Rapporto annuale 2007 del Controllo parlamentare dell'amministrazione

Allegato al rapporto annuale 2007 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 25 gennaio 2008

Riepilogo delle attività del CPA nel 2007

«Abbiamo preso decisioni, ma non le attuiamo» è l'ammonizione che il capo Ralph rivolge ai suoi compagni nel famoso romanzo «Il signore delle mosche» di William Golding. Se, fortunatamente, il processo parlamentare non ha quale obiettivo la sopravvivenza su un'isola deserta del Pacifico, la domanda che ricorre nell'ambito della funzione di controllo parlamentare è come l'esecutivo attua le decisioni prese dal Parlamento. L'esecutivo agisce nella legalità, in maniera trasparente ed efficace? Le misure adottate hanno gli effetti voluti? Sono le domande più ricorrenti che si pone il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA), centro di competenze dell'Assemblea federale in materia di valutazione politica.

Nel presente rapporto annuale, il CPA analizza retrospettivamente l'esercizio ricco e variato nel corso del quale sono state portate a termine cinque valutazioni e perizie di grande portata destinate alle Commissioni della gestione delle Camere federali(CdG).

La valutazione della gestione immobiliare nel settore civile della Confederazione ha mostrato in particolare che l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) ha adempiuto con successo le esigenze in materia di ristrutturazione e di economicità. Nel contempo, l'UFCL ha intrapreso un'attività volta alla professionalizzazione della gestione immobiliare. Sussiste, tuttavia, un certo potenziale di ottimizzazione per quanto attiene alla comunicazione con le organizzazioni degli utenti, la standardizzazione delle procedure, l'attivazione dei processi di miglioramento e di apprendimento, lo sviluppo di strumenti volti a promuovere l'economicità, l'introduzione del modello dei locatari, l'attuazione del computo delle prestazioni nonché il confronto con altre organizzazioni attive nella gestione immobiliare.

Nella valutazione della gestione dei rischi naturali a livello della Confederazione, il CPA è giunto alla conclusione che la concezione delle basi legali presenta lacune e incoerenze. La verifica degli incartamenti relativi ai progetti realizzati nelle regioni studiate e delle registrazioni corrispondenti nelle banche dati non ha fornito alcun indizio che avalli la non rispondenza dei progetti sussidiati alle esigenze legali. Lacune in materia di trasparenza sono state per contro constatate nel quadro della realizzazione dei progetti. I sistemi di controllo esistenti non facilitano la verifica dell'evoluzione dei progetti da parte di un controllore esterno. Inoltre, il CPA ha rilevato che la vigilanza esercitata da alcuni uffici federali è stata lacunosa. Ne consegue che il numero dei documenti strategici, dei programmi e obiettivi relativi all'utilizzazione di strumenti di vigilanza è relativamente esiguo.

La valutazione degli acquisti d'armamento in seno al Dipartimento federale delle difesa, della protezione della popolazione e dello sport ha mostrato che armasuisse, quale principale committente in materia di acquisti, ha svolto un lavoro di alta qualità nei diversi settori, soprattutto per quanto concerne gli strumenti utilizzati. Ma è stato riscontrato anche che esistono potenziali d'ottimizzazione considerevoli in materia di prassi d'acquisto. Si constata in particolare l'assenza a livello superiore, di basi strategiche per l'acquisto. Di conseguenza, manca una condizione preliminare importante per l'attuazione appropriata delle direttive legali e per un

pilotaggio efficace dell'acquisto dal punto di vista della gestione aziendale. Dal punto di vista giuridico, solo una parte infima degli acquisti può essere oggetto di ricorso. Inoltre, armasuisse ha manifestato una forte predilezione per la procedura mediante invito che è talvolta applicata anche quando il diritto esigerebbe un bando di concorso più centrato sulla concorrenza (procedura aperta o selettiva). Nei casi esaminati, le aggiudicazioni sono state certamente fondate su criteri oggettivi, ma la trasparenza e la coerenza delle procedura potrebbero essere migliorate. Sul piano della gestione aziendale, si constata che l'aspetto qualitativo e l'aspetto prestazionale rimangono molto importanti. Per contro, i costi d'acquisto e di processo (soprattutto i costi interni) nonché i costi del capitale non vengono ottimizzati sistematicamente come avviene invece nelle imprese di punta in materia.

Il CPA ha studiato il ruolo della Confederazione in materia di garanzia della qualità secondo la legge sull'assicurazione malattie (LAMal). È emerso che esiste ancora un potenziale d'ottimizzazione considerevole, in particolare perché la Confederazione utilizza le proprie competenze e il suo ruolo guida in misura insufficiente. Per la garanzia della qualità, la Confederazione stanzia risorse relativamente modeste in termini di personale e di mezzi finanziari e si concentra prima di tutto sul sostegno a progetti pilota in settori selezionati. Malgrado i partner tariffari non attuino in misura adeguata la garanzia della qualità, mentre ne dovrebbero essere i responsabili in primis, la Confederazione non ha finora utilizzato la propria competenza legale che le permette di emanare disposizioni in materia di garanzia della qualità.

Nel corso dell'anno in rassegna, il CPA, su mandato delle CdG, ha sviluppato un nuovo strumento di vigilanza parlamentare, l'audit di gestione. Il ventaglio di strumenti a disposizione delle CdG può essere considerato adeguato, ma è lacunoso per quanto attiene alla portata, all'oggetto e all'approccio metodologico. L'audit di gestione completa gli strumenti esistenti nella misura in cui è semplice, standardizzato e universale. Esso permette di valutare la gestione politica e operativa di un servizio federale (ad es. di un ufficio federale) mediante un'analisi sommaria dei punti forti e dei punti deboli dall'angolazione dell'alta vigilanza parlamentare. La fattibilità e l'utilità dell'audit di gestione sono state testate nel quadro di uno studio dei casi che vertevano sull'Ufficio federale dello sport. Il risultato positivo di questo studio ha spinto le CdG a progettare per il 2008, l'integrazione dell'audit di gestione nel loro portafoglio di strumenti di controllo.

Le CdG, fondandosi sulle proposte del CPA, gli hanno affidato tre nuovi mandati nel corso dell'anno in rassegna. Mentre il progetto relativo alla garanzia della qualità secondo la LAMal è stato portato termine alla fine del 2007, i due altri mandati dovrebbero essere conclusi nel corso del secondo e terzo trimestre 2008.

Uno dei mandati concerne la valutazione della condotta e della vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione. Questa valutazione analizza l'adeguatezza delle basi legali che regolamentano la condotta e la vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'attuazione delle attività di condotta e di vigilanza e, infine, l'impatto di tali attività sulla prassi degli organi della Confederazione, dei Cantoni e degli attori privati.

Con la valutazione dell'ammissione e dell'esame delle prestazioni nel settore dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), il CPA analizza attualmente un settore strategicamente importante dell'assicurazione malattie obbligatoria. Si tratta principalmente si sapere se le strutture e i processi relativi all'ammissione e all'esame delle prestazioni nel settore dell'AOMS sono appropriati e se la procedura selettiva, che decide il rimborso o non di prestazioni mediche esistenti o nuove, si svolge in base ai tre criteri indispensabili della trasparenza, autonomia e oggettività.

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

La fine dell'esercizio 2007 segna pure la fine della 47esima legislatura delle Camere federali. Una breve retrospettiva mostra che il periodo compreso tra il 2004 e il 2007 è stato caratterizzato da diverse riforme interne ed esterne per il CPA. Essa permette inoltre di allestire un bilancio positivo delle attività del CPA nel corso della legislatura appena conclusa.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2007 **4516**

Abbreviazioni **4520**

1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale **4522**

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare **4523**

2.1 Progetti portati a termine 4523

2.1.1 Gestione immobiliare della Confederazione (settore civile) 4523

2.1.2 Gestione dei rischi naturali a livello della Confederazione 4526

2.1.3 Acquisti di armamento in seno al DDPS 4530

2.1.4 Il ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal 4533

2.1.5 Progetto – pilota Audit di gestione – sviluppo e test di un nuovo strumento dell'alta vigilanza parlamentare 4534

2.2 Progetti in corso 4538

2.2.1 Condotta e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione 4539

2.2.2 Procedura d'ammissione e d'esame delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie 4542

3 Pubblicazioni esterne a quelle del CPA **4544**

4 Utilizzazione del credito concesso per l'impiego di esperti **4544**

5 Nuove valutazioni e audit nel 2008 **4545**

6 Bilancio delle attività del CPA durante la 47esima legislatura delle Camere federali **4545**

Abbreviazioni

AD	Assicurazione disoccupazione
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
CAF	Quadro di autovalutazione delle funzioni pubbliche
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Comco	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18.4.1999 (RS *101*)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EAE	Efficace, adeguato ed economico
EFQM	European Foundation for Quality Management
fig.	figura
IDT-HSG	Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen
LADI	Legge federale del 25.6.1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione; RS *837.0*)
LAMal	Legge federale 18.3.1994 sull'assicurazione malattie (RS *832.10*)
LParl	Legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; RS *171.10*)
LPP	Legge federale del 25.6.1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS *831.40*)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OILC	Ordinanza del 14.12.1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (RS *172.010.21*)
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3.10.2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS *171.115*)
PLANAT	Piattaforma nazionale «pericoli naturali»
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPO	Ufficio federale dello sport

Rapporto

1 Il CPA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) consiste nella realizzazione di valutazioni. Se si tiene della varietà dei compiti dello Stato e delle risorse limitate di cui esso dispone, la valutazione costituisce uno strumento di primaria importante per una gestione pubblica efficace. La valutazione, quale complemento degli strumenti classici del controllo politico, permette di studiare scientificamente la concezione, l'attuazione e l'impatto delle misure adottate dallo Stato. Essa permette di analizzare le modalità di esecuzione delle disposizioni di legge da parte delle autorità esecutive e di verificare se una determinata misura ha prodotto gli effetti sperati. Inoltre, la valutazione permette di rilevare eventuali debolezze in termini di concezione e di esecuzione di una misura e di indicare come rimediarvi.

In ambito parlamentare, la procedura di valutazione è utilizzata dalle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e dalle commissioni legislative. Le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei tribunali federali e di altri organi o persone ai quali sono affidati compiti della Confederazione. Esse adempiono il loro mandato in particolare effettuando ispezioni, visite presso i servizi dell'Amministrazione federale ed esaminando i rapporti d'attività degli organi sottoposti al loro controllo. Vista la complessità dei compiti da controllare, e quale complemento degli strumenti summenzionati, la procedura di valutazione si è imposta come strumento importante dell'alta vigilanza parlamentare.

Le valutazioni vengono impiegate, oltre che nel settore dell'alta vigilanza parlamentare, anche nell'ambito di competenza delle commissioni legislative. Le valutazioni *ex ante* servono a stimare a monte l'impatto di un disegno di legge, mentre le valutazioni *ex post* permettono di controllare l'impatto di un testo di legge in vigore nell'ottica di una revisione. In virtù dell'articolo 170 della Costituzione federale (Cost.), la legge sul Parlamento (LParl), entrata in vigore il 1° dicembre 2003, permette a tutte le commissioni di valutare l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione[1].

A causa del tempo richiesto dalle valutazioni e alla complessità della loro metodologia, le commissioni affidano la loro realizzazione a servizi specializzati. Il CPA è stato istituito agli inizi degli anni Novanta nel quadro della professionalizzazione dell'alta vigilanza parlamentare. I compiti di questo servizio specializzato sono definiti nell'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl) [2]. Il CPA effettua valutazioni, su richiesta delle CdG, e attira l'attenzione delle CdG sui temi che necessitano di un'analisi approfondita. Esso verifica inoltre la qualità delle valutazioni interne all'Amministrazione e la loro applicazione ai processi

1 Art. 44, cpv. 1, lett. e della legge federale del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento; LParl; RS **171.10**).

2 Ordinanza dell'Assemblea federale del 3.10.2003 relativa alla legge sul Parlamento e l'amministrazione parlamentare (ordinanza sull'amministrazione parlamentare, OParl; RS **171.115**).

decisionali. Il CPA sostiene altresì le commissioni legislative effettuando perizie scientifiche e valuta, su loro richiesta, l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione. Infine, funge loro da consulente in occasione dell'elaborazione politica dei risultati delle valutazioni. A partire dal 2008, esso potrà effettuare anche audit di gestione.

I rapporti del CPA vengono utilizzati in diversi modi all'interno del processo decisionale del Parlamento e dell'esecutivo. Essi costituiscono la base delle raccomandazioni della CdG destinate agli organi di controllo e agli interventi parlamentari. Sono inoltre presi in considerazione nel quadro di revisioni di leggi od ordinanze e di processi di riforma interni attuati dall'Amministrazione. In generale, i rapporti del CPA vengono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o scaricati dal sito Internet del Parlamento: www.parlament.ch (link Commissioni / CPA).

Il CPA fonda la sua attività sui mandati che gli vengono affidati dalle commissioni parlamentari. Esso è parte integrante dei Servizi del Parlamento e subordinato amministrativamente alla segreteria delle CdG. Dal punto di vista scientifico, il CPA esercita la sua attività in maniera autonoma e nel rispetto delle norme pertinenti in materia di valutazione. Esso coordina le sue attività con altri organi di controllo della Confederazione ed è in relazione con scuole universitarie, istituti di ricerca privati e organi pubblici di valutazione in Svizzera e all'estero.

Per l'adempimento del proprio mandato, il servizio comprende un gruppo di ricerca interdisciplinare il cui effettivo corrisponde a 3,6 posti a tempo pieno e una segreteria amministrativa. Il CPA dispone di estesi diritti d'informazione. Esso intrattiene rapporti diretti con tutte le autorità, i servizi o le persone incaricati di compiti federali a cui può chiedere informazioni e documenti per fini di servizio. 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. Il CPA può ricorrere ad esperti esterni e attribuire loro i diritti necessari allo svolgimento della loro missione.

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

2.1 Progetti portati a termine

2.1.1 Gestione immobiliare della Confederazione (settore civile)

La gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile è affidata secondo l'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC) all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Questo ufficio amministra un portafoglio immobiliare di 2800 edifici che accolgono 22 000 posti di lavoro. Il valore attuale di sostituzione degli immobili civili è stimato a quasi 5 miliardi di franchi. Oltre agli edifici amministrativi, questo portafoglio include gli edifici doganali, gli edifici rappresentativi come i musei e gli edifici delle rappresentanze svizzere all'estero. Nel 1006, l'UFCL ha realizzato alcuni progetti di costruzione e di ristrutturazione per circa 240 milioni di franchi. Inoltre, il settore costruzioni dell'UFCL occupa poco meno di 400 equivalenti tempo pieno, dei quali quasi la metà costituisce personale addetto alle pulizie.

Sin dalla sua istituzione nel 1999, l'UFCL ha avviato numerosi progetti di organizzazione e di riorganizzazione. Inoltre, l'ufficio è stato fortemente colpito dai programmi di sgravio e da piani di rinuncia a determinati compiti dell'Amministrazione.

In tale contesto, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione della gestione immobiliare (settore civile) della Confederazione e, più in particolare, delle competenze e del coordinamento in questo settore. A tal fine, il CPA ha avuto circa quaranta colloqui con rappresentanti dell'UFCL e di organizzazioni di utenti nonché con esperti del settore. Ha oltre a ciò svolto un sondaggio presso trentanove unità amministrative. Confronti sono state effettuati nel quadro di un mandato affidato a un'azienda specializzata. Un'analisi quantitativa avrebbe dovuto completare l'analisi qualitativa sui costi e sugli effettivi per settore e per prestazione e permettere di rispondere agli interrogativi concernenti i risparmi potenziali. Ciò non è stato portato a termine a causa della qualità e della indisponibilità dei dati auspicati.

La valutazione ha risposto alle tre questioni principali seguenti:

1. Le basi normative e il contesto istituzionale permettono una gestione immobiliare efficiente?
2. L'attuazione della strategia di gestione immobiliare da pare dell'UFCL è stata appropriata?
3. Quali saranno le conseguenze delle riforme in corso sul coordinamento tra l'UFCL e le organizzazioni degli utenti?

Per quanto riguarda la prima questione, la valutazione mostra che le basi normative che definiscono gli obiettivi e le competenze sono relativamente trasparenti e precise. Tuttavia, queste basi come pure il contesto istituzionale non permettono una gestione immobiliare veramente efficiente dato che, in primo luogo, gli obiettivi strategici non sono sufficientemente concretizzati (manca il collegamento con gli obiettivi operativi) da parte del Dipartimento federale delle finanze; in secondo luogo, i diritti e doveri delle organizzazioni degli utenti non sono sufficientemente precisati e, in terzo luogo, i processi decisionali sono sottoposti al potere dei dipartimenti. Di conseguenza, l'UFCL lavora in un contesto difficile dominato dai dipartimenti e dai loro servizi, che non accettano nella stessa misura il suo ruolo in materia di gestione immobiliare.

Per rispondere alla seconda questione, che verte sull'attuazione dalla gestione immobiliare, vengono analizzati la gestione, la strategia, l'organizzazione, i processi, le prestazioni e le risorse.

Per quanto attiene alle risorse, è stato rilevato che sin dalla sua istituzione nel 1999, l'UFCL ha fatto fronte con successo a esigenze di ristrutturazione e di economicità (programmi di sgravio). Parallelamente, l'UFCL si è sforzato di professionalizzare la gestione immobiliare attraverso la formazione dei collaboratori, la revisione della OILC, la definizione dei processi, l'introduzione del sistema SAP, la preparazione all'introduzione del modello dei locatari e del computo delle prestazioni. Questa professionalizzazione dell'Ufficio emerge anche dalle competenze dei collaboratori, valutate positivamente dalle organizzazioni degli utenti nel quadro del nostro sondaggio. In tale contesto, l'UFCL ha dato ovviamente la priorità alle questioni ed esigenze della politica e a quelle emanate dal dipartimento. Tuttavia, i principi seguenti, che sembrano essere elementi fondamentali, non sono stati considerati: le

esigenze dei clienti quale base della cultura aziendale, azioni proattive piuttosto che reattive (contabilità analitica, pilotaggio mediante indicatori), processi di miglioramento e di apprendimento (sistema di controllo e di valutazione) sui quali fondare l'insieme dei processi e delle prestazioni. Prorogare la considerazione di questi elementi non si concilia, da un lato, con l'intenzione di professionalizzare l'UFCL e, dall'altro, con un'attività partenariale quale è definita nell'OILC.

La strategia adottata dall'UFCL è conforme al quadro normativo. L'attuazione della strategia si basa su obiettivi operativi e strumenti che permettono all'UFCL di controllare e gestire le sue attività. La strategia immobiliare dell'UFCL è talvolta in conflitto con quella delle organizzazioni di utenti. In effetti, l'UFCL persegue una strategia a lungo termine e si scontra con le necessità delle organizzazioni di utenti a breve termine. Inoltre, sfortunatamente, non tutte le organizzazioni degli utenti e le segreterie generali dei rispettivi dipartimenti condividono la loro visione a lungo termine con l'UFCL, condivisione che è però necessaria affinché l'ufficio possa applicare una strategia conforme alle loro necessità. Il misconoscimento della strategia dell'UFCL da parte delle organizzazioni degli utenti è problematico in quanto si accompagna a una comunicazione insufficiente sia tra l'UFCL e gli uffici federali sia all'interno dei dipartimenti ad essi collegati (per le questioni immobiliari). A causa dell'assenza di concretizzazione, tutti gli obiettivi strategici non rivestono la stessa importanza nell'ambito delle attività esecutive. Ad esempio, l'obiettivo che mira a sviluppare la consapevolezza dei costi e a favorire la loro economicità non è stato concretizzato: la strategia e gli strumenti volti a favorire detto comportamento non sono trasparenti e non permettono di valutare se le organizzazioni di utenti rispettano le norme e gli standard. L'utilità che l'introduzione del nuovo modello contabile della Confederazione e del modello dei locatari dovrebbe apportare deve essere verificata nella prassi. Infine, la strategia deve pure integrare gli interessi di tutti i partecipanti. Manca, dunque, un obiettivo strategico (misurabile) legato alla soddisfazione degli utenti.

Per quanto concerne l'organizzazione, il settore costruzioni dell'UFCL, costituito da tre sezioni, gestione immobiliare, gestione dei progetti e gestione delle opere, dispone di una struttura di base trasparente. Ma è proprio all'interno di questa organizzazione, vale a dire all'interno delle diverse sezioni, che esiste per le organizzazioni degli utenti una mancanza di chiarezza a livello della ripartizione delle competenze e delle responsabilità. Le organizzazioni degli utenti compensano questo deficit mediante contatti personali all'interno dell'UFCL. Inoltre, l'organizzazione dell'UFCL è in costante mutamento. Si stanno introducendo alcuni principi nuovi, ma ci si chiede se l'impatto di queste misure sia sufficientemente esteso: il principio del «facility management» non si ripercuote ancora visibilmente sui processi e sull'organizzazione.

Per quanto attiene ai processi e alle prestazioni, è stato rilevato che l'UFCL ha dedicato molti sforzi e risorse alla definizione dei processi e che l'ufficio ha il merito di aver formalizzato questo approccio e di volerlo sviluppare ulteriormente. Tuttavia, occorre menzionare la poca considerazione delle esigenze dei clienti nei processi, la loro debole standardizzazione nel lavoro di tutti i giorni e il fatto che essi non favoriscono il miglioramento della comunicazione né con le organizzazioni degli utenti né all'interno dell'UFCL. Oltre a ciò, certi concetti e principi di funzionamento in relazione con le organizzazioni degli utenti (come «single point of contact», «customer relationship management», «facility management») non hanno figurato tra le priorità di base dello sviluppo dei processi. Infine, le organizzazioni

degli utenti non hanno potuto stabilire nessuna influenza positiva della definizione e attuazione dei processi sulla valutazione della qualità delle prestazioni.

In materia di risorse, l'organizzazione interna degli uffici federali è decisiva anche per il buon coordinamento con l'UFCL. Gli uffici definiscono in maniera differenziata le competenze, le interfacce e l'organizzazione nel settore immobiliare e ciò influenza direttamente la qualità della collaborazione con l'UFCL. Di conseguenza, quest'ultimo si vede confrontato con uffici più o meno ben organizzati e diversamente sensibilizzati dal rispettivo dipartimento per quanto concerne l'economicità. Inoltre, il principio della collaborazione partenariale sancito dall'OILC non viene applicato: la soddisfazione degli utenti potrebbe essere migliorata tramite una comunicazione più trasparente delle decisioni, e non esistono strumenti (ad es. strumenti informatici) né informazioni (ad es., dati) messi a disposizioni delle organizzazioni degli utenti che facilitino loro la gestione in termini di economicità. La considerazione sistematica dei bisogni e dei pareri espressi dalle organizzazioni degli utenti nella selezione di un fornitore di servizi e nella sua valutazione a posteriori permetterebbe di gestire queste risorse esterne in maniera più efficiente.

Per quanto concerne la terza questione relativa alle conseguenze dei cambiamenti attuali, è stato rilevato che le riforme attuate (nuovo modello contabile della Confederazione e modello dei locatari) vanno nel senso di una migliore trasparenza dei costi e dovrebbero contribuire allo sviluppo di una relazione fornitori di prestazioni/clienti. Ma, l'OILC, nella sua versione attuale, non è adeguata a queste nuove «logiche relazionali». Nel quadro della sua revisione (in corso), diritti e doveri delle organizzazioni degli utenti dovrebbero essere precisati meglio.

Infine, il computo delle prestazioni non è la soluzione unica e sufficiente ai fini dell'economicità. L'analisi comparativa interna (tra uffici e tra edifici), la comunicazione con le organizzazioni degli utenti, il lavoro partenariale con gli uffici, la mobilitazione delle risorse delle organizzazioni di utenti costituiscono altre soluzioni altrettanto determinanti.

2.1.2 Gestione dei rischi naturali a livello della Confederazione

Su mandato della CdG-N, il CPA ha effettuato nel 2006 una valutazione della gestione dei rischi naturali a livello della Confederazione al fine di chiarire diversi aspetti di questo settore politico considerati problematici dagli esperti. Si trattava in particolare di osservazioni fatte dalla piattaforma nazionale pericoli naturali (PLANAT), ad esempio doppioni a livello normativo, mancanza di chiarezza per quanto attiene alle competenze e un coordinamento lacunoso tra i diversi attori.

Le questioni sollevate nel quadro della valutazione vertevano sulla concezione delle basi legali, la trasparenza, la legittimità, la vigilanza esercitata dalla Confederazione e l'efficacia delle misure sussidiate dalla Confederazione. Il CPA ha tentato di rispondervi mediante un'analisi documentale, due perizie[3] e alcuni colloqui con gli esperti. I dati a disposizione hanno ristretto l'inchiesta al periodo compreso tra il

[3] Dott. Erwin Hepperle, dell'Istituto degli ecosistemi terrestri del PF di Zurigo è stato incaricato dal CPA di studiare la concezione delle basi legali. Le questioni concernenti l'esecuzione, la vigilanza e l'efficacia delle misure sussidiate dalla Confederazione sono state trattate dal B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung nel quadro di un mandato.

1993 e il 2005. Durante questo periodo, tutti i progetti relativi alla protezione contro i pericoli naturali sono stati esaminati nelle due regioni che hanno beneficiato di sussidi federali (Surselva: 111 progetti; Visp: 115 progetti). L'Ufficio federale delle acque e della geologia e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (raggruppati dall'inizio del 2006 nell'Ufficio federale dell'ambiente – UFAM), si sono assunti circa il 70 per cento dei pagamenti. Oltre all'UFAM, la protezione contro i rischi naturali incombe, a livello di Confederazione, all'Ufficio federale delle strade, all'Ufficio federale dell'agricoltura, all'Ufficio federale dei trasporti e all'Ufficio federale della protezione della popolazione.

Le risposte fornite circa la questione sulla coerenza delle basi legali della Confederazione in materia di rischi naturali hanno rivelato che la Costituzione affronta la questione della protezione contro i rischi naturali in maniera settoriale e che le disposizioni corrispondenti mancano di coerenza e sono incomplete. Queste disposizioni costituzionali settoriali e differenziate si ripercuotono sulle leggi. Le basi legali non prevedono nessuna pianificazione strategica sovra dipartimentale della gestione dei rischi naturali. Per quanto concerne l'efficacia delle basi legali riferite ai rischi naturali, esse comportano, soprattutto nei settori della sistemazione dei corsi d'acqua e delle foreste, disposizioni volte a garantire un'utilizzazione efficace dei sussidi da parte dei Cantoni. Tuttavia, in virtù delle disposizioni in vigore, il sistema di sussidi è efficace soltanto in parte a causa dei diversi incentivi che esso crea per i Cantoni. La questione relativa all'orientamento al rischio ha permesso di constatare che certi approcci permettono di tener conto dei rischi già a partire dalla concessione di sussidi, ad esempio le norme applicate al sovvenzionamento delle carte dei pericoli. Per contro, le basi legali non contengono nessuna disposizione esplicita in materia.

Una seconda questione consisteva nel sapere come valutare le misure sussidiate dalla Confederazione dall'angolazione della legittimità e della trasparenza. L'esame degli incartamenti dei progetti realizzati nelle regioni studiate e delle registrazioni corrispondenti nelle banche dati non ha fornito indizi di violazioni della legalità. Lacune in materia di trasparenza sono state per contro constatate nell'evoluzione dei progetti relativi alle misure sussidiate. I sistemi di controllo esistenti non facilitano la verifica dell'evoluzione dei progetti da parte di un controllore esterno. Le banche dati degli uffici federali interessati differiscono notevolmente tra loro sia per quanto attiene alla dimensione sia per quanto concerne i parametri registrati; ciò nuoce alla trasparenza del sistema dei sussidi e al coordinamento tra gli uffici interessati. L'intersecarsi di basi legali obbliga i servizi federali a coordinare la loro azione. Il coordinamento tra gli uffici o i dipartimenti è difficile e impegnativo in termini di tempo. La necessità del coordinamento tra gli uffici si fa impellente ad esempio nel momento di ripristinare lo status quo ante dopo gravi danni dovuto al maltempo. Quando occorre, gli uffici federali si intendono rapidamente circa la ripartizione dei progetti. Questo modo di procedere ha dato buone prove di sé, ma il rischio di arbitri è sempre presente.

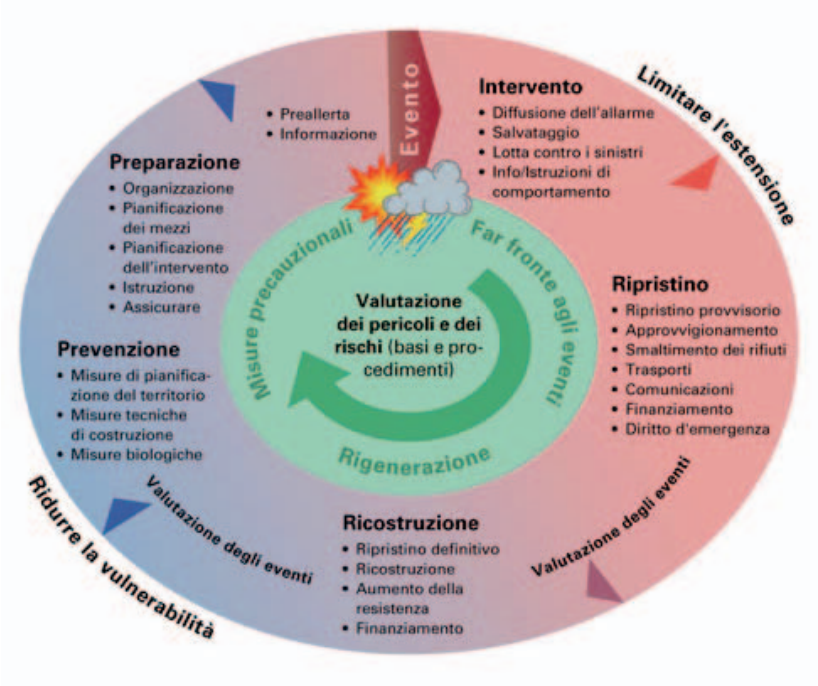
Gli uffici federali concedono aiuti finanziari sulla base delle richieste inoltrate dai Cantoni. Essi verificano se queste richieste adempiono gli obiettivi e i criteri che danno diritto ai sussidi. Non tutti gli uffici dispongono in merito di direttive chiare. Essi fondano le loro decisioni sulle analisi dei rapporti costi/benefici che mancano però di omogeneità e non sono paragonabili tra loro. Gli uffici concedono aiuti federali nella misura in cui il loro budget lo consente. In generale, le decisioni in merito non vengono prese secondo un ordine di priorità in base ai criteri di un gestione integrata dei rischi.

La protezione contro i pericoli naturali è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni, i cui costi possono essere assunti in gran parte (60% e oltre) dalla Confederazione. Pertanto, la vigilanza sull'assegnazione di finanziamenti svolge un ruolo essenziale. La valutazione mostra tuttavia che i servizi federali esercitano questa vigilanza in maniera diversificata. L'assenza quasi generalizzata di documenti strategici, di programmi e di obiettivi relativi all'utilizzazione di strumenti di vigilanza, fa sì che quest'ultima appaia, nel complesso, incoerente. Nessuno degli uffici federali interessati dispone di un personale specialistico incaricato della vigilanza. La maggior parte di essi utilizza essenzialmente strumenti di vigilanza preventivi. La presenza soltanto sporadica di documenti strategici, di programmi e di obiettivi relativi all'utilizzazione di strumenti di vigilanza fa sì che, tendenzialmente, la vigilanza non possa essere definita coerente. Nessun ufficio federale interessato dispone di personale specializzato adibito alla vigilanza. La maggior parte degli uffici utilizza essenzialmente strumenti di vigilanza preventivi. Le decisioni sono prese in base agli incartamenti e l'evoluzione dei progetti viene a sua volta esaminata principalmente a partire da documenti sottoposti dai beneficiari dei sussidi. Questa vigilanza è senza dubbio efficace, ma occorrono anche strumenti di vigilanza retrospettivi come i controlli mediante sondaggi e ispezioni sul terreno. Strumenti che sono stati utilizzati raramente e che sono stati persino ridotti in passato.

Una valutazione *definitiva* dell'efficacia delle misure sussidiate e della loro idoneità di copertura dei rischi naturali esistenti non è stata possibile. La valutazione dell'efficacia dei progetti realizzati poteva essere soltanto puntuale a causa delle mancanza di carte dei pericoli che coprano l'insieme del territorio e tutti i tipi di rischi. Dove questo criterio è stato verificato, le misure proteggevano efficacemente da rischi naturali specifici le regioni interessate. È legittimo chiedersi se il miglioramento del coordinamento tra gli uffici federali sarebbe in grado di accrescere l'efficacia complessiva delle misure anche se i provvedimenti realizzati riguardano tipi di pericoli differenti e geograficamente indipendenti gli uni dagli altri. Si constata inoltre che nelle regioni studiate, la quota di sussidi dedicata alle misure di ripristino, che vanno dal 60 ad oltre il 70 per cento, era particolarmente elevata e si spiega con il forte maltempo che aveva colpito queste regioni. Resta da vedere se ciò possa essere dovuto anche all'assenza di una strategia centrata sui rischi.

Ciclo di gestione integrata dei rischi: misure preventive, di controllo e di ripristino

Figura 1



Fonte: http://www.naturgefahren.ch/index.php?userhash=46999103&l=i&navID=5 (Gestione dei rischi)

Il rapporto Strategia pericoli naturali in Svizzera, presentato da PLANAT nel 2004, propone una strategia moderna fondata sulla gestione integrata dei rischi (fig. 1). La chiave di volta della strategia proposta consiste nel passare da un approccio che privilegia la mera difesa contro il pericolo a un modello di gestione del rischio che permette di considerare in misura maggiore il rischio, con maggiore efficacia sia dal punto di vista tecnico sia da quello economico. Nel settore delle foreste e della sistemazione dei corsi d'acqua, la riforma concernente la perequazione finanziaria e la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC), che sarà attuata nel 2008, ha ripreso alcuni elementi della strategia di PLANAT. Una novità importante della NPC concerne l'armonizzazione dei tassi di sussidio dei provvedimenti eseguiti in virtù della legge sulle foreste e della legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua. In questi due settori, viene meno la classificazione dei sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni. Questi ultimi ricevono sussidi dalla Confederazione calcolati in funzione del rischio e dei bisogni.

Il confronto tra i risultati della valutazione e le novità apportate dalla NPC nel campo dei rischi naturali mostra che i problemi identificati saranno affrontati. Si dovrà attendere la fine del programma quadriennale dei contratti di prestazioni iscritti nel

quadro della NPC (2012) prima di pronunciarsi sull'attuazione delle novità e sui miglioramenti che esse porteranno nella prassi.[4]

2.1.3 Acquisti di armamento in seno al DDPS

Negli ultimi tempi, gli acquisti d'armamento hanno dato adito a controversie in seno all'opinione pubblica e durante i dibattiti parlamentari. In tale contesto, la CdG-N ha incaricato, nel 2006, il Controllo parlamentare dell'Amministrazione di realizzare uno studio sugli acquisti d'armamento (esclusi gli immobili), ossia sulla valutazione e la selezione del materiale militare da parte di armasuisse. Lo studio ha trattato due questioni principali:

1. Il processo d'acquisto dal punto di vista legale.
2. Il processo d'acquisto dal punto di vista della gestione aziendale.

Esso è fondato su analisi approfondite di documenti, colloqui e valutazioni dei dati provenienti dai sistemi d'informazione interni di armasuisse. Quattro progetti sono stati analizzati in maniera approfondita.[5] Per quanto attiene alla gestione aziendale, l'attuale prassi d'acquisto di armasuisse è stata commisurata alla prassi delle imprese industriali e tecnologiche di punta paragonabili.[6]

In generale va detto che in numerosi settori armasuisse svolge, in qualità di committente principale degli appalti, un lavoro di eccellente qualità che colpisce soprattutto nella documentazione dei processi. Tra gli aspetti positivi va ricordato anche che, pur muovendosi in un settore molto controverso, armasuisse ha assunto numerose iniziative che vanno nella buona direzione: ha rafforzato la formazione in materia di legislazione sugli acquisti pubblici, ha introdotto un sistema di gestione aziendale certificato, la registrazione del tempo di lavoro e un sistema di controlling moderno. Tuttavia, come mostrano i risultati dell'inchiesta, armasuisse è ancora ben lungi dall'aver raggiunto il suo obiettivo.

La lacuna principale risiede *nell'assenza di basi strategiche,* che costituiscono una premessa importante sia per l'attuazione appropriata delle disposizioni sia per il pilotaggio efficace degli acquisti secondo la gestione aziendale.

– come mostra esemplarmente l'acquisto del sistema d'istruzione per piloti di aviogetti (PC 21), mancano indicazioni più chiare per la concretizzazione di un quadro che, non senza ragioni, è molto poco regolamentato a livello legislativo. A causa dell'assenza di direttive a livello strategico, si corre il pericolo che dossier equivalenti in materia di prassi d'acquisto siano trattati secondo metodi diversi, e che l'operato dello Stato si faccia in tal modo vago e imprevedibile. La verifica delle implicazioni di politica estera nell'importazione di determinati armamenti, prevista solo in una fase molto tardiva del

4 Nella sessione autunnale, un membro del Consiglio nazionale ha depositato una mozione che riprende accertamenti della valutazione del CPA. Il suo autore chiede in particolare al Consiglio federale di elaborare una strategia interdipartimentale relativa all'impiego efficiente dei mezzi per la prevenzione dei rischi naturali. Si veda la mozione 07.3625 Lotta contro i rischi naturali, del 3.10.2007.

5 Gli acquisti seguenti sono stati analizzati: sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri, sistema radio a onde corte SE-240, veicolo sanitario, motore fuoribordo.

6 L'analisi e la valutazione dal punto di vista della gestione aziendale sono state effettuate in stretta collaborazione con Zellweger Management Consulting AG, Pfäffikon (SZ).

processo di pianificazione e acquisto, privilegia inoltre le esigenze militari rispetto a quelle della politica.

– Dal punto di vista di una gestione moderna degli acquisti, manca una strategia chiara in materia di acquisti. Detta strategia potrebbe limitare l'insorgere di monopoli dovuti a costrizioni sistemiche e, in caso di monopoli inevitabili, definire a monte norme per una maggiore trasparenza. Inoltre, l'assenza di strategia fa sì che troppe risorse vengano utilizzate per progetti semplici e strategicamente meno importanti, che verranno in seguito a mancare per la realizzazione di progetti d'impatto strategico notevole.

Da un *punto di vista* strettamente *giuridico*, le conclusioni principali sono le seguenti:

– In materia di acquisti d'armamento, il principio della concorrenza è applicato soltanto in misura limitata. Da un lato, armasuisse spiega che a causa di situazioni di monopolio, numerosi appalti devono essere aggiudicati mediante trattativa privata, in particolare nel settore della manutenzione. Dall'altro, le deroghe contenute nella legislazione sugli acquisti pubblici permettono limitazioni della concorrenza per numerosi acquisti (ad es., procedure mediante invito per gli acquisti di materiale bellico). Tuttavia, secondo il diritto svizzero, l'approccio concorrenziale dell'attuale prassi d'acquisto non è soddisfacente.[7] In effetti, la procedura mediante invito viene sistematicamente privilegiata rispetto alle procedure più centrate sulla concorrenza, procedure aperte o selettive, talvolta persino in casi dove la scelta è problematica, o addirittura vietata, da un'angolazione giuridica.

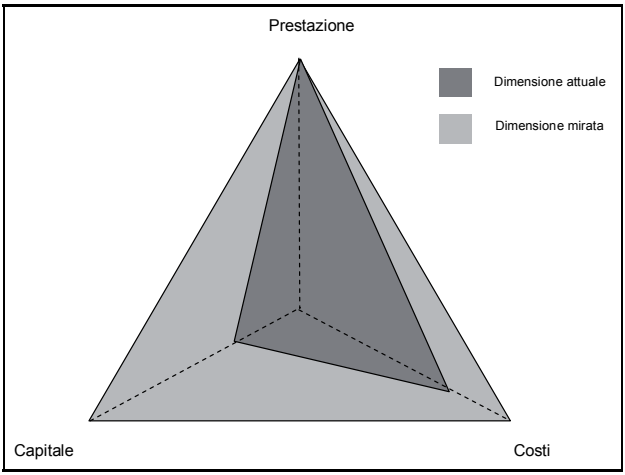
– Si rileva con soddisfazione che in tutte le procedure concorrenziali analizzate, armasuisse ha impiegato criteri oggettivi e strumenti di valutazione strutturati. Tuttavia, la trasparenza della procedura, e i criteri di valutazione in occasione dell'aggiudicazione di appalti d'armamento, lasciano talvolta a desiderare (comunicazione del decorso della procedura e dei criteri di valutazione, coerenza dei criteri nel tempo).

– Infine, oltre il 95 per cento del volume degli acquisti vengono aggiudicati senza che il diritto sugli appalti pubblici preveda possibilità di ricorso.

7 Esigendo aggiudicazioni su base concorrenziale nel settore dell'armamento, il diritto svizzero va oltre le esigenze minime richieste da un accordo internazionale in materia (General Procurement Agreement; RS **0.632.231.422)**.

Ponderazione della dimensione del capitale, dei costi e delle prestazioni (stima qualitativa approssimativa)

Figura 2



Fonte: Zellweger Management Consulting

Nell'ottica della gestione aziendale, si constata che, per l'evoluzione efficiente degli acquisti, i costi d'acquisto e i costi del capitale non vengono sufficientemente presi in considerazione rispetto agli aspetti qualitativi (prestazione) (fig. 2). Particolare attenzione va prestata ai punti seguenti:

- i capitolati d'oneri restano troppo a lungo allo stadio di progetto, sono in generale troppo specifici e perciò incrementano i costi. Si tende e integrarvi specifiche nuove o modificate a un livello molto avanzato. Ne consegue che i progetti non possono essere trattati in maniera sufficientemente mirata. I capitolati d'oneri troppo specifici restringono considerevolmente il ventaglio di soluzioni disponibili sul mercato.
- La ponderazione dei criteri quantitativi è molto forte nella valutazione del materiale militare con un conseguente aumento dei costi d'acquisto e dei costi di processo (valutazioni onerose). Notiamo tuttavia che grazie a un quadro finanziario ristretto e agli strumenti di valutazione utilizzati, che tengono sistematicamente conto del prezzo, è possibile porre un limite a un'ottica meramente qualitativa.
- Esiste un potenziale di ottimizzazione anche nella gestione. La direzione non dispone di obiettivi chiari specifici di ogni progetto concernenti la durata e i costi. Il sistema di controlling, ben concepito, è soltanto parzialmente operativo e l'utilizzazione di alcuni suoi elementi già esistenti come strumento di gestione non è soddisfacente. Si tratta prima di tutto di esaurire i crediti e di utilizzare al massimo le risorse di personale; ciò è favorito dalle strutture d'incentivazione esistenti nel dipartimento (riduzione del personale, pilotaggio finanziario a un livello superiore).

Infine, occorre sottolineare che armasuisse non potrà risolvere la maggior parte dei problemi da sola: essa avrà infatti bisogno della collaborazione di tutti i suoi partner all'interno del Dipartimento. I rivolgimenti profondi che dovrà affrontare a livello di struttura del personale rappresentano una grande sfida, ma offrono nel contempo l'opportunità di rafforzare le competenze indispensabili per una gestione strategica degli acquisti e dei settori tecnologici prioritari.

2.1.4 Il ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal

Garantire cure di alto livello qualitativo è uno degli obiettivi principali della legge sull'assicurazione malattie (LAMal), entrata in vigore nel 1996. Conformemente all'ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal), i fornitori di prestazioni e gli assicuratori o le loro organizzazioni sono incaricati dell'applicazione di questa garanzia della qualità delle cure. La Confederazione dispone tuttavia di ampie competenze per quanto concerne la vigilanza, il monitoraggio e il pilotaggio di questa applicazione.

In questi ultimi anni, gli articoli di stampa dedicati agli errori medici, ai tassi elevati di infezione nosocomiali come pure ai decessi e ai costi che essi comportano, hanno posto in primo piano le applicazioni lacunose della garanzia della qualità delle cure. Le critiche sono venute anche da ambienti politici e da esperti, i quali deplorano che, dieci anni dopo l'entrata in vigore della LAMal, la Svizzera sia un Paese sottosviluppato in materia di garanzia della qualità. In tale contesto, è stato richiesto un rafforzamento del ruolo guida della Confederazione.[8]

Di fronte a critiche siffatte, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), ha incaricato il CPA di valutare il ruolo della Confederazione nel settore della garanzia della qualità secondo la LAMal. L'inchiesta ha incluso, da un lato, un'analisi del quadro giuridico-normativo previsto dalla LAMal in materia di garanzia della qualità; dall'altro, la valutazione dell'adeguatezza dell'adempimento dei suoi compiti da parte della Confederazione e dell'utilizzazione del margine di manovra di cui essa dispone.

Fondandosi sull'analisi del quadro giuridico-normativo, l'inchiesta mostra che la concezione della garanzia della qualità presenta punti di forza e punti di debolezza nel contempo. La ripartizione delle competenze viene considerata adeguata: dato che l'attuazione della garanzia della qualità è delegata ai partner tariffali, la competenza esecutiva viene trasmessa ai detentori dello know how necessario e si rivela conforme al principio della LAMal (autonomia tariffale). Le funzioni di vigilanza e di regolazione delle autorità (Confederazione e Cantoni) adempiono a loro volta il principio fondamentale del sistema sanitario svizzero, il quale attribuisce alla Confederazione un ruolo esclusivamente sussidiario.

Le lacune nella concezione sono rilevate dallo studio a livello degli strumenti di vigilanza e di sanzione della Confederazione previsti dalla legge nonché a livello degli incentivi mancanti. L'impatto che ne consegue spinge gli attori del sistema dell'assicurazione malattie a trascurare il ruolo loro attribuito dalla LAMal in mate-

8 Mozione 04.3624 «La garanzia della qualità e la sicurezza dei pazienti nel settore della sanità», del 25.11.2004.

ria di garanzia della qualità. In primo luogo, i fornitori di prestazioni non si sentono sufficientemente incentivati ad attuare misure relative alla garanzia della qualità, in quanto la fornitura di prestazioni di qualità e la partecipazione attiva a queste misure non procura loro nessun vantaggio, e che, al contrario, la mancanza di qualità o di impegno da parte loro non è sanzionato, soprattutto in termini finanziari. In secondo luogo, le convenzioni di garanzia della qualità o le convenzioni tariffali si rivelano deboli strumenti di regolazione. L'esistenza di una convenzione di garanzia della qualità non dice ancora nulla circa la sua attuazione e l'impatto che ne deriverà. In terzo luogo, le disposizioni legali prevedono senza dubbio un ventaglio di strumenti d'intervento in caso di non adempimento dei loro impegni in materia di garanzia della qualità (ad es. adozione di misure sostitutive da parte del Consiglio federale). Queste possibilità di sanzione sono ritenute poco efficaci, in particolare perché le convenzioni di garanzia della qualità non sono poste sotto la sorveglianza diretta di nessuna istanza ufficiale. In quarto luogo, il Consiglio federale può adottare misure sostitutive quando i partner tariffali non stipulano convenzioni di qualità, ma non ha alcuna possibilità di sanzionarli direttamente se non si conformano alle prescrizioni. In quinto e ultimo luogo, il campo d'azione della Confederazione è ristretto a causa dell'asimmetria dell'informazione e della debolezza delle risorse stanziate in seno all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) per la garanzia della qualità.

Sulla questione che si chiede se gli attori federali hanno utilizzato in maniera adeguata le loro competenze di regolazione e di vigilanza per la garanzia della qualità secondo la LAMal e se la Confederazione ha utilizzato il margine di manovra di cui dispone, il CPA giunge alle conclusioni seguenti: nel complesso, il Consiglio federale, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e l'UFSP non hanno ben utilizzato le loro competenze nel settore della garanzia della qualità secondo la LAMal – nonostante il carattere sussidiario del ruolo della Confederazione. A titolo di esempio, il Consiglio federale non ha adottato nessuna misura sostitutiva concernente i fornitori di prestazioni che non hanno ancora stipulato convenzioni tariffali o convenzioni di garanzia qualità, mentre l'inventario delle convenzioni di garanzia della qualità esistenti avrebbero potuto servire loro da stimolo in tal senso.

2.1.5 Progetto – pilota Audit di gestione – sviluppo e test di un nuovo strumento dell'alta vigilanza parlamentare

Alle CdG, quale istanza dell'alta vigilanza parlamentare, si contrappone nella loro attività di controllo un ampio apparato governativo e amministrativo che detiene un numero molto maggiore di informazioni e che difende i propri interessi. È pertanto importante che le CdG utilizzino le loro esigue risorse in maniera mirata e che essi verifichino e aggiornino periodicamente l'adeguatezza dei loro strumenti di controllo.

Le CdG, per adempiere il loro mandato di vigilanza, dispongono, da un lato, di strumenti relativamente superficiali come l'analisi dei rapporti di gestione degli organi interessati e le visite presso i servizi; sul lato opposto, si trovano le ispezioni e le valutazioni più approfondite, ma anche relativamente più onerose. Complessivamente, questo strumentario delle CdG può essere considerato adeguato, pur presentando una lacuna importante sotto tre aspetti:

– In primo luogo, manca uno strumento di portata media quale compromesso tra l'analisi approfondita e il carico di lavoro.

– In secondo luogo, le ispezioni e le valutazioni effettuare dalle CdG sono incentrate sui *contenuti* politici. Finora, le CdG non hanno perseguito sistematicamente un approccio ispirato alla gestione aziendale che si occupi dei processi di gestione di servizi federali a cui sottendono quei contenuti.

– In terzo luogo, le ispezioni e valutazioni non vengono attuate in maniera standardizzata. Ogni progetto è trattato nel quadro di una metodologia specifica. Questo approccio permette senza dubbio una focalizzazione sul caso esaminato, ma è troppo oneroso e rende difficili i confronti trasversali tra diverse unità amministrative.

In tale contesto, le CdG, nel 2006, hanno incaricato il CPA di sviluppare e sperimentare empiricamente un audit di gestione suscettibile di colmare la lacuna summenzionata.

Si trattava dunque di predisporre uno strumento standardizzato, e, per quanto possibile, universale e non troppo oneroso che permettesse, mediante una metodologia fondata sulla gestione aziendale, una valutazione sommaria dei servizi della Confederazione dall'angolazione dell'alta vigilanza parlamentare.

Le caratteristiche principali di detto strumento sono le seguenti:

– *Oggetto* dell'audit di gestione è un'unità organizzativa – ad esempio, un ufficio federale o la segreteria generale di un dipartimento. Le valutazioni analizzano invece le diverse misure adottate dalla Confederazione lungo tutta la catena degli effetti dell'amministrazione pubblica, tenendo conto di tutti i partner esecutivi (inclusi quelli cantonali e quelli privati).

– *Questioni* tipiche che l'audit si pone sono ad esempio: l'organizzazione mirata ha un chiaro mandato politico e le istanze politiche che la guidano svolgono in maniera appropriata la loro funzione di sorveglianza? L'organizzazione dispone di una strategia, di strutture e di prodotti per l'adempimento del suo mandato? È chiaramente posizionata nel contesto politico e il coordinamento con i partner strategici funziona bene? Impiega le sue risorse in maniera trasparente, efficace e nel rispetto della sue priorità strategiche? Dispone di un controlling appropriato e fornisce alle istanze politiche le informazioni di cui hanno bisogno per la sua gestione? L'audit di gestione costituisce uno strumento di analisi relativamente sommario, di media portata. Esso verifica, alla stregua di un check-up sanitario, i principali processi di gestione di un servizio dall'angolazione dell'alta vigilanza parlamentare.

– Le *possibilità di utilizzazione* dell'audit di gestione sono molteplici: nell'ottica del miglioramento costante dell'attività amministrativa, le CdG possono far capo ad esso per formulare le raccomandazioni destinate al Consiglio federale e ai servizi interessati. L'audit può inoltre fornire indicazioni per l'impiego mirato di ispezioni o valutazioni future e, una volta pubblicato, contribuire alla trasparenza dell'attività amministrativa.

– In seno al controllo federale, l'audit *si posiziona* come segue: come abbiamo già detto, esso è limitato, rispetto agli strumenti esistenti delle CdG, a causa della sua portata media, dall'essere fondato preminentemente sulla gestione e dalla sua estesa standardizzazione; rispetto agli strumenti del controllo finanziario, dalla priorità che esso conferisce agli aspetti gestionali del-

l'Amministrazione che non sono direttamente finanziari; [9] infine, rispetto al controlling interno all'Amministrazione, dalla sua posizione nel quadro dell'*alta vigilanza* parlamentare. Per quanto concerne quest'ultimo punto, l'audit di gestione deve attenersi al livello dell'alta vigilanza parlamentare. Scopo dell'audit non è la microgestione dei singoli servizi, ma le grandi linee della loro gestione politica e operativa, dall'angolazione dell'adeguatezza, della trasparenza e dell'efficacia.

Al fine di non reinventare la ruota, il CPA si è fatto dapprima un'idea degli approcci adottati in Svizzera e all'estero. Si è occupato in particolare dell'audit finanziario, del p*erformance-audit* [10] (o *value for money audit)* realizzato dalle corti dei conti nello spazio anglo-sassone e del *Common Assessment Framework* o Quadro di Autovalutazione delle Funzioni pubbliche (*CAF*). Il CAF è un sistema di valutazione della qualità ispirato al modello EFQM e destinato alle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea.[11] Dato che nessuno degli approcci citati adempiva interamente le specificazioni summenzionate, il CPA ha sviluppato uno strumento proprio nel quadro di un progetto presso la cattedra IDT-HSG dell'Università di San Gallo.

Il quadro di valutazione del CPA presentato nella figura 3 vuol essere una specie di carta geografica che tramite i dieci criteri decisivi della gestione pubblica permette di sottoporre organizzazioni amministrative di ogni sorta a un'analisi sommaria.

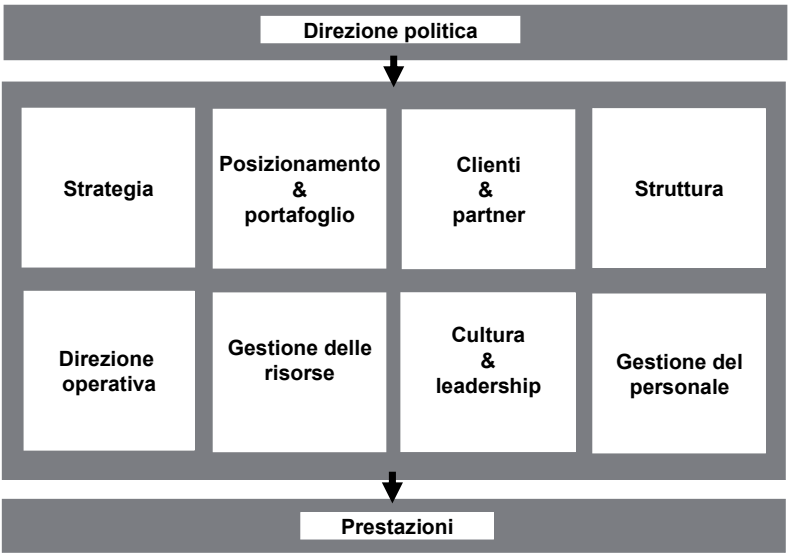
9 Mentre i controlli della Delegazione parlamentare delle finanze e del Controllo federale delle finanze suscitano principalmente questioni concernenti la gestione finanziaria e l'utilizzazione efficace delle risorse, l'audit di gestione si occupa segnatamente dei temi della gestione pubblica che non sono quantificabili, quali il posizionamento strategico, la leadership o la gestione del personale.

10 Cfr. ad es. i documenti del *National Audit Office* britannico (www.nao.org.uk), dell'*Office of the Auditor General of Canada* (www.oag-bvg.gc.ca) e dell'*U.S. Government Accountability Office* (www.gao.gov/index.html).

11 Ufficio federale dell'Amministrazione (RFT), 2006: Common Assessment Framework, Verbesserung der Organisation durch interne Qualitätsbewertung, via www.caf-netzwerk.de.

Quadro di valutazione dell'audit di gestione

Figura 3



Fonte: CPA, 2007

Ogni casella contiene un elenco di questioni e di criteri di valutazione suscettibile di essere completato con elementi specifici di ogni caso. Questo elenco permette una valutazione sommaria dell'organizzazione. La raccolta dei dati avviene mediante ampie analisi di documenti e di colloqui standardizzati effettuati in seno e all'esterno dell'organizzazione.[12] L'analisi dei dati viene effettuata con l'ausilio di analisi dei contenuti e di metodi statistici semplici.

Per valutare la fattibilità, il costo e l'utilità dell'audit di gestione, il CPA ha applicato il nuovo strumento a un caso concreto, l'Ufficio federale dello sport (UFSPO), con un risultato del tutto positivo. I risultati materiali di questo studio sono presentati separatamente in un rapporto del CPA e non possono essere illustrati in questa sede.

Il nuovo strumento dell'alta vigilanza parlamentare concepito dal CPA può adempiere in ampia misura le specificazioni auspicate dalle CdG. Esso prevede un quadro standardizzato e, nel contempo, flessibile che, tramite uno schema semplice, permette di valutare la gestione pubblica e operativa di un servizio amministrativo dall'angolazione del controllo parlamentare e in termini di tempo ragionevoli. L'audit di gestione pone l'accento su un'interfaccia, importante ma spesso trascurata nella teoria come nella prassi, tra politica e gestione pubblica. Esso non si prefigge

12 Ad esempio: le basi legali dell'organizzazione, mandato di prestazioni e preventivo, documenti strategici interni e piani aziendali, inchieste realizzate presso la clientela e presso il personale, reporting annuale e conti.

di subentrare agli strumenti esistenti delle CdG, ma li può completare in maniera sensata.

È ovvio che, come ogni strumento, l'audit di gestione ha i suoi limiti. Poiché il suo approccio è relativamente generico, può indurre in errore più di quanto lo facciano valutazioni più approfondite. Esso è appropriato per una valutazione sommaria dei processi di gestione in generale di un'organizzazione, non per l'analisi della gestione degli affari. Inoltre, l'audit non permette di valutare l'esecuzione e gli effetti delle misure; di conseguenza non è possibile sapere se le misure adottate dall'UFSPO in materia di lotta al doping e di promozione dell'attività fisica sono efficaci.

La metodologia del nuovo strumento è ancora suscettibile di miglioramenti potenziali. Occorre pertanto ampliare e sistematizzare i criteri di valutazione delle dimensioni dell'analisi illustrati nella figura 3. Per quanto concerne la metodologia, deve essere semplificata dato che la durata massima del lavoro prevista dalle CdG per lo studio pilota è stata superata.

Fondandosi sul progetto pilota del CPA, le CdG hanno deciso, rispettivamente nell'agosto (CdG-S) e nel novembre del 2007 (CdG-N), di integrare l'audit di gestione nel loro portafoglio di strumenti di controllo nel 2008. L'audit completa così ragionevolmente il portafoglio esistente e colma una lacuna importante. La sua utilizzazione permette di accrescere la trasparenza dell'attività del Governo e dell'Amministrazione, di facilitare l'individuazione precoce di eventuali disfunzioni e, di conseguenza, rendere più efficace il compito di vigilanza del Parlamento.

2.2 Progetti in corso

Il CPA osserva i diversi settori della politica federale e attira l'attenzione delle CdG sui temi che, a suo avviso, necessitano di un esame approfondito nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

Nel novembre del 2007, il CPA ha sottoposto alle CdG un elenco di proposte di valutazione che vertono sui temi seguenti:

- Trasparenza in materia di approvazione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
- Stasi delle riforme nella vigilanza sulla LPP
- Ammissione ed esame delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
- Ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal
- Condotta strategica e comunicazione nel settore della politica ambientale
- Coerenza degli strumenti di finanziamento della Confederazione nel settore dei trasporti
- Convenzioni di esecuzione stipulate con associazioni professionali come strumento della politica ambientale: efficacia ed efficienza
- Attuazione degli impegni internazionali della Svizzera nel settore della salvaguardia della biodiversità
- Impatto dei programmi di sgravio

- Sviluppo della produttività nell'Amministrazione federale
- Organizzazione e funzionamento della Commissione della concorrenza e della sua segreteria (audit di gestione)
- Condotta e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione
- Politica economica esterna: coerenza e attuazione della strategia del Consiglio federale
- Adeguatezza e orientamento in funzione del mercato della formazione e della ricerca in materia di sicurezza
- Impieghi sussidiari dell'esercito: riepilogo e analisi costi/benefici
- Prestazioni logistiche dell'esercito efficienti e adeguate ai bisogni
- Condotta e vigilanza strategiche da parte del Consiglio federale e dei capi dei dipartimenti
- Concessione dell'assistenza internazionale in materia giuridica da parte della Svizzera
- Addetti di polizia: compiti e utilità per la cooperazione internazionale della Svizzera in materia di polizia
- Compiti, organizzazione e cooperazione tra la polizia e l'esercito nel settore della sicurezza interna

Fondandosi su questo elenco, le CdG hanno incaricato il CPA dell'esecuzione dei quattro mandati seguenti:

- Ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal
- Condotta e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione
- Trasparenza in materia di approvazione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
- Ammissione ed esame delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Il primo progetto citato è stato portato a termine durante l'anno in rassegna (vedi il n. 2.1.4). A causa del nuovo contesto in seno all'UFSP, le CdG hanno annullato il progetto concernente l'approvazione dei premi dell'assicurazione malattie e l'hanno sostituito con il progetto che verte sull'ammissione e l'esame delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. I capitoli seguenti illustrano la situazione iniziale e lo stato di avanzamento dei due progetti ancora in corso.

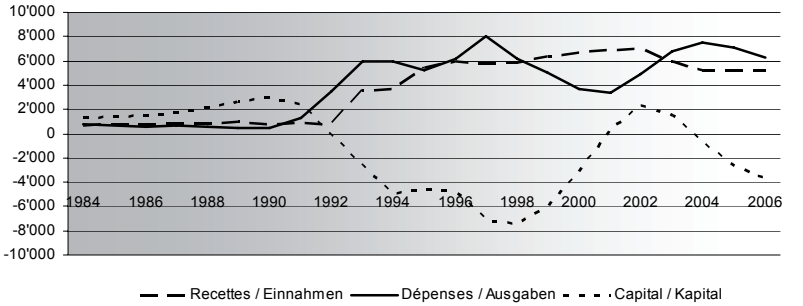
2.2.1 Condotta e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione

Ad appena tre anni dal suo risanamento e malgrado la diminuzione del numero dei disoccupati, l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) registra nuovamente cifre in rosso, con un disavanzo di un miliardo di franchi alla fine del 2006. Il deficit alla fine del 2006 ammontava a -3,7 miliardi di franchi. Questo importo rappresenta

i debiti accumulati fino a questa data (fig. 4). Secondo gli esperti, l'ultima revisione della legge sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) si fondava su ipotesi troppo ottimistiche (numero dei disoccupati, quota equilibrata di disoccupati).

Finanze dell'AD dal 1984 al 2006, in milioni di franchi

Figura 4



Fonte: Ufficio federale di statistica, Dipartimento federale dell'economia 2007

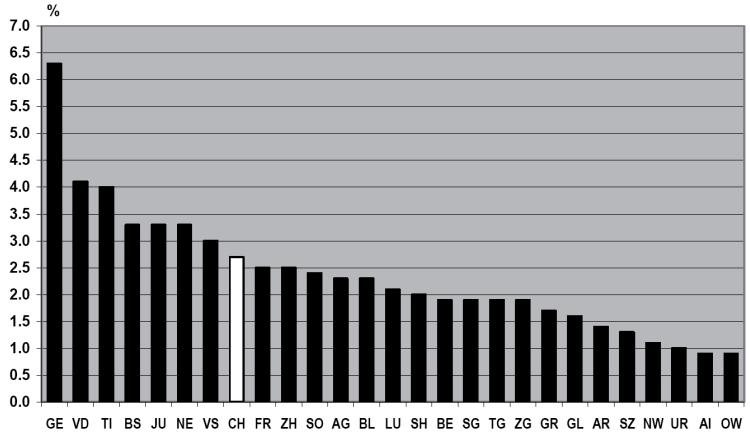
L'evoluzione delle finanze dell'AD impone di sapere se gli strumenti di condotta e di vigilanza dell'AD sono adeguati. In tale contesto deve essere chiarito anche il ruolo della commissione di vigilanza.

Secondo gli esperti, questa commissione, composta da rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e degli enti pubblici, si presta a sua volta a critiche. Essi mettono in questione la sua autonomia e la sua trasparenza e dubitano che essa adempia in maniera ottimale il suo triplice mandato di consulenza strategica, di aiuto all'esecuzione e di controllo.

Esistono altri indizi a sostegno dell'ipotesi che i compiti di condotta e di vigilanza non siano adempiuti in maniera ottimale. Uno studio dell'Università di Basilea ha rilevato differenze intercantonali notevoli nell'esecuzione dell'AD, precisando che i fattori strutturali di per sé non spiegavano le disparità regionali tra i tassi di disoccupazione (fig. 5). È quindi giustificato chiedersi se la Confederazione ha vigilato sull'esecuzione come avrebbe dovuto.

Tassi di disoccupazione per Cantone, maggio 2007

Figura 5



Fonte: Segretariato di Stato dell'economia, 2007

La condotta, la vigilanza e l'esecuzione della LADI dipendono da molteplici fattori: i compiti di condotta e di vigilanza sono ripartiti tra due attori principali che sono la commissione di vigilanza e l'ufficio di compensazione, mentre i compiti esecutivi dipendono segnatamente dalle casse disoccupazione, dai Cantoni, dagli uffici regionali di collocamento e dagli organizzatori dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

In tale contesto, la CdG-S ha incaricato il CPA di effettuare una valutazione della condotta e della vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione. Questa valutazione intende rispondere alle seguenti domande:

- Come devono essere valutate le basi legali che reggono la condotta e la vigilanza dell'AD da parte della Confederazione
- Come deve essere valutata l'attuazione della condotta e della vigilanza dell'AD da parte della Confederazione
- Come valutare gli effetti della condotta e della vigilanza dell'AD da parte della Confederazione

La valutazione si baserà sui colloqui presso i diversi attori (ufficio di compensazione, commissione di vigilanza, cassa disoccupazione, autorità cantonali, esperti) come pure su un'analisi documentale. Il rapporto finale sarà trasmesso alla sottocommissione competente della CdG-S agli inizi del secondo trimestre 2008.

2.2.2 Procedura d'ammissione e d'esame delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Nel quadro delle riforme della LAMal, il catalogo delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) suscita regolarmene controversie. Mentre gli uni deplorano l'estensione costante di questo catalogo e l'aumento dei costi che essa comporta, gli altri si lamentano per le restrizioni e temono che esse approdino in una medicina a due velocità. A parte il catalogo in sé, viene criticata la mancanza di trasparenza e di chiarezza delle procedure e dei criteri decisionali. Citiamo, ad esempio, le decisioni controverse prese dal DFI nel giugno del 2005 dopo la realizzazione di un'importante valutazione sulla medicina complementare[13]. Inoltre, l'organizzazione dei ruoli tra i diversi attori, la dotazione in risorse e l'indipendenza dei servizi competenti per la definizione e l'esame delle prestazioni sono a loro volta rimesse in questione. È in tale contesto che la CdG-N, nell'ambito del suo programma del 2007, ha incaricato il CPA di valutare il catalogo delle prestazioni dell'AOMS. Il mandato verte esclusivamente sulle prestazioni mediche in casi di malattia.[14]

Tutti gli assicuratori malattie che praticano l'AOMS devono assumersi, ai termini di legge, le stesse prestazioni definite dalla legge, ma non possono rimborsare prestazioni «facoltative»; in virtù dell'articolo 32 LAMal, le prestazioni a carico dell'AOMS devono essere efficaci, adeguate ed economiche (criteri EAE). È pertanto opportuno procedere periodicamente a un riesame; l'efficacia deve essere provata mediante metodi scientifici.

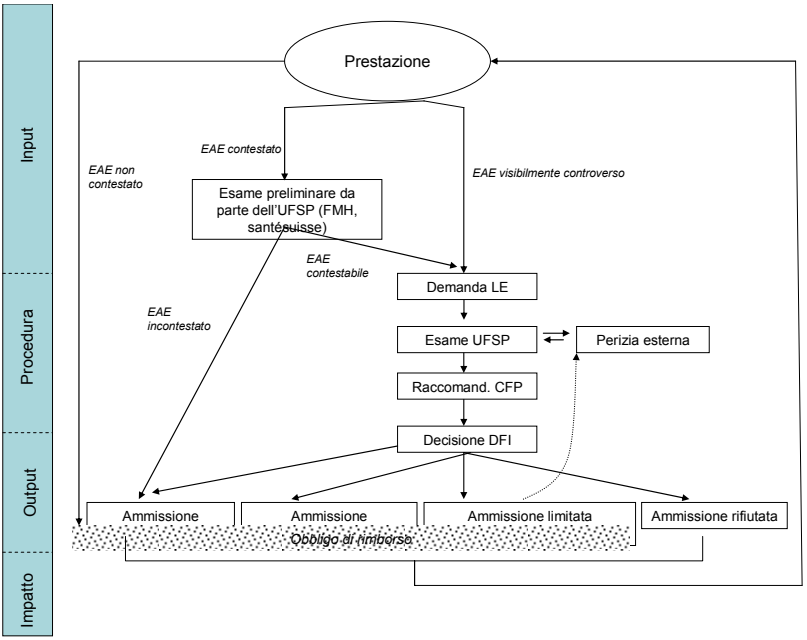
La figura 6 mostra schematicamente la procedura di ammissione e di esame delle prestazioni.

13 Cfr. ad esempio le mozioni 07.3274 «Riconoscimento della medicina complementare» del 23.3.2007 e 07.3168 «Medicina complementare nell'assicurazione di base. Valutazione» del 22.3.2007.

14 Esistono inoltre altre prestazioni mediche (ad es. nell'ambito di una maternità e della prevenzione) e prestazioni non mediche (medicamenti, analisi, mezzi e apparecchi).

Ammissione di prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie ed esame delle prestazioni

Figura 6



Fonte: CPA, segnatamente Sprumont (2005)[15]

A differenza delle prestazioni non mediche, le prestazioni mediche devono essere rimborsate in caso di malattia, fino a prova contraria, conformemente al principio della fiducia secondo l'articolo 33 capoverso 1 LAMal (freccia a sinistra). Se tuttavia i criteri EAE di una prestazione vengono contestati o sono visibilmente controversi, si avvia un processo di valutazione sulla base del quale il DFI decide se un'ammissione è accettata, condizionata o limitata.

La valutazione risponde a tre questioni:

- Come devono essere valutate le procedure e i processi di ammissione e di esame delle prestazioni nell'AOMS nel settore delle misure mediche?
- Come devono essere valutate le strutture (attori, competenze, risorse ecc.) per l'ammissione e l'esame dell'AOMS nel settore delle misure mediche?
- Il sistema esistente, nel suo complesso, crea le condizioni necessarie per una valutazione adeguata, trasparente ed efficace dell'obbligatorietà del rimborso delle prestazioni mediche?

15 Sprumont Dominique, Gurtner Felix, Roduit Guillaume, 2005: Health Care Coverage Determinations in Switzerland. In: Stoltzfus Jost Timothy (2005): Health Care Coverage Determinations: An International Comparative Study, New York, p.189.

Per rispondere a questi interrogativi, il CPA procede, in stretta collaborazione con un partner esterno, ad analisi dettagliate di documenti e a colloqui in seno e al di fuori del DFI. Esso effettua inoltre tre, quattro brevi studi di casi concreti relativi a processi di valutazione recenti.

I risultati dello studio devono essere presentati alla sottocommissione competente entro la fine di agosto del 2008.

3 Pubblicazioni esterne a quelle del CPA

Al fine di 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. Esso partecipa inoltre a conferenze e corsi universitari o interviene mediante esposti e seminari. I collaboratori del CPA hanno redatto le pubblicazioni seguenti nel corso dell'anno in rassegna: [16]

Bättig, Christoph: Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen: das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, in:: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1 (in corso di pubblicazione).

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

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

Grosjean, Nicolas: L'évaluation dans l'espace de langue allemande, in: Bulletin SEVAL 2007/28, pag. 3.

Janett, Daniel: Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1 (in corso di pubblicazione).

Tobler, Andreas: Naturgefahrenmanagement des Bundes: bestehende Mängel und eingeleitete Verbesserungen, in: usic-news 2008/1 (in corso di pubblicazione).

4 Utilizzazione del credito concesso per l'impiego di esperti

Nel corso dell'esercizio 2007, il CPA ha stanziato un credito per beni e servizi di 296 000 franchi per l'impiego di esperti esterni e il finanziamento di ausiliari a tempo determinato. 193 431 franchi sono stati spesi per i progetti seguenti:

16 Tutti gli articoli possono essere scaricati dal sito Internet del CPA www.parlament.ch (Commissioni / CPA).

Utilizzazione del credito concesso per l'impiego di esperti

Progetto	Spese in franchi	Stato
Gestione immobiliare della Confederazione nel settore civile	2 093	portato a termine
Gestione dei rischi naturali a livello della Confederazione	21 468	portato a termine
Acquisti d'armamento in seno al DDPS	69 425	portato a termine
Ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal	44 385	portato a termine
Condotta e vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione da parte della Confederazione	14 335	sarà portato a termine nel corso del 2° trimestre 2008
Procedura di ammissione e d'esame delle prestazioni nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie	41 725	sarà portato a termine nel corso del 3° trimestre 2008

5 Nuove valutazioni e audit nel 2008

Sulla base di un elenco di temi presentato dal CPA, le CdG hanno deciso, il 25 gennaio, di incaricare il CPA della realizzazione nel 2008 dei progetti di valutazione seguenti:

- Valutazione «Informazioni destinate alla condotta delle attività del Consiglio federale e ruolo della Cancelleria federale»
- Valutazione «Indipendenza politica e finanziaria delle ONG quali prestatari di servizi della Confederazione»
- Valutazione «Bilancio relativo alla legge sul personale federale»
- Audit di gestione «Ufficio federale di veterinaria»

6 Bilancio delle attività del CPA durante la 47esima legislatura delle Camere federali

Nuova base legale

La nuova legge sul Parlamento (LParl) è entrata in vigore il 1° dicembre 2003. L'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione del Parlamento, una delle disposizioni esecutive della LParl, consolida la base legale del CPA rafforzando la sua posizione nel quadro istituzionale e sottolinea la sua indipendenza sul piano tecnico.

La nuova legge estende inoltre il campo d'azione del CPA. Sulla base dell'articolo 170 Cost., le commissioni legislative possono ora affidare, come già fanno le CdG, mandati di valutazione al CPA in virtù dell'articolo 27 e dell'articolo 54 capoverso 4 LParl. Il CPA ha realizzato nel 2006, su mandato della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati, una valuta-

zione della fondazione Pro Helvetia. I disegni di legge del Consiglio federale relativi alla nuova legge sulla promozione della cultura e alla revisione totale della legge concernente la fondazione Pro Helvetia hanno ripreso alcuni risultati di questa valutazione a titolo di secondo parere indipendente. Aggiungiamo che, da allora, le commissioni legislative non hanno affidato al CPA nuovi mandati di valutazione; più precisamente, alcuni mandati sono stati respinti dalla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza o affidati al Controllo federale delle finanze. Bisogna costatare che finora, nel complesso, le commissioni legislative non hanno quasi mai fatto uso della possibilità di affidare al CPA valutazioni indipendenti circa l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione, e che dette commissioni non adempiono, o non lo fanno sistematicamente, il mandato costituzionale di verificare l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione, certamente anche a causa del gravoso onere in campo legislativo.

Progetti interni di cambiamento

Il CPA ha profittato della nuova base legale, ma è anche stato stimolato dalle CdG, nel corso della legislatura 2004-2007, per riflettere sulle sue strutture, processi e prestazioni e adeguarle, di concerto con la CdG e la loro segreteria, nell'ottica di un miglioramento costante. I progetti già portati a termine, o quasi conclusi, sono:

- esame del portafoglio di strumenti del CPA, ampliamento e maggior flessibilità dell'offerta proposta alle CdG, nonché sviluppo e sperimentazione empirica di un nuovo strumento dell'alta vigilanza parlamentare, l'audit di gestione (cfr. n. 2.1.5);
- descrizione e documentazione dei processi chiave della squadra;
- adeguamento dei compiti e competenze interni al CPA, in particolare per i processi trasversali;
- sistematizzazione della procedura strategicamente importante della definizione di temi da parte del CPA, sulla base di una banca dati interdisciplinare, come pure la definizione dei temi e della pianificazione annuale per una loro maggiore flessibilità e adeguatezza alle necessità dei clienti;
- miglioramento della pianificazione interna delle risorse grazie alla registrazione del tempo di lavoro per ogni compito e al conteggio delle spese semplice e interno alla squadra;
- ottimizzazione delle interfacce con la segreteria delle CdG;

  programma di perfezionamento interno alla squadra e organizzazione periodica di perfezionamenti interni sul core business della valutazione politica, ma anche su temi apparentati quale l'analisi di processo e di strategia, le finanze pubbliche o le tecniche d'intervista;
- uniformazione e rinnovamento del corporate design del CPA, adeguandolo a quello dei Servizi del Parlamento;
- ottimizzazione di diversi processi di supporto concernenti, ad esempio, la documentazione, la biblioteca e il sito Internet.

Il core business

Grazie in particolare a queste ottimizzazioni operative, il CPA ha potuto accrescere notevolmente la sua produzione nel suo core business malgrado le scarse risorse in termini di personale e di crediti stabili, persino ridotti rispetto alla legislatura precedente, e altresì un aumento della sua produttività.

Nel periodo 2004–2007 sono state realizzate in totale 15 valutazioni e perizie[17] di ampia portata, alcune delle quali divise in parti. Esse sono state oggetto di 21 pubblicazioni destinate alle commissioni.[18] Il ventaglio dei temi è molto ampio e va dalla ripartizione delle eccedenze nel settore della previdenza professionale alla condotta strategica della DSC e alla gestione immobiliare della Confederazione passando dalle misure di misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

Ogni anno, il CPA sottopone alle CdG un elenco di 15/20 proposte di valutazione da realizzare nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare; queste valutazioni vengono di volta in volta integrate nella pianificazione annuale delle CdG dell'anno successivo.

Infine, il CPA ha realizzato mandati brevi destinati alle CdG, ha partecipato al dibattito pubblico sulla valutazione politica attraverso pubblicazioni ed esposti, è intervenuto in alcune università e ha funto da consulente presso altri parlamenti che desideravano potenziare la loro funzione di controllo.

17 Inclusi il progetto pilota Audit di gestione UFSPO all'attenzione della CdG-S e la valutazione di Pro Helvetia all'attenzione della CSEC-E.

18 Tutti i rapporti sono pubblicati sul sito Internet del CPA all'indirizzo http://www.parlament.ch (Commissioni / CPA).