

**Rapporto annuale 2013
del Controllo parlamentare dell'amministrazione**

**Allegato al rapporto annuale 2013 delle Commissioni
della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 31 gennaio 2014

Riepilogo delle attività del CPA nel 2013

Nel corso del 2013 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha concluso quattro valutazioni e ne ha avviate tre. Una quinta era in dirittura d'arrivo alla fine dell'anno in rassegna. Il CPA ha redatto inoltre una serie di proposte di inchieste per il programma annuale 2014 delle Commissioni della gestione delle Camere federali CdG.

Progetti portati a termine

*Nel corso degli ultimi anni la nomina di quadri superiori della Confederazione ha suscitato aspre controversie. Le CdG hanno quindi incaricato il CPA di procedere a una valutazione del processo di **nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale**. Da questo esame è emerso che tale processo dipende in ampia misura dal dipartimento interessato e che, salvo eccezioni, il Consiglio federale non vi prende parte. Nella maggior parte dei casi la sua competenza di nomina risulta essere solo formale; è quindi fondamentale la qualità della procedura svolta a livello dipartimentale. Il Consiglio federale convalida le proposte di nomina dei dipartimenti senza assicurarsi che le procedure si svolgano nel rispetto dei più basilari principi in questo ambito (trasparenza e qualità della procedura, motivi della rinuncia al concorso, risultato del controllo di sicurezza) e senza esigere maggiori informazioni in merito. Oltre a procedure impeccabili, il CPA ha esaminato anche iter dipartimentali lacunosi connotati da una gamma insufficiente di strumenti di selezione, una mancanza di obiettività e un'assenza di candidature alternative. Le informazioni su cui il Consiglio federale si basa per decidere sono molto spesso incomplete. Inoltre, spesso, i controlli di sicurezza relativi alle persone sono presi alla leggera. Nel 50 per cento dei casi il Consiglio federale decide senza conoscerne il risultato, capita inoltre con una certa frequenza che tali controlli siano svolti addirittura dopo la nomina. Nel suo parere concernente l'inchiesta della CdG-N sul caso Nef il Consiglio federale si era impegnato a introdurre le misure del caso per garantire la possibilità di documentare in ogni momento l'iter, la selezione e la decisione di nomina. Tuttavia, a causa di una mancanza di trasparenza, il CPA non è stato in grado, in alcuni casi, di ricostruire la procedura di selezione.*

*Non passa giorno senza che la politica estera svizzera non attiri l'attenzione dei media. In questo contesto non è raro che siano rilevate difficoltà o un coordinamento insufficiente tra i diversi dipartimenti, si pensi ad esempio alla vertenza fiscale con gli USA o alla controversia con la Germania concernente l'inquinamento fonico causato dal traffico aereo. Su mandato della CdG-N il CPA ha quindi esaminato se, **nel settore della politica estera, la collaborazione interdipartimentale** è sistematicamente problematica e come i diretti interessati valutano tale collaborazione. I risultati della valutazione sono stati presentati alla sottocommissione competente nel giugno 2013. Quest'ultima sta attualmente consegnando in un rapporto le sue conclusioni e/o raccomandazioni in merito.*

I medicinali rappresentano circa un quinto dei costi complessivi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Per essere rimborsato

dall'AOMS, un farmaco deve essere iscritto dall'Ufficio federale della sanità pubblica nell'elenco delle specialità. Il CPA è stato incaricato dalle CdG di valutare le procedure di **ammissione e riesame dei medicinali** a carico dell'AOMS. Lo studio si fonda su un parere giuridico, un raffronto con i sistemi in vigore in altri Paesi e una valutazione sistematica della procedura di ammissione e di riesame, quest'ultima svolta ogni tre anni. I risultati sono stati presentati alla sottocommissione competente della CdG-S nel giugno 2013. Quest'ultima sta attualmente valutando le conseguenze e/o raccomandazioni che se ne possono trarre.

Dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) nel giugno 2002, l'immigrazione in provenienza dai Paesi dell'UE e dell'AELS ha registrato un forte aumento. Il fenomeno ha suscitato un dibattito politico sui costi e sui vantaggi della libera circolazione delle persone nonché sui mezzi con i quali le autorità possono gestire l'immigrazione. In questo contesto le CdG hanno quindi incaricato il CPA di valutare il **soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'ALC**, in particolare le ripercussioni dell'immigrazione e il ruolo della Confederazione nell'attuazione dell'Accordo. Per far questo il CPA ha analizzato da un lato il soggiorno degli immigrati, esaminando in particolare in quale misura ricorrono all'indennità di disoccupazione o all'aiuto sociale e quali conseguenze ne risultano per il loro diritto soggiorno. Dall'altro, ha verificato se i servizi federali adottano tutti i provvedimenti del caso per consentire ai Cantoni di attuare in modo appropriato l'Accordo e se esercitano il loro compito di sorveglianza. I risultati della valutazione sono stati presentati nel novembre 2013 alla sottocommissione competente della CdG-N. Quest'ultima sta attualmente discutendo sulle conseguenze / raccomandazioni da formulare.

Progetti in corso

Il ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale solleva interrogativi per quanto concerne la portata, la trasparenza e l'opportunità di questa prassi. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di procedere a un'inchiesta sul **ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale**. Analizzando casi selezionati presso nove servizi dell'Amministrazione, la valutazione intende anzitutto valutare la trasparenza del ricorso a collaboratori esterni. In secondo luogo si tratta di studiare tale prassi sotto il profilo giuridico e in terzo luogo di approfondire la questione della parità di trattamento tra collaboratori esterni e collaboratori interni che svolgono mansioni equiparabili. Infine, saranno formulate considerazioni circa l'adeguatezza e l'economicità dell'impiego di tali forze lavoro. I risultati della valutazione dovrebbero essere presentati alla sottocommissione competente della CdG-S nell'aprile 2014.

Dalla pubblicazione del Rapporto sulla politica di sicurezza nel 1999 la Svizzera opera all'insegna del motto «Sicurezza attraverso la cooperazione». L'Esercito svizzero può ed è tenuto a collaborare attivamente con altre forze armate, motivo per cui sottoscrive diversi accordi di cooperazione nell'ambito dell'istruzione e dell'armamento. I processi che portano alla conclusione di tali accordi come anche gli obiettivi e le considerazioni strategiche alla base dei **partenariati internazionali dell'Esercito svizzero** sono poco conosciuti. Va inoltre considerato che questo tipo

di cooperazione può risultare delicato per la reputazione della Svizzera. Per tutte queste ragioni il CPA è stato incaricato dalla CdG-S di analizzare gli obiettivi, le strategie, i processi e la collaborazione concreta con alcuni Paesi selezionati e più precisamente con le loro forze armate. Il CPA presenterà il relativo rapporto alla sottocommissione competente della CdG-S probabilmente nel terzo trimestre 2014.

Gli organi di vigilanza e di regolazione esterni all'Amministrazione federale centrale come l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) o l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) sono da tempo oggetto di critiche. Ad essere messa in dubbio è soprattutto l'indipendenza dei membri dei diversi organi di direzione, nominati dal Consiglio federale. Questa facoltà di nomina costituisce uno dei rari strumenti di conduzione di cui dispone il Consiglio federale nei confronti di questi organi. Per questa ragione le CdG hanno incaricato il CPA di valutare l'**indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza**. Alcuni di questi sono quindi studiati sistematicamente; oggetto dell'esame sono le loro basi legali, la loro concretizzazione e attuazione, nonché la percezione della loro indipendenza da parte degli attori coinvolti. Il CPA sottoporrà la sua valutazione alla sottocommissione competente della CdG-S all'inizio del 2015.

La **preservazione dei terreni agricoli coltivati** è sancita nella Costituzione e in diverse leggi federali. Nel 1992, nel piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC), il Consiglio federale aveva indicato ai Cantoni quali superfici agricole erano tenuti a preservare. Poiché le superfici destinate alle colture continuano comunque a diminuire, si sollevano alcune questioni quanto all'efficacia dell'attuazione di tale piano. Lo studio del CPA riguarderà principalmente l'attuazione del PS SAC e, in particolare, la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sull'esecuzione del piano da parte dei Cantoni, nonché gli sforzi di quest'ultima riguardo alle SAC nel quadro di propri progetti. Il CPA analizzerà inoltre la vigilanza della Confederazione sull'applicazione delle disposizioni volte a preservare l'insieme dei terreni agricoli coltivati, indipendentemente dal fatto che rientrino o no tra i contingenti SAC imposti dalla Confederazione. Il rapporto del CPA dovrebbe essere presentato alla sottocommissione competente della CdG-N nel primo trimestre 2015.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2013	4378
Elenco delle abbreviazioni	4382
1 Controllo parlamentare dell'amministrazione: il servizio di valutazione dell'Assemblea federale	4383
2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare	4384
2.1 Compendio dei progetti	4384
2.2 Progetti portati a termine	4385
2.2.1 Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	4385
2.2.2 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera	4387
2.2.3 Ammissione e riesame dei medicinali rimborsati	4388
2.2.4 Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	4390
2.3 Progetti in corso	4392
2.3.1 Ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale	4392
2.3.2 I partenariati internazionali dell'Esercito svizzero	4393
2.3.3 Garanzia d'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza	4396
2.3.4 Preservazione dei terreni agricoli coltivati	4397
2.4 Nuove valutazioni nel 2014	4400
3 Impiego del credito per il ricorso a esperti	4401
4 Relazioni e seminari	4401

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone (Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea ed i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone; RS <i>0.142.112.681</i>)
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
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
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
EAE	Efficacia, adeguatezza, economicità
FF	Foglio federale
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio; RS <i>700</i>)
PS SAC	Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture
RS	Raccolta sistematica
SAC	Superfici per l'avvicendamento delle colture
SEVAL	Société suisse d'évaluation, Schweizerische Evaluationsgesellschaft
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade

Rapporto

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

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*. Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e la scarsità delle risorse pubbliche, la valutazione costituisce uno strumento importante per gestire efficacemente gli affari pubblici. La valutazione completa gli strumenti tradizionali del controllo politico e consente di esaminare con metodi scientifici la pianificazione, l'attuazione e le ripercussioni delle misure prese dallo Stato. Il CPA effettua *valutazioni* su 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 inoltre *mandati brevi* volti a chiarire questioni specifiche nell'ambito delle attività in corso delle CdG. Infine il CPA fornisce alle commissioni parlamentari consulenza per l'analisi politica dei risultati delle valutazioni e per i *controlli successivi* e segnala alle CdG i *temi* che necessitano di un esame approfondito.

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 proposto modifiche di legge. Nel corso degli ultimi anni la verifica di modifiche legislative è stata richiesta in particolare sulla base di una valutazione della prassi seguita dalla Confederazione in materia di procedure di consultazione e indagini conoscitive. In seguito la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha depositato tre postulate.² 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 controlli successivi le CdG possono giudicare meglio se il Governo ha rimediato in modo appropriato alle lacune riscontrate e, se del caso, ha preso le necessarie misure legislative. Inoltre i risultati delle valutazioni vengono spesso citati negli interventi e nei dibattiti parlamentari oppure menzionati nei messaggi del Consiglio federale per motivare revisioni di legge.

Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o consultati sul suo sito Internet.³ Il CPA opera sulla base di singoli mandati affidatigli dalle commissioni parlamentari, fa parte dei Servizi del Parlamento ed è subordinato amministrativamente alla segreteria delle CdG. Dal profilo scientifico, esercita la sua attività in modo autonomo e nel rispetto delle norme pertinenti; coordina le sue attività con gli altri organi di controllo della Confederazione (p. es. con il Controllo federale delle finanze).

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

² Cfr. 12.3649 Po. CdG-N, Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (1); 12.3650 Po. CdG-N, Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (2); 12.3651 Po. CdG-N, Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (3).

³ www.parlamento.ch (> Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni)

Per svolgere il suo mandato, il CPA si avvale di un gruppo di ricerca interdisciplinare, il cui effettivo corrisponde a 4,3 posti a tempo pieno. Il CPA e gli esperti esterni 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, cui possono rivolgersi per ottenere informazioni e documenti. L'obbligo di informazione non è limitato dal segreto d'ufficio. La base legale di questo diritto d'informazione è sancita negli articoli 67 e 153 della legge sul Parlamento⁴ e nell'articolo 10 capoverso 3 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare.⁵

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

2.1 Compendio dei progetti

La *tabella 1* fornisce una panoramica dei progetti del CPA realizzati, in corso e previsti nell'anno in rassegna.

Tabella 1

Compendio dei progetti del CPA

N.	Progetto	Avvio progetto ¹	Presentazione alla sottocommissione
2.2.1	Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale	27.01.2012 ²	04.07.2013
2.2.2	Collaborazione interdepartimentale nel settore della politica estera	22.06.2012	04.07.2013
2.2.3	Ammissione e riesame dei medicinali rimborsati	19.04.2012	27.06.2013
2.2.4	Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	18.06.2012	18.11.2013
2.3.1	Ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale	21.03.2012	29.04.2014
2.3.2	Partenariati internazionali dell'Esercito svizzero	27.06.2013	06.10.2014
2.3.3	Garanzia dell'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza	21.08.2013	4° trimestre 2014
2.3.4	Preservazione dei terreni agricoli coltivati	02.09.2013	1° trimestre 2015
2.4	L'Assemblea federale conduce correttamente la politica della formazione professionale?	2° trimestre 2014	non stabilito
2.4	La Svizzera manca di (buoni) diplomatici?	3° trimestre 2014	non stabilito
1	Data della presentazione della bozza del progetto durante la seduta della sottocommissione competente delle CdG		
2	Cfr. n. 2.2.1		

⁴ Legge federale del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

⁵ RS 171.115

2.2 Progetti portati a termine

Nell'anno in rassegna il CPA ha portato a termine quattro valutazioni. Tre di queste sono attualmente trattate dalle sottocommissioni competenti della CdG-N motivo per cui non possono essere presentati i risultati nei sottocapitoli corrispondenti (2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4).

2.2.1 Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale

Oggetto e procedura

La procedura di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale è oggetto di critiche ricorrenti. A seguito dell'inchiesta svolta nel 2008 dalla CdG-N per chiarire le circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'Esercito, la Commissione ha deciso di esaminare più da vicino questa procedura. Incaricato nel 2009 dalle CdG di procedere a una valutazione sul tema, il CPA ha dovuto interrompere i propri lavori in quanto, secondo il Consiglio federale, i diritti d'informazione delle CdG non permettevano di accedere ai dati necessari per la valutazione. Nel frattempo le disposizioni sul diritto d'informazione sono state precisate e poste in vigore, nel nuovo tenore, il 1° gennaio 2012. Le CdG hanno potuto così incaricare il CPA di riprendere la valutazione.

Il CPA ha sottoposto a esame 37 nomine avvenute nel 2012 raffrontando questi dossier con 44 casi risalenti al periodo dal 2009 al 2011. Ha svolto anche colloqui nei dipartimenti e con esperti nell'ambito delle assunzioni di quadri superiori. Il CPA ha inoltre basato la sua analisi sull'insieme della documentazione di cui disponeva il Consiglio federale al momento delle nomine. Nel novembre 2013, la CdG-N ha deciso di pubblicare il rapporto di valutazione del CPA del 20 giugno 2013.

Risultati principali

La procedura di nomina dei quadri superiori dipende in ampia misura dal dipartimento interessato e, salvo eccezioni, il Consiglio federale non vi prende parte. Nella maggior parte dei casi la sua competenza di nomina risulta essere solo formale. Per le 81 nomine analizzate, che il Consiglio federale ha effettuato tra il 2009 e il 2012, non esiste alcun corapporto dipartimentale sulle proposte di nomina, non è stata svolta alcuna audizione di candidati da parte del Consiglio federale, il quale non ha mai nemmeno rifiutato formalmente una proposta di nomina. In un unico caso le opinioni divergenti hanno portato il dipartimento interessato a ritirare la candidatura proposta.

La qualità della procedura svolta a livello dipartimentale riveste pertanto un'importanza fondamentale. Il Consiglio federale convalida tuttavia le proposte dei dipartimenti senza accertarsi che l'iter che porterà alla nomina si svolga nel rispetto dei più basilari principi in questo ambito (trasparenza e serietà nella selezione, motivi della rinuncia al concorso, risultato del controllo di sicurezza) e senza chiedere maggiori informazioni sulla procedura.

Procedure impeccabili e procedure lacunose

Le procedure di nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale sono il risultato di processi molto diversi tra loro a livello di qualità, componenti e trasparenza. Accanto alle nomine fondate su procedure di buona qualità (17 casi), ve ne sono altre con procedure mediocri (9 casi) o lacunose (11 casi). Per alcune nomine i dipartimenti hanno proceduto in modo esemplare: ricerca dei candidati tramite bandi di concorso e il successivo contatto diretto e professionale con le persone selezionate, tenendo in considerazione sia le candidature interne che quelle esterne. In altri casi invece le procedure erano di dubbia qualità: gamma di strumenti incompleta, obiettività insufficiente e mancanza di candidature alternative.

Sistemi di carriera militare e diplomatica concepiti in modo adeguato ma non sempre applicati con coerenza

I sistemi di carriera militare e diplomatica dispongono di adeguati strumenti di accompagnamento, valutazione e pianificazione. Tuttavia, al momento delle nomine, non sempre le procedure fissate sono rispettate rigorosamente. In alcuni casi la pianificazione delle partenze (ambito militare) o l'assessment (ambito diplomatico) sembrano giustamente essere i motivi alla base della scelta del candidato. In altri, invece, questi sistemi di carriera non sono stati tenuti in considerazione; è pure successo che un candidato venisse scelto prima che fossero disponibili i risultati dell'assessment o addirittura nonostante un suo esito negativo. In cinque degli undici casi concernenti la nomina di ufficiali superiori (carriera militare) la persona scelta non era prevista in modo specifico nella pianificazione; su nove nuovi capomissione (carriera diplomatica), solo sei erano stati raccomandati in seguito all'assessment – decisivo per la procedura di selezione – prima che la proposta fosse trasmessa al Consiglio federale. Un sistema di carriera può quindi comportare diverse procedure.

Basi di informazioni molto spesso incomplete

Le proposte di nomina sottoposte al Consiglio federale non menzionano criteri di selezione più precisi per timore di indiscrezioni. Il Consiglio federale non può quindi disporre in anticipo di informazioni complete sui dossier in questione. Talvolta, durante la seduta del Consiglio federale, sono fornite oralmente indicazioni supplementari. Capita inoltre che anche le informazioni sui controlli di sicurezza relativi alle persone siano incomplete.

Pratiche poco serie in materia di controlli di sicurezza relativi alle persone

Nel 50 per cento dei casi il Consiglio federale prende decisioni senza conoscere l'esito del controllo di sicurezza relativo alle persone che spesso viene svolto addirittura dopo la nomina. Ciò dimostra quanto poco viene presa in considerazione la questione del rischio e come spesso questo controllo sia svolto unicamente pro forma. In questo ambito si distingue positivamente il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS): nel 2012 ha trasmesso al Consiglio federale tutte le sue proposte di nomina solo in seguito all'esito del controllo di sicurezza relativo alle persone.

Procedure in parte non documentabili

Nel suo parere concernente l'inchiesta della CdG-N sul caso Nef, il Consiglio federale aveva annunciato che avrebbe adottato le misure necessarie per garantire che la procedura, la selezione e la decisione di nomina potessero essere documentate in

ogni momento. Nonostante ciò, sei delle 37 nomine non hanno potuto essere esaminate non essendo disponibili le informazioni necessarie per ricostruire la procedura.

Informazioni talvolta lacunose a disposizione del capo del dipartimento competente

Sempre nel suo parere concernente l'inchiesta della CdG-N sul caso Nef, il Consiglio federale aveva annunciato che in futuro per ogni sua decisione concernente il personale, sarebbero state messe a disposizione del capo del dipartimento interessato le informazioni del caso. Nel frattempo, questa prassi è stata introdotta, ma non è ancora applicata sistematicamente.

Delega di competenze senza controllo

Il ruolo del Consiglio federale nella nomina dei quadri superiori è marginale. L'Esecutivo decide senza avere la garanzia che la procedura a livello dipartimentale sia stata svolta in modo accurato. Le informazioni che gli vengono attualmente trasmesse con le proposte di nomina vanno a soddisfare requisiti formali più che un effettivo bisogno d'informazione. In effetti, a parte il nome del candidato proposto, le informazioni più importanti, quali i criteri di selezione e le candidature alternative, vengono trascurate. Inoltre il Consiglio federale decide senza garanzia sulla qualità della procedura. Convalida le proposte dei dipartimenti senza effettuare controlli o senza conoscere esattamente l'iter della selezione e senza aver prima fissato tappe o criteri minimi da rispettare.

Nella procedura di selezione è completamente assente una direzione strategica da parte del Consiglio federale. Quest'ultimo non è implicato né nella pianificazione delle partenze, né nell'esame delle possibili sinergie (analisi del bisogno) né nella condivisione delle reti di conoscenze (strategia di ricerca) e nemmeno nella procedura di selezione (garanzia della qualità). Questo mancato coinvolgimento pone la questione della pertinenza della sua competenza di nomina che attualmente sembra avere essenzialmente un carattere simbolico.

Basi legali inappropriate

Le basi legali relative alla procedura di nomina dei quadri superiori stabiliscono per quali funzioni il Consiglio federale abbia competenza di nomina, nonché due elementi della procedura, ovvero il principio della messa a concorso dei posti e quello dei controlli di sicurezza relativi alle persone. Nonostante si tratti di relativamente poche disposizioni esse sollevano alcuni interrogativi. In particolare si pone la questione della pertinenza della competenza di nomina a livello del Consiglio federale, dato che la maggior parte delle nomine non viene messa in discussione e non suscita un reale interesse da parte degli altri dipartimenti.

2.2.2 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera

Oggetto e procedura

Non passa giorno senza che la politica estera elvetica susciti l'interesse dei media: partecipazione della Svizzera a una conferenza internazionale, negoziati con l'Unione europea, firma di un trattato con un altro Paese o viaggio all'estero di un consigliere federale. Non è raro che in questo contesto siano riferite difficoltà o disaccordi e si ha l'impressione che la Svizzera fatichi a rappresentare e difendere i

propri interessi. Rilevante è anche il fatto che spesso i negoziati non sono condotti dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ma da un altro dipartimento. I dipartimenti di volta in volta competenti devono però, per quanto possibile, collaborare con il DFAE di modo che questi possa rappresentare e difendere al meglio gli interessi della Svizzera e garantire la coerenza della sua politica estera.

Le CdG si erano già occupate del coordinamento della politica estera svizzera negli anni Novanta. Allora avevano ritenuto che questo compito fosse diventato non solo più difficile ma anche più importante, motivo per cui, nel 2012, avevano incaricato il CPA di riesaminare la questione. Il CPA doveva in particolare stabilire se i problemi menzionati fossero isolati o se si trattava di situazioni ricorrenti. Per misurare l'ampiezza del problema della collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera il CPA ha raccolto i pareri e le esperienze di una trentina di persone dell'Amministrazione federale direttamente coinvolte. Le persone interpellate occupavano funzioni differenti – dal segretario di Stato al collaboratore scientifico – e provenivano da 21 servizi federali tra i quali erano rappresentati tutti e sette i dipartimenti. Per la realizzazione dei colloqui il CPA è stato coadiuvato da Nico van der Heiden, del Centro per la democrazia dell'Università di Zurigo. In seguito il CPA ha analizzato metodicamente i risultati di questi incontri riassumendoli e consegnandoli in un rapporto.

Risultati principali

Il CPA ha consegnato i risultati della sua valutazione nel luglio 2013 alla sottocommissione competente della CdG-N. Quest'ultima prevede di adottare il rapporto del CPA, corredato dalle sue raccomandazioni al Consiglio federale, nella primavera 2014.

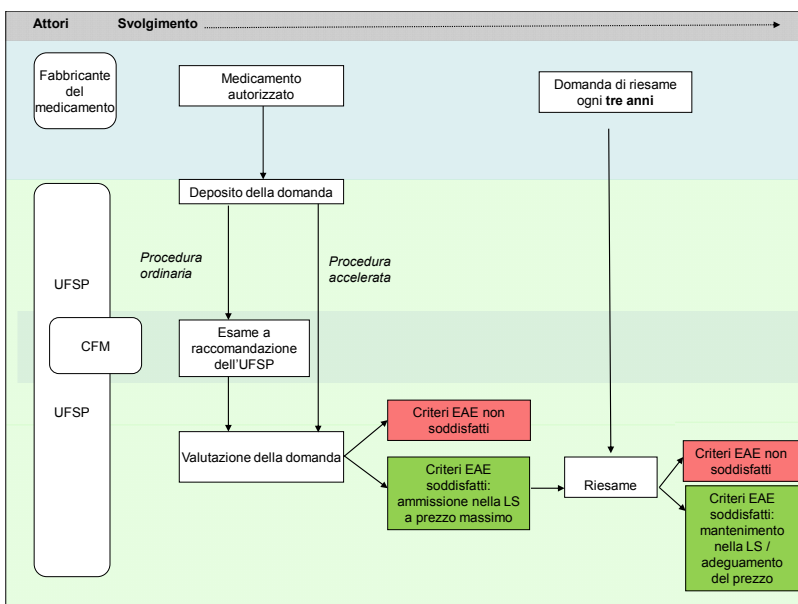
2.2.3 Ammissione e riesame dei medicinali rimborsati

Oggetto e procedura

Con un importo annuo di quasi 5 miliardi di franchi, i medicinali rappresentano circa un quinto dei costi complessivi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Per essere rimborsato dall'AOMS, un farmaco deve anzitutto figurare nell'elenco delle specialità dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e, per esservi ammesso, deve rispettare i criteri di efficacia, adeguatezza ed economicità (EAE). Attualmente i farmaci rimborsati dalle casse malati rappresentano circa l'80 per cento della cifra d'affari globale del settore, percentuale tendenzialmente in aumento.

La procedura d'ammissione e di riesame è illustrata sinteticamente nella *figura 1*. La domanda d'ammissione nell'elenco delle specialità deve essere presentata dal fabbricante del farmaco, qualora quest'ultimo sia interessato a ottenere il rimborso dalle casse malati. In seguito, la richiesta è esaminata dall'UFSP che consulta a tale scopo la Commissione federale dei medicinali (CFM). Per ammettere il medicamento 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 per il rimborso. Le domande di ammissione di generici sono esaminate nell'ambito di una procedura accelerata nella quale la CFM non viene coinvolta. Ogni tre anni viene poi riesaminato se i farmaci ammessi nell'elenco delle specialità continuano a rispettare i criteri EAE.

Illustrazione (sintetica) della procedura di ammissione e riesame dei medicinali nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie



Le procedure legate all'elenco delle specialità sono oggetto di critiche per diversi motivi. Secondo alcuni, l'esame dei criteri di ammissione da parte dell'UFSP e della CFM sarebbe lacunoso. 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 tenere sufficientemente conto del criterio dell'economicità.

Vista 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 all'esame delle procedure generali, la sottocommissione competente della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha chiesto al CPA di prestare particolare attenzione alla fissazione dei prezzi e all'ammissione dei generici e dei farmaci della medicina complementare. Lo studio completa una valutazione effettuata nel 2008 dal CPA sulla designazione e sulla verifica delle prestazioni mediche nell'AOMS.⁶

L'oggetto della valutazione è stato esaminato in tre ottiche differenti:

- in primo luogo è stata analizzata la qualità delle numerose norme legali e amministrative alla base delle procedure d'ammissione e di riesame dei

⁶ CPA, 2008, Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, 21 ago. 2008, FF 2009 4877.

medicamenti. Il parere giuridico è stato allestito dal professor Thomas Gächter dell'Università di Zurigo;

- in una seconda fase è stata esaminata l'attuazione delle norme. Il CPA ha selezionato alcuni dossier di medicinali, li ha analizzati e ha poi proceduto a colloqui standardizzati con gli attori coinvolti nelle procedure. Sulla base di questi dati ha valutato l'attuazione delle normative in materia, incentrando i suoi lavori sull'opportunità e sull'applicazione dei criteri EAE, nonché sulla ripartizione delle competenze tra l'UFSP e la CFM. Un altro punto esaminato è stato 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 del Sorvegliante dei prezzi;
- in terzo luogo il sistema svizzero è stato raffrontato ai regimi in vigore in Germania e in Austria, in particolare allo scopo di valutare le procedure di ammissione e di riesame dei medicinali rimborsati in Svizzera rispetto alle procedure seguite nei due Paesi summenzionati. L'analisi si è fondata sulla ripartizione, usuale in ambito scientifico, dei tre momenti «apprezzamento, valutazione e decisione»⁷ ed ha trattato sotto quest'angolazione l'iter seguito nei tre Paesi. Il raffronto internazionale è stato realizzato dal professor Tilman Slembeck dell'Università di San Gallo.

Risultati principali

Il CPA ha consegnato i risultati delle tre parti della valutazione in un rapporto che ha presentato alla sottocommissione competente della CdG-S nel giugno 2013. Questo documento è attualmente esaminato dalla sottocommissione e sarà presumibilmente adottato nella primavera del 2014.

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

Oggetto e procedura

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone (ALC) è in vigore da oltre dieci anni. In questo periodo, l'immigrazione proveniente dai Paesi UE/AELS è aumentata sensibilmente. Parallelamente si sono intensificate anche le discussioni sulle ripercussioni della libera circolazione delle persone e sui mezzi a disposizione delle autorità per gestire l'immigrazione. Il 27 gennaio 2012 le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di effettuare uno studio sul soggiorno delle persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC.

La sottocommissione competente della CdG-N ha deciso che tale studio doveva essere incentrato sia sulle ripercussioni dell'ALC che sul ruolo delle autorità. Gli aspetti esaminati sono elencati qui di seguito.

⁷ Assessment, Appraisal and Decision

Effetti dell'ALC

- Quali sono i percorsi tipici (soggiorno e attività lucrativa) delle persone immigrate in Svizzera nel quadro dell'ALC?
- Qual è la portata del ricorso all'indennità di disoccupazione, all'aiuto sociale e alle rendite AI tra gli immigrati?
- In quale misura una situazione di disoccupazione o il ricorso all'aiuto sociale può limitare i diritti di soggiorno dei cittadini dell'UE o dell'AELS?
- Quali indicazioni circa le ripercussioni dell'ALC sullo Stato e sull'economia forniscono lo studio dei percorsi tipici (soggiorno e attività lucrativa) e le osservazioni concernenti la disoccupazione e il ricorso all'aiuto sociale?

Ruolo della Confederazione

- La Confederazione ha concretizzato in modo adeguato le disposizioni dell'ALC?
- Come va valutata la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sull'applicazione, da parte dei Cantoni, delle disposizioni relative al soggiorno degli stranieri?
- Le autorità federali hanno informato in modo appropriato circa le possibili ripercussioni di una situazione di disoccupazione o di ricorso all'aiuto sociale sul diritto di soggiorno nel quadro dell'ALC?

Esecuzione da parte dei Cantoni

- La prassi dei Cantoni in materia di rilascio di permessi di soggiorno è appropriata?

Per rispondere alle domande concernenti le ripercussioni dell'ALC è stata svolta un'*analisi quantitativa* dei dati amministrativi e statistici completi. Tale analisi, affidata, dopo un bando di concorso, alla Berner Fachhochschule Soziale Arbeit e alla società Interface GmbH di Lucerna, ha fornito anche informazioni sull'esecuzione dell'Accordo da parte dei Cantoni e sulla sorveglianza da parte delle autorità federali. Mentre gli studi realizzati sino ad ora si limitano a fotografare la situazione in un dato momento (studio trasversale), l'analisi quantitativa si è focalizzata sul soggiorno e sull'attività lucrativa degli immigranti (studio longitudinale). A tal fine diversi dati amministrativi sono stati associati tra di loro per la prima volta⁸ così da disporre, per ogni migrante, dei dati seguenti: entrate sul territorio e partenze, periodi durante i quali la persona ha svolto o no un'attività lucrativa, permessi di soggiorno validi per ogni periodo, scopi del soggiorno invocati e periodi di ricorso alle indennità di disoccupazione e all'aiuto sociale. Il soggiorno e il percorso professionale degli immigrati sono stati raffrontati con quelli degli Svizzeri e dei migranti giunti nel nostro Paese prima dell'entrata in vigore dell'ALC.

Le *analisi qualitative* hanno permesso di rispondere alle questioni di natura legale e concernenti la sorveglianza esercitata dalle autorità federali fornendo nel contempo indicazioni sull'efficacia di questo monitoraggio. Nel quadro di queste analisi il CPA ha studiato i testi normativi pertinenti e numerosi altri documenti e ha svolto

⁸ I dati personali sensibili provenienti da diverse fonti sono stati connessi tra di loro e valutati. Per limitare al minimo l'interferenza nei diritti della personalità, il CPA ha definito la necessaria procedura di concerto con l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. La gran parte dei dati è stata poi anonimizzata.

colloqui con i responsabili della Confederazione ed esperti del campo. Conformemente alla decisione della sottocommissione competente il CPA ha rinunciato a svolgere colloqui con rappresentanti delle autorità cantonali incaricati di attuare l'ALC e ad analizzare in modo approfondito questa attuazione da parte dei Cantoni.

Risultati principali

Il CPA ha portato a termine questa valutazione di cui ha presentato i risultati alla sottocommissione competente della CdG-N nel novembre 2013. Quest'ultima sta attualmente esaminando il rapporto che sarà probabilmente pubblicato nella primavera 2014 dalla CdG-N.

2.3 Progetti in corso

Alla fine del 2013 erano quattro le valutazioni del CPA non ancora concluse. Su un totale di sei che il CPA aveva proposto⁹, tre di esse erano state scelte dalle CdG il 24 gennaio 2013, data in cui è stato definito il loro programma annuale. Alla fine del 2013 lo studio sul ricorso a collaboratori esterni all'Amministrazione federale era in dirittura d'arrivo.

2.3.1 Ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale

Oggetto

Nell'Amministrazione federale i collaboratori esterni, le cui attività rientrano nel regime di diritto privato¹⁰, esercitano mansioni simili a quelle del personale impiegato secondo il diritto pubblico. Come dimostrato in una precedente valutazione del CPA¹¹, il ricorso a collaboratori esterni è molto diffuso, quanto meno in alcuni uffici (p. es. nell'Ufficio federale di informatica). Anche studi più recenti condotti dall'ispettorato del DDPS o l'inchiesta amministrativa del DFF relativa al progetto informatico «Insieme» confermano l'importanza del ruolo svolto dai collaboratori esterni.

Numerose questioni si pongono tuttavia per quanto riguarda la trasparenza, le basi legali e l'opportunità di far capo a collaboratori esterni: pur adempiendo a un mandato conferito dalla Confederazione, i collaboratori impiegati da imprese o organizzazioni esterne (per es. istituti universitari) o assunti da queste ultime come indipendenti non appaiono nelle statistiche del personale della Confederazione. Nel consuntivo i costi corrispondenti non figurano come spese di personale, benché

⁹ Le sei proposte di valutazione, che in una prima fase le sottocommissioni delle CdG hanno scelto fra un elenco più esteso, figurano nell'allegato al rapporto annuale 2012 del CPA; FF **2013** 2903.

¹⁰ Per «collaboratori esterni» si intendono le persone che lavorano sotto la direzione o la responsabilità di un'unità amministrativa dell'Amministrazione federale centrale senza che sia stato concluso un contratto di lavoro di diritto pubblico in virtù della legge sul personale della Confederazione.

¹¹ Ricorso a esperti esterni in seno all'Amministrazione federale, Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione delle gestione del Consiglio degli Stati del 16 giu. 2006, FF **2007** 1537 e segg.

probabilmente queste assunzioni siano avvenute per sopperire a una penuria di personale o a eventuali tagli nel budget per il personale. Inoltre, a parità di mansioni, i collaboratori esterni, rispetto agli impiegati della Confederazione, presentano differenze in termini di stipendio, di condizioni di lavoro e di statuto legale. Dal profilo giuridico si pone la questione dello statuto che tali contratti devono avere. Infine il ricorso a collaboratori esterni è controverso quanto a all'adeguatezza e all'economicità per la Confederazione, segnatamente se simili rapporti contrattuali si estendono per una certa durata. Va inoltre menzionato che, in una recente sentenza (B-1687/2010 del 21 giugno 2011), il Tribunale amministrativo federale ha constatato che il prestito di personale non rientra né nel diritto degli acquisti pubblici né nel diritto del personale. Di conseguenza l'alta vigilanza riveste un'importanza particolare in questo ambito. In tale contesto, nel gennaio 2012 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di effettuare una valutazione in questo ambito.

Questioni principali

La valutazione mira a rispondere ai seguenti interrogativi:

- Come valutare la trasparenza del ricorso ai collaboratori esterni?
- Come valutare il ricorso a collaboratori esterni dal profilo giuridico?
- Quali sono le condizioni di lavoro dei collaboratori esterni rispetto a quelle di altri collaboratori che esercitano attività simili?
- Come giudicare l'adeguatezza e l'economicità del ricorso a collaboratori esterni?

Procedura

In un primo tempo, il CPA ha analizzato i dati quantitativi disponibili (anzitutto il consuntivo e la statistica dei pagamenti degli acquisti) per stimare nel miglior modo possibile l'importanza del ricorso a collaboratori esterni in diverse unità amministrative. In un secondo tempo, ha orientato la sua inchiesta su nove uffici federali che, secondo un'analisi quantitativa, hanno fatto ampiamente ricorso a collaboratori esterni. Nell'ambito di studi di casi, ha esaminato più in dettaglio la prassi di tali uffici, subordinati a tutt'e sette i dipartimenti. In collaborazione con gli uffici, il CPA si è procurato i contratti relativi a collaboratori esterni esistenti nel 2012, selezionandone alcuni ai fini di un'analisi approfondita. Ha infine condotto colloqui con i responsabili degli uffici federali interessati e con i quadri superiori, nonché con collaboratori esterni e/o collocatori.

Dopo aver consultato le unità amministrative interessate, il CPA presenterà alla competente sottocommissione della CdG un rapporto di valutazione, presumibilmente nell'aprile del 2014.

2.3.2 I partenariati internazionali dell'Esercito svizzero

Oggetto

Dalla pubblicazione del rapporto del 1999 sulla politica di sicurezza, la Svizzera opera all'insegna del motto «Sicurezza attraverso la cooperazione». L'esercito deve quindi cercare attivamente possibilità di cooperazione con altre forze armate e avvalersene, per esempio per verificare le proprie capacità durante le esercitazioni

comuni, per acquisire nuove conoscenze o per poter svolgere esercitazioni o test che non sono possibili in Svizzera. Benché dal 1999 abbia concluso numerose cooperazioni con altri Paesi, l'esercito non può ancora avvalersi, secondo un'analisi del PF di Zurigo, di una vera e propria «cultura della cooperazione» né di chiare direttive con solide basi politiche. Inoltre alcuni partenariati continuano a conquistare i titoli dei giornali come, recentemente, la cooperazione con la Svezia o l'istruzione impartita a soldati russi nelle montagne svizzere.

Alla luce di questi fatti, il 24 gennaio 2013 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di valutare le cooperazioni internazionali dell'esercito svizzero.

Questioni principali

Dopo che una prima ricerca del CPA ha mostrato che l'esercito o la Svizzera, conclude con altri Paesi cooperazioni sia nel settore degli armamenti sia in quello dell'istruzione e che le basi legali e le competenze non sono le stesse per i due settori, la sottocommissione competente della CdG-S ha deciso che il CPA dovrà valutare le cooperazioni in entrambi questi settori. In particolare, il CPA dovrà prestare attenzione a eventuali connessioni tra i due settori o a connessioni delle cooperazioni dell'esercito con altri temi di politica estera.

La valutazione del CPA dovrà chiarire in particolare quanto segue:

Basi legali

- Per quanto concerne le cooperazioni internazionali dell'esercito, le basi legali sono chiare e adeguate?

Strategia

- Come sono le basi strategiche in termini di chiarezza e adeguatezza?
- A livello della strategia, i due settori sono collegati tra loro o con altri temi politici (politica estera)?

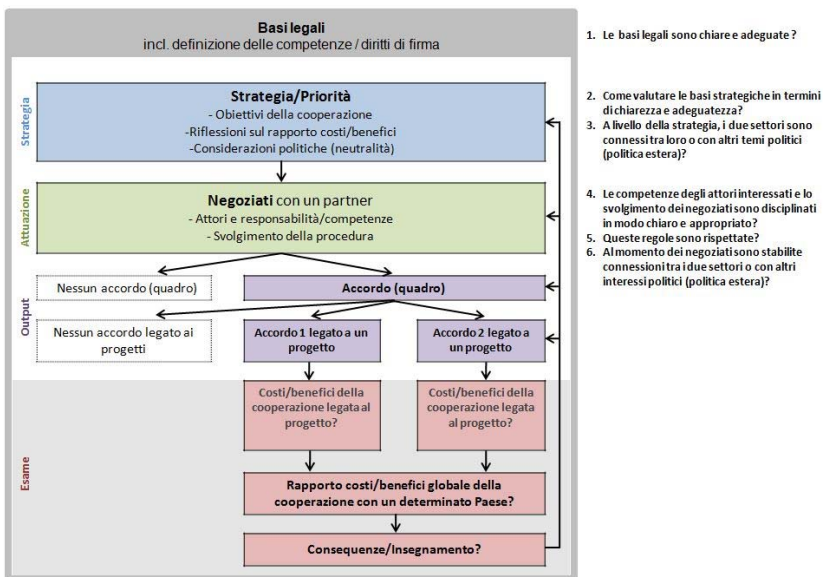
Attuazione: processo e competenze nella conclusione di accordi

- Le competenze degli attori interessati e lo svolgimento dei negoziati sono regolati in modo chiaro e adeguato?
- Le basi legali e le disposizioni concernenti gli obiettivi strategici e i processi sono rispettate?
- Durante i negoziati i due settori sono collegati tra loro o con altri interessi politici (politica estera)?

La figura 2 illustra il modello d'analisi e le questioni principali.

Figura 2

Modello d'analisi e questioni sollevate



1. Le basi legali sono chiare e adeguate?
2. Come valutare le basi strategiche in termini di chiarezza e adeguatezza?
3. A livello della strategia, i due settori sono connessi tra loro o con altri temi politici (politica estera)?
4. Le competenze degli attori interessati e lo svolgimento dei negoziati sono disciplinati in modo chiaro e appropriato?
5. Queste regole sono rispettate?
6. Al momento dei negoziati sono stabilite connessioni tra i due settori o con altri interessi politici (politica estera)?

La parte in grigio del modello d'analisi non è oggetto di studio.

Procedura

Per rispondere alle domande di cui sopra, il CPA analizza i documenti pertinenti (documenti strategici, accordi quadro concreti e quelli conclusi sulla base di tali accordi quadro, accordi specifici al progetto ecc.). Condurrà inoltre colloqui con le persone responsabili in seno all'esercito e con i collaboratori di altre unità amministrative coinvolte, in particolare della Direzione del diritto internazionale pubblico e dell'Ufficio federale di giustizia.

Occorre esaminare, nell'ambito di studi di casi, le direttive, le strategie e i processi vigenti per le cooperazioni dell'esercito, analizzando nel contempo le cooperazioni concluse con taluni Paesi o con le loro forze armate. Concretamente occorre descrivere e valutare nel dettaglio la cooperazione con due o tre Paesi con i quali esistono cooperazioni in entrambi i settori (armamento e istruzione) e la cooperazione con due o tre Paesi con i quali la Svizzera ha concluso un accordo quadro soltanto in uno di questi settori.

Il CPA proseguirà le sue analisi fino alla primavera 2014. Presenterà il suo rapporto finale alla sottocommissione competente della CdG-S, presumibilmente nel terzo trimestre del 2014.

2.3.3 Garanzia d'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza

Oggetto

Nel corso degli ultimi decenni, lo Stato ha viepiù delegato alcune funzioni di vigilanza e di regolazione che gli erano proprie a organi esterni all'Amministrazione federale centrale. Questo approccio è motivato dalla volontà di garantire che tali compiti siano adempiti in modo per quanto possibile indipendente da qualsiasi influenza politica. La delega di compiti di vigilanza e di regolazione spettanti allo Stato a siffatti organi è di difficile gestione e richiede una guida. Il sistema di guida è definito nella legge e nelle ordinanze delle rispettive unità e, di conseguenza, il Consiglio federale è tenuto ad applicare queste basi normative. Alcuni di questi organi di vigilanza e di regolazione (Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari [FINMA], Ispettorato federale della sicurezza nucleare [IFSN], Swissmedic ecc.) sono sempre più oggetto di critiche a causa delle loro presunte relazioni d'interesse considerate problematiche e della supposta mancanza di know-how dei loro organi di direzione. Costituisce inoltre un problema il fatto che gruppi di interesse abbiano un seggio permanente in seno a taluni organi di vigilanza e di regolazione (p. es. la Commissione della concorrenza [COMCO]).

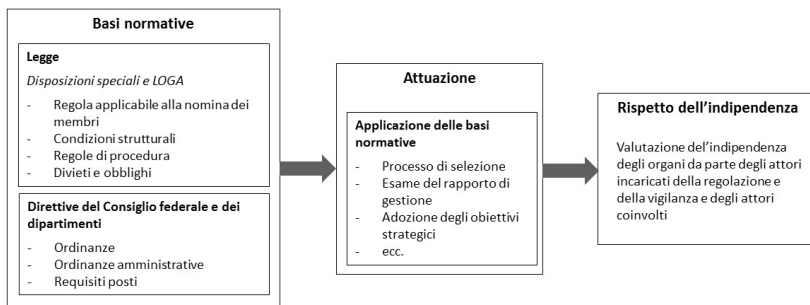
È in seguito a questi diversi problemi che le CdG hanno deciso, il 27 gennaio 2013, di commissionare al CPA una valutazione sulla garanzia d'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza.

Questioni principali

La valutazione si focalizza quindi sulla garanzia d'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza da parte del Consiglio federale. Per assolvere questo compito, quest'ultimo dispone di svariate possibilità, fra cui la nomina dei membri degli organi di direzione, l'esame dei rapporti d'attività, la definizione o l'adozione degli obiettivi strategici degli organi. La valutazione del CPA illustra la situazione da tre angolature diverse: le basi normative, la loro attuazione e la percezione d'indipendenza da parte degli organi di regolazione e di vigilanza e degli attori coinvolti (cfr. figura 3).

Figura 3

Modello d'impatto



La valutazione intende rispondere alle seguenti domande:

- Di quali possibilità dispone il Consiglio federale per garantire l'indipendenza dei vari organi e come possono essere classificati questi ultimi?
- Come valutare la concretizzazione delle basi legali da parte del Consiglio federale?
- Come valutare l'attuazione delle basi normative volte a garantire l'indipendenza degli organi?
- Come giudicano l'indipendenza degli organi gli attori incaricati della regolazione e della vigilanza e gli attori coinvolti?
- Secondo gli attori incaricati della regolazione e della vigilanza, gli attori interessati da queste ultime, nonché i tribunali, le decisioni degli organi sono prese in modo efficace, adeguato e imparziale?

Procedura

La prima parte della valutazione (basi normative), effettuata esternamente, poggia sull'analisi delle basi legali e dei documenti. L'analisi delle basi legali comprende tutti gli organi di regolazione e di vigilanza, mentre quella relativa alla concretizzazione di tali basi normative da parte del Consiglio federale è basata su una selezione di casi. Questi ultimi saranno stabiliti dalla sottocommissione competente della CdG-S nel quadro del rapporto intermedio. In base alle conclusioni tratte dalla prima parte della valutazione, il CPA studierà l'attuazione avvalendosi di colloqui e documenti. Le persone interrogate sono gli attori coinvolti in seno ai dipartimenti e membri degli organi di direzione. I colloqui sono personali e standardizzati. L'accertamento dell'indipendenza degli organi, nella terza parte, avverrà presumibilmente mediante un'inchiesta online presso gli attori incaricati della regolazione e della vigilanza e gli attori coinvolti. L'inchiesta sarà effettuata esternamente.

La sottocommissione competente della CdG-S attende i risultati della valutazione per l'inizio del 2015.

2.3.4 Preservazione dei terreni agricoli coltivati

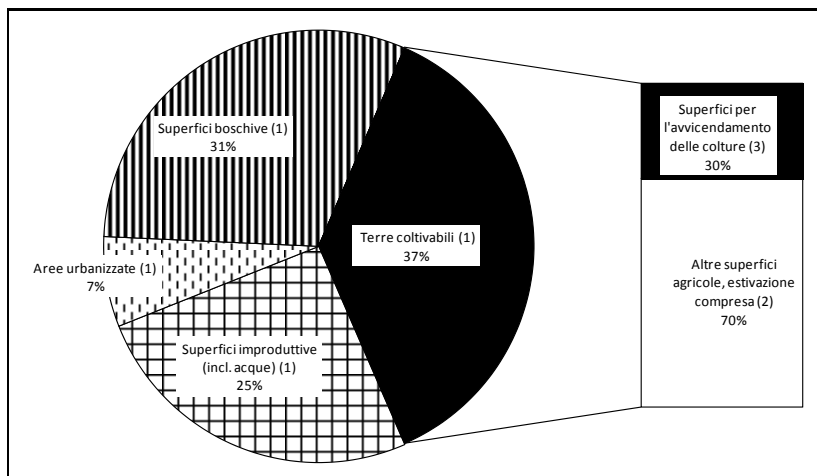
Oggetto

Benché da decenni si deplori la riduzione delle superfici di terre coltivabili in Svizzera, questo fenomeno non accenna ad arrestarsi. Oltre alle costruzioni destinate ai trasporti, all'artigianato, all'industria e all'abitazione, recentemente anche i terreni da golf e i progetti di revitalizzazione delle acque costituiscono una minaccia per le superfici agricole utili. La Costituzione federale e la legislazione in generale perseguono un utilizzo assai cauto delle superfici coltivabili. Un buon terzo della superficie della Svizzera, ossia 1,5 milioni di ettari, è costituito da *terre coltivabili* utilizzate nell'agricoltura (comprese le superfici d'estivazione, cfr. *figura 4*). Secondo l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), il 30 per cento delle terre coltivabili sono ascritte come *superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC)*. Dato che si adattano segnatamente per la coltura intensiva di cereali e altre derrate alimentari di base, queste superfici rivestono un'importanza particolare in termini di approvvigionamento alimentare. Per preservare le migliori terre agricole, nel 1992 il Consiglio federale aveva stabilito, nel piano settoriale Superfici per l'avvicenda-

mento delle colture (PS SAC), la SAC minima da garantire e l'aveva ripartita tra i Cantoni.

Figura 4

Utilizzazione del suolo in Svizzera (superficie totale 41 000 km²)



Fonti: (1) Statistica della superficie 1992/97, Ufficio federale di statistica; (2) Statistiche e valutazioni concernenti l'agricoltura e l'alimentazione, Unione svizzera dei contadini, agosto 2012; (3) cifre fornite dall'ARE in base ai dati cantionali.

L'articolo 3 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)¹² prevede che le autorità competenti provvedano a preservare il paesaggio e a mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee.¹³ La Confederazione esercita l'alta vigilanza sull'attuazione, da parte dei Cantoni, delle prescrizioni relative alla protezione delle terre coltivabili e tiene conto del mantenimento delle SAC nell'ambito dei suoi progetti, per esempio nella costruzione di strade nazionali. Mentre secondo le statistiche dell'UST la superficie delle terre coltivabili continua a diminuire, la Confederazione non ha finora pubblicato alcuna informazione concernente la portata, la qualità e l'evoluzione delle SAC. Certo è che la pressione sulle SAC rimanenti è rilevante. Ci si chiede pertanto in che modo la Confederazione adempia al suo mandato di alta vigilanza e che cosa intraprenda per incentivare i Cantoni a preservare le superfici destinate all'agricoltura (in particolare le SAC).

In tale contesto il 27 gennaio 2013 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di valutare le misure volte a garantire la superficie di terre coltivabili. Riunitasi il

¹² Legge federale del 22 giu. 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio; RS 700).

¹³ In virtù del mandato costituzionale relativo all'agricoltura, occorre riservare a quest'ultima una quantità sufficiente di superfici. Si intendono non solo le superfici che servono ad assicurare l'approvvigionamento, ma anche quelle intese a preservare il paesaggio rurale e le risorse naturali e che servono a un'occupazione decentralizzata del territorio (cfr. Vallender, Art. 104, in: Ehrenzeller et al. Hrsg.: *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002, n. marg. 13).

2 settembre 2013 la sottocommissione competente della CdG-N ha quindi definito, sulla base di una bozza di progetto del CPA, i punti principali della valutazione.

Questioni principali

La valutazione del CPA si concentrerà sull'attuazione del PS SAC e verterà sia sulla vigilanza della Confederazione in merito all'esecuzione ad opera dei Cantoni, sia sugli sforzi da essa compiuti per preservare le SAC nell'ambito dei suoi progetti. Studierà inoltre la vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'attuazione da parte dei Cantoni delle misure atte a proteggere le terre coltivabili, ossia sugli sforzi intesi in generale a preservarle, indipendentemente dal fatto che queste facciano parte o no dei contingenti di SAC imposti dalla Confederazione.

La valutazione dovrà rispondere alle seguenti domande:

- In che misura le informazioni di cui dispone la Confederazione in merito all'evoluzione delle SAC e all'utilizzazione delle terre coltivabili nei Cantoni le permettono di esercitare una vigilanza adeguata?
- Qual è l'efficacia delle prescrizioni emanate dalla Confederazione per individuare le superfici che potrebbero essere adeguate per l'avvicendamento delle colture e per preservarle in quanto tali?
- Nel quadro dell'approvazione dei piani direttori in che modo la Confederazione verifica se i Cantoni tengono sufficientemente conto della preservazione delle SAC e delle terre coltivabili? In particolare, come valuta la qualità delle ponderazioni di interessi tra la preservazione delle SAC e delle terre coltivabili, da una parte, e altri obiettivi di pianificazione antagonisti dall'altra?
- In che misura la Confederazione fa uso delle altre possibilità di cui dispone¹⁴ per far sì che i Cantoni preservino le SAC minime che sono state loro assegnate e risparmino le terre coltivabili?
- I competenti servizi cantonali come giudicano la vigilanza della Confederazione sull'attuazione del PS SAC e delle prescrizioni relative al mantenimento delle terre coltivabili in generale?
- Come valutare l'attuazione del PS SAC nel quadro dei progetti della Confederazione? In particolare, le relative decisioni sono oggetto di un'adeguata ponderazione degli interessi, ossia priva di lacune né manifestamente incorretta?

Infine la sottocommissione competente ha chiesto al CPA di valutare in che misura si possa integrare nella valutazione la perdita di superfici coltivabili dovuta al deperimento del suolo.

Procedura

Per rispondere alle domande di cui sopra il CPA prevede di esaminare i seguenti elementi:

- *analisi di tutti gli attuali piani direttori cantonali* approvati dal Consiglio federale: si tratta soprattutto di esaminare l'importanza prestata al manteni-

¹⁴ Per esempio, applicazione delle prescrizioni contenute negli aiuti all'esecuzione, intervento informale presso i Cantoni, impiego di rimedi giuridici nei piani d'utilizzazione.

mento delle terre coltivabili nei piani direttori e la qualità della ponderazione degli interessi ad essi connessa;

- *analisi di progetti della Confederazione*: sulla base di una selezione di progetti della Confederazione (prevalentemente di competenza dell'USTRA o del DDPS), sarà esaminato se la ponderazione degli interessi soddisfa i requisiti della giurisprudenza più recente. Occorrerà inoltre esaminare il modo in cui si è svolta la procedura in seno all'Amministrazione;
- *colloqui con i responsabili dell'attuazione* a livello della Confederazione e di alcuni Cantoni in merito all'analisi e alla valutazione dell'attuazione del PS SAC, nonché all'esecuzione della LPT: tali colloqui mirano anzitutto a determinare come la Confederazione ha assunto il suo ruolo, e questo in modo possibilmente differenziato, e a valutarlo dal punto di vista dei Cantoni interessati. Se del caso il CPA effettuerà *un'inchiesta scritta presso i competenti servizi cantonali*. Sono inoltre previsti *colloqui con rappresentanti dei settori interessati* (agricoltura, protezione del paesaggio, economia) ed esperti indipendenti (scienza).

La presentazione del rapporto finale è prevista per il primo trimestre del 2015.

2.4 Nuove valutazioni nel 2014

Al momento della scelta di nuovi temi nel 2013 il CPA ha definito, d'intesa con le CdG, dei poli prioritari per le sue proposte di valutazione, poiché quelle finora decise per questa legislatura non sono ripartite in modo equilibrato tra le varie sottocommissioni e i rispettivi settori di competenze. Per garantire l'equilibrio dei temi di valutazione ha deciso di fare del settore DFGP/CaF un polo di valutazione prioritario (quattro proposte che le sottocommissioni devono classificare per ordine di priorità), dato che nell'attuale legislatura è stata decisa un'unica valutazione in questo settore. Per contro il CPA ha proposto di non procedere a nuove valutazioni che rientrino nel settore DFI/DATEC per il 2014, dato che le sottocommissioni interessate della CdG-N e della CdG-S sono quelle che finora sono state incaricate del maggior numero di valutazioni nel corso dell'attuale legislatura (tre valutazioni). Per i settori DFF/DEFR e DFAE/DDPS, che finora non sono né sovrarappresentati né sottorappresentati in termini di valutazioni, il CPA ha elaborato due, rispettivamente tre proposte che le sottocommissioni dovevano classificare per ordine di priorità.

In base all'ordine di priorità stabilito dalle sottocommissioni, il CPA ha esaminato in modo approfondito due proposte per ciascuno dei suddetti settori, concludendo che al momento potevano prestarsi a una valutazione soltanto quattro temi¹⁵. Il 31 gennaio 2014, le CdG hanno quindi scelto, per il loro programma annuale 2014, i due temi seguenti:

¹⁵ Le proposte di valutazione formulate dal CPA per l'anno 2014:

- DFGP/CaF: 1. Le regole contro i matrimoni fittizi sono efficaci? 2. Efficacia e costi delle misure coercitive nel diritto degli stranieri.
- DFAE/DDPS: La Svizzera manca di (buoni) diplomatici?
- DFF/DEFR: L'Amministrazione federale conduce correttamente la politica della formazione professionale?

- La Svizzera manca di (buoni) diplomatici?
- L'Amministrazione federale conduce correttamente la politica della formazione professionale?

3 Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nell'anno in rassegna, il ricorso a esperti esterni è costato al CPA 160 100 franchi. La *tabella 2* indica la ripartizione di tale importo tra i vari progetti.

Tabella 2

Impiego del credito per il ricorso a esperti nel 2013

Progetto	Spesa in fr.	Stato
Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	100 700	concluso
Ammissione e riesame dei medicinali a carico dell'AOMS	35 600	concluso
Ricorso a collaboratori esterni nell'Amministrazione federale	1 600	in corso
Garanzia d'indipendenza degli organi di regolazione e di vigilanza	22 200	in corso

4 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 partecipato a corsi universitari e conferenze. Alcuni collaboratori del CPA sono in particolare intervenuti nell'ambito:

- del simposio di EVALROM SEVAL Challenges and practices in the development of a national evaluation system, Bucarest,
- di una formazione continua organizzato dall'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) e dalla Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) Performance audit of public funds spending in Switzerland,
- 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 sulla qualità e l'utilità delle valutazioni e sul CPA quale esempio di servizio di valutazione istituzionalizzato a livello federale).

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99; fax +41 58 322 96 63

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

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

Lingua originale del rapporto: tedesco