

Rapporto annuale 2008 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

**Allegato al rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione
e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 23 gennaio 2009

Riepilogo delle attività del CPA nel 2008

Nel presente rapporto, il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) passa in rassegna un anno di attività molto intensa nel corso del quale è stata portata a termine una valutazione per le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e sono stati elaborati tre ulteriori valutazioni, un audit di gestione e un progetto di portata limitata.

Progetto portato a termine

Le basi e i criteri delle decisioni relative alla presa a carico di prestazioni mediche da parte dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie sono oggetto di critiche: ad esempio, le decisioni prese dal DFI sulle prestazioni controverse della medicina complementare. Nella sua analisi, il CPA ritiene complessivamente adeguate le basi concettuali e la ripartizione dei ruoli tra i differenti attori, ma individua nel contempo notevole potenziale di miglioramento nell'attuazione della procedura. Infatti non è per niente garantito che le innovazioni mediche siano individuate e valutate per tempo e, in caso di decisione negativa, escluse sistematicamente dall'AOMS. Inoltre il mandato legale di riesaminare periodicamente le prestazioni esistenti è attuato solo parzialmente e i criteri legali per il rimborso di prestazioni non sono definiti con sufficiente precisione e sono troppo poco documentati. L'ufficio federale competente assume più ruoli nella procedura di valutazione, mentre la Commissione federale delle prestazioni generali, che de iure svolge una funzione importante, vi occupa un posto marginale. Nel complesso la procedura manca di trasparenza.

Progetti in corso

Il fatto che l'assicurazione contro la disoccupazione presenti nuovamente cifre in rosso appena tre anni dopo il suo risanamento, gli ingenti importi finanziari in gioco e le grandi differenze cantonali in materia di tasso di disoccupazione hanno indotto la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati a incaricare il CPA di effettuare una valutazione della gestione e della vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione. L'obiettivo è di analizzare l'adeguatezza delle basi legali che regolano la gestione e la vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione e di esaminare l'attuazione delle attività di gestione e vigilanza e gli effetti di queste attività sulla prassi degli organi della Confederazione, dei Cantoni e degli attori privati.

Sei anni dopo l'entrata in vigore della legge sul personale federale, sorgono dubbi sulla qualità della gestione e dell'attuazione della politica del personale e sul raggiungimento dei principali obiettivi in materia di personale. La valutazione della politica del personale della Confederazione consente di analizzare l'attività del Consiglio federale, dei dipartimenti e degli uffici federali in fatto di controllo della politica del personale e l'adeguatezza delle basi normative e del margine di manovra lasciato ai dipartimenti e agli uffici federali. Inoltre permette di determinare in che misura gli obiettivi sono raggiunti e quali sono le buone e le cattive pratiche in materia di gestione osservate in organizzazioni analoghe.

Nonostante gli strumenti molto elaborati disponibili per la gestione strategica della politica a livello federale, la maniera in cui il Consiglio federale assume la sua responsabilità di massima autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione continua a mancare di trasparenza. In questo contesto il CPA esamina le informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e il ruolo della Cancelleria federale. L'obiettivo è di identificare e valutare gli strumenti della pianificazione e del controllo strategici della politica a livello federale e la loro attuazione concreta e di verificare anche in che misura sono stati realizzati negli ultimi tempi gli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti.

Negli ultimi anni, i media e l'opinione pubblica hanno criticato a più riprese la scarsa trasparenza dei flussi finanziari, le interfacce problematiche e le supposte relazioni di dipendenza tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG). In questo contesto il CPA realizza una valutazione della collaborazione tra la Confederazione e le ONG. Il mandato di valutazione è focalizzato sulla gestione di questa collaborazione da parte dell'Amministrazione e riguarda dunque in via prioritaria i servizi federali e non le ONG. L'obiettivo è di verificare se l'Amministrazione intraprende tutto il necessario perché la collaborazione sia efficace e per contrastare adeguatamente eventuali rischi. A tal fine si effettua un confronto della prassi nei settori della cooperazione allo sviluppo, della politica agricola e della politica ambientale.

Il CPA realizza anche un audit di gestione presso l'Ufficio federale di veterinaria. La gestione politica e operativa dell'Ufficio è analizzata in dettaglio in base a uno schema standardizzato quasi come un check-up medico. Affidando tale mandato al CPA, le CdG concretizzano la loro decisione di utilizzare l'audit di gestione quale nuovo strumento dell'alta vigilanza per migliorare la trasparenza della gestione dell'Amministrazione e identificare precocemente eventuali disfunzioni.

La decisione di utilizzare nell'Amministrazione federale per la gestione del tempo di lavoro esclusivamente il software SAP ha sollevato alcune domande sulla trasparenza, sulla procedura e sulla motivazione che hanno portato a questa decisione. Il breve progetto di analisi della procedura di aggiudicazione alla società di software SAP del sistema di gestione del tempo di lavoro ha lo scopo di determinare se la decisione è stata presa sulla base di un esame approfondito dei criteri economici e conformemente al diritto della concorrenza.

Altre attività

Nel corso dell'anno, oltre a svolgere il suo compito principale, cioè le valutazioni, il CPA è intervenuto nel dibattito pubblico e negli ambienti universitari con relazioni e pubblicazioni scientifiche riguardanti temi politici e amministrativi. Ha inoltre intrattenuto rapporti con i servizi di valutazione e gli organi di controllo parlamentare in Svizzera e all'estero.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2008	2202
Elenco delle abbreviazioni	2205
1 Il CPA – il servizio di valutazione dell’Assemblea federale	2206
2 Progetto terminato nel quadro dell’alta vigilanza parlamentare	2207
2.1 Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell’assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	2207
3 Progetti in corso nel quadro dell’alta vigilanza parlamentare	2210
3.1 Gestione e vigilanza sull’assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione	2211
3.2 Valutazione della politica del personale della Confederazione	2212
3.3 Informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale	2213
3.4 Collaborazione tra la Confederazione e le organizzazioni non governative	2214
3.5 Audit di gestione: Ufficio federale di veterinaria	2216
3.6 Progetto: analisi dell’aggiudicazione del sistema di gestione del tempo di lavoro	2217
4 Pubblicazioni diverse da quelle del CPA, relazioni e seminari	2218
5 Impiego del credito per il ricorso a esperti	2219
6 Nuove valutazioni e nuovi audit nel 2009	2220

Allegato

Proposte di valutazioni e di audit di gestione formulate dal CPA per il 2008	2221
--	------

Elenco delle abbreviazioni

AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CFPF	Commissione federale delle prestazioni generali e delle questioni fondamentali
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
EAE	Efficace, appropriato ed economico
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115)
ONG	Organizzazioni non governative
OPre	Ordinanza del DFI del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (Ordinanza sulle prestazioni; RS 832.112.31)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

Rapporto

1

Il CPA – il servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*¹. Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e le limitate finanze pubbliche, la valutazione costituisce uno strumento importante per la gestione efficace degli affari pubblici. Completando gli strumenti tradizionali del controllo politico, la valutazione consente di esaminare con metodi scientifici la concezione, 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'efficienza delle misure adottate dallo Stato.

Dal 2006, il CPA propone anche la realizzazione di *audit di gestione* per valutare la gestione politica e operativa di servizi federali dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Inoltre assume *mandati brevi* per 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 segnala alle CdG i *temi* che meritano un'analisi approfondita.

I risultati dei lavori del CPA trovano riscontro nei processi decisionali del Parlamento e dell'Esecutivo in diversi modi: costituiscono la base di raccomandazioni delle CdG e di interventi parlamentari; inoltre 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 Parlamento².

Il CPA opera sulla base di mandati affidatigli dalle commissioni parlamentari; è parte integrante dei Servizi del Parlamento e subordinato amministrativamente alla segreteria delle CdG; dal punto di vista scientifico, esercita la sua attività in forma autonoma e in modo conforme alle norme in materia di valutazioni; coordina le sue attività con gli altri organi di controllo della Confederazione.

Per l'adempimento del proprio mandato, il CPA comprende un gruppo di ricerca interdisciplinare, il cui effettivo corrisponde a 4,3 posti a tempo pieno. Il CPA e gli esperti esterni da esso incaricati dispongono di estesi diritti di informazione e intrattengono rapporti diretti con le autorità, i servizi o le persone incaricati di compiti della Confederazione, 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 I compiti del CPA sono definiti nell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl; RS 171.115).

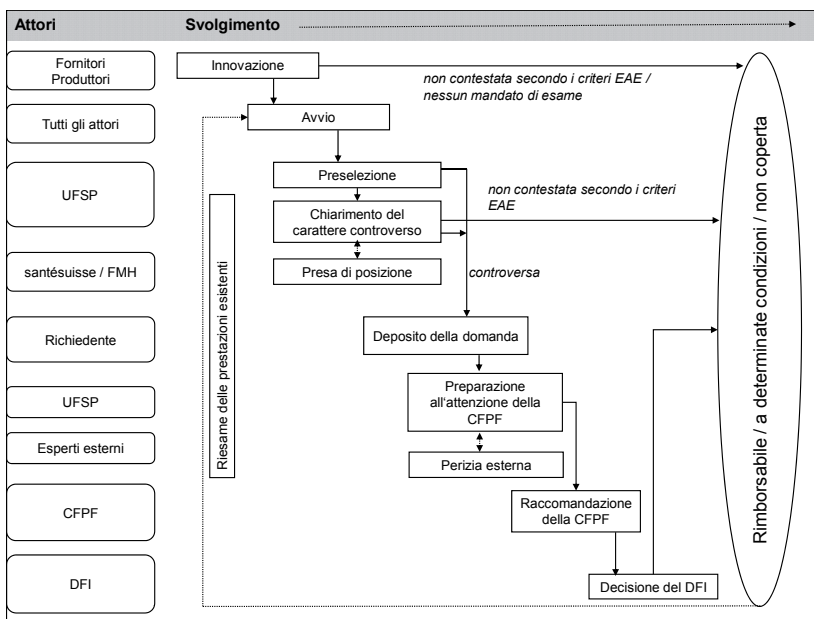
² <http://www.parlament.ch> (link Commissioni/CPA)

Nel corso dell'anno in rassegna è stata ultimata una valutazione. Eccone le conclusioni.

2.1**Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie**

Il catalogo delle prestazioni a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), che nel 2007 ha fornito prestazioni lorde per un importo di quasi 22 miliardi di franchi, è un elemento importante ma controverso del sistema sanitario svizzero. Il catalogo determina l'accesso di gran parte della popolazione alle prestazioni mediche e ha notevoli conseguenze sull'evoluzione dei costi dell'AOMS. Oltre all'estensione del catalogo delle prestazioni, è stata spesso oggetto di critiche anche la mancanza di trasparenza e di chiarezza delle procedure e dei criteri decisionali relativi alle prestazioni obbligatorie. Così è stato, ad esempio, con le decisioni prese dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) nel 2005 dopo la realizzazione di una procedura di valutazione complessa sulle prestazioni controverse della medicina complementare. In questo contesto, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il CPA di valutare le strutture e i processi di designazione e di verifica delle prestazioni nell'AOMS. Ha limitato il mandato alle prestazioni mediche in caso di malattia, escludendo il caso particolare delle prestazioni dentarie. Il CPA ha realizzato il progetto in collaborazione con l'esperto di economia sanitaria, il professor Tilman Slembeck dell'Università di San Gallo e della Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo. La figura 1 mostra in forma schematica la procedura esaminata.

Svolgimento della valutazione delle prestazioni mediche in caso di malattia



Fonte: CPA 2008

Le prestazioni a carico dell'AOMS devono essere efficaci, appropriate ed economiche (EAE). Diversamente dalle prestazioni non mediche quelle mediche non sono, tuttavia, oggetto di un esame sistematico e sono ammesse automaticamente fino a prova del contrario. A causa di questo principio basato sulla fiducia, le innovazioni mediche e le estensioni di indicazioni terapeutiche a carico dell'AOMS sono sottoposte a valutazione solo quando i loro criteri EAE sono rimessi in discussione, in generale da un assicuratore, o se il fornitore o il produttore stesso della prestazione chiede una valutazione. Prima di avviare una procedura di valutazione, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) esamina il carattere controverso della prestazione consultando le associazioni centrali dei medici e degli assicuratori. Se il carattere controverso è confermato e viene avviata una valutazione, spetta al fornitore o al produttore fornire la prova che la prestazione soddisfa i criteri EAE. L'UFSP esamina la domanda dal punto di vista della forma e del contenuto, la prepara, ricorrendo talvolta a esperti esterni, e la sottopone all'approvazione della Commissione federale delle prestazioni generali e delle questioni fondamentali (CFPF). Composta di 20 persone, prevalentemente medici e assicuratori, questa commissione amministrativa dà il suo parere sulla domanda e formula una raccomandazione per il DFI. Il capo del DFI prende una decisione sulla base della raccomandazione e di una lettera di accompagnamento dell'UFSP. I costi delle prestazioni sono assunti, sono assunti a determinate condizioni o non sono assunti. Il risultato della decisione

figura nell'allegato 1 dell'ordinanza sulle prestazioni (OPre)³. I criteri EAE per le prestazioni esistenti a carico dell'AOMS devono essere periodicamente verificati.

Secondo il CPA le basi concettuali della designazione e della verifica delle prestazioni mediche nell'AOMS sono nel complesso adeguate. Il sistema reagisce in modo flessibile e differenziato alle innovazioni, le autorità di ammissione in genere operano in modo oggettivo, le valutazioni sono relativamente rapide e la prova dell'adattabilità è che, dall'introduzione della nuova legge sull'assicurazione malattie (LAMal)⁴, il sistema non ha mai smesso di evolvere.

Oltre a questi vantaggi, il CPA individua anche considerevoli esigenze di ottimizzazione nella realizzazione del sistema in particolare nei seguenti ambiti: il principio della fiducia nei confronti dei fornitori di prestazioni mediche è giustificato solo se le prestazioni controverse secondo i criteri EAE sono individuate, sottoposte a valutazione e, in caso di decisione negativa, escluse dall'AOMS. Tale filtro non funziona abbastanza bene nella prassi nonostante i miglioramenti apportati recentemente. Dato che mancano una panoramica della gamma delle prestazioni e incentivi da parte di fornitori di prestazioni e assicuratori per avviare valutazioni, solo una minima parte delle prestazioni rimborsabili viene valutata e la scelta presenta un certo margine di arbitrarietà.

Per un impiego efficiente delle scarse risorse il CPA ritiene pertinente preselezionare i casi sottoposti alla CFPF, ma critica la mancanza di trasparenza dei criteri di selezione.

Nel sistema svizzero spetta a chi chiede una valutazione fornire la prova che la prestazione soddisfa i criteri EAE. Le condizioni alle quali sono sottoposti i richiedenti sono state migliorate negli ultimi anni. Gli attuali moduli di richiesta sono tuttavia concepiti per prestazioni che rispondono a indicazioni specifiche e non tengono sufficientemente conto del fatto che le prestazioni sono sempre più spesso integrate e concernono differenti ambiti di assicurazione (la riabilitazione, ad esempio) o che non corrispondono sempre a un'indicazione terapeutica precisa.

Il CPA si rallegra del fatto che, rispetto ad altri Paesi, le strutture di valutazione del criterio di rimborsabilità delle prestazioni mediche sono snelle, sottolinea però anche che occorre una certa dose di differenziazione istituzionale per garantire l'indipendenza, la trasparenza e l'evidenza della procedura. In questo contesto, ritiene problematico che l'UFSP svolga più ruoli nella procedura di valutazione e di verifica. L'Ufficio svolge un ruolo centrale nell'individuazione delle prestazioni, nella preselezione dei casi trasmessi alla CFPF, nella preparazione delle domande alla CFPF, nel trattamento di tali domande da parte della Commissione, nelle decisioni del DFI e nel riesame di prestazioni esistenti. Quale commissione di milizia che si riunisce tre volte all'anno e non dispone di risorse indipendenti dall'Amministrazione, la CFPF ha de facto una posizione debole nella procedura, proprio come gli esperti esterni ai quali talvolta si ricorre per una valutazione indipendente dei formulari di richiesta sulla cui configurazione influisce molto il punto di vista dei fornitori e dei produttori di prestazioni. Nella prassi non ha sufficientemente luogo l'indispensabile separazione istituzionale tra l'*assessment* (cioè la valutazione scientifica delle condizioni che una prestazione deve soddisfare per essere a carico dell'AOMS) e l'*appraisal* (cioè il giudizio sull'adeguatezza della presa a carico di

³ RS 832.112.31
⁴ RS 832.10

una prestazione nel contesto della politica sanitaria). Inoltre nella competente sezione dell'UFSP si registra una notevole sproporzione tra il mandato affidato e il personale e le risorse finanziarie a disposizione. Al momento in cui è stata redatta l'analisi del CPA, la CFPF non disponeva di un regolamento interno che disciplinasse con maggior precisione la propria organizzazione e, in particolare, le direttive e le procedure relative all'ammissione delle prestazioni.

I criteri EAE che devono orientare le decisioni sulla presa a carico delle prestazioni da parte dell'AOMS non sono sufficientemente precisi, operativi e documentati. Manca in particolare un criterio che consenta di giudicare chiaramente l'economicità di una prestazione. L'economicità ha nella prassi un ruolo nettamente secondario rispetto all'efficacia. Per l'*appraisal* manca una politica sanitaria definita da grandezze di riferimento sanitarie e finanziarie su cui la CFPF o il DFI possano fondare le loro decisioni.

Il DFI ha piena fiducia nelle istanze incaricate dell'esame preliminare e in genere segue le raccomandazioni della CFPF nella sua decisione di integrazione all'allegato 1 OPre. I compiti sono talmente delegati che non si individua nel DFI una vera direzione strategica del processo analizzato. La designazione e la verifica delle prestazioni mediche prese a carico dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie non sono soggette nell'UFSP e nel DFI a un controllo di gestione moderno; ciò complica una gestione lungimirante delle attività e un controlling adeguato e riduce la trasparenza del processo verso l'esterno.

Conformemente all'articolo 32 capoverso 2 LAMal, i criteri EAE relativi alle prestazioni, anche a quelle nuove, devono essere periodicamente riesaminati. Il legislatore intendeva escludere dalla presa a carico le tecnologie superate e considerava il capoverso come una sicurezza contro una crescita esponenziale dei costi dell'AOMS. Il CPA giunge alla conclusione che sinora il riesame periodico delle prestazioni mediche esistenti non è realizzato o è realizzato solo parzialmente.

3 Progetti in corso nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

Il CPA osserva i differenti ambiti della politica federale e richiama l'attenzione delle CdG su temi che, ai suoi occhi, richiedono un esame approfondito dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

Il progetto *gestione e sorveglianza sull'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione* è basato su una proposta del CPA nel quadro del programma annuale 2007 delle CdG. Il rapporto finale è stato trasmesso alla sottocommissione competente nel marzo 2008 ed è in elaborazione presso la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S):

Nel novembre 2007, il CPA ha sottoposto alle CdG un elenco con proposte relative a 21 valutazioni e 3 audit di gestione per il programma annuale 2008 (cfr. allegato). Sulla base di questo elenco, le CdG hanno incaricato il CPA di realizzare i seguenti mandati:

- valutazione della politica del personale della Confederazione,
- informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale,

- collaborazione tra la Confederazione e le organizzazioni non governative,
- audit di gestione: Ufficio federale di veterinaria.

Inoltre la CdG-S ha incaricato il CPA nell'autunno 2008 di elaborare un progetto focalizzato sull'acquisto da parte della Confederazione di un sistema di gestione del tempo di lavoro. Qui di seguito presentiamo la situazione di partenza e lo stato dei progetti in corso.

3.1 Gestione e vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione

L'assicurazione contro la disoccupazione è una delle principali assicurazioni sociali in Svizzera. Nel 2006, ha versato quasi 4 miliardi di franchi di indennità di disoccupazione e 600 milioni di franchi a titolo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Le spese amministrative sono ammontate a circa 590 milioni di franchi. Tenuto conto di questi importi finanziari e del fatto che le attività di gestione e di vigilanza non erano mai state oggetto di una valutazione, il 28 giugno 2007 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il CPA di svolgere una valutazione in questo ambito.

La valutazione doveva rispondere a due domande fondamentali:

- come si devono valutare le basi legali che regolano la gestione e la vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione?
- Come si devono valutare l'attuazione e gli effetti della gestione e della vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione?

Il CPA ha quindi avuto una quarantina di colloqui con i principali attori del sistema svizzero di assicurazione contro la disoccupazione: con rappresentanti dell'Ufficio di compensazione (responsabile dell'attuazione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, integrato nella Segreteria di Stato dell'economia), della Commissione di vigilanza del Fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (attività di vigilanza finanziaria e di consulenza al Consiglio federale), delle casse di disoccupazione (versamento delle indennità di disoccupazione), delle autorità cantonali (consulenza in materia di collocamento, organizzazione dei provvedimenti di formazione) e con esperti. Il CPA ha anche svolto un sondaggio presso tutti i Cantoni e tutte le casse di disoccupazione e affidato l'incarico di svolgere una perizia giuridica a un istituto di ricerca specializzato (Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Prof. Dr. iur. Thomas Geiser, Università di San Gallo).

Il rapporto finale è stato sottoposto nel marzo 2008 alla sottocommissione competente ed è in elaborazione presso la CdG-S.

Adottando la legge sul personale federale (LPers)⁵ nel 2002, la Confederazione voleva affermarsi come datore di lavoro moderno, interessante e soprattutto competitivo sul mercato del lavoro. Consapevole che soltanto personale qualificato, esperto e motivato poteva permettere di attuare una politica efficace, aveva definito diversi obiettivi principali in questa legge per ottimizzare la politica del personale nei settori del reclutamento, dello sviluppo del personale e dei quadri e della retribuzione basata sulle prestazioni, ma anche della cultura aziendale basata sulla responsabilità.

Sei anni dopo l'entrata in vigore della LPers, si può dubitare che gli obiettivi principali siano stati raggiunti, in particolare in materia di competitività e attrattiva della Confederazione sul mercato del lavoro e di motivazione del personale. È in questo contesto che la CdG-N, nel quadro del suo programma del 2008, ha incaricato il CPA di svolgere una valutazione dell'attuazione dei principali obiettivi della politica relativa al personale della Confederazione.

Le principali domande alle quali la valutazione deve rispondere sono:

- le basi normative e concettuali permettono di attuare una politica del personale adeguata?
- Come va valutata la gestione in materia di politica del personale da parte del Consiglio federale, dei dipartimenti e degli uffici federali?
- In che misura i provvedimenti realizzati (dalla Confederazione, dai dipartimenti e dagli uffici) sono coerenti con gli obiettivi della LPers?
- È concesso un margine di manovra adeguato?
- In quale misura sono stati raggiunti gli obiettivi di cui all'art. 4 LPers?
- Quali buone o cattive pratiche di gestione sono messe in atto in organizzazioni analoghe?

Per rispondere a queste domande, il CPA analizza documenti e tiene colloqui presso gli uffici, i dipartimenti, le associazioni del personale e gli esperti. Due mandati sono stati affidati a esperti esterni. Il primo consiste in un'analisi complementare dei risultati dell'indagine condotta presso il personale della Confederazione (Kompetenzzentrum für Public Management, Professore Adrian Ritz, Università di Berna). Il secondo mandato ha la forma di benchmarking e deve permettere di valutare l'adeguatezza dell'attività di gestione da parte del Consiglio federale e dei dipartimenti e della ripartizione delle competenze rispetto alla prassi di altre organizzazioni (Ernst & Young SA, Losanna).

I risultati dell'analisi dovranno essere presentati alla sottocommissione competente nel giugno 2009.

⁵ RS 172.220.1

3.3

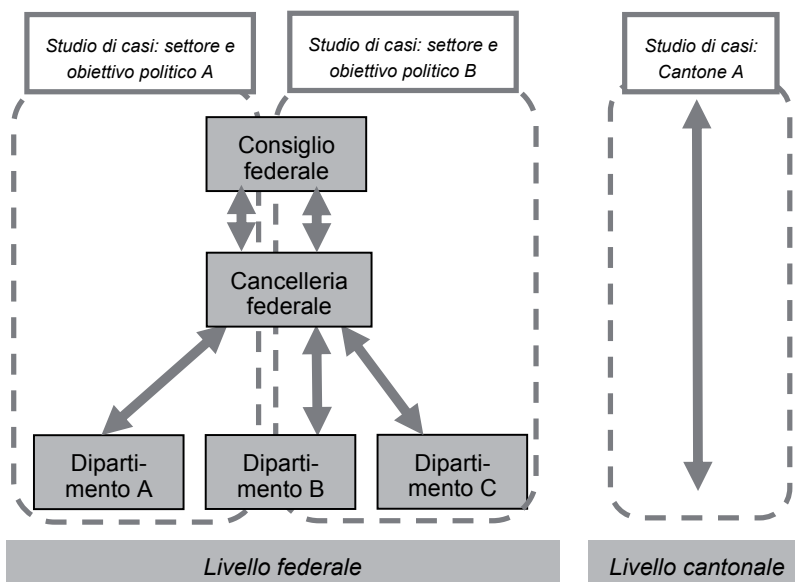
Informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale

Il Consiglio federale è la massima autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Nonostante gli strumenti molto elaborati a disposizione per la gestione strategica della politica a livello federale, la maniera in cui il Consiglio federale assume le sue responsabilità in questo ambito continua a mancare di trasparenza. La delegazione del Consiglio federale incaricata di seguire la riforma dell'Amministrazione federale ha proposto alle CdG di sopprimere dal rapporto di gestione gli obiettivi annuali dei dipartimenti; ciò ha fatto supporre alle CdG che le informazioni su cui è fondato il rapporto di gestione devono essere acquisite appositamente per la sua stesura e non poggiano su dati attuali in materia di gestione del Consiglio federale. In questo contesto le CdG hanno incaricato il CPA di realizzare un'analisi delle informazioni sulla gestione del Consiglio federale e del ruolo della Cancelleria federale. Nella riunione del 19 giugno 2008, la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha optato per la variante focalizzata sull'attuazione concreta degli strumenti di pianificazione e di controllo. Si tratta di rispondere alle domande seguenti:

- Sulla base di quali informazioni in materia di gestione il Consiglio federale esercita il suo compito direttivo?
- Quali strumenti utilizza il Consiglio federale per la pianificazione strategica della sua politica in considerazione delle sfide economiche, sociali, ecologiche ecc. e come funzionano i processi interessati?
- Che pensare degli strumenti e delle procedure del Consiglio federale dal punto di vista della loro attualità, adeguatezza e razionalità?
- Che pensare della realizzazione degli obiettivi annuali del Consiglio federale e dei dipartimenti?
- Quale ruolo svolge la Cancelleria federale, che è responsabile degli strumenti di pianificazione e di rendiconto della politica del Consiglio federale, nella messa a disposizione e nello sviluppo di strumenti di gestione e nella definizione delle priorità?

Dal punto di vista metodologico si prevede di realizzare a livello federale due o tre studi di casi che possono riguardare ad esempio determinati obiettivi annuali del Consiglio federale (relativi anche a più dipartimenti o servizi) o singoli settori politici. Inoltre, si prevede di realizzare uno studio di caso in un Cantone che dispone di esperienze nell'utilizzazione di moderni strumenti di gestione politica. Presentiamo una rappresentazione schematica della valutazione prevista.

La concezione della valutazione e gli studi di casi



Fonte: CPA 2008

Legenda: *Frecce* = processi di attuazione della pianificazione e del controllo della politica in ambiti o obiettivi politici selezionati presso la Confederazione o un Cantone
 Linee tratteggiate = studi di casi a livello federale e/o a livello cantonale

La valutazione del tema Informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale è realizzata dal CPA nel quadro di un mandato esterno. Il mandato è stato assegnato nell'autunno 2008 (PuMaConsult GmbH, Berna). Si prevede di ultimare il progetto nell'autunno 2009.

3.4 Collaborazione tra la Confederazione e le organizzazioni non governative

Negli ultimi anni, i media e l'opinione pubblica hanno criticato a più riprese la scarsa trasparenza dei flussi finanziari, le interfacce problematiche e le supposte relazioni di dipendenza tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni non governative (ONG). Anche in Parlamento sono state poste domande a questo proposito. Di conseguenza, la CdG-S ha incaricato il CPA di realizzare un'analisi della collaborazione tra l'Amministrazione e le ONG. Il 10 aprile 2008, la competente sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S ha adottato il mandato di valutazione dettagliato, focalizzato sulla gestione della cooperazione da parte dell'Amministrazione e incentrato dunque in via prioritaria sui servizi federali e non sulle ONG.

Si tratta di verificare se l'Amministrazione intraprende tutto il necessario perché la collaborazione sia efficace e per contrastare adeguatamente eventuali rischi (utilizzo inadeguata dei mezzi, dipendenze, ecc.). L'analisi è incentrata sulla seguente domanda principale:

- *Come valutare la maniera in cui l'Amministrazione gestisce la cooperazione con le ONG?*

Tale domanda ne richiama altre:

- le disposizioni legali e le eventuali direttive interne dell'Amministrazione federale permettono un controllo appropriato della collaborazione con le ONG?
- L'Amministrazione reagisce adeguatamente ai rischi specifici della collaborazione con le ONG?
- La concessione di sovvenzioni e di mandati alle ONG si svolge secondo criteri oggettivi e adeguati?
- L'Amministrazione vigila e controlla adeguatamente l'impiego dei fondi e la qualità e l'efficienza delle prestazioni fornite? Quali meccanismi di sanzione sono applicati?
- Le prestazioni di sostegno fornite dai differenti servizi federali e da altre fonti di finanziamento dello Stato sono coordinate in modo adeguato?

Si tratta di rispondere a tali domande mediante un confronto della prassi nei settori della cooperazione allo sviluppo, della politica agricola e della politica ambientale. La figura 3 mostra le differenti fasi del processo di delega dei compiti da parte dell'Amministrazione federale alle ONG.

Figura 3

Descrizione del processo di delega di compiti da parte dell'Amministrazione federale alle ONG



Fonte: Marcel Egger e CPA 2008

Dopo un'analisi delle disposizioni legali e delle direttive interne e dei flussi finanziari dalla Confederazione alle ONG svizzere, si prevede di esaminare in modo approfondito alcune collaborazioni scelte (sovvenzioni e mandati concreti). Il criterio principale per la selezione delle collaborazioni esaminate è l'importanza finanziaria. L'analisi approfondita si basa su documenti e soprattutto su colloqui dettagliati con i responsabili dell'Amministrazione e dell'ONG. Complessivamente sono previsti tra 30 e 40 colloqui.

Per questa analisi, il CPA collabora strettamente con il dott. Marcel Egger della società di consulenza alle imprese Egger & Dreher, Berna. La sottocommissione della CdG-S competente attende i risultati dell'analisi nel giugno 2009.

3.5 Audit di gestione: Ufficio federale di veterinaria

Le CdG hanno il compito di esercitare l'alta vigilanza parlamentare su un apparato governativo e amministrativo vasto e differenziato, che dispone di notevoli vantaggi in materia di informazioni e difende i propri interessi. Per impiegare in modo più mirato le scarse risorse hanno incaricato nel 2006 il CPA di sviluppare un nuovo strumento di controllo, l'audit di gestione, e di effettuare un'analisi pilota. Nel corso dell'anno in rassegna, lo strumento è stato perfezionato e, su mandato delle CdG, applicato all'Ufficio federale di veterinaria (UFV).

Con la valutazione si esamina una politica e con l'audit di gestione un'organizzazione: singoli servizi federali sono analizzati in dettaglio in base a uno schema standardizzato. Come un check-up medico, non si tratta di una diagnosi quanto più precisa possibile, ma quanto più vasta possibile, dei vantaggi e degli svantaggi. A tal fine, il servizio è sottoposto a una valutazione sommaria concernente dieci aspetti della gestione pubblica. L'accento è messo sulla gestione politica e operativa dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Le CdG possono anche utilizzare l'audit di gestione come punto di partenza per studi approfonditi, per esempio nel quadro di una valutazione.

Lo studio pilota realizzato l'anno scorso per l'Ufficio federale dello sport ha confermato la fattibilità e l'utilità dell'audit di gestione; le CdG lo hanno pertanto integrato definitivamente nel loro portafoglio di strumenti nel 2008. Lo strumento è stato migliorato prima della seconda applicazione essendo emerso dallo studio che è ancora perfezionabile. Sono stati in particolare definiti i criteri e le basi di valutazione per le differenti dimensioni. Ciò ha permesso di eliminare alcuni doppioni e di semplificare lo schema. Inoltre, è stato messo a punto uno strumento standardizzato per l'indagine realizzata on line presso i collaboratori del servizio sottoposto ad audit. Infine, è stata trovata una soluzione informatica appropriata che ha consentito di semplificare l'utilizzazione dello strumento.

Le dimensioni valutate nel quadro dell'audit di gestione



Fonte: CPA

L'UFV, che è oggetto dell'attuale audit di gestione, si occupa delle questioni di salute animale, di protezione degli animali e di controllo del commercio internazionale di specie minacciate di estinzione. Inoltre l'Ufficio svolge compiti nell'ambito dell'assicurazione qualità delle derrate alimentari di origine animale e della protezione dei consumatori. L'UFV dispone di un budget annuale di quasi 45 milioni di franchi e di un centinaio di posti a tempo pieno.

L'audit di gestione relativo all'UFV consiste in un'analisi dei documenti disponibili sulla gestione politica, strategica e operativa dell'Ufficio. Inoltre, una ventina di colloqui sono condotti con la direzione dell'Ufficio e con differenti clienti e partner esterni nell'intento di ottenere una visione interna e esterna dell'UFV. Un'indagine è anche realizzata on line presso tutti i collaboratori dell'Ufficio. I lavori empirici sono stati portati a termine alla fine del 2008. Si prevede che la sottocommissione competente tratterà il rapporto nel corso del 1° trimestre 2009.

3.6 Progetto: analisi dell'aggiudicazione del sistema di gestione del tempo di lavoro

La decisione di utilizzare nell'Amministrazione federale per la gestione del tempo di lavoro esclusivamente il software SAP e di creare così una situazione di monopolio ha sollevato alcune domande sulla trasparenza, sulla procedura e sulla motivazione che hanno portato a questa decisione. Pertanto la CdG-S ha chiesto al capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) spiegazioni su come si era potuti giungere

a tale decisione del Consiglio informatico della Confederazione e della Conferenza delle risorse umane.

Dato che le risposte ottenute dal DFF non erano completamente soddisfacenti, la CdG-S ha affidato alla fine del 2008 un mandato breve al CPA. L'obiettivo è di permettere alla CdG-S di rispondere chiaramente alle domande relative all'aggiudicazione del sistema di gestione del tempo di lavoro a una sola impresa e di determinare se questa decisione è stata presa sulla base di un esame approfondito dell'economicità e del diritto della concorrenza.

Le domande principali alle quali l'indagine dovrà rispondere sono:

- sulla base di quali criteri e processi si sarebbe dovuta prendere la decisione?
- Sulla base di quali criteri e processi si è presa la decisione?
 - a. L'analisi delle offerte e l'aggiudicazione del mandato sono conformi alle basi legali?
 - b. Il criterio dell'economicità è stato rispettato?
 - c. Il diritto della concorrenza è stato rispettato?
- Quali processi e decisioni in materia sono documentati?

Per rispondere alle domande, il CPA procede ad analisi di documenti e a colloqui con gli organi interessati.

I risultati dell'analisi dovranno essere presentati alla sottocommissione competente nel gennaio 2009.

4 Pubblicazioni diverse da quelle del CPA, relazioni e seminari

Per far conoscere al pubblico interessato e agli ambienti universitari le sue attività e i risultati delle sue ricerche, il CPA pubblica i suoi testi in riviste specializzate e sui quotidiani. I seguenti articoli (presentati in ordine cronologico) sono stati pubblicati nel corso dell'anno in rassegna⁶:

Grosjean, Nicolas e Staub, Peter: Nach der Prüfung: Die Eidgenossen reden Tacheles, in: Immobilien Zeitung, n. 2, 17 gennaio 2008, pag. 10.

Grosjean, Nicolas e Guillaume, Elise: La Confédération doit mieux gérer ses immeubles, in: Le Temps, 18 gennaio 2008, pag. 24.

Tobler, Andreas: Naturgefahrenmanagement des Bundes: bestehende Mängel und eingeleitete Verbesserungen, in: usic-news 2008/1, pag. 32–34.

Grosjean, Nicolas e Staub, Peter: Viel Hausarbeit für den Bund, in: Handelszeitung, 27 febbraio 2008, pag. 71.

Bättig, Christoph: Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1, pag. 139–151.

⁶ Tutti gli articoli possono essere scaricati dal sito Internet del CPA <http://www.parlament.ch> (Commissioni / CPA).

Janett, Daniel: Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1, pag. 123–137.

Janett, Daniel: Check-ups für die Bundesverwaltung, Audits zur Verbesserung der Transparenz in der Verwaltung, in: Neue Zürcher Zeitung, 4 aprile 2008, pag. 19.

Il CPA ha inoltre partecipato a conferenze e corsi universitari dove è intervenuto con relazioni e seminari. I collaboratori del CPA hanno tenuto relazioni nell'ambito

- della riunione annuale della Società svizzera di valutazione, Berna,
- dell'Executive Master of Public Management dell'Università di Berna, modulo valutazione, Berna,
- della conferenza sul futuro del controllo parlamentare, sulle riforme e sui dibattiti sulle riforme nei Parlamenti austriaci, Vienna,
- di un corso di formazione continua della Commissione economica del Gran Consiglio di San Gallo,
- del simposio «la valutazione al servizio del Parlamento» organizzato dal Forum interparlamentare romando (FIR) e dall'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Renens,
- di un corso di formazione continua della Cour des Comptes del Cantone di Vaud,
- e di una riunione della Società austriaca di legislazione, Vienna.

5 Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nell'anno in rassegna, il CPA disponeva di un credito di 296 000 franchi per l'impiego di esperti esterni e il finanziamento di ausiliari temporanei. 193 952 franchi di tale importo sono stati spesi per i progetti seguenti:

Tabella 1

Impiego del credito per il ricorso a esperti

Progetto	Spese in CHF	Stato
Gestione e vigilanza sull'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione	5 488	terminato
Designazione e controllo delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	41 975	terminato
Valutazione della politica del personale della Confederazione	51 126	sarà terminato nel 2° trimestre 2009
Informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale	23 000	sarà terminato nel 3° trimestre 2009

Progetto	Spese in CHF	Stato
Collaborazione tra la Confederazione e le ONG	69 630	sarà terminato nel 2° trimestre 2009
Audit di gestione: Ufficio federale di veterinaria	2 733	sarà terminato nel 1° trimestre 2009

6 Nuove valutazioni e nuovi audit nel 2009

Sulla base di un elenco dei temi presentato dal CPA, il 23 gennaio 2009 le CdG hanno incaricato il CPA di realizzare le valutazioni e gli audit seguenti:

- Guardie di confine: attribuzione delle risorse e definizione delle priorità,
- Selezione dei quadri da parte del Consiglio federale,
- Ammissione e riesame di medicinali rimborsabili⁷,
- Audit di gestione: Ufficio federale dell'ambiente.

Su richiesta della Delegazione parlamentare svizzera presso il Consiglio d'Europa, il CPA è stato anche incaricato di procedere a una valutazione sul tema *Funzioni importanti e compiti dirigenziali della Svizzera nelle organizzazioni internazionali*.

⁷ Invece che di questo tema, il CPA svolgerà un'analisi della mancanza di trasparenza per quanto riguarda l'approvazione dei premi nella LAMal nel caso in cui venisse respinta la proposta delle CdG alla Delegazione delle finanze di incaricare il CDF di valutare la procedura di approvazione dei premi.

Proposte di valutazioni e di audit di gestione formulate dal CPA per il 2008

DFGP/CaF

- Istituto Federale della Proprietà Intellettuale: sorveglianza sulle società di gestione dei diritti d'autore
- Procedura d'asilo: effetti delle decisioni di non-entrata in materia
- Attività di vigilanza della Commissione federale delle case da gioco
- Informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale

DFAE/DDPS

- Lacune nel coordinamento della politica estera multilaterale della Svizzera
- Collaborazione tra la Confederazione e le ONG
- Attuazione della riforma della logistica dell'esercito: bilancio intermedio

DFI/DATEC

- Promozione del cinema da parte della Confederazione: strategia, attuazione e bilancio
- Cooperazione internazionale in materia di ricerca: strategia, approccio e controllo
- Politica degli agglomerati
- Efficienza delle sovvenzioni federali nel settore del traffico viaggiatori regionale
- Bilancio degli accordi volontari, strumenti della politica energetica e ambientale
- Rapporto costi/benefici della manutenzione del sistema antinquinamento degli autoveicoli

DFF/DFE

- Conseguenze e attuazione dei programmi di sgravio
- Attuazione e applicazione della legge sull'armonizzazione delle imposte dirette (LAID)
- Valutazione della politica del personale della Confederazione
- Legge sulla formazione professionale: bilancio dell'esecuzione e dell'efficacia della riforme della formazione professionale
- Organizzazione e funzionamento della Commissione della concorrenza (Comco)

Temi interdipartimentali

- Pacchetto di misure in favore della crescita: pianificazione, coordinamento e risultato dell'attuazione
- Progetti di legislazione della Confederazione: opportunità, efficienza e procedura
- Gestione dei rischi a livello di Confederazione: misure e stato di avanzamento

Audit di gestione

- Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
- Ufficio federale di statistica (DFI)
- Ufficio federale di veterinaria (DFE)

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@pd.admin.ch

www.parlamento.ch > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: tedesco/francese

