

# **Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 30 marzo 2012

---

## **Indice**

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>7847</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>7848</b>
1.1 La nozione di pilotaggio strategico	7849
1.2 Scopo del pilotaggio strategico	7850
<b>2 Costatazioni e raccomandazioni</b>	<b>7851</b>
2.1 Costatazioni generali	7851
2.2 Analisi strategica	7852
2.3 Pianificazione strategica	7854
2.4 Informazione concernente l'analisi e la pianificazione strategica	7856
2.5 Emanazione di disposizioni d'esecuzione	7857
2.6 Ruolo del Consiglio federale	7857
<b>3 Osservazioni conclusive</b>	<b>7858</b>

## **Allegato**

Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati	7859
---	------

## **Elenco delle abbreviazioni**

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AI	Assicurazione per l'invalidità
AINF	Assicurazione contro gli infortuni
AM	Assicurazione militare
AMal	Assicurazione malattie
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CdG	Commissioni della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFI	Dipartimento federale dell'interno
IPG	Indennità per perdita di guadagno
PC	Prestazioni complementari all'AVS e all'AI
SG	Segreteria generale
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali

# Rapporto

## 1 Introduzione

Nel gennaio del 2010 le Commissioni della gestione (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione del pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. La motivazione della richiesta sottolineava la notevole importanza che questo settore riveste sul piano finanziario e politico per la Confederazione e le significative sfide che si profilano all'orizzonte in questo ambito. L'esecuzione della valutazione è stata affidata alla Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S).

Nell'ottobre del 2010 la Sottocommissione ha deciso di fondare essenzialmente la propria inchiesta su uno studio di casi relativi all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), all'assicurazione per l'invalidità (AI), alla previdenza professionale e all'assicurazione malattie (AMal). Quest'analisi, che è poi stata completata da un esame sommario delle altre assicurazioni sociali<sup>1</sup>, ha fatto seguito alle conclusioni cui sono giunte le precedenti ispezioni eseguite dalle CdG e dal CPA e incentrate sulla gestione strategica del Consiglio federale<sup>2</sup>. Il 28 ottobre 2011 il CPA ha adottato il rapporto concernente il pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale e lo ha trasmesso alla CdG-S<sup>3</sup>.

La valutazione effettuata dal CPA si prefiggeva di vagliare il pilotaggio politico-strategico delle assicurazioni sociali messo in atto dal Consiglio federale nel corso delle ultime due legislature (dal 1° dicembre 2003 al 31 marzo 2011). L'esame è stato incentrato sull'analisi e la pianificazione strategica delle singole assicurazioni sociali eseguite dal Consiglio federale nell'ambito del processo generale di conduzione politica. Accanto all'elaborazione di basi per l'evoluzione della legislazione vigente in questo settore, si è proceduto a esaminare le modalità con cui il Consiglio federale ha fatto uso del proprio margine di manovra nell'ambito dell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione di rilevanza strategica di sua competenza (ordinanze e direttive).

Nel periodo successivo a quello esaminato dal CPA sono stati operati vari interventi nell'ambito del pilotaggio delle assicurazioni sociali. Nel limite del possibile, questi interventi sono stati integrati nel rapporto del CPA come esempi di ulteriore svilup-

<sup>1</sup> Assicurazione contro la disoccupazione (AD), indennità per perdita di guadagno (IPG), prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC), assegni familiari, assicurazione contro gli infortuni (AINF) e assicurazione militare (AM).

<sup>2</sup> Ad es. «La gestione politico-strategica del Consiglio federale», rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 15 ott. 2009.

<sup>3</sup> «Pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale», rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 28 ottobre 2011 a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (di seguito: «Valutazione del CPA»), allegato 1, e relativa documentazione, 314 pagg.

po del settore<sup>4</sup>. Il presente rapporto si fonda sulla valutazione effettuata dal CPA e prende quindi in esame il periodo considerato da quest'analisi. La CdG-S è consapevole del fatto che il settore delle assicurazioni sociali evolve costantemente e che dopo la valutazione del CPA si sono registrati ulteriori sviluppi<sup>5</sup>. Nell'ambito del presente rapporto essa non ha però potuto esprimersi su tutti gli elementi di tale evoluzione.

Le conclusioni elaborate dalla CdG-S in base alla valutazione del CPA tengono conto del fatto che il settore si trova in continua evoluzione e non mirano a presentare una panoramica della situazione attuale, ma rappresentano piuttosto un contributo a lunga scadenza a favore di uno sviluppo sistematico e coerente di tutte le assicurazioni sociali.

Per evitare di ripetere i contenuti della valutazione del CPA, nel presente rapporto la CdG-S si limita a presentare le principali considerazioni, le conclusioni e le raccomandazioni emerse dal proprio lavoro. La CdG-S ha deciso di pubblicare sia le sue conclusioni e raccomandazioni sia il rapporto di valutazione elaborato dal CPA.

## 1.1 La nozione di pilotaggio strategico

La nozione di pilotaggio strategico su cui si è fondata la valutazione del CPA si compone di tre elementi principali: analisi strategica, pianificazione strategica e attuazione<sup>6</sup>.

- *Analisi strategica*: identificazione delle sfide a carattere politico che si pongono nel settore e valutazione degli effetti delle misure previste o proposte (analisi prospettica) e di quelle attuate (analisi retrospettiva).
- *Pianificazione strategica* (molteplici processi decisionali interdipendenti):
  - determinazione di *obiettivi strategici* in base ai risultati dell'analisi strategica. Gli obiettivi strategici descrivono la situazione che il Consiglio federale intende conseguire nel settore a media e lunga scadenza<sup>7</sup>;
  - definizione di una *strategia* idonea ad affrontare le sfide che definisce la direzione in cui si intende operare e le misure da adottare a media e lunga scadenza per conseguire gli obiettivi prefissati<sup>8</sup>. In particolare bisogna chiarire se le misure possono essere attuate mediante disposizioni

<sup>4</sup> Ad es. l'incremento dei progetti di ricerca dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) concernenti l'AVS a partire dalla metà del 2011 (valutazione del CPA n. 3.1 nota 25, n. 3.2 nota 34); la «Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé» (in ted. e franc.), SG DFI, 22 giu. 2011 (valutazione del CPA, n. 5 nota 62); la piattaforma d'informazione dell'UFAS in materia di AVS: [www.ahv-gemeinsam.ch](http://www.ahv-gemeinsam.ch); l'informazione orale del capo del DFI concernente i premi dell'assicurazione malattie per il 2012 «Les primes 2012: une hausse modérée pour mieux préparer les réformes»; la panoramica «Priorità della politica sanitaria» del 30 set. 2011. Tutti questi documenti sono pubblicati nel sito [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch).

<sup>5</sup> Ad es. il rapporto concernente il futuro del secondo pilastro, in consultazione dal 4 gen. 2012.

<sup>6</sup> Valutazione del CPA, n. 1.1, in particolare la figura «Pilotaggio politico-strategico».

<sup>7</sup> Ad es. finanziamento a media e lunga scadenza delle assicurazioni sociali e flessibilizzazione dell'età di pensionamento (valutazione del CPA, n. 1.1).

<sup>8</sup> Ad es. finanziamento a lunga scadenza dell'AVS mediante incremento dell'IVA oppure delle ritenute salariali (valutazione del CPA, n. 1.1).

d'esecuzione che possono essere emanate dal Consiglio federale<sup>9</sup> oppure è necessario procedere a revisioni di legge. In questo ambito bisogna tener conto del margine di manovra attribuito al Consiglio federale dal diritto vigente;

- *Pianificazione politica*: la pianificazione politica concretizza la strategia attraverso la determinazione delle misure da adottare e una pianificazione temporale della loro attuazione, tenendo pure conto del contenuto dei dibattiti e dei mandati del Parlamento. La pianificazione politica comprende la programmazione degli elementi di carattere politico (revisioni legislative, disposizioni d'esecuzione)<sup>10</sup> e la preparazione delle revisioni di legge da sottoporre alle Camere e deve essere costantemente aggiornata<sup>11</sup>.
- La pianificazione strategica si concretizza attraverso *l'emanazione di norme generali e astratte*; in questo ambito il Consiglio federale è responsabile dell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

In tutti e tre gli elementi del concetto di pilotaggio strategico assume un ruolo importante *l'informazione* dei singoli gruppi interessati (Parlamento, Cantoni, opinione pubblica) in merito ai fondamenti e alle decisioni relative al pilotaggio strategico.

Il pilotaggio strategico quale è definito in questa sede deve essere inteso come un *processo politico* continuo: i singoli elementi sono interdipendenti e danno vita a un ciclo di gestione. Non devono quindi essere concepiti unicamente come una catena lineare di cause ed effetti.

## 1.2 Scopo del pilotaggio strategico

Il pilotaggio strategico è influenzato da fattori esterni, come ad esempio l'andamento dell'economia e l'evoluzione demografica, e mira essenzialmente a individuare le modalità adeguate che consentono di affrontare l'evoluzione del settore. L'analisi strategica si prefigge di monitorare l'evoluzione del quadro di riferimento e di individuare modalità d'azione adeguate e misure concrete.

Il pilotaggio strategico corrisponde essenzialmente alla funzione di governo che compete al Consiglio federale e mira a favorire uno sviluppo della politica federale orientato alla lunga scadenza, al coordinamento, agli obiettivi e all'efficacia. In questo contesto il Consiglio federale e l'Amministrazione hanno il compito individuare le sfide del momento e del futuro, di elaborare strategie per affrontare tali sfide e di impostare misure d'intervento adeguate. In questo contesto la strategia non deve quindi essere intesa come una pianificazione di dettaglio e a lunga scadenza che conduce a un processo di attuazione meccanico. Deve invece essere considerata come un continuo processo di definizione di obiettivi, linee d'azione e misure che

<sup>9</sup> Ad es. per quanto concerne le tariffe e i prezzi relativi ai medicinali, ai mezzi ausiliari, agli apparecchi e alle analisi di laboratorio nell'ambito dell'AMal (valutazione del CPA, n. 1.1).

<sup>10</sup> La pianificazione politica si concretizza nel piano di legislatura con le pertinenti direttive, nel piano finanziario di legislatura, negli obiettivi annuali ecc. (valutazione del CPA, n. 1.1).

<sup>11</sup> Ad es. dopo che l'11<sup>a</sup> revisione dell'AVS è stata respinta, il Consiglio federale ha tempestivamente elaborato un progetto legislativo adeguato alla nuova situazione (valutazione del CPA, n. 1.1 e 3.2).



- nell'ambito della *pianificazione e preparazione di revisioni di legge*, il Consiglio federale ha reagito tempestivamente di fronte ai nuovi sviluppi del settore<sup>17</sup>, esercitando attivamente un grande influsso sull'impostazione, i contenuti e la strutturazione delle fasi inerenti ai singoli progetti (soprattutto nei settori dell'AMal e dell'AVS) e integrando adeguatamente gli attori coinvolti<sup>18</sup>. I progetti di revisione corrispondevano agli obiettivi prefissati, assumevano quale base i progetti realizzati in precedenza, si integravano adeguatamente con altri progetti di riforma e contenevano precisazioni relative alle ripercussioni di carattere finanziario<sup>19</sup>;
- in questo ambito il Consiglio federale ha *informato e comunicato in modo sistematico*, presentando i risultati e le decisioni anche mediante comunicati stampa e articoli specifici, pubblicando sistematicamente le basi delle analisi strategiche e dei progetti di legge<sup>20</sup> e curando i contatti diretti<sup>21</sup> con gli attori importanti<sup>22</sup>. I Cantoni hanno apprezzato questo modo di procedere e hanno chiesto di essere coinvolti in modo ancora più stretto.

La CdG-S reputa che in generale il Consiglio federale abbia assunto le proprie responsabilità di pilotaggio nei settori importanti e che abbia utilizzato in modo adeguato il proprio margine di manovra nell'ambito dello sviluppo della legislazione. Essa apprezza i positivi sviluppi registrati in particolare negli ultimi anni e ritiene importante che le misure adottate dal Consiglio federale possano protrarsi anche nel futuro ed essere il più possibile oggetto di una sistematizzazione e di un rafforzamento mirato.

Accanto a questo giudizio sostanzialmente positivo, la valutazione del CPA consente però alla CdG-S di individuare anche determinati punti deboli del pilotaggio strategico. Le raccomandazioni che seguono sono incentrate sul relativo potenziale di ottimizzazione.

## 2.2 Analisi strategica

La CdG-S esprime un giudizio complessivamente positivo in merito all'analisi strategica (n. 2.1). La valutazione del CPA consente però anche di individuare un margine di miglioramento nei seguenti ambiti<sup>23</sup>:

- nell'ambito di tutte assicurazioni sociali sussiste ancora un potenziale di miglioramento per quanto concerne *le raccolte di dati e la ricerca*. Nel settore della previdenza professionale le attività di ricerca e di valutazione sono state state generalmente effettuate solo ad hoc e in contesti puntuali<sup>24</sup>, non-

<sup>17</sup> Ad es. la bocciatura dell'11ª revisione dell'AVS da parte del Parlamento (1° ott. 2010) e gli effetti dell'evoluzione economica sulla previdenza professionale (valutazione del CPA, n. 4.1.2).

<sup>18</sup> Ad. es.: interventi parlamentari, commissioni peritali (soprattutto nella previdenza professionale), Commissione federale AVS/AI, Commissione federale LPP e vari attori del settore sanitario nell'ambito dell'AMal (valutazione del CPA, n. 4.1.4).

<sup>19</sup> Valutazione del CPA, n. 4.1.2, 4.2.1 seg. e 5.

<sup>20</sup> Soprattutto statistiche, monitoraggi, analisi, rapporti e messaggi.

<sup>21</sup> Ad es. nell'ambito di deliberazioni parlamentari, audizioni e dialoghi.

<sup>22</sup> Valutazione del CPA, n. 3.2, 4.1.5 e 5.

<sup>23</sup> Valutazione del CPA n. 3 e 5.

<sup>24</sup> Ad es. i costi amministrativi sono stati analizzati con grande ritardo e solo dopo che il Popolo aveva rifiutato la riduzione del tasso di conversione (valutazione del CPA, n. 3.2).

ché in modo poco sistematico e non sufficientemente approfondito. Nel settore dell'AVS, ad esempio, fra il 2004 e il 2010 sono stati svolti solo pochissimi progetti di ricerca. A partire dall'inizio del 2011 la situazione è però cambiata<sup>25</sup>. Per quanto concerne l'assicurazione malattie, l'analisi dei costi e della qualità delle prestazioni si scontra con una carenza di dati, soprattutto nel settore ambulatoriale. Inoltre i dati disponibili sono troppo frammentari e non consentono quindi di allestire una panoramica complessiva dell'evoluzione dei costi<sup>26</sup>. Il settore dell'AI presenta lacune in particolare per quanto concerne la registrazione sistematica dell'efficacia delle misure di integrazione;

- è necessario incrementare le *analisi prospettiche* mirate concernenti l'efficacia di misure concretamente pianificate o prese in considerazione a lungo termine<sup>27</sup>. La necessità di disporre di tali analisi può essere dedotta ad esempio dalle richieste di rapporti supplementari concernenti le ripercussioni di misure previste, formulate dalle commissioni parlamentari nell'ambito della trattazione di revisioni di legge e messaggi del Consiglio federale relativi soprattutto al settore AVS e AMal<sup>28</sup>;
- nell'ambito dell'elaborazione di analisi strategiche, gli *attori* più importanti potrebbero essere integrati *in modo ancora più completo e sistematico*. Ciò consentirebbe di promuovere il dialogo, di elaborare un'analisi strategica su basi consensuali e quindi anche di disporre di un'ampia base condivisa per l'elaborazione di revisioni legislative. Anche se attualmente gli attori più importanti vengono già integrati più intensamente nell'elaborazione degli elementi di base delle analisi strategiche (e il DFI ha espresso l'intenzione di proseguire con tale prassi anche in futuro<sup>29</sup>), nell'ambito di alcune assicurazioni sociali la CdG-S reputa che questo aspetto dovrebbe ancora essere migliorato<sup>30</sup>.

La CdG-S constata che non è ancora stata elaborata una concezione sistematica per l'esecuzione dell'analisi strategica delle varie assicurazioni sociali<sup>31</sup>. Essa ritiene essenziale che gli strumenti utilizzati per questo genere di analisi vengano ulteriormente perfezionati poiché ciò consente alle autorità di analizzare in modo più preciso e completo le problematiche e le ripercussioni connesse con determinate misure. La CdG-S è soddisfatta dei passi che finora sono stati fatti in questa direzione, anche

25 L'UFAS ha pianificato e in parte già attribuito i mandati relativi ad alcuni progetti (valutazione del CPA, n. 3.2).

26 La revisione della LAMal concernente il finanziamento degli ospedali ha sensibilmente migliorato le possibilità di colmare in futuro queste lacune (progetto approvato dal Parlamento il 21 dic. 2007 in forma modificata rispetto alla proposta del Consiglio federale) (valutazione del CPA n. 3.2). Non è però ancora possibile valutare gli effetti della revisione.

27 Ad es. le possibili ripercussioni delle nuove modalità di finanziamento degli ospedali non sono state preventivamente esaminate in modo soddisfacente (valutazione del CPA, n. 3.2 e 4.2.2, e studio di casi relativi all'AMal, n. 3.11).

28 Valutazione del CPA, n. 3.2.

29 In particolare nell'ambito dell'AMal e della prevista riforma dell'AVS (valutazione del CPA, n. 3.1.).

30 Concerna in particolare il coinvolgimento degli operatori attivi nell'AMAI (Cantoni, assicurazioni, fornitori di prestazioni) (valutazione del CPA, n. 3.2).

31 Valutazione del CPA, n. 3.2.



importante che in futuro vengano formulati obiettivi strategici più concreti e che le priorità vengano definite più chiaramente.

### *Strategie*

La CdG-S ha inoltre constatato che per la maggior parte le priorità a breve e media scadenza sono indicate chiaramente, mentre le strategie concernenti l'ulteriore sviluppo a lunga scadenza della legislazione non sono sempre precisate (soprattutto nell'AVS, p. es. per quanto concerne il finanziamento a lunga scadenza). La CdG-S reputa che in questo ambito il Consiglio federale possa ulteriormente perfezionare la propria attività di conduzione.

I documenti di carattere strategico (p. es. programma di legislatura, decisioni di fondo e messaggi) dovrebbero indicare in modo più approfondito gli obiettivi da perseguire e le misure da attuare mediante disposizioni di esecuzione per le quali esiste già una base legale nella legislazione vigente<sup>36</sup>. Il Consiglio federale ha concentrato la propria attenzione principalmente sullo sviluppo della legislazione (giudicato positivamente, v. n. 2.1).

### *Pianificazione politica*

Contrariamente a quanto si è potuto constatare nell'ambito delle revisioni legislative, la pianificazione relativa alle disposizioni d'esecuzione effettuata dal Consiglio federale presenta alcuni punti deboli. Infatti il Consiglio federale ha provveduto a emanare nuove disposizioni unicamente in correlazione con le revisioni delle disposizioni legislative<sup>37</sup>. Al di fuori di questi interventi specifici, esso ha invece spesso assunto un profilo passivo e ha reagito soprattutto in seguito alle pressioni politiche esercitate dal Parlamento<sup>38</sup>. Alcuni segnali di attività pianificatoria relativa alle disposizioni d'esecuzione si possono rilevare soprattutto nell'ambito dell'AMal e della LAD<sup>39</sup>, anche se nell'AMAl il Consiglio federale non ha ancora fatto uso in modo sistematico del proprio margine di manovra.

In linea di massima il Consiglio federale elabora la propria pianificazione nell'ambito dei programmi di legislatura, che menzionano le revisioni legislative in corso e quelle previste, e successivamente nei conseguenti elenchi annuali degli obiettivi presentati insieme a quelli dei dipartimenti. Finora i programmi di legislatura si sono però in genere limitati a definire obiettivi generici e non soddisfano quindi i requisiti che devono essere rispettati nell'ambito di una pianificazione orientata agli obiettivi e all'efficacia. Essi comprendono inoltre poche indicazioni relative alle disposizioni d'esecuzione e alle misure cui dare la priorità<sup>40</sup>. Secondo la CdG-S tali

<sup>36</sup> Valutazione del CPA, n. 4.2.1.

<sup>37</sup> Ad es. l'attuazione degli strumenti e delle prescrizioni introdotte nell'ambito della 4<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> revisione dell'AI e l'adeguamento del tasso d'interesse minimo nel settore della previdenza professionale (valutazione del CPA, n. 4.2.3).

<sup>38</sup> Ad es. per quanto concerne i prezzi dei medicinali, l'assicurazione della qualità e la trasparenza dell'attività di vigilanza nell'ambito dell'AMal, nonché l'elaborazione di una strategia globale per il rafforzamento della vigilanza nel settore dell'AI (valutazione del CPA, n. 4.1.4).

<sup>39</sup> Ad es. gli obiettivi annuali elaborati dal Consiglio federale e dal DFI che comprendono disposizioni a livello di ordinanza che mirano a contenere i costi, a salvaguardare la solidarietà fra gli assicurati e ad assicurare la qualità (valutazione del CPA, n. 4.1.1).

<sup>40</sup> Cfr. anche «La gestione politico-strategica del Consiglio federale», rapporto del CPA del 15 ott. 2009 all'attenzione della CdG-N e corappporto della CdG del 27 gen. 2011 concernente l'affare 01.080 (messaggio complementare sulla riforma del Governo), n. 2, ultimo paragrafo.





