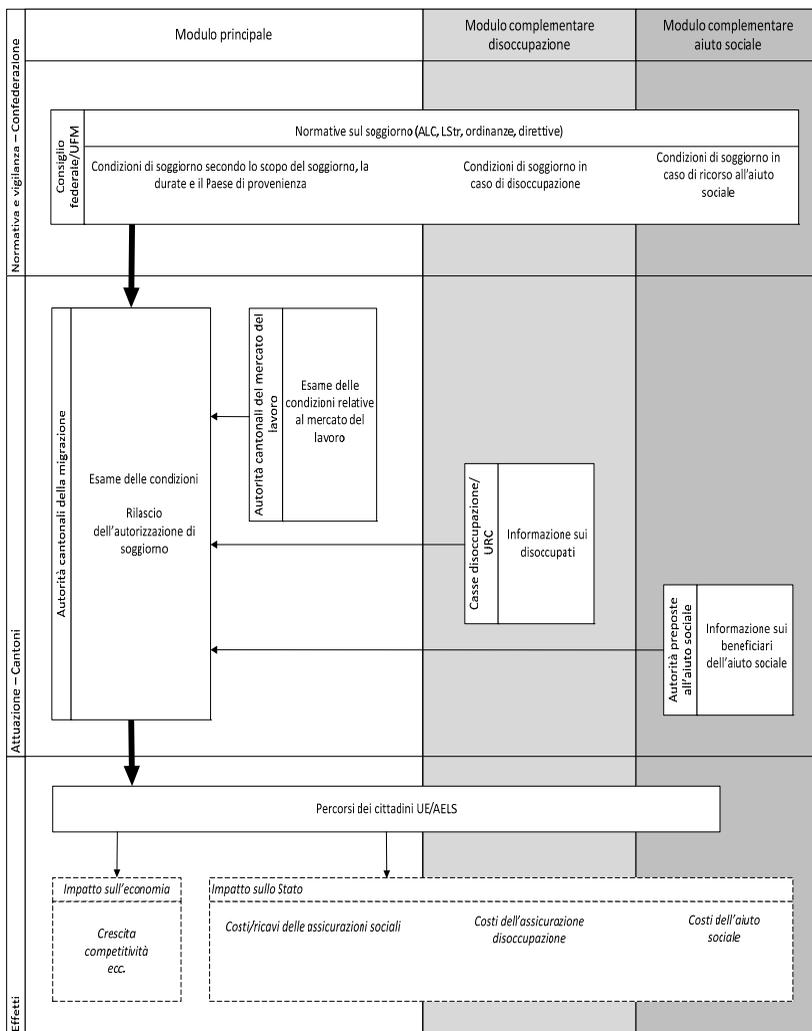
Visto questo stato di cose, il 27 gennaio 2012 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare il soggiorno delle persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC. Il 18 giugno 2012 la sottocommissione competente della CdG-N ha deciso che la valutazione avrebbe dovuto indagare ed esporre di quale margine di manovra dispongono le autorità cantonali nella concessione delle autorizzazioni di soggiorno nell'ambito dell'ALC e come la Confederazione eserciti il suo mandato di vigilanza. Al CPA si chiede innanzitutto di analizzare il percorso delle persone immigrate, quali sono le ragioni che le inducono a venire in Svizzera, con che frequenza e a quale scopo prolungano il loro soggiorno, se la loro autorizzazione di soggiorno può essere eventualmente ritirata.

Inoltre la valutazione verte, nell'ambito di due moduli complementari di approfondimento, sul versamento dell'indennità di disoccupazione e sull'aiuto sociale, dato che l'una e l'altro possono, secondo l'ALC, avere un impatto sul diritto di soggiorno degli immigrati.¹⁹ La *figura 3* illustra l'oggetto e i moduli della valutazione.

¹⁸ L'Accordo sulla libera circolazione delle persone è parte degli accordi bilaterali I ed è entrato in vigore con i «vecchi» Paesi membri dell'UE (UE-15) e con i Paesi dell'AELS il 1.6.2002. Nel 2006 è stato esteso a Cipro e a Malta (UE-17) e agli otto Paesi dell'Europa dell'Est (UE-8) che hanno aderito all'UE nel 2004. In seguito, nel 2009, è stato esteso alla Bulgaria e alla Romania (UE-2), membri dell'UE dal 2007.

¹⁹ Il 9.11.2012, la CdG-N ha deciso che i dati relativi al versamento delle rendite d'invalidità potevano essere integrati nella valutazione. Poiché tuttavia gli importi delle rendite d'invalidità non sono pertinenti in materia di diritto al soggiorno nell'ambito dell'ALC, questo tema non è oggetto di un modulo di valutazione.

Il soggiorno nell'ambito dell'ALC – oggetto e moduli di valutazione



Legenda: frecce in grassetto: punti principali della valutazione; in corsivo: settori in cui verosimilmente la valutazione potrà fornire soltanto risultati limitati; per le abbreviazioni, vedi l'elenco delle abbreviazioni.

Sul piano metodologico lo scopo era di analizzare in primo luogo i dati a disposizione dell'Amministrazione. I percorsi dei migranti in provenienza dai Paesi dell'UE/AELS sono ricostruiti per mezzo dei dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), in cui sono raccolte tutte le autorizzazioni di soggiorno.

no. È così possibile trarre conclusioni sull'attuazione delle norme legali e ottenere indicazioni circa gli effetti dell'ALC sull'economia e sullo Stato. Nell'ambito dei moduli complementari si prevede di mettere in collegamento i dati di SIMIC con quelli di altre banche di dati. Partendo da queste analisi statistiche, si procederà poi a diverse inchieste qualitative volte a studiare la prassi delle autorità cantonali e la vigilanza esercitata dalla Confederazione.

Il CPA ha incaricato la Berner Fachhochschule (Scuola universitaria professionale di Berna) e Interface GmbH (Lucerna) di effettuare analisi statistiche. Il risultato della valutazione dovrebbe essere presentato alla sottocommissione competente della CdG del -N nel novembre 2013.

2.3.3 Nomina dei quadri superiori da parte Consiglio federale

Negli ultimi anni le nomine di quadri superiori della Confederazione hanno in diverse occasioni suscitato accese controversie. Ne è un esempio la nomina di Roland Nef a capo dell'esercito e le sue dimissioni dopo qualche mese dalla sua entrata in funzione, vicenda che è stata oggetto di un'ispezione delle CdG.

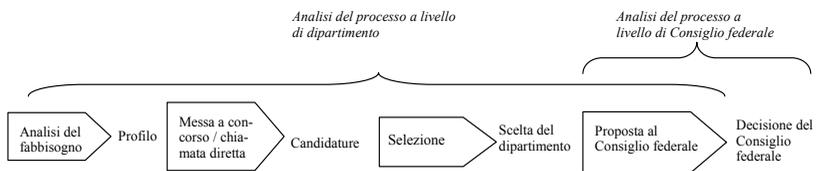
In questo contesto, il 23 gennaio 2009 le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione delle modalità di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale. Questa valutazione è però stata interrotta perché, secondo il Consiglio federale, i diritti d'informazione delle CdG non permettevano di accedere ai dati necessari per la valutazione. Nel frattempo, i diritti d'informazione sono stati precisati e la nuova versione che li definisce è in vigore dal 1° gennaio 2012.

Il 27 gennaio 2012, su proposta della sottocommissione competente, le CdG hanno incaricato il CPA di riavviare la valutazione con una nuova selezione di casi.

La valutazione verte sull'insieme del processo di nomina dei quadri superiori. L'iter inizia a livello del dipartimento con l'analisi del fabbisogno, la messa in concorso (se necessaria), la selezione di un candidato e la proposta al Consiglio federale e si chiude con la decisione in materia del Consiglio federale (figura 4). La valutazione intende in particolare rispondere a due interrogativi: la procedura di nomina dei quadri superiori dell'Amministrazione è adeguata? Le basi normative sono confacenti per garantire uno svolgimento adeguato del processo di nomina?

Figura 4

Processo di nomina dei quadri superiori



Per rispondere su questi punti, il CPA sta analizzando una trentina di nomine decise nel 2012, mediante colloqui con le segreterie generali dei dipartimenti e con la Cancelleria federale nonché per mezzo di un'analisi documentale. Sono anche state

studiate le proposte presentate al Consiglio federale e le decisioni che ne sono scaturite. Tali dati sono messi a confronto con 45 nomine di quadri superiori da parte del Consiglio federale effettuate tra il 2009 e il 2011 nonché con 14 nomine di quadri che non rientrano nella competenza del Consiglio federale.

I risultati di questa valutazione saranno presentati nel luglio 2013 alla sottocommissione competente della CdG-N.

2.3.4 Collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale

Nell'Amministrazione federale i collaboratori esterni esercitano funzioni simili a quelle del personale impiegato secondo il diritto pubblico. Si pongono in proposito diverse questioni sull'importanza, la trasparenza e l'opportunità di questo fenomeno. Infatti questi collaboratori esterni, impiegati dalle aziende e dalle organizzazioni esterne (p. es. università) o talvolta lavoratori indipendenti, non compaiono nelle statistiche federali sul personale. Nei conti, i relativi costi non sono computati negli oneri di personale, ma nelle voci di beni e servizi. È dunque possibile che, in talune contingenze, la scarsità di personale o i tagli di bilancio nell'ambito del personale siano compensati in questo modo. Inoltre è controverso se il ricorso a collaboratori esterni sia vantaggioso dal punto di vista della Confederazione, in particolare quando il rapporto contrattuale ha una certa durata. Da ultimo, per i collaboratori esterni derivano, a funzione uguale, disparità di trattamento rispetto agli impiegati della Confederazione per quanto concerne la remunerazione, le condizioni di lavoro e lo statuto legale. I rapporti contrattuali degli uni e degli altri sono dunque organizzati in modo diverso.

Nell'ambito dell'ispezione della CdG-S dedicata al ricorso a esperti esterni in seno all'Amministrazione federale²⁰ il CPA aveva mostrato nella sua valutazione²¹ che il fenomeno è molto diffuso, per lo meno in alcuni uffici (p. es. nell'Ufficio federale dell'informatica). Nel 2007 il Consiglio federale ha tuttavia rifiutato di indicare i costi derivanti dal prestito di personale come raccomandato dalla CdG-S in seguito all'ispezione.

Tenuto conto di questa mancanza di trasparenza e dei problemi segnalati, le CdG hanno incaricato il CPA, il 27 gennaio 2012, di procedere a una valutazione in merito all'impiego di collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale. Riunitasi il 29 marzo 2012, la sottocommissione competente della CdG-S ha deciso di procedere in due fasi. Il CPA avrebbe dovuto in un primo tempo analizzare i dati quantitativi, per poi proporre alla sottocommissione, sulla base dei risultati, i passi successivi da intraprendere. Nella sua seduta del 17 ottobre 2012 la sottocommissione ha deciso di procedere alla valutazione.

Il CPA deve concentrarsi sui dieci uffici federali che secondo gli indicatori quantitativi presentano la maggiore probabilità di dare lavoro a un numero considerevole di

²⁰ Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 13.10.2006.

²¹ Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale, Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione delle gestione del Consiglio degli Stati del 16.6.2006.

collaboratori esterni. Al fine di rilevare le diverse prassi degli uffici federali in materia di utilizzo di collaboratori esterni, il CPA procederà a colloqui negli uffici federali, analizzerà i contratti di mandato e i contratti di prestazione di servizi e procederà a chiarimenti presso il personale. In una seconda fase, negli uffici federali in seno ai quali la presenza di collaboratori esterni è maggiore saranno poi approfondite, nell'ambito dello studio di casi, le questioni seguenti:

- quale giudizio dare della trasparenza del ricorso ai collaboratori esterni?
- Quale giudizio dare dell'uguaglianza di trattamento tra collaboratori interni e collaboratori esterni?
- Quale giudizio dare dell'adeguatezza della strategia adottata dai servizi amministrativi quando fanno capo a collaboratori esterni?

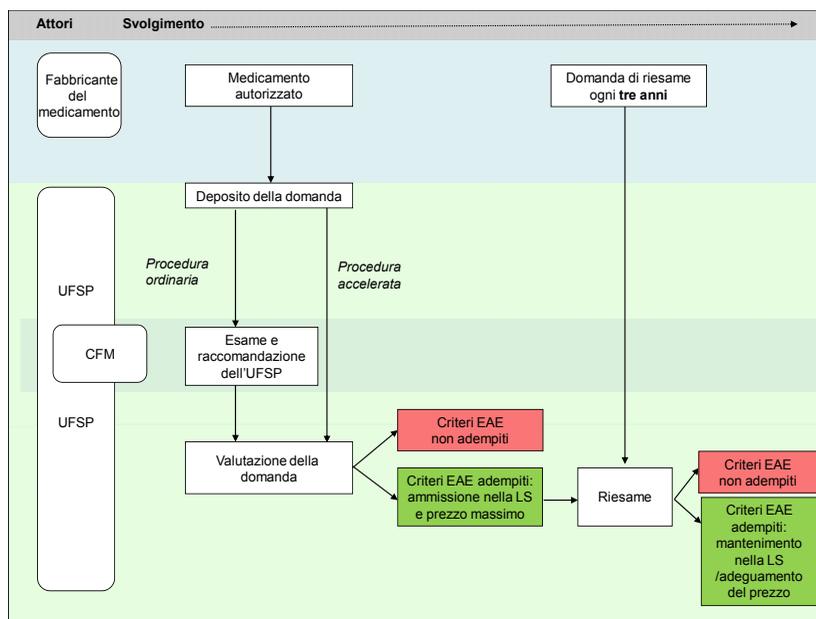
Nel quadro degli studi di casi, il CPA effettuerà colloqui con i responsabili degli uffici federali interessati e probabilmente interpellerà anche collaboratori esterni e agenzie di collocamento del personale. La presentazione del rapporto alla sotto-commissione competente della CdG-S è prevista nel novembre 2013.

2.3.5 Autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie

Dopo essere aumentati a lungo anno dopo anno, nel 2010 i costi dei medicinali a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) sono rimasti per la prima volta costanti. Pari a un importo annuo di quasi 5 miliardi di franchi, questi costi rappresentano pur sempre un quinto circa dei costi complessivi dell'AOMS. Per essere rimborsato dall'AOMS, un medicinale deve essere anzitutto inserito nell'elenco delle specialità (LS) dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e, per esservi ammesso, deve rispettare i criteri di efficacia, adeguatezza ed economicità (EAE). I medicinali rimborsati dalle casse malati rappresentavano nel 2010 circa l'80 per cento della cifra d'affari globale del settore, percentuale che è tendenzialmente in aumento.

La procedura d'ammissione e di riesame dei medicinali è illustrata in modo semplificato nella *figura 5*. La domanda d'ammissione nella LS deve essere presentata dal fabbricante del medicinale, qualora quest'ultimo sia interessato a ottenere il rimborso dalle casse malati. In seguito, la sua domanda è esaminata dall'UFSP, che consulta a tale scopo la Commissione federale dei medicinali (CFM). Per ammettere il medicinale o respingere la domanda d'ammissione, l'UFSP si basa in particolare sulla raccomandazione della CFM. In caso di ammissione, viene stabilito anche il prezzo massimo rimborsato. Le domande di ammissione di generici sono esaminate nell'ambito di una procedura accelerata nella quale la CFM non è coinvolta. I criteri EAE sono riesaminati ogni tre anni per i medicinali ammessi nella LS.

Illustrazione (semplificata) della procedura d'autorizzazione e riesame dei medicinali nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie



Diversi aspetti delle procedure legate all'elenco delle specialità sono stati oggetto di critiche. Secondo alcuni, l'esame dei criteri di ammissione da parte dell'UFSP e della CFM sarebbero lacunosi. Le informazioni necessarie fornite da Swissmedic non sarebbero sufficienti per una valutazione adeguata. Viene poi criticato il fatto che numerosi membri della CFM si troverebbero in una situazione di dipendenza nei confronti dell'industria farmaceutica, ciò che li indurrebbe a non tener sufficientemente conto delle considerazioni di economicità.

Stante questa situazione, il 27 gennaio 2012 le CdG hanno incaricato il CPA di valutare le procedure di ammissione e di riesame dei medicinali rimborsati. Oltre alla valutazione delle procedure generali, la sottocommissione competente della CdG-S ha deciso che doveva essere accordata una particolare attenzione alla fissazione dei prezzi e all'ammissione dei medicinali della medicina complementare e dei generici. Il presente studio completa la valutazione della CPA effettuata nel 2008 sulla designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'AOMS.²²

²² CPA, 2008, Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, 21.8.2008, FF **2009** 4877.

La valutazione si fonda su tre parti distinte:

- la prima parte analizza la qualità delle numerose norme legali e amministrative alla base delle procedure d'ammissione e di riesame dei medicinali. Il parere giuridico è stato allestito dal professor Thomas Gächter dell'Università di Zurigo;
- l'aspetto dell'attuazione è trattato nella seconda parte della valutazione. Il CPA ha selezionato alcuni dossier di medicinali, che ha sottoposto ad analisi: ha proceduto poi a colloqui standardizzati con attori coinvolti nelle procedure. Sulla base di questi dati ha valutato l'attuazione delle normative in materia, incentrando i suoi lavori sull'opportunità e l'applicazione dei criteri EAE nonché sulla ripartizione delle competenze tra l'UFSP e la CFM. Un altro punto da esaminare è l'impatto che le procedure tendono ad avere sui prezzi dei medicinali. A tale scopo, il CPA ha condotto una ventina di colloqui con collaboratori dell'UFSP, con membri della CFM e con i rappresentanti di enti interessati o direttamente coinvolti. Per questa parte della valutazione si è avvalso del sostegno specialistico di Josef Hunkeler, ex collaboratore della Sorveglianza dei prezzi;
- nella terza parte, il sistema svizzero viene paragonato ai sistemi tedesco, olandese e austriaco, in particolare allo scopo di valutare le procedure di ammissione e di riesame dei medicinali rimborsati in Svizzera rispetto alle procedure seguite in questi tre Paesi. L'analisi si fonda sulla ripartizione usuale nelle scienze dei tre momenti «apprezzamento, valutazione e decisione»²³ è tratta sotto quest'angolatura l'iter seguito nei quattro Paesi. Il paragone internazionale è realizzato dal professor Tilman Slembeck dell'Università di San Gallo.

Il CPA raccoglierà i risultati delle tre parti della valutazione in un rapporto che, secondo le previsioni, presenterà alla sottocommissione competente della CdG-S nel giugno 2013.

3 Pubblicazioni diverse da quelle del CPA, relazioni e seminari

Per far conoscere al pubblico interessato e agli ambienti universitari le sue attività e i risultati delle sue ricerche, il CPA ha pubblicato testi in riviste specialistiche. Qui di seguito sono elencate le pubblicazioni dell'anno in rassegna:

- Andereggen, Céline (2012), *Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes*, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2012/1, pag. 45–59,²⁴
- Ledermann, Simone (2012), *Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change*, in: American Journal of Evaluation 2012 33(2), pag. 159–178,

²³ Assessment, Appraisal and Decision

²⁴ Questo articolo è stato pubblicato anche nel sito Internet della CPA, www.parlamento.ch (> Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni > Altre pubblicazioni).

- Sager, Fritz e Céline Anderegg (2012), *Dealing With Complex Causality in Realist Synthesis: The Promise of Qualitative Comparative Analysis*, in: *American Journal of Evaluation* 2012 33(1), pag. 60–78.

Il CPA ha inoltre partecipato con relazioni a corsi universitari e conferenze. Collaboratori del CPA sono in particolare intervenuti nell'ambito:

- del seminario parlamentare ad alto livello dell'OCSE Best Practices in Governance – The Role of Parliaments, Santiago de Chile (tema: «*Methodologies of Law Evaluation. Experience of the Parliamentary Control of Administration, Switzerland*»),
- del congresso annuale della SEVAL (laboratorio metodologico: «*Wissenschaftlicher*» bewerten in Evaluationen),
- di un seminario della facoltà di scienze politiche dell'Università di Lucerna (tema: *Parlamento, Amministrazione federale e CPA*),
- del corso di valutazione politica dell'Università di Berna (interventi su «Qualità e utilità delle valutazioni» e «CPA come esempio di servizio di valutazione istituzionalizzato a livello federale»),
- del corso di valutazione delle politiche pubbliche all'Università di Losanna (tema: «*La valutazione in seno al Parlamento svizzero. Ruolo del Controllo parlamentare dell'amministrazione*»),
- del Master of Advanced Studies «Action et politiques sociales» presso l'Haute école de travail social et de la santé, Losanna (tema: «*Évaluation des politiques publiques*»).

4 Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nell'anno in rassegna, il ricorso a esperti esterni è costato al CPA 112 200 franchi. La tabella 2 indica come la somma è stata ripartita tra i differenti progetti.

Tabella 2

Impiego del credito per il ricorso a esperti nel 2012

Progetto	Spese in franchi	Stato
Collaborazione interdipartimentale in politica estera	12 800	in corso
Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	57 100	in corso
Autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie	42 300	in corso

5

Nuove valutazioni nel 2013

Il 24 gennaio 2013 le CdG hanno scelto le nuove valutazioni fra un totale di sei proposte²⁵ che il CPA ha sottoposto loro per il programma annuale 2013. Si tratta delle tre analisi seguenti:

- Partenariati dell'esercito svizzero,
- Preservazione dei terreni agricoli coltivati,
- Garanzia dell'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza.

²⁵ Cfr. allegato. Queste sei proposte sono state scelte in una prima fase dalle sottocommissioni delle CdG fra un nutrito elenco di proposte di valutazione.

Proposte di valutazione formulate dal CPA per l'anno 2013

DFGP/CaF

- Misure volte a garantire l'osservanza delle disposizioni legali nell'Amministrazione federale («compliance»)
- Diritto federale e criminalità transfrontaliera

DFAE/DDPS

- Partenariati dell'esercito svizzero
- Lacune nella logistica dell'esercito

DFI/DATEC

- Preservazione dei terreni agricoli coltivati
- Garanzia dell'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

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

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

Lingue originali del rapporto: tedesco e francese (n. 2.3.3)

