

Rapporto annuale 2011 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

**Allegato al rapporto annuale 2011 delle Commissioni
della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 27 gennaio 2012

Riepilogo delle attività del CPA nel 2011

Nel 2011 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha festeggiato il 20° anniversario. Per celebrarlo, ha impostato una presentazione Internet volta a mostrare il suo lavoro ai membri delle Camere federali e a un pubblico più vasto. Anche il presente rapporto annuale informa sulle attività e sul vasto campo di analisi del CPA, che ha terminato cinque valutazioni nel corso del 2011 e ne ha effettuate 56 dal 1991. Inoltre, ha redatto vari pareri nel quadro dei controlli successivi assicurati dalle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e presentato proposte di valutazione per il programma 2012 delle CdG.

Progetti portati a termine

Dal 18 novembre 2009 all'11 maggio 2010 la Svizzera ha ricoperto la presidenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Su proposta della Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, le CdG hanno affidato al CPA l'incarico di valutare questa presidenza. Per ottenere i risultati auspicati, lo Stato che detiene la presidenza deve dare prova di autonomia, ma nel contempo deve anche rispettare gli usi dell'organismo in questione. Dalla valutazione emerge che, nel complesso, la presidenza svizzera è riuscita a trovare il giusto equilibrio. Ha fornito un contributo importante alla realizzazione degli obiettivi del Consiglio d'Europa e un contributo più modesto al raggiungimento degli obiettivi di politica estera della Svizzera. La gestione della presidenza presenta nel contempo punti di forza e punti deboli. Molti degli intervistati hanno deplorato il fatto che l'occasione offerta dalla presidenza non sia stata sfruttata per far conoscere meglio il Consiglio d'Europa in Svizzera; l'eco nei media è stata infatti limitata.

Nel 2005 è stata disciplinata in una nuova legge la procedura svizzera di consultazione e di indagine conoscitiva. La valutazione del CPA ha mostrato che la nuova legge va valutata criticamente per vari aspetti. La distinzione tra consultazioni e indagini conoscitive introdotta dalla legge è sconosciuta a molti destinatari o non è rilevante per loro. Inoltre, la legge è poco chiara quanto ai criteri per decidere la scelta della procedura. Ne consegue che non è stato e non è possibile raggiungere gli obiettivi fissati dalla legge, ossia snellire e rafforzare la procedura dal profilo qualitativo. Oltre alle insufficienti disposizioni legali, va valutata criticamente la prassi in materia di indagine conoscitiva, soprattutto i termini in parte assai brevi e l'insufficiente comunicazione dei risultati. Nonostante tutto ciò, è apparso evidente che sia l'Amministrazione federale sia i destinatari reputano la procedura di consultazione e di indagine conoscitiva uno strumento in sostanza pertinente e utile per associare gli ambienti esterni all'Amministrazione al processo decisionale del Consiglio federale e verificare i progetti quanto alla congruità, all'attuabilità e al consenso che raccolgono.

Dalla valutazione della sorveglianza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone sono scaturiti quattro risultati principali. Primo: benché l'esistenza di pressioni salariali sia palese, non è possibile affermare se esiste o no dumping salariale. Il fatto che il dumping abusivo e ripetuto non

sia stato definito dal legislatore rende difficile il riscontro di una simile fattispecie, che dipende dalla prassi cantonale in materia. Secondo: le misure di accompagnamento in materia di controlli e di trasmissione di eventuali violazioni e sanzioni vengono applicate in modo parziale e diseguale a seconda degli organi d'esecuzione. Terzo: la gestione da parte del Consiglio federale e della SECO è stata tardiva, complicata e poco mirata. Il problema è che il pilotaggio strategico si focalizza principalmente su un obiettivo ridotto, quello dei lavoratori distaccati: circa la metà dei controlli e tre quarti dei mezzi finanziari a disposizione delle misure di accompagnamento vengono destinati ai controlli dei lavoratori distaccati, che però rappresentano solamente lo 0,5 per cento del volume di impiego a livello nazionale. Quarto: sulla base dei dati attualmente conosciuti non è possibile documentare le affermazioni sull'(in)efficacia delle misure di accompagnamento o sull'assenza (o la presenza) di dumping salariale.

Al centro della valutazione della prassi della Confederazione in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS vi sono due questioni centrali. In primo luogo occorre valutare il modo in cui la Confederazione e l'Amministrazione gestiscono, quali proprietarie, la Posta, le FFS e Swisscom. In secondo luogo si analizza l'evoluzione della performance delle tre aziende dal loro scorporo (confronto prima e dopo) e nel confronto trasversale con Paesi scelti. Per questa valutazione il CPA ha collaborato con il professor Reto Steiner, del Centro di competenza in amministrazione pubblica dell'Università di Berna, che il 5 settembre 2011 ha presentato il rapporto finale alla sottocommissione competente. Attualmente l'oggetto è esaminato dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

Lo studio sul pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale si riallaccia ai risultati di precedenti ispezioni delle CdG e del CPA. I punti controversi sono: quali possibilità di pilotaggio detiene il Consiglio federale nel settore delle assicurazioni sociali? In che modo sfrutta il suo margine di manovra? In che misura esercita un pilotaggio adeguato delle assicurazioni sociali? Lo studio è incentrato sulla valutazione del pilotaggio politico-strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale durante le due ultime legislature (fino a marzo 2011). Il fulcro empirico dello studio è costituito da quattro studi di casi sul pilotaggio strategico nell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, nell'assicurazione per l'invalidità, nella previdenza professionale e nell'assicurazione malattie. Il rapporto finale è stato sottoposto alla sottocommissione competente nell'autunno 2011. Attualmente l'oggetto è esaminato dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2011	6152
Abbreviazioni	6155
1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale	6156
2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare	6158
2.1 Compendio dei progetti	6158
2.2 Progetti terminati	6158
2.2.1 Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	6158
2.2.2 Valutazione della prassi della Confederazione in materia di indagine conoscitiva e di consultazione	6161
2.2.3 Valutazione della sorveglianza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone	6164
2.2.4 Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS	6167
2.2.5 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale	6168
3 Relazioni e seminari	6172
4 Impiego del credito per il ricorso a esperti	6172
5 Nuove valutazioni nel 2012	6173
 Allegato: Proposte di valutazioni formulate dal CPA per l'anno 2012	 6174

Abbreviazioni

AI	Assicurazione per l'invalidità
Art.	Articolo
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti
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
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FFS	Ferrovie federali svizzere
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione; RS 172.061)
LDist	Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera; RS 823.20)
ONG	Organizzazione non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
REMA	REngineering MAilprocessing (Riorganizzazione dei centri di smistamento delle lettere)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UE	Unione europea

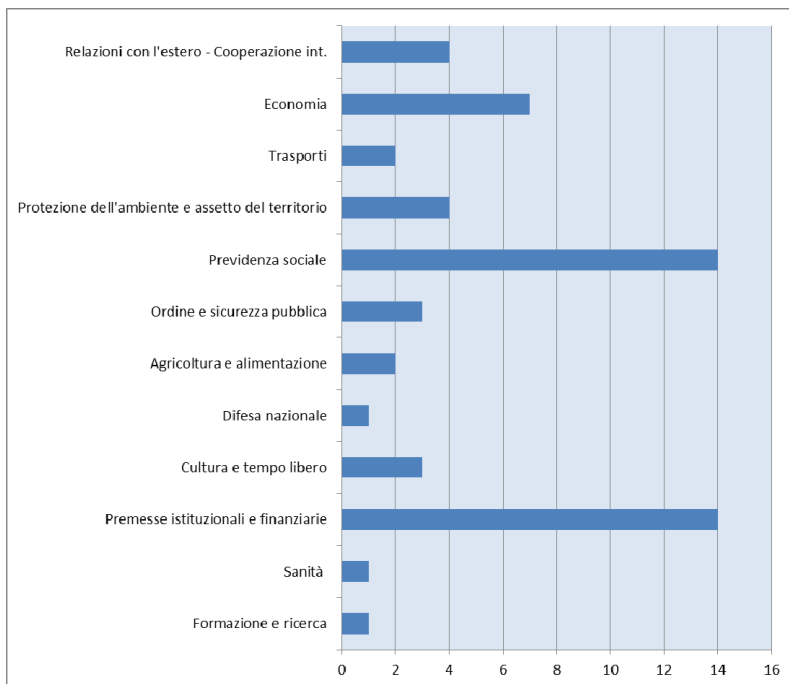
Rapporto

1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Nell'anno in rassegna, il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha festeggiato il 20° anniversario. Su iniziativa delle Commissioni della gestione (CdG) e per rendere professionale l'alta vigilanza parlamentare, nel 1990 il Parlamento ha deciso di istituire il CPA, che ha iniziato la sua attività un anno dopo. Da allora, il CPA ha ultimato 56 valutazioni. La figura 1 mostra di quali settori di compiti dell'amministrazione federale si occupano questi progetti.

Figura 1

Valutazioni del CPA dal 1991 conformemente ai settori di compiti secondo il piano finanziario (totale 56 valutazioni)



In occasione del 20° anniversario, il CPA ha impostato una presentazione Internet che mostra il suo lavoro sulla scorta di singoli progetti e articoli di stampa e mediante testimonianze di ambienti politici e scientifici. Attivata sulla pagina iniziale del

Parlamento¹, in quest'anno di cambiamento di legislatura la presentazione si rivolge in particolare ai nuovi membri delle Camere federali. Per la sessione primaverile 2012 è inoltre previsto uno stand d'informazione nel Palazzo del Parlamento.

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*². Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e le limitate finanze 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. 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: costituiscono la base di raccomandazioni delle CdG e di interventi parlamentari e sono presi in considerazione nel quadro di revisioni di leggi e di ordinanze o di processi di riforma interni attuati dall'Amministrazione. Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o scaricati dal sito Internet del Parlamento/CPA³.

Il CPA opera sulla base di 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 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 cui affida incarichi dispongono di estesi diritti d'informazione e intrattengono rapporti diretti con le autorità, i servizi e le persone cui incombono compiti della Confederazione e a cui possono chiedere informazioni e documenti. L'obbligo di informazione non è limitato dal segreto d'ufficio. Il CPA protegge le proprie fonti d'informazione e assicura la confidenzialità dei risultati della valutazione fino alla decisione formale di pubblicazione delle commissioni.

¹ www.parlament.ch (> Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione)

² I compiti del CPA sono descritti nell'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (RS 171.115).

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

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

2.1 Compendio dei progetti

Nel corso dell'anno in rassegna, sono state ultimate cinque valutazioni, che vengono illustrate nel numero 2.2.

A causa dell'imminente cambiamento di legislatura, nel 2011 il CPA non ha avviato alcuna nuova valutazione. Il suo obiettivo prioritario è stato di concludere tutti i progetti in corso prima della fine della legislatura, nell'autunno 2011. Per tale motivo il presente rapporto annuale non contiene il punto 2.3 (Progetti in corso).

Tabella 1

Riepilogo dei progetti del CPA

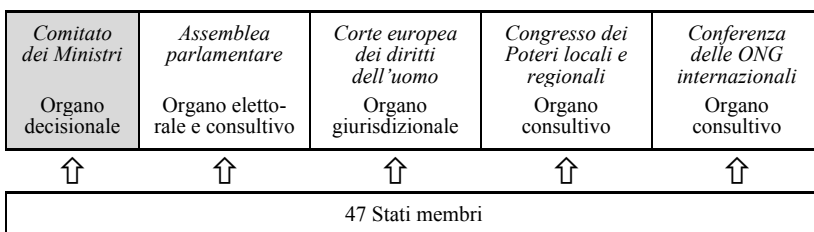
Progetto	Esame sottocommissione
Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	marzo 2011
Valutazione della prassi della Confederazione in materia di indagine conoscitiva e di consultazione	giugno 2011
Valutazione della sorveglianza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone	giugno 2011
Prassi della Confederazione in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS	settembre 2011
Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale	novembre 2011

2.2 Progetti terminati

2.2.1 Valutazione della presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione multilaterale che dal 1949 si impegna per i diritti dell'uomo, per lo Stato di diritto e per la democrazia. Gli Stati membri, nel frattempo divenuti 47, coprono la quasi totalità del continente europeo. Dal 18 novembre 2009 all'11 maggio 2010, la Svizzera ha presieduto il Comitato dei Ministri, l'organo decisionale del Consiglio d'Europa. La figura 2 mostra schematicamente il Comitato dei Ministri e gli altri organi del Consiglio d'Europa.

Organi del Consiglio d'Europa



Fonte: CPA, secondo foglio informativo delle edizioni Klett sul Consiglio d'Europa, <http://www.klett.de>

Su proposta della Delegazione svizzera presso l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, le CdG hanno incaricato il CPA di valutare la presidenza svizzera.

Per coprire i vari elementi della presidenza – dalla pianificazione all'esecuzione alla percezione fino ai risultati – il CPA ha utilizzato tutta una serie di metodi di analisi. Oltre a colloqui esplorativi, ha eseguito colloqui approfonditi, inchieste scritte e analisi di documenti, risorse e mezzi d'informazione e ha partecipato, quale osservatore, a eventi e riunioni. Complessivamente, ha intervistato 52 persone.

Gestione della presidenza svizzera: punti di forza e punti deboli

Tutto sommato, l'Amministrazione federale ha gestito bene la presidenza. Vi hanno contribuito diversi servizi della Confederazione, che hanno coordinato le loro attività con la sezione preposta nel Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). La responsabile del DFAE ha dato prova di un grande impegno in tal senso.

L'organizzazione adottata ha anche avuto punti deboli, che dovranno essere corretti per l'eventualità in cui la Svizzera dovesse di nuovo assumere incarichi analoghi. In primo luogo, la struttura gerarchica del DFAE è risultata troppo complessa per permettere di assicurare una gestione efficace della presidenza. In secondo luogo, le competenze e i processi non erano stati sufficientemente definiti, il che ha causato spesso attriti nel DFAE. Infine, l'impegno della responsabile del DFAE è stato troppo incentrato sul breve termine.

Uno dei punti di forza della presidenza svizzera è il rapporto costi/prestazioni: l'Amministrazione federale ha operato cercando di limitare le spese. Una stima prudente dei costi totali della presidenza ammonta a 4,2 milioni di franchi. Le spese per beni e servizi sono ammontate a circa 2,8 milioni di franchi, in grande parte destinati a prestazioni di assistenza a lungo termine a favore del Consiglio d'Europa. Una cifra relativamente modesta, cioè un milione di franchi circa, è stata spesa per eventi, tra cui una conferenza ministeriale, poco se paragonato, ad esempio, con il Vertice della francofonia a Montreux (ottobre 2010).

Notevole contributo agli obiettivi del Consiglio d'Europa

Il problema principale del Consiglio d'Europa è il numero di cause pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, il suo organo giurisdizionale. La Corte fa del Consiglio d'Europa un organismo multilaterale unico nel suo genere, che gode

anche della visibilità più grande, ma che rischia di perdere la sua credibilità se non riuscirà a trattare prossimamente le procedure in sospenso.

La Svizzera ha messo al primo posto del suo elenco delle priorità la riforma della Corte e ha fatto progredire molto i lavori. In questo contesto, la presidenza ha sfruttato abilmente le possibilità di cui disponeva. Ha saputo orchestrare con destrezza le trattative su una dichiarazione comune degli Stati membri ed è riuscita così a ottenere un consenso. La dichiarazione comune, adottata in occasione della conferenza ministeriale tenuta a Interlaken, contiene un piano d'azione per le riforme, un calendario e chiama in causa anche gli Stati membri e il Comitato dei ministri. La Svizzera ha dunque saputo affrontare in modo globale e con successo la problematica dell'applicazione dei diritti dell'uomo.

La presidenza svizzera ha anche contribuito a normalizzare le relazioni tra il Comitato dei ministri e l'Assemblea parlamentare dopo la crisi provocata dall'elezione di un nuovo Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Invece di intervenire personalmente, la Svizzera ha fornito, in alcuni ambiti, il proprio sostegno al nuovo Segretario Generale e al relativo Segretariato. Anche se in questo modo ha agito a scapito della partecipazione diretta, la Svizzera ha così potuto assicurarsi che i suoi propositi saranno presi in considerazione anche a presidenza ultimata.

Un'altra priorità della Svizzera, oltre alla Corte, è stata il rafforzamento della democrazia; a tal fine, ha organizzato una conferenza a San Gallo sul tema della democratizzazione e della decentralizzazione. Come la conferenza ministeriale di Interlaken, anche la conferenza di San Gallo è stata ben organizzata. Concepita come un evento a sé stante e accademico, non è stata tuttavia lo strumento più adatto per raggiungere l'ambizioso obiettivo che la Svizzera si era fissata: rafforzare la partecipazione politica della popolazione negli Stati membri. Inoltre, la presidenza svizzera non è riuscita a garantire il seguito dei lavori intrapresi in questo ambito perché non vi ha coinvolto in modo vincolante gli organi del Consiglio d'Europa.

Modesto contributo agli obiettivi di politica estera della Svizzera

Le possibilità della presidenza di perseguire interessi nazionali sono limitate. Non sorprende dunque che la presidenza della Svizzera abbia fornito soltanto un contributo modesto alla realizzazione degli obiettivi di politica estera del nostro Paese.

Molti di questi obiettivi – come la pace e la stabilità – coincidono con quelli del Consiglio d'Europa; di conseguenza i successi ottenuti dalla presidenza svizzera possono anche essere considerati successi di politica estera. In particolare perché la Svizzera ha saputo mettere in secondo piano i propri interessi, perché ha fatto registrare progressi e perché si è mostrata una intermediatrice credibile e neutrale. La Svizzera ha puntato sui valori per i quali è internazionalmente nota, quali l'orientamento agli obiettivi e l'efficacia. Il successo della conferenza ministeriale di Interlaken, in particolare, dovrebbe avere delle ripercussioni positive sull'immagine della Svizzera nel Consiglio d'Europa ed eventualmente nelle cerchie governative europee.

La conferenza di San Gallo è stata inoltre una buona occasione per la Svizzera per presentarsi in un ambito importante, quello della democrazia vicina ai cittadini. La conferenza non ha tuttavia goduto di grande visibilità. In generale, l'aspetto marketing della presidenza è stato un po' trascurato. Vista l'importanza più modesta del Consiglio d'Europa rispetto a quella dell'UE o dell'ONU, non è comunque certo che

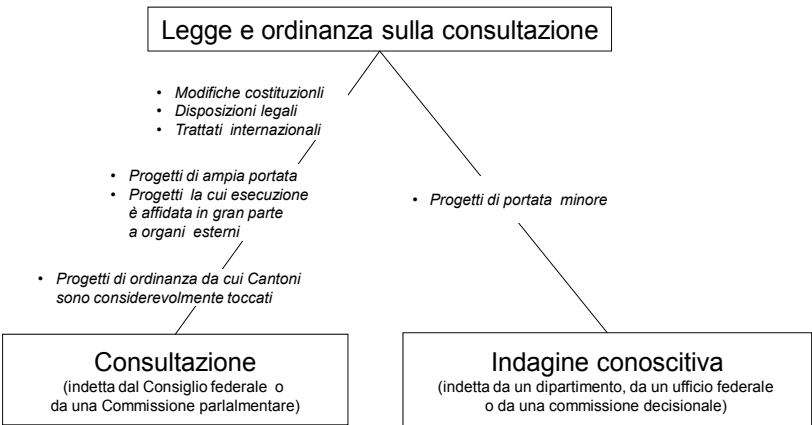
un impegno maggiore del Consiglio federale, necessario per cercare di marcare maggiormente la presenza della Svizzera sulla scena internazionale, sarebbe stato adeguato.

2.2.2 Valutazione della prassi della Confederazione in materia di indagine conoscitiva e di consultazione

La procedura di consultazione è uno strumento importante del processo legislativo svizzero che vanta una lunga tradizione. A livello di legge è stata disciplinata solamente nel 2005. La nuova legge sulla consultazione (LCo)⁴ era destinata a ottimizzare, snellire e migliorare qualitativamente la procedura di consultazione. La LCo ha inoltre introdotto una distinzione tra la procedura di consultazione in senso stretto, aperta dal Consiglio federale o dal Parlamento per progetti di ampia portata e la procedura di indagine conoscitiva che un dipartimento o un ufficio possono aprire di propria iniziativa per progetti di portata minore.

Figura 3

Tipologia e forma della procedura (consultazione e indagine conoscitiva)



La LCo e la relativa ordinanza⁵ disciplinano innanzitutto la procedura di consultazione; contengono soltanto singole disposizioni, menzionate esplicitamente, vincolanti anche per le indagini conoscitive. Nel complesso, i servizi competenti dispongono perciò di un maggiore margine decisionale per pianificare e indire indagini conoscitive che non per le consultazioni, specialmente riguardo alla lunghezza dei termini e alla scelta dei destinatari.

⁴ Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (legge sulla consultazione; RS 172.061).

⁵ Ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (ordinanza sulla consultazione; RS 172.061.1).

Detonatore, priorità e metodo della valutazione

Poiché, negli anni passati, nelle consultazioni e nelle indagini conoscitive sono state di continuo sollevate critiche sui termini troppo brevi e sulla mancanza di trasparenza nella scelta dei destinatari invitati a dare il proprio parere e nella valutazione e nella ponderazione di tali pareri, le CdG hanno affidato al CPA l'incarico di valutare la prassi della Confederazione in materia di consultazioni e di indagini conoscitive. Dato che, come spiegato prima, queste ultime rappresentano un nuovo strumento e che nell'indirle l'amministrazione dispone di un maggiore margine decisionale che non per le consultazioni, la competente sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso che il CPA doveva porre l'accento della sua valutazione sulle *indagini conoscitive*, descrivendo e valutando dunque la prassi dell'Amministrazione federale in materia.

A tale scopo, il CPA ha analizzato i documenti rilevanti (disposizioni normative e altri ausili), ha raccolto i dati di base riguardanti tutte le consultazioni e le indagini conoscitive svolte dall'entrata in vigore della LCo e le ha valutate. Esso ha acquisito ulteriori conoscenze da un'inchiesta online realizzata presso gli organizzatori di consultazioni e indagini conoscitive e gli ambienti invitati a parteciparvi e da oltre 80 colloqui con i responsabili nell'Amministrazione federale e con alcuni ambienti invitati a esprimere un parere. Sono state inoltre descritte ed esaminate dettagliatamente sette procedure di indagine conoscitiva concrete.

Una parte essenziale delle analisi empiriche è stata svolta dalla Landert & Partner.

Indagine conoscitiva, una nozione poco chiara

Nel complesso, la valutazione ha mostrato che sia l'Amministrazione federale sia i destinatari ritengono le procedure di consultazione e le indagini conoscitive uno strumento utile e funzionale per far partecipare cerchie esterne all'amministrazione al processo di formazione delle decisioni della Confederazione e per verificare la congruità di un progetto della Confederazione, la sua attuabilità e il consenso che esso raccoglie.

Tuttavia, essa ha anche evidenziato che la prassi nell'indire le procedure non sempre soddisfa le disposizioni legali, che a loro volta sono pur giudicate almeno in parte insufficienti. Particolarmente problematica in tal senso è la distinzione introdotta di recente tra consultazioni e indagini conoscitive:

- in primo luogo, la legge indica sostanzialmente due criteri per decidere se su un progetto occorre indire un'indagine conoscitiva o una consultazione: il livello normativo e la portata del progetto. La valutazione ha mostrato che le decisioni spesso si basano solamente sul criterio del livello normativo, mentre non si tiene conto del criterio della portata di un progetto, oppure non è chiarita a sufficienza la portata. In alcuni casi i criteri sono stati semplicemente trascurati ed è stata indetta un'indagine conoscitiva sebbene sarebbe stata chiaramente necessaria una consultazione. Così, ad esempio, sull'ordinanza concernente la protezione contro il fumo passivo invece che una consultazione si è svolta «soltanto» un'indagine conoscitiva, sebbene l'ordinanza dovesse essere eseguita in gran parte fuori dall'Amministrazione federale e interessasse in misura notevole i Cantoni;
- in secondo luogo, è risultato altresì evidente che la distinzione introdotta di recente tra consultazioni e indagini conoscitive non è nota a molti destinatari o non ha alcuna importanza per loro. Infatti, la loro decisione riguardo alla

partecipazione a una procedura dipende essenzialmente da quanto sono direttamente interessati dal progetto, mentre non è rilevante che la procedura si chiami consultazione o indagine conoscitiva. Ma dato che ai destinatari non importa, o non è chiara, la distinzione tra le procedure, spesso non è loro neppure noto che, a seconda della procedura, si applicano disposizioni differenti e che ad esempio per le indagini conoscitive non vi sono disposizioni riguardanti i termini o la cerchia dei destinatari. Così, ad esempio, numerose persone intervistate hanno indicato che per talune procedure non era stato accordato loro il termine minimo previsto dalla legge. Molte delle procedure criticate sono però risultate essere indagini conoscitive, ma le persone semplicemente non sapevano che la legge e l'ordinanza non prevedono alcun termine minimo per le indagini conoscitive e che erano state quindi indette correttamente nonostante il termine breve.

Ma la legge va ritenuta insoddisfacente non soltanto per le ragioni appena addotte, bensì anche perché, nella sua attuale forma, non contribuisce, né può contribuire, all'obiettivo di snellire e ottimizzare la procedura di consultazione. Ciò si deve innanzitutto al fatto che l'articolo 3 LCo esige imperativamente una procedura di consultazione per molti progetti definiti in modo preciso. In questi casi non si può rinunciare a una consultazione, nemmeno se il progetto non è affatto contestato o se tutte le cerchie interessate hanno contribuito a elaborarlo e lo scopo della procedura di cui all'articolo 2 LCo è stato così già adempiuto.

Insufficiente comunicazione dei risultati delle indagini conoscitive e scadenze ravvicinate

Oltre alle disposizioni legali inadeguate, con la valutazione sono state discusse anche lacune nello svolgimento pratico. Disposizioni della LCo e della OCo valide anche per le indagini conoscitive a volte non sono state infatti applicate nella pratica. Così, ad esempio, contrariamente a quanto dispone la legge, non è stato pubblicato alcun rapporto sui risultati di un terzo delle indagini conoscitive svolte nel 2009. In altri casi i servizi dell'amministrazione non hanno utilizzato in modo appropriato il margine decisionale accordato loro dalla legge. Da citare in particolare i termini, in parte assai brevi, per le indagini conoscitive. I destinatari intervistati hanno sottolineato che i termini non consentivano loro di elaborare un parere fondato e, se del caso, consolidato al suo interno. Ma se l'amministrazione non riceve pareri accurati, non è neppure in grado di esaminare il progetto in questione quanto alla sua congruità, alla sua attuabilità e al consenso che raccoglie. In questi casi non è possibile conseguire gli obiettivi della procedura d'indagine conoscitiva.

La comunicazione sull'utilizzo dei pareri inoltrati è un altro punto debole nella prassi in materia di indagine conoscitiva. Diversamente che per le consultazioni, sulle quali, di regola, viene pubblicato un comunicato stampa e le cui conclusioni principali sono riassunte anche nel messaggio al Parlamento, per le indagini conoscitive non esiste alcuna comunicazione (formalizzata) su quali proposte (per quali motivi) vengono riprese e su come il progetto originale è stato adeguato. Poiché riassume i pareri senza valutarli e, solitamente, non viene nemmeno inviato ai partecipanti all'indagine conoscitiva, il rapporto sui risultati non soddisfa l'esigenza dei destinatari di un'informazione trasparente sull'utilizzo dei pareri.

Competenza decisionale negli uffici: debole posizione della Cancelleria federale quale coordinatrice della procedura

Per finire, la valutazione del CPA ha anche mostrato che la Cancelleria federale non adempie né il ruolo di coordinamento che la legge le impone né l'obiettivo che si è prefissata di provvedere a procedure uniformi e giuridicamente corrette. Ciò è dovuto, da una parte, al fatto che essa non dispone di alcuna competenza di emanare istruzioni nei confronti dei servizi che indicano le procedure e che quindi non può imporre uno svolgimento corretto e un coordinamento adeguato delle stesse. Dall'altra, secondo quanto ha indicato, per occuparsi della procedura di consultazione e d'indagine conoscitiva può impiegare soltanto poche risorse che preferisce destinare alle consultazioni di maggiore rilevanza politica piuttosto che alle indagini conoscitive.

2.2.3 Valutazione della sorveglianza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone

Le misure di accompagnamento sono state introdotte il 1° giugno 2004 in seguito all'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone negoziato nell'ambito degli accordi bilaterali con l'Unione europea (Bilaterali I) e mirano a evitare che la facilitazione dell'accesso dei lavoratori stranieri al mercato svizzero determini un peggioramento dei salari e delle condizioni di lavoro in Svizzera (dumping salariale e sociale). Queste misure consistono, da un lato, in controlli del rispetto delle condizioni salariali e sociali presso i lavoratori distaccati e, dall'altro, in caso di dumping abusivo e ripetuto osservato in un ramo di attività, nel conferimento facilitato dell'obbligatorietà generale a contratti collettivi di lavoro o nell'emanazione di contratti normali di lavoro che stabiliscono salari minimi.

Nel frattempo sono sorti numerosi interrogativi in merito all'applicazione e all'efficacia delle misure di accompagnamento. Il 21 giugno 2010 la sottocommissione competente delle CdG-N ha incaricato il CPA di procedere a una valutazione della sorveglianza concernente la loro applicazione ed efficacia.

Per rispondere alle domande poste, il CPA si è avvalso di diverse fonti di informazioni e di raccolta dei dati. Lo studio degli effetti della libera circolazione è stato affidato a periti esterni: il PD dr. Fred Henneberger e il dr. Alexandre Ziegler dell'istituto di ricerca sul lavoro e il diritto del lavoro («Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht») dell'Università di San Gallo. Essi hanno proceduto a un'analisi completa dei salari, per il periodo 2004–2008, dell'economia svizzera nel suo insieme, dei diversi settori economici e dei vari livelli di formazione dei lavoratori, basandosi sui dati individuali raccolti nell'ambito dell'inchiesta svizzera sulla struttura dei salari (Ufficio federale di statistica). Si tratta di uno studio condotto su un campione assai consistente (1 615 482 persone per il 2008) e per la prima volta sulla base di dati individuali diretti analizzati a livello comunale (numero postale di avviamento). Contrariamente alla maggior parte degli altri studi, esso non si basa su dati statistici aggregati. Per l'analisi della sorveglianza delle misure di accompagnamento il CPA ha raccolto i suoi dati:

- mediante 30 colloqui con esponenti dell'amministrazione federale, dei Cantoni, delle commissioni tripartite e paritetiche e con vari partner sociali;

- con un questionario scritto inviato a tutte le commissioni tripartite cantonali e alle commissioni paritetiche nazionali (in tutto 47 risposte, ossia hanno risposto tutte le commissioni tripartite e quasi tutte le commissioni paritarie);
- mediante l’accompagnamento di due ispettori sul terreno;
- con l’analisi di documenti e di dati statistici della Segreteria di Stato dell’economia (SECO).

La valutazione ha evidenziato quattro risultati principali.

Pressioni salariali manifeste, ma un dumping difficile da individuare

I risultati dell’analisi svolta mostrano che l’offerta di manodopera derivante dalla libera circolazione delle persone ha effettivamente esercitato una pressione sui salari. Benché l’esistenza di pressioni salariali sia palese, non è possibile affermare se esiste o meno un’offerta abusiva di salari inferiori a quelli usuali (dumping salariale). Il fatto che il dumping salariale ripetuto non sia stato definito dal legislatore rende difficile il riscontro di una simile fattispecie, che dipende dalla prassi cantonale in materia. I criteri che permettono ai Cantoni di accertare il dumping salariale non sono sempre definiti, comunicati e applicati. Gli operatori sul terreno hanno osservato che i salari dei lavoratori distaccati sono talvolta assai inferiori a quelli usuali.

Un’applicazione parziale e diseguale delle misure di accompagnamento

Le misure di accompagnamento sono applicate in modo diseguale a seconda degli organi d’esecuzione. Le misure tendono a limitarsi ai controlli e all’applicazione delle disposizioni previste dai contratti collettivi di lavoro senza che vengano pronunciate sanzioni in forza della legge sui lavoratori distaccati in Svizzera (LDist)⁶ o che siano applicati gli altri strumenti che la legge mette a disposizione, ossia il conferimento facilitato dell’obbligatorietà generale dei contratti collettivi di lavoro o l’emanazione di un contratto normale di lavoro.

I problemi d’applicazione differiscono secondo il tipo di normativa che si applica a un determinato settore economico:

- nella maggior parte dei settori in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale a livello nazionale, i controlli non danno luogo a sanzioni ai sensi della LDist perché i casi non vengono trasmessi alle autorità cantonali competenti;
- nella maggior parte dei settori in cui vige un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale a livello cantonale, la quantità e la qualità dei dati non permettono di concludere se le misure di accompagnamento sono attuate correttamente e in modo efficace;
- nei settori economici di competenza delle commissioni tripartite, le strategie di controllo cantonali e i metodi utilizzati non permettono nella maggior parte dei casi di individuare le pratiche di dumping abusivo e ripetuto. Di conseguenza, non possono essere applicati gli strumenti previsti per questi casi

⁶ Legge federale dell’8 ottobre 1999 concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (Legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera; RS 823.20).

(conferimento facilitato dell'obbligatorietà generale del contratto collettivo di lavoro, contratti normali di lavoro con salari minimi).

Una gestione tardiva, complicata e poco mirata

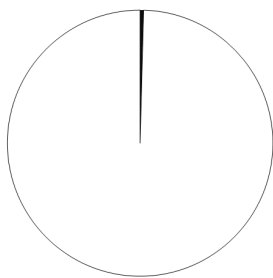
Queste disparità in materia di applicazione sono state facilitate dallo scarso sostegno offerto dalla Confederazione nei primi anni di attuazione delle misure di accompagnamento. La SECO si è resa conto dei problemi di esecuzione nel 2008 e ha cominciando gradualmente a risolverli. Grazie all'impegno profuso dalla Direzione del lavoro e dal centro di prestazioni competente della SECO, quest'ultima ha sviluppato una strategia di qualità per attuare gli scopi stabiliti dalle basi legali.

Nondimeno, i problemi di applicazione erano per la maggior parte già noti da anni e le prassi inadeguate di taluni Cantoni e commissioni paritetiche avrebbero dovuto indurre molto prima il Consiglio federale ad avviare il rimaneggiamento del sistema. Attualmente, la gestione non può fondarsi su dati affidabili e conoscere ad esempio il numero reale di violazioni in materia di salario oppure in che modo le commissioni paritetiche ripartiscono e finanziano i controlli. Il federalismo d'esecuzione e la complessa ed eterogenea organizzazione delle commissioni paritetiche aumentano considerevolmente le difficoltà nell'attuare la gestione programmata.

A fronte dell'obiettivo generale delle misure di accompagnamento, ossia la lotta contro il dumping salariale e sociale, il pilotaggio strategico si focalizza su un obiettivo specifico – i lavoratori distaccati – estremamente ridotto: circa la metà dei controlli e tre quarti dei mezzi finanziari a disposizione delle misure di accompagnamento vengono destinati ai controlli dei lavoratori distaccati, che però rappresentano soltanto lo 0,5 per cento del volume di impiego a livello nazionale.

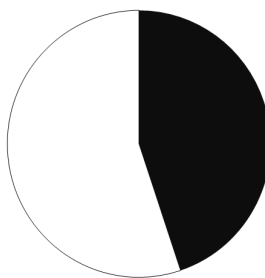
Figura 4

Quota dei lavoratori distaccati sul volume d'impiego totale



■ Volume d'impiego lavoratori distaccati
□ Impiego totale residenti e frontalieri

Quota dei lavoratori distaccati sulla ripartizione dei controlli



■ Controlli presso imprese di distaccamento
□ Controlli presso datori di lavoro svizzeri

Il sistema delle misure di accompagnamento è organizzato in funzione di uno dei fondamenti dell'economia svizzera, ossia le relazioni tra partner sociali. Il ruolo centrale delle commissioni paritetiche nell'esecuzione delle misure di accompagnamento si giustifica con il fatto che i settori economici coperti sono settori sensibili dal profilo delle qualifiche della manodopera, del livello dei salari e del tipo di

lavoro esposto alla concorrenza. Tuttavia, in termini di copertura quantitativa, rappresentano soltanto un'esigua parte delle persone occupate (il 13%), mentre su di essi si concentra la metà dei controlli effettuati. Inoltre, lo studio realizzato sulla base dell'inchiesta svizzera sulla struttura dei salari ha dimostrato che le pressioni salariali non si sono prodotte soltanto nei rami considerati più sensibili. Occorre dunque porsi domande sull'adeguatezza delle priorità stabilite e sulle categorie di reddito modeste su cui sono focalizzate le misure di accompagnamento.

Occorre poi segnalare che il Consiglio federale non ha messo a frutto il suo margine di manovra né per definire meglio il dumping e i metodi volti a individuarlo, né per precisare gli obiettivi su cui focalizzare le misure di accompagnamento (ripartizione dei controlli tra commissioni tripartite e commissioni paritetiche, tra imprese che distaccano lavoratori e datori di lavoro svizzeri).

Va infine sottolineato che le misure di accompagnamento sono costantemente aggiornate in funzione delle discussioni politiche sull'apertura dei mercati e sull'estensione dell'accordo sulla libera circolazione ai nuovi Paesi membri dell'UE. L'ulteriore sviluppo delle misure di accompagnamento avviene tuttavia ignorandone l'effettiva efficacia, mancando basi di dati affidabili.

Una comunicazione inadeguata

Le constatazioni sull'(in)efficacia delle misure di accompagnamento o sull'assenza (o la presenza) di dumping salariale, diffuse sulla base dei dati attualmente conosciuti, non sono giustificate.

Infatti, tutte le conclusioni, che oggi si fondano su dati incompleti e poco affidabili oltre che su medie nazionali, sono prive di significato, visto che la libera circolazione delle persone ha effetti diversi da una regione all'altra e i Cantoni applicano le misure di accompagnamento in modo molto diseguale.

2.2.4 Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS

Dopo lo scorporo dall'Amministrazione federale centrale alla fine degli anni Novanta, le FFS, la Posta e Swisscom, di proprietà (maggioritaria) della Confederazione, continuano a svolgere compiti pubblici. In qualità di garante e proprietaria di queste aziende, la Confederazione esercita un influsso sullo svolgimento dei loro compiti. Ci si chiede in che modo la Confederazione può gestire il soddisfacimento dei compiti e contemporaneamente realizzare l'auspicata separazione tra responsabilità aziendale e responsabilità politica.

I compiti, le competenze e le responsabilità degli organi federali competenti sono disciplinati dalla legge. Sinora tuttavia non è stata realizzata nessuna analisi empirica sulla prassi effettiva del Governo e dell'Amministrazione in materia di gestione delle FFS, della Posta e di Swisscom. Per questo motivo le CdG hanno incaricato il CPA di valutare tale prassi della Confederazione.

Per la valutazione il CPA ha collaborato con il professor Reto Steiner del centro di competenza in amministrazione pubblica (Kompetenzzentrum für Public Management) dell'Università di Berna, il quale il 5 settembre 2011 ha presentato il rapporto finale alla competente sottocommissione della CdG-N. Poiché quest'ultima

non ha ancora ultimato l'esame dell'oggetto, di seguito rappresenteremo in breve unicamente il concetto di base della valutazione.

Conformemente al mandato della competente sottocommissione della CdG-N del giugno 2010, due domande sono al centro della valutazione:

- *Come valutare la prassi concreta del Consiglio federale e dell'Amministrazione, in quanto proprietari, in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS?*
- *In che misura è stato raggiunto l'obiettivo di aumentare l'efficacia, la capacità e la competitività della Posta, di Swisscom e delle FFS?*

Nella prima parte della valutazione viene analizzata la prassi effettiva del Consiglio federale, in quanto proprietario, in materia di gestione. La prassi viene messa a confronto con le esigenze derivanti, da una parte, dalle basi legali e dai principi del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione di compiti della Confederazione⁷ e, dall'altra, dalle «Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises» dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dalle «Policy Recommendations» della «European Cooperation in Science and Technology» (COST – Action IS601). Una particolare attenzione è accordata al modo in cui i decisori gestiscono gli obiettivi relativi ai compiti e all'azienda e i possibili conflitti tra obiettivi. A tal fine si esaminano a fondo cinque eventi critici: per la *Posta*, (1) la riduzione del numero dei centri lettere nel quadro del progetto REMA e (2) la riorganizzazione della rete postale, per le *FFS*, (3) l'orientamento strategico di FFS Cargo e (4) lo sciopero alle Officine di Bellinzona e, per *Swisscom*, (5) la strategia in materia di investimenti all'estero.

L'analisi del raggiungimento degli obiettivi costituisce la seconda parte della valutazione. In questo contesto vengono effettuati un confronto dell'evoluzione della performance in Svizzera (confronto prima e dopo) e un confronto trasversale con Paesi scelti dopo lo scorporo delle tre aziende. L'evoluzione della performance della Posta, delle FFS e di Swisscom è analizzata dal punto di vista dell'impresa e dal punto di vista dei clienti.

Oltre a un'analisi di documenti e di dati, la valutazione poggia su oltre 20 colloqui con persone coinvolte dell'Amministrazione e delle aziende e con membri delle Camere federali.

2.2.5 Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale

Nel quadro del suo programma annuale 2010, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il CPA di svolgere uno studio sul pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Il grande peso finanziario delle assicurazioni sociali sulle finanze della Confederazione e

⁷ Cfr. il Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 settembre 2006 e il rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze concernente il Rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa del 13 settembre 2006 («Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates»), disponibile soltanto in tedesco e francese).

l'importanza delle sfide imminenti sono alla base del mandato. Quali facoltà di pilotaggio il Consiglio federale ha nel settore delle assicurazioni sociali, come sfrutta il suo margine di manovra e in che misura esercita un pilotaggio adeguato sulle assicurazioni sociali sono alcuni aspetti controversi. Lo studio si riaggancia ai risultati di precedenti ispezioni delle CdG e del CPA che si sono occupate del pilotaggio strategico del Consiglio federale.⁸

Lo studio è incentrato sulla valutazione del pilotaggio politico-strategico delle varie assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale durante le due ultime legislature (dal 1° dicembre 2003 al 31 marzo 2011). Il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali è *principalmente* esaminato sulla base di *quattro studi di caso* per i quali la competente sottocommissione della CdG-S ha scelto l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI), la previdenza professionale e l'assicurazione malattie. *A completamento*, verrà descritto, analizzato sommariamente e per quanto possibile giudicato il pilotaggio strategico delle altre assicurazioni sociali (assicurazione contro la disoccupazione, ordinamento delle indennità per perdite di guadagno, prestazioni complementari all'AVS e all'AI, assegni familiari, assicurazione contro gli infortuni, assicurazione militare).

Realizzata dal CPA in collaborazione con INFRAS Forschung und Beratung (Zurigo) e Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Berna), la valutazione è stata conclusa nell'autunno 2011. Il rapporto finale del CPA è stato presentato alla competente sottocommissione della CdG-S nel novembre 2011. Poiché la CdG-S non ha ancora ultimato l'esame del rapporto, di seguito ci limiteremo a rappresentare le basi concettuali della valutazione.

Scopo del pilotaggio strategico

Conformemente al proprio ruolo di organo che si occupa della conduzione dello Stato, il Consiglio federale mira a conseguire, per mezzo del pilotaggio strategico, un'evoluzione della politica federale a lungo termine coordinata, mirata ed efficace. Il Consiglio federale e l'amministrazione identificano sfide attuali e future, formulano un concetto su come affrontarle e adottano le misure adeguate.

A differenza delle vecchie concezioni pianificatorie, le attuali concezioni di pilotaggio strategico non partono dall'idea di una pianificabilità e controllabilità complessiva dei processi socio-politici. Pur avendo un orizzonte temporale lungo, il pilotaggio strategico non contempla né previsioni esatte sul futuro né misure pianificate nel dettaglio. Sulla base di continue analisi della situazione e di scenari di sviluppo, essa definisce piuttosto obiettivi strategici, orientamenti pertinenti e misure centrali a medio e lungo termine. Un pilotaggio strategico così concepito consente, in condizioni ambientali in costante mutamento, di *effettuare* «aggiustamenti a posteriori» mirati e, se del caso, di procedere a correzioni di rotta anche repentini. Questa concezione di gestione rappresenta così una risposta adeguata a condizioni quadro istituzionali e politiche difficili, in particolare la dipendenza del Consiglio federale dalle decisioni del Parlamento e del Popolo.

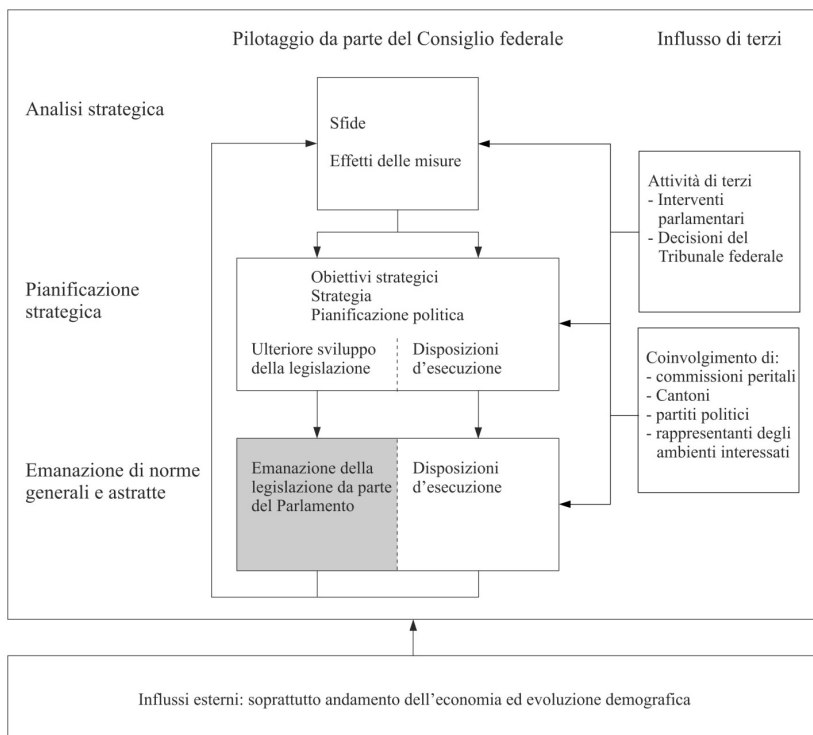
⁸ Ad es. CPA (2009), La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 ottobre 2009.

La concezione del pilotaggio strategico quale derivazione della funzione di direzione dello Stato

La figura 5 presenta il concetto di pilotaggio strategico, derivante dalla funzione di direzione dello Stato del Consiglio federale e dalla letteratura specializzata, utilizzato per strutturare lo studio. Gli elementi centrali di questo modello si succedono l'uno all'altro a livello di contenuto, formando un ciclo di gestione integrale, ma non vanno intesi quali elementi di una catena causale lineare.

Figura 5

Pilotaggio politico-strategico



Il *pilotaggio strategico* da parte del Consiglio federale⁹ è inteso quale *processo* continuo che comprende gli *elementi essenziali* seguenti (cfr. figura 5):

- L'*analisi strategica* comprende l'identificazione delle sfide politiche rilevanti e la valutazione degli effetti delle misure previste o proposte (analisi prospettiva) e delle misure attuate (analisi retrospettiva).

⁹ Per «Consiglio federale» s'intende l'insieme del Consiglio federale nella sua funzione di autorità collegiale. Poiché, di regola, le decisioni del Consiglio federale vengono preparate a livello di dipartimenti e di uffici, anche questi due livelli dell'Amministrazione federale sono inclusi nel presente studio.

- La *pianificazione strategica* abbraccia vari processi decisionali interdipendenti:
 - determinazione di *obiettivi strategici* sulla base dei risultati dell'analisi strategica. Gli obiettivi strategici descrivono lo stato che, dal punto di vista del Consiglio federale, va raggiunto a medio o lungo termine in un settore da pianificare;
 - definizione della *strategia* per affrontare le sfide. Una strategia descrive l'orientamento e abbozza le misure a medio e lungo termine per raggiungere gli obiettivi. Occorre in particolare decidere se esse possono venire attuate mediante *disposizioni d'esecuzione* (ordinanze, direttive) di competenza del Consiglio federale, o se necessitano di revisioni di legge (*ulteriore sviluppo della legislazione*);
 - *pianificazione politica*: concretizza la strategia definendo in modo più concreto le misure da adottare e pianificandone il calendario d'attuazione. Vanno inclusi anche i mandati conferiti al Governo dal Parlamento e i dibattiti politici in quest'ultimo. La pianificazione politica abbraccia la pianificazione degli affari politici (revisioni di legge e disposizioni d'esecuzione)¹⁰ e la preparazione di revisioni di legge all'attenzione del Parlamento.
- La pianificazione strategica è concretizzata o attuata attraverso l'*emanazione di norme generali e astratte*. A questo livello, il compito del Consiglio federale consiste nell'emanare disposizioni d'esecuzione di sua competenza (ordinanze, direttive). I progetti che esso approva per l'ulteriore sviluppo della legislazione vengono esaminati e approvati dal Parlamento (cfr. la superficie ombreggiata nella figura 5). Poiché queste decisioni non sono di competenza del Consiglio federale, non sono oggetto del presente studio.

L'*informazione* fornita ai vari interlocutori (Parlamento, Cantoni, pubblico) sulle basi e sulle decisioni del pilotaggio strategico è rilevante in tutti i compiti principali.

Il pilotaggio politico-strategico è influenzato da fattori esterni quali l'andamento dell'economia e l'evoluzione demografica. La decisione su come affrontare simili cambiamenti dell'ambiente è il vero compito principale del pilotaggio politico-strategico. Ne consegue che lo scopo dell'analisi strategica è osservare lo sviluppo dell'ambiente facendone derivare necessità di agire e misure concrete.

Metodo di valutazione

Considerate le significative possibilità d'influenza del Parlamento e del Popolo, il pilotaggio strategico del Consiglio federale non può neppure essere valutato in base alle revisioni di legge realizzate o ai loro effetti. In primo piano vi sono perciò la valutazione della *concezione* del pilotaggio politico-strategico e l'*uso di questa concezione* nel caso di applicazione concreto.

La valutazione del pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale avviene secondo i criteri risultanti dalle basi legali e dalla letteratura specializzata (confronto tra situazione auspicata e situazione reale). L'oggetto della valutazione è analizzato conformemente al modello descritto sopra. La situa-

¹⁰ I risultati sono il programma di legislatura con gli oggetti inclusi nelle grandi linee, il piano finanziario di legislatura, gli obiettivi annuali ed eventualmente altre pianificazioni globali o specifiche.

zione auspicata è definita in base ai seguenti criteri: concetto di pilotaggio completo, pilotaggio attivo e previdente, coinvolgimento adeguato di altri attori, tempestività, rilevanza politica, orientamento all'efficacia, coerenza e trasparenza.

Le basi empiriche sono state raccolte mediante un'analisi documentale e colloqui qualitativi.

3 Relazioni e seminari

Per far conoscere al pubblico interessato e agli ambienti universitari le sue attività e i risultati delle sue ricerche, il CPA partecipa a corsi universitari e a conferenze. Collaboratori del CPA sono in particolare intervenuti nell'ambito:

- del *ciclo di master* in public management dell'Università di Berna (temi: il CPA *quale esempio di un servizio di valutazione a livello federale; qualità e utilizzo delle valutazioni*);
- della *giornata di corso sulla valutazione* dello «Executive Master of Public Administration» (MPA) dell'Università di Berna;
- della *giornata di corso* «*Consulter per mieux légiférer? Utilité des procédures de consultation pré-parlementaires?*» (tema della conferenza del CPA: «*La pratique fédérale en matière de consultation et d'audition: quelles questions d'évaluation*») organizzata a Friburgo dall'Università di Ginevra, dalla Società svizzera di legislazione, dai «Responsables romands et tessinois de légistique» e dal «Centre de recherche sur les modes amiables et juridictionnels de gestion des conflits»;
- del *corso sulla valutazione delle politiche pubbliche* del ciclo di master in public management dell'Università di Ginevra (tema: «*L'activité d'évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration*»);
- di un corso del seminario di scienze politiche dell'Università di Lucerna (Tema: *Parlamento, amministrazione federale e CPA*).

4 Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nell'anno in rassegna, il ricorso a esperti esterni è costato al CPA 221 600 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 2011

Progetto	Spese in franchi	Stato
Valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di indagine conoscitiva e di consultazione	30 000	terminato
Valutazione della sorveglianza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone	38 800	terminato
Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS	49 200	terminato
Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale	103 600	terminato

Il 27 gennaio 2012, le CdG hanno scelto le nuove valutazioni fra un totale di undici proposte¹¹ che il CPA ha sottoposto loro per il programma annuale 2012. Si tratta delle quattro analisi seguenti:

- Libera circolazione delle persone: principio dell'attività lucrativa;
- Collaborazione interdipartimentale in politica estera;
- Autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie;
- Collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale.

Inoltre, le CdG hanno deciso che il CPA proseguirà la valutazione *Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale*, sospesa nel 2010.

¹¹ Cfr. allegato. Queste undici proposte sono state scelte in una prima fase dalle sottocommissioni delle CdG da un nutrito elenco di proposte di valutazione.

Proposte di valutazione formulate dal CPA per l'anno 2012

DFGP/CaF

- Libera circolazione delle persone: principio dell'attività lucrativa

DFAE/DDPS

- Collaborazione interdipartimentale in politica estera
- Pianificazione dell'esercito: elaborazione e coerenza delle basi decisionali
- Protezione della popolazione: opportunità della ripartizione dei compiti e strutture a livello federale

DFI/DATEC

- Gestione dei Politecnici federali
- Autorizzazione ed esame dei medicinali a carico dell'assicurazione malattie

DFF/DFE

- Promozione della fondazione di imprese e dell'innovazione
- Vigilanza sulla politica della formazione professionale

Proposte di temi trasversali

- La competenza e l'indipendenza degli organi di vigilanza
- Collaboratori esterni in seno all'Amministrazione federale
- Politica estera in materia di migrazione

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

Lingue originali del rapporto: tedesco e francese (n. 2.2.3)

