

**Rapporto annuale 2010  
del Controllo parlamentare dell'amministrazione**

**Allegato al rapporto annuale 2010 delle Commissioni  
della gestione e della Delegazione delle Commissioni  
della gestione delle Camere federali**

del 27 gennaio 2011

---

---

## Riepilogo delle attività del CPA nel 2010

*Il presente rapporto annuale informa sulle attività e sul vasto campo di analisi del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Nel corso del 2010, il CPA ha pubblicato tre rapporti, ha partecipato ai lavori delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) su come le autorità hanno gestito la crisi finanziaria, ha avviato quattro nuove valutazioni e redatto diversi pareri nel quadro dei controlli successivi assicurati dalle CdG.*

### **Progetti terminati**

*L'analisi delle informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e del ruolo della Cancelleria federale mostra che la gestione strategico-politica del Consiglio federale è incentrata sull'approccio caso per caso e settoriale: le informazioni sono anzitutto rilevanti per la gestione dei dipartimenti da parte dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale attribuisce un ruolo piuttosto secondario alla gestione strategico-politica. Dalle conclusioni emerge l'urgente necessità di intervenire. Il Consiglio federale può, nell'ambito delle disposizioni legali esistenti, rafforzare la prospettiva strategica della sua politica, coordinare la gestione politico-strategica dei compiti e delle risorse, separare la gestione annuale degli obiettivi del Consiglio federale e dei dipartimenti. Allo stesso tempo può rafforzare il ruolo della Cancelleria federale, concentrandolo sui compiti di sostegno alla direzione dello Stato.*

*Nella valutazione della direzione strategica, della gestione dei compiti e delle risorse nell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), il CPA giunge alla conclusione che molte condizioni necessarie per una gestione basata sulle prestazioni e sui risultati non sono soddisfatte. Particolarmente critica è la mancanza di una correlazione tra i compiti e le risorse. Il CPA ha anche constatato che l'effettivo minimo per il Cgcf fissato nel decreto federale su Schengen limita notevolmente il margine di manovra dell'AFD ed è in contraddizione con i principi della gestione amministrativa orientata ai risultati. La collaborazione sul terreno nell'ambito della sicurezza interna tra l'AFD e il Cgcf da una parte e i servizi cantonali di sicurezza e l'esercito dall'altro in linea di massima funziona. Tuttavia il Cgcf aiuta sempre più spesso i Cantoni e i corpi di polizia cantonali, in particolare nelle attività tradizionali di questi ultimi, senza essere adeguatamente indennizzato. Inoltre il Cgcf esercita i suoi compiti sempre più all'interno del territorio nazionale e, pertanto, nello stesso spazio dei corpi di polizia cantonali. Di conseguenza, possono esserci doppioni e problemi di delimitazione.*

*L'audit di gestione dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) fornisce una valutazione sommaria della direzione politica e della gestione operativa dell'Ufficio. L'obiettivo è sapere se gli strumenti utilizzati per la gestione permettono all'Ufficio di adempiere i suoi compiti. A tal fine, il CPA ha in particolare esaminato il collegamento con la gestione di livello superiore, valutando il Consiglio federale e il Dipartimento congiuntamente. L'audit di gestione ha mostrato che la direzione da parte dell'UFAM funziona bene. Gli strumenti collegano tra loro i compiti e le*

---

risorse, permettendo una direzione integrata. La direzione definisce le priorità e ne controlla l'applicazione. I partner e i gruppi target dell'UFAM sono in ampia parte soddisfatti delle prestazioni dell'Ufficio. Tuttavia l'audit di gestione ha evidenziato le possibilità di migliorare l'esecuzione dei compiti ai livelli gerarchici inferiori. Inoltre, gli strumenti di gestione formalizzati del Consiglio federale e del Dipartimento sono limitati. Pochi sono i vincoli e rari i controlli sistematici. La direzione da parte del Dipartimento è piuttosto reattiva.

Il CPA ha partecipato ai lavori delle CdG relativi alla **crisi finanziaria e alla trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti**. Ha elaborato gli elementi di base della prima parte del rapporto in cui viene esaminato il comportamento delle autorità svizzere durante la crisi finanziaria, e ha partecipato alle analisi e alle indagini conoscitive svolte dalle CdG e dalla sua segreteria. Il CPA è stato anche incaricato di monitorare ed integrare un mandato affidato a esperti esterni nell'ambito del quale le misure adottate dalle autorità svizzere prima e nel corso della crisi finanziaria vengono confrontate con quelle prese dalle autorità estere. Al termine dell'ispezione, le CdG hanno trasmesso 19 raccomandazioni al Consiglio federale e presentato due postulati e cinque mozioni.

### **Progetti in corso**

La Svizzera ha assicurato la **presidenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** dall'8 novembre 2009 all'11 maggio 2010. Su richiesta della Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, le CdG hanno deciso, nel 2009, di far valutare questa presidenza. L'obiettivo è di sapere in quale misura la Svizzera ha sfruttato il margine di manovra dato dalla presidenza per contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Consiglio d'Europa e a quella degli obiettivi della politica estera della Svizzera. Intervistando i partecipanti, il CPA ne ha rilevato le loro attese e il loro bilancio della presidenza svizzera; ha anche raccolto dati sulle risorse utilizzate ed esaminato altri aspetti. Prevede di presentare il rapporto alla competente sottocommissione nel corso del primo trimestre del 2011.

La **procedura svizzera di consultazione e di indagine conoscitiva** è stata disciplinata nel 2005 in una nuova legge, dalla quale ci si aspettava un miglioramento qualitativo e una semplificazione del processo. Il legislatore ha anche introdotto una distinzione tra procedura di consultazione (aperta dal Consiglio federale o dal Parlamento per progetti di ampia portata) e procedura di indagine conoscitiva (aperta da un dipartimento, un ufficio o una commissione per progetti di portata limitata). Dato che i partecipanti e gli ambienti interessati hanno criticato più volte, negli ultimi anni, i termini troppo brevi e la mancanza di trasparenza sia nella scelta degli invitati a dare il loro parere sia nella valutazione e nella ponderazione di questi pareri, le CdG hanno affidato al CPA l'incarico di valutare la prassi attuale. In particolare è necessario valutare la nuova procedura di indagine conoscitiva. I risultati devono essere presentati alla sottocommissione competente nel giugno 2011.

---

*Le misure di accompagnamento sono state introdotte il 1° giugno 2004 dopo l'entrata in vigore della libera circolazione delle persone, allo scopo di evitare che l'accesso agevolato dei lavoratori stranieri al mercato svizzero causi un peggioramento dei salari e delle condizioni di lavoro in Svizzera (dumping salariale e sociale). Attualmente, non si sa se le misure di accompagnamento contribuiscano a raggiungere tale obiettivo e fino a che punto. In questo contesto le CdG hanno incaricato il CPA di procedere a una valutazione della **vigilanza e degli effetti delle misure di accompagnamento**. Si deve, da una parte, valutare la strategia che le autorità federali hanno adottato per attuare le misure di accompagnamento e, dall'altra, realizzare studi complementari per stimare l'impatto di tali misure. Il rapporto deve essere presentato alla sottocommissione competente nel giugno 2011.*

*Anche dopo lo scorporo della Posta, di Swisscom e delle FFS dall'Amministrazione federale, la Confederazione continua a esercitare un influsso su queste aziende in quanto proprietaria e garante del servizio pubblico. Considerati questi differenti ruoli, la sottocommissione competente ha deciso di affidare al CPA una valutazione della **prassi della Confederazione in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS**. La valutazione è incentrata sul modo in cui la Confederazione, in quanto proprietaria, controlla l'adempimento dei compiti e nel contempo realizza l'auspicata separazione tra responsabilità aziendale e responsabilità politica. Occorre anche sapere in che misura l'efficienza, la capacità e la competitività delle aziende hanno potuto essere aumentate. Il rapporto finale sarà presentato alla sottocommissione competente nel giugno 2011.*

*La **gestione delle assicurazioni sociali** è particolarmente complessa a causa della frammentazione dei rami assicurativi delle assicurazioni sociali e della necessità di coordinare i lavori con i Cantoni e i Comuni. Le CdG hanno incaricato il CPA di valutare la direzione del Consiglio federale. A tal fine, il CPA realizza studi di casi nei settori dell'AVS, dell'AI, dell'assicurazione malattie obbligatoria e della previdenza professionale. Si prevede di presentare il rapporto alla sottocommissione competente nell'autunno 2011.*

## **Indice**

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Riepilogo delle attività del CPA nel 2010</b>   | <b>3720</b> |
| <b>Abbreviazioni</b>   | <b>3724</b> |
| <b>1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale</b>   | <b>3725</b> |
| <b>2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare</b>   | <b>3726</b> |
| 2.1 Compendio dei progetti realizzati o in corso   | 3726        |
| 2.2 Progetti terminati   | 3727        |
| 2.2.1 Informazioni destinate alla condotta delle attività del Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale        | 3727        |
| 2.2.2 Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse                    | 3729        |
| 2.2.3 Audit di gestione dell'Ufficio federale dell'ambiente  | 3732        |
| 2.2.4 Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti | 3735        |
| 2.3 Progetti in corso nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare  | 3736        |
| 2.3.1 Presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa   | 3736        |
| 2.3.2 Procedura di consultazione e di indagine conoscitiva   | 3737        |
| 2.3.3 Valutazione della vigilanza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone   | 3739        |
| 2.3.4 Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS   | 3740        |
| 2.3.5 Gestione delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione   | 3741        |
| <b>3 Relazioni e seminari</b>  | <b>3742</b> |
| <b>4 Impiego del credito per il ricorso a esperti</b>  | <b>3742</b> |
| <b>5 Programma 2011</b>  | <b>3743</b> |
| <br>   |             |
| <b>Allegato</b>  |             |
| Proposte di valutazione e di audit di gestione formulate dal CPA per l'anno 2010   | 3744        |

## Abbreviazioni

|       |  |
|-------|--|
| AFD   | Amministrazione federale delle dogane  |
| AI    | Assicurazione per l'invalidità   |
| Art.  | Articolo   |
| AVS   | Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti  |
| BNS   | Banca nazionale svizzera   |
| CdG   | Commissioni della gestione delle Camere federali   |
| CdG-S | Commissione della gestione del Consiglio degli Stati   |
| CdG-N | Commissione della gestione del Consiglio nazionale   |
| CEDU  | Corte europea dei diritti dell'uomo  |
| Cgcf  | Corpo delle guardie di confine   |
| CPA   | Controllo parlamentare dell'amministrazione  |
| Cost. | Costituzione federale (RS 101)   |
| DATEC | Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni   |
| DFP   | Dipartimento federale delle finanze  |
| Fig.  | Figura   |
| LCo   | Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione; RS 172.061)  |
| OCO   | Ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (Ordinanza sulla consultazione; RS 172.061.1)  |
| Oparl | Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115) |
| RS    | Raccolta sistematica del diritto federale  |
| UFAM  | Ufficio federale dell'ambiente   |

# Rapporto

## 1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*<sup>1</sup>. 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'efficienza delle misure adottate dalla Confederazione. Dal 2006, il CPA realizza anche *audit di gestione* per valutare la gestione politica e operativa di servizi federali dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Il CPA assume inoltre *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 nei processi decisionali del Parlamento e dell'Esecutivo in diversi modi: costituiscono la base di raccomandazioni delle CdG e di interventi parlamentari; 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/CPA<sup>2</sup>.

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 (ad es. con 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 4,4 posti a tempo pieno. Il CPA e gli esperti esterni da esso incaricati dispongono di estesi diritti d'informazione e intrattengono rapporti diretti con le autorità, i servizi e 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.

<sup>1</sup> I compiti del CPA sono descritti nell'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl; RS 171.115).  
<sup>2</sup> <http://www.parlament.ch/i> (Commissioni/CPA)

## **2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare**

### **2.1 Compendio dei progetti realizzati o in corso**

Nel corso dell'anno in rassegna, sono stati ultimati due valutazioni, un audit di gestione e alcuni mandati affidati dalle CdG al CPA nel quadro dell'ispezione *Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti*. Questi progetti sono illustrati nel numero 2.2.

La redazione della valutazione *Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale*, incominciata nel 2009, ha dovuto essere interrotta, perché il Consiglio federale ha fatto valere motivi di segretezza e non ha messo a disposizione del CPA le informazioni di cui questi aveva bisogno. Inoltre, nel quadro del loro programma 2010, le CdG hanno definitivamente rinunciato alla realizzazione della valutazione concernente *l'autorizzazione e il controllo dei medicinali rimborsati*, sospesa nel 2009, preferendo concentrare le loro risorse sull'ispezione dedicata alla gestione della crisi finanziaria da parte delle autorità svizzere e alla trasmissione dei dati di clienti UBS, alla quale hanno associato il CPA.

Il numero 2.3 è dedicato ai progetti in corso: cinque valutazioni, tra cui quella sulla presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa iniziata nel 2009. Fra le 15 proposte<sup>3</sup> presentate loro dal CPA per il programma annuale 2010, le CdG hanno selezionato i quattro progetti seguenti:

- procedura di consultazione e di indagine conoscitiva,
- monitoraggio delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone,
- prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS,
- gestione delle assicurazioni sociali da parte delle Confederazione.

<sup>3</sup> Una proposta di audit e 14 proposte di valutazione; cfr. l'allegato. In una prima tappa, le sottocommissioni delle CdG hanno selezionato queste 15 proposte tra un numero molto più elevato.

**Riepilogo dei progetti del CPA**

| Progetto   | Esame sottocommissione |
|--|------------------------|
| Informazioni per la gestione destinate al Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale (rapporto: la gestione strategico-politica del Consiglio federale) | ottobre 2009           |
| Audit di gestione dell'UFAM  | febbraio 2010          |
| Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse  | giugno 2010            |
| Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti   | maggio 2010            |
| Nomina dei quadri superiori da parte del Consiglio federale  | sospeso                |
| Presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa   | 1° trimestre 2011      |
| Procedura di consultazione e di indagine conoscitiva   | giugno 2011            |
| Valutazione della vigilanza e degli effetti delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone   | giugno 2011            |
| Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS   | giugno 2011            |
| Gestione delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione   | autunno 2011           |

**2.2 Progetti terminati****2.2.1 Informazioni destinate alla condotta delle attività del Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale**

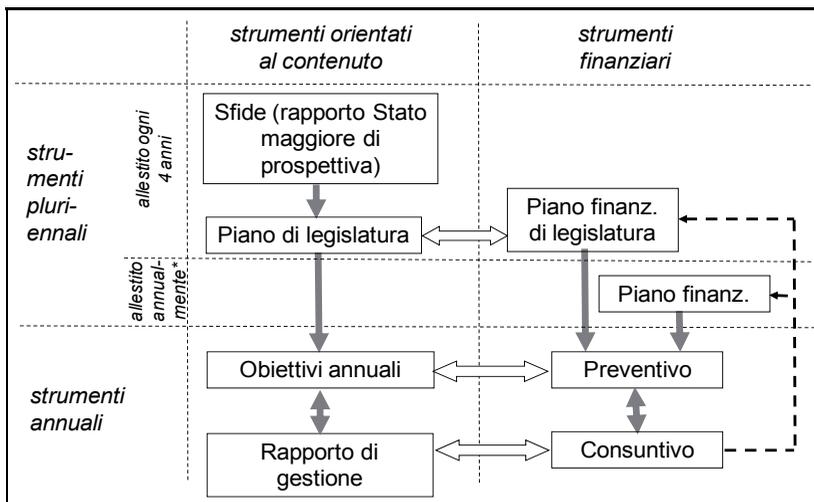
In virtù dell'articolo 174 della Costituzione federale (Cost.)<sup>4</sup>, il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Definisce i fini e i mezzi della propria politica di Governo, pianifica e coordina le attività dello Stato (art. 180 Cost.). I vari strumenti di pianificazione di cui dispone sono il programma di legislatura (ogni quattro anni), gli obiettivi annuali, il piano finanziario e il preventivo (cfr. fig. 1). Ogni anno, il Consiglio federale rende conto della sua gestione nel rapporto e nel consuntivo destinati al Parlamento. Su questa base, il Parlamento esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale (art. 169 Cost.).

Conformemente alle esperienze fatte nel quadro delle diverse ispezioni e della riforma dell'amministrazione come pure nell'ambito dell'esame dei rapporti di gestione del Consiglio federale, le CdG si sono spesso interrogate sull'importanza degli strumenti di direzione esistenti per la gestione strategico-politica del Paese e dell'Amministrazione federale. Si sono anche chieste in che modo il Consiglio federale assume le proprie responsabilità in materia di conduzione delle attività, che importanza attribuisce agli obiettivi annuali e agli obiettivi della legislatura, come si informa sullo stato di avanzamento dei lavori e su quali informazioni relative alla conduzione delle attività poggiano le sue decisioni. È in questo contesto che la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il CPA

di procedere a una valutazione della gestione strategica della politica del Consiglio federale.

Figura 1

**Panoramica degli strumenti di gestione**



\* Stesura annuale, eccetto negli anni in cui è allestito un piano finanziario di legislatura.

Publicato con il titolo *La gestione politico-strategica del Consiglio federale*, lo studio mostra che in seno al Consiglio federale e all'Amministrazione federale non vi è consenso sullo scopo e sull'importanza dei diversi strumenti di gestione politico-strategica. Manca quindi un'unità di dottrina. La gestione politico-strategica è imperniata sui singoli casi e ambiti settoriali. Le informazioni sulla conduzione delle attività sono pertinenti soprattutto per la gestione dei dipartimenti da parte dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale accorda un ruolo piuttosto secondario al processo di gestione politico-strategica ed è molto sollecitato da innumerevoli interventi parlamentari. Gli strumenti di conduzione rivestono un'importanza pratica diversa.

Il programma di legislatura costituisce essenzialmente una pianificazione di progetti e, *de facto*, un programma di lavoro su quattro anni per il Parlamento, il Consiglio federale e l'Amministrazione. Le ripercussioni finanziarie figurano nel piano finanziario di legislatura. Il programma di legislatura omette quindi di evidenziare una prospettiva politico-strategica e una politica coerente orientata all'evoluzione e alle priorità. In un contesto di pianificazione globale della politica, i rapporti dello Stato maggiore di prospettiva sulle sfide e sulle tendenze assumono un significato marginale.

Il piano finanziario e il preventivo sono molto apprezzati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione; rientrano ormai negli strumenti chiave della gestione finanziaria. La pianificazione delle finanze e dei compiti non è coordinata sistematicamente. Conformemente al programma di legislatura, gli obiettivi annuali costitui-

scono anzitutto un programma di lavoro per quanto riguarda i messaggi e i progetti, ma è raro che contengano nuovi obiettivi materiali. Il loro contenuto difficilmente può fornire al Consiglio federale una base su cui determinare le grandi linee dell'attività governativa per l'anno successivo.

Il rapporto di gestione e il consuntivo sono strumenti di resoconto riconosciuti e accettati. Tuttavia l'Amministrazione federale non ne trae praticamente alcuna conclusione, dato che per la gestione a breve termine si avvale piuttosto dei risultati del controlling effettuato durante l'anno in corso. Per il Consiglio federale il rapporto di gestione è particolarmente significativo, considerata la sua importanza per gli organi dell'alta vigilanza parlamentare.

Dallo studio in questione e dalle conclusioni tratte dalle evoluzioni osservate in altri Paesi, nei Cantoni e nella scienza emergono importanti esigenze di ottimizzazione. La gestione politico-strategica a livello federale necessita di un orientamento e di una concezione chiari. Lo studio giunge alla conclusione che il Consiglio federale dispone di un ampio margine di manovra per ottimizzare la gestione politico-strategica nell'ambito delle basi legali esistenti. Può rafforzare la prospettiva strategica della sua politica, coordinare la gestione politico-strategica dei compiti e delle risorse, separare la gestione annuale degli obiettivi del Consiglio federale e dei dipartimenti. È importante che il Parlamento rispetti il margine di manovra di cui dispone il Consiglio federale in materia. Allo stesso tempo, è opportuno rafforzare il ruolo della Cancelleria, concentrandolo sui compiti di sostegno al Consiglio federale nell'esercizio delle sue funzioni alla direzione dello Stato.

Modificando le attuali basi legali, il Parlamento e il Consiglio federale potrebbero ampliare il loro margine di manovra in materia di ottimizzazione della gestione politico-strategica. Una gestione politico-strategica nel rispetto delle relative competenze del Parlamento e del Consiglio federale potrebbe contribuire a una politica coerente, legittimata e ampiamente consensuale in seno ai poteri legislativo ed esecutivo. A tal fine occorrerebbe gestire gli effettivi (a quale fine?), i compiti (quali?) e le risorse (con quali mezzi?) a breve, medio e lungo termine. Al contempo, con l'ausilio di strumenti di gestione, di comunicazione e di analisi adeguati a ogni livello e tra loro coordinati, occorrerebbe ridurre all'essenziale le informazioni politico-strategiche sulla conduzione delle attività.

Il CPA ha condotto questo studio in stretta collaborazione con PuMaConsult GmbH, Berna. Oltre all'analisi di documenti e delle basi legali esistenti, i colloqui con i responsabili dell'Amministrazione federale e rappresentanti cantonali costituiscono le basi fondamentali del presente studio. Nello studio sono stati altresì integrati i pareri dei membri del Consiglio federale e della cancelliera della Confederazione che erano stati espressi nella primavera del 2009 nel quadro di un dibattito con entrambe le Commissioni di gestione relativo al rapporto di gestione 2008.

### **2.2.2 Amministrazione federale delle dogane: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse**

L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) oltre ad attuare la legge sulle dogane esegue le disposizioni di circa 150 altri atti legislativi. L'AFD assicura con i suoi 4000 collaboratori circa un terzo delle entrate annuali della Confederazione. Si compone del servizio civile, che svolge prevalentemente compiti doganali ed eco-

nomici tradizionali, e del Cgcf, armato, che, accanto ai compiti doganali, effettua compiti di polizia di sicurezza.

Negli ultimi anni, i media e gli ambienti politici hanno parlato più volte di problemi nell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), in particolare nel Corpo delle guardie di confine (Cgcf). I problemi concernono da una parte la direzione strategica, gli effettivi e la gestione delle risorse nell'AFD e dall'altra le interfacce tra il Cgcf e altri attori nell'ambito della sicurezza. Le CdG hanno chiesto al CPA di effettuare una valutazione dell'AFD. Sono state oggetto della valutazione in primo luogo la direzione strategica e operativa dell'AFD e in secondo luogo la collaborazione e le interfacce dell'AFD e del Cgcf con altri attori, specificamente gli organi di sicurezza cantonali e l'esercito.

Per rispondere alle domande il CPA, in collaborazione con la ditta econcept SA, ha analizzato i documenti rilevanti e svolto oltre 50 colloqui con responsabili dell'Amministrazione delle dogane e del Dipartimento federale delle finanze (DFF), dei Cantoni e dell'esercito.

Dall'analisi è emerso che negli ultimi anni, l'AFD ha saputo gestire senza grosse difficoltà cambiamenti considerevoli nel proprio settore (ad esempio l'attuazione dell'accordo di Schengen,) come pure ristrutturazioni interne e riduzioni di personale. Inoltre risulta che l'AFD dispone di un modello di direzione completo e che per il suo campo d'attività ha formulato mandati di prestazione e convenzioni sulle prestazioni. Altro punto positivo: l'AFD, in particolare il Cgcf, si sforza di sostenere i Cantoni in funzione delle esigenze per la tutela della sicurezza interna e di sfruttare meglio le possibili sinergie.

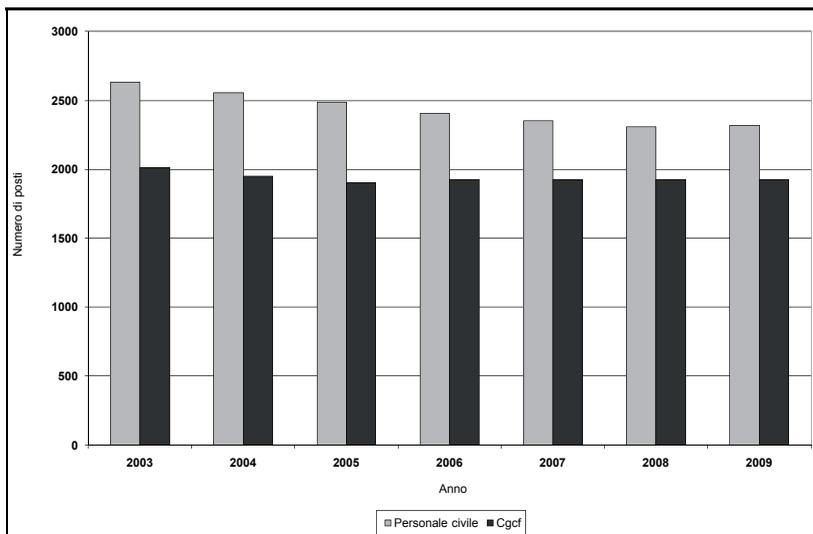
Ma la valutazione ha anche evidenziato notevoli lacune sia nella direzione che nella collaborazione con altri attori nell'ambito della sicurezza. I tre problemi seguenti sono considerati particolarmente importanti:

- Anche se il modello di gestione e di direzione è concepito in modo adeguato, nell'attuazione molte condizioni necessarie per una gestione basata sulle prestazioni e sui risultati non sono soddisfatte. Particolarmente critica è la mancanza di una correlazione tra i compiti e le risorse, che si riscontra nei mandati di prestazione, nelle convenzioni sulle prestazioni e nei rapporti. Nei mandati di prestazione e nelle convenzioni sulle prestazioni non sono definite né le risorse necessarie per i singoli compiti (situazione auspicata) né le risorse effettivamente utilizzate per ogni compito (situazione reale). Di conseguenza, mancano informazioni di base per una direzione basata sulle prestazioni e sui risultati sia per quanto riguarda la direzione strategica da parte del Parlamento e del Dipartimento che per la gestione interna dei compiti e delle risorse da parte dell'AFD. L'AFD continua a essere diretta prevalentemente in maniera tradizionale attraverso l'attribuzione delle risorse umane e finanziarie in base alle unità organizzative e non alle prestazioni richieste (o ai risultati).
- Il margine di manovra effettivo per la direzione dell'AFD è molto limitato dal decreto federale relativo a Schengen, in cui il Parlamento ha definito un effettivo minimo del Cgcf. Questa decisione del Parlamento ha avuto come conseguenza che, nel quadro dei programmi di sgravio, il servizio civile ha dovuto sopprimere posti in maniera sproporzionata rispetto al Cgcf (cfr. fig. 2). Secondo molte persone intervistate, da questa riduzione degli effettivi è conseguita una riduzione delle prestazioni per le aziende. Complessiva-

mente la determinazione degli effettivi di una divisione o di un ufficio da parte del Parlamento è dunque in contraddizione con i principi della gestione amministrativa orientata ai risultati e costituisce un eccesso di direzione.

Figura 2

### Evoluzione degli effettivi approvati nell'AFD



Fonte: schema di econcept; dati: Direzione generale delle dogane

Osservazione: il personale ausiliario e il personale in formazione non sono compresi in questi dati.

- Dall'analisi è anche emerso che la collaborazione nell'ambito della sicurezza interna – in particolare tra il Cgcf e i Cantoni – sul terreno in linea di massima funziona, ma che le competenze e i compiti non sono sufficientemente chiariti. L'AFD e il Cgcf forniscono sempre più un aiuto ai Cantoni e ai corpi di polizia cantonali, in particolare nelle attività tradizionali di questi ultimi, senza essere indennizzati. Finora l'AFD e il Cgcf non hanno rilevato i costi rappresentati da questo aiuto, che, secondo le persone intervistate nelle regioni di confine, non sono trascurabili. È evidente che la collaborazione tra il Cgcf e i Cantoni è da preferirsi alla non cooperazione; è tuttavia anche evidente che attualmente il Cgcf esercita i suoi compiti (compiti doganali e di sicurezza) sempre più all'interno del territorio nazionale e, pertanto, nello stesso spazio dei corpi di polizia cantonali e che i suoi compiti non possono sempre essere chiaramente distinti da quelli della polizia. Di conseguenza, possono esserci doppioni e problemi di delimitazione.

Sulla base di questa conclusione ci si può chiedere se le attuali strutture nell'ambito della sicurezza interna siano ancora adeguate. Per rispondere alla domanda e realizzare una direzione realmente basata sulle prestazioni e sui risultati mancano attualmente le necessarie informazioni sui costi dei compiti dell'AFD e sulle prestazioni che l'AFD fornisce ai Cantoni. Solo quando questi dati saranno disponibili sarà

possibile occuparsi dei compiti delle differenti organizzazioni e degli effettivi che questi compiti richiedono.

### **2.2.3 Audit di gestione dell'Ufficio federale dell'ambiente**

Il CPA ha realizzato un terzo audit di gestione dopo quelli del 2007 (Ufficio federale dello sport<sup>5</sup>) e del 2008/2009 (Ufficio federale di veterinaria<sup>6</sup>). Questa volta l'analisi, che consiste in una valutazione sommaria della direzione politica e operativa di un servizio federale, ha riguardato l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). Nell'ottica della sua terza applicazione, lo strumento, relativamente recente, è stato ulteriormente standardizzato e focalizzato sulla gestione dei contenuti allo scopo di differenziarlo chiaramente dagli strumenti di altri organi di vigilanza della Confederazione.

L'UFAM è l'autorità competente in materia di ambiente; è nato nel 2006 dalla fusione dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio e di una gran parte dell'Ufficio federale delle acque e della geologia. Nel suo ambito di competenza rientrano numerose leggi, tra cui quella sulla protezione dell'ambiente che riguarda svariati ambiti. La concretizzazione delle leggi rientra nella maggior parte dei casi nelle competenze dei Cantoni. L'UFAM ha chiuso l'esercizio 2008 con un dispendio superiore a 710 milioni di franchi e conseguito introiti per quasi 31 milioni di franchi provenienti principalmente dalla tassa per il risanamento dei siti contaminati. Alla fine del 2008 l'UFAM disponeva di 423 posti a tempo pieno ripartiti su 498 collaboratori. La sua direzione comprende cinque persone.

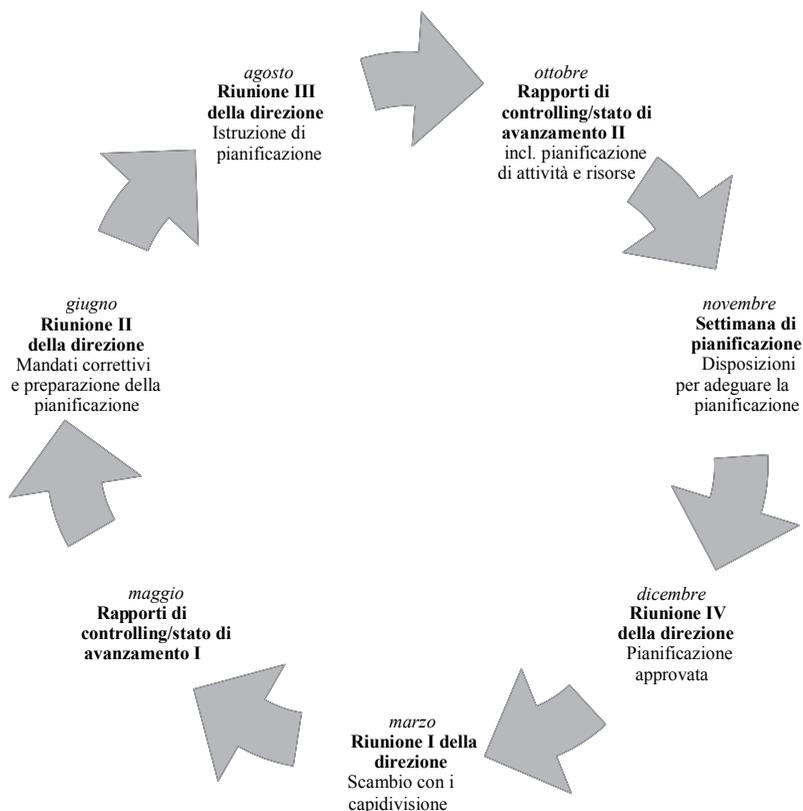
Il CPA ha raccolto i dati necessari per l'audit di gestione UFAM tra giugno e ottobre 2009. Da una parte, si trattava di colloqui (colloqui d'informazione e di analisi dei risultati con la direzione, colloqui preliminari, 15 colloqui con quadri dirigenti, sei visite effettuate senza preavviso presso collaboratori dell'UFAM, un sondaggio elettronico realizzato presso tutti i collaboratori dell'Ufficio e 12 colloqui con partner e gruppi target). Dall'altra, il CPA ha consultato più di 200 documenti, di cui quasi la metà è stata oggetto di un'analisi sistematica.

Dall'audit di gestione emerge prima di tutto che la direzione dell'UFAM è fortemente determinata a imprimere la direzione di marcia dell'Ufficio. Infatti, negli ultimi quattro anni ha istituito un sistema di gestione articolato che prevede un processo in cui essa si riserva ampie competenze decisionali. (cfr. fig. 3).

<sup>5</sup> Audit di gestione relativo all'Ufficio federale dello sport UFSPO. Allegato al progetto pilota «Audit di gestione DFAE/DDPS» realizzato dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione del 18 giugno 2007, FF **2008** 3773.

<sup>6</sup> Audit di gestione relativo all'Ufficio federale di veterinaria. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 9 marzo 2009, FF **2009** 5923.

## Il processo di gestione chiave su un periodo di un anno



Fonte: CPA, secondo UFAM, Sommario del processo di gestione chiave, 3 dicembre 2008

Concepito in tal modo, il sistema di gestione comprende tutto l'Ufficio e il ciclo di gestione (pianificazione, realizzazione e controllo). Inoltre, conformemente al modello della gestione integrata, comprende sia le attività che le risorse. Il sistema funziona bene, ma è perfezionabile. Infatti, a causa della mancanza di obiettivi chiari e misurabili e, di conseguenza, a causa della mancanza di controllo sistematico della realizzazione degli obiettivi, questo sistema non permette una gestione basata sull'efficacia. Per di più, la registrazione del tempo per singola prestazione, che serve da base al controlling delle risorse umane, non è svolta sistematicamente.

La direzione utilizza in modo mirato le informazioni che il sistema di gestione le fornisce e definisce le priorità. Grazie al sistema, la ripartizione delle risorse è diventata più trasparente. Se constata divergenze, la direzione interviene puntualmente per correggerle.

Per contro, le informazioni di gestione non sono quasi utilizzate dai livelli subordinati. Il sistema di gestione genera una mole di lavoro considerevole ai capidivisione

e ai capisezione. L'applicazione informatica attraverso la quale si svolge la gestione richiede ancora alcuni miglioramenti e non è soddisfacente. Sarebbero certamente auspicabili semplificazioni all'applicazione informatica e ai processi e un'utilizzazione più ampia delle informazioni. L'UFAM ha già intrapreso i passi necessari.

I compiti che devono essere realizzati ogni giorno sono gestiti attraverso la gestione interna dei documenti. Quest'ultima si è globalmente affermata nonostante prestazioni talvolta insufficienti dell'applicazione informatica. Inoltre, l'UFAM ha cominciato a documentare i processi: al momento della nostra valutazione del CPA si era ancora agli inizi, ma molti ne criticavano già l'utilità. L'accettazione da parte dei collaboratori e dei quadri, necessaria perché l'applicazione riesca, non è ancora garantita.

Dal punto di vista dei partner e dei gruppi target dell'UFAM, i risultati della gestione sono soddisfacenti. L'Ufficio è sensibile alle esigenze dei clienti e fornisce prestazioni corrispondenti. Cura le relazioni in maniera sistematica: negli ultimi anni, i contatti con i Cantoni, le conferenze intercantionali e altri servizi federali sono migliorati. Tuttavia, la delimitazione con l'Ufficio federale dell'energia è ancora poco chiara e le relazioni con le federazioni correlate sono considerate non trasparenti. Secondo differenti persone intervistate interne ed esterne, l'UFAM cerca di ottenere un appoggio politico per la sua azione scegliendo in modo mirato i partner.

L'UFAM ottiene risultati eccellenti presso i collaboratori, che sono molto soddisfatti del loro lavoro e si identificano con il suo contenuto. Lo slancio idealistico di numerosi collaboratori in favore di obiettivi ecologici è sentito dai quadri e dai partner come un vantaggio, ma anche come un ostacolo nella ricerca di compromessi. Finora, la strategia della direzione, che consiste nell'allontanarsi dalla protezione dell'ambiente per tendere verso una politica delle risorse e dunque verso un equilibrio tra interessi ecologici, economici e sociali, in seno all'Ufficio non è (ancora) applicata da tutti i collaboratori.

Nel complesso i collegamenti con il *Consiglio federale e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)* sono valutati in modo più critico. Gli strumenti formalizzati di gestione sono limitati. Eccetto i rapporti finanziari e i rapporti sul personale, che non sono legati agli strumenti di gestione dei compiti, il Dipartimento non esige quasi informazioni sistematiche. Per le questioni importanti l'UFAM è tenuto a sottoporre al Dipartimento richieste e proposte che sfociano poi in decisioni. Conformemente ai risultati dell'analisi, l'UFAM rispetta questi obblighi. Una volta prese le decisioni, la filosofia del DATEC è di intromettersi solo in via eccezionale nell'esecuzione degli uffici. Queste regole corrispondono ad un modello reattivo di gestione da parte del Dipartimento.

La pianificazione formalizzata a livello di Consiglio federale e DATEC non prevede indicazioni che per pochi settori dell'Ufficio; di conseguenza, è poco importante per la pianificazione dell'UFAM. La pianificazione a livello di Consiglio federale e Dipartimento riprende in larga misura le proposte dell'UFAM. Il Consiglio federale e il Dipartimento fissano raramente priorità strategiche. Questa constatazione è stata valutata in maniera critica dall'audit di gestione. Dal punto di vista del DATEC e dell'UFAM, la situazione non è preoccupante, anzi mostra che l'Ufficio svolge bene il proprio compito di preparazione dell'azione politica.

## 2.2.4

### **Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti**

Il CPA ha partecipato ai lavori delle CdG relativi alla crisi finanziaria e alla trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti. Ha elaborato gli elementi di base della prima parte del rapporto in cui viene esaminato il comportamento delle autorità svizzere durante la crisi finanziaria. Il CPA si è occupato del contesto, dei preparativi delle autorità e della loro gestione della crisi finanziaria. Ha prestato particolare attenzione all'elaborazione del pacchetto di misure comprendente la sottoscrizione da parte della Confederazione di un prestito obbligatoriamente convertibile per un ammontare di sei miliardi di franchi e simultaneamente l'impegno della Banca nazionale svizzera (BNS) a rilevare da UBS gli attivi «tossici» per un valore massimo di 60 miliardi di dollari.

L'analisi ha cercato di rispondere alle seguenti domande:

- *Come valutare l'operato delle autorità federali (Consiglio federale, DFF, Commissione federale delle banche, Autorità di vigilanza sui mercati finanziari, BNS [considerata in questo contesto come autorità federale per fini di semplificazione]) sotto gli aspetti:*
  1. *dell'individuazione precoce delle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale sulla Svizzera;*
  2. *dell'individuazione e dell'attuazione delle misure nei rispettivi settori di competenza delle diverse autorità;*
  3. *del trattamento e della gestione del caso UBS tenendo conto dell'importanza sistemica della banca e degli interessi pubblici.*
- *Quali insegnamenti si possono trarre per il futuro in particolare dal punto di vista dell'organizzazione e delle competenze delle autorità nonché del loro operato/coordinamento?*

Il CPA è stato sostenuto da esperti esterni (prof. Charles Wyplosz e prof. Cédric Tille, Istituto degli alti studi internazionali e dello sviluppo, Ginevra) che hanno confrontato le azioni intraprese dalle autorità svizzere prima e nel corso della crisi finanziaria con le azioni delle autorità estere.

Alla fine di questa ispezione, le CdG hanno pubblicato un rapporto intitolato *Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti*, trasmesso 19 raccomandazioni al Consiglio federale e presentato due postulati e cinque mozioni. Il Rapporto annuale 2010 delle CdG e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali contiene un rendiconto dettagliato di tutta l'ispezione.

## 2.3 Progetti in corso nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

### 2.3.1 Presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

La Svizzera ha presieduto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dal 18 novembre 2009 all'11 maggio 2010. Su richiesta della Delegazione svizzera presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, le CdG hanno deciso nel 2009 di far valutare questa presidenza. La Delegazione svizzera ritiene che la presidenza rappresenti per la Svizzera un'occasione importante di assumere responsabilità dirigenziali a livello internazionale e di affermare le proprie posizioni. Oggetto della valutazione sono la gestione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e di altri servizi federali implicati nonché i lavori della presidenza. Alla fine del 2010, l'analisi stava per essere portata a termine.

Per la presidenza, la Svizzera ha fissato tre temi principali:

1. protezione dei diritti dell'uomo e Stato di diritto,
2. rafforzamento delle istituzioni democratiche,
3. trasparenza ed efficienza del Consiglio d'Europa.

Per ciascuno dei tre temi, la presidenza svizzera ha definito due - tre priorità, come riportato nella tabella 2.

*Tabella 2*

#### **Priorità della presidenza svizzera**

| N°  | Priorità  |  |
|-----|---|--|
| 1   | Protezione dei diritti dell'uomo e Stato di diritto |  |
| 1.1 | Corte   | La credibilità e il funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sono assicurati a lungo termine.            |
| 1.2 | Stato di diritto                                    | Gli Stati membri attuano la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e applicano le decisioni della CEDU.                     |
| 1.3 | Diritti dell'uomo su tutto il continente            | I diritti dell'uomo sono rispettati su tutto il continente.  |
| 2   | Rafforzamento delle istituzioni democratiche        |  |
| 2.1 | Democrazia vicina ai cittadini                      | La democrazia nei Paesi membri è vicina ai cittadini e partecipativa.  |
| 2.2 | Dialogo con l'Assemblea parlamentare                | La legittimità democratica del Consiglio d'Europa è rafforzata.  |
| 3   | Trasparenza ed efficacia del Consiglio d'Europa     |  |
| 3.1 | Riforma del Consiglio d'Europa                      | Il finanziamento delle attività chiave del Consiglio d'Europa è assicurato a lungo termine.                                    |
| 3.2 | Cooperazione con le organizzazioni internazionali   | Le strette relazioni istituzionalizzate tra le organizzazioni internazionali garantiscono la protezione dei diritti dell'uomo. |

La presidenza è valutata sia dal punto di vista del Consiglio d'Europa che da quello della politica estera della Svizzera. La domanda principale è: la Svizzera ha assicura-

to la presidenza del Comitato dei Ministri in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Consiglio d'Europa e di quelli della sua politica estera?

La pianificazione, la realizzazione e i risultati della presidenza costituiscono l'oggetto della valutazione. Per quel che concerne la pianificazione, sono esaminati gli obiettivi e le attività previste in rapporto con le priorità presentate nella tabella 2. Per quanto riguarda la realizzazione, sono valutate le risorse, l'organizzazione e le attività svolte. Si analizza a fondo se la Svizzera ha esaurito il suo margine di manovra nel quadro dell'esercizio delle tre funzioni chiave della presidenza (priorità date a temi, mediazione e rappresentanza). Per quel che concerne i risultati, gli obiettivi raggiunti sono confrontati con quelli auspicati.

Durante la presidenza e poco dopo (da novembre 2009 a giugno 2010), sono state realizzate diverse analisi empiriche: colloqui, questionari scritti ed analisi di documenti, di risorse e di media. Nel quadro della valutazione sono stati svolti colloqui con collaboratori del DFAE, rappresentanti di differenti organi e del Segretariato generale del Consiglio d'Europa e molte altre persone. Inoltre, il CPA ha partecipato in veste di osservatore a diverse manifestazioni della presidenza.

La valutazione è basata su un confronto tra la situazione auspicata e quella reale per quel che concerne la pianificazione della presidenza svizzera e la sua attuazione nonché su un confronto trasversale con le tre presidenze precedenti, assicurate rispettivamente da Svezia, Spagna e Slovenia.

Si prevede che la sottocommissione competente della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) esamini il rapporto finale nel corso del 1° trimestre 2011.

### **2.3.2 Procedura di consultazione e di indagine conoscitiva**

La procedura di consultazione è uno strumento importante del processo legislativo svizzero che vanta una lunga tradizione. A livello di legge è stata disciplinata solo nel 2005. La recente legge sulla consultazione (LCo)<sup>7</sup> e la relativa ordinanza (OCo)<sup>8</sup> erano destinate a 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. Mentre la procedura di consultazione è soggetta a diversi vincoli legali, quella dell'indagine conoscitiva è meno regolamentata.

<sup>7</sup> RS 172.061

<sup>8</sup> RS 172.061.1

## Consultazione e indagine conoscitiva: nozioni e modalità



Nel corso degli ultimi anni i partecipanti alle consultazioni e alle indagini conoscitive e gli ambienti interessati hanno criticato più volte i termini troppo brevi e la mancanza di trasparenza sia per quel che concerne la scelta degli ambienti invitati a dare il loro parere che per la valutazione e la ponderazione di questi pareri.

Le CdG hanno pertanto affidato al CPA l'incarico di valutare la prassi attuale. Il 30 giugno 2010 la sottocommissione competente ha deciso che il CPA avrebbe focalizzato la sua indagine sulla prassi delle autorità in materia di indagine conoscitiva. Dato che quest'ultima è soggetta a meno vincoli legali della consultazione, l'autorità incaricata dell'esecuzione dispone di un margine di manovra più ampio.

Nella valutazione, il CPA intende cominciare a descrivere la prassi in materia di indagine conoscitiva. Secondo l'OCO, le disposizioni relative alla procedura di consultazione possono essere applicate se opportuno alle indagini conoscitive. Ne consegue che la valutazione dovrà permettere di constatare se questa regola è applicata, in quali casi vi sono divergenze e se queste sono adeguatamente motivate. Ne risultano le due principali domande seguenti alle quali si dovrà rispondere nel quadro della valutazione:

- *qual è la prassi dell'Amministrazione federale in materia di indagine conoscitiva e che pensarne?*
- *Quali disposizioni della LCo e dell'OCO che disciplinano la consultazione possono essere valide e applicabili anche per le indagini conoscitive?*

Per poter rispondere a queste domande e per poter strutturare la descrizione e la valutazione, si esaminano le seguenti tappe chiave dell'indagine conoscitiva: la decisione relativa all'organizzazione di un'indagine conoscitiva, la determinazione degli ambienti invitati a dare il loro parere, la definizione dei termini e la valutazione e la ponderazione dei pareri.

Le informazioni necessarie per rispondere alle domande sono raccolte da tre fonti.

- In primo luogo, si raggruppano e si analizzano i principali documenti di base, cioè, oltre alla legge e all'ordinanza, le direttive della Cancelleria federale relative alle procedure di consultazione e di indagine conoscitiva e, se disponibili, istruzioni, descrizioni di processi e documenti simili dei dipartimenti e degli uffici. Parallelamente sono svolti i primi colloqui con i responsabili della Cancelleria federale, dei dipartimenti e degli uffici e con alcuni ambienti invitati a dare un parere nel quadro di consultazioni e di indagini conoscitive.

- Secondariamente, una vasta inchiesta on line standardizzata è realizzata presso gli organizzatori di consultazioni e indagini conoscitive e gli ambienti invitati a parteciparvi.
- In terzo luogo sono realizzati sette studi di casi relativi a procedure di indagine conoscitiva svolte negli ultimi due anni da differenti dipartimenti e uffici. A tal fine, sono analizzati i documenti significativi per il progetto concreto e sono svolti colloqui con i responsabili nell'Amministrazione e con alcuni ambienti invitati a esprimere un parere.

Il CPA realizza la valutazione in collaborazione con Landert & Partner, di Zurigo, che fornisce al CPA il sostegno necessario per la concezione della valutazione e realizza in particolare una parte essenziale delle analisi empiriche.

I risultati della valutazione saranno presentati alla sottocommissione competente della CdG-N nel giugno 2011.

### **2.3.3 Valutazione della vigilanza 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 della libera circolazione delle persone. Il loro obiettivo è di evitare che l'accesso facilitato degli stranieri al mercato del lavoro causi un peggioramento dei salari e delle condizioni di lavoro in Svizzera (dumping salariale e sociale). Attualmente, non si sa fino a che punto le misure di accompagnamento contribuiscano a raggiungere tale obiettivo. Secondo alcuni indici, la strategia adottata dalle autorità federali per attuare le misure di accompagnamento (obiettivi, processi e risorse) è più orientata all'accettazione della libera circolazione delle persone che al mantenimento delle condizioni di salario e di lavoro.

È in questo contesto che le CdG hanno integrato nel loro programma annuale una valutazione relativa alla vigilanza e agli effetti delle misure di accompagnamento. Nella seduta del 1° luglio 2010, la sottocommissione competente ha adottato un mandato nel quadro del quale si dovrà rispondere alle due domande principali:

- *dal punto di vista del soddisfacimento del mandato legale, dell'accettazione di questo approccio da parte dei partner e dell'efficacia ed efficienza della direzione come valutare la strategia adottata dal Consiglio federale e dall'Amministrazione per gestire l'attuazione delle misure di accompagnamento?*
- *Qual è la natura e l'ampiezza dell'impatto delle misure di accompagnamento sulle condizioni di salario in Svizzera?*

Nella prima parte della valutazione si cerca di sapere in che modo il Consiglio federale e l'Amministrazione attuano e gestiscono le misure di accompagnamento. L'analisi dell'adeguatezza delle disposizioni legali in vigore e dell'opportunità dell'organizzazione, degli strumenti e delle attività di direzione del Consiglio federale, dei dipartimenti e degli uffici federali effettivamente impiegati rappresenta l'oggetto principale della valutazione. In questo quadro, il CPA analizza documenti e svolge colloqui con rappresentanti dell'Amministrazione, dei Cantoni e dei partner

sociali come pure con esperti. Inoltre, un sondaggio scritto è svolto presso tutti gli organi incaricati dell'esecuzione (commissioni tripartite e commissioni paritetiche).

Gli effetti delle misure di accompagnamento sulle condizioni di salario in Svizzera sono al centro della seconda parte della valutazione. Si deve esaminare, mediante analisi di regressione, in che misura la libera circolazione delle persone causa una pressione sui salari sul mercato del lavoro svizzero e in quali settori si constata eventualmente questa pressione. Il CPA ha affidato all'istituto di ricerca sul lavoro e sul diritto del lavoro dell'Università di San Gallo l'incarico di rispondere a tale domanda.

I risultati devono essere presentati alla sottocommissione competente della CdG-N nel mese di giugno 2011.

### **2.3.4 Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS**

Anche se scorporati dall'Amministrazione federale centrale dalla fine degli anni Novanta, le FFS, la Posta e Swisscom 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.

Nel quadro della valutazione occorre rispondere alle due domande seguenti:

- *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'efficienza, la capacità e la competitività della Posta, di Swisscom e delle FFS?*

Nella prima parte della valutazione, sono analizzati i modelli di gestione formali che si applicano alle tre aziende e la prassi effettiva del Consiglio federale in materia di gestione. 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 devono esaminare a fondo sei eventi critici (p. es. decisioni nel quadro del progetto della Posta relativo alla rete di uffici postali).

L'analisi della realizzazione degli obiettivi costituisce la seconda parte della valutazione. 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 sono effettuati e messi in relazione con gli obiettivi politici. Si tratta di valutare la performance economica, sociopolitica e operativa mediante elementi di performance conosciuti.

Oltre ad un'analisi di documenti e di dati, la valutazione comprende colloqui con persone coinvolte dell'Amministrazione e delle aziende e con membri delle Camere federali. Il CPA collabora con il Centro di competenza in amministrazione pubblica dell'Università di Berna. Il rapporto finale deve essere presentato alla sottocommissione competente della CdG-N nel giugno 2011.

### **2.3.5 Gestione delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione**

Nel quadro del suo programma annuale 2010, la CdG-S ha incaricato il CPA di svolgere uno studio sulla gestione delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Con una quota del 31 per cento, la sicurezza sociale rappresenta la prima voce di spesa del budget della Confederazione. Nel 2008 gli introiti delle assicurazioni sociali sono ammontati a 151 miliardi di franchi e le spese a 124 miliardi di franchi. Il diritto svizzero delle assicurazioni sociali è strutturato attorno a differenti rischi sociali. Ogni rischio – l'età, l'invalidità o l'infortunio ad esempio – è pertanto coperto da una legge specifica. Complessivamente, l'esecuzione delle dieci leggi differenti, il loro finanziamento globale e il rilevamento dei corrispondenti dati statistici rientrano nella sfera di competenza di cinque uffici federali di quattro dipartimenti.

In considerazione dell'importanza economica e sociale delle assicurazioni sociali e del loro legame stretto in materia di obiettivi, di finanziamento e di attuazione, sarebbe necessaria una visione globale delle assicurazioni sociali. Ma gli strumenti della direzione strategica sono concepiti per rispondere agli obiettivi dei rami specifici delle assicurazioni sociali. Secondo diversi membri del Parlamento e diversi interlocutori dei Cantoni e dei Comuni, questo frazionamento significa che i dati rilevati, la pianificazione finanziaria e i rapporti forniti sono il riflesso di un approccio settoriale e non consentono una visione globale. La stima del margine di manovra del Consiglio federale e il suo modo di sfruttare questo margine sono assai contestati.

Il 24 giugno 2010, la sottocommissione competente della CdG-S ha adottato le principali domande per la valutazione:

- *come valutare la direzione strategica del Consiglio federale?*
- *Di quale margine di manovra dispone il Consiglio federale secondo la legislazione? In che modo il Consiglio federale ha sfruttato il suo margine di manovra nel caso concreto?*
- *Quali sono gli strumenti della direzione strategica nel settore delle assicurazioni sociali? Quali strumenti ha utilizzato il Consiglio federale nelle assicurazioni sociali esaminate? Questi strumenti sono adatti alla direzione politica e operativa e all'esercizio dell'alta vigilanza?*

La gestione delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale è valutata per quattro settori scelti dalla competente sottocommissione il 20 ottobre 2010: assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, assicurazione per l'invalidità, previdenza professionale e assicurazione malattie obbligatoria. A tal fine, saranno descritte e valutate le attività di direzione del Consiglio federale nel corso delle due ultime legislature. Lo sfruttamento concreto del margine di manovra, il carattere adeguato degli strumenti di direzione effettivamente utilizzati e la collaborazione con i Canto-

ni costituiscono i principali punti dell'analisi. A completamento dei quattro studi di caso, verrà analizzata la direzione globale di tutte le assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. I dati e le stime necessari per la valutazione sono rilevati mediante colloqui e analisi di documenti.

Il CPA realizza la valutazione in collaborazione con gli uffici di valutazione Infrac, a Zurigo, e Vatter, a Berna. Il rapporto finale sarà sottoposto alla sottocommissione competente nell'autunno 2011.

### **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 inoltre intervenuti nell'ambito

- del corso *Valutazione politica* all'Università di Berna (interventi sulla *qualità e sull'utilizzazione di valutazioni e sul CPA quale esempio di servizio di valutazione della Confederazione*),
- del corso *Meta-valutazione e ricerca in materia di valutazione* della formazione continua «Masters of Advanced Studies in Evaluation», Università di Berna,
- del corso di *valutazione delle politiche pubbliche*, Università di Losanna (interventi: *la valutazione in seno al Parlamento svizzero; alta vigilanza parlamentare e ruolo del Controllo parlamentare dell'amministrazione*),
- del corso *Fatti, ideologia, interessi – che cosa conta nella politica svizzera? Possibilità e limiti di una politica basata sulle evidenze* all'Università di Zurigo,
- del polo svizzero in amministrazione pubblica (soggetto: *il controllo parlamentare dell'amministrazione pubblica*),
- dell'assemblea generale dell'Associazione per le finanze e la contabilità pubbliche (relazione: *esperienze in materia di valutazioni per l'alta vigilanza parlamentare*).

### **4 Impiego del credito per il ricorso a esperti**

Nell'anno in rassegna, il ricorso a esperti esterni è costato al CPA 175 000 franchi. La tabella 3 indica come la somma è stata ripartita tra i differenti progetti.

**Impiego del credito per il ricorso a esperti nel 2010**

| Progetto   | Spese in franchi | Stato     |
|--|------------------|-----------|
| AFD: direzione strategica, gestione dei compiti e delle risorse  | 7 600            | terminato |
| Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti | 25 000           | terminato |
| Procedura di consultazione e di indagine conoscitiva   | 50 000           | in corso  |
| Monitoraggio delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone                                  | 32 100           | in corso  |
| Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS   | 49 200           | in corso  |
| Gestione delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione   | 11 100           | in corso  |

**5 Programma 2011**

A causa della definizione dei compiti prioritari adottata dalle CdG il 30 giugno 2010 e del cambiamento della legislatura, il CPA non ha sottoposto nessuna nuova proposta di valutazione per il 2011. Nel 2011, si dedicherà prioritariamente a portare a termine tutti i progetti di valutazione in corso prima della fine della legislatura in autunno.

## **Proposte di valutazione e di audit di gestione formulate dal CPA per l'anno 2010**

### **DFGP/CaF**

- Procedura di consultazione e di indagine conoscitiva
- Efficacia della soppressione dell'aiuto sociale

### **DFAE/DDPS**

- Lavoro di relazioni pubbliche nel settore della politica estera: verifica delle strutture
- Identificazione e posizionamento della Svizzera nel settore della politica multilaterale
- Giustizia militare: adeguatezza delle strutture e dei processi

### **DFI/DATEC**

- Gestione delle assicurazioni sociali da parte della Confederazione
- Ammissione e riesame di medicinali rimborsabili (progetto rimandato del programma 2009)
- Ruolo della Confederazione nell'esecuzione della legge sulla pianificazione del territorio
- Prassi del DATEC in materia di gestione della Posta, di Swisscom e delle FFS

### **DFP/DFE**

- Strategia e direzione in materia informatica nella Confederazione
- Monitoraggio delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone
- Conseguenze dell'immigrazione: adeguatezza dell'analisi dell'Amministrazione federale

### **Proposte di temi trasversali**

- Attività di comunicazione e informazione della Confederazione
- Problema della qualità delle ordinanze

### **Audit di gestione**

- Audit di gestione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

**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](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

*Lingue originali del rapporto: tedesco e francese (n. 2.2.4)*

