

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

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati  
del 30 marzo 2012**

**Parere del Consiglio federale**

del 14 settembre 2012

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 30 marzo 2012 concernente il pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 settembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Valutazione del pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale

Il Consiglio federale prende atto con soddisfazione della constatazione principale del rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) e del rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), che esprimono entrambi un giudizio complessivamente positivo sul pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale<sup>1</sup>. L'analisi ha abbracciato due legislature (dal 1° dicembre 2003 al 31 marzo 2011).

### 1.2 Rami assicurativi esaminati

Il Consiglio federale ritiene che la scelta dei rami assicurativi esaminati sia ragionevole. Attualmente questi rami sono infatti oggetto di particolare attenzione a causa, da un lato, dei progetti di revisione cui sono sottoposti e, dall'altro, delle incertezze che gravano sul loro finanziamento, segnatamente a seguito dello sviluppo demografico.

Gli scenari considerati dalla Commissione federale AVS/AI prevedono che dal 2020 in poi lo sviluppo demografico in Svizzera pregiudicherà seriamente il finanziamento dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), un'assicurazione fondata sulla ripartizione e quindi particolarmente sensibile agli effetti di una maggiore longevità. Dall'entrata in vigore della 10<sup>a</sup> revisione, nel 1997, le autorità politiche hanno incontrato grandi difficoltà nel far passare le riforme che si impongono in questo settore.

L'assicurazione per l'invalidità (AI) ha assolutamente dovuto arginare l'aumento del numero di rendite versate. Le misure di rilevamento tempestivo e di reinserimento nel mercato del lavoro, introdotte dalla 5<sup>a</sup> revisione e dalla prima parte della 6<sup>a</sup> revisione, stanno dando i primi frutti, corroborando l'opzione politica adottata dal Consiglio federale.

La previdenza professionale è attualmente esposta a turbolenze a causa dell'incertezza dei mercati finanziari. Ma questo ramo è anche interessato dagli effetti della longevità e dell'adeguamento dei parametri attuariali, che si ripercuotono sulle prestazioni.

L'assicurazione malattie (AMal) è dal canto suo regolarmente al centro dell'attenzione mediatica. Gli impressionanti progressi compiuti dalle tecnologie mediche, l'aumento della longevità e il comportamento di taluni assicurati causano un incremento costante e talvolta importante dei premi, che grava fortemente sulla disponibilità finanziaria delle economie domestiche. Contro tale incremento la politica seguita

<sup>1</sup> I rapporti possono essere consultati al seguente indirizzo: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni di vigilanza > Commissione della gestione CdG > Rapporti 2012

finora ha certamente avuto i suoi effetti, ma occorrono sforzi maggiori per tenere i costi sotto controllo.

### **1.3 Sulla nozione di pilotaggio strategico**

Il Consiglio federale ha preso atto del cosiddetto metodo del «pilotaggio strategico» considerato dal Controllo parlamentare dell'amministrazione. Esso riconosce che tale metodo costituisce uno strumento interessante per preparare le future riforme nell'ambito della sicurezza sociale.

## **2 Parere del Consiglio federale**

### **2.1 In generale**

Il Consiglio federale prende nota del giudizio globalmente positivo espresso dalla CdG-S sul suo pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali. Esso apprezza l'osservazione secondo cui il Governo si è mostrato all'altezza del compito di direzione e ha saputo utilizzare in modo adeguato il suo margine di manovra in materia di sviluppo della legislazione.

Il Consiglio federale apprezza in particolare che il ventaglio di strumenti utilizzati in ciascuna assicurazione sociale per condurre l'analisi strategica sia stato giudicato ampio, adeguato e coerente e che si sia riconosciuto che tale ventaglio è costantemente sviluppato e affinato. Il Governo intende continuare a sviluppare il ventaglio di strumenti a sua disposizione e prevede pure di coinvolgere maggiormente gli attori interessati nell'analisi strategica.

Il Consiglio federale condivide il parere secondo cui una visione d'insieme a carattere strategico è necessaria per garantire un'efficace sviluppo delle assicurazioni sociali. Tale visione strategica deve tuttavia essere concretizzata sotto forma di riforme coerenti che seguano una progressione logica e meditata nel dettaglio.

Infine, il Collegio governativo constata che la sua politica di comunicazione e informazione è considerata soddisfacente da parte della CdG-S. Per quanto attiene al desiderio dei Cantoni di essere maggiormente coinvolti, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha concluso accordi con la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) allo scopo di intensificare il dialogo su scala nazionale sui problemi inerenti alla politica sociale e alla sanità pubblica, nonché di coinvolgere maggiormente i Cantoni nei relativi processi decisionali.

*Raccomandazione 1*

La CdG-S invita il Consiglio federale a continuare anche in futuro e a perfezionare in modo mirato gli attuali approcci di miglioramento e di sistematizzazione dell'analisi strategica. Disponendo di una concezione generale relativa agli strumenti, all'organizzazione e alle risorse dell'analisi strategica nel settore delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale può perfezionare le raccolte di dati, effettuare più spesso analisi prospettiche e rafforzare ulteriormente l'integrazione degli attori importanti nell'elaborazione dell'analisi strategica.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-S sul fatto che le raccolte di dati e la ricerca potrebbero essere migliorate. È vero, infatti, che le fonti statistiche principali nel settore della protezione sociale sono di regola generate dai vari sistemi e pertanto si presentano in modo frammentario. La recente introduzione dello strumento di monitoraggio SHIVALV – sistema statistico che permette di analizzare i flussi di persone tra l'AI, l'aiuto sociale e l'assicurazione contro la disoccupazione – mostra tuttavia che il Consiglio federale è cosciente del problema e che sviluppa strategie mirate per porvi rimedio. Per quanto riguarda la ricerca, è usuale ricorrervi per preparare modifiche legislative. A proposito del settore dell'AI è opportuno menzionare in particolare i programmi pluriennali di ricerca PR-AI (invalidità e handicap) e PR-AI 2 (attuazione della LAI). Anche nel quadro dell'AVS sono stati condotti programmi, segnatamente sui meccanismi di pilotaggio dell'assicurazione, le conseguenze del «baby-boom» e la mortalità differenziale in Svizzera. Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza di svolgere ricerche a più lungo termine al fine di ottenere risultati significativi.

Per quanto concerne il maggiore e più sistematico coinvolgimento degli attori importanti nella concezione dell'analisi strategica, il Consiglio federale può ricorrere, al di là dei canali previsti dalla legge nel quadro della procedura di consultazione, alle commissioni consultive quali la Commissione federale dell'AVS/AI e la Commissione federale LPP, alle quali sottopone non solo i suoi progetti prima dell'avvio della procedura di consultazione ma anche i progetti di disposizioni d'applicazione. Del resto, l'UFAS è in stretto contatto con gli organi esecutivi mediante diverse commissioni tecniche allo scopo di assicurare la migliore applicazione possibile nella prassi. Il Governo ritiene pertanto di aver già adottato misure molto importanti che vanno nella direzione delle raccomandazioni della CdG-S.

Il Consiglio federale respinge l'osservazione secondo cui manca una visione generale e sistematica dell'esecuzione dell'analisi strategica per l'insieme delle assicurazioni sociali. Al contrario, i principi che devono reggere l'azione delle autorità federali, come l'equilibrio finanziario, l'adattamento alle nuove realtà sociali o la salvaguardia di un mercato del lavoro dinamico e integrativo, per i lavoratori anziani (legge federale del 25 giugno 1982<sup>2</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; LPP), le persone di salute cagionevole (AI e AINF) e i genitori (finanziamento degli asili nido), sono regolarmente considerati e messi in atto dal Consiglio federale sia nelle proposte che sottopone al Parlamento sia nella

<sup>2</sup> RS 831.40

sua attività regolamentare. L'Esecutivo elabora una pianificazione e una strategia per l'insieme delle assicurazioni sociali. Il quadro di tale strategia è dato dal programma di legislatura, che presenta gli obiettivi a medio e lungo termine. Questi ultimi sono concretizzati e se necessario adattati secondo l'evoluzione della situazione, segnatamente a livello economico.

Il Consiglio federale rammenta che esso ricorre regolarmente all'analisi prospettica degli effetti. I suoi messaggi comprendono un capitolo standardizzato che presenta l'impatto della normativa interessata. Per il futuro il Governo è disposto a essere più esplicito nell'analisi di questo aspetto. Nel corso delle procedure di revisione legislativa esso è pure stato indotto a elaborare numerosi rapporti a destinazione delle commissioni parlamentari, su richiesta o a sostegno di determinati progetti.

Attualmente mancano determinati dati di base per poter elaborare una pianificazione strategica. A un livello generale manca ad esempio una base statistica dettagliata sul reddito e la sostanza delle economie domestiche. A livello dei sistemi vi sono lacune puntuali, ad esempio circa i dati individuali relativi alle rendite e alle indennità in capitale della previdenza professionale, le statistiche sulle indennità giornaliere in caso di malattia o le informazioni sulle carriere complete di reddito degli assicurati del primo pilastro. Il Consiglio federale lavora alla soluzione di questo problema ma incontra sia difficoltà legate alla raccolta di tali dati (protezione dei dati, resistenze degli organi esecutivi e dei datori di lavoro a causa degli oneri amministrativi supplementari) sia problemi di qualità e di divergenze metodologiche. Accade dunque che lavori di analisi concernenti problematiche analoghe (come la povertà) portino a risultati divergenti, vuoi perché non si basano sugli stessi dati, vuoi perché ricorrono a concetti differenti. Occorre pure sottolineare che le basi statistiche, per quanto buone, non possono sostituirsi alle decisioni politiche.

Nel settore dell'assicurazione malattie, per la maggior parte le analisi possono fondarsi direttamente sui dati dell'UFSP e dell'UST. Per talune analisi più approfondite occorre oggi riferirsi alle raccolte di dati dell'associazione centrale degli assicuratori. Tuttavia tali raccolte presentano purtroppo lacune dovute alla partenza di alcuni membri. Inoltre manca ancora una trasparenza sufficiente in tutti gli ambiti di prestazioni per quanto riguarda la loro economicità e qualità. Nel quadro della revisione della LAMal nel settore del finanziamento ospedaliero, le Camere federali hanno dunque deciso di estendere a tutti i fornitori di prestazioni l'obbligo di consegnare i dati. L'UST ha del resto ricevuto il mandato di elaborare una statistica relativa al settore ambulatoriale. Disponendo di migliori raccolte di dati si potranno condurre progetti di ricerca mirati e produrre statistiche più dettagliate. L'ampliamento della rilevazione di dati da parte dell'UFSP e dell'UST potrebbe tuttavia richiedere risorse supplementari. Per questo motivo dovrà avvenire in modo mirato e adeguato alle esigenze specifiche di ciascuna assicurazione, tenendo conto del rapporto costi-benefici.

## 2.3

### Pianificazione strategica

#### *Raccomandazione 2*

La CdG-S invita il Consiglio federale a definire per tutti gli ambiti della assicurazioni sociali obiettivi a più lunga scadenza che mirino a realizzare la situazione auspicata e una strategia esplicita e aggiornata che tenga conto anche degli aspetti finanziari. A tale scopo il Consiglio federale deve concretizzare e prioritizzare gli obiettivi strategici, in particolare nel programma di legislatura. Inoltre deve considerare in modo esplicito le disposizioni d'esecuzione nell'ambito della pianificazione strategica.

La CdG-S ritiene che gli obiettivi strategici stabiliti dal Consiglio federale corrispondevano alle difficoltà incontrate e che erano coerenti tra loro. Essi erano tuttavia formulati in modo troppo generico e non definivano le priorità.

Il Consiglio federale ricorda che la sua politica in materia d'assicurazioni sociali poggia su programmi pluriennali. È dunque cosciente della necessità di integrare le assicurazioni sociali in una prospettiva a lungo termine, un obiettivo che persegue particolarmente nella riforma della previdenza per la vecchiaia e della prevenzione della povertà.

Le revisioni recentemente realizzate dal Consiglio federale hanno seguito una strategia chiaramente definita e la loro messa in atto è stata effettuata in un ordine di priorità ben preciso. A titolo di esempio, si possono menzionare le revisioni miranti a risanare le basi finanziarie dell'AI e, nel settore della previdenza professionale, il miglioramento del governo delle casse pensioni.

Il Consiglio federale non pensa di avere avuto un atteggiamento passivo limitandosi a reagire alla pressione politica del Parlamento. Al contrario, ritiene di essere in grado di resistere alle pressioni e di trovare soluzioni politiche suscettibili di ottenere la maggioranza del Parlamento e del popolo tenendo conto dell'evoluzione della situazione, specialmente a livello economico.

## 2.4

### Informazione concernente l'analisi e la pianificazione strategica

#### *Raccomandazione 3*

La CdG-S invita il Consiglio federale a informare periodicamente, nel contesto di una panoramica completa, in merito a tutti i risultati dell'analisi strategica e alla relativa pianificazione strategica.

Il Consiglio federale condivide in parte il parere della CdG-S secondo cui non esiste alcun documento strategico di base, accessibile al Parlamento e al pubblico. Consapevole di ciò, ha iniziato a porvi rimedio pubblicando documenti, accessibili a tutti, su talune questioni strategiche. Nel settore dell'assicurazione obbligatoria delle cure

medico-sanitarie, ad esempio, si tratta, nel concreto, del messaggio del 26 maggio 2004<sup>3</sup> concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Strategia e temi urgenti). Le priorità pubblicate il 22 giugno 2011 dal Consiglio federale perseguono lo sviluppo già avviato, ma nel contempo lo estendono all'insieme del settore della sanità<sup>4</sup>. Il Consiglio federale desidera, da un lato, migliorare ancora il sistema sanitario, già di eccellente qualità, e, dall'altro, proseguire l'ottimizzazione della qualità e della trasparenza e accrescere l'efficacia del sistema. Occorre altresì menzionare il rafforzamento della vigilanza degli assicuratori malattia che gestiscono l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Il Consiglio federale è cosciente dell'importanza che riveste un'informazione esaustiva e, a tale scopo, si dice disposto a operare in favore di un miglioramento dell'informazione. Per l'insieme dei settori delle assicurazioni sociali dovrà essere sviluppata una strategia d'informazione in collaborazione con gli organismi specializzati. Per ora, il Consiglio federale è pronto a inserire un capitolo sulla pianificazione strategica nel rapporto annuale sulla parte generale delle assicurazioni sociali, di cui all'articolo 76 (LPGA)<sup>5</sup>.

## 2.5 Emanazione di disposizioni d'esecuzione

### *Raccomandazione 4*

La CdG-S invita il Consiglio federale a utilizzare il proprio margine di manovra relativo all'emanazione di disposizioni d'esecuzione nel modo più attivo, sistematico e completo possibile.

Il Consiglio federale utilizza in maniera adeguata il suo margine di manovra in materia di ordinanze nell'ambito del 1° e del 2° pilastro. Se le commissioni parlamentari lo desiderano, i progetti di ordinanza saranno messi in consultazione, com'è stato il caso nel quadro delle disposizioni d'esecuzione della LPP e delle ordinanze concernenti la sesta revisione dell'AI.

Quanto all'assicurazione malattie, il Consiglio federale continua a utilizzare il potenziale di cui ancora dispone per ridurre l'aumento dei costi in modo mirato. È soprattutto il caso nei settori in cui la Confederazione stessa definisce le tariffe e i prezzi, ad esempio per i farmaci. Ne fa parte anche la competenza sussidiaria supplementare che consente di procedere ad aggiustamenti nelle strutture tariffali qualora non siano più appropriate e i partner tariffali non possano accordarsi su simili aggiustamenti.

<sup>3</sup> FF 2004 3803

<sup>4</sup> Il compendio delle priorità in materia di politica sanitaria può essere consultato al seguente indirizzo: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Temi > Assicurazione malattie > Revisioni dell'assicurazione malattie > Priorità della politica della sanità

<sup>5</sup> Il rapporto annuale sulle assicurazioni sociali può essere consultato al seguente indirizzo: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Temi > Compendio > Basi > Informazioni complementari

*Raccomandazione 5*

La CdG-S invita il Consiglio federale a comunicarle in che modo si adopera attualmente e come intende adoperarsi in futuro in quanto collegio governativo per assicurare il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali. La CdG-S chiede al Consiglio federale di spiegare come intende assumere la propria responsabilità di suprema autorità direttiva della Confederazione in questo settore basilare della politica federale.

Dopo avere adottato il suo programma di legislatura, il Consiglio federale è costretto a riesaminarlo periodicamente, ciò che lo porta talvolta a modificare le sue priorità, se non addirittura ad abbandonare taluni compiti. Pertanto, determina innanzitutto i compiti che intende svolgere nel quadro degli incartamenti ritenuti prioritari. Da due legislature, il Consiglio federale ha iscritto il consolidamento delle assicurazioni sociali tra gli obiettivi prioritari del suo operato.

Quando si tratta di questioni fondamentali, com'è quella delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale conduce discussioni sulla base di documenti allestiti dal Dipartimento interessato. Spetta quindi al capo del Dipartimento federale dell'interno presentargli la situazione e i punti da discutere. Quando prepara un disegno di legge o di modifica legislativa, il Consiglio federale inizia organizzando un'ampia consultazione dei vari ambienti interessati. Ricorre ad analisi di questioni specifiche, con il concorso di specialisti, di esperti, di operatori riconosciuti e dei partner sociali. Le conclusioni e le proposte che ne risultano vengono discusse in seno al Collegio governativo sulla base di documenti di lavoro che devono portare all'elaborazione del messaggio. In funzione dei bisogni mirati e dell'evoluzione della situazione, il Consiglio federale procede ad analisi e a discussioni al fine di adattare o modificare, le prospettive di politica sociale, coinvolgendo nel processo gli ambienti interessati.

**3 Conclusioni**

In conclusione, il Consiglio federale nota con soddisfazione che il suo pilotaggio delle assicurazioni sociali, in particolare di quelle più esposte alle contingenze, non è fondamentalmente rimesso in questione dalla CdG-S. Ritiene inoltre che i punti deboli constatati riguardino aspetti piuttosto secondari, di averne già identificati alcuni e di adoperarsi per rimediarvi.

Considerato quanto sopra, il Consiglio federale farà in modo di dare seguito quanto prima alle raccomandazioni formulate dalla CdG-S, ma puntualizza che se certe misure sono realizzabili immediatamente o a breve termine (in particolare nel settore dell'informazione), altre potranno essere attuate soltanto a medio o a lungo termine (ad esempio le basi statistiche strategiche).