

**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**

del 28 ottobre 2011

Riassunto

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre uno studio sul pilotaggio delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale nelle due ultime legislature (dal dicembre 2003 al marzo 2011), allo scopo di farne la valutazione. Lo studio verte sull'analisi e la pianificazione strategica delle singole assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale in quanto elementi del processo generale di gestione politica. Accanto all'elaborazione di basi per lo sviluppo della legislazione, lo studio intende esaminare come il Consiglio federale ha fatto uso, nel suo settore di competenze, del suo margine di manovra nell'emanare norme d'esecuzione di rilevanza strategica (ordinanze e direttive). La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha scelto di procedere a quest'inchiesta principalmente servendosi di quattro studi di casi vertenti sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI), la previdenza professionale e l'assicurazione malattie (AMAL). Il presente rapporto poggia sui risultati di questi studi di casi, i cui elementi sono raccolti in una documentazione a parte.

Il pilotaggio strategico

Con il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale deve mirare, conformemente alla sua funzione di governo, a garantire uno sviluppo orientato al lungo termine, coordinato, pertinente ed efficace della politica della Confederazione. Il Consiglio federale e l'Amministrazione devono poter individuare le sfide attuali e future per analizzarle e raccogliere le misure necessarie. La possibilità di avvalersi di un quadro strategico che comprende una visione a lungo termine ma nel contempo flessibile costituisce un fattore importante di successo in un contesto di grande complessità e incertezza, contraddistinto da un'evoluzione dinamica. Lungi dall'impedire un pilotaggio strategico, le condizioni poste da un quadro istituzionale e politico esigente – in cui rivestono un ruolo importante la dipendenza dalle decisioni del Parlamento e del Popolo e l'influsso che i cambiamenti dell'economia e della società esercitano sulle assicurazioni sociali – ne sottolineano al contrario la necessità.

Un bilancio sostanzialmente positivo ...

Gli studi di casi mostrano che il pilotaggio strategico dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL da parte del Consiglio federale merita un giudizio complessivamente positivo. Il Consiglio federale ha in generale individuato per tempo e in modo appropriato le sfide che si sono presentate in queste assicurazioni sociali; nella maggior parte dei casi ha preparato revisioni legislative coerenti e ha comunicato le sue decisioni in modo trasparente. Si è mostrato dunque complessivamente all'altezza della sua responsabilità di direzione nei principali compiti di pilotaggio e ha quasi sempre fatto uso in modo appropriato del margine di manovra a disposizione nello sviluppo della legislazione.

... ma che presenta anche significativi punti deboli

Il pilotaggio strategico da parte del Consiglio federale delle assicurazioni sociali oggetto dello studio denota però anche importanti punti deboli. In primo luogo, devono essere apportati miglioramenti ai dati, alla ricerca e all'analisi prospettica degli effetti. In secondo luogo, le strategie fondamentali del Consiglio federale per affrontare le sfide che si pongono a più lungo termine nelle assicurazioni sociali esaminate non erano fino al 2011 sufficientemente precisate né documentate. In terzo luogo, mancava una pianificazione globale incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia, in particolare per quanto concerne le disposizioni d'esecuzione. In quarto luogo, il Consiglio federale ha talvolta tenuto un approccio reattivo e non sufficientemente preventivo a livello strategico sul piano sia dello sviluppo della legislazione sia dell'emanazione di disposizioni d'esecuzione.

Analisi strategica: buoni strumenti che vanno però migliorati

Le autorità federali dispongono di un ventaglio sufficientemente ampio, adeguato e coerente di mezzi per analizzare le sfide e gli effetti delle misure prese. Gli strumenti a disposizione sono stati sviluppati e affinati in questi ultimi anni. Il Consiglio federale ha individuato quasi sempre per tempo e in modo appropriato le nuove sfide strategiche che si sono poste. È però possibile apportare diversi miglioramenti agli strumenti di analisi, principalmente per quanto concerne i dati (soprattutto nel campo della previdenza professionale) e la ricerca (soprattutto per l'AVS e la previdenza professionale), pur se va detto che si sta procedendo nella buona direzione. Esistono possibilità di miglioramento nell'analisi prospettica degli effetti delle misure pianificate o previste a più lungo termine. Le autorità federali potrebbero inoltre prepararsi meglio a riconoscere gli sviluppi dinamici (sui mercati finanziari, p. es.) e le loro conseguenze sulle assicurazioni sociali (soprattutto sulla previdenza professionale). Potrebbero inoltre, proseguendo gli sforzi già in atto, coinvolgere in modo ancor più marcato e sistematico gli attori politici importanti nell'elaborazione dell'analisi strategica (soprattutto per l'AMAL). Infine, i risultati dell'analisi strategica potrebbero essere esposti in un documento d'insieme da aggiornare periodicamente.

Punti deboli sul piano degli obiettivi strategici, delle strategie del Consiglio federale per affrontare le sfide incontrate e della pianificazione politica

Gli obiettivi strategici del Consiglio federale corrispondono in ampia misura alle sfide individuate. Spesso sono però formulati in modo generico. Le strategie del Consiglio federale – vale a dire la definizione degli indirizzi e delle misure possibili per conseguire gli obiettivi strategici – presentano diversi punti deboli. Anzitutto, il Governo non disponeva fino al 2011 di documenti strategici espliciti, aggiornati e pubblicamente accessibili.¹ In secondo luogo, le strategie concernenti lo sviluppo a lungo termine della legislazione sono ancora in parte vaghe. Per esempio, le misure che saranno necessarie a lungo termine per consolidare l'AVS e la previdenza

¹ La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé* (Das aktuelle Strategiepapier des Bundesrates zur Gesundheitspolitik, documento del DFI, soltanto in ted. e franc.) è stata pubblicata nel giugno 2011.

professionale non sono definite chiaramente. In terzo luogo, i documenti strategici rilevanti del Consiglio federale non indicavano fino al 2011 gli indirizzi scelti sul piano delle disposizioni d'esecuzione. Per quanto concerne le assicurazioni sociali esaminate, la posizione del Consiglio federale è in generale chiara soltanto per le revisioni di legge a breve e medio termine. In quarto luogo, il pilotaggio del Governo è stato talvolta di natura reattiva e insufficientemente preventiva. In particolare, non sono state approntate strategie per rispondere a un'evoluzione negativa dei mercati finanziari (questa lacuna concerne soprattutto la previdenza professionale). Anche la pianificazione politica del Consiglio federale per concretizzare il contenuto e la tempistica della sua strategia può essere migliorata. In particolare, mancava fino al 2011 una pianificazione che coprisse non soltanto le revisioni di legge, ma anche il margine di manovra strategico nel campo delle disposizioni d'esecuzione. I programmi di legislatura non rispondono alle esigenze di una pianificazione incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia.

La preparazione delle revisioni di legge è quasi sempre attiva, rapida e coerente

Il Consiglio federale ha generalmente reagito con grande prontezza alla bocciatura di qualcuno dei suoi progetti, all'evoluzione dei fattori economici o a mandati affidatigli dal Parlamento preparando nuove revisioni di legge. Va in particolare dato merito al Consiglio federale dell'approfondita pianificazione delle revisioni di legge che sono seguite a sue decisioni di principio (p. es. quelle sull'AVS e l'AI prese sulla base del «Panoramica delle assicurazioni sociali» nel 2004) e la rapida elaborazione della 6ª revisione dell'AI chiesta dal Parlamento. Inoltre, l'Esecutivo ha di regola definito l'orientamento, il contenuto e la tempistica dei progetti da elaborare. Si è dunque mostrato per l'essenziale all'altezza della sua responsabilità di direzione per quanto riguarda lo sviluppo della legislazione. Ha quasi sempre coinvolto in modo appropriato gli attori politici più importanti nei lavori preparatori. I disegni di legge si sono per lo più dimostrati conformi agli obiettivi strategici e alla pianificazione del Consiglio federale, coerenti internamente e tra di loro, ma anche coordinati con le altre assicurazioni sociali e gli altri settori politici (p. es. la politica del mercato del lavoro). Inoltre, i progetti davano adeguate indicazioni sulle conseguenze finanziarie (AVS, AI, previdenza professionale) o sull'evoluzione dei costi (AMAL).

Un utilizzo non abbastanza attivo e troppo frammentario del margine di manovra sul piano delle disposizioni d'esecuzione

Sul piano delle disposizioni d'esecuzione, il margine di manovra strategicamente rilevante a disposizione del Consiglio federale nelle assicurazioni sociali oggetto del presente studio differisce da una all'altra. Le sue competenze possono talvolta presentare una considerevole importanza strategica in particolare nell'AMAL. Sul piano delle disposizioni d'esecuzione il Consiglio federale non ne ha però fatto un uso abbastanza attivo oppure ha utilizzato il margine di manovra tardivamente e in modo troppo frammentario. Si è quasi sempre limitato a reagire alla pressione politica e non ha messo a frutto sistematicamente le possibilità di cui dispone.

Un'informazione completa che però deve essere migliorata

Le autorità federali hanno sistematicamente comunicato le decisioni e i risultati della pianificazione strategica utilizzando i comunicati stampa e la letteratura specialistica. Meritano in particolare di essere segnalati la pubblicazione completa dei documenti relativi ai progetti di legge (principalmente rapporti e messaggi) e il contatto diretto con gli attori politici più importanti nell'ambito dei dibattiti parlamentari, delle audizioni e dei dialoghi. L'informazione può però essere migliorata. In primo luogo, sarebbe auspicabile elaborare, aggiornare periodicamente e pubblicare una panoramica dei risultati dell'analisi strategica, per esempio nell'ambito di un rapporto complementare conformemente all'articolo 76 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali. In secondo luogo, il Consiglio federale potrebbe documentare la strategia attuata per raccogliere le sfide incontrate nelle assicurazioni sociali esaminate nel presente studio, aggiornarla quando necessario e pubblicarla. In terzo luogo, nei suoi messaggi potrebbe esporre in modo ancor più dettagliato gli effetti delle misure previste.

Mancano i riscontri di un ruolo attivo del Collegio governativo

La considerevole importanza finanziaria e politica delle assicurazioni sociali per la Confederazione richiede che il Collegio governativo assuma un ruolo attivo. Per quanto è possibile giudicare sulla base delle informazioni accessibili nell'ambito della presente inchiesta, il Consiglio federale in quanto autorità collegiale non ha impresso attivamente impulsi rilevanti allo sviluppo delle assicurazioni sociali esaminate. Per il momento, il Collegio governativo non sembra preoccuparsi in modo sistematico e costante del loro sviluppo.

Indice

Riassunto	7860
Elenco delle abbreviazioni	7865
1 Introduzione	7866
1.1 Il pilotaggio strategico come oggetto di studio	7866
1.2 Oggetto dello studio e problematica	7870
1.3 Dati su cui si fonda lo studio	7872
1.4 Metodo di valutazione	7872
1.5 Collaborazione con esperti esterni	7873
1.6 Struttura del rapporto	7874
2 Margine di manovra del Consiglio federale	7874
3 Analisi strategica	7876
3.1 Esecuzione dell'analisi strategica	7876
3.2 Valutazione dell'analisi strategica	7879
4 Pianificazione strategica	7883
4.1 Attuazione della pianificazione strategica	7883
4.1.1 Obiettivi, strategia e pianificazione politica	7883
4.1.2 Preparazione delle revisioni di leggi	7888
4.1.3 Emanazione di disposizioni d'esecuzione	7891
4.1.4 Influenza degli attori interessati	7891
4.1.5 Informazione	7894
4.2 Valutazione della pianificazione strategica	7895
4.2.1 Obiettivi, strategia e pianificazione politica	7895
4.2.2 Preparazione delle revisioni di leggi	7899
4.2.3 Emanazione di disposizioni d'esecuzione	7901
4.2.4 Informazione	7902
5 Valutazione complessiva	7903
Elenco delle persone intervistate	7907
Documenti	7908
Impressum	7909

Elenco delle abbreviazioni

AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AI	Assicurazione per l'invalidità
AMAL	Assicurazione malattie
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
EAE	Efficacia, adeguatezza ed economicità
IPG	Indennità per perdita di guadagno
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

Rapporto

Il presente rapporto espone i principali risultati della valutazione. Gli studi di casi e la descrizione dettagliata delle analisi e dei criteri sui quali si fondano le valutazioni figurano nella documentazione².

1 Introduzione

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre, nell'ambito del suo programma annuale 2010, uno studio sul pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Questa richiesta trae origine dal considerevole peso finanziario delle assicurazioni sociali nel bilancio federale e dall'importanza delle sfide che dovranno essere affrontate in questo settore. In proposito, molte questioni sono controverse: quali sono le capacità di pilotaggio del Consiglio federale nel settore delle assicurazioni sociali? Che uso fa il Consiglio federale del suo margine di manovra e in che misura è adeguato il pilotaggio esercitato sulle assicurazioni sociali? Il presente studio si allaccia alle conclusioni delle precedenti ispezioni che le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) e il CPA hanno dedicato al pilotaggio strategico del Consiglio federale³.

1.1 Il pilotaggio strategico come oggetto di studio⁴

Il *pilotaggio politico-strategico* corrisponde per l'essenziale alla funzione governativa del Consiglio federale⁵. Esso è teso a garantire uno sviluppo a lungo termine, coordinato, pertinente ed efficace della politica federale. Per mezzo della gestione politico-strategica deve essere garantito che il Consiglio federale e l'Amministrazione individuino le sfide attuali e future e si facciano un'idea di come raccogliere queste sfide e avviare le misure corrispondenti. Vista la loro importanza politica e finanziaria, le assicurazioni sociali rappresentano un punto centrale di una gestione a lungo termine pertinente ed efficace.

Nell'ambito dello sviluppo delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale deve affrontare una situazione che presenta perlomeno due aspetti irti di difficoltà:

² Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2011: Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates del 28 ottobre 2011. La documentazione è pubblicata nella versione originale in lingua tedesca sul sito www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni.

³ P. es.: CPA (2009): La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 15 ottobre 2009.

⁴ Cfr. documentazione A 2.

⁵ Art. 174 Cost.; cfr. documentazione A 2.2.1 e CPA 2009.

- da un lato, le assicurazioni sociali costituiscono un settore politico complesso fortemente influenzato dagli sviluppi dell'economia e della società. Questi sviluppi sono solo parzialmente prevedibili e controllabili;
- d'altro lato, il Consiglio federale opera in un contesto politico e istituzionale delicato. La dipendenza del Consiglio federale nei confronti delle decisioni del Parlamento e del Popolo aumenta le esigenze poste al pilotaggio strategico. L'evoluzione dei rapporti di forza in seno al Parlamento (la cosiddetta «polarizzazione») e la crescente carenza di mezzi complicano ancor più la situazione⁶.

La dottrina scientifica sottolinea l'utilità del pilotaggio strategico in una simile situazione.⁷ La complessità, l'incertezza e la dinamica della politica non ostacolano il pilotaggio strategico ma, al contrario, ne sottolineano la necessità. Il fatto di poter fare riferimento a un quadro strategico costituisce un vantaggio in un simile contesto. Solo così è possibile sostituire a un *modus operandi* essenzialmente reattivo e puntuale una gestione organizzata, coerente e continua.

Il modo attuale di concepire la gestione si pone in consonanza con questo approccio. Contrariamente alle vecchie concezioni della pianificazione, esso non si fonda sull'ipotesi che sia possibile pianificare e controllare i processi sociali e politici nel loro insieme. Pur iscrivendosi in una prospettiva a lungo termine, il pilotaggio strategico non implica né previsioni dettagliate sul futuro né una pianificazione minuziosa delle misure che si intendano prendere. Al contrario, la sua funzione consiste nell'individuare, sulla base di analisi costanti della situazione e degli scenari prevedibili, gli obiettivi strategici da perseguire nonché gli indirizzi e le misure essenziali da privilegiare, sia a medio sia a lungo termine. Visto in questa luce, il pilotaggio strategico permette di procedere ad aggiustamenti mirati in un contesto in costante mutazione e, se necessario, di procedere anche a correzioni a breve termine.

Il pilotaggio strategico non garantisce il successo; aumenta però le possibilità di buon esito dell'azione dello Stato. Una strategia genera un quadro rispetto al quale gli attori responsabili del pilotaggio possono orientarsi e che permette loro di reagire su una base sistematica ai cambiamenti del contesto. Se manca un approccio strategico sistematico diventa più difficile individuare le misure correttive quando si commettono errori. Per questo motivo è sempre meglio avere una cattiva strategia piuttosto che non averne nessuna.

Questo modo di concepire il pilotaggio strategico in politica si concilia facilmente con le basi legali esistenti e con le riflessioni del Consiglio federale riguardo all'attuazione della funzione governativa conferitagli dalla Costituzione, in particolare nel settore delle assicurazioni sociali⁸. La figura 1 mostra come la nozione di pilotaggio strategico si articola nel presente studio. Questa nozione è stata elaborata partendo dalla funzione governativa del Consiglio federale e dalla letteratura specia-

⁶ Il pilotaggio strategico della politica deve mettere in rapporto l'elaborazione di soluzioni adeguate ed efficaci ai problemi (*policies*) con la ricerca delle maggioranze politiche necessarie alla realizzazione di queste soluzioni (*politics*).

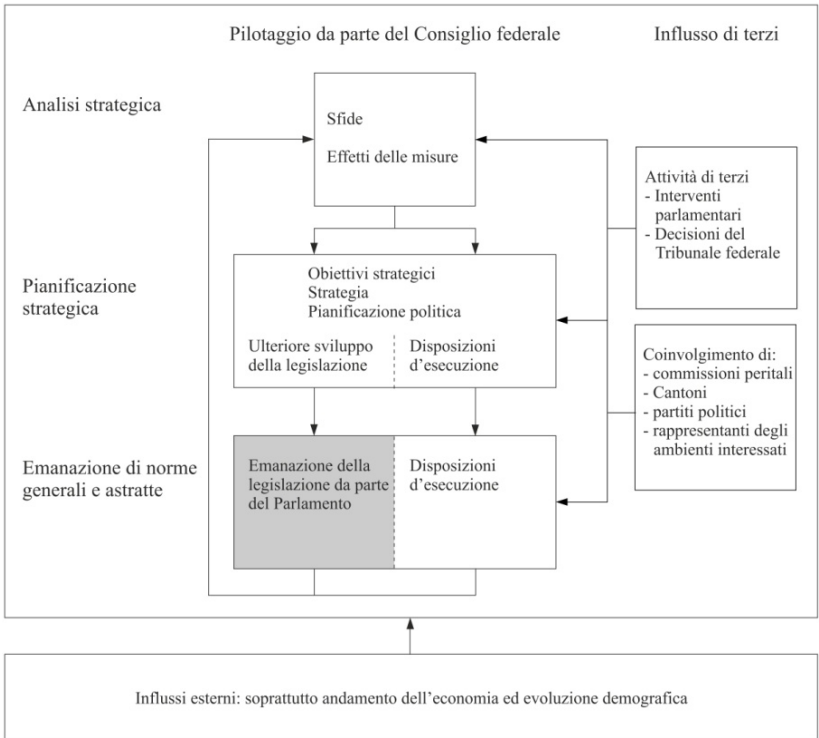
⁷ Cfr. documentazione A 2.1 e relativi riferimenti bibliografici.

⁸ Cfr. in particolare la Costituzione federale, la legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010), la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 830.1) e la legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10); cfr. anche la documentazione A 2.2.

lizzata. Gli elementi essenziali di questo modello sono interdipendenti e formano un ciclo integrale di gestione. Non devono però essere intesi come elementi di una catena causale⁹.

Figura 1

Pilotaggio politico-strategico



Il *pilotaggio strategico* da parte del Consiglio federale¹⁰ è inteso come un processo continuo che consta dei seguenti elementi essenziali (cfr. figura 1):

- l'*analisi strategica*: comprende l'individuazione delle sfide politiche e la valutazione degli effetti delle misure previste e proposte (analisi prospettica) oppure già applicate (analisi retrospettiva);
- la *pianificazione strategica*: comprende svariati processi decisionali interdipendenti:

⁹ Cfr. documentazione A 2.3.

¹⁰ Per «Consiglio federale» s'intende l'insieme del Consiglio federale nella sua funzione di autorità collegiale. Dato che le decisioni del Consiglio federale sono di regola preparate a livello di dipartimento e di uffici, anche questi due livelli dell'Amministrazione federale sono considerati nel presente studio.

- la determinazione degli *obiettivi strategici* sulla base delle conclusioni dell'analisi strategica. Gli obiettivi strategici descrivono lo stato che, dal punto di vista del Consiglio federale, deve essere raggiunto a medio o lungo termine nel settore considerato. Esempi di *obiettivi strategici* sono la garanzia del finanziamento a medio e lungo termine delle assicurazioni sociali oppure la flessibilizzazione dell'età di pensionamento;
- la definizione della *strategia* per rispondere alle sfide individuate. Una strategia descrive le grandi linee della politica e abbozza le misure a medio e lungo termine per conseguire gli obiettivi. La strategia nel settore dell'AVS consiste per esempio nel chiarire se il suo finanziamento a relativamente lungo termine deve essere garantito da un aumento dell'età di pensionamento, da una modifica del meccanismo di adeguamento delle rendite e/o da introiti supplementari (aumento dell'IVA o contributi sui salari, p. es.). Occorre considerare il margine di manovra che la legislazione vigente lascia al Consiglio federale nell'elaborazione delle strategie per raccogliere le sfide a medio e lungo termine. A tale titolo, occorre in particolare decidere se le misure:
 - devono essere attuate sotto forma di *disposizioni d'esecuzione* (ordinanze, direttive) che rientrano nella competenza del Consiglio federale (p. es. emanazione di disposizioni concernenti tariffe e prezzi dei medicinali, dei mezzi e apparecchi diagnostici o terapeutici e delle analisi di laboratorio nel quadro dell'AMAL), o
 - richiedono revisioni legislative (*sviluppo della legislazione*);
- la *pianificazione politica*. Essa determina la strategia definendo concretamente le misure da prendere e il calendario dell'attuazione. In proposito, devono essere tenuti in considerazione anche i mandati affidati al Governo dal Parlamento e il dibattito politico. La pianificazione politica comprende la pianificazione degli affari politici (revisioni di leggi e disposizioni d'esecuzione)¹¹ e la preparazione di revisioni di legge a destinazione del Parlamento. La pianificazione politica deve essere adattata permanentemente; il Consiglio federale per esempio ha rapidamente pianificato ed elaborato un pacchetto di leggi adattato in seguito alla bocciatura dell'11^a revisione dell'AVS;
- la concretizzazione e l'attuazione della pianificazione strategica passa dall'*emanazione di norme generali ed astratte*. Il compito del Consiglio federale consiste a questo livello nell'adottare disposizioni d'esecuzione che rientrano nella sua competenza (ordinanze, direttive). I progetti approvati dal Consiglio federale per sviluppare la legislazione sono sottoposti all'esame e al voto del Parlamento (vedi la superficie ombreggiata nella figura 1). Poiché non rientrano nella competenza del Consiglio federale, queste decisioni non sono trattate nel presente studio.

L'*informazione* da dare alle diverse parti interessate (Parlamento, Cantoni, pubblico) sui fondamenti e le decisioni del pilotaggio strategico riveste un ruolo importante quali che siano gli elementi essenziali descritti in precedenza. Il Consiglio federale

¹¹ I risultati sono il programma di legislatura con le sue grandi linee, il piano finanziario di legislatura, gli obiettivi annuali, nonché altre eventuali pianificazioni generali o specifiche.

deve garantire un'informazione omogenea, tempestiva e continua sulle sue valutazioni della situazione, pianificazione, decisioni e misure preventive.

Il pilotaggio strategico della politica è influenzato da fattori esterni come lo sviluppo economico e l'evoluzione demografica. Le decisioni sul modo di trattare questi cambiamenti del contesto costituiscono infatti il compito chiave in materia di pilotaggio politico-strategico. Di conseguenza, l'obiettivo dell'analisi strategica è quello di osservare gli sviluppi del contesto e di dedurre se è necessario agire e quali sono le misure concrete da prendere.

Oltre alle norme fondamentali contenute nella Costituzione e nelle leggi, diversi atti normativi sulle assicurazioni sociali comprendono disposizioni particolari che vincolano il Consiglio federale a determinati elementi del modello di pilotaggio strategico descritto in precedenza. Tali disposizioni concernono soprattutto l'analisi strategica. Per esempio:

- il Consiglio federale è tenuto a presentare un rapporto per determinare l'aliquota di conversione nei prossimi anni nella parte obbligatoria della previdenza professionale (art. 14 cpv. 3 della legge federale del 25 giugno 1982¹² sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, LPP);
- deve far verificare periodicamente se lo sviluppo finanziario dell'AVS è equilibrato e, se necessario, proporre una modifica della legge (art. 43^{quater} della legge federale del 20 dicembre 1946¹³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti);
- è tenuto a far realizzare studi scientifici sull'attuazione e sugli effetti dell'AI (art. 68 cpv. 1 della legge federale del 19 giugno 1959¹⁴ sull'assicurazione per l'invalidità, LAI), della previdenza professionale (art. 97 cpv. 1^{bis} LPP) e dell'assicurazione malattie (AMAL, art. 32 dell'ordinanza del 27 giugno 1995¹⁵ sull'assicurazione malattie).

1.2 Oggetto dello studio e problematica

L'obiettivo centrale del presente studio è di valutare il pilotaggio politico-strategico delle diverse assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale nelle ultime due legislature (dal 1° dicembre 2003 al 31 marzo 2011). Il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali è *principalmente* esaminato sulla base di *quattro studi di casi*. La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha scelto per questi studi l'AVS, l'AI, la previdenza professionale e l'AMAL, ossia le quattro assicurazioni sociali più importanti sul piano finanziario¹⁶.

A titolo complementare, il presente rapporto descrive, analizza brevemente e per quanto possibile valuta il pilotaggio strategico delle altre assicurazioni sociali.

¹² RS **831.40**

¹³ RS **831.10**

¹⁴ RS **831.20**

¹⁵ RS **832.102**

¹⁶ Se si considera soltanto la parte obbligatoria della previdenza professionale, per la quale il Consiglio federale dispone di competenze estese, il peso finanziario della previdenza professionale è inferiore.

Concretamente, quest'analisi meno approfondita verte sull'assicurazione contro la disoccupazione (AD), il regime delle indennità per perdita di guadagno (IPG), le prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC), gli assegni familiari (AF), l'assicurazione contro gli infortuni (AINF) e l'assicurazione militare (AM).

Considerati gli obiettivi dello studio e la definizione del pilotaggio politico-strategico da parte del Consiglio federale, le domande da trattare sono le seguenti¹⁷:

1. Che giudizio va dato sull'*analisi strategica* delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale? (cfr. n. 3)
 - 1.1 Le autorità federali dispongono di strumenti e di processi appropriati, sufficienti e coerenti per analizzare le sfide incontrate e gli effetti delle misure da prendere?
 - 1.2 Il Consiglio federale ha individuato per tempo e in modo appropriato le nuove sfide strategiche? Le autorità federali hanno adeguatamente informato il Parlamento, i Cantoni e il pubblico sui risultati dell'analisi strategica?
2. Che giudizio va dato sulla *pianificazione strategica* del Consiglio federale, compresa l'adozione di disposizioni d'esecuzione? (cfr. n. 4)
 - 2.1 Gli obiettivi e la strategia del Consiglio federale sono coerenti? La pianificazione politica del Consiglio federale è coerente, pertinente ed efficace?
 - 2.2 Il Consiglio federale ha svolto un ruolo attivo nelle *revisioni di legge* e ha sufficientemente coinvolto i terzi nella loro elaborazione? I progetti di riforma concordano con i risultati dell'analisi strategica e con la strategia del Consiglio federale, sono coerenti tra di loro e con le altre assicurazioni sociali? Quale giudizio va dato sull'opportunità di questi progetti e sulla loro pertinenza, tenuto conto della gerarchizzazione delle problematiche e del criterio dell'efficacia?
 - 2.3 Le *disposizioni d'esecuzione* adottate concordano con i risultati dell'analisi strategica, con la strategia del Consiglio federale e con le misure prese in altre assicurazioni sociali; sono coerenti tra di loro? Che giudizio va dato sulla pianificazione e l'emanazione delle disposizioni dal profilo della loro opportunità nel tempo e della loro pertinenza, tenuto conto della gerarchizzazione delle problematiche e del criterio dell'efficacia? Il Consiglio federale ha fatto adeguatamente uso del suo margine di manovra in materia di disposizioni d'esecuzione? Le autorità federali hanno adeguatamente coinvolto i Cantoni e gli altri attori interessati?
 - 2.4 Le autorità federali hanno adeguatamente informato il Parlamento, i Cantoni e il pubblico sulla loro pianificazione strategica e sulle disposizioni d'esecuzione emanate?

¹⁷ Il catalogo completo delle domande (comprese le domande descrittive) si trova nella documentazione A 3.

3. Che *giudizio complessivo* va dato sul pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale? (cfr. n. 5)
- 3.1 Il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale costituisce una risposta appropriata ed efficace alle sfide incontrate?
- 3.2 Quali sono i punti di forza e i punti deboli del pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali? Quali miglioramenti vanno apportati?

1.3 **Dati su cui si fonda lo studio**

Sono stati raccolti dati empirici mediante un'analisi documentale e interviste qualitative:

- l'analisi documentale ha costituito una base essenziale per la descrizione e della valutazione del pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Oltre ai documenti relativi agli strumenti e ai processi di gestione (p. es. i programmi di legislatura del Consiglio federale), per lo studio di casi sono stati utilizzati soprattutto i documenti riguardanti le revisioni di leggi (p. es. i messaggi) e le disposizioni d'esecuzione emanate. Sono stati inoltre analizzati i documenti interlocutori e le note informative redatte dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) a destinazione del Consiglio federale, o per lo meno quelli che il DFI reputa importanti per il pilotaggio strategico¹⁸;
- a complemento dell'analisi documentale, sono state realizzate 17 interviste con i rappresentanti di uffici federali (Ufficio federale delle assicurazioni sociali [UFAS] e Ufficio federale della sanità pubblica [UFSP]), della segreteria generale del DFI, delle Commissioni parlamentari della sicurezza sociale e della sanità, di commissioni peritali, di conferenze cantonali e di gruppi di interessi.

1.4 **Metodo di valutazione**

Considerate le difficoltà di fondo dell'analisi politico-strategica, in particolare la capacità di influsso del Parlamento e del Popolo nonché, di conseguenza, il fatto che il solo sviluppo della strategia non offre garanzie di successo, il pilotaggio strategico del Consiglio federale non può essere valutato servendosi delle revisioni di legge coronate da successo o i loro effetti. Per questo motivo, l'analisi pone in primo piano la *valutazione della concezione della gestione politico-strategica e l'applicazione di questa concezione* nei casi concreti.

Il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale è di conseguenza valutato in funzione dei criteri che scaturiscono dalle basi legali e dalla letteratura specializzata (confronto tra la situazione attuale e la situazione auspicata). I criteri di valutazione presi in considerazione e le esigenze che ne derivano sono esposti qui di seguito¹⁹.

¹⁸ Nella documentazione sono elencati i singoli documenti serviti all'analisi.

¹⁹ Documentazione A 2.4.

Criteri di valutazione ed esigenze

Criteri	Esigenze
Modello completo di pilotaggio	Il pilotaggio strategico deve inglobare gli elementi fondamentali di un ciclo di gestione completo e integrale (come indicati nel modello presentato nel n. 1.2)
Pilotaggio attivo e preventivo	Il Consiglio federale garantisce un ruolo direttivo attivo e preventivo.
Coinvolgimento adeguato di altri attori	Il Consiglio federale coinvolge in modo adeguato nel pilotaggio l'Amministrazione federale e gli attori politici importanti.
Tempestività	I compiti dell'analisi strategica sono svolti al momento opportuno tenuto conto di un processo di pilotaggio efficace e performante.
Pertinenza politica	Il pilotaggio strategico è in consonanza con gli obiettivi delle assicurazioni sociali e con le sfide incontrate.
Ricerca dell'efficacia	Il pilotaggio strategico tiene conto in modo appropriato del fattore efficacia.
Coerenza	I diversi elementi del pilotaggio strategico sono coordinati sotto l'aspetto del contenuto e della tempistica. Nel pilotaggio strategico il Consiglio federale tiene conto in modo appropriato degli sviluppi osservati nelle altre assicurazioni sociali e in altri settori politici; coordina il pilotaggio con i progetti corrispondenti, sia dal profilo del contenuto sia della tempistica. Gli eventuali effetti indesiderati delle misure proposte in altri ambiti politici sono posti in evidenza in modo trasparente e ridotti al minimo. La strategia del Consiglio federale è in consonanza con il margine di manovra di cui esso dispone e lo utilizza in modo appropriato.
Trasparenza	Le autorità federali danno conto dei risultati dell'analisi strategica e la comunicano in una forma trasparente e adeguata.

1.5**Collaborazione con esperti esterni**

Per la realizzazione del presente studio, il CPA si è avvalso di due uffici esterni – INFRAS Forschung und Beratung (Zurigo) e Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Berna) – che hanno elaborato i quattro studi di casi presentati nella documentazione. La presente sintesi è stata redatta congiuntamente da INFRAS, Büro Vatter e CPA.

Il presente rapporto si fonda essenzialmente sui risultati degli studi di casi vertenti sull'AVS, l'AI, la previdenza professionale e l'AMAL. Questi risultati sono raccolti nella documentazione²⁰. Il rapporto contiene riferimenti alla gestione nelle altre assicurazioni sociali, qualora le analisi succinte di tali assicurazioni²¹ si discostino o al contrario confermino palesemente le analisi degli studi di casi.

Il numero 2 descrive, nelle assicurazioni sociali esaminate, il *margin* di manovra del Consiglio federale in materia di sviluppo della legislazione e di emanazione di disposizioni d'esecuzione che interessano il pilotaggio strategico. Il margine di manovra del Consiglio federale è un elemento essenziale per la valutazione del pilotaggio strategico.

Il numero 3 tratta dell'*analisi strategica* dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL da parte del Consiglio federale. Dopo una succinta presentazione dell'esecuzione dell'analisi strategica (v. n. 3.1), il numero 3.2 espone una valutazione comparativa dell'analisi strategica delle assicurazioni sociali esaminate.

Il numero 4 tratta della *pianificazione strategica* delle assicurazioni sociali da parte del Consiglio federale. Il numero 4.1 presenta in modo succinto la pianificazione strategica nelle assicurazioni sociali esaminate. Il numero 4.2 è dedicato alla valutazione comparativa della pianificazione strategica dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL.

Il numero 5 espone una *valutazione complessiva* sui punti di forza e sulle debolezze del pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali esaminate. Fa stato dei miglioramenti auspicabili.

Per una presentazione e una valutazione dettagliate dell'analisi strategica dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL si rinvia ai dati degli studi di casi nella documentazione.

2 Margine di manovra del Consiglio federale

In materia di pilotaggio strategico dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL, occorre distinguere tra il margine di manovra del Consiglio federale nella preparazione delle revisioni di legge, da un lato, e, dall'altro, nell'emanazione di disposizioni d'esecuzione importanti sul piano strategico (vale a dire quelle che hanno effetti a lungo termine e sono funzionali agli obiettivi d'ordine superiore delle assicurazioni sociali interessate).

Visto che l'adozione delle leggi rientra nella competenza decisionale del Parlamento e del Popolo, il margine di manovra del Consiglio federale a livello legislativo è esiguo. Dato questo contesto, tale margine di manovra consiste infatti nel far uso al meglio delle proprie competenze nella preparazione delle leggi – ossia al momento

²⁰ Nella documentazione gli studi di casi sono ordinati e numerati secondo la stessa sistematica seguita nel presente rapporto. Pertanto, informazioni più approfondite a complemento di quanto esposto nel presente rapporto possono essere desunte dai rispettivi capitoli degli studi di casi.

²¹ La documentazione contiene anche le analisi sommarie sul pilotaggio nelle altre assicurazioni sociali.

della pianificazione e dell'analisi strategica descritte nel numero 1.1, nella prospettiva di uno sviluppo della legislazione.

Un ulteriore e più diretto strumento di influenza di cui dispone il Consiglio federale è la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione. In funzione delle disposizioni particolari contenute nella legge o nella Costituzione, il margine di manovra di cui il Consiglio federale può avvalersi per il pilotaggio strategico varia fortemente a seconda delle assicurazioni sociali esaminate. Se questo margine di manovra è molto ridotto in materia di AVS e piuttosto limitato per la previdenza professionale – dove si limita essenzialmente alla parte obbligatoria della previdenza professionale –, esso è più importante nell'AI; nell'AMAL le possibilità di influenza strategica sono invece ragguardevoli.

- Nell'*AVS*, il Consiglio federale dispone soltanto di possibilità d'azione strategica molto limitate a livello di ordinanza. I suoi compiti d'esecuzione sono principalmente di natura tecnica (p. es. l'adeguamento delle rendite all'evoluzione dei salari e dei prezzi).
- La *LPP* è una legge quadro che definisce soprattutto principi e disposizioni minime concernenti l'attuazione della previdenza professionale. Conferisce tuttavia al Consiglio federale alcuni compiti importanti sul piano strategico, quali la fissazione e il controllo dell'interesse minimo (art. 15 cpv. 2 e 3 *LPP*), il rilascio di determinate autorizzazioni e la facoltà di prendere, se necessario, certe misure.²²
- Considerato il notevole margine di apprezzamento lasciato agli uffici AI nell'istruzione delle domande di prestazioni, la vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria da parte della Confederazione riveste importanza sul piano strategico. Inoltre, la Confederazione è competente nel settore dell'*AI* per la definizione delle tariffe e la collaborazione su base contrattuale con i diversi attori del settore medico (p. es. il corpo medico). La formazione dei prezzi nell'acquisizione di mezzi ausiliari finanziati totalmente o in parte dall'*AI* è un aspetto centrale in questo ambito.
- Per quanto concerne l'*AMAL*, il Consiglio federale dispone in vari settori di un margine di manovra considerevole a livello delle disposizioni d'esecuzione che rivestono un'importanza strategica:
 - innanzitutto, può influenzare le tariffe e i prezzi. Significativo è soprattutto il margine di manovra dato dalla legge per le tariffe e i prezzi dei medicinali e dei mezzi e apparecchi diagnostici o terapeutici (art. 52 della legge federale del 18 marzo 1994²³ sull'assicurazione malattie, *LAMal*);

²² P. es. la possibilità di assoggettare all'assicurazione obbligatoria, su richiesta delle loro associazioni professionali, categorie professionali di indipendenti che esercitano una stessa attività lucrativa (art. 3 *LPP*); l'adattamento degli importi limite (soglia d'accesso, salario coordinato) agli aumenti della rendita semplice minima di vecchiaia dell'*AVS* e all'evoluzione generale dei salari (art. 9 *LPP*).

²³ RS 832.10

- in secondo luogo, può esercitare un’influenza sulla definizione e il controllo delle prestazioni coperte dall’assicurazione di base (art. 33 LAMal)²⁴ nonché sui medicinali, i mezzi e gli apparecchi non assunti dall’assicurazione obbligatoria (art. 52 LAMal). Può anche influenzare l’offerta di prestazioni disciplinando l’ammissione di taluni fornitori di prestazioni (p. es. i chiropratici, le levatrici, i laboratori; art. 38 LAMal);
- in terzo luogo, può stabilire esigenze qualitative nel settore della garanzia della qualità e porre condizioni all’ammissione di prestazioni (art. 33 LAMal);
- in quarto luogo, può avere un’influenza sul finanziamento delle prestazioni fissando il livello della franchigia, dell’aliquota percentuale e delle partecipazioni ai costi (art. 60–76 LAMal).

3 **Analisi strategica**

3.1 **Esecuzione dell’analisi strategica**

L’analisi strategica è elaborata essenzialmente dagli *uffici federali*. Si fonda su mandati legali espliciti (cfr. n. 2) o risulta da lavori di analisi strategica avviati su iniziativa, a seconda dei casi, dell’ufficio competente, del dipartimento (DFI), del Consiglio federale, del Parlamento o degli attori coinvolti. Le analisi, i rapporti o i progetti di ricerca sono in parte realizzati ad hoc per rispondere a bisogni concreti. In nessuna delle assicurazioni sociali esaminate esiste un modello esplicito per l’esecuzione dell’analisi strategica.

L’analisi strategica dell’AVS, dell’AI, della previdenza professionale e dell’AMAL è realizzata per mezzo di *diversi strumenti*. Gli strumenti d’analisi più importanti sono le statistiche (dati amministrativi), il monitoraggio dei dati sui costi delle prestazioni, i calcoli su modelli, la ricerca nonché le analisi dei rapporti realizzati in seno all’Amministrazione²⁵. L’analisi strategica utilizza anche rapporti internazionali (p. es. quelli dell’OCSE) e sistemi di indicatori. Inoltre, anche gli interventi parlamentari, le decisioni dei tribunali, i riscontri forniti dagli organi d’esecuzione e dagli attori coinvolti possono attirare l’attenzione su punti importanti. Le conoscenze e le esperienze degli uffici competenti (UFAS e UFSP) rivestono un ruolo essenziale nell’analisi strategica.

Tra i *rapporti* delle autorità federali, i messaggi concernenti revisioni di legge rivestono un’importanza assai particolare. Nei messaggi, il Consiglio federale procede solitamente a un’analisi della situazione ed espone le conseguenze delle misure proposte. Le analisi strategiche effettuate nell’ambito delle descrizioni della situazione e dei documenti interlocutori del DFI sono basi importanti per gli orientamenti decisi dal Consiglio federale. Queste sintesi sono per lo più realizzate in seguito a eventi precisi (la bocciatura di un progetto di legge da parte del Popolo o del Parla-

²⁴ Cfr. in proposito il rapporto del CPA del 21 ago. 2008: Designazione e verifica delle prestazioni mediche nell’assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. (FF 2009 4877 segg.), il relativo rapporto della CdG-N del 26 gen. 2009 (FF 2009 4865 segg.) e il parere del Consiglio federale del 24 giu. 2009 (FF 2009 4939).

²⁵ P. es. i rapporti in adempimento di interventi e mandati parlamentari o i rapporti dei gruppi di lavoro interdipartimentali.

mento, p. es.). Il rendiconto annuale sulle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) offre una panoramica dell'evoluzione e delle prospettive delle assicurazioni sociali. I rapporti dello stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale forniscono un'analisi della situazione e del contesto e descrivono le sfide strategiche della politica federale. Dal punto di vista degli uffici, i rapporti di prospettiva sono meno importanti per l'analisi strategica poiché si limitano a rispecchiare lo stato delle conoscenze in seno agli uffici stessi.

I diversi strumenti d'analisi hanno avuto, nel periodo in esame, un'*importanza che varia* a seconda dell'assicurazione sociale presa in considerazione.

- Nell'*AVS*, l'analisi strategica si è principalmente fondata sulle statistiche dell'*AVS*, sui calcoli prospettici e sulle analisi e i rapporti realizzati in seno all'Amministrazione. La ricerca, invece, vi ha avuto un ruolo meno importante che nelle altre assicurazioni sociali, in particolare dopo la conclusione nel 2003 del programma di ricerca interdepartimentale sul futuro a lungo termine della previdenza per la vecchiaia (IDA ForAlt)²⁶.
- Gli elementi che hanno rivestito un ruolo centrale nell'*AI* sono il monitoraggio dell'evoluzione delle rendite, il controllo dei principali dati finanziari, la cernita e lo spoglio di tutte le decisioni giudiziarie cantonali e nazionali, le informazioni raccolte nell'ambito degli audit degli uffici AI e, da ultimo, la ricerca. Sono stati utilizzati anche gli sviluppi all'estero e gli studi dell'OCSE. I calcoli prospettici costituiscono anche nell'*AI* una base importante per le analisi. Le statistiche dell'*AI* e i dati della centrale di compensazione forniscono informazioni sulle prestazioni e i costi dell'*AI*, che sono utilizzati anche dalla ricerca. Quest'ultima ha assunto un ruolo sempre più centrale: programmi di ricerca hanno permesso di studiare le cause dell'aumento del numero di rendite e di valutare gli effetti delle misure. Sono state anche realizzate analisi prospettiche degli effetti delle misure programmate.
- I principali strumenti per l'analisi strategica della *previdenza professionale* sono stati il rapporto annuale sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza e delle assicurazioni vita nella previdenza professionale, la statistica delle casse pensioni dell'UST, i calcoli su modelli e i rapporti peritali, di ricerca e di valutazione.
- Gli elementi importanti per l'analisi strategica dell'*AMAL* sono stati soprattutto la ricerca (in particolare l'analisi degli effetti e le valutazioni retrospettive), le statistiche, le raccolte di dati e gli indicatori, il monitoraggio dell'evoluzione dei costi e il modello di previsione dei costi. Sono stati anche utilizzati analisi e rapporti elaborati prima del periodo coperto dallo studio²⁷, rapporti internazionali²⁸ e rapporti redatti in adempimento di interventi parlamentari²⁹.

²⁶ L'attività di ricerca dell'UFAS sull'*AVS* si è intensificata a partire dalla metà del 2011.

²⁷ In particolare l'analisi degli effetti della LAMal e i rapporti peritali nell'ambito della 3ª revisione della LAMal, a quei tempi allo studio.

²⁸ Segnatamente: OCDE/OMS, Examens de l'OCDE des systèmes de santé: Suisse 2006, Paris.

²⁹ Tali rapporti vertevano principalmente su questioni relative al finanziamento degli ospedali.

- Nelle altre assicurazioni sociali, colpisce il fatto che, oltre alle statistiche usuali, le analisi strategiche sono state realizzate (e poi pubblicate nel corrispondente messaggio) quasi esclusivamente in relazione a progetti di legge. Un'importante eccezione è costituita, nell'assicurazione contro la disoccupazione, dagli abbondanti studi effettuati sulle misure relative al mercato del lavoro.

Gli *strumenti di analisi* sono stati *perfezionati e sviluppati* negli ultimi anni. In particolare:

- l'Amministrazione ha apportato miglioramenti significativi alle basi statistiche nella previdenza professionale (statistiche delle casse pensioni dell'UST, rapporti dell'UFAS sulla situazione finanziaria degli istituti di previdenza e delle assicurazioni vita);
- le raccolte di dati e le statistiche concernenti l'AMAL sono state sviluppate. Sono stati anche perfezionati il monitoraggio dell'evoluzione dei costi, il modello di previsione dei costi e gli indicatori di qualità;
- le nuove basi legali (4^a revisione dell'AI) hanno permesso di rafforzare sensibilmente la ricerca nel settore dell'AI. Negli ultimi anni sono state anche intensificate le attività di ricerca nell'AMAL (soprattutto per quanto riguarda l'analisi degli effetti e le valutazioni);
- l'UFAS ha affinato i calcoli prospettici dell'AVS e ha attualizzato periodicamente le ipotesi sugli sviluppi economici e demografici³⁰;
- negli ultimi anni sono stati pubblicati numerosi rapporti e strategie realizzati a livello interdepartimentale e collegati con la previdenza per la vecchiaia.

Le autorità federali (soprattutto tramite gli uffici competenti) hanno esercitato una considerevole influenza sull'analisi strategica dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL. Anche il Parlamento, le commissioni extraparlamentari, gli attori politici interessati, le commissioni di esperti e gli organi di esecuzione hanno avuto un certo impatto sull'analisi strategica delle assicurazioni sociali esaminate.

- Il *Parlamento* ha chiesto, mediante interventi e mandati parlamentari, rapporti su problemi specifici di tutte le assicurazioni sociali esaminate. I rapporti vertevano su questioni di finanziamento e, in parte, sulle conseguenze per i beneficiari delle misure previste, oltre che su temi specifici.
- Le *commissioni extraparlamentari* istituite dal Consiglio federale (Commissione federale AVS/AI e Commissione federale LPP) si sono tra l'altro espresse sulle descrizioni della situazione realizzate dalle autorità federali³¹. Hanno anche coadiuvato l'UFAS nell'esecuzione dell'analisi strategica³².

³⁰ Nel maggio 2001 l'UFAS ha reso pubbliche le prospettive finanziarie dell'AVS. Le basi per i calcoli previsionali dell'AVS possono essere applicate anche per i calcoli previsionali dell'AI e delle IPG.

³¹ P. es. il parere della Commissione federale AVS/AI sul modo di procedere in seguito alla bocciatura nel 2004 dell'11^a revisione dell'AVS.

³² P. es. la partecipazione della Commissione federale AVS/AI all'attualizzazione dei calcoli previsionali nel 2004.

- Gli *altri attori politici* (Cantoni, partiti politici, parti sociali, altri gruppi d'interesse) hanno avuto in generale la possibilità di esprimersi sull'analisi della situazione fatta dal Consiglio federale, nel quadro delle consultazioni sulle decisioni di principio del Governo (p. es. nell'AVS) o nell'ambito delle procedure di consultazione in occasione delle revisioni di legge. I diversi attori del sistema sanitario (soprattutto i Cantoni e gli assicuratori) sono stati coinvolti nell'elaborazione degli strumenti di analisi nel settore dell'AMAL³³.
- Nella previdenza professionale, il Consiglio federale ha istituito *commissioni di esperti* ad hoc incaricate di elaborare le basi analitiche in vista di revisioni di legge.
- Le basi statistiche nell'AVS e nell'AI sono state elaborate in collaborazione con gli *organi d'esecuzione* (dati amministrativi).

Il capo del DFI auspica di coinvolgere maggiormente gli attori politici interessati nell'elaborazione delle basi per l'analisi strategica. Le cerchie interessate (soprattutto i partiti politici e i partner sociali) dovranno per esempio essere coinvolte esplicitamente nell'elaborazione delle basi per la futura riforma dell'AVS³⁴. Anche nell'AMAL si intende coinvolgere maggiormente nell'analisi gli attori interessati.

Le autorità federali utilizzano diversi canali e strumenti per informare il Parlamento, le cerchie interessate (partiti politici, Cantoni, partner sociali, attori interessati) e il pubblico in merito ai risultati dell'analisi strategica. I risultati (statistiche, analisi, rapporti ecc.) sono solitamente resi pubblici in un comunicato stampa e sono accessibili sulle pagine Internet della Confederazione. Le autorità informano anche mediante articoli nelle pubblicazioni specializzate (p. es. la rivista «Soziale Sicherheit CHSS/Sécurité sociale CHSS») e utilizzano canali diretti come le audizioni e le sedute commissionali.

3.2 Valutazione dell'analisi strategica

Strumenti

Le autorità federali dispongono di una ricca *gamma di strumenti fondamentalmente adeguati* per analizzare le sfide a cui sono confrontate le assicurazioni sociali esaminate nel presente rapporto e gli effetti delle misure attuate o programmate. Fra questi spiccano i dati statistici di base, i calcoli su modelli, la ricerca nonché le analisi e i rapporti elaborati in seno all'Amministrazione. Per contro, va deplorata la mancanza di documenti di lavoro che indichino gli obiettivi, gli strumenti, l'organizzazione, le risorse e gli sviluppi auspicabili dell'analisi strategica nelle assicurazioni sociali. Una visione d'insieme permetterebbe di migliorare la trasparenza dell'esecuzione dell'analisi strategica e di offrire una motivazione sistematica degli sviluppi programmati.

³³ P. es. l'elaborazione congiunta del modello previsionale dei costi (UFSP, Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità e Santéuisse).

³⁴ Secondo la nuova piattaforma Internet (www.avs-insieme.ch) in funzione dal 5 ott. 2011, i partner sociali, i partiti politici e i Cantoni si dichiarano già pronti a proseguire la riforma dell'AVS di concerto con il DFI.

Il rafforzamento e il miglioramento degli strumenti d'analisi nelle assicurazioni sociali esaminate vanno accolti con favore. L'affinamento degli strumenti permette alle autorità federali di procedere a un esame più preciso delle sfide e a un'analisi più completa degli effetti delle misure. I risultati del presente studio evidenziano tuttavia *le debolezze e le lacune di taluni strumenti*:

- nell'*AVS*, tra il 2004 e il 2010 sono stati svolti pochi progetti di ricerca. Dall'inizio del 2011 l'UFAS ha però rilanciato le attività di ricerca sull'*AVS* in vista della prevista riforma³⁵;
- nell'*AI*, la raccolta sistematica degli effetti nel settore dell'integrazione è ancora lacunosa. Un monitoraggio sistematico degli effetti potrebbe dimostrarsi utile non soltanto per il pilotaggio strategico, ma anche per la legittimazione politica dell'*AI*. Inoltre, la ricerca trasversale, che integra i temi del lavoro, della salute e del reinserimento nel mercato del lavoro, è ancora poco sviluppata;
- nella *previdenza professionale*, le attività di ricerca e di valutazione sono state condotte soprattutto caso per caso e in modo puntuale per rispondere a domande di chiarimento espresse dalle forze politiche. Le attività corrispondenti non sono state dunque sviluppate a sufficienza e denotano una mancanza di sistematicità. Mancano in particolare i rilevamenti sistematici che consentano di analizzare la situazione economica degli assicurati e dei beneficiari di prestazioni o l'impatto distributivo della politica sociale. L'UFAS ha commissionato soltanto nel 2010 un'analisi dei costi di gestione del patrimonio fondata su dati empirici, pur se la trasparenza dei costi era oggetto di dibattito politico già dal 2002 almeno;
- nell'*AMAL*, nel periodo analizzato emergono in primo luogo lacune riguardo a determinati dati (in particolare quelli relativi alle prestazioni ambulatoriali e all'evoluzione dei prezzi dei medicinali). Mancando i dati, non è possibile procedere a un'analisi differenziata dei costi e della qualità delle prestazioni (in particolare nel settore ambulatoriale). Ciò è dovuto in parte al fatto che, fino alla riforma del finanziamento ospedaliero, la Confederazione non disponeva di una sufficiente base legale in materia.³⁶ Attualmente, i dati disponibili sono inoltre troppo frammentari per offrire una vista d'insieme dell'evoluzione dei costi. In secondo luogo, sono lacunose anche le analisi prospettiche degli effetti. Inoltre, lo studio di casi ha messo in evidenza che nell'*AMAL* sono necessarie ricerche. Per esempio, diversi temi menzionati nel piano direttore di ricerca 2008–2011 sono stati poco o per nulla studiati;
- dalla panoramica sulle assicurazioni sociali che non sono state oggetto di un esame approfondito nel quadro degli studi di casi risulta che le analisi esistenti si concentrano sulle questioni di finanziamento. Gli effetti (dal profilo politico-sociale) delle misure sui gruppi-bersaglio e sulle persone interessate sono stati per contro trattati, nel migliore dei casi, soltanto in modo puntuale o alquanto sommario. L'assicurazione contro la disoccupazione costituisce

³⁵ Sono previsti (e in parte sono già stati commissionati) progetti di ricerca sui temi «Pensionamento nel contesto dell'evoluzione demografica», «Meccanismi di pilotaggio nell'*AVS*» e «Demografia e baby-boomer 2050».

³⁶ Con la revisione della LAMal in materia di finanziamento ospedaliero, sono state predisposte le condizioni per colmare in futuro le lacune a livello di dati.

in proposito un'importante eccezione. Gli effetti delle misure relative al mercato del lavoro sono stati esaminati scientificamente con il conforto di numerosi studi e valutazioni.

Gli strumenti dell'analisi strategica sono stati in gran parte *adattati agli obiettivi delle sfide* a cui sono chiamate a rispondere le assicurazioni sociali esaminate; essi sono interdipendenti e fanno riferimento ad altre assicurazioni sociali e ad altri campi politici pertinenti. Nondimeno i risultati dimostrano che gli effetti delle misure in atto o programmate sulle persone interessate meriterebbero un esame più approfondito; lo stesso si può dire per l'analisi delle interdipendenze tra le singole assicurazioni (compreso l'aiuto sociale) e gli altri settori politici. Il fatto che le commissioni parlamentari abbiano chiesto rapporti complementari in occasione di revisioni di legge e di messaggi del Consiglio federale fanno per esempio pensare che gli effetti delle misure progettate non siano stati esaminati in modo sufficientemente approfondito. Un punto positivo da mettere in luce in proposito è la recente pubblicazione (nell'agosto 2011) dei primi risultati del nuovo monitoraggio dei passaggi di sistema tra l'aiuto sociale, l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione invalidità. Nel settore dell'AMAL, il monitoraggio e l'analisi degli effetti delle misure attuate hanno soprattutto permesso di studiare l'evoluzione dei costi. Sono state per contro trascurate le analisi volte a migliorare il rapporto costo-efficacia del sistema sanitario. Questa lacuna è da ricondurre in particolare alla carenza di dati sulla qualità delle prestazioni.

Competenze e processi

Le *competenze* e i *processi* dell'analisi strategica da parte delle autorità federali sono complessivamente *adeguati e coerenti*. L'influenza preponderante degli uffici federali nell'elaborazione dei documenti rientra nella logica dei centri di competenza dell'Amministrazione. Gli attori politici importanti sono ora maggiormente coinvolti nell'analisi strategica. Rimane tuttavia un certo margine di miglioramento in talune assicurazioni sociali: nell'AMAL, in particolare, sarebbe auspicabile coinvolgere in modo più pronunciato e più sistematico nell'analisi strategica alcuni attori della politica sanitaria (Cantoni, assicuratori, fornitori di prestazioni).³⁷ Ciò aumenterebbe le possibilità di raggiungere attraverso il dialogo un consenso in merito all'analisi strategica e permetterebbe di ottenere un sostegno per quanto possibile ampio all'elaborazione delle revisioni di legge.

Individuazione delle sfide

Le autorità federali *hanno quasi sempre riconosciuto per tempo e in modo appropriato le sfide strategiche* alle quali sono confrontate le assicurazioni sociali esaminate nel presente rapporto. Le priorità stabilite dal Consiglio federale corrispondono in ampia misura alle sfide individuate dall'analisi strategica. Le *debolezze* dell'analisi strategica sono comparse soprattutto al momento dell'*anticipazione di possibili valutazioni dinamiche*. Nel settore della previdenza professionale, per esempio, fino al 2003 le autorità federali non erano preparate a un degrado delle condizioni di investimento dei capitali. Per quanto concerne l'AI – benché in questo settore sia molto difficile fare previsioni – le proiezioni riguardo alla crescita delle rendite si sono rivelate troppo ottimistiche. Si è anche posta la questione di determinare in che misura la concentrazione sull'obiettivo del contenimento dei costi

³⁷ Come detto nel n. 3.1, il DFI ha già espresso una dichiarazione d'intenti in tal senso.

nell'AMAL non abbia impedito al Consiglio federale di individuare adeguatamente altre sfide che andavano affrontate (p. es. la qualità delle cure).

Sulla capacità del Consiglio federale di individuare le sfide alle quali sono state confrontate le diverse assicurazioni sociali esaminate nel presente rapporto si può fare la seguente valutazione:

- nell'*AVS* e nella *previdenza professionale*, il Consiglio federale ha saputo anticipare le difficoltà finanziarie strutturali derivanti dall'evoluzione demografica e ha riconosciuto la dimensione prioritaria di questo problema. Ha molto rapidamente posto la garanzia del finanziamento a medio e lungo termine dell'*AVS* e la stabilità finanziaria della previdenza professionale come temi centrali da affrontare nell'ambito della previdenza per la vecchiaia. Il Consiglio federale ha inoltre riconosciuto la necessità di adattare l'*AVS* all'evoluzione delle realtà sociali. Le stime spesso troppo pessimistiche della situazione finanziaria dell'*AVS* si spiegano con la sottovalutazione dell'immigrazione di manodopera straniera e dei cambiamenti strutturali dell'economia svizzera. Le correzioni apportate negli ultimi anni ai modelli di calcolo e all'attuazione delle ipotesi relative alle evoluzioni demografiche ed economiche hanno permesso di migliorare i calcoli prospettici;
- nella *previdenza professionale*, le autorità federali erano inizialmente impreparate allo scenario di un peggioramento delle condizioni di investimento dei capitali presentatosi a partire dall'anno 2000. Per analizzare questa situazione è stato necessario predisporre alcuni strumenti, valutare le conseguenze possibili di questa situazione sul secondo pilastro e raccogliere le sfide poste. Sono state commissionate analisi fondate riguardo ai costi amministrativi – questione politicamente controversa – soltanto dopo la votazione sul referendum in merito al progetto di adeguamento dell'aliquota di conversione. In proposito, l'analisi strategica non è stata sufficientemente lungimirante e anticipativa;
- nell'*AI*, il Consiglio federale ha riconosciuto nel 2003 e 2004 le difficoltà finanziarie derivanti dall'aumento del numero di beneficiari di rendite (soprattutto persone affette da disturbi psichici) e ha dichiarato prioritario il risanamento finanziario. Il sottofinanziamento dell'*AI* era già conosciuto dagli anni 1990 e il risanamento costituiva già un obiettivo politico del Consiglio federale. Fino al 2003 il numero di rendite è però aumentato in misura molto maggiore di quanto previsto dalle proiezioni. Gli sforzi di risanamento già messi in atto si sono dunque rivelati insufficienti;
- nell'*AMAL*, il Consiglio federale ha riconosciuto per tempo, dichiarandolo prioritario, il problema dell'aumento dei costi legato al numero crescente di fornitori di prestazioni, alla spinta inopportuna a fornire prestazioni supplementari nonché al progresso medico e tecnico. Il fatto di aver concentrato l'azione sul contenimento dei costi porta tuttavia a chiedersi in che misura siano state invece trascurate altre sfide. Lo studio di casi mette per esempio in evidenza come altri fattori di costo e di misure auspicabili per altri obiettivi della LAMal (in particolare la qualità delle cure) non siano stati oggetto di un'analisi e di discussioni sistematiche;
- uno scarto in parte considerevole tra le proiezioni e gli sviluppi effettivi si osserva anche in altre assicurazioni sociali (AD, PC).

Informazione

L'informazione da parte delle autorità federali sui risultati dell'analisi strategica è nel suo insieme da valutare positivamente. Va segnalata in particolare la pubblicazione sistematica delle analisi e dei rapporti per il tramite dei comunicati stampa, dei siti Internet delle autorità e della rivista specializzata «Soziale Sicherheit CHSS/Sécurité sociale CHSS». Il Consiglio federale rende conto dei risultati dell'analisi strategica anche nei messaggi concernenti le revisioni di legge, nelle procedure parlamentari e in occasione di contatti diretti con altri interlocutori (audizione dei Cantoni, dei partner sociali e delle cerchie interessate, p. es.).

I risultati disponibili permettono però di individuare alcuni *margini di miglioramento* sotto l'aspetto del pilotaggio strategico:

- in primo luogo, la visione di insieme dei risultati delle analisi strategiche condotte sulle assicurazioni sociali potrebbe essere migliorata. Le informazioni sono comunicate dalle autorità federali in occasione di progetti di revisione concreti; sono disseminate in singole analisi e rapporti e sono talvolta presentati in forma riassuntiva nel rapporto annuale sulle assicurazioni sociali di cui all'articolo 76 LPGa. Una panoramica periodica e sistematica che includa l'analisi dei collegamenti con altre assicurazioni sociali e altri settori politici permetterebbe al Consiglio federale e agli ambienti interessati di migliorare la loro comprensione delle sfide strategiche e degli effetti delle misure prese o progettate;
- in secondo luogo, le persone interpellate nell'ambito del presente studio criticano alcuni aspetti delle analisi strategiche contenute nei messaggi del Consiglio federale. In particolare, l'analisi presentata nei messaggi sulle revisioni della LAMal non è sempre stata giudicata sufficientemente particolareggiata. È stata per esempio deplorata l'insufficiente analisi preventiva delle possibili conseguenze del nuovo finanziamento ospedaliero. Questa critica è avvalorata dagli interventi parlamentari che chiedono rapporti complementari su diverse assicurazioni sociali (in particolare l'AVS e l'AMAL), principalmente sulle conseguenze delle misure pianificate.

4 Pianificazione strategica

4.1 Attuazione della pianificazione strategica

4.1.1 Obiettivi, strategia e pianificazione politica

Obiettivi strategici

Nell'ambito del suo messaggio del 2 febbraio 2000 sull'11^a revisione dell'AVS, il Consiglio federale ha definito, partendo da una prospettiva globale, «*linee direttrici generali*» per lo sviluppo della sicurezza sociale che avrebbero dovuto essere attuate nelle singole assicurazioni sociali (in particolare nell'AVS, l'AI, la previdenza professionale e l'AMAL). In quell'occasione, il Consiglio federale riaffermava la sua volontà di mantenere il sistema attuale di sicurezza sociale e di rafforzarne i diversi pilastri. Obiettivo principale dell'azione del Consiglio federale era il consolidamento delle prestazioni e del finanziamento delle assicurazioni sociali. Per ognuna delle assicurazioni sociali esaminate erano definiti i seguenti obiettivi strategici:

- per l'*AVS*, l'obiettivo principale, che discende dall'obiettivo generale di consolidamento della sicurezza sociale, è di garantire il *finanziamento a medio e lungo termine* dell'assicurazione. Occorre inoltre tendere alla flessibilizzazione dell'età di pensionamento. Fatta eccezione della data per la quale deve essere garantito il finanziamento dell'*AVS*, tali obiettivi strategici non sono né sostanziati né descritti in modo più dettagliato nei programmi di legislatura;
- per l'*AI*, il Consiglio federale mira soprattutto al risanamento finanziario. Questo obiettivo fa parte dei programmi di legislatura ed è ripreso nel messaggio sulla 5^a revisione dell'*AI*. Sul versante delle prestazioni, il Consiglio federale si è prefisso l'obiettivo, nella 5^a revisione, di ridurre il numero di nuove rendite del 20 per cento rispetto al 2003;
- nella *previdenza professionale*, il Consiglio federale intende in via prioritaria consolidare le basi finanziarie istituzionali del sistema per garantire la stabilità del 2° pilastro nel contesto dei cambiamenti sociali ed economici. Questo obiettivo scaturisce dalla 1^a revisione della LPP presentata nel 2000 e dall'agenda «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale», decisa nel gennaio 2003. Secondo il Consiglio federale, le rendite AVS e LPP dovranno coprire circa il 60 per cento dell'ultimo reddito annuo lordo, di cui il 40 per cento garantito dal 2° pilastro. L'obiettivo 8 del programma di legislatura 2007–2011 «risanare e garantire il sistema delle assicurazioni sociali» lo conferma in termini generali. Un nuovo esame sullo stato della previdenza professionale è in corso di realizzazione e dovrebbe essere terminato a fine 2011;
- per l'*AMAL*, gli obiettivi strategici del Consiglio federale sono definiti nei programmi di legislatura 2003–2007 e 2007–2011. La priorità è data – sulla base dei risultati dell'analisi degli effetti della LAMal – al contenimento dei costi. Accanto al conseguimento di quest'obiettivo, deve nondimeno essere preservata la solidarietà tra gli assicurati e la fornitura di cure di alta qualità. Nel corso della seduta speciale del gennaio 2002 dedicata alla sanità, il Consiglio federale si è prefisso come obiettivi il contenimento dei costi e l'ottimizzazione del sistema. In occasione di una conferenza stampa nell'ottobre 2010, il capo del DFI ha formulato nuovi obiettivi strategici in materia di salute. Nel giugno 2011 il DFI ha concretizzato questi obiettivi in un documento strategico, poi adottato dal Consiglio federale. Viene dato maggior risalto al miglioramento della qualità, alla trasparenza e all'efficienza, che consentiranno il contenimento dei costi nell'*AMAL* senza pregiudicare gli obiettivi di solidarietà e di fornitura di prestazioni di qualità;
- gli obiettivi strategici delle altre assicurazioni sociali formulati nei programmi di legislatura ricalcano in ampia misura quelli dell'*AVS*.

Strategie

Gli studi di casi mostrano in primo luogo che fino al 2011 il Consiglio federale non disponeva di *nessun documento strategico specifico* e accessibile al pubblico che definisse in modo globale, documentato e aggiornato gli indirizzi di una politica atta a raccogliere le sfide che si pongono nel campo delle assicurazioni sociali esa-

minate.³⁸ In secondo luogo, risulta evidente che le strategie del Consiglio federale per queste assicurazioni *variano per precisione da un'assicurazione all'altra* e sono *elaborate secondo processi diversi e per mezzo di strumenti diversi* – nello stesso senso vanno le informazioni raccolte in merito alle assicurazioni sociali che non sono state oggetto di studi di casi. In terzo luogo, gli studi di casi mostrano che, per rispondere alle sfide nel campo delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale *procede essenzialmente per revisioni di legge successive*. Ad eccezione dell'AMAL, il tema delle disposizioni d'esecuzione sulla base delle leggi esistenti riveste un'importanza secondaria nelle strategie attuate dal Consiglio federale. Di regola, i documenti strategici rilevanti non affrontano le questioni d'esecuzione (né per l'AVS, né per l'AI, la previdenza professionale, l'AMAL o altre assicurazioni sociali). In quarto luogo, le strategie del Consiglio federale si sono *sviluppate solo nel corso degli anni* (AI), o hanno subito un'evoluzione (AMAL, soprattutto). Nelle assicurazioni sociali esaminate, le strategie e le loro basi possono essere dunque riassunte come segue:

- nell'AVS, il Consiglio federale non dispone di nessuna strategia esplicita e documentata per rispondere alle sfide strutturali a lungo termine. Ha cercato finora di garantire il finanziamento dell'AVS procedendo a revisioni di legge successive³⁹. Le misure sono ben conosciute sia sul versante delle prestazioni che del finanziamento. Ma la strategia del Consiglio federale per garantire il finanziamento dell'AVS a più lungo termine non è chiara. Il Governo ha avanzato a più riprese proposte nel quadro della futura 12ª revisione. Attualmente prevede di elaborare una strategia che permetta di garantire il finanziamento dell'AVS in collaborazione con le cerchie interessate, in modo da giungere a un consenso sulla prevista riforma dell'assicurazione;
- la strategia del Consiglio federale per risanare l'AI si è sviluppata e consolidata parallelamente alle revisioni, come mostrano i relativi messaggi. La strategia sviluppata a partire dal 2003, che affronta il problema dal lato delle prestazioni, rappresenta una cesura rispetto agli sforzi di risanamento intrapresi fino ad allora. È in quest'ottica che il Consiglio federale intende rendere l'assicurazione finanziariamente più solida seguendo il principio «prima l'integrazione, poi la rendita». L'idea è quella di rafforzare non soltanto gli sforzi intrapresi dall'assicurazione per integrare gli assicurati, ma anche di frapporre ostacoli alla concessione di una rendita mediante un'interpretazione più rigorosa e omogenea della legge (ruolo della vigilanza) e per mezzo di un'accezione più restrittiva della nozione di invalidità. Inoltre, erano previsti introiti supplementari per risanare l'assicurazione. L'accento era posto anche sulla riduzione delle prestazioni, una maggiore speditezza della procedura di istruzione e il rafforzamento della vigilanza dell'UFAS sugli uffici cantonali. La strategia del Consiglio federale è tuttavia stata modificata dal Parlamento. Dato che gli introiti supplementari approvati da quest'ultimo erano inferiori al previsto, il Consiglio federale si è visto costretto a rafforzare le misure di risanamento dal lato delle prestazioni.

³⁸ La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé* (solo in ted. e franc.) è stata pubblicata dal DFI nel giugno 2011.

³⁹ Nei piani del Consiglio federale, l'11ª revisione dell'AVS (o la sua nuova versione) costituiva la prima tappa di una riforma complessiva. Questa prima tappa si prefiggeva tra l'altro di garantire a breve e medio termine (10–15 anni) l'equilibrio finanziario dell'AVS.

L’emanazione di disposizioni d’esecuzione con una dimensione strategica non costituisce tuttavia una parte esplicita della strategia del Consiglio federale;

- per quanto concerne il consolidamento della *previdenza professionale*, la strategia del Consiglio federale si fonda sulla 1^a revisione della LPP adottata dal Parlamento nell’autunno 2003 e sull’agenda presentata a fine gennaio 2003 «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale». Questo documento è stato elaborato per rispondere alla situazione di sottocopertura in cui erano venuti a trovarsi numerosi istituti di previdenza in seguito alle turbolenze sui mercati finanziari e agli interventi parlamentari che chiedevano di rimediare a questa situazione. Inoltre, il Consiglio federale prevedeva di analizzare i punti deboli del sistema della previdenza professionale e di eliminarli a breve e medio termine. L’agenda comprendeva dunque misure immediate intese a garantire la stabilità finanziaria della previdenza professionale (misure di risanamento e adeguamento del tasso d’interesse minimo), mandati di studio a medio termine (relativi alla riforma della vigilanza sulla previdenza professionale) e proposte a lungo termine volte al consolidamento finanziario (discussione sull’aumento dell’età di pensionamento). Invece di puntare a una sola riforma globale, il Consiglio federale ha proceduto per tappe con successive revisioni di legge. Per quanto concerne le misure a medio e lungo termine, occorre in un primo tempo predisporre le necessarie basi decisionali;
- la strategia del Consiglio federale per rispondere alle sfide poste dall’AMAL figura nei programmi di legislatura (2003–2007 e 2007–2011) e nel messaggio sugli elementi ripresi dalla 2^a revisione della LAMal che era caduta in votazione.⁴⁰ Nel 2003–2007, per contenere l’evoluzione dei costi il Consiglio federale intendeva prioritariamente rafforzare gli stimoli economici ed eliminare gli effetti perversi dovuti a stimoli finanziari negativi. La riforma dell’AMAL doveva essere attuata con pacchetti di misure successivi coordinati in una strategia globale. Quest’ultima comprendeva progetti di riforma che trattavano temi quali il finanziamento delle cure, la libertà di contrarre, la riduzione dei premi, la partecipazione ai costi, il finanziamento ospedaliero e il sistema di assicurazione con reti di cure integrate (*managed care*). Per preservare la solidarietà tra gli assicurati e mantenere una fornitura di cure di alta qualità, occorre procedere permanentemente ad adeguamenti di dettaglio, soprattutto a livello di ordinanze. Tuttavia, poiché i lavori del Parlamento su questi progetti avanzavano lentamente, il Consiglio federale ha dovuto indirizzarsi verso misure di risparmio potenziale che poteva introdurre a livello di ordinanza (riduzione delle tariffe dei premi, riesame del catalogo delle prestazioni sotto l’angolatura dell’efficacia, dell’adeguatezza e dell’economicità). Non vi era però una strategia chiara per agire a livello di ordinanza in termini di settori chiave, di priorità e di tempistica degli adeguamenti. Il Consiglio federale ha presentato la sua strategia in materia di qualità nell’ottobre 2009. Nel giugno 2011 il DFI ha pubblicato un documento strategico sulla politica della salute, adottato dal Consiglio federale il 23 giugno 2011. Il documento strategico descrive gli obiettivi e le linee

⁴⁰ Messaggio del 26 mag. 2004 concernente la revisione parziale della legge federale sull’assicurazione malattie (Strategia e temi urgenti), FF 2004 3803.

direttrici della politica della salute ed enuncia tre priorità a livello di legge e di ordinanza mediante le quali conseguire gli obiettivi. Le priorità sono il rafforzamento della vigilanza, le misure di risparmio immediate e le riforme a medio e lungo termine.

Pianificazione politica

Nella pianificazione degli affari politici del Consiglio federale vanno distinti diversi approcci:

- la pianificazione degli affari politici del Consiglio federale figura essenzialmente nel suo *programma di legislatura*, dal quale sono dedotti gli obiettivi annuali del Governo e dei dipartimenti. I programmi di legislatura indicano le revisioni previste e in corso. Quello per il periodo 2003–2007 conteneva per esempio quali linee direttive i messaggi sulla revisione della LAMal in due pacchetti legislativi e altri elementi di riforma. Gli obiettivi del programma di legislatura concernenti progetti di legge possono essere modificati in funzione di fattori politici o economici⁴¹;
- le decisioni del Consiglio federale in ambito di pianificazione politica sono state prese soprattutto in seguito a *decisioni interlocutorie* sotto forma di «*decisioni di principio*» (AVS e AI), di «*agenda*» (previdenza professionale) o di «*strategia globale*» (AMAL)⁴². Esse facevano seguito a decisioni politiche (come la bocciatura dell'11^a revisione dell'AVS o il fallimento della 2^a parte della revisione parziale della LAMal) o erano motivate dalla situazione economica (necessità di agire in materia di previdenza professionale vista la mutata situazione sui mercati finanziari);
- accanto a queste pianificazioni globali, il Consiglio federale ha lanciato *revisioni di singole leggi* fondandosi su mandati del Parlamento⁴³ o su una propria analisi della situazione⁴⁴. Gli studi di casi mostrano che il Consiglio federale ha svolto discussioni di fondo di natura pianificatoria in occasione dell'esame di disegni di legge, di rapporti allestiti in adempimento di interventi parlamentari o, in modo sporadico, in margine a un avvenimento di attualità o in relazione con esso. Nelle assicurazioni sociali che non sono state oggetto degli studi di casi le revisioni di leggi su impulso di terzi sembrano assumere un'importanza ancor più accentuata. I progetti di legge sugli assegni familiari e sugli assegni di maternità nel quadro delle IPG non scaturiscono da un'iniziativa del Consiglio federale.

⁴¹ P. es., a causa della bocciatura della prima versione dell'11^a revisione dell'AVS e della decisione del Consiglio federale di presentarne sollecitamente una nuova versione, i lavori preparatori per la 12^a revisione dell'AVS sono stati avviati meno rapidamente rispetto a quanto previsto nel programma di legislatura.

⁴² I passi determinanti per lo sviluppo della legislazione sulle assicurazioni sociali esaminate nel presente rapporto sono le decisioni di principio prese dal Consiglio federale nel giugno 2004 sulla base di un quadro complessivo («Panoramica sulle assicurazioni sociali»), l'agenda presentata a fine gennaio 2003 «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale» e la strategia globale adottata il 25 feb. 2004 per la revisione della LAMal. AI: 5^a e 6^a revisione; previdenza professionale: progetti sull'aliquota minima di conversione e sul risanamento delle casse pensioni delle corporazioni di diritto pubblico; AMal: legge sulla vigilanza.

⁴⁴ P. es., misure urgenti per contenere l'aumento dei costi nell'AMal considerato il notevole aumento dei premi d'assicurazione.

La pianificazione degli affari politici del Consiglio federale verte essenzialmente, in tutte le assicurazioni sociali, sullo sviluppo della legislazione. Le disposizioni d'esecuzione che hanno una dimensione strategica sono state quasi sempre decise nel contesto di revisioni di leggi (p. es. nell'AI e nella previdenza professionale) o sulla base di un'analisi della situazione (in particolare nella previdenza professionale). Vi sono indizi di una certa pianificazione a livello delle disposizioni d'esecuzione soprattutto nell'AMAL e nell'AD. Gli obiettivi del Consiglio federale e del DFI presentano dunque, accanto alle revisioni di leggi, misure a livello d'ordinanza intese a un miglior contenimento dei costi. Nel contempo, il Consiglio federale riprende nel suo programma annuale i temi del mantenimento della solidarietà tra gli assicurati e della garanzia della fornitura di prestazioni di alta qualità.

4.1.2 Preparazione delle revisioni di leggi

Qui di seguito vengono presentate le revisioni di leggi sottoposte dal Consiglio federale al Parlamento dal 2003 al 2011 e concernenti l'AVS, l'AI, la previdenza professionale e l'AMAL⁴⁵.

Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS)

In seguito alla bocciatura, il 16 maggio 2004, dell'11^a revisione dell'AVS da parte del Popolo, il Consiglio federale ha adottato il 21 dicembre 2005 due messaggi sulla *nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS*. Essi proponevano misure concernenti le prestazioni e l'introduzione di una disciplina sul prepensionamento. L'obiettivo del Consiglio federale era principalmente quello di garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS a breve e medio termine e di rafforzare la possibilità di pensionamento flessibile e socialmente sopportabile. Lo stesso giorno in cui questa nuova versione veniva respinta dal Parlamento (1° ottobre 2010), il Consiglio federale annunciava che avrebbe rilanciato la riforma dell'AVS. Il 3 dicembre 2010 veniva adottato il messaggio sul miglioramento dell'attuazione dell'AVS, che contiene modifiche di ordine tecnico. Nel medesimo tempo, il Consiglio federale decideva di preparare le basi di una revisione incisiva dell'AVS. Il disegno volto a un miglioramento dell'attuazione dell'AVS è stato approvato dal Parlamento il 17 giugno 2011.

Assicurazione invalidità (AI)

Per quanto concerne l'AI, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento quattro revisioni di legge:

- il 4 maggio 2005 ha adottato il suo messaggio sulla *semplificazione della procedura* nell'AI. Le corrispondenti misure sono state votate dal Parlamento, con qualche modifica, nel 2005;

⁴⁵ I disegni di legge sono presentati in modo più particolareggiato negli studi di casi (cfr. la documentazione). Si veda la documentazione anche per quanto concerne le altre assicurazioni sociali.

- il 22 giugno 2005 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulla *5ª revisione* e sul *finanziamento aggiuntivo* dell'AI. La 5ª revisione mirava soprattutto a ridurre l'aumento del numero di nuove rendite e di sopprimere gli effetti perversi legati a incentivi finanziari negativi. Il Parlamento ha approvato questa revisione il 6 ottobre 2006 e il Popolo l'ha accettata nella votazione popolare del 17 giugno 2007. Il Parlamento ha scorporato dalla 5ª revisione il disegno di finanziamento aggiuntivo e lo ha trattato separatamente. Il Parlamento ha per finire deciso nel giugno 2008 di aumentare l'IVA temporaneamente e in minor misura di quanto previsto inizialmente dal disegno del Consiglio federale. Nello stesso tempo, è stata approvata una legge di risanamento che prevede l'istituzione di un fondo di compensazione proprio dell'AI, indipendente da quello dell'AVS, e che obbliga il Consiglio federale a presentare prima della fine del 2011 una 6ª revisione contenente misure principalmente sul lato delle spese. Il finanziamento aggiuntivo è stato accettato dal Popolo e dai Cantoni il 27 settembre 2009;
- il 24 febbraio 2010 il Consiglio federale ha presentato il primo messaggio concernente la *6ª revisione* dell'AI (revisione 6a). Questa revisione comprende misure attuabili piuttosto a breve termine: un incoraggiamento all'integrazione dei beneficiari di rendite, un nuovo meccanismo di finanziamento dell'assicurazione, l'aumento della concorrenza tra fornitori di apparecchi ausiliari e l'introduzione di un contributo di assistenza. Il Parlamento ha approvato il disegno nel marzo 2011 con cinque modifiche. Il 13 maggio 2011 il Consiglio federale ha licenziato il secondo pacchetto della 6ª revisione (revisione 6b), che prevede il risanamento durevole dell'assicurazione e il rimborso integrale del debito dell'AI nei confronti del fondo dell'AVS. I principali elementi di questa revisione sono l'introduzione di una scala lineare di rendite, il rafforzamento degli sforzi rivolti all'integrazione, l'adeguamento della rendita parentale, l'istituzione di un meccanismo di intervento volto a garantire nel tempo l'equilibrio finanziario e il rafforzamento della lotta contro le frodi all'assicurazione.

Previdenza professionale

Il Consiglio federale ha lanciato quattro revisioni di legge in materia di previdenza professionale:

- il 19 settembre 2003 ha presentato il messaggio concernente misure volte a riassorbire gli *scoperti* nella previdenza professionale, che il Parlamento ha approvato il 18 giugno 2004 con qualche leggera modifica;
- il 22 novembre 2006 ha adottato il messaggio sull'adeguamento dell'aliquota minima di conversione. Pur con qualche resistenza, la *riduzione dell'aliquota di conversione* è stata chiaramente accettata dal Parlamento il 19 dicembre 2008, prima di essere respinta dal Popolo il 7 marzo 2010;
- il 15 giugno 2007 ha presentato al Parlamento un messaggio sulla *riforma strutturale*. La riforma ha l'obiettivo di migliorare il sistema di vigilanza sulla previdenza professionale. Il messaggio comprendeva un disegno 1 incentrato sulla riforma strutturale e un disegno 2 volto a migliorare la situazione dei lavoratori più anziani. Il disegno 2 è stato approvato dal Parlamento l'11 dicembre 2009, mentre il disegno 1 è stato votato, dopo alcune modifiche, il 19 marzo 2010;

- ha adottato il 19 settembre 2008 un messaggio sul finanziamento degli *istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico*, proponendo che diventino autonomi giuridicamente, finanziariamente e dal profilo organizzativo e passino a un finanziamento completo. Il Parlamento ha approvato questo disegno il 17 dicembre 2010 accontentandosi, al posto della capitalizzazione integrale proposta dal Consiglio federale, di un tasso di copertura dell'80 per cento.

Assicurazione malattie (AMAL)

Il Consiglio federale ha lanciato nel 2004 due pacchetti legislativi volti a riformare la LAMal e un disegno di legge distinto concernente il finanziamento delle cure. Ha inoltre proposto al Parlamento nel 2009 un pacchetto di misure urgenti per contenere l'evoluzione dei costi⁴⁶. Una parte dei progetti del Consiglio federale sul finanziamento delle cure è stata fortemente modificata, una parte addirittura respinta, dal Parlamento. Alcuni progetti importanti rimangono pendenti in Parlamento:

- il 15 settembre 2004 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il primo pacchetto legislativo composto di quattro distinti messaggi. Quello concernente la *strategia e alcuni punti urgenti* (p. es. la proroga della compensazione dei rischi) è stato sostanzialmente approvato dal Parlamento l'8 ottobre 2004. I disegni relativi alla *libertà di contrarre* e alla *partecipazione ai costi* sono ancora pendenti. Per quanto concerne la *riduzione dei premi*, il Parlamento ha approvato il 18 marzo 2005 un disegno diverso da quello proposto dal Consiglio federale;
- il 15 settembre 2004 il Consiglio federale ha adottato il secondo pacchetto legislativo. Per quanto concerne il *finanziamento ospedaliero*, il Parlamento ha approvato il 21 dicembre 2007 un disegno che si scosta dalla proposta del Consiglio federale. Il disegno sul *managed care*, fortemente ampliato dal Parlamento, è stato approvato il 30 settembre 2011. Le misure proposte dal Consiglio federale per contenere l'evoluzione dei costi dei medicinali sono state respinte dal Consiglio nazionale il 1° ottobre 2008;
- il 15 febbraio 2005 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sul *finanziamento delle cure*. Nel giugno 2008 le due Camere si sono intese per una nuova proposta di legge;
- il Parlamento ha modificato a più riprese il disegno che prevede *misure urgenti destinate a contenere l'evoluzione dei costi*, adottato dal Consiglio federale il 29 maggio 2009. La versione che ne è scaturita è stata respinta dal Parlamento il 1° ottobre 2010.

⁴⁶ Nel 2011 è stata inoltre posta in consultazione la nuova legge sulla vigilanza.

4.1.3

Emanazione di disposizioni d'esecuzione

Nel campo delle disposizioni d'esecuzione (ordinanze, direttive), l'ordinamento legale vigente lascia al Consiglio federale un margine di manovra che varia molto, sotto il profilo strategico, da un'assicurazione sociale all'altra (cfr. n. 2). Per questa ragione, tra il 2003 e il 2011 è stato più attivo nell'AMAL⁴⁷:

- nell'AMAL, a partire dal 2005–2006, il Consiglio federale si è concentrato sull'emanazione di disposizioni concernenti tariffe e prezzi dei medicinali, dei mezzi e apparecchi diagnostici o terapeutici e delle analisi di laboratorio, la vigilanza degli assicuratori malattia e l'approvazione dei premi nel settore della garanzia della qualità delle prestazioni. Ha anche preso alcuni provvedimenti per riesaminare il catalogo delle prestazioni;⁴⁸
- nella *previdenza professionale*, il Consiglio federale ha adeguato a quattro riprese il tasso di interesse minimo. Parallelamente alle revisioni di legge, ha emanato diverse disposizioni per rimediare alla sottocopertura delle casse di pensioni e per ottimizzare la vigilanza. Ha preso misure in via d'ordinanza volte a incoraggiare la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro (possibilità di mantenere la previdenza nel pilastro 3a in caso di attività lucrativa oltre l'età ordinaria di pensionamento), ha introdotto miglioramenti a favore dei lavoratori atipici (soprattutto rendendo flessibile la durata d'impiego minima richiesta per l'affiliazione alla previdenza professionale) e ha adattato le disposizioni dell'ordinanza concernenti l'investimento degli averi delle casse pensioni, delle fondazioni di libero passaggio e delle fondazioni del pilastro 3a;
- nell'AI, il Consiglio federale ha anzitutto emanato le disposizioni d'esecuzione della 4ª e della 5ª revisione⁴⁹. Ha poi ha rafforzato con diverse prescrizioni la vigilanza sugli uffici AI. Da ultimo, ha preso diverse misure concernenti i prezzi dei mezzi ausiliari (convenzioni tariffarie per audioprotesi), la situazione dei centri d'osservazione medica dell'AI (COMAI) e la collaborazione interistituzionale (progetto CII-MAMAC).

4.1.4

Influenza degli attori interessati

Il capo del DFI

Gli studi di casi mostrano che la pianificazione strategica è stata elaborata soprattutto dal capo del DFI congiuntamente con gli uffici competenti. Nelle assicurazioni sociali esaminate, il consigliere federale ha quasi sempre svolto un ruolo di grande rilievo nella pianificazione e nell'elaborazione dei disegni di legge. Da un lato, ha operato in contatto permanente con gli uffici competenti (UFAS e UFSP), con i

⁴⁷ L'operato del Consiglio federale sul piano delle disposizioni d'esecuzione è presentato in modo più particolareggiato negli studi di casi (cfr. la documentazione).

⁴⁸ Per le prestazioni mediche, il riconoscimento come prestazione obbligatoria è dato fino alla prova dell'inosservanza dei principi d'efficacia, adeguatezza ed economicità (EAE). Il Consiglio federale è tenuto a verificare periodicamente i criteri EAE e li attua per quanto lo consentano le risorse dell'Amministrazione (cfr. i rapporti citati nella nota 24).

⁴⁹ Soprattutto per quanto concerne i servizi medici regionali (SMR), i progetti pilota (sul contributo d'assistenza e l'integrazione), la lotta contro la frode assicurativa, le misure di rilevamento tempestivo e le misure d'integrazione.

quali ha fatto periodicamente il punto della situazione e discusso le strategie possibili e le misure da prendere. D'altro lato ha sottoposto questioni strategiche al Consiglio federale e ha definito le priorità d'intesa con gli uffici. Dalle informazioni che scaturiscono dagli studi di casi risulta che il Consiglio federale come autorità collegiale non assume un ruolo trainante nello sviluppo delle assicurazioni sociali esaminate. Ne è prova il fatto che le decisioni di principio in questo settore sono state discusse e prese sempre su proposta del capo del DFI. I documenti interlocutori esaminati nel quadro degli studi di casi e i messaggi pubblicati mostrano che il Consiglio federale in quanto collegio non si occupa sistematicamente e in permanenza dello sviluppo delle assicurazioni sociali, ma lo fa soltanto in modo sporadico e caso per caso.⁵⁰

I capi del dipartimento sono stati tuttavia attivi nel periodo esaminato e hanno impresso impulsi strategici importanti. Hanno talvolta agito in reazione allo sviluppo del contesto economico e a interventi parlamentari:

- dopo la bocciatura di un progetto di revisione ad opera del Popolo o del Parlamento, il capo del dipartimento ha sempre immediatamente fatto allestire un *punto della situazione* e chiesto una discussione strategica in seno al Consiglio federale per arrivare a *decisioni di principio*. Queste hanno rivestito una grande importanza sul piano strategico e per la pianificazione dei progetti. La prontezza della reazione del Consiglio federale è evidente per esempio nelle decisioni di principio prese sia sulla base del «Panorama delle assicurazioni sociali» allestito dopo la bocciatura dell'11^a revisione dell'AVS, sia sulla base della strategia globale in vista della revisione della LAMal dopo la bocciatura della 2^a revisione parziale di quell'assicurazione⁵¹. Il capo del dipartimento ha reagito all'evoluzione economica e agli interventi parlamentari, come testimonia l'agenda «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale», che si fondava su una nota di discussione del DFI. Anche le misure urgenti per contenere l'evoluzione dei costi sono state lanciate dal capo del dipartimento;
- il capo del DFI ha esercitato un'*influenza* determinante sull'*elaborazione dei disegni di revisione*. Ha sollecitato, partecipandovi, l'audizione di attori politici e ha influito notevolmente sui disegni di revisione dal profilo dei contenuti, in particolare in occasione della nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS.

Sul piano delle disposizioni d'esecuzione, l'impronta del capo del DFI nell'utilizzazione degli spazi di manovra risulta con minor evidenza. Egli ha per esempio elaborato con l'UFSP strategie nell'AMAL (strategia qualità). Queste misure sono state però prese caso per caso quando si manifestava un determinato problema o per tener conto di fattori politici (cfr. il paragrafo seguente).

⁵⁰ Questa constatazione si fonda sui documenti ritenuti importanti dal DFI dal profilo del pilotaggio strategico e messi a disposizione per la presente valutazione.

⁵¹ Altri esempi: la presentazione di un documento interlocutorio da parte del capo del DFI sulla situazione finanziaria dell'AI e sulle relative misure di risanamento subito dopo la bocciatura dell'11^a revisione dell'AVS o la decisione presa rapidamente dal capo del dipartimento sul seguito da dare alla bocciatura della nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS.

Influenza del Parlamento e di altri attori

Il Parlamento e altri attori – le commissioni peritali, i Cantoni, i partiti politici, i partner sociali e le cerchie interessate – hanno esercitato la loro influenza e impresso la loro impronta sulla pianificazione strategica del Consiglio federale a diversi livelli:

- *scelta delle procedure*: da un lato, il Parlamento ha spesso esercitato mediante interventi e nell'ambito della sua azione legislativa un'influenza diretta sulle decisioni di principio e sulla pianificazione dei disegni del Consiglio federale. È stato questo il caso, per esempio, degli interventi parlamentari relativi alla previdenza professionale che hanno dato origine all'agenda «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale», del mandato affidato al Consiglio federale di preparare un disegno di risanamento degli istituti di previdenza delle corporazioni di diritto pubblico e della legge sul risanamento dell'AI che incaricava il Consiglio federale di presentare un messaggio per una 6^a revisione dell'AI. D'altro lato, il Consiglio federale ha organizzato consultazioni presso gli attori interessati o coinvolti in merito al seguito da dare alle decisioni di principio. È stato il caso per esempio delle audizioni svolte dopo la bocciatura dell'11^a revisione dell'AVS o per stabilire la strategia globale volta a definire gli assi della riforma dell'AMAL;
- *misure a livello di legge*: il Parlamento e altri attori hanno esercitato la loro influenza sui progetti di legge proposti dal Consiglio federale intervenendo mediante diversi canali prima della pubblicazione dei relativi messaggi. In primo luogo, i disegni presentati dal Consiglio federale tenevano generalmente conto degli interventi parlamentari. In secondo luogo, questi progetti sono stati perlopiù preparati da commissioni di esperti, soprattutto per quanto concerne la previdenza professionale. In terzo luogo, il Consiglio federale ha coinvolto nei suoi lavori la Commissione AVS/AI, la Commissione LPP e, in materia di AMAL, gli attori del settore della salute (in primo luogo i Cantoni e gli assicuratori). Da ultimo, gli attori – Cantoni, partiti politici, partner sociali, cerchie interessate ecc. – hanno in generale potuto esprimere il loro parere sulle proposte del Consiglio federale nel quadro di consultazioni o di indagini conoscitive. I termini per esprimersi sono invero stati spesso molto serrati⁵². Qualche volta il Consiglio federale ha tenuto conto delle obiezioni e delle proposte formulate in queste consultazioni. Talvolta i disegni di legge sono stati anche influenzati da sentenze del Tribunale federale⁵³. Riguardo alle altre assicurazioni sociali che non sono oggetto degli studi di casi, si nota che diverse revisioni di leggi avvengono su iniziativa del Parlamento (assegni familiari, indennità di maternità poco dopo la bocciatura del disegno presentato dal Consiglio federale);

⁵² P. es. in merito alle misure urgenti destinate a contenere l'evoluzione dei costi, l'avamprogetto di legge sulla vigilanza nell'AMal.

⁵³ Esempi: diverse sentenze del Tribunale federale sono servite al Consiglio federale come base per adeguare la nozione di invalidità nell'ambito della 5^a revisione dell'AI; una sentenza di principio del Tribunale federale in merito alle revisioni della rendita (adeguamento delle rendite correnti concesse ad assicurati cui erano stati diagnosticati disturbi da dolori somatoformi, fibromialgia o patologie analoghe) ha contribuito all'introduzione di una corrispondente base legale nella 6^a revisione dell'AI.

- *disposizioni d'esecuzione*: la pianificazione e l'emanazione di disposizioni d'esecuzione sono state talvolta fortemente influenzate dal Parlamento. Sulla scorta di interventi parlamentari e di raccomandazioni delle CdG⁵⁴, esso ha per esempio esercitato un grande peso politico nel settore dell'AMAL in merito al prezzo dei medicinali, della garanzia della qualità e della trasparenza in materia di vigilanza. Nell'AI ha incaricato il Consiglio federale di elaborare una strategia globale per rafforzare la vigilanza. Impulsi volti a emanare disposizioni d'esecuzione sono venuti anche da studi condotti da diversi servizi⁵⁵ e da sentenze del Tribunale federale⁵⁶. In qualche caso il Consiglio federale si è mostrato aperto a stimoli provenienti dalla cerchie interessate⁵⁷. Per l'elaborazione di disposizioni d'esecuzione si è rivolto a commissioni di esperti⁵⁸ e ha consultato diversi attori (p. es. i partner sociali nella previdenza professionale, i Cantoni e gli assicuratori nell'AMAL). Inoltre, il Parlamento ha qualche volta fatto uso del suo diritto di essere consultato sui progetti d'ordinanza (p. es. i testi che regolano l'applicazione della riforma strutturale della previdenza professionale)⁵⁹.

4.1.5 Informazione

Lo strumento più importante della comunicazione e della pianificazione strategica del Consiglio federale risiede nei *messaggi* sulle revisioni di leggi. Qualche volta anche i documenti strategici fondamentali sono oggetto di una pubblicazione⁶⁰. Il Consiglio federale (o il DFI) comunica di solito le sue posizioni e le sue decisioni essenziali per mezzo di comunicati stampa, spesso accompagnati da documenti complementari (p. es. documenti informativi, rapporti ecc.). Le informazioni e i documenti relativi ai disegni di revisione o alle disposizioni d'esecuzione si trovano sulle pagine Internet delle autorità federali⁶¹. Inoltre, se necessario gli uffici forniscono anche informazioni sulle analisi fatte dal Consiglio federale, sui progetti di revisione o sulle nuove disposizioni d'esecuzione mediante pubblicazioni specializzate (come la rivista «Soziale Sicherheit CHSS/Sécurité sociale CHSS» e «Mitteilungen über die berufliche Fürsorge/Bulletin de la prévoyance professionnelle»).

⁵⁴ Lettera del 13 nov. 2007 della CdG-S al Consiglio federale (Valutazione del ruolo della Confederazione nella garanzia della qualità secondo la LAMal); lettera del 26 gen. 2009 al Consiglio federale (Ispezione «Definizione di nuove tariffe delle analisi di laboratorio (LAMal)»). In questa lettera, la CdG-S rivolge raccomandazioni al Consiglio federale sulla base di studi condotti dal CPA.

⁵⁵ Analisi del sorvegliante dei prezzi (2003) e rapporti del Controllo federale delle finanze (2007) sui prezzi delle audioprotesi nell'AI.

⁵⁶ P. es., segnalazione del TF di talune lacune di ordine istituzionale e organizzativo riguardanti la qualità delle perizie mediche nell'AI e il ruolo svolto in proposito dai COMAI.

⁵⁷ P. es., la revisione delle disposizioni di investimento (previdenza professionale) rispondeva a una richiesta rivolta all'UFAS da istituti di previdenza.

⁵⁸ P. es., la Commissione LPP, la Commissione federale delle prestazioni generali e delle questioni fondamentali (CFPF) e la Commissione federale delle analisi, dei mezzi e degli apparecchi (CFAMA).

⁵⁹ Art. 151 LParl (RS 171.10).

⁶⁰ P. es., la strategia globale volta alla riforma della LAMal; allegata a un comunicato stampa, l'agenda «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale» (che tracciava un quadro delle misure previste) si fondava su un documento interlocutorio del Consiglio federale.

⁶¹ Dal 5 ott. 2011, la Confederazione informa sul processo di riforma dell'AVS tramite il portale Internet www.avs-insieme.ch.

Il Consiglio federale utilizza anche altri importanti strumenti di comunicazione, quali le consultazioni informali (o le audizioni) di Cantoni, partiti politici o gruppi d'interesse (partner sociali, attori del settore della salute, organizzazioni professionali) prima di prendere decisioni sui passi da effettuare in materia di revisione dell'AVS o della LAMal, le procedure di consultazione che vertono sulle revisioni di leggi, le informazioni fornite nelle sedute delle commissioni parlamentari o in risposta a interventi parlamentari, nelle discussioni di ordine strategico con i partiti (p. es. nell'ambito dei colloqui von Wattenwyl) e nel quadro dei dialoghi nazionali sulla politica sociale e la salute.

4.2 Valutazione della pianificazione strategica

4.2.1 Obiettivi, strategia e pianificazione politica

Obiettivi strategici

Gli obiettivi strategici stabiliti dal Consiglio federale meritano una valutazione positiva. Essi vengono adeguati alle difficoltà che si presentano e sono coerenti tra di loro. Il Consiglio federale ha definito per tempo come obiettivo strategico il consolidamento delle assicurazioni sociali nelle sue linee direttive per lo sviluppo futuro del sistema di sicurezza sociale. L'accento posto sulla garanzia del finanziamento dell'AVS e dell'AI, sulla stabilizzazione del sistema della previdenza professionale e sul contenimento dei costi nell'AMAL corrisponde alle priorità stabilite dal Consiglio federale in risposta alle difficoltà incontrate in questi settori (cfr. n. 3.2).

Gli studi di casi permettono tuttavia di rilevare tre punti critici nella definizione degli obiettivi strategici:

- gli obiettivi strategici del Consiglio federale sono *formulati per lo più in termini generali* e non vengono precisati ulteriormente nei documenti fondamentali (quali il programma di legislatura) – questa constatazione vale per l'intero ambito delle assicurazioni sociali. Nell'AMAL, per esempio, la qualità e l'efficienza a cui mira il sistema sanitario non sono precisate. Nella previdenza professionale manca l'indicazione di una direzione chiara a cui gli attori del ramo potrebbero far riferimento;
- soprattutto nell'AMAL, il Consiglio federale ha incentrato i suoi obiettivi in modo *alquanto unilaterale* sul contenimento dei costi a scapito delle altre sfide. I nuovi obiettivi strategici recentemente comunicati dal DFI in materia di politica della salute – qualità, trasparenza ed efficienza – sono al riguardo del tutto condivisibili. Evidenziano il fatto che gli sforzi profusi nel contenimento dei costi non devono nuocere al conseguimento degli altri due obiettivi (l'accesso a cure di alta qualità e la solidarietà tra gli assicurati);
- oltre agli obiettivi d'ordine finanziario, il livello delle prestazioni finanziarie perseguito è talvolta definito, per esempio nell'AVS e nella previdenza professionale, soltanto come ordine di grandezza (cfr. n. 4.1.1). Nella 5ª revisione dell'AI, il Consiglio federale si è posto l'obiettivo di ridurre il numero delle nuove rendite del 20 per cento rispetto a quello del 2003. Mancano tuttavia altri *obiettivi* che definiscano il livello delle prestazioni e il loro *impatto* sulla situazione dei destinatari. Anche dall'analisi sommaria del pilotaggio strategico nelle altre assicurazioni sociali scaturisce la stessa impressione.

Strategie

Le strategie del Consiglio federale per rispondere alle sfide che si presentano denotano qualche punto debole:

- innanzitutto, fino al 2011 il Consiglio federale non disponeva di nessun documento strategico esplicito e pubblicato.⁶² Anche il Parlamento non ha a disposizione nessun documento di questo tipo. Chi vuole conoscere la strategia del Consiglio federale per le singole assicurazioni sociali deve ricavarla consultando diversi documenti (soprattutto i messaggi);
- in secondo luogo, le strategie del Consiglio federale nelle assicurazioni sociali esaminate non sono esposte completamente. Mentre le priorità a breve e medio termine sono in generale messe in chiaro, lo sviluppo a più lungo termine della legislazione e i punti chiave delle ordinanze rimangono in parte oscuri. Di conseguenza si può affermare che il Consiglio federale non si è ancora fatto carico sufficientemente della sua responsabilità di direzione sul piano strategico;
- in terzo luogo, il Consiglio federale agisce talvolta in modo reattivo nella definizione delle sue strategie. In particolare, fino al 2003 non era preparato all'ipotesi di uno sviluppo negativo dei mercati finanziari e ha dovuto per prima cosa formulare una strategia per far fronte alle conseguenze di questo nuovo contesto così importante per la previdenza professionale. Nell'AI ha sviluppato e consolidato la sua strategia in corso d'opera, reagendo fra l'altro alle pressioni del Parlamento. Nell'azione del Consiglio federale non si intravede nessuna strategia sul piano delle disposizioni d'esecuzione. L'esempio dell'AMAL mostra che il Governo ha agito, per quanto concerne le disposizioni d'esecuzione, in modo pragmatico e tendenzialmente reattivo.

Anche se procede mediante revisioni di leggi successive, le strategie perseguite dal Consiglio federale *a breve e medio termine* nelle assicurazioni sociali esaminate dal presente rapporto appaiono giuste e pertinenti. È capitato che i disegni di riforma più importanti venissero bocciati, come è stato il caso per la 2ª revisione parziale della LAMal. Inversamente, procedendo per tappe e sottoponendo al voto i progetti di riforma uno dopo l'altro si è potuto ottenere successi in diverse assicurazioni sociali, nell'AI e nell'AMAL soprattutto. Inoltre, le priorità e le misure proposte nelle revisioni di leggi sono state finora sempre coerenti con gli obiettivi strategici del Consiglio federale. Dall'analisi sommaria delle assicurazioni sociali che non sono oggetto degli studi di casi risulta la stessa impressione. Questa valutazione positiva delle strategie a breve e medio termine relativizza dunque in parte la critica di fondo qui rivolta alle strategie del Consiglio federale.

La strategia perseguita nelle assicurazioni sociali esaminate possono essere valutate come segue:

- nell'AVS, il Consiglio federale non dispone di nessuna strategia per garantire il finanziamento a più lungo termine, ciò che costituisce una grave lacuna sul piano del pilotaggio strategico. L'intenzione dell'Esecutivo di elaborare una tale strategia di concerto con le cerchie interessate va valutata positivamente.

⁶² La «Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé» (soltanto in ted. e franc.) è stata pubblicata dal DFI nel giugno 2011.

Positivo è anche il giudizio sul metodo previsto – procedere mediante revisioni di leggi successive – e la coerenza delle misure a breve e medio termine proposte finora nelle revisioni di leggi;

- nell'AI, il Consiglio federale ha sviluppato e consolidato la sua strategia a mano a mano per mezzo di diversi progetti di revisione. Il messaggio sulla revisione 6b dell'AI mette in chiaro come il Consiglio federale intenda a lungo termine risanare durevolmente quest'assicurazione. Incentrata sulle sfide da raccogliere, tale strategia è coerente e nel complesso adeguata al contesto politico. Il Consiglio federale si è attivato in modo coerente per il risanamento finanziario dell'AI. Ha sviluppato la strategia nel corso degli anni sulla base del lavoro effettuato per i progetti di revisione e di concerto con il Parlamento. Si è mostrato pronto ad adeguare la sua azione reagendo rapidamente alla pressione del Parlamento. Il principio della «priorità dell'integrazione sulla rendita» ha contribuito in modo notevole allo sviluppo della legislazione. Inoltre, le misure scelte per costituire il progetto di revisione (5ª revisione AI) e il piano di lavoro per l'esame dei disegni proposti dal Consiglio federale si sono dimostrati sostanzialmente giudiziosi. È invece criticabile il fatto che gli obiettivi perseguiti con le disposizioni d'esecuzione non siano ancor più chiaramente integrati nella strategia e che il Consiglio federale (o l'Amministrazione) abbia tenuto un atteggiamento troppo passivo in certi settori (il prezzo dei mezzi ausiliari e la questione dell'indipendenza dei centri d'osservazione medica);
- nella *previdenza professionale*, il Consiglio federale non disponeva fino al 2011 di nessuna strategia perfezionata per lo sviluppo delle condizioni quadro di questo settore⁶³. L'agenda denominata «Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale» è servita come panoramica a fini strategici e come punto di partenza per pianificare diverse revisioni di legge e altre misure. Tuttavia, questo documento non ha le caratteristiche di una strategia globale, generale e a lungo termine per l'evoluzione delle condizioni quadro della previdenza professionale. Una simile strategia dovrebbe perlomeno esporre, per grandi linee, le condizioni quadro legislative della previdenza professionale e gli strumenti che dovrebbero essere messi a disposizione degli istituti di previdenza e delle autorità di vigilanza, così che gli istituti di previdenza possano garantire anche in caso di mutamenti importanti del contesto in cui operano (demografia, peggioramento delle prospettive di investimento finanziario) il livello di prestazioni previste in materia di previdenza professionale. La strategia potrebbe anche prevedere differenti scenari per l'eventuale adeguamento dei parametri tecnici della previdenza professionale (aliquota di conversione, tasso d'interesse minimo). Il Consiglio federale ha elaborato gli obiettivi delle revisioni di legge passo per passo e ha reagito agli interventi parlamentari. Questo modo di procedere è adeguato per rispondere alle difficoltà che si presentano: il pilotaggio strategico è però stato essenzialmente reattivo, puntuale e poco preventivo. Fino al 2003 il Consiglio federale non disponeva di nessuno scenario per affrontare le conseguenze di un'evoluzione negativa dei mercati finanziari. Come nell'AVS,

⁶³ Dal 2011 è in preparazione un rapporto particolareggiato sulla situazione della previdenza professionale: su di esso si fonderà lo sviluppo del 2° pilastro.

le misure che si impongono a più lungo termine per consolidare la previdenza professionale non sono definite con chiarezza;

- la strategia del Consiglio federale nell'*AMAL* era fino al 2011 soltanto parzialmente esplicitata e documentata. Mentre a livello di leggi la strategia era chiara, è mancata una qualsiasi strategia sul piano delle disposizioni d'esecuzione delle leggi vigenti. Gli assi definiti dal Consiglio federale per lo sviluppo della LAMal sono stati dettati dalle sfide da raccogliere e sono di per sé coerenti. Grazie all'esperienza acquisita con il progetto della 2^a revisione parziale della LAMal, anche la composizione del pacchetto e il metodo seguito meritano un giudizio positivo. Benché le misure previste a livello delle disposizioni d'esecuzione siano dal profilo del contenuto conformi alle priorità stabilite nella legge, non è facile comprendere fino a che punto questo metodo si fondi su una vera e propria linea strategica. Nei settori in cui dispone di un ampio margine di manovra (prezzi ed esame del catalogo delle prestazioni), il Consiglio federale sembra aver proceduto in modo pragmatico e in generale reattivo. Ci si può dunque domandare se non avrebbe dovuto pianificare a più lungo termine e in modo più sistematico gli indirizzi per un contenimento dei costi nell'ambito di una strategia globale, in modo da esercitare una pressione politica in questo senso. La strategia del Consiglio federale in materia di salute, pubblicata nel giugno 2011, costituisce un miglioramento della pianificazione strategica. Essa contiene misure a livello legislativo e a livello delle disposizioni d'esecuzione, in modo da seguire le linee direttrici e conseguire gli obiettivi stabiliti.

Pianificazione politica

La pianificazione politica del Consiglio federale a livello dei *programmi di legislatura* presenta qualche punto debole. In primo luogo gli obiettivi stabiliti in questi programmi sono formulati in termini generali e non soddisfano le esigenze poste da una pianificazione incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia. In secondo luogo il programma di legislatura non contiene priorità strategiche per quanto concerne le misure previste nella legge (compresi gli obiettivi in termini di efficacia). Terzo: il programma di legislatura contiene scarse indicazioni sulle disposizioni d'esecuzione previste e rilevanti sul piano strategico. Quarto: in ragione di decisioni politiche (p. es. su progetti di revisione) e dell'evoluzione dei fattori economici, i programmi di legislatura non si sono sempre dimostrati pertinenti. Devono essere accolte con favore le modifiche che il Consiglio federale intende apportare al suo programma di legislatura (stabilire meglio le sue priorità, concretizzare gli obiettivi e le misure).

La pianificazione politica delle diverse *revisioni di leggi* realizzate dal Consiglio federale nelle assicurazioni sociali esaminate ottiene una valutazione *sostanzialmente positiva*:

- in primo luogo, il Consiglio federale ha reagito molto rapidamente alle decisioni politiche sui progetti di legge (AVS, AI e LAMal) o all'evoluzione dei fattori economici (previdenza professionale), pianificando il seguito dei lavori sulla base di documenti interlocutori. Le decisioni prese sotto forma di decisioni di principio (AVS e AI), di un'agenda (previdenza professionale) o di una strategia globale (LAMal) hanno inglobato la pianificazione a lungo termine di revisioni di leggi e talvolta la pianificazione dell'elaborazione delle necessarie basi preliminari (soprattutto nella previdenza professionale).

Il Consiglio federale ha pianificato le revisioni di leggi sul piano materiale (raccolgendole in pacchetti) e temporale (procedendo per tappe). Nei progetti di legge da realizzare a breve termine, come la nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS, ha definito proposte di obiettivi e misure. Optando per questa pianificazione di ampio respiro, si è assunto il compito di direzione che gli compete nello sviluppo della legislazione. Il capo del DFI vi ha svolto un ruolo determinante (cfr. n. 4.1.4);

- in secondo luogo, il Consiglio federale ha reagito in modo relativamente rapido agli interventi parlamentari e all'evoluzione del contesto economico proponendo revisioni di leggi (p. es. la 6^a revisione dell'AI e le misure urgenti di riduzione dei costi nell'AMAL);
- in terzo luogo, il Consiglio federale ha adattato le sue decisioni strategiche al contesto politico. Ha tenuto in considerazione gli interventi parlamentari (soprattutto nell'ambito della previdenza professionale e dell'AI) e le opinioni espresse nelle audizioni dagli attori politici importanti (soprattutto nell'ambito dell'AVS e della LAMal);
- in quarto luogo, la pianificazione delle revisioni di leggi nelle assicurazioni sociali esaminate dal presente rapporto era in consonanza con le sfide da raccogliere e con gli obiettivi strategici; il tutto era intrinsecamente coerente (cfr. n. 4.2.2).

Qualche punto debole della pianificazione del Consiglio federale emerge soprattutto sul piano delle *disposizioni d'esecuzione* con impatto strategico. Fatta eccezione per le disposizioni emanate in relazione a revisioni di legge, come nell'AI, il Consiglio federale ha per lo più adottato un approccio passivo muovendosi soprattutto in reazione alla pressione politica esercitata dal Parlamento (cfr. n. 4.1.4). Durante il periodo analizzato, su questo piano il Consiglio federale non ha utilizzato sistematicamente le opportunità che gli si presentavano, soprattutto nell'AMAL.⁶⁴ Va rilevato però che il documento strategico del DFI in materia di politica della salute del 22 giugno 2011 contiene misure sul piano delle disposizioni d'esecuzione.

4.2.2 Preparazione delle revisioni di leggi

Il modo in cui il Consiglio federale ha preparato le revisioni di leggi relative alle assicurazioni sociali va valutato *in ampia misura positivamente*:

- il Consiglio federale ha quasi sempre assunto il suo ruolo di direzione nelle revisioni di legge. Di regola, ha definito, sulla base delle sue decisioni di principio, l'orientamento, il contenuto e la tempistica delle basi legislative da elaborare;
- nei suoi progetti, ha in generale tenuto conto degli interventi parlamentari. Nell'ambito delle procedure di consultazione, ha quasi sempre coinvolto gli attori politici importanti in modo appropriato. Ha in parte tenuto conto delle loro obiezioni e proposte (cfr. n. 4.1.4);

⁶⁴ Anche per le altre assicurazioni sociali la Confederazione non è stata molto attiva nella pianificazione politica. Per valutare questo aspetto sarebbe però necessaria un'analisi più approfondita del margine di manovra a disposizione in quest'ambito.

- i progetti di revisione rispondevano in ampia misura alle sfide da raccogliere e corrispondevano agli obiettivi strategici del Consiglio federale e alla pianificazione strategica prevista per sviluppare la legislazione. Ne sono esempio le revisioni dell'AI volte al risanamento dell'assicurazione, l'elaborazione delle revisioni della LAMal corrispondenti ai pacchetti legislativi definiti nella strategia globale e le revisioni di leggi incentrate sugli obiettivi strategici stabiliti per la previdenza professionale;
- i progetti sono stati per la maggior parte preparati bene, erano in linea con quelli precedenti e si adeguavano gli uni con gli altri sul piano sia del contenuto sia della tempistica. Per esempio, nelle revisioni della LAMal il Consiglio federale si è fondato sulle misure che erano state elaborate in relazione con la 2^a revisione della LAMal e che erano previste per la 3^a revisione. Nella nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS ha ripreso elementi che figuravano nel progetto rigettato in precedenza;
- i disegni di legge erano adeguati per quanto necessario alle altre assicurazioni sociali e agli altri progetti di riforma. È stato per esempio il caso per l'adeguamento delle prestazioni complementari proposto nel quadro della nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS per tener conto delle prestazioni di prepensionamento, dell'adeguamento tra la revisione dell'AVS e la LPP nonché delle misure volte a promuovere la partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro. Le informazioni raccolte al di fuori degli studi di casi del presente rapporto mostrano che il Consiglio federale è riuscito a coordinare, almeno nella misura di quanto palesemente necessario, i progetti relativi alle altre assicurazioni sociali;
- i progetti erano, nella maggior parte dei casi, ben distribuiti sul piano materiale e ben scaglionati nel tempo;
- i messaggi analizzano in generale le conseguenze delle misure proposte sull'evoluzione finanziaria delle assicurazioni sociali (AVS, AI e previdenza professionale) o sui costi della salute (LAMal), nonché gli effetti attesi sui gruppi interessati. Anche le conseguenze finanziarie delle revisioni proposte nelle altre assicurazioni sociali sono in generale trattate nei messaggi del Consiglio federale, pur se con diverso grado di accuratezza.

Occorre tuttavia ricordare che diversi progetti del Consiglio federale sono stati bocciati dal Parlamento⁶⁵ o dal Popolo⁶⁶. Inoltre, diversi progetti sono stati fortemente influenzati dal Parlamento⁶⁷ o sono pendenti da un certo tempo⁶⁸ (cfr. n. 4.1.2). Per contro, il Consiglio federale (o il capo del dipartimento) ha sempre reagito prontamente quando un progetto di legge è stato respinto o quando il Parlamento gli ha affidato un mandato⁶⁹.

⁶⁵ P. es., la nuova versione dell'11^a revisione dell'AVS, il progetto di misure urgenti per contenere l'aumento dei costi nell'AMal.

⁶⁶ P. es., il progetto di diminuire l'aliquota minima di conversione nella previdenza professionale.

⁶⁷ P. es., i progetti sulle riduzioni dei premi, il finanziamento ospedaliero e le misure per contenere l'aumento dei costi nell'AMal, e il progetto di finanziamento aggiuntivo dell'AI.

⁶⁸ P. es., i progetti sulla libertà di contrarre, la partecipazione ai costi e i modelli di *managed care* nell'AMal.

⁶⁹ P. es., nella legge sul risanamento dell'AI, l'obbligo di elaborare una 6^a revisione dell'AI.

Gli studi di casi e, in parte, l'analisi globale delle altre assicurazioni sociali mostrano che la preparazione delle revisioni di leggi da parte del Consiglio federale presenta *punti deboli* nei settori seguenti:

- *utilizzazione dei margini di manovra*: in occasione della 5ª revisione dell'AI, è stato il Tribunale federale, con la sua giurisprudenza, a dare l'impulso che ha portato a irrigidire la nozione di invalidità. Su questo punto, ci si può rammaricare che il Consiglio federale e l'Amministrazione abbiano lasciato per troppo tempo ai tribunali la responsabilità di stabilire limiti in un campo finanziariamente così importante ed essenziale per la vita di molti assicurati;
- *coinvolgimento di altri attori*: è stato qualche volta criticato il fatto che alcuni attori non abbiano potuto esprimere a sufficienza i propri interessi nel corso dei lavori preparatori relativi ai progetti di revisione (p. es. i Cantoni nell'ambito della 6ª revisione dell'AI)⁷⁰. Il termine impartito nelle procedure di consultazioni è stato talvolta ritenuto troppo breve (p. es. nel caso delle misure urgenti o della vigilanza nell'AMAL);
- *qualità delle basi decisionali*: vi sono elementi che mostrano che le informazioni sulle conseguenze delle misure proposte nei messaggi o nei rapporti del Consiglio federale sono state in certi casi insufficienti (soprattutto nei progetti di revisione della LAMal);
- *assetto delle misure*: in alcuni suoi messaggi il Consiglio federale ha mantenuto misure molto controverse. Ci si può domandare se i disegni non avrebbero dovuto seguire una linea più consensuale (p. es. le misure urgenti volte a contenere i costi dell'AMAL);
- *obiettivi orientati all'efficacia*: il Consiglio federale ha presentato gli obiettivi (misurabili) delle revisioni di leggi proposte soprattutto in termini finanziari (o di costi), qualche volta in termini di prestazioni⁷¹, ma mai in termini di efficacia o di effetti attesi sulla situazione dei beneficiari finali (AVS, AI, previdenza professionale, AMAL e, per quanto risulta a prima vista, anche nelle altre assicurazioni sociali). Per esempio, nell'ambito della 5ª revisione dell'AI non è stato formulato nessun obiettivo quantitativo in materia di integrazione; lo si è fatto soltanto nell'ambito della 6ª revisione per un settore particolare (revisione delle rendite orientata all'integrazione).

4.2.3

Emanazione di disposizioni d'esecuzione

Il Consiglio federale ha fondamentalmente riconosciuto il suo margine di manovra strategico sul piano delle disposizioni d'esecuzione. Non lo ha però *utilizzato in modo sufficientemente attivo o l'ha fatto tardivamente e in modo troppo poco complessivo*:

- nelle assicurazioni sociali esaminate, il Consiglio federale si è affidato soprattutto a revisioni di leggi e si è comportato essenzialmente in modo

⁷⁰ Tuttavia, lo scambio di informazioni con i partiti politici in merito all'AI è stato esteso dal nuovo capo del DFI.

⁷¹ P. es., una diminuzione del 20 % del numero di nuove rendite nell'AI. Questo obiettivo concernente le prestazioni era però incentrato sull'obiettivo principale (e di ordine finanziario) assegnato all'AI (risanamento dell'AI).

passivo nelle realizzazioni rilevanti dal profilo strategico. Lo mostrano l'assenza di strategie e di pianificazioni in questo settore (cfr. n. 4.2.1) nonché la considerevole influenza del Parlamento e degli studi condotti da terzi sull'emanazione delle disposizioni d'esecuzione (cfr. n. 4.1.4);

- nell'*AMAL*, il Consiglio federale ha cominciato a mettere a frutto il suo margine di manovra a livello delle disposizioni d'esecuzione soltanto quando le discussioni parlamentari sui disegni di revisione andavano per le lunghe ed era oggetto di pressioni politiche sotto forma di interventi parlamentari, di raccomandazioni delle CdG o di rapporti ad opera di terzi (Controllo federale delle finanze e Sorvegliante dei prezzi). Se il Consiglio federale ha sfruttato al meglio le sue possibilità d'azione nel settore delle tariffe e dei prezzi dei medicinali, dei mezzi e apparecchi diagnostici o terapeutici e delle analisi di laboratorio, non si può dire lo stesso in materia di riesame del catalogo delle prestazioni in termini di efficacia, adeguatezza ed economicità (EAE). Nel campo della garanzia della qualità è diventato sempre più attivo soltanto perché forzato dalle pressioni esterne. Rimane però ancora molto da fare, in particolare per migliorare la definizione e l'applicazione dei criteri EAE. Lo studio eseguito in merito all'*AMAL* mostra che il Consiglio federale avrebbe potuto tenere un approccio più attivo in tutti i settori (compreso nel suo ruolo di controllo in materia di vigilanza);
- il margine di manovra strategico del Consiglio federale nelle altre assicurazioni sociali esaminate per il presente rapporto (previdenza professionale, AI, AVS) è nettamente meno importante sul piano delle disposizioni d'esecuzione. Nella *previdenza professionale*, il Consiglio federale ha adattato a quattro riprese il tasso di interesse minimo, ha introdotto miglioramenti a favore dei lavoratori atipici e ha adottato le ordinanze di applicazione della riforma strutturale. Nell'*AI*, ha rapidamente attuato gli strumenti e le prescrizioni della 4^a e della 5^a revisione, concentrando in modo risoluto la sua azione sul risanamento dell'assicurazione. Per contro, il suo approccio è stato passivo a proposito del prezzo dei mezzi ausiliari e del dibattito sull'indipendenza dei centri d'osservazione medica, reagendo soltanto quando è stato sottoposto a forti pressioni esercitate da terzi. Per questo motivo ci si può domandare se il Consiglio federale abbia sufficientemente fatto uso del suo margine di manovra. Inoltre, stupisce che l'obiettivo centrale della 5^a revisione dell'*AI* (diminuzione del 20 % del numero di nuove rendite) era stato di gran lunga superato addirittura prima dell'entrata in vigore di detta revisione. Verosimilmente, questo risultato non va ricondotto in primo luogo alla 4^a revisione, ma a una pratica più rigorosa degli uffici AI, influenzata dalla giurisprudenza del Tribunale federale e dalla pressione politica esercitata su quest'assicurazione. Ciò depone per l'esistenza di un margine di apprezzamento importante nell'*AI* sul piano delle disposizioni d'esecuzione.

4.2.4 Informazione

All'informazione fornita dalle autorità sulla loro pianificazione strategica va dato un giudizio sostanzialmente positivo. Vanno messe in rilievo la comunicazione sistematica delle decisioni importanti mediante comunicati stampa, l'informazione esauriente sui disegni di legge nei messaggi e gli articoli tecnici, nonché i contatti diretti

intrattenuti dal DFI con gli attori coinvolti (Cantoni, partiti, commissioni di esperti, cerchie interessate ecc.). Le informazioni relative alle revisioni di leggi (soprattutto messaggi e rapporti) sono sostanzialmente pertinenti e concrete, benché taluni messaggi siano stati giudicati troppo succinti (p. es. il progetto di misure urgenti volte a contenere l'evoluzione dei costi). Vanno sottolineati gli sforzi e il proposito del capo del DFI di rafforzare l'informazione e gli scambi con gli attori politici importanti (in particolare i Cantoni).

Andrebbe invece migliorata la comunicazione sulla strategia a lungo termine del Consiglio federale per raccogliere le sfide poste alle assicurazioni sociali oggetto del presente studio. Questa strategia non è stata per il momento ancora interamente chiarita e rimane insufficientemente documentata (cfr. n. 4.2.1). Su questo punto mancano documenti strategici e la comunicazione del Consiglio federale è poco attiva.

5 Valutazione complessiva

Il pilotaggio strategico dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL da parte del Consiglio federale va valutato in modo *fondamentalmente positivo*. Il Governo dispone di una gamma sufficientemente ampia ed adeguata di mezzi per analizzare le sfide incontrate e gli effetti delle misure prese; ha in generale individuato per tempo e in modo appropriato le sfide alle quali sono state confrontate le assicurazioni sociali esaminate nel presente rapporto; da ultimo ha spesso preso l'iniziativa di preparare revisioni di legge coerenti e ha comunicato le sue decisioni in modo trasparente. Si è dunque nel complesso mostrato all'altezza della sua responsabilità di direzione nei principali compiti di pilotaggio e ha messo a frutto in modo appropriato il suo margine di manovra nello sviluppo della legislazione.

Pur tuttavia, il pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali esaminate presenta anche *significativi punti deboli*. In primo luogo, dovrebbero essere migliorati i dati, la ricerca, l'analisi prospettica degli effetti e l'individuazione delle evoluzioni dinamiche. In secondo luogo, le strategie fondamentali del Consiglio federale per far fronte alle sfide a lungo termine che si pongono nelle assicurazioni sociali esaminate non erano fino al 2011 sufficientemente precisate né documentate. In terzo luogo, mancava una pianificazione incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia tale da coprire non soltanto le revisioni di leggi previste, ma anche le disposizioni d'esecuzione. In quarto luogo, il Consiglio federale ha talvolta tenuto un approccio reattivo e insufficientemente preventivo a livello strategico, sia sul piano dello sviluppo della legislazione sia su quello dell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

La considerevole importanza finanziaria e politica che le assicurazioni sociali rappresentano per la Confederazione esige che il Collegio governativo abbia un ruolo attivo. Per quanto le informazioni ottenute nella presente inchiesta permettano di giudicare, il Consiglio federale quale autorità collegiale non fa progredire in modo attivo lo sviluppo delle assicurazioni sociali esaminate; le questioni di principio e le decisioni in questo settore sono sempre state discusse su proposta del capo del DFI. Da quanto risulta, il Collegio governativo non si è occupato con continuità e in modo sistematico dello sviluppo delle assicurazioni sociali.

Punti forti

Il pilotaggio strategico dell'AVS, dell'AI, della previdenza professionale e dell'AMAL da parte del Consiglio federale presenta i punti di forza seguenti:

- l'*analisi strategica* delle assicurazioni sociali ottiene un giudizio per lo più positivo. In primo luogo, le autorità federali dispongono di una gamma vasta, nel complesso adeguata e coerente di mezzi per analizzare le sfide e gli effetti delle misure decise. Negli ultimi anni gli strumenti disponibili sono stati sviluppati e affinati. In secondo luogo, gli uffici federali competenti coinvolgono in modo più frequente gli attori politici nell'analisi. In terzo luogo, le autorità federali hanno in generale individuato per tempo e in modo appropriato le sfide da affrontare. Le priorità degli obiettivi strategici stabiliti dal Consiglio federale corrispondono in ampia misura alle sfide individuate dall'analisi strategica;
- una valutazione essenzialmente positiva va data alla pianificazione e alla preparazione delle revisioni di leggi nelle assicurazioni sociali esaminate. In primo luogo, il Consiglio federale ha reagito con grande rapidità alle bocciature subite dai progetti precedenti o all'evoluzione dei fattori economici preparando nuove revisioni di legge e comunicando opportunamente in merito. Va in particolare menzionata la pianificazione più spinta delle revisioni di legge che hanno fatto seguito a decisioni di principio del Consiglio federale. L'Esecutivo ha inoltre generalmente precisato l'orientamento, il contenuto e la tempistica dei progetti da elaborare. Si è dunque dimostrato per l'essenziale all'altezza della sua responsabilità di direzione nello sviluppo della legislazione. In secondo luogo, il Consiglio federale ha in generale coinvolto in modo appropriato nei lavori preparatori gli attori politici importanti. In terzo luogo, i disegni di legge si sono dimostrati nella maggior parte dei casi conformi agli obiettivi strategici e alla pianificazione del Consiglio federale, coerenti al loro interno e gli uni con gli altri, ma anche sostanzialmente coordinati con le altre assicurazioni sociali e gli altri settori politici (p. es. la politica del mercato del lavoro). In quarto luogo, i progetti precisavano le conseguenze finanziarie (AVS, AI, previdenza professionale) o l'evoluzione dei costi (AMAL);
- anche l'*informazione* delle autorità federali ottiene un giudizio globalmente positivo. Meritano di essere sottolineati in particolare alcuni elementi: la comunicazione delle principali decisioni e dei risultati importanti in comunicati stampa o in articoli specializzati pubblicati su «Soziale Sicherheit CHSS/Sécurité sociale CHSS», la rivista dell'UFAS; la pubblicazione sistematica dei dati dettagliati alla base dell'analisi strategica dei disegni di legge (statistiche, monitoraggio, analisi, rapporti, messaggi, principalmente); da ultimo il contatto diretto con gli attori politici importanti nell'ambito dei dibattiti parlamentari, delle audizioni e dei dialoghi.

L'analisi sommaria delle altre assicurazioni sociali non ha fornito indicazioni importanti che possano rimettere in questione i punti di forza descritti. Alcuni risultati di questa analisi sommaria – in particolare per quanto concerne la pianificazione e il necessario coordinamento materiale dei diversi disegni di legge – confermano la valutazione positiva che si ricava dagli studi di casi.

Punti deboli

I *punti deboli* del pilotaggio strategico da parte del Consiglio federale delle assicurazioni sociali esaminate sono attribuibili anzitutto ai miglioramenti che devono essere apportati all'analisi strategica, alle strategie del Consiglio federale e alla pianificazione politica, nonché all'utilizzazione del margine di manovra a livello delle disposizioni d'esecuzione.

- Per quanto concerne gli strumenti d'*analisi strategica*, devono essere apportati miglioramenti ai dati (statistici) su cui fondarla (soprattutto per la previdenza professionale), alla ricerca (soprattutto per l'AVS e la previdenza professionale), come pure all'analisi prospettica degli effetti delle misure concretamente previste a lungo termine. Le autorità federali potrebbero inoltre essere preparate meglio a individuare le evoluzioni dinamiche (p. es. sui mercati finanziari) e le loro conseguenze sulle assicurazioni sociali. Da ultimo, il Consiglio federale potrebbe coinvolgere in modo ancor più stretto e sistematico nell'elaborazione dell'analisi strategica gli attori politici importanti (soprattutto per l'AMAL), ciò che del resto ha già dichiarato recentemente di voler fare.
- Vi sono punti deboli nella *pianificazione strategica* a livello delle strategie e della pianificazione politica; inoltre, il Consiglio federale non fa sufficiente uso del suo margine di manovra quando emana disposizioni d'esecuzione:
 - Le *strategie* del Consiglio federale per far fronte alle sfide a cui è confrontato presentano svariati punti deboli. In primo luogo, il Consiglio federale non disponeva fino al 2011 di documenti strategici espliciti, aggiornati e pubblicamente accessibili.⁷² In secondo luogo, le strategie in merito allo sviluppo a lungo termine della legislazione sono ancora in parte lacunose. In terzo luogo, i documenti strategici importanti del Consiglio federale (p. es. il programma di legislatura, le decisioni sui grandi orientamenti, i messaggi) non precisano in nessun modo gli orientamenti previsti sul piano delle disposizioni d'esecuzione. Per quanto concerne le assicurazioni sociali esaminate, la posizione del Consiglio federale in generale è chiara e trasparente soltanto per le revisioni di legge a breve e medio termine. In quarto luogo, lo stile di pilotaggio del Consiglio federale è stato piuttosto reattivo e insufficientemente preventivo. Va in particolare segnalata la mancanza di un qualsiasi scenario e della relativa strategia per far fronte alle ripercussioni di un'evoluzione negativa dei mercati finanziari.
 - Anche alcuni aspetti della *pianificazione politica* del Consiglio federale vanno migliorati. Manca in particolare una pianificazione globale che copra non soltanto le revisioni di leggi ma anche il margine di manovra strategico consentito dalle disposizioni d'esecuzione. I programmi di legislatura non rispondono alle esigenze di una pianificazione incentrata sugli obiettivi e sulla ricerca dell'efficacia. Gli obiettivi vi sono formulati solo in modo generico e mancano dettagli in merito alle misure a cui dare la priorità e alle disposizioni d'esecuzione previste. Va però dato merito al Consiglio federale che la strategia in materia di politica

⁷² La *Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé* (solo in ted. e franc.) è stata pubblicata dal DFI nel giugno 2011.

della salute, pubblicata nel giugno 2011, comprende anche misure a livello delle disposizioni d'esecuzione.

- Fino al 2011 il Consiglio federale non ha fatto pienamente uso del margine di manovra consentitogli dalle *disposizioni d'esecuzione* dotate di portata strategica. In questa materia si è mostrato troppo lento e troppo reattivo. Non ha considerato in modo sufficientemente preventivo e sistematico come sfruttare le opportunità esistenti e si è perlopiù limitato a reagire alla pressione politica. Eppure le disposizioni d'esecuzione offrono al Consiglio federale importanti possibilità d'azione a livello strategico, almeno nel campo dell'AMAL.

Nel campo del pilotaggio strategico delle assicurazioni sociali esaminate nel presente rapporto possono infine essere segnalati anche i seguenti punti deboli:

- gli *obiettivi strategici* del Consiglio federale sono sostanzialmente soddisfacenti, ma sono spesso formulati in modo generico;
- gli studi di casi hanno evidenziato specifici punti deboli nella *fase preparatoria* di alcuni progetti di *revisione di legge*. Vanno citati ad esempio l'uso tardivo del margine di manovra, l'insufficiente coinvolgimento di alcuni attori, i termini troppo serrati delle procedure di consultazione⁷³ e la scarsa qualità delle basi decisionali;
- anche nell'*informazione* da parte delle autorità federali emergono alcuni punti lacunosi. In primo luogo, sarebbe auspicabile che venga elaborata, costantemente aggiornata e pubblicata una vista d'insieme dei risultati dell'analisi strategica, per esempio nell'ambito di un rapporto complementare conformemente all'articolo 76 LPGa. In secondo luogo, il Consiglio federale potrebbe documentare la sua strategia per affrontare le sfide incontrate nelle assicurazioni sociali esaminate, attualizzarla se necessario e pubblicarla. In terzo luogo, potrebbe includere nei suoi messaggi una presentazione più particolareggiata degli effetti delle misure previste.

L'analisi sommaria delle altre assicurazioni sociali non ha fornito indicazioni tali da mettere in questione i punti deboli esposti sopra o di individuare altre lacune significative. Alcuni risultati di questa analisi vanno anzi nello stesso senso. È in particolare il caso della mancanza di analisi prospettica degli effetti delle misure previste, ma anche dell'approccio piuttosto reattivo e della mancanza di pianificazione politica – o per lo meno di una mancanza di pianificazione politica lineare – delle disposizioni d'esecuzione.

⁷³ Il DFI argomenta in proposito che gli avamprogetti vengono ora elaborati molto più rapidamente che in passato. L'Amministrazione dispone di meno tempo per i suoi lavori e i termini di risposta per i partecipanti alle procedure di consultazione sono di conseguenza più stretti.

Elenco delle persone intervistate

Bättig Benno	Segretario generale DFI, 20.4.2011
Camenzind Rolf	Responsabile comunicazione UFAS, 27.4.2011
du Bois-Reymond Alard	Ex capoambito AI dell'UFAS, 13.4.2011
Gärtner Ludwig	Capoambito Famiglia, generazioni e società, UFAS, 27.4.2011
Hilber Kathrin	Presidente della CDAS, 8.4.2011
Kuster Marc	Finanze e controlling, UFAS, 27.4.2011
Frey Claude	Presidente della Commissione LPP, 21.4.2011
Gredig Werner	Capoambito Matematica, analisi e statistica UFAS, 27.4.2011
Indra Peter	Ex responsabile dell'unità di direzione Assicurazione malattia e infortuni (AM+A), UFSP, 29.4.2011
Kaiser-Ferrari Martin	Capoambito Previdenza vecchiaia e superstiti, UFAS, 27.4.2011
Kaufmann Stefan	Direttore di Santésuisse, 13.4.2011
Konrad Hanspeter	Direttore dell'Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza ASIP, 4.4.2011
Kuprecht Alex	Consigliere agli Stati, presidente della CSSS-S, 3.5.2011
Lüthi Ruth	Presidente della Commissione federale AVS/AI, 20.4.2011
Nova Colette	Capoambito Affari internazionali, UFAS, 27.4.2011
Maillard Pierre-Yves	Presidente della CDS, 19.4.2011
Meyer-Kaelin Thérèse	Consigliera nazionale, presidente della CSSS-N, 13.4.2011
Pfammatter Jürg	Consigliere scientifico presso la segreteria generale del DFI, 20.4.2011
Ritler Stefan	Capoambito AI, UFAS, 27.4.2011 e 15.6.2011
Rohrbasser Benoît	Capoambito Pianificazione, processi e risorse, UFAS, 27.4.2011
Rossier Yves	Direttore dell'UFAS, 27.4.2011
Schmid Walter	Presidente della CSIAS, 28.4.2011
Schneider Sandra	Responsabile supplente dell'unità di direzione Assicurazione malattia e infortuni (AM+A), responsabile della divisione Prestazioni, UFSP, 8.4.2011
Streit Anton	Esperto previdenza vecchiaia e superstiti, UFAS (ex capoambito Previdenza, vecchiaia e superstiti, UFAS), 13.4.2011 e 27.4.2011
Strupler Pascal	Direttore dell'UFSP, ex segretario generale DFI, 8.4.2011
Zeltner Thomas	Ex direttore dell'UFSP, 19.4.2011

Documenti

La bibliografia, i documenti e le fonti di dati online utilizzati nel presente rapporto sono elencati nella documentazione (Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates del 28 ottobre 2011). La documentazione è pubblicata sul sito www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni.

Impressum

Autori della valutazione

Christoph Bättig, CPA (direzione di progetto a partire dal 15 marzo 2011)

Katja Dannecker, CPA (direzione di progetto fino al 15 marzo 2011)

Stephan Hammer, INFRAS (direzione di progetto esterna)

Christian Rüefli, Büro Vatter (direzione di progetto esterna, supplente)

Dr. Christian Bolliger, Büro Vatter

Judith Trageser, INFRAS

Andreas Tobler, CPA

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

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

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

Lingua originale del rapporto: tedesco

