

**Rapporto annuale 2014
del Controllo parlamentare dell'amministrazione**

Allegato

**Allegato al rapporto annuale 2014 delle Commissioni
della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 30 gennaio 2015

Riepilogo delle attività del CPA nel 2014

Nel corso del 2014 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha pubblicato quattro valutazioni; cinque erano ancora in via di elaborazione. Ha redatto inoltre una serie di proposte per il programma annuale 2015 delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e ha elaborato le basi per le diverse verifiche svolte.

Progetti portati a termine

*Dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) nel giugno 2002, l'immigrazione dai Paesi dell'UE e dell'AELS è notevolmente aumentata. Le CdG hanno quindi incaricato il CPA di valutare il **soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'ALC**. Per la prima volta il CPA ha messo in relazione diversi dati amministrativi e delineato il percorso degli immigrati concludendo che, come comunicato dalle autorità federali, si tratta soprattutto di una migrazione dinamica, dovuta alla ricerca di un posto di lavoro: anche se quasi un milione di persone è immigrato entro la fine del 2011, molte hanno di nuovo lasciato la Svizzera, mentre quelle restate definitivamente erano circa 600 000. Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC, il numero di immigrati che ha fatto ricorso all'indennità di disoccupazione e all'aiuto sociale è modesto, ma in aumento. Per quel che riguarda l'aiuto sociale, alla fine del 2010 il numero di persone immigrate che lo chiedevano era ancora inferiore a quello degli Svizzeri nella stessa situazione, ma nel 2009 e 2010 le indennità di disoccupazione venivano richieste più da immigrati che da Svizzeri. La valutazione del CPA indica inoltre che le autorità federali per lungo tempo non hanno chiarito che è possibile gestire l'immigrazione nell'ambito dell'ALC solo in maniera limitata e che solo con un certo ritardo hanno creato le basi legali per l'attuazione delle poche misure di gestione di cui dispongono. L'Ufficio federale della migrazione è molto cauto nei suoi compiti di vigilanza dell'esecuzione cantonale dell'ALC.*

*In un'ulteriore valutazione su mandato della CdG, il CPA ha analizzato se vi siano difficoltà a livello di **collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera** e come i diretti interessati valutino tale collaborazione. Ne ha concluso che non esistono gravi problemi di coordinamento tra i dipartimenti e gli organi federali. Tuttavia ha anche notato che in singoli casi la collaborazione può risultare difficoltosa a causa della mancanza di una visione d'insieme in politica estera o di conflitti di competenza tra il Dipartimento degli affari esteri (DFAE) e i dipartimenti competenti. Il CPA osserva inoltre che le procedure di collaborazione interdipartimentale, nonostante siano opportune e adeguate per raggiungere soluzioni consensuali e pragmatiche, sono però in determinati casi troppo lente.*

Dato che il costo dei farmaci rappresenta circa un quinto dei costi complessivi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), sono state sollevate svariate critiche contro il fatto che quest'ultima proceda al rimborso solo se l'Ufficio federale della sanità (UFS) ha inserito il farmaco corrispondente nell'elenco delle specialità (ES). Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di valu-

tare le procedure di ammissione e riesame dei medicinali a carico dell'AOMS. Nel complesso, la valutazione ravvisa diverse lacune di natura giuridica nella procedura di ammissione e di riesame, nonché alcune criticità in termini di attuazione. L'UFSP e la Commissione federale dei medicinali (CFM) applicano sistematicamente i criteri di efficacia, adeguatezza ed economicità (EAE) ad ogni domanda, ma le autorità non li hanno definiti con sufficiente precisione. Neanche le procedure e le competenze al momento della valutazione delle domande sono disciplinate in modo esauriente. Il riesame di medicinali già ammessi, introdotto di recente, non è abbastanza efficace, dato che non si fa sufficiente ricorso a tutti gli strumenti di valutazione. Infine, la regolamentazione del prezzo dei generici presenta contraddizioni sul piano legale. Nonostante l'AOMS sia concepita per garantire prestazioni mediche elevate al minor prezzo possibile, vi è una differenza di prezzo fissa tra i prodotti generici e gli originali.

*Il ricorso a collaboratori esterni da parte dell'Amministrazione federale solleva interrogativi per quanto concerne la portata, la trasparenza e l'opportunità di questa prassi. Le CdG hanno dunque incaricato il CPA di condurre un sondaggio sui **collaboratori esterni dell'Amministrazione federale**. Il CPA ha constatato che la prassi di ricorrere a collaboratori esterni è molto diffusa soprattutto nel settore informatico. Nel 2012 le spese conseguite nelle nove unità amministrative esaminate ammontavano a più di 137 milioni di franchi, 114 dei quali per il settore informatico. Questa cifra corrisponde a circa 500 posti a tempo pieno. In media il costo dei collaboratori esterni è del 40 o 50 per cento più elevato di quello di collaboratori interni. Presso l'Amministrazione federale il ricorso a collaboratori esterni è poco trasparente e il controllo molto modesto. Inoltre alcune procedure sollevano dubbi giuridici. In generale viene constatato che il ricorso a collaboratori esterni in molti casi non è opportuno perché troppo costoso, troppo sistematico e dunque troppo rischioso dal punto di vista della dipendenza e della sicurezza.*

Progetti in corso

*Dal 1999 la Svizzera opera all'insegna del motto «Sicurezza attraverso la cooperazione» e ha concluso diversi accordi internazionali di cooperazione in ambito militare. Poiché alcune attività hanno suscitato scalpore, le CdG hanno commissionato una valutazione della **cooperazione internazionale nella formazione e nell'armamento militari**. Il CPA esamina le basi legali vigenti e le strategie in atto e come queste vengano rispettate nei nuovi accordi di cooperazione internazionali. Inoltre vaglia se sia opportuno concludere accordi internazionali nel settore militare per lo svolgimento di attività internazionali. Il CPA presenterà un rapporto alla sottocommissione competente della CdG-S durante il primo trimestre del 2015.*

Le autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata, come l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) o l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN), sono da tempo oggetto di critiche. Ad essere messa in dubbio è soprattutto l'indipendenza dei membri dei diversi organi direttivi, nominati dal Consiglio federale. Questa facoltà di nomina costituisce uno dei rari strumenti di conduzione di cui dispone il Consiglio federale nei confronti di queste autorità. Per questa ragione le CdG hanno incaricato il CPA

di valutare l'**indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata**. Alcune di queste sono state sottoposte a uno studio approfondito vertente sulle loro basi legali e sulla rispettiva concretizzazione e attuazione. Il CPA sottoporrà la sua valutazione alla sottocommissione competente della CdG-S all'inizio del 2015.

La **preservazione dei terreni agricoli coltivati** è sancita nella Costituzione e in diverse leggi federali. Nel 1992, nel Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC), il Consiglio federale aveva indicato ai Cantoni quali superfici agricole erano tenuti a preservare. Poiché le superfici destinate alle colture continuano comunque a diminuire, sorgono alcune domande quanto all'efficacia dell'attuazione di tale Piano. Lo studio del CPA, commissionato dalla CdG, riguarda principalmente l'attuazione del PS SAC e, in particolare, la vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'esecuzione del Piano da parte dei Cantoni, nonché gli sforzi di questa riguardo alle SAC nel quadro dei propri progetti. Il CPA analizzerà inoltre la vigilanza della Confederazione sull'applicazione cantonale delle disposizioni volte a preservare l'insieme dei terreni agricoli coltivati, indipendentemente dal fatto che rientrino o meno tra i contingenti SAC imposti dalla Confederazione. Il rapporto del CPA dovrebbe essere presentato alla sottocommissione competente della CdG-N nel secondo trimestre del 2015.

Il servizio diplomatico ha lo scopo di curare e rappresentare gli interessi della Svizzera all'estero. Per permettere che questi siano ben rappresentati presso gli Stati ospiti e per far fronte alla crescente complessità delle importanti questioni internazionali è necessario che il **personale** del servizio diplomatico sia **all'altezza del suo compito**. La Direzione delle risorse del DFAE è l'organo incaricato di garantire l'organico del servizio diplomatico. In questi ultimi anni il reclutamento e lo sviluppo del personale sono stati sempre più messi in discussione (persone provenienti da altri percorsi professionali, partenza precoce, concorsi di ammissione e competenze attualmente richieste, strumenti per garantire l'organico). Le CdG hanno dunque incaricato il CPA di valutare se le odierne procedure permettono di assumere collaboratori con le competenze idonee. Il CPA esamina inoltre gli strumenti di sviluppo del personale al fine di garantire che l'organico sia formato da collaboratori competenti. Il CPA prevede di presentare il rapporto alla sottocommissione competente della CdG-S verso la fine dell'estate 2015.

Conformemente all'articolo 1 della relativa legge, la formazione professionale è compito comune della Confederazione, dei Comuni e delle organizzazioni del mondo del lavoro. Data l'importanza della formazione professionale in Svizzera e di determinati criteri di qualità della cooperazione tra gli attori di cui sopra, le CdG hanno incaricato il CPA di valutare la **gestione della formazione professionale**. Compito del CPA è in primo luogo esaminare se queste cooperazioni funzionano bene e analizzare i progetti strategici e le attività operative svolti in comune a tale scopo. Il CPA prevede di presentare il proprio rapporto alla sottocommissione competente della CdG-N nel quarto trimestre del 2015.

Indice

Riepilogo delle attività del CPA nel 2014	4366
Elenco delle abbreviazioni	4370
1 Il CPA, il servizio di valutazione dell'Assemblea federale	4371
2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare	4372
2.1 Panoramica dei progetti	4372
2.2 Progetti portati a termine	4372
2.2.1 Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	4373
2.2.2 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera	4375
2.2.3 Ammissione e riesame dei medicinali rimborsati	4377
2.2.4 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale	4379
2.3 Progetti in corso	4381
2.3.1 Cooperazione internazionale per la formazione e gli armamenti militari	4381
2.3.2 Indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata	4383
2.3.3 Preservazione dei terreni agricoli coltivati	4385
2.3.4 Personale idoneo nel servizio diplomatico	4388
2.3.5 Gestione della formazione professionale	4389
2.4 Nuova valutazione nel 2015	4391
3 Impiego del credito per il ricorso a esperti	4391
4 Pubblicazioni e relazioni	4392

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
ALC	Accordo sulla libera circolazione delle persone (Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone; RS 0.142.112.681)
AOMS	Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFM	Commissione federale dei medicinali
COMCO	Commissione della concorrenza
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
EAE	Efficacia, adeguatezza, economicità
FF	Foglio federale
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
ha	ettaro
ID	Indennità di disoccupazione
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
LFPr	Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (Legge sulla formazione professionale; RS 412.10)
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio; RS 700)
oml	Organizzazioni del mondo del lavoro
PF	Politecnico federale
PS SAC	Piano settoriale per l'avvicendamento delle colture
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
t.	trimestre
UE	Unione europea
UFAS	Ufficio federale della sanità pubblica
UST	Ufficio federale di statistica

Rapporto

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

Il compito principale del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) è quello di svolgere *valutazioni*. Se si considerano i molteplici compiti dello Stato e la scarsità delle risorse pubbliche, la valutazione costituisce uno strumento importante per gestire efficacemente gli affari pubblici. La valutazione completa gli strumenti tradizionali del controllo politico e consente di esaminare con metodi scientifici la pianificazione, l'attuazione e le ripercussioni delle misure prese dallo Stato. Il CPA effettua *valutazioni* su richiesta delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e valuta, su mandato delle commissioni legislative, l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione¹. Il CPA assume inoltre *mandati brevi* volti a chiarire questioni specifiche nell'ambito delle attività in corso delle CdG. Infine il CPA fornisce alle commissioni parlamentari consulenza per l'analisi politica dei risultati delle valutazioni e per i *controlli successivi* e segnala alle CdG i *temi* che necessitano di un esame approfondito. I compiti e l'attività del CPA sono descritti dettagliatamente nel commento pubblicato di recente alla legge sul Parlamento (art. 27 Verifica dell'efficacia)².

I risultati dei lavori del CPA trovano riscontro in vari modi nei processi decisionali del Parlamento e dell'Esecutivo. Fondandosi su valutazioni del CPA, le CdG hanno rivolto al Consiglio federale numerose raccomandazioni o proposto modifiche di legge. Le valutazioni hanno anche un certo impatto a lungo termine. Dato che l'esame degli effetti di un provvedimento fornisce informazioni differenziate, nell'ambito dei controlli successivi le CdG possono giudicare meglio se il Governo ha rimediato in modo appropriato alle lacune riscontrate e, se del caso, ha preso le necessarie misure legislative. Inoltre i risultati delle valutazioni vengono spesso evocati negli interventi e nei dibattiti parlamentari oppure nei messaggi del Consiglio federale per motivare revisioni di legge.

Di regola, i rapporti del CPA sono pubblicati; possono essere ordinati presso il CPA o consultati sul suo sito Internet³. Il CPA opera sulla base di singoli mandati affidatigli dalle commissioni parlamentari, fa parte dei Servizi del Parlamento ed è subordinato amministrativamente alla segreteria delle CdG. Sotto il profilo scientifico, esercita la sua attività in modo autonomo e nel rispetto delle norme pertinenti; coordina inoltre le sue attività con gli altri organi di controllo della Confederazione (p. es. con il Controllo federale delle finanze).

Per svolgere il suo mandato, il CPA si avvale di un gruppo di ricerca interdisciplinare, il cui effettivo corrisponde a 4,3 posti a tempo pieno. Il CPA e gli esperti esterni

- ¹ I compiti e i diritti del CPA sono descritti nell'articolo 10 dell'ordinanza del 3 ott. 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, OParl; RS 171.115).
- ² Graf/Theler/von Wyss-Bättig/Tobler (2014), commento alla LParl, art. 27 Verifica dell'efficacia, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, ed. Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss. Basilea, pagg. 242–251.
- ³ www.parlamento.ch (> Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni)

cui delega incarichi dispongono di estesi diritti d'informazione e intrattengono rapporti diretti con le autorità, i servizi e altri responsabili di compiti della Confederazione, cui possono rivolgersi per ottenere informazioni e documenti. L'obbligo di informazione non è vincolato dal segreto d'ufficio. La base legale del diritto d'informazione è sancita negli articoli 67 e 153 della legge sul Parlamento⁴ e nell'articolo 10 capoverso 3 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare⁵.

2 Progetti realizzati nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare

2.1 Panoramica dei progetti

La tabella 1 fornisce una panoramica dei progetti del CPA realizzati, in corso e previsti.

Tabella 1

Panoramica dei progetti del CPA

N.	Progetto	Avvio progetto ¹	Presentazione alla sottocommissione
2.2.1	Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone	18.06.2012	18.11.2013
2.2.2	Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera	22.06.2012	04.07.2013
2.2.3	Ammissione e riesame dei medicinali rimborsati	19.04.2012	27.06.2013
2.2.4	Collaboratori esterni all'Amministrazione federale	21.03.2012	29.04.2014
2.3.1	Cooperazione internazionale per la formazione e gli armamenti militari	27.06.2013	23.03.2015
2.3.2	Indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata	21.08.2013	16.02.2015
2.3.3	Preservazione dei terreni agricoli coltivati	02.09.2013	25.06.2015
2.3.4	Personale idoneo nel servizio diplomatico	20.08.2014	28.08.2015
2.3.5	Gestione della formazione professionale	01.07.2014	19.11.2015
2.4	Ripercussioni degli accordi di libero scambio	Da determinare	Da definire
2.4	Conteggio elettronico dei voti (e-counting)	Da determinare	Da definire

¹ Data della presentazione della bozza del progetto durante la seduta della sottocommissione competente delle CdG.

2.2 Progetti portati a termine

Nell'anno in rassegna le CdG hanno pubblicato quattro valutazioni del CPA, tre delle quali portate a termine già nel 2013. La quarta è stata conclusa nella primavera del 2014.

⁴ Legge del 13 dic. 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10)

⁵ RS 171.115

2.2.1

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

Oggetto e procedura

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

Mentre gli studi realizzati sino ad ora si limitano a fotografare la situazione in un dato momento (studio trasversale), nell'ambito di questa valutazione sono stati messi in relazione diversi dati amministrativi e statistici⁶ per delineare i percorsi di soggiorno e lavorativi degli immigranti (studio longitudinale). A seguito di una procedura mediante invito, l'analisi statistica è stata commissionata alla Berner Fachhochschule Soziale Arbeit e alla società Interface GmbH di Lucerna. Il CPA ha elaborato la base giuridica di riferimento, valutato la copiosa documentazione amministrativa della Confederazione e intervistato diverse persone dell'Amministrazione federale, soprattutto dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), ma anche della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e dell'Ufficio federale della sanità pubblica nonché esperti di diritto. Seguendo una decisione delle CdG, il CPA ha rinunciato ad analizzare in modo approfondito l'attuazione dell'Accordo da parte dei Cantoni.

Il 4 aprile 2014 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di pubblicare il rapporto di valutazione del CPA.

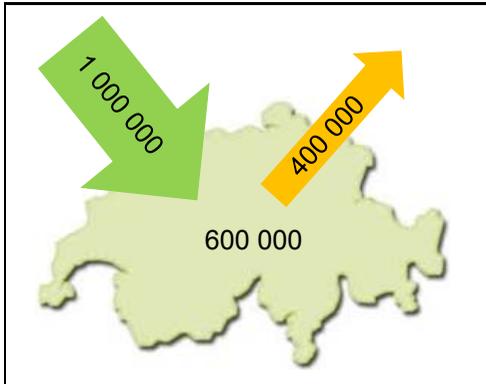
Risultati principali

L'immigrazione nell'ambito dell'ALC è dovuta soprattutto alla ricerca di un posto di lavoro

Le persone venute in Svizzera nell'ambito dell'ALC sono soprattutto giovani ben qualificati in cerca di lavoro. Tre immigrati adulti su quattro sono professionalmente attivi (il 57 % in modo costante, il 17 % con interruzioni). Si tratta di un'immigrazione dinamica: molte delle persone immigrate tra la metà del 2002 e la fine del 2011 (quasi un milione) hanno di nuovo lasciato la Svizzera, mentre circa 600 000 persone sono restate definitivamente (cfr. la *fig. 1*). Secondo alcune stime, l'immigrazione nell'ambito dell'ALC reagisce a fluttuazioni congiunturali e stagionali del mercato del lavoro svizzero.

⁶ I dati personali sensibili provenienti da diverse fonti sono stati connessi tra di loro e valutati. Per limitare al minimo l'interferenza nei diritti della personalità, la necessaria procedura è stata concordata con l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. I dati sono poi stati in gran parte anonimizzati.

Persone immigrate per un breve periodo e persone immigrate definitivamente in Svizzera nell'ambito dell'ALC (2002–2011)



Il numero di prestazioni sociali riscosse dagli immigrati aumenta e deve essere seguito attentamente

Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC le prestazioni sociali fornite agli immigrati erano inferiori a quelle fornite agli Svizzeri o agli immigrati prima dell'ALC. Questo valore aumenta proporzionalmente alla durata media del soggiorno degli immigrati nell'ambito dell'ALC sia per quel che riguarda l'indennità di disoccupazione (ID) sia per l'aiuto sociale. La quota media di aiuto sociale riscossa dagli immigrati nell'ambito dell'ALC ammontava nel 2010 allo 0,9 per cento, la metà di quella riscossa dagli Svizzeri. Invece la quota di riscossione dell'ID era già negli ultimi due anni presi in esame (2009/2010) più elevata di quella degli Svizzeri. Da notare che le quote ed i relativi sviluppi si differenziano sensibilmente a seconda dei Paesi di provenienza. Quote molto più elevate di quelle degli Svizzeri si riscontrano soprattutto presso gli immigrati provenienti dagli Stati meridionali dell'UE-17, attivi soprattutto in settori caratterizzati da stipendi bassi e condizioni di lavoro precarie. Nel complesso i livelli non sono ancora stabili, per cui si rendono necessarie ulteriori analisi.

Lo studio dei dati ha inoltre mostrato che nel 2010 lo 0,5 per cento degli immigrati nell'ambito dell'ALC rientra nella categoria dei «working poor», di coloro cioè che ricevono prestazioni di aiuto sociale nonostante siano professionalmente attivi. Queste persone rappresentano il 60 per cento degli immigrati nell'ambito dell'ALC: dato che esercitano un'attività lucrativa, il loro permesso di soggiorno non può essere limitato nonostante percepiscano un aiuto sociale.

La valutazione conferma quanto rilevato dalle autorità federali sulle ripercussioni dell'ALC. Tuttavia queste stesse autorità per lungo tempo non hanno pressoché segnalato le limitate possibilità di controllare l'immigrazione e hanno creato solo in ritardo le basi legali per utilizzarle.

Quanto rilevato dalle autorità federali sulle ripercussioni dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC è in ampia misura confermato dai risultati della valutazione. Tuttavia le autorità per lungo tempo non hanno spiegato chiaramente alla popolazio-

ne che la Svizzera ha solo poche possibilità di controllare il flusso migratorio dagli Stati UE e AELS. Ad esempio non è stato comunicato chiaramente che, anche se queste persone percepiscono prestazioni sociali, il loro diritto di soggiorno può essere limitato solo a determinate condizioni, relativamente rigorose. Inoltre, le basi legali per uno scambio di informazioni tra autorità competenti per l'ID e l'aiuto sociale da una parte e le autorità di migrazione dall'altra sono state create molto tardi. Queste ultime non potevano dunque controllare se le persone immigrate soddisfacevano ancora i requisiti ai sensi dell'ALC o se era possibile negare loro il diritto di soggiorno.

L'UFM vigila sull'attuazione dell'ALC in modo molto cauto e non dispone di informazioni sufficienti sull'attuazione dell'Accordo da parte dei Cantoni

La valutazione ha rilevato che nel complesso l'UFM vigila con molta cautela sull'attuazione dell'Accordo a livello cantonale. Le basi legali gli permetterebbero un margine di manovra più ampio, che sarebbe del resto opportuno. Tuttavia l'Ufficio attualmente non dispone delle basi informative necessarie ad esaminare se i Cantoni rispettano le indicazioni legali. Il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) sarebbe uno strumento adeguato, ma pecca di lacune concettuali e l'UFM non lo utilizza per scopi di vigilanza.

Restano aperte questioni importanti sull'attuazione dell'Accordo da parte dei Cantoni

L'analisi dei dati ha indicato una notevole discrepanza tra l'attività lavorativa dichiarata quale scopo del soggiorno e quella reale. Circa l'otto per cento di coloro che dichiarano un'attività lucrativa quale scopo del soggiorno (nel 99 % dei casi un'attività dipendente) resta in Svizzera più di un anno senza essere in realtà professionalmente attivo. Sono state inoltre constatate anche grandi divergenze cantonali nella prassi di concessione dei permessi: a seconda del Cantone, coloro che dopo il primo permesso di soggiorno di cinque anni ricevono direttamente un permesso di domicilio C sono tra il 15 e il 65 per cento. Al fine di stimare la portata di questo e di altri problemi e di chiarire i divari registrati, sarebbero necessari ulteriori accertamenti presso i Cantoni.

2.2.2 Collaborazione interdipartimentale nel settore della politica estera

Oggetto e procedura

Quasi quotidianamente la politica estera elvetica suscita l'interesse dei media: ad esempio per la partecipazione della Svizzera a una conferenza internazionale, per i negoziati con l'Unione europea, per la firma di un trattato con un altro Paese o per il viaggio all'estero di un consigliere federale. Non è raro che in questo contesto siano riferite difficoltà o disaccordi. Rilevante è anche il fatto che spesso i negoziati non sono condotti dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), ma da un altro dipartimento. In collaborazione con gli altri dipartimenti, il DFAE deve però rappresentare e difendere al meglio gli interessi della Svizzera e garantire la coerenza della sua politica estera. A tale scopo i diversi organi federali devono coordinare le misure proposte e collaborare.

Le Commissioni della gestione si erano già occupate del coordinamento della politica estera svizzera all'inizio degli anni Novanta giungendo alla conclusione che l'internazionalizzazione aveva reso non solo più difficile ma anche più urgente questo compito. Da allora la Svizzera è stata messa a dura prova nel campo della politica estera – si pensi alla vertenza fiscale o al contenzioso con la Germania concernente l'aeroporto di Zurigo. Le CdG hanno pertanto incaricato il CPA di analizzare il tema della collaborazione interdipartimentale in materia di politica estera. Il CPA ha quindi svolto un sondaggio su ampia scala presso le persone coinvolte in questa collaborazione a diversi livelli gerarchici⁷. Nel complesso vi hanno partecipato 21 servizi federali e i sette dipartimenti. Il CPA ha poi analizzato sistematicamente le stime degli interpellati e le ha presentate in un rapporto con le sue valutazioni.

Il 4 marzo 2014 la CdG-N ha deciso di pubblicare il rapporto di valutazione del CPA del 19 giugno 2013.

Risultati principali

Stando alle persone intervistate, la collaborazione interdipartimentale in politica estera funziona in linea di massima bene, fatta eccezione per qualche situazione conflittuale di portata limitata e per determinati settori politici in cui sembrano esserci problemi più gravi. I dipartimenti hanno la volontà di collaborare e di conseguenza le posizioni o le soluzioni adottate sono consensuali, pertinenti e durevoli.

Tuttavia dal sondaggio condotto è anche emerso che le condizioni quadro della collaborazione non sono molto chiare e mancano principi o direttive su cui basarsi in caso di conflitti o problemi, adeguati anche per limitare l'influenza delle singole persone. A preoccupare maggiormente il CPA è soprattutto la mancanza di una sufficiente visione d'insieme nell'ambito della politica estera nonché l'inadeguatezza di determinate procedure di collaborazione alla complessità crescente dei dossier.

Visione d'insieme insufficiente

Alla politica estera svizzera manca una visione d'insieme generale che permetta almeno di definire gli interessi principali e, all'occorrenza, fissare un ordine di priorità. Da questa situazione possono nascere incoerenze e posizioni contrastanti; ma esiste soprattutto il rischio che correlazioni fra singoli dossier rimangano celate e, di riflesso, anche la possibilità di far valere meglio importanti interessi per il tramite di concessioni incrociate.

Attualmente i dipartimenti interessati beneficiano di una grande autonomia nel perseguimento degli interessi specifici al loro settore. Il DFAE non viene consultato sistematicamente e tempestivamente nonostante sia incaricato, secondo la sua ordinanza sull'organizzazione⁸, di tutelare gli interessi della Svizzera e di assicurare il coordinamento tra i servizi coinvolti. Cambiando questo modus operandi si potrebbe ottenere una migliore visione d'insieme. Il DFAE potrebbe identificare tematiche e interessi di rilievo, attirare l'attenzione dei servizi dell'amministrazione interessati su possibili connessioni con altri dossier e assisterli nell'elaborazione di soluzioni e

⁷ Per la realizzazione dei colloqui il CPA è stato coadiuvato dal dott. Nico van der Heiden del Centro per la democrazia dell'Università di Zurigo.

⁸ Ordinanza del 20 apr. 2011 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri (Org-DFAE), RS 172.211.1.

pareri come pure nel quadro di negoziati. In questo modo, al momento della decisione, gli interessi dei diversi servizi della Confederazione sarebbero noti e nei casi importanti sarebbero ponderati in modo da rendere possibile, se del caso, eventuali concessioni incrociate tra le varie parti in gioco. Non spetta tuttavia al DFAE effettuare questa ponderazione o decidere in merito ai contenuti tecnici.

Dato che le competenze e le direttive in materia di collaborazione nell'ambito della politica estera non sono sufficientemente chiare, attualmente questa cooperazione non funziona sempre in modo soddisfacente. Nel contesto dei rapporti con l'Unione europea esiste però un approccio che consente agli interlocutori non solo di avere una buona visione d'insieme ma anche di armonizzare gli interessi in gioco. Questo particolare approccio potrebbe essere traslato anche ai rapporti con altri Paesi od organizzazioni particolarmente importanti per la Svizzera.

Lentezza della procedura di collaborazione

La collaborazione tra i vari dipartimenti federali funziona in modo soddisfacente permettendo di giungere di regola a posizioni ampiamente condivise e adeguate. Tuttavia, capita che la ricerca di una soluzione richieda parecchio tempo e che la migliore delle posizioni si riveli inutile se giunge troppo tardi e se nel frattempo, a causa delle pressioni di tempo o dovute al problema, vengono adottate altre soluzioni.

Questa lentezza è dovuta ai numerosi meccanismi di consultazione che caratterizzano il sistema politico elvetico. Se per diversi dossier certi meccanismi si dimostrano opportuni in quanto consentono di raggiungere come detto soluzioni consensuali e adeguate, secondo numerose persone consultate, in determinate situazioni, essi sono troppo complessi e lenti per poter essere applicati alla collaborazione interdipartimentale nell'ambito della politica estera. Anche il CPA è di questo avviso e ritiene che la flessibilità e la reattività della Svizzera debbano essere migliorate. In questa prospettiva, andrà verificato se a determinate condizioni è possibile impiegare procedure di coordinamento più adatte.

Nel quadro delle riflessioni sulla lentezza delle procedure, è stata pure affrontata la questione legata al tempo necessario per coinvolgere anche Cantoni e Parlamento. Gli interpellati ritengono che andrebbe considerato anche questo aspetto relativo alla ricerca di soluzioni volte a velocizzare la reazione della Svizzera a determinati sviluppi in ambito di politica estera.

2.2.3 Ammissione e riesame dei medicinali rimborsati

Oggetto e procedura

Con un importo annuo di quasi cinque miliardi di franchi, i medicinali rappresentano circa un quinto dei costi complessivi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Per essere rimborsato dall'AOMS, un farmaco deve anzitutto essere incluso nell'elenco delle specialità tenuto dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e, per esservi ammesso, deve rispettare i criteri di efficacia, adeguatezza ed economicità (EAE). Attualmente circa l'80 per cento dei farmaci è rimborsato dalle casse malati.

Le procedure legate all'elenco delle specialità sono oggetto di critiche per diversi motivi. Secondo alcuni, l'esame dei criteri di ammissione da parte dell'UFSP e della

Commissione federale dei medicinali (CFM) sarebbe lacunoso. Mancano le informazioni da Swissmedic necessarie per una valutazione adeguata. Viene poi criticato il fatto che numerosi membri della CFM si troverebbero in una situazione di dipendenza nei confronti dell'industria farmaceutica, il che li indurrebbe a non tenere sufficientemente conto del criterio dell'economicità.

L'oggetto della valutazione è stato esaminato in tre ottiche differenti: in primo luogo il professor Thomas Gächter dell'Università di Zurigo ha analizzato la qualità delle numerose norme legali e amministrative alla base delle procedure d'ammissione e di riesame dei medicinali. In una seconda fase il CPA ha analizzato l'attuazione delle norme in base ad alcuni dossier e a colloqui con gli attori coinvolti nelle procedure. Per questa parte della valutazione si è avvalso del sostegno specialistico di Josef Hunkeler, ex collaboratore del Sorvegliante dei prezzi. In terzo luogo il professor Tilman Slembeck dell'Università di San Gallo ha confrontato il sistema svizzero con i regimi in vigore in Germania e in Austria al fine di indicare eventuali alternative. Lo studio completa una valutazione effettuata nel 2008 dal CPA sulla designazione e sulla verifica delle prestazioni mediche nell'AOMS⁹.

Il 25 marzo 2014 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di pubblicare il rapporto di valutazione del CPA del 13 giugno 2013.

Risultati principali

Nel complesso, la valutazione ravvisa diverse lacune di natura giuridica nella procedura di ammissione e di riesame, nonché alcune criticità in termini di attuazione.

Criteri di valutazione imprecisi e valutazione non sistematica del beneficio

L'UFSP e la CFM applicano i criteri EAE a ogni domanda. Le autorità non hanno tuttavia sufficientemente precisato tali criteri. Il beneficio dei medicinali, in particolare, viene valutato in modo insufficiente senza far perno su criteri omogenei. Questa situazione si ripercuote in particolare sulla determinazione dei prezzi. I due strumenti utilizzati per determinare il prezzo di un medicamento sono entrambi lacunosi. I prezzi correnti di sei Paesi di riferimento scelti per il paragone con i prezzi praticati all'estero sono in alcuni casi nettamente superiori ai prezzi effettivamente pagati: ciò si traduce in tariffe esagerate in Svizzera. Il secondo strumento, il paragone con i medicinali simili in Svizzera, sarebbe tutto sommato più appropriato. Manca tuttavia una definizione chiara dei medicinali di cui si deve tener conto nel paragone. I risultati sono controversi. In definitiva, la mancanza di chiarezza sui criteri di valutazione indebolisce la posizione dell'UFSP nei confronti dei fabbricanti di medicinali, spesso meglio attrezzati sul piano scientifico e su quello giuridico.

Struttura della procedura e competenze poco chiare

In Svizzera la procedura di ammissione dei medicinali non è strutturata con chiarezza. Non viene fatta nessuna distinzione tra valutazione medico-terapeutica e valutazione in termini di salute pubblica. Tanto l'UFSP quanto la CFM sono responsabili della valutazione dei medicinali. La ripartizione dei compiti tra i due enti non è tuttavia ben definita. Inoltre, come mostra in particolare il confronto con l'estero, tali enti non sono dotati di risorse sufficienti per svolgere le procedure loro

⁹ Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Rapporto del CPA del 21 ago. 2008 (FF 2009 4877).

affidate. Inoltre, i richiedenti e il pubblico non dispongono di un accesso trasparente ai risultati delle diverse tappe della procedura.

Riesame ristretto e poco efficace

Dal 2012 la rimborsabilità di un medicamento è riesaminata ogni tre anni. Viene verificato soltanto il prezzo del medicamento mediante un paragone con i prezzi praticati all'estero. L'efficacia e l'appropriatezza, invece, non sono riesaminati, benché sia possibile che nel frattempo si disponga di nuove conoscenze. Viste le risorse di cui dispone la sezione competente in seno all'UFSP, non è tuttavia realistico pensare a un riesame più approfondito.

La regolamentazione dei prezzi dei generici è in contraddizione con l'economicità

L'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie deve garantire un approvvigionamento medico di qualità al minor prezzo possibile. L'attuale regolamentazione dei prezzi non permette di conseguire tale obiettivo per i generici.

Mentre all'estero il prezzo di un preparato originale diminuisce dopo l'ammissione di un generico intercambiabile, in Svizzera rimane invariato anche dopo che il brevetto è scaduto. Il prezzo di un generico corrisponde in Svizzera al prezzo dell'originale, dopo deduzione di un margine fisso. L'assicurazione malattie non paga soltanto il medicamento più vantaggioso, ma anche il preparato originale corrispondente, più caro, in contraddizione con l'obiettivo dell'economicità. Inoltre, i generici sono sensibilmente più cari in Svizzera che all'estero, anche dopo deduzione del margine fisso.

2.2.4 Collaboratori esterni dell'Amministrazione federale

Oggetto e procedura

Nell'Amministrazione federale i collaboratori esterni esercitano spesso mansioni simili a quelle del personale impiegato secondo il diritto pubblico. Per raccogliere maggiori informazioni su questa questione, le CdG nel gennaio 2012 hanno incaricato il CPA di valutare la portata, la legittimità, la trasparenza e l'opportunità del ricorso a collaboratori esterni nell'Amministrazione federale.

Dopo l'analisi quantitativa dei mandati esterni commissionati da tutta l'Amministrazione federale, il CPA ha esaminato il ricorso a collaboratori esterni in nove unità amministrative scelte tra tutti i dipartimenti. Ha raccolto dati di più di 900 contratti e parlato con circa 120 persone, 27 delle quali erano collaboratori esterni, 35 rappresentanti di una direzione o di un servizio giuridico o logistico e 48 responsabili dell'assunzione e della gestione di collaboratori esterni.

Il 7 ottobre 2014 la CdG-S ha deciso di pubblicare il rapporto di valutazione del CPA del 10 aprile 2014.

Risultati principali

Il risultato del sondaggio condotto nelle nove unità amministrative indica le sfide e i problemi associati al ricorso a collaboratori esterni. Non è possibile stabilire la portata di questa prassi in tutta l'Amministrazione federale, ma per quel che riguarda le nove unità amministrative coinvolte è stato possibile stimare in maniera alquanto precisa i costi e il numero di collaboratori esterni.

Una prassi molto diffusa, in particolare nel settore informatico

Nel 2012 i costi dovuti a mandati esterni nelle nove unità amministrative coinvolte nell'indagine ammontavano a più di 137 milioni di franchi, 114 dei quali per il solo settore informatico. Il ricorso a collaboratori esterni corrispondeva a circa 500 posti a tempo pieno (l'11 % di tutti i posti a tempo pieno). In media i costi annui per i mandati esterni superano del 40 o 50 per cento quelli per i collaboratori interni, anche se questa differenza di costi varia notevolmente di caso in caso.

Prassi discutibile da un punto di vista giuridico

L'elevata quota di mandati mediante trattativa privata lascia dubitare del rispetto degli obiettivi stabiliti nella legge sugli acquisti pubblici allo scopo di rafforzare la concorrenza e di promuovere l'impiego economico dei fondi pubblici. La legge prevede deroghe all'obbligo di messa a concorso, ma solo il 30 per cento dei casi era riconducibile a questa fattispecie.

Le norme giuridiche riguardanti i controlli di sicurezza relativi alle persone non sono applicate in modo uniforme. Solo le unità amministrative attive nel settore dell'informazione sono consapevoli dei rischi e sottopongono sistematicamente il personale, sia interno che esterno, a tali controlli.

Prassi poco trasparente

In genere gli uffici conoscono la problematica del ricorso a collaboratori esterni, ma in più della metà delle unità amministrative interessate, individuare questa categoria di collaboratori implica molto lavoro. La trasparenza nei confronti del Parlamento e del resto dell'Amministrazione federale per quel che riguarda l'assunzione di collaboratori esterni e i costi che ne conseguono è modesta o addirittura inesistente. Dato che in alcuni uffici si fa ricorso ad un numero elevato di collaboratori esterni e che a causa dell'esigua flessibilità nei crediti per il personale vengono prese decisioni in parte economicamente poco opportune, è necessario sottolineare questa mancanza di trasparenza finanziaria.

Ricorso a collaboratori esterni in molti casi poco opportuno

La maggior parte delle unità amministrative dichiara di ricorrere a collaboratori esterni solo se ha temporaneamente bisogno di know-how tecnico di alto livello o se deve far fronte a una mole di lavoro straordinaria per un periodo di tempo limitato. L'analisi ha tuttavia mostrato che spesso la prassi è un'altra: numerosi collaboratori esterni sono impiegati per lungo tempo anche in attività fondamentali degli uffici. Dei 137 milioni di franchi spesi nel 2012 per mandati esterni, la metà riguardava casi ritenuti non appropriati dal CPA a causa del costo elevato, della regolarità o dei rischi per la dipendenza e la sicurezza che ne derivavano.

Mancanza di controllo

La completa esternalizzazione («outsourcing») di determinate attività, la reintegrazione di altre mediante creazione di posti interni o il ricorso a collaboratori esterni per far fronte a momenti di attività più intensa sono soluzioni applicabili che devono essere però adottate tenendo conto dei costi, dei rischi e del fabbisogno. L'Amministrazione ha bisogno di un margine di manovra, ma la mobilitazione di competenze deve essere fondata su riflessioni strategiche a medio e lungo termine; ma proprio queste mancano al momento al Consiglio federale e alle diverse unità amministrative. Spesso mancano sia una chiara definizione dei compiti la cui esecuzione comple-

ta deve essere svolta internamente, sia i criteri per i mandati esterni (tanto assumendo collaboratori esterni quanto esternalizzando completamente determinate attività); fanno eccezione i lavori in corso presso l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, nella Base d'aiuto alla condotta e i lavori già terminati presso l'UFSP.

Inoltre, l'attenzione della Confederazione (Parlamento, Consiglio federale, dipartimenti, direzioni delle unità amministrative) si concentra più sul dispendio per il personale che su quello per beni e servizi: ciò può portare a soluzioni poco opportune dal punto di vista economico che tra l'altro possono rivelarsi problematiche nell'ottica della sicurezza e della dipendenza da esterni.

Di fronte all'elevata pressione sui crediti per il personale e alla tendenza ad affidare all'Amministrazione un numero sempre maggiore di compiti, sembra ovvio che le unità amministrative ricorrano a personale esterno. Tuttavia, se si tiene conto delle dimensioni del ricorso a collaboratori esterni e ai costi e rischi che ne conseguono, si deve constatare che in questo contesto manca il controllo da parte dei dipartimenti e del Consiglio federale.

2.3 Progetti in corso

Alla fine del 2014, due valutazioni del CPA erano prossime alla conclusione, mentre altre tre erano ancora corso. Il 31 gennaio 2014, in sede di definizione del programma annuale, su quattro valutazioni proposte dal CPA le CdG ne hanno scelte due (cfr. n. 2.3.4 e 2.2.5)¹⁰; le altre tre erano state scelte per il programma annuale 2013.

2.3.1 Cooperazione internazionale per la formazione e gli armamenti militari

Oggetto

A partire dal rapporto sulla politica di sicurezza del 1999, la Svizzera ha adottato il motto: «sicurezza attraverso la cooperazione». Il Consiglio federale e l'esercito devono cercare il modo di cooperare con altre forze armate ed avvalersi delle possibilità di cooperazione per esempio per verificare le proprie capacità, per acquisire nuove conoscenze o per poter svolgere esercitazioni o test non realizzabili in patria. Sebbene, in ambito militare, la Svizzera abbia stipulato numerosi accordi di cooperazione con altri Paesi, secondo uno studio del Politecnico federale di Zurigo mancano direttive chiare e strategiche. Inoltre alcuni di questi accordi continuano a fare notizia sui giornali; basti pensare alla cooperazione con la Svezia per l'acquisto di aviogetti da combattimento o all'istruzione impartita a soldati russi nelle montagne svizzere.

Alla luce di questi fatti, il 24 gennaio 2013 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di valutare le cooperazioni internazionali in ambito militare.

¹⁰ Le quattro valutazioni proposte, che in una prima fase le sottocommissioni delle CdG hanno scelto fra un elenco più esteso, figurano nella nota n. 15 del rapporto annuale 2013 del CPA (FF 2014 4377, in part. pag. 4400).

Aspetti principali

Secondo la sottocommissione competente della CdG-S, il CPA dovrebbe condurre un'analisi sui due settori più importanti per le cooperazioni internazionali, ovvero la formazione e l'armamento militari, soffermandosi in particolar modo sulle interrelazioni tra i due settori. L'aspetto più importante consiste nell'analisi degli accordi internazionali su cui si basa lo svolgimento di attività internazionali.

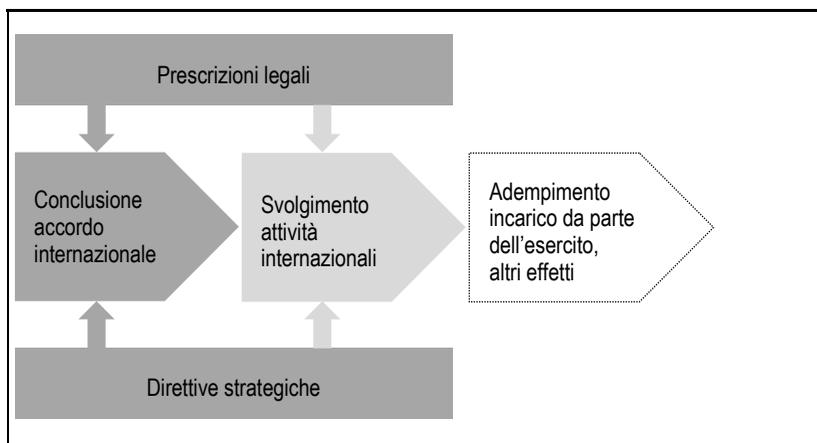
La valutazione dovrà consentire di rispondere alle seguenti domande:

1. le *prescrizioni legali* concernenti le cooperazioni internazionali sono chiare?
2. Le *direttive strategiche* concernenti le cooperazioni internazionali sono chiare?
3. Le prescrizioni legali e le direttive strategiche sono *rispettate* in sede di conclusione di cooperazioni internazionali?
4. Nel contesto della formazione e degli armamenti militari, le cooperazioni internazionali sono *sufficientemente coordinate* tra di loro e con altri interessi in materia di politica estera (a livello di direttive e attuazione)?
5. Nel complesso, le cooperazioni internazionali *si prestano* a raggiungere gli obiettivi prefissati?

Per poter rispondere a queste domande, la valutazione è condotta secondo il modello d'analisi riportato nella *figura 2*.

Figura 2

Modello d'analisi



Legenda: su sfondo grigio scuro: punti principali della valutazione; su sfondo grigio chiaro: aspetti secondari della valutazione; su sfondo bianco: non oggetto della valutazione.

Procedura

Per poter rispondere alle domande di cui sopra, il CPA esamina i seguenti aspetti:

- *prescrizioni legali – incarico e competenze:* in questo ambito si valuta come le cooperazioni internazionali in ambito di formazione e armamento militari

si inseriscono nel mandato legale della Confederazione e come sono disciplinate le competenze nel processo che porta alla conclusione di un accordo internazionale;

- *direttive strategiche – obiettivi, linee direttrici e priorità*: poiché le norme giuridiche si riferiscono soltanto al quadro generale all'interno del quale sono conclusi gli accordi di cooperazione internazionale, vengono poi analizzate le direttive strategiche sulla definizione dei contenuti che il Consiglio federale, il Dipartimento e la direzione degli uffici amministrativi interessati hanno emanato in rapporti pubblicati o in documenti interni. Gli oggetti trattati sono gli obiettivi delle cooperazioni internazionali, le linee direttrici nonché le priorità tematiche e nazionali;
- *attuazione – conclusione di contratti e svolgimento di attività*: concludendo accordi di cooperazione internazionali, la Svizzera assume obblighi in materia di diritto internazionale. Il compito del CPA consiste nell'indagare in che misura vengono rispettate le prescrizioni legali e le direttive strategiche. Se i dati disponibili lo consentono, esamina anche in che misura le prescrizioni legali e le direttive strategiche possono essere rispettate nello svolgimento delle attività. Valuta poi la questione dell'opportunità delle cooperazioni, soprattutto considerato che sono associate a oneri di una certa portata.

Il CPA si basa innanzitutto su analisi documentali (leggi, ordinanze, direttive, documenti strategici e contratti). A queste si aggiungono colloqui con i responsabili dell'esercito e di armasuisse nonché con altre unità interessate dell'Amministrazione, in particolare della Direzione del diritto internazionale pubblico e dell'Ufficio federale di giustizia. Infine, analizza i dati delle unità amministrative concernenti le attività internazionali.

Il CPA ha terminato la raccolta dei dati nell'autunno del 2014. Il rapporto finale dovrebbe essere presentato alla sottocommissione competente della CdG-S nel primo trimestre del 2015.

2.3.2 Indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata

Oggetto

Negli ultimi due decenni sempre più funzioni statali di vigilanza e regolazione sono state delegate ad autorità esterne all'Amministrazione federale centrale; tali autorità hanno così potuto svolgere gli incarichi loro affidati in modo indipendente dalla Confederazione e dal settore di riferimento e organizzare il proprio lavoro forti della libertà imprenditoriale. La delega di queste funzioni non è tuttavia scevra di ostacoli e deve avvenire sotto la guida del Consiglio federale. I compiti da svolgere in tal senso sono definiti nella legge e nelle ordinanze delle rispettive unità e il Consiglio federale è tenuto ad applicare queste basi normative.

Alcune autorità di vigilanza e di regolazione hanno fatto parlare di sé a causa di relazioni d'interesse presumibilmente problematiche. La stampa ha per esempio messo in dubbio l'indipendenza degli organi direttivi dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e dell'Ispettorato federale della sicurezza

nucleare (IFSN), e ha giudicato superata la tradizionale rappresentanza di gruppi d'interesse economici in seno alla Commissione della concorrenza (COMCO).

In seguito al moltiplicarsi degli indizi di problemi rilevati dai media, il 27 gennaio 2013 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di effettuare una valutazione dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata.

Aspetti principali

Nel definire le grandi linee del progetto, la sottocommissione competente della CdG-S ha focalizzato la valutazione sulle modalità con cui il Consiglio federale può garantire l'indipendenza dell'autorità di vigilanza e di regolazione. Basandosi sulle leggi speciali delle singole autorità, il Consiglio federale ha diverse possibilità per poter assolvere questo compito. Tra queste, per esempio, la nomina dei membri negli organi direttivi, l'approvazione dei rapporti di gestione e l'elaborazione o l'approvazione degli obiettivi strategici delle autorità. La valutazione del CPA persegue due intenti principali: l'analisi delle basi normative e la verifica della loro attuazione. Le questioni prese in esame nel quadro della valutazione sono le seguenti:

- quali direttive definite in leggi e ordinanze mirano a garantire l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione e come possono essere inquadrate?
- Qual è la valutazione dell'attuazione da parte del Consiglio federale delle prescrizioni legali delle autorità di vigilanza e di regolazione?
- Qual è la valutazione dell'attuazione delle prescrizioni legali e della loro opportunità nella pratica?

Per poter analizzare le norme concernenti l'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione sono state definite quattro dimensioni d'indipendenza, riportate nella *figura 3*, nella quale è inoltre evidenziato se l'indipendenza è da riferirsi alla Confederazione e/o al mercato e su quali criteri usati nella valutazione si basano tali dimensioni.

Figura 3

Dimensioni d'indipendenza

Funzionale <i>(indipendenza dalla Confederazione e dal mercato)</i> <ul style="list-style-type: none">- base legale dell'indipendenza generale e dell'indipendenza dal «settore»- indipendenza da istruzioni- competenza legislativa autonoma- diritto di disporre e di impartire istruzioni	Istituzionale <i>(indipendenza dalla Confederazione)</i> <ul style="list-style-type: none">- tipo di definizione delle strategie e dell'attività di controllo- competenza di scegliere la gestione operativa- libertà a livello di organizzazione interna- autonomia in termini di politica del personale e di assunzione- tipo/forma dei resoconti
---	---

<p>Personale (<i>indipendenza dalla Confederazione e dal mercato</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - procedura per la nomina/non rinomina dei membri degli organi direttivi, ivi inclusa la definizione di un profilo di requisiti - regolazione di conflitti di interessi e di cumulo di ruoli - definizione della competenza specialistica - regole in materia di gestione operativa - regole in materia di indipendenza del personale 	<p>Finanziaria (<i>indipendenza dalla Confederazione e dal mercato</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - competenza normativa in merito al tipo/importo del finanziamento proprio - fonti di finanziamento (tributi, tasse, indennità, contributi, preventivo) indipendentemente da attori importanti - sovranità in materia di preventivo
--	--

Fonte: bolz+partner/Centro di competenza per il public management dell'Università di Berna

Procedura

La prima parte della valutazione (basi normative), consistita nell'analisi delle basi legali e dei documenti a disposizione, è stata condotta dalla società bolz+partner, in collaborazione con il professor Andreas Lienhard dell'Università di Berna. Sulla scorta della valutazione delle prescrizioni presenti in leggi e ordinanze, è stato fatto un inventario delle 16 autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata. Basandosi su questo inventario, nel quadro del rapporto intermedio del CPA la sottocommissione competente della CdG-S ha deciso di procedere a un'analisi approfondita delle basi legali relative alle cinque autorità seguenti: Swissmedic, IFSN, Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) e COMCO. L'analisi si basa sulle leggi e sulle ordinanze concernenti l'autorità in questione e su altre regolamentazioni (quali direttive o codici) emanate dal dipartimento competente o dall'autorità stessa.

In base alle conclusioni tratte dalla prima parte della valutazione, il CPA ha esaminato, in collaborazione con la società bolz+partner, il grado di attuazione delle norme in questione. A tal fine, ha intervistato gli attori coinvolti in seno ai dipartimenti, alcuni membri degli organi direttivi e le persone implicate nelle attività di regolazione e vigilanza.

Il CPA presenterà i risultati della valutazione alla sottocommissione competente della CdG-S all'inizio del 2015.

2.3.3 Preservazione dei terreni agricoli coltivati

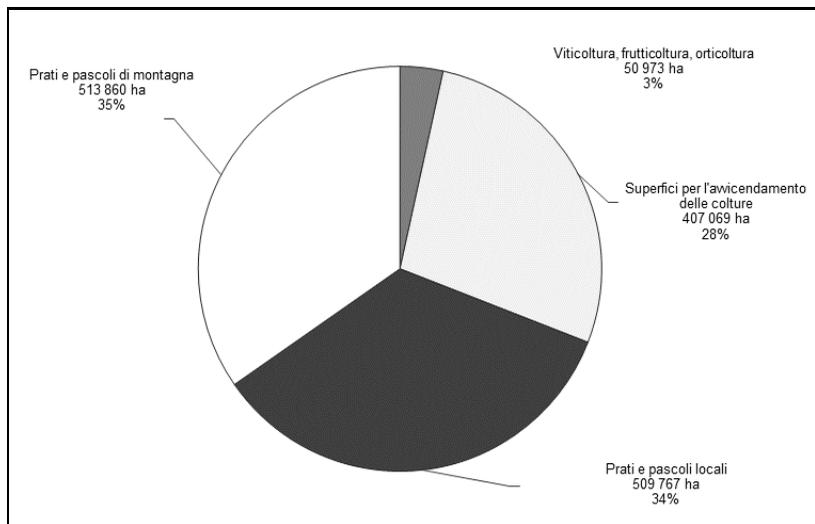
Oggetto

Benché da decenni si deplori la riduzione delle superfici di terreni coltivati in Svizzera, questo fenomeno non accenna ad arrestarsi. Oltre alle costruzioni destinate ai trasporti, all'artigianato, all'industria e all'abitazione, recentemente anche altri usi, quali terreni da golf e progetti di rivitalizzazione delle acque costituiscono una minaccia per le superfici agricole utili. La Costituzione federale e la legislazione perseguono un utilizzo assai cauto delle superfici coltivate. Un buon terzo della superficie della Svizzera (quasi 1,5 milioni di ettari) è costituito da *terreni coltivati* utilizzati

in vario modo nell'agricoltura (cfr. *figura 4*). Dai rilevamenti dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), il 28 per cento delle dei terreni coltivati è costituito da *superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC)*. Prestandosi soprattutto alla coltivazione razionale di cereali e altre derrate alimentari di base, le SAC rivestono una funzione importante dal punto di vista della sicurezza alimentare. Al fine di preservare i migliori terreni agricoli, nel 1992 il Consiglio federale ha fissato una superficie minima di SAC a livello cantonale nel Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC).

Figura 4

Terreni coltivati 2004/09 (totale: 1 481 669 ha)



Fonte: Ufficio federale di statistica (statistica della superficie)

L'articolo 3 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)¹¹ prevede che le autorità competenti provvedano a preservare il paesaggio e a mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee¹². La Confederazione esercita l'alta vigilanza sull'attuazione, da parte dei Cantoni, delle prescrizioni relative alla protezione dei terreni coltivati ed è chiamata a tenere conto della preservazione delle SAC nell'ambito dei suoi progetti, per esempio in sede di costruzione di strade nazionali. Mentre secondo le statistiche dell'Ufficio federale di statistica (UST) la superficie dei terreni coltivati continua a diminuire, la Confederazione non ha finora pubblicato nessun dato sulla portata, la qualità e l'evoluzione delle SAC. C'è dunque da chie-

¹¹ Legge federale del 22 giu. 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio; RS 700).

¹² In virtù del mandato costituzionale, occorre riservare all'agricoltura una quantità sufficiente di superfici. Per «superfici» si intendono qui non solo quelle che occorrono per assicurare l'approvvigionamento, ma anche quelle intese a preservare il paesaggio rurale e le risorse naturali e che servono a un insediamento decentralizzato del territorio (cfr. Vallender, art. 104, in: Ehrenzeller et al. Ed.: *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002, n. marg. 13).

dersi in che modo la Confederazione adempia al suo mandato di alta vigilanza e che cosa intraprenda per incentivare i Cantoni a preservare le superfici destinate all'agricoltura (in particolare le SAC).

Sulla scorta di quanto sopra, il 27 gennaio 2013 le CdG hanno deciso di incaricare il CPA di valutare le misure atte a garantire la preservazione delle superfici coltivate.

Aspetti principali

Riunitasi il 2 settembre 2013, la sottocommissione competente della CdG-N ha definito i punti principali della valutazione basandosi sulla bozza di progetto fornita dal CPA; questi consistono nell'esame dell'attuazione del PS SAC e della vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'esecuzione del piano da parte dei Cantoni, nonché di quanto intrapreso dalla Confederazione stessa per tenere conto delle SAC nel quadro dei propri progetti.

La valutazione dovrà consentire di rispondere alle seguenti domande:

- che importanza riveste la perdita di terreni agricoli coltivati riscontrata dai primi anni Ottanta?
- Le norme previste a livello federale sono adeguate per limitare lo sfruttamento dei terreni coltivati a scopo di insediamento?
- La vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'attuazione da parte dei Cantoni delle misure atte a proteggere i terreni coltivati, in particolare le SAC, è adeguata?
- Come si può valutare la preservazione dei terreni coltivati, in particolare delle SAC, da parte della Confederazione?

Procedura

Per poter rispondere alle domande di cui sopra, il CPA esamina i seguenti aspetti:

- *analisi quantitativa delle perdite di terreni coltivati*: i dati della statistica della superficie forniti dall'UST consentono di identificare e classificare le perdite di terreni coltivati negli ultimi 25 anni.
- *Esame delle norme federali*: l'esame si concentra sugli strumenti previsti nel quadro del diritto federale per garantire le diverse utilizzazioni di superfici protette dal diritto al fine di arrestare la perdita di superfici coltivate causata dalla costruzione di insediamenti. Particolare rilevanza viene data alle modifiche introdotte con la revisione parziale della LPT ed entrate in vigore il 1° maggio 2014, sempre che siano pertinenti per la protezione dei terreni coltivati.
- *Analisi dei piani direttori cantonali approvati dal Consiglio federale*: si tratta soprattutto di esaminare nel dettaglio l'importanza accordata alla preservazione delle superfici coltivate nei piani direttori e la qualità della ponderazione degli interessi ad esse connessa. Vengono esaminati in modo approfondito sei piani direttori.
- *Analisi di progetti della Confederazione*: sulla base di una selezione di progetti della Confederazione, viene verificato se la ponderazione degli interessi soddisfa i requisiti stabiliti nella giurisprudenza più recente. Viene inoltre esaminato come si è svolta concretamente la procedura in seno all'Amministrazione.

L'analisi e la valutazione dell'attuazione del PS SAC e della LPT prendono le mosse da un sondaggio condotto presso i competenti servizi specializzati dei Cantoni e da colloqui con i responsabili dell'attuazione a livello federale e in alcuni Cantoni. Lo scopo dei colloqui consiste innanzitutto nello stabilire come la Confederazione abbia assunto il proprio ruolo, e questo nel modo più differenziato possibile, e a procedere a una valutazione dal punto di vista dei Cantoni interessati.

L'analisi dei piani direttori cantonali e dei progetti della Confederazione è condotta dalle due imprese Ecoplan AG e Evaluanda. La valutazione è inoltre sottoposta al parere specialistico di Lukas Bühlmann (direttore dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio, VL-ASPAN).

La presentazione del rapporto conclusivo nella sottocommissione competente della CdG-N è prevista per il secondo trimestre del 2015.

2.3.4 Personale idoneo nel servizio diplomatico

Oggetto

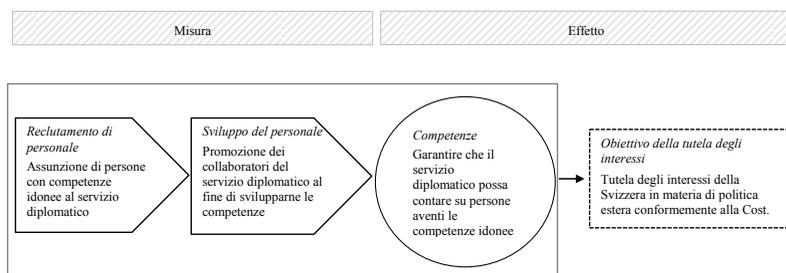
Per poter raggiungere l'obiettivo sovraordinato della politica estera, ovvero per tutelare gli interessi della Svizzera all'estero, è indispensabile contare su collaboratori con le competenze adeguate nel servizio diplomatico. Quest'ultimo conta attualmente circa 360 collaboratori, impiegati all'estero o nella sede centrale di Berna. Negli ultimi anni il reclutamento del personale nel servizio diplomatico e la carriera diplomatica sono stati oggetto di sempre più discussioni per svariate ragioni. Per esempio, perché sono state reclutate persone che non avevano superato il concorso di ammissione o non avevano completato la carriera diplomatica, oppure perché i collaboratori assunti abbandonano il servizio precocemente. Inoltre, nel tempo lo spettro dei compiti dei collaboratori del servizio ha subito forti modifiche e le tematiche di portata internazionale sono diventate più complesse. Occorre pertanto verificare se l'attuale procedura è idonea per reclutare persone dotate delle competenze idonee e se la strategia e gli strumenti a disposizione per garantire l'effettivo del personale nel servizio sono adatti a tutelare gli interessi della Svizzera all'estero.

Sulla scorta di quanto detto, il 31 gennaio 2014 le CdG hanno incaricato il CPA di condurre una valutazione della procedura di reclutamento e dello sviluppo del personale in seno al servizio diplomatico.

Aspetti principali

Conformemente a una decisione della sottocommissione competente della CdG-S, la valutazione deve concentrarsi sulle competenze richieste per lavorare nel servizio diplomatico, sulle modalità di reclutamento (sia nel quadro del concorso di ammissione sia indipendentemente da esso) dei collaboratori aventi le competenze idonee e sugli strumenti di sviluppo del personale atti a garantire che i collaboratori aventi le competenze idonee rimangano nel servizio. La valutazione non verte invece sull'obiettivo della tutela degli interessi della Svizzera (cfr. *figura 5*).

Modello di analisi



Legenda: profilo tratteggiato: non oggetto della valutazione

La valutazione dovrà consentire di rispondere alle seguenti domande:

- quali competenze servono nel servizio diplomatico per poter rappresentare gli interessi della Svizzera all'estero?
- L'attuale sistema di reclutamento è adatto per assumere persone con le competenze idonee nel servizio diplomatico?
- Il sistema di sviluppo del personale è atto a garantire che i collaboratori aventi le competenze idonee rimangano nel servizio diplomatico?

Procedura

Per poter rispondere in modo adeguato alle domande riportate sopra, occorre innanzitutto analizzare il quadro normativo e i documenti a disposizione (DFAE e Direzione delle risorse).

Dopodiché, i sistemi di reclutamento e di sviluppo del personale nonché la questione delle competenze richieste per l'assunzione dovranno essere oggetto di discussione e di valutazione nel quadro di colloqui con i servizi interessati del DFAE, con la commissione di ammissione e con esperti.

In aggiunta, sarà condotto un sondaggio del personale online tra i collaboratori del servizio diplomatico per poter rilevare su vasta scala le competenze necessarie per lavorare nel servizio e valutare nel contempo gli strumenti in uso per il reclutamento e lo sviluppo del personale.

Il rapporto conclusivo dovrebbe essere presentato alla sottocommissione competente della CdG-S a fine estate 2015.

2.3.5 Gestione della formazione professionale

Oggetto

Considerate le 230 000 persone che ogni anno assolvono una formazione professionale di base e i 3,6 miliardi di franchi all'anno che vi investe il settore pubblico, un quarto dei quali proviene dalla Confederazione, la formazione professionale è senza

dubbio un pilastro portante del sistema di formazione svizzero. La sua importanza per l'inserimento nel mercato del lavoro e i risultati ottenuti sono indiscussi sia in Svizzera che all'estero.

Secondo l'articolo 1 della legge sulla formazione professionale (LFPr)¹³, entrata in vigore il 2004, la formazione professionale è compito comune di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro. Alla Confederazione, rappresentata dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), compete la gestione strategica, l'ulteriore sviluppo e la qualità dell'intero sistema della formazione professionale. È inoltre responsabile per l'emanazione di ordinanze sulla formazione professionale di base e il riconoscimento dei regolamenti degli esami e dei cicli di studio della formazione professionale superiore. Lo svolgimento e la sorveglianza delle offerte di formazione professionale sono invece compito dei Cantoni, i quali sono inoltre coinvolti nell'ulteriore sviluppo del settore. Quanto ai contenuti formativi, a definirli sono le organizzazioni del mondo del lavoro (Oml), che sono tenute ad aggiornarli di continuo alle evoluzioni in ambito economico e sociale. L'obiettivo è di disporre di un'offerta formativa confacente alle qualifiche professionali richieste e ai posti di lavoro disponibili sul mercato.

Nel 2010, sei anni dopo l'entrata in vigore della LFPr, nella risposta a un postulato¹⁴ il Consiglio federale ha tratto un bilancio positivo del suo impegno in questo settore. Ciononostante, le cerchie specializzate criticano insistentemente la qualità della collaborazione tra i vari attori coinvolti e il fatto che non viene dato il seguito sufficiente alle misure adottate dall'Amministrazione federale. Per queste ragioni, il 31 gennaio 2014 le CdG hanno incaricato il CPA di effettuare una valutazione della gestione della formazione professionale.

Aspetti principali

Conformemente a quanto deciso dalla sottocommissione competente della CdG-N, la valutazione è incentrata sulla collaborazione tra i diversi attori coinvolti nella gestione della formazione professionale e dovrà servire a rispondere alle seguenti domande:

- come può essere classificata la qualità della collaborazione tra i diversi attori coinvolti nella formazione professionale?
- Come può essere valutata la suddivisione dei compiti?
- Come ottemperano ai propri compiti la Confederazione e gli altri attori?
- Come funziona la collaborazione in relazione allo svolgimento di attività strategiche?

Procedura

Per rispondere alle domande di cui sopra, il CPA deve valutare le basi legali e i documenti pertinenti (direttive, strategie, procedure, verbali e pareri) e condurre poi dei colloqui con le persone responsabili nell'Amministrazione, nei Cantoni e nelle organizzazioni del mondo del lavoro. Per poter valutare in modo fondato il grado di collaborazione tra gli attori coinvolti, verranno effettuati studi di casi. Poiché il

¹³ Legge federale del 13 dic. 2002 sulla formazione professionale (LFPr; RS **412.10**).

¹⁴ «Nuova legge sulla formazione professionale: un bilancio dopo sei anni». Rapporto del Consiglio federale sul sostegno alla formazione professionale duale (in adempimento al postulato Favre 08.3778). Berna, sett. 2010.

settore della formazione professionale è molto vasto, si prevede di concentrarsi sull'analisi delle tematiche strategiche più importanti per tutti gli attori. Tra queste, vi è innanzitutto la questione di come la Confederazione assuma ed eserciti la sua funzione di gestione.

Il rapporto conclusivo del CPA dovrebbe essere presentato alla sottocommissione competente della CdG-N nell'autunno del 2015.

2.4 Nuova valutazione nel 2015

Nel 2014, in sede di selezione delle tematiche da affrontare, il CPA ha presentato 12 proposte iniziali alle sottocommissioni delle CdG affinché queste potessero stabilire un ordine di priorità nei rispettivi settori di competenza. In un secondo tempo, sulla base di questo ordine di priorità, il CPA ha esaminato in modo approfondito nove delle proposte avanzate. In questo contesto è emerso che soltanto sette di esse, allo stato delle cose, erano atte all'esecuzione. Di queste¹⁵, il 29 gennaio 2015 le CdG ne hanno scelte due per il loro programma annuale 2015:

- ripercussioni degli accordi di libero scambio,
- conteggio elettronico dei voti (e-counting).

Come tematica di riserva hanno scelto la seguente:

- utilizzo di diversi scenari demografici.

3 Impiego del credito per il ricorso a esperti

Nell'anno in rassegna, il ricorso a esperti esterni è costato al CPA 167 000 franchi. La *tabella 2* indica come la somma è stata ripartita tra i differenti progetti.

Tabella 2

Impiego del credito per il ricorso a esperti nel 2014

Progetto	Spese in franchi	Stato
Indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata	80 000	concluso
Preservazione di terreni agricoli coltivati	87 000	in corso

¹⁵ Proposte di valutazione formulate dal CPA per l'anno 2015:
– DFAE/DDPS: vendita di immobili da parte di armasuisse.
– DFF/DEFER: 1) costi amministrativi in relazione ai contributi per la qualità del paesaggio; 2) ripercussioni degli accordi di libero scambio.
– DFI/DATEC: 1) utilizzo di diversi scenari demografici; 2) nuova struttura delle competenze nel settore delle strade nazionali dall'introduzione della NPC.
– DFGP/CaF: 1) conteggio elettronico dei voti (e-counting); 2) esame preliminare formale di iniziative popolari.

Per far conoscere al pubblico interessato le sue attività e i risultati delle sue ricerche e per aprire la porta a discussioni su questioni di natura metodologica negli ambienti universitari, i collaboratori del CPA pubblicano articoli anche su altre riviste (tra cui riviste specializzate) oltre che su quelle curate dal CPA stesso. Nell'anno in rassegna sono stati pubblicati i seguenti contributi:

- Bättig, Christoph/Tobler, Andreas (2014), *commento alla LParl, art. 27 Verifica dell'efficacia*, in: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, ed. Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss. Basilea, pagg. 242–251.
- Ledermann, Simone (2014), *Evidence-Based Policy: Die Rolle der Bundesverwaltung*. Ed. KPM, Berna.
- Ledermann, Simone (2014), *Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten*, in: *Swiss Political Science Review* 20 (3), pagg. 453–485.

I collaboratori del CPA hanno inoltre partecipato con relazioni a corsi universitari e conferenze, intervenendo in particolare nell'ambito:

- di un *seminario* della facoltà di scienze politiche dell'Università di Lucerna (tema: *Parlamento, Amministrazione federale e CPA*),
- del corso di valutazione politica dell'Università di Berna (interventi sulla *qualità e sull'utilità delle valutazioni*),
- del corso di master «*Evaluation des politiques publiques*» offerto dall'Istituto superiore di studi in amministrazione pubblica (IDHEAP), Tema: *ambiente di lavoro e attività di valutazione del Controllo parlamentare dell'Amministrazione*,
- del Forum per la legislazione (tema: *attività di valutazione del CPA*).

I collaboratori del CPA hanno anche presentato l'attività di valutazione del CPA alle commissioni parlamentari provenienti sia dalla Svizzera che dall'estero e ai rappresentanti degli organi parlamentari elencati qui di seguito:

- commissione della gestione del Cantone di Vaud (COGES),
- delegazione del Parlamento della Repubblica di Serbia,
- rappresentanza del servizio di ricerca dell'Assemblea nazionale della Repubblica di Corea,
- responsabile del segretariato per le valutazioni e la ricerca del Parlamento svedese.

Per ulteriori informazioni

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

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

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

Lingua originale del rapporto: tedesco (n. 2.2.4 e 2.3.5 in francese)

