

I tre «Test PMI» della Confederazione: conosciuti? Utilizzati? Efficaci?

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a
destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 23 febbraio 2005

«En général, les politiciens veulent s'assurer que le remède n'est pas pire que la maladie. C'est ce souhait qui crée la demande pour l'analyse d'impact des actions gouvernementales».

In: OCSE, 2003, p. 51.

L'essenziale in breve

Vista la riduzione della competitività economica della Svizzera e l'onere amministrativo particolarmente forte che grava sulle piccole e medie imprese, la Confederazione ha deciso di mettere in atto taluni strumenti a sostegno del diritto in elaborazione, i tre «Test PMI»: l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), il test di compatibilità PMI e il Forum PMI. L'AIR sottopone le nuove leggi e ordinanze a un'analisi dei loro impatti economici generali allo scopo di migliorare la qualità della regolamentazione. Il test di compatibilità è un'inchiesta svolta dal Seco presso le PMI sui loro problemi d'esecuzione di atti normativi. Il Forum PMI si impegna a rappresentare il punto di vista delle PMI nel processo decisionale politico.

Il CPA si è basato su colloqui, analisi di testi e casi pratici per valutare l'impatto dei «Test PMI» nel processo decisionale, ossia la loro notorietà, la loro utilizzazione e la loro influenza.

I tre «Test PMI» sono conosciuti dagli attori politici, benché spesso in modo superficiale. Il Parlamento, il Consiglio federale e gli attori esterni sono nettamente meno sensibilizzati su questi strumenti che gli Uffici e il Seco. Il contesto politico è favorevole per prendere in considerazione le conseguenze economiche generali e specifiche per le PMI, soprattutto a livello di discorso degli attori politici. Questi aspetti non sono tuttavia trattati sistematicamente nel processo decisionale politico, in modo particolare in Parlamento.

L'utilizzazione di questi strumenti nella fase preparlamentare rimane minima. In generale, l'AIR è considerata come un compito supplementare che gli uffici svolgono all'ultimo momento. Si limitano ad effettuare l'AIR in occasione della redazione finale del capitolo sulle ripercussioni economiche che deve figurare nel messaggio presentato al Parlamento. L'AIR non è quindi utilizzata come strumento per orientare il processo decisionale, per scegliere alternative e per valutare i costi. Non offre neppure agli attori della procedura di consultazione (uffici e attori esterni) la possibilità di prendere in considerazione e di reagire alle informazioni fornite dall'AIR poiché non figura nei documenti trasmessi. Inoltre, negli uffici non vi è stato un cambiamento culturale, salvo in rari casi in cui l'AIR ha permesso un feedback d'informazione tra la redazione degli articoli di legge e la valutazione dei loro effetti economici.

Gli uffici non hanno impiegato risorse supplementari per svolgere le AIR: poche persone sono specialmente qualificate a tal fine, il Seco dispone di un unico posto, la maggior parte delle ordinanze non sono sottoposte a un'AIR, non è offerto nessun programma di formazione e non esiste un controllo interno delle AIR negli uffici. Il controllo delle AIR è effettuato dal Seco che non dispone tuttavia di mezzi per far pressione sugli uffici. La possibilità più formale è la procedura di corappporto che non è quasi mai utilizzata su questi punti.

La credibilità del Forum PMI non è ancora ben radicata presso gli attori politici. I risultati dei test di compatibilità sono utilizzati solo raramente. La complementarietà dei tre strumenti non è ottimizzata.

Nella fase parlamentare, i «Test PMI», e in modo particolare l'AIR, sono una fonte d'informazione ufficiale sull'impatto economico del disegno di legge. La qualità dell'informazione trasmessa da questi «Test PMI» è criticata. Essa entra in concorrenza con una marea di altre informazioni. Il potenziale di utilizzazione dei «Test PMI» esiste, ma rimane minimo soprattutto a causa della sua scarsa presenza e della sua inadeguatezza per la deliberazione di dettaglio svolta in Parlamento.

L'influenza dei tre «Test PMI» è minima nel processo decisionale soprattutto in Parlamento. Tra i tre strumenti, l'AIR ha un influsso maggiore, anche se è piuttosto indiretta, con un ruolo di sensibilizzazione degli uffici e di trasmissione dell'informazione ai parlamentari. Il contributo dei pareri del Forum PMI è per lo più insufficiente e di regola non hanno un'applicazione concreta. In generale, questi strumenti non influiscono sull'orientamento strategico di una legge. L'influenza avviene a volte a livello operativo: singoli articoli di ordinanza sono modificati in seguito a un «Test PMI».

Tuttavia, i benefici economici di una legislazione di migliore qualità sono potenzialmente elevati. I tre strumenti potrebbero quindi svolgere un ruolo importante se fossero integrati correttamente nel processo decisionale. Ma da un'analisi costi/benefici di questi strumenti risulta evidente che per il momento sia i loro benefici sia i loro costi sono stimati modesti.

Per quanto concerne il fatto di tener conto delle conseguenze economiche generali e sulle PMI in particolare nel processo decisionale politico, i «Test PMI» non hanno ancora fornito il loro contributo a un processo decisionale fondato su basi analitiche solide da parte degli attori politici. Questi ultimi continuano ad essere notevolmente più influenzati dagli interessi politici, dai gruppi di pressione o dalla ricerca del consenso.

Indice

L'essenziale in breve	3004
Abbreviazioni	3008
1 Mandato	3009
1.1 Ambito della ricerca	3009
1.2 Struttura del rapporto	3011
1.3 Metodologia	3011
2 Quadro generale dei «Test PMI»	3013
2.1 Tre pilastri dei «Test PMI» della Confederazione	3015
2.1.1 Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)	3016
2.1.2 Test di compatibilità PMI	3017
2.1.3 Forum PMI	3018
2.2 Processo decisionale nella legislazione federale	3018
2.3 Esperienze internazionali	3020
3 Conoscenza	3021
3.1 Difesa degli interessi delle PMI e dell'economia nella politica svizzera	3021
3.2 Conoscenza dei tre «Test PMI»	3024
3.3 Informazione contenuta nei «Test PMI»	3029
4 Utilizzazione	3031
4.1 Utilizzazione nella fase preparlamentare	3032
4.1.1 Sostegno politico e utilizzazione ai massimi livelli	3032
4.1.2 Utilizzazione dell'AIR	3032
4.1.3 Utilizzazione del Forum PMI	3035
4.1.4 Utilizzazione del test di compatibilità	3036
4.1.5 Coordinamento dei tre «Test PMI»	3036
4.1.6 Periodo d'intervento	3037
4.1.7 Ruolo del Seco	3038
4.1.8 Sviluppo delle capacità	3040
4.1.9 Differenze fra leggi e ordinanze	3041
4.2 Utilizzazione nella fase parlamentare	3042
4.2.1 Analisi comparativa dell'utilizzazione	3044
4.3 Capitolo dei messaggi sulle ripercussioni finanziarie	3045
5 Influsso	3046
5.1 Natura dell'influsso	3049
5.2 Rapporto costi/benefici	3052
6 Conclusione	3053

Allegati	
1 Questionario esaustivo sui «Test PMI»	3058
2 Esempio di un' AIR	3062
3 Esempio di un test di compatibilità	3067
4 Esempio di un parere del Forum PMI	3072
Bibliografia	3076
Lista delle persone interrogate	3079

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AIR	Analisi d'impatto della regolamentazione
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
C	Verbali delle Commissioni
CdG	Commissioni della gestione
CET	Commissioni dell'economia e dei tributi
Comco	Commissione della concorrenza
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
CPS	Commissioni della politica di sicurezza
CSSS	Commissioni della sicurezza sociale e della salute pubblica
DFE	Dipartimento federale dell'economia
FF	Foglio federale
IMD	International Institute for Management Development
LIPG	Legge sulle indennità di perdita di guadagno (RS 834.1)
LFPPr	Legge sulla formazione professionale (RS 412.10)
LDiS	Legge sui disabili (RS 151.3)
LPrA	Legge sulla promozione dell'alloggio (RS 842)
LParl	Legge sul Parlamento (RS 171.10)
LRC	Legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OTRS	Ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali (RS 814.610)
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UFV	Ufficio federale di veterinaria
P	Verbale del Plenum
PMI	Piccole e medie imprese
PLR	Partito liberale-radical svizzero
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PSS	Partito socialista svizzero
TCRAI	Tasso di contribuzione prelevato sul reddito proveniente da un'attività indipendente
UDC	Unione democratica di centro
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri

Rapporto

1 Mandato

Nella sua seduta del 21 giugno 2004, la sottocommissione DFE/DFD della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione dei «Test PMI» della Confederazione: l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), il test di compatibilità PMI e il Forum PMI.

Lo scopo di questa ricerca consiste nel valutare l'impatto dei tre «Test PMI» nel processo decisionale politico. Si tratta di studiare se gli attori politici tengono conto in modo adeguato delle conseguenze sull'economia, in particolare sulle PMI¹, nell'adottare la legislazione a livello federale.² Per il Parlamento, questa valutazione è doppiamente interessante: da una parte, esso esercita l'alta vigilanza sugli uffici federali che svolgono questi «Test PMI» e, dall'altra, utilizza i risultati di tali test nel processo legislativo.

Vista l'importanza della PMI per l'economia nazionale e in un'epoca in cui la Svizzera cerca di migliorare il suo potenziale economico, l'utilità di questa ricerca è evidente. Secondo l'OCSE l'impiego frequente e professionale di questi test migliora il rapporto costi/efficacia delle decisioni politiche e riduce il numero di disciplinamenti mediocri o inutili³, aspetto che si ripercuote positivamente sull'economia dei Paesi che le svolgono.⁴ Dopo oltre quattro anni di applicazione pratica in Svizzera, è giunto il momento di effettuare una valutazione di questi «Test PMI».

1.1 Ambito della ricerca

Conformemente al mandato assegnato dalla sottocommissione, la domanda centrale della ricerca è: quale è l'impatto dei «Test PMI» nel processo decisionale politico in Svizzera? Le seguenti domande guidano la valutazione:

- Quale è il grado di notorietà dei «Test PMI»?
- I responsabili delle decisioni politiche utilizzano questi strumenti?
- Gli uffici tengono maggiormente conto delle conseguenze della legislazione sull'economia e le PMI in particolare?
- Si assiste a un cambiamento culturale in seno agli uffici?
- I risultati dei «Test PMI» sono utilizzati per modificare i disegni di atti normativi?
- Come integra il Forum PMI le preoccupazioni delle PMI nel processo decisionale?

¹ Per una definizione più precisa e i dati sulle PMI, cfr. Habersaat et al, 2001.

² Alcuni Cantoni hanno adottato o stanno per adottare strumenti analoghi (Berna, Basilea-Campagna, Argovia, Zurigo, Neuchâtel, Soletta).

³ OCSE, 2002, pag. 53.

⁴ OCSE, 2000, pag. 8.

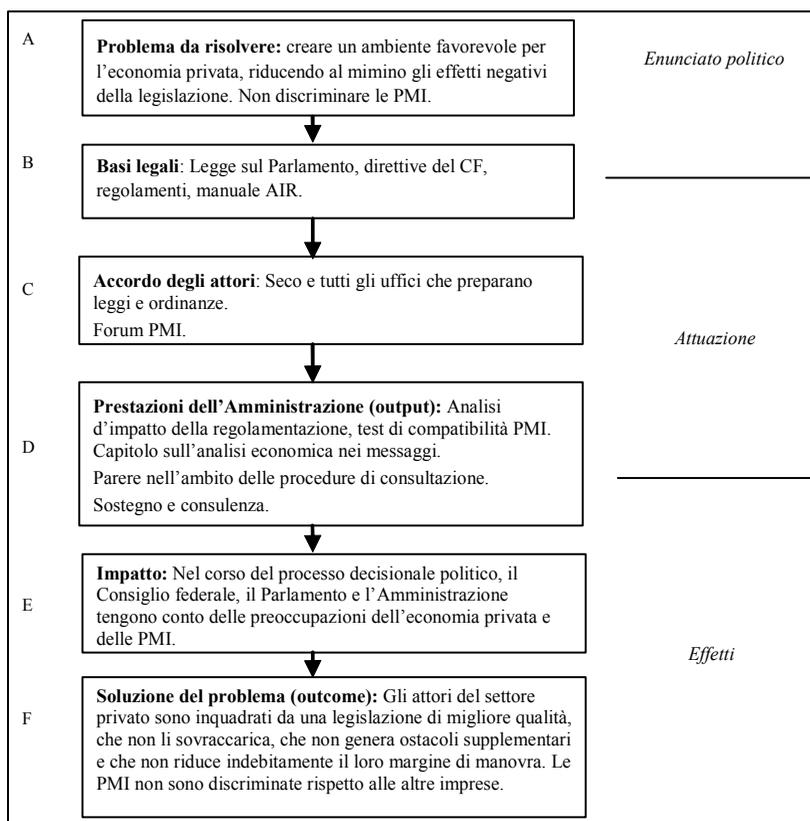
Lo schema di causalità presentato nella Figura 1 illustra chiaramente il funzionamento dei «Test PMI». La valutazione del CPA pone l'accento sulla categoria E. Il cambiamento di comportamento (impatto) perseguito dai «Test PMI» è che gli attori interessati (Consiglio federale, uffici e Parlamento) tengano maggiormente conto nell'iter legislativo delle conseguenze che le loro decisioni possono avere sull'economia e in particolare sulle PMI. I «Test PMI» incoraggiano un «cambiamento culturale» dell'Amministrazione e del legislatore, nel senso che questi prendono maggiore coscienza dei costi delle loro azioni e sono più recettivi a modifiche normative intese a ridurre tali costi.

In questa valutazione, l'impatto dei «Test PMI» comprende tre dimensioni:

- la loro conoscenza da parte degli attori del processo decisionale politico,
- la loro utilizzazione da parte di questi stessi attori individuali,
- la loro influenza, ossia l'utilità globale che esercitano nel processo decisionale.

Schema di causalità dei «Test PMI»

Figura 1



Fonte: CPA, schema semplificato sulla base di: Knoepfel et al., 2001, pag. 272.

Come evidenziato da questo schema di causalità, sono possibili altri tipi di valutazione. Il Seco ha effettuato una valutazione sull'output (categoria D).⁵ Una valutazione dell'outcome (categoria F) si scontra invece con difficoltà metodologiche troppo rilevanti sui costi e i benefici totali della regolamentazione, come lo dimostrano i tentativi dell'OCSE in questo ambito, e richiede risorse considerevoli.

1.2 Struttura del rapporto

Il rapporto è articolato in sei capitoli. Il primo riassume il mandato e la metodologia. Il secondo descrive il quadro generale e presenta i «Test PMI» sviluppati in Svizzera. I tre capitoli successivi analizzano l'impatto di questi «Test PMI» nel processo decisionale politico in Svizzera, secondo le tre dimensioni della loro notorietà, della loro utilizzazione e la loro influenza. L'ultimo capitolo trae le pertinenti conclusioni sul loro impatto.

1.3 Metodologia

Il CPA si è basato sui metodi di valutazione dei «Test PMI» sviluppati dall'OCSE.⁶ In questo studio, il CPA fa riferimento alla metodologia del test di funzionamento⁷, che concerne la categoria E. Si prefigge di valutare l'impatto dei «Test PMI» sulla qualità della regolamentazione, più precisamente il suo grado di integrazione e la sua influenza sulla cultura amministrativa e politica. Si tratta di mostrare come gli attori politici modificano le loro prassi in seguito all'introduzione di questi strumenti.

Concretamente, il CPA si fonda su una metodologia triangolare per rispondere alle diverse domande poste nella valutazione. Le tre fonti utilizzate sono l'analisi secondaria della letteratura specializzata, i colloqui con responsabili che praticano «Test PMI» e l'analisi dei testi pertinenti.

Sono stati selezionati casi pratici concreti per offrire una sintesi illustrativa e rappresentativa: revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG; RS 834.1), legge sulla promozione dell'alloggio (LPrA; RS 842), Esercito XXI (revisione parziale della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare; RS 510.10), legge sui disabili (LDis; RS 151.3), legge sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10), nell'ambito dell'11a revisione dell'AVS, tasso del contributo riscosso sul reddito di un'attività lucrativa indipendente (TCRAI; RS 831.10)⁸ e ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS; RS 814.610). Questa scelta si basa sui criteri seguenti: iter legislativo concluso prima della fine del 2004, mescolanza dei «Test PMI» realizzati, diversità dei temi (politica economica, sociale, finanziaria e altri).⁹ La tabella qui appresso mostra, per ogni caso pratico, i test realizzati.

⁵ Seco, 2004. Il Seco ha effettuato una valutazione sulla qualità del contenuto delle AIR. Tale valutazione aveva lo scopo di stabilire in quale misura le AIR rispettavano le procedure e le direttive.

⁶ Cfr. in particolare, OCSE, 2003, pag. 58 segg., OCSE, 2004b, pag. 27 segg. e Harrington e Morgenstern, 2004.

⁷ L'OCSE ha sviluppato test di conformità, di prestazione e di funzionamento.

⁸ In questo caso preciso, il CPA ha limitato l'analisi dei testi solo su questo punto, poiché il test di compatibilità PMI e la raccomandazione del Forum PMI concernono esclusivamente il tasso del contributo degli indipendenti.

⁹ Seco, 2004, pag. 7.

«Test PMI» svolti nei casi pratici scelti

	Revisione LIPG	LPrA	Esercito XXI LDis	LFPr	TCRAI	OTRS
AIR	X	X	X	X	X	
Test di compatibilità	X			X	X	X
Forum PMI	X		X		X	X

Fonte: CPA

La letteratura specializzata nel settore è una fonte importante d'informazione per svolgere questa valutazione. In particolare gli studi dell'OCSE rappresentano un contributo non indifferente per il confronto internazionale. Anche la letteratura affine (utilizzo delle valutazioni, analisi del processo politico, apprendistato nelle organizzazioni) fornisce un contributo interessante.

Il secondo punto di vista è rappresentato dai 37 colloqui svolti dal CPA con gli attori del processo decisionale¹⁰, raggruppati in tre categorie:

- «Amministrazione»: impiegati della Confederazione competenti nel settore (Seco e uffici implicati nei «Test PMI»)¹¹,
- «Parlamento»: presidenti e segretari di commissioni parlamentari,
- «esterni»: rappresentanti dei media, di gruppi di pressione e di università.

Il CPA ha interrogato soprattutto persone che hanno preso parte al processo decisionale dei sette casi pratici trattati. Per tener conto dello studio del Seco sulla qualità delle AIR, il CPA ha inoltre interrogato gli attori dell'Amministrazione interessati dalle due «migliori» e dalle due «peggiori» AIR. Il questionario¹² elaborato contiene domande aperte e chiuse, nonché domande quantitative e qualitative.

In terzo luogo, l'analisi di testo permette al CPA di misurare con maggiore precisione l'impatto di questi «Test PMI» nella fase parlamentare del processo decisionale. Questa fase è molto importante poiché vi si prendono le decisioni strategiche finali concernenti le leggi. Inoltre, nel corso di questa fase vi sono sufficienti tracce scritte che permettono di stabilire e di misurare il grado di sensibilizzazione degli attori politici nei confronti dei «Test PMI». Nelle fase preparlamentare, invece, spesso mancano i documenti scritti che permetterebbero di misurare nello stesso modo il grado di sensibilizzazione dell'Amministrazione. Di conseguenza, l'ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali non è stata presa in considerazione nell'analisi di testo.

Il CPA ha analizzato i diversi casi pratici fondandosi sui verbali delle commissioni delle due Camere e su quelli dei dibattiti in Parlamento. Per quanto concerne la valutazione di questi testi, il CPA ha scelto di analizzare il contenuto sia a livello quantitativo sia qualitativo. Al riguardo si è basato sul metodo di strutturazione che, stabilendo un sistema di categorie, permette di selezionare le parti di testo perti-

¹⁰ Cfr. l'elenco delle persone interrogate, pag. 3079.

¹¹ I rappresentanti del Forum PMI sono inclusi in questa categoria.

¹² Cfr. allegato 1.

nenti.¹³ Va rilevato che i verbali delle commissioni sono una sintesi delle deliberazioni che rispecchiano il senso e il contenuto degli interventi, mentre i verbali dei dibattiti parlamentari trascrivono parola per parola gli interventi degli oratori. Le due categorie sono quindi presentate separatamente e non possono essere confrontate direttamente.

2 Quadro generale dei «Test PMI»

La globalizzazione, l'apertura dei mercati, il progresso tecnologico e l'evoluzione del quadro normativo portano a una crescente concorrenza tra le piazze economiche. Ogni Paese cerca di istituire le migliori condizioni quadro possibili. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni la crescita della Svizzera è rimasta comparativamente debole. Nel 2004, la Svizzera è classificata al 14° rango dei Paesi più competitivi dall'IMD, mentre nel 2000 si trovava al 7° rango mondiale¹⁴. Anche la classifica effettuata dal World Economic Forum mostra un declino relativo della Svizzera, classificata all'8° posto nel 2004, retrocessa di una posizione rispetto all'anno precedente.¹⁵

Le PMI rappresentano il 99,7 per cento delle imprese commerciali e il 66,8 per cento dell'occupazione totale (in crescita più lenta rispetto alle grandi imprese) in Svizzera. Altre statistiche (proporzione dell'investimento, delle esportazioni, ecc.) sono difficili da allestire e le serie annuali sono molto rare. Nel 1998, le PMI erano gravate da oneri amministrativi valutati a 55 ore mensili, ossia in termini finanziari a 7 miliardi di franchi all'anno.¹⁶ Gli interventi statali le concernono in una proporzione più forte che le grandi imprese. I costi della burocrazia si aggirano tra i 5500 e i 7000 franchi all'anno e per impiegato per le imprese che impiegano fino a nove persone, contro i 1200–3300 franchi per quelle con 10–49 dipendenti.¹⁷ Nel settore bancario, gli oneri delle nuove norme rappresentano il 9,8 per cento del totale degli oneri per i piccoli istituti contro il 4,1 per cento per i grandi istituti.¹⁸ Lo studio dell'IMD classifica la Svizzera al 16° rango per quanto concerne il quadro normativo delle imprese, mentre la Banca mondiale situa la Svizzera all'11° rango dei Paesi in cui vi è il clima più propizio per concludere affari.¹⁹ La portata delle regolamentazioni e il modo in cui incitano o ostacolano l'attività degli affari è favorevole, ma meno che in Norvegia, in Svezia o in Gran Bretagna. Il ritmo delle riforme in Svizzera è meno rapido che in Belgio, Finlandia, Spagna, Norvegia o Portogallo. Ne consegue (come evidenziato dalla Figura 2) che nel confronto internazionale la crescita del valore aggiunto delle PMI svizzere è piuttosto modesta.

¹³ Mayring, 2003, pag. 57.

¹⁴ Cfr.: <http://www02.imd.ch/wcy/>

¹⁵ Cfr.: www.weforum.org

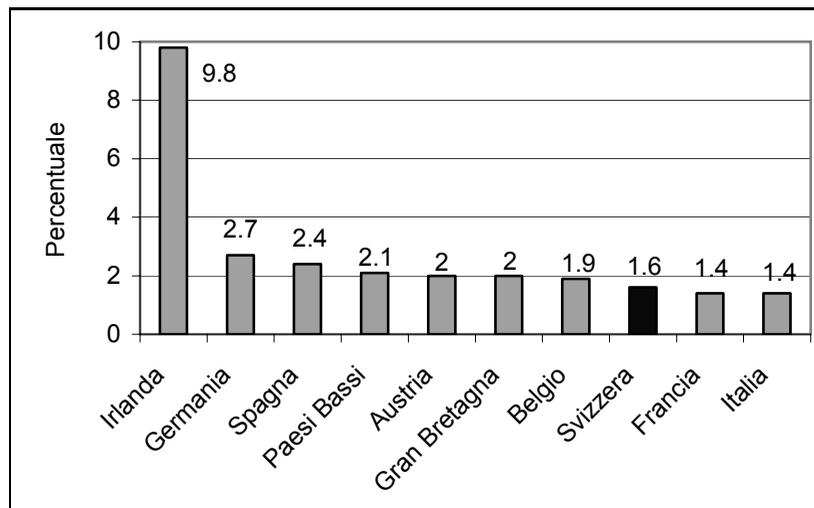
¹⁶ Consiglio federale, 2003, pagg. 5466 e 5475.

¹⁷ Haag, 2004, pag. 45.

¹⁸ Kaczor, 2004, pag. 27.

¹⁹ Banca mondiale, 2004.

Valore aggiunto reale delle PMI (tasso di crescita annuo medio in %, 1988–2000)



Fonte: CPA, basato su Habersaat et al, 2001, pag. 27.

Il ruolo dello Stato nell'economia e nella società è mutato notevolmente nel corso degli ultimi decenni, con un'importanza crescente dovuta alla sua attività di regolatore in settori come l'ambiente, il sociale e il consolidamento dell'economia di mercato. In questo contesto, l'obiettivo di una regolamentazione di qualità è di accrescere nel tempo l'efficacia e l'efficienza economiche. Teoricamente, una regolamentazione di buona qualità è associata a migliori prestazioni economiche e a un livello più elevato della qualità di vita. Ma gli studi empirici sono scarsi e i risultati sono mitigati.²⁰ Il genere di sistema politico e legale esercita una grande influenza sulla politica di regolazione. Secondo l'OCSE, adottando decisioni legali razionali, la maggior parte dei governi e dei parlamenti può ridurre in modo sostanziale i costi della regolamentazione aumentando nel contempo i benefici. Numerosi esempi mostrano che i responsabili delle decisioni politiche regolamentano spesso in modo aleatorio senza capire le conseguenze delle loro decisioni e senza valutare le alternative.²¹ La regolazione è composta di tre pilastri: le politiche, gli strumenti e le istituzioni.²² Nel presente lavoro, il CPA si occupa degli strumenti di regolazione, i tre «Test PMI».

Nel 1997, un'analisi ha evidenziato che due terzi delle leggi federali datavano di meno di 20 anni²³, ciò dimostra il dinamismo dell'attività legislativa in Svizzera. La Raccolta ufficiale delle leggi federali contava 3270 pagine nel 1998, 4000 nel 2001 e

²⁰ OCSE, 2004a, pag. 5.

²¹ OCSE, 2002, pag. 44.

²² OCSE, 2004a, pag. 4.

²³ Seco, 2000, pag. 1.

5500 nel 2003. Questa inflazione è dovuta soprattutto all'apparizione di nuovi settori di regolamentazione, allo sviluppo dello Stato sociale e all'armonizzazione del diritto svizzero alle norme internazionali. In Svizzera, la regolamentazione è dettata soprattutto da motivi di ordine politico²⁴; le implicazioni economiche di queste regolamentazioni sono secondarie.

La Confederazione ha esaminato il suo ruolo nell'ambito della regolazione, in particolare quello che concerne le PMI, nel rapporto intermedio del Consiglio federale concernente lo sgravio amministrativo delle PMI (FF 1997 II 224), del rapporto sull'inventario e la valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia (FF 1999 7227) e nel rapporto concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo (FF 2000 888). Sulla base di questi rapporti, sono state proposte e adottate misure di semplificazione amministrativa per accelerare le procedure, potenziare il loro coordinamento, semplificare il diritto e orientare l'amministrazione verso il cliente. Oltre alla riduzione degli oneri amministrativi esistenti, sono stati creati meccanismi per tener conto, in fase di elaborazione delle nuove disposizioni legali, del loro impatto sulle PMI e sull'economia. A tal fine, la Confederazione ha sviluppato due strumenti – l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e il test di compatibilità PMI – e ha istituito una commissione peritale, il Forum PMI. Questi tre strumenti formano i cosiddetti «Test PMI». Per concludere, il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto sui provvedimenti della Confederazione per lo sgravio amministrativo delle imprese (FF 2003 5217), che stila il bilancio dell'attuazione dei provvedimenti annunciati anteriormente.

2.1 Tre pilastri dei «Test PMI» della Confederazione

I «Test PMI» comprendono tre pilastri che sono stati istituiti alla fine degli anni Novanta. Questi tre pilastri non sono né analoghi né direttamente paragonabili l'uno all'altro, ma formano un tutto. Il Forum PMI è stato istituito nel dicembre 1998, i test di compatibilità PMI sono stati utilizzati a partire dall'ottobre 1999 e l'analisi d'impatto della regolamentazione è entrata in vigore nel maggio 2000. La Svizzera ha adottato questi strumenti in ritardo rispetto ai Paesi dell'OCSE. Si noti che le origine politiche di questi strumenti sono segnatamente la mozione Forster (96.3618)²⁵ per l'AIR, la mozione Durrer (99.3284) per il test di compatibilità e il postulato del gruppo UDC (97.3143) per il Forum PMI.

La principale base legale sui cui si fondano questi «Test PMI» è l'articolo 94 capoverso 3 Cost. (RS 101) secondo cui (la Confederazione e i Cantoni) «nell'ambito delle loro competenze provvedono per condizioni quadro favorevoli all'economia privata».

²⁴ FF 2000 894.

²⁵ Nonché le mozioni Columberg (95.3024), Loeb (97.3221) e Widrig (97.3334) e i postulati Spoerry (96.3167), Speck (96.3583) e Hasler (97.3447).

2.1.1 **Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)**

L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)²⁶ è uno strumento che si prefigge di migliorare la qualità della legislazione sottoponendo in nuovi testi legislativi a un'analisi preliminare delle conseguenze economiche, di completare la documentazione a disposizione del Consiglio federale e del Parlamento e di rafforzare la presa di coscienza del costo delle regolamentazioni e dei loro effetti sull'economia. È uno strumento esaustivo per valutazioni prospettive dei testi normativi. In sintesi, l'AIR persegue gli obiettivi seguenti:

- completare le basi decisionali;
- rafforzare la consapevolezza dei costi;
- proporre alternative migliori;
- raccogliere l'adesione alla regolamentazione prevista;
- semplificare la procedura di consultazione;
- fornire le basi per una valutazione successiva.²⁷

L'AIR porta quindi gli attori del processo decisionale (Consiglio federale, Amministrazione, Parlamento) a riflettere in modo strutturato sugli impatti economici dei nuovi testi legislativi e a prendere in considerazione le alternative. Essa ha inoltre lo scopo di accrescere la trasparenza delle decisioni e garantire un minimo di uniformità nella presentazione delle informazioni economiche. Con l'esecuzione tempestiva di un'AIR è possibile di dare importanti impulsi al processo legislativo²⁸ su basi il più obiettive possibili.²⁹

L'articolo 43 capoverso 3 lettera c della vecchia legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) menzionava che nei suoi rapporti e messaggi il Consiglio federale era tenuto a indicare le ripercussioni economiche delle sue proposte. Questa disposizione è ripresa nell'articolo 141 capoverso 2 lettera g della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) che prescrive che, nel suo messaggio, il Consiglio federale illustra in particolare le ripercussioni del disegno sull'economia. Come nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, anche in Svizzera l'AIR è quindi sancita a livello di legge.³⁰

Il Consiglio federale ha adottato lo strumento dell'AIR con decisione del 15 settembre 1999. Di conseguenza, dal maggio 2000 tutti gli atti legislativi federali posti in consultazione, i messaggi del Consiglio federale al Parlamento concernenti un disegno di legge e le proposte al Consiglio federale concernenti progetti di ordinanze devono obbligatoriamente contenere un capitolo espressamente dedicato alle ripercussioni per l'economia conformemente alle direttive del Consiglio federale.³¹ Questa analisi è necessaria anche per gli atti di applicazione con una grande portata economica (ad es. concessione del Consiglio federale per una nuova linea ferroviaria).

²⁶ Un esempio è presentato nell'allegato 2.

²⁷ DFE, 2000, pag. 4.

²⁸ Consiglio federale, 2003, pag. 5238.

²⁹ Consiglio federale, 2000, pag. 895.

³⁰ Argy e Johnson, 2003, pag. 49.

³¹ FF 2000 932.

L'AIR consiste nell'analizzare le ripercussioni degli atti legislativi sull'economia nel suo insieme e concerne cinque punti citati nelle direttive del Consiglio federale: la necessità e possibilità d'intervento dello Stato, le conseguenze per i singoli gruppi della società, le conseguenze per l'insieme dell'economia, i disciplinamenti alternativi e gli aspetti pratici dell'esecuzione. Le conseguenze sull'economia da prendere in considerazione sono di ordine generale e concernono gli attori economici, ossia i produttori (le grandi imprese, le PMI, gli indipendenti), i consumatori, i salariati e lo Stato. Il punto di vista è analitico e offre una prospettiva indipendente.

Ogni ufficio competente dell'elaborazione della normativa svolge l'AIR e redige il capitolo sulle ripercussioni sull'economia nel messaggio. I risultati di una prima AIR devono figurare già nel rapporto esplicativo che accompagna la documentazione per la consultazione.³² Il Seco può offrire il suo aiuto agli uffici e provvedere al buon funzionamento dello strumento. Ha elaborato una guida per l'utente intesa a permettere di uniformare l'informazione affinché il Parlamento e il Consiglio federale dispongano di dati e indicazioni il più trasparenti e paragonabili possibile.

L'AIR ha una doppia funzione. Contribuisce a un approccio dello sviluppo delle politiche pubbliche che comprende un'analisi sistematica e trasparente dei problemi economici, nonché proposte alternative per risolverli. L'AIR è anche un mezzo di comunicazione delle informazioni pertinenti per i responsabili delle decisioni politiche. È uno strumento inteso a promuovere un processo decisionale fondato su basi analitiche solide, mentre i responsabili delle decisioni politiche continuano ad essere nettamente più influenzati dall'interesse politico, dai gruppi di pressione o dalla ricerca del consenso.³³

2.1.2 Test di compatibilità PMI

Lo strumento dei test di compatibilità PMI³⁴ è stato adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 1999 per un periodo di prova di quattro anni al termine del quale era prevista una valutazione.³⁵ Nel 2003 è stato rinnovato senza aver svolto una valutazione sulla sua necessità. Secondo il Seco, diversi interventi parlamentari³⁶ e il rapporto sulle misure di sgravio amministrativo della Confederazione sono servite implicitamente da base per il suo rinnovo.

Il test di compatibilità PMI è un'inchiesta mirata svolta dal Seco presso una decina di PMI in occasione di importanti modifiche di leggi e di ordinanze federali. Per queste inchieste gli uffici sono invitati a inviare i loro rappresentanti nelle imprese. L'esame ha lo scopo di individuare i problemi che l'esecuzione di un nuovo atto legislativo potrebbe porre alle PMI: costi causati dal progetto, restrizione della libertà d'azione e onere amministrativo.³⁷ Il test è incentrato sull'esecuzione delle misure e focalizzato sul punto di vista particolare delle PMI. Una misura è giudicata «PMI-compatibile» se le PMI possono capirla senza l'aiuto di specialisti, le spese sono ridotte al minimo, l'attuazione è rapida, le misure sono efficaci e la libertà d'azione è garantita.

³² DFE, 2000, pag. 8.

³³ Consiglio federale, 2000, pagg. 950–951 e OCSE, 2004b, pag. 26.

³⁴ Un esempio è presentato nell'allegato 3.

³⁵ FF 2000 900.

³⁶ In particolare la mozione Loepfe (02.3676) e il postulato Walker (02.3702).

³⁷ FF 2000 900.

Tra novembre 1999 e ottobre 2004, sono stati effettuati ventiquattro test di compatibilità (certificato di salario, congedo maternità, manodopera estera, formazione dei maestri di tirocinio, rifiuti, ecc.). Il test si svolge parallelamente alla procedura di consultazione per non rallentare il processo legislativo. I risultati del test sono in seguito trasmessi per parere al Forum PMI e all'ufficio interessato che può utilizzarli per completare l'AIR. I risultati di otto test sono stati pubblicati nella «Vie économique», la rivista di politica economica del Seco.

2.1.3 Forum PMI

Il Forum PMI è stato istituito dal Consiglio federale secondo le prescrizioni che si applicano alle commissioni federali d'esperti. In base alla decisione del Consiglio federale del 21 ottobre 1998 sui provvedimenti intesi ad accelerare e a ottimizzare le procedure nel diritto federale, il 22 dicembre 1998 il DFE ha deciso di istituire il Forum PMI. Il Forum PMI si compone di quindici membri, in gran parte rappresentanti di PMI di diversi settori di attività³⁸, caratteristica che lo differenzia dalle altre commissioni.³⁹ Tra il mese di marzo 1999 e novembre 2004, si è riunito 22 volte, ossia circa quattro volte all'anno. Esso si impegna affinché l'Amministrazione federale presti un'attenzione particolare alle PMI. Concretamente, esamina i progetti di legge o di ordinanze nell'ambito delle procedure di consultazione e può formulare pareri⁴⁰ che rispecchiano l'ottica delle PMI. Il Forum si occupa anche di settori specifici della regolamentazione e propone semplificazioni o alternative. Esso non si limita ad esaminare nuove leggi, ma analizza anche il diritto vigente.⁴¹ In questo ambito si occupa soprattutto degli oneri amministrativi, dei costi supplementari e delle limitazioni alle libertà.

Le conoscenze acquisite grazie ai test di compatibilità sono sfruttate soprattutto dal Forum PMI che prende atto dei loro risultati, li confronta con le esperienze fatte dai suoi membri ed elabora un parere.

2.2 Processo decisionale nella legislazione federale

Il presente rapporto si occupa dell'impatto dei tre „Test PMI“ nel processo decisionale politico a livello federale. È quindi importante ricordare brevemente la forma di questo processo cui si riferiscono i capitoli successivi. Il CPA descrive l'iter standard di una legge federale⁴², cui è possibile derogare a seconda dei casi. Va pure rilevato che il sistema politico svizzero è caratterizzato da valori di consenso, compromesso e ampia partecipazione.

³⁸ La lista dei membri è disponibile su:
<http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmenundfinanzierung/8.pdf?PHPSESSID=75a3a798797ac5694420e87e2a879a6e>

³⁹ Sciarini, pag. 602.

⁴⁰ Un esempio è presentato nell'allegato 4.

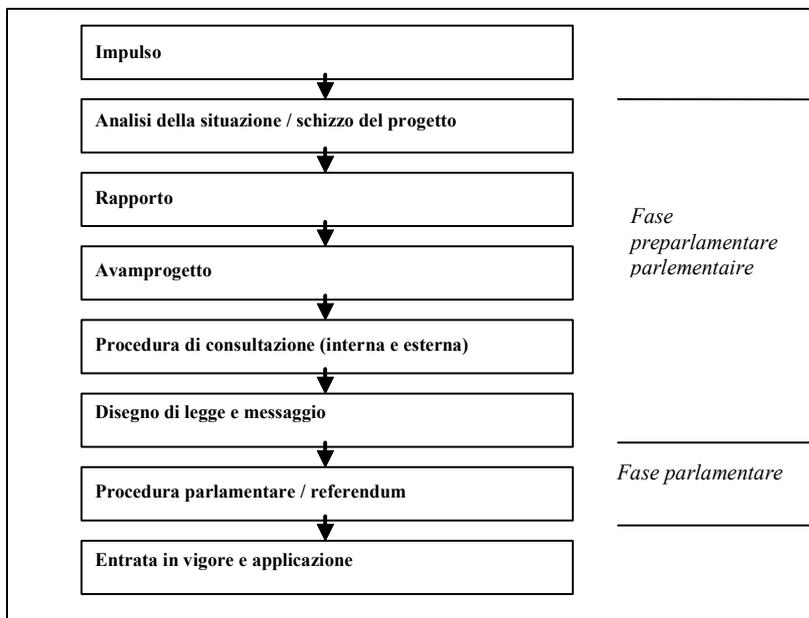
⁴¹ FF 2000 901.

⁴² Per un'ordinanza diverse fasi non sono prescritte (ad es. la fase parlamentare) e altre sono abbreviate (ad es. la procedura di consultazione).

Il processo decisionale nella legislazione federale è disciplinato nella legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (RS 172.010), nella LParl e nell'ordinanza sulla procedura di consultazione (RS 172.062). La Figura 3 schematizza tale processo.

Figura 3

Processo decisionale nella legislazione federale



Fonte: CPA, basato UFG, 2002, pag. 6 segg.

All'inizio del processo, l'impulso proviene generalmente da un intervento parlamentare, da un'iniziativa popolare o dei Cantoni, da un disegno legislativo del Consiglio federale o di un Dipartimento o anche da un trattato internazionale.⁴³

Una volta dato l'impulso, inizia la fase preparamentare con un'analisi della situazione e lo schizzo del progetto di cui normalmente è responsabile l'Ufficio competente il quale può incaricare un gruppo di lavoro o una commissione di preparare un rapporto.⁴⁴ Il rapporto allestito funge da base per l'elaborazione, interna o esterna, di un avamprogetto. Quest'ultimo, presentato dall'Ufficio e spesso accompagnato da un rapporto esplicativo, è sottoposto a una prima procedura di consultazione presso gli uffici interessati. In seguito, è presentato al Consiglio federale che decide di indire la procedura di consultazione. Gli attori esterni (partiti, Cantoni, associazioni di interessi, ecc.) sono consultati per testare il grado di accettazione della proposta politica, ossia la sua attuabilità, il suo sostegno e la sua applicabilità.⁴⁵ Al riguardo, i

⁴³ UFG, 2002, pag. 6.

⁴⁴ UFG, 2002, pag. 9.

⁴⁵ Sciarini, 2003, pag. 604.

Dipartimenti federali hanno la possibilità di redigere un corapporto. Dopo aver preso atto di tutti questi risultati, il Consiglio federale incarica l'ufficio interessato di elaborare un disegno di legge e il relativo messaggio nel quale figura il capitolo sulle ripercussioni economiche che riprende i risultati dell'AIR.

La fase parlamentare inizia con la presentazione del disegno di legge e del messaggio all'Assemblea federale. I dibattiti parlamentari seguono, dapprima in seno alle commissioni delle due Camere e successivamente nei plenum. Un progetto è quindi esaminato almeno quattro volte. Il capo del dipartimento competente per l'oggetto in deliberazione partecipa ai dibattiti delle Camere (art. 159 LParl) ed è pure invitato a partecipare alle prime sedute di commissione (art. 150 e 160 LParl), alle quali è spesso accompagnato da rappresentanti dell'Amministrazione. Dopo l'appianamento delle divergenze tra le due Camere, la votazione finale vincola il Parlamento nella sua decisione.

L'atto legislativo entra quindi nella fase referendaria (art. 140 e 141 Cost.) che si conclude con la conferma del risultato definitivo della votazione. In seguito il progetto è pubblicato ed entra in vigore ed è quindi attuato dagli attori interessati.

2.3 Esperienze internazionali

Per concludere, in questo capitolo è importante menzionare il ruolo delle esperienze internazionali che servono da riferimento alla politica svizzera in questo ambito. L'OCSE è all'avanguardia per quanto concerne il sostegno e lo sviluppo dell'AIR. Alcuni Paesi membri svolgono le AIR sin dagli anni Settanta, ma la maggioranza ha introdotto questo strumento solo nel corso degli anni Novanta. Attualmente, quasi tutti i Paesi membri l'hanno attuato e nessuno vi ha rinunciato.⁴⁶ Il ruolo dell'AIR nel processo decisionale varia secondo i Paesi in funzione delle diverse tradizioni istituzionali, sociali, culturali e legali.⁴⁷

L'OCSE ha sviluppato un quadro generale per lo svolgimento delle AIR con la presentazione nel 1995 della raccomandazione del Consiglio concernente il miglioramento della qualità della regolamentazione ufficiale – OCSE/GD(95)95 – che sottolinea l'importanza dell'AIR e nel 1997 con la pubblicazione di un rapporto sull'analisi d'impatto della regolamentazione che evidenzia le migliori pratiche nei Paesi dell'OCSE.⁴⁸ Nel 2002, un rapporto sulla riforma della regolamentazione raccomanda ai governi di integrare l'AIR nell'elaborazione, il riesame e la riforma della regolamentazione.⁴⁹ L'OCSE ha inoltre offerto il suo aiuto a strumenti simili ai test di compatibilità o al Forum PMI le cui prestazioni vanno incluse nell'AIR. L'UE ha così istituito un comitato d'impresie europee⁵⁰, che offre loro la possibilità di far conoscere il loro parere sulle nuove proposte legislative e iniziative politiche esaminate dalla Commissione.

Alcuni Paesi hanno adottato provvedimenti supplementari per accrescere la trasparenza dell'informazione sulle conseguenze economiche della legislazione. In Danimarca, il ministero del Commercio e dell'Industria nel suo rapporto annuale al Par-

⁴⁶ Argy e Johnson, 2003, pag. XVII.

⁴⁷ OCSE, 2004 b, pag. 26.

⁴⁸ OCSE 1997.

⁴⁹ OCSE, 2002, pag. 49.

⁵⁰ Cfr.: <http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp/>

lamento presenta l'impatto sulle imprese di tutte le leggi adottate nel corso dell'anno precedente.⁵¹ Altri Paesi presentano i risultati delle AIR su Internet. Va notato che sia a livello sopranazionale (Commissione europea⁵²) sia all'interno di un Paese (Québec, Queensland), vi sono organizzazioni che hanno sviluppato le loro proprie AIR.

Per concludere, attualmente questi strumenti sono sottoposti a valutazione. L'OCSE segue le politiche di regolazione dei suoi Paesi membri (segnatamente studi sulla Danimarca, l'Irlanda o i Paesi Bassi) e ha sviluppato una metodologia avanzata. Altre istituzioni, come il National Audit Office (in Gran Bretagna) o il Government Accountability Office (negli Stati Uniti) valutano i «Test PMI» svolti dai loro rispettivi Paesi.

3 Conoscenza

Il presente capitolo ha lo scopo di analizzare il grado di conoscenza dei tre «Test PMI» da parte dei principali attori del processo decisionale politico a livello federale.

Nella prima parte, il CPA tenta di misurare l'importanza dei temi legati alle PMI e all'economia nel processo decisionale politico a livello federale. In seguito valuta il grado di notorietà di questi tre strumenti presso le persone consultate e analizzando i testi pertinenti. Da ultimo, illustra brevemente come gli attori hanno valutato la qualità dell'informazione fornita da tali test.

3.1 Difesa degli interessi delle PMI e dell'economia nella politica svizzera

Inizialmente, al CPA è parso necessario misurare l'importanza dei temi legati alle PMI e all'economia nel processo decisionale politico a livello federale. Il contesto generale di sensibilizzazione per questi temi è spesso un fattore importante per determinare l'utilizzazione dei «Test PMI» da parte degli attori politici. A tal fine, ha chiesto alle persone sentite, quale priorità la politica svizzera accorda alla difesa degli interessi delle PMI nel processo decisionale politico.

Tabella 2

Priorità della politica svizzera nei confronti delle PMI (numero di colloqui)

	Amministrazione	Parlamento	Esterni	Totale
Molto importante	8	8	1	17
Importante	10	2	2	14
Poco importante	1	1	2	4
Non importante	0	0	0	0

Fonte: CPA

⁵¹ OCSE, 2000, pag. 35.

⁵² Cfr.: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

Come mostra la Tabella 2, la difesa degli interessi delle PMI e dell'economia sono preponderanti per gli attori del processo decisionale in Svizzera, poiché l'89 per cento delle persone sentite ritengono che le PMI e la difesa dei loro interessi svolgano un ruolo importante o molto importante. Si notano alcune differenze di valutazione poiché la categoria «Parlamento» attribuisce un'importanza molto grande a questo tema, in una proporzione nettamente più elevata (73 %) che la categoria «Amministrazione» (42 %). Diversi attori hanno ammesso che vi è spesso una differenza notevole tra il discorso molto positivo nei confronti delle PMI, da una parte, e la realtà delle azioni e dei budget che è molto meno favorevole nei loro confronti, dall'altra. Alcuni attori hanno pure rilevato la mancanza di sistematica su questa questione: gli attori politici lavorano più a caso che in modo conseguente. È stata constatata una certa ciclicità legata all'importanza della difesa degli interessi delle PMI, con una maggiore attenzione per questa problematica negli anni delle elezioni. Lo scetticismo o la distanza critica è un po' più diffusa nelle persone esterne al processo decisionale. Diversi attori hanno d'altronde sottolineato che altri interessi hanno un peso altrettanto importante nella politica svizzera, come la protezione dell'ambiente o la politica sociale.

Oltre ai colloqui, il CPA valuta, mediante l'analisi di testo, l'importanza che i parlamentari accordano per ogni oggetto in questione alle conseguenze economiche generali e alle conseguenze sulle PMI in particolare. Il CPA ha rilevato i passaggi pertinenti vagliando la grande quantità di verbali delle commissioni e dei dibattiti nelle Camere. I passaggi pertinenti devono contenere una dichiarazione che menzioni sia un esame sia una valutazione sia un parere concernente le previste conseguenze economiche di un determinato progetto.⁵³ Come esempio citiamo qui appresso alcuni passaggi pertinenti:

«Die Investitionen beim Zugang zu Bauten und Anlagen kommen uns volkswirtschaftlich ganz sicher billiger zu stehen, als die Ausgrenzung eines beträchtlichen Teils unserer Bevölkerung.»⁵⁴

«La nouvelle loi profitera à tous les partenaires en matière de logement. En effet, elle devra promouvoir l'offre de logements à loyer ou à prix modérés pour répondre à la demande des personnes et des familles économiquement défavorisées. Elle renforcera la position des maîtres d'ouvrage et des organisations chargées de la construction de logements d'utilité publique et donnera du travail aux entreprises de la construction et à leur personnel.»⁵⁵

Nell'ambito della definizione di un passaggio pertinente, il CPA ha inoltre potuto verificare se i parlamentari attribuivano importanza alle conseguenze economiche sulle PMI in particolare. Il riferimento alle PMI doveva tuttavia essere chiaro e senza ambiguità. In caso di dubbio, il passaggio in questione non è stato considerato. Al riguardo citiamo due esempi:

⁵³ Le previste conseguenze economiche di un progetto sono definite dal CPA come le conseguenze legate al cambiamento delle condizioni quadro economiche, generato dal progetto legislativo. In questa definizione sono incluse anche la dimensione degli attori del mercato (PMI, datori di lavoro, impiegati, ecc.) e la dimensione dei prezzi (inflazione, tassi d'interesse, costi, ecc.).

⁵⁴ Deliberazioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sulla LDIs: Boll. Uff. 2002 N 941.

⁵⁵ Deliberazioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sulla LPrA: Boll. Uff. 2003 N 212.

«Mein Einzelantrag ist ein kleines zusätzliches Mosaiksteinchen in den andauernden Bestrebungen, die KMU zu entlasten und vor allem ihre Rahmenbedingungen etwas zu verbessern.»⁵⁶

«Wegen der paritätischen Finanzierung werden die Kosten gerechter verteilt, was vor allem für die kleinen und mittleren Betriebe von Bedeutung ist.»⁵⁷

Svolgendo le due prime fasi dell'analisi, il CPA ha definito come criterio d'importanza il numero di righe che i parlamentari hanno dedicato alle conseguenze economiche generali e alle conseguenze economiche sulle PMI. Per questa fase il CPA ha considerato l'analisi quantitativa dei testi dei verbali delle commissioni e dei dibattiti al plenum, e ha espresso il risultato in numero di righe.

Tabella 3

Numero di righe nei verbali delle commissioni (C) e del plenum (P) dedicate alle conseguenze economiche generali e alle conseguenze economiche sulle PMI in particolare

Fonte	Revisione LIPG		LPrA		Esercito XXI		LDis		LFPr		TCRAI	
	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P
Volume totale	3530	3180	1800	1525	13745	9990	14715	5240	12015	8320	989	2580
Conseguenze economiche generali	232	420	118	227	41	58	596	441	121	192	29	154
Conseguenze sulle PMI in particolare	21	18	–	–	3	–	4	47	6	18	10	36

Fonte: CPA

La Tabella 3 mostra che le previste conseguenze economiche di un progetto, seppur raramente, sono comunque trattate. Nel caso dei verbali delle commissioni, vi è dedicato il 2,4 per cento delle righe, mentre nel caso del dibattito al plenum questa percentuale sale al 4,8 per cento. Un simile risultato potrebbe essere spiegato dal fatto che nel corso dei dibattiti al plenum, i parlamentari hanno tendenza a volersi distinguere come rappresentanti di interessi particolari (ad es. di interessi economici) e i loro interventi sono quindi molto più chiari. L'analisi di testo mostra che sono altri temi ad animare le discussioni: le conseguenze sulle finanze pubbliche, il ruolo dei diversi attori (Cantoni, uffici federali, ecc.), osservazioni di carattere generale sull'economia senza rapporto diretto con le conseguenze vere e proprie del progetto, gli antecedenti del progetto, le lacune e i miglioramenti che potrebbero essere apportati alla legge vigente, diversi dettagli, la definizione di nozioni fondamentali ecc.

Studiando i risultati, risulta che la LPrA e la revisione della LIPG sono in testa con rispettivamente il 10,4 e il 9,7 per cento delle citazioni, mentre nel caso di Esercito

⁵⁶ Deliberazioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sulla LFPr: Boll. Uff. **2001** N 1583.

⁵⁷ Deliberazioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sulla LIPG: Boll. Uff. **2001** N 1615.

XXI solo lo 0,4 per cento del numero totale di righe erano dedicate alle conseguenze economiche.

Le previste conseguenze economiche sulle PMI sono discusse solo molto raramente (0,2 % del numero totale di righe dei verbali). In certi casi, non sono nemmeno prese in considerazione, come ad esempio nel caso della LPrA o nei dibattiti plenari riguardanti Esercito XXI. In questo contesto, il CPA ha constatato che pur essendo trattate raramente nei dibattiti plenari, le conseguenze economiche sulle PMI erano tuttavia citate più frequentemente che nelle commissioni.

Se i parlamentari si esprimono sulle conseguenze economiche, il 6,2 per cento delle righe in questione sono dedicate alle conseguenze economiche sulle PMI in particolare. Questa percentuale è particolarmente elevata nei casi pratici seguenti: revisione LIPG (6 %), LPr (7,7 %) e TCRAI (25 %). In questi tre casi precisi, è stato svolto un test di compatibilità e soprattutto il caso pratico TCRAI proprio per il suo tema è particolarmente importante per le PMI. Altri settori economici importanti affrontati dai parlamentari sono segnatamente: le conseguenze sul mercato del lavoro, i costi successivi per l'economia, gli investimenti necessari.

Le opinioni espresse nei colloqui e i risultati dell'analisi di testo mostrano differenze rilevanti per quanto concerne la considerazione delle conseguenze economiche generali e sulle PMI da parte degli attori politici. Vi è quindi uno scarto notevole tra le loro intenzioni e le loro azioni. In particolare, è evidente il fatto che non trattino sistematicamente questi punti.

3.2 Conoscenza dei tre «Test PMI»

La maggior parte delle persone sentite conoscono i tre «Test PMI» della Confederazione, come lo evidenzia la Figura 4. Il risultato degli attori esterni non è mostrato, poiché il CPA ha intervistato solo coloro che li conoscono.⁵⁸ In media, l'AIR è conosciuta dall'81 per cento delle persone sentite, il Forum PMI dal 72 per cento e il test di compatibilità dal 59 per cento.

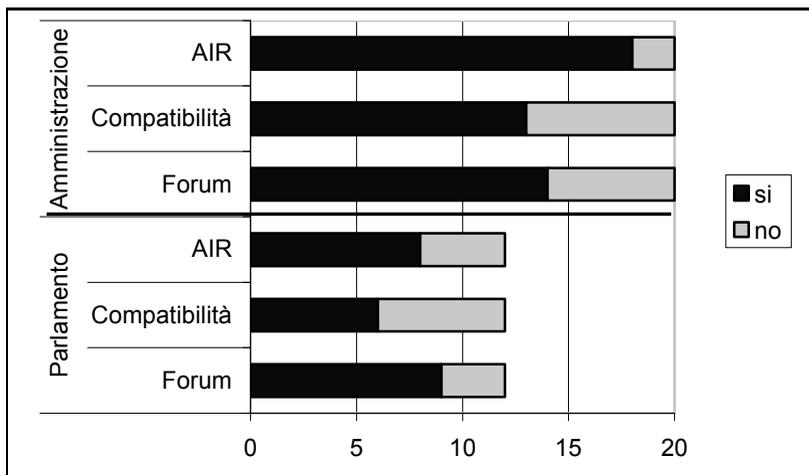
È interessante constatare che lo strumento più conosciuto in seno all'Amministrazione è l'AIR (90 %). Il Consiglio federale, il Seco e gli uffici hanno trasmesso con successo l'informazione su questo strumento. Taluni uffici erano già sensibili verso questo approccio poiché anch'essi svolgevano valutazioni o stime dal punto di vista giuridico, finanziario o ambientale. Altri uffici conoscono questi strumenti in quanto esistono già clausole legislative che prescrivono loro di tener conto degli interessi dell'economia e delle PMI, come l'articolo 41a della legge sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01). Per contro, diversi uffici pur avendo dichiarato di aver sentito parlare dell'AIR, non erano grado di precisare di cosa si trattasse. I test di compatibilità (65 %) e il Forum (70 %) sono invece meno conosciuti. Questo risultato non è troppo sorprendente per quanto concerne i test di compatibilità poiché sono svolti su un numero relativamente ristretto di temi e concernono solo le problematiche strettamente legate alle PMI. Il Forum PMI è ancora relativamente sconosciuto. Taluni rappresentanti dell'Amministrazione fanno presentazioni davanti al Forum

⁵⁸ Il CPA desidera rilevare che è stato difficile trovare persone che conoscono i «test PMI» nelle cerchie esterne, in particolare nei media e nelle università.

PMI in funzione dei temi che esso esamina (ad es. legge sui disabili, AVS, formazione professionale, rifiuti).

Figura 4

Conoscenza dei tre «Test PMI» (numero di colloqui)



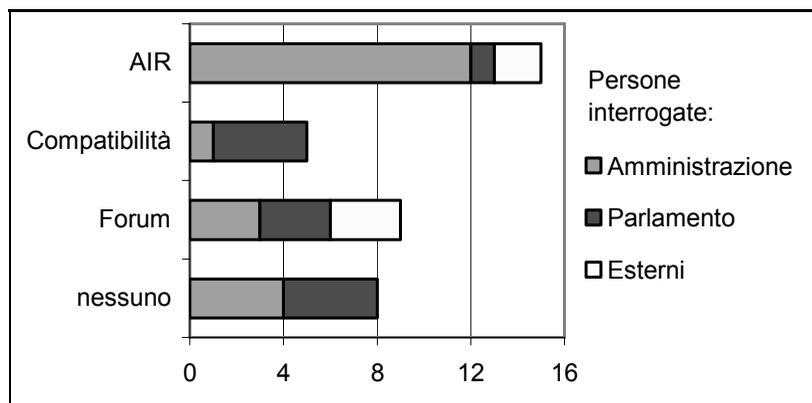
Fonte: CPA

Il contrasto rispetto ai parlamentari è abbastanza marcato poiché lo strumento più conosciuto è il Forum PMI. La personalizzazione di questo strumento gli permette di essere meglio percepito dai parlamentari e di essere meglio adeguato al loro metodo di lavoro. D'altra parte, sono soprattutto i parlamentari che lo conoscono, mentre i segretari di commissione ne hanno raramente sentito parlare. Ciò può significare che il Forum PMI è conosciuto grazie a legami personali al di fuori del Parlamento. Nel corso dei colloqui svolti è risultato che nessun rappresentante del Forum è stato invitato alle audizioni delle commissioni parlamentari. Paradossalmente, il Forum PMI ha più relazioni formali con l'Amministrazione che con il Parlamento. L'AIR è conosciuta soprattutto grazie al capitolo sulle ripercussioni economiche, senza che tutti gli attori siano coscienti delle norme di analisi e dei metodi di riferimento utilizzati per elaborare tale capitolo. Lo strumento meno conosciuto resta il test di compatibilità. Gli attori che lo conoscono lo apprezzano per il suo orientamento verso la pratica delle imprese e la sua attenzione speciale verso le PMI.

Diversi attori hanno dichiarato di conoscere solo superficialmente l'esistenza e la concezione di questi tre strumenti, senza poter citare né un esempio concreto né la metodologia specifica né un membro del Forum PMI.

Per ottenere un apprezzamento comparativo, il CPA ha cercato di stabilire quale tra questi tre strumenti fosse il più conosciuto nel processo decisionale politico.

«Test PMI» più conosciuto (numero di colloqui)



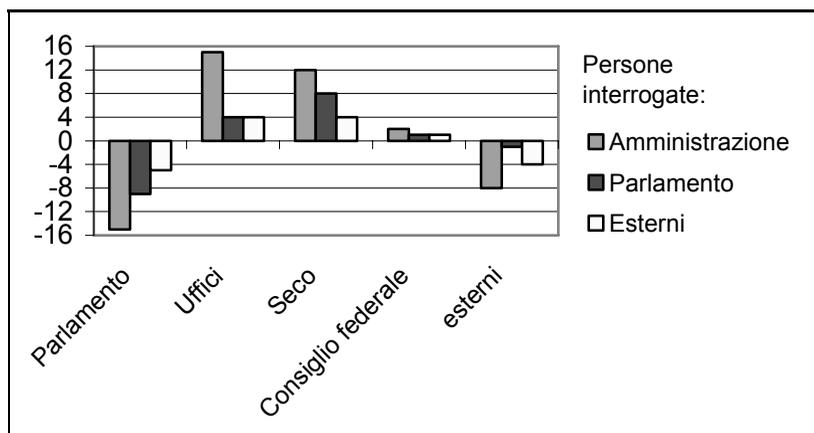
Fonte: CPA

L’AIR è lo strumento più conosciuto per il 41 per cento delle persone interrogate, il Forum PMI per il 24 per cento. Il risultato è abbastanza chiaro, ma mostra anche che la complementarietà dei questi strumenti è un elemento necessario affinché tutti gli attori politici prendano in considerazione le conseguenze della legislazione sulle PMI e l’economia. Va rilevato che il 22 per cento degli attori sentiti ritengono che questi strumenti siano poco conosciuti. Secondo la grande maggioranza, è necessario fare conoscere meglio questi tre strumenti, in particolare al Parlamento.

Nell’Amministrazione, l’AIR è di gran lunga lo strumento più conosciuto, fatto che non stupisce poiché l’AIR è obbligatorio per tutti i messaggi. In Parlamento le categorie «Forum», «Compatibilità» e «nessuno» hanno pari importanza; il test di compatibilità è citato soprattutto per la sua applicazione pratica e i suoi risultati concreti. L’AIR è nettamente meno preponderante, nonostante funga da base d’informazione in tutti i messaggi che il Consiglio federale presenta al Parlamento.

Da ultimo, il CPA si è anche chiesto quali attori del processo decisionale conoscono meglio questi tre strumenti. Secondo la Figura 6, le persone sentite dell’Amministrazione, del Parlamento e gli esterni ritengono che tali strumenti siano conosciuti soprattutto dal Seco e dagli uffici. Ciò conferma che sono destinati soprattutto alla fase preparlamentare. In Parlamento, gli attori pensano che è soprattutto il Seco a conoscere questi strumenti, mentre in seno all’Amministrazione si pensa che sono innanzitutto gli uffici.

Grado di conoscenza relativa dei «Test PMI» da parte dei diversi attori del processo decisionale politico (differenza tra risposte positive e negative; diverse risposte possibili)



Fonte: CPA

Nota: un numero positivo (negativo) indica che le persone sentite dell'Amministrazione, del Parlamento e gli esterni ritengono che l'attore politico citato conosca (non conosca) i tre «Test PMI».

L'unanimità è quasi completa per quanto concerne lo scarso livello di conoscenza di questi strumenti da parte del Parlamento. Anche i parlamentari interrogati ritengono che in seno al Parlamento questi strumenti siano poco conosciuti. D'altronde, diversi rappresentanti dell'Amministrazione hanno osservato che visti i numerosi interventi parlamentari i deputati non conoscono questi strumenti. In particolare questi test hanno difficoltà ad imporsi rispetto all'informazione fornita dai gruppi di pressione. D'altronde diversi attori dell'Amministrazione mettono in dubbio la necessità stessa di far conoscere questi strumenti ai parlamentari. Questi ultimi dovrebbero accontentarsi dell'informazione fornita nei messaggi.

In misura esigua, le persone intervistate ritengono anche che gli attori esterni al processo decisionale (media, università, lobby, ecc.) non conoscano assolutamente questi test. Gli attori esterni non sono quindi effettivamente informati della loro esistenza.

Da ultimo, anche a livello del Consiglio federale il grado di conoscenza non sembra troppo elevato. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che l'informazione contenuta nelle AIR non giunge fino a questo livello del processo decisionale.

Un altro indicatore della conoscenza di questi test da parte degli attori del processo decisionale è l'analisi degli interventi parlamentari. I deputati e il Consiglio federale possono citarli nei loro interventi, risposte o pareri. Come illustrato nei numeri 2.1 e 2.1.2, l'impulso di istituire questi tre strumenti e proseguire i test di compatibilità va ricercato in mozioni e postulati.

Menzione dei «Test PMI» negli interventi parlamentari, incluse le risposte del Consiglio federale (numero)

	2000	2001	2002	2003
Interventi parlamentari	1263	1326	1317	1222
«Test PMI»	1	2	3	6

Fonte: CPA

Come evidenziato dalla Tabella 4, dalla loro introduzione nel 2000 sino al 2003 i tre «Test PMI» sono stati menzionati in 12 casi, ossia nello 0,2 per cento degli interventi parlamentari. L'aumento della loro menzione pur essendo marcato, resta tuttavia a un livello estremamente basso. Il CPA osserva che i tre «Test PMI» sono menzionati in proporzioni identiche. Sono utilizzati più frequentemente nella risposta o nel parere del Consiglio federale. Da ultimo, questi strumenti sono citati soprattutto nelle mozioni e nelle interpellanze.

Un'altra interessante fonte di informazione è l'analisi dei casi pratici. Il CPA si è concentrato in modo particolare sul numero di menzioni dei «Test PMI» per poter valutare il loro grado di conoscenza da parte degli attori politici. Esso ha contato il numero di volte in cui le espressioni «Analisi d'impatto della regolamentazione», «test di compatibilità PMI» e «Forum PMI» erano menzionati esplicitamente nei verbali. L'AIR costituisce il metodo vero e proprio per redigere il pertinente capitolo del messaggio del Consiglio federale. Per questo motivo il CPA ha esteso il campo dell'analisi prendendo in considerazione anche le menzioni del capitolo del messaggio dedicato alle ripercussioni economiche.

La Tabella 5 mostra che nei casi pratici studiati non è mai fatto un riferimento esplicito ai «Test PMI». Il CPA non ha trovato alcun verbale che menzioni esplicitamente le espressioni «Analisi d'impatto della regolamentazione», «Test di compatibilità PMI» e «Forum PMI». L'esiguo numero di citazioni in Parlamento, fa presupporre che questi test siano poco conosciuti dagli attori interessati.

Menzione dei «Test PMI» nelle commissioni (C) e al plenum (P) (numero di righe)

	Revisione LIPG		LPrA		Esercito XXI		LDis		LFPr		TCRAI	
	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P
Fonte «Test PMI»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capitolo «ripercussioni economiche» del messaggio	31	-	4	7	-	-	65	-	9	-	15	-

Fonte: CPA

La situazione è diversa per quanto concerne il capitolo del messaggio sulle ripercussioni economiche. Seppur molto raramente (0,2 per cento del numero totale di righe), esso è comunque menzionato. Il CPA non ha trovato una correlazione chiara tra le dichiarazioni sulle conseguenze per l'economia in generale (cfr. Tabella 3) e la frequenza delle menzioni del capitolo dedicato alle ripercussioni economiche: nel 4,9 per cento dei casi, il capitolo costituisce la fonte d'informazione utilizzata dai parlamentari quando fanno dichiarazioni sulle conseguenze economiche. Le altre fonti d'informazione dei parlamentari sono i gruppi di pressione economici, la loro esperienza, i media, il loro partito o i confronti con le norme internazionali. In molti casi tuttavia non è possibile conoscere la loro fonte d'informazione.

Va inoltre osservato che, ad eccezione del caso pratico LPrA, il capitolo in questione è menzionato solo nei verbali delle commissioni e non in quelli del dibattito plenario. Ciò si spiega verosimilmente con il fatto che nelle sedute commissionali si svolgono le deliberazioni di dettaglio e in questa sede i parlamentari si fondano più spesso sul messaggio del Consiglio federale ed esitano meno a indicare la loro fonte di informazione.

In questo ambito va inoltre rilevato che spesso i consiglieri federali, rappresentanti dell'Amministrazione, rappresentanti di governi cantonali o altri periti sono invitati alle sedute delle commissioni. Il CPA constata che, nel caso pratico LDis caratterizzato da un numero particolarmente elevato di menzioni del capitolo sulle ripercussioni economiche, tali menzioni sono state espresse soprattutto da rappresentanti dell'Amministrazione. È quindi interessante notare che nonostante sia l'Amministrazione ad essere incaricata di redigere detto capitolo, essa lo menziona in un solo caso pratico. È invece menzionato come fonte d'informazione dai parlamentari in cinque casi su sei studiati. Paradossalmente, sono quindi i parlamentari che utilizzano maggiormente questo tipo d'informazione nelle loro argomentazioni rispetto ai rappresentanti dell'Amministrazione.

3.3 Informazione contenuta nei «Test PMI»

Ampliando la nozione di conoscenza dei «Test PMI», il CPA si è occupato brevemente della qualità dell'informazione che trasmettono.⁵⁹ La qualità formale di un'AIR o di un test di compatibilità, l'utilizzazione di metodologie riconosciute e il ricorso a dati affidabili sono, secondo la letteratura⁶⁰, potenziali fattori determinanti per la loro utilizzazione e il loro impatto.

La Tabella 6 mostra che gli attori sentiti valutano la qualità dell'informazione fornita mediante i tre «Test PMI» in modo molto diverso, ma tendenzialmente piuttosto critico. Questo ampio ventaglio di opinioni può essere spiegato dalla grande quantità di AIR, di test di compatibilità e di raccomandazioni del Forum PMI. I più apprezzati sono i «Test PMI» svolti in settori di politica economica. L'Amministrazione è mediamente più positiva del Parlamento. Una possibile spiegazione potrebbe essere il fatto che l'Amministrazione crea questa informazione (messaggio, parere del Forum), mentre il Parlamento deve utilizzarla. Diverse persone interrogate deploro-

⁵⁹ La variante 1 proposta nello schizzo di progetto del CPA e che riguardava il tema della qualità del contenuto dei «Test PMI» era stata scartata a favore della variante 2 trattata in questa valutazione.

⁶⁰ Williams, de Laat e Stern, 2002, pag. A41.

rano la mancanza di statistiche pertinenti. Altri fanno valere i bisogni differenziati degli uffici e sottolineano che un quadro unico per svolgere le AIR può creare problemi. Da ultimo, si critica anche la mancanza di differenziazione tra le conseguenze economiche a breve e a lungo termine nonché i rischi correlati. IL Dipartimento federale delle finanze riflette sulle possibilità di migliorare i metodi dell’AIR nell’ambito della regolazione dei mercati finanziari.

Tabella 6

Qualità dell’informazione fornita dai «Test PMI» (numero di colloqui)

	Amministrazione	Parlamento	Esterni	Totale
Molto buona	1	0	0	1
Buona	5	3	1	9
Soddisfacente	3	4	1	8
Insoddisfacente	3	5	2	10
Variabile	4	0	1	5

Fonte: CPA

In Parlamento, le opinioni sono suddivise tra coloro che fanno affidamento su questo tipo di informazione e coloro che la ritengono troppo generale o troppo poco critica. I punti positivi della legislazione sono onnipresenti, spesso senza fondamenti quantitativi. Il linguaggio è giudicato troppo amministrativo, i dati non abbastanza precisi, le alternative assenti e le conclusioni troppo vaghe. Spesso questa informazione è solo una fonte tra altre ed entra in concorrenza con quella fornita dai gruppi di pressione, dai media o dalle università. Il flusso d’informazione è inoltre un problema per diversi attori che non hanno le risorse per trattarla in modo soddisfacente.

Anche le persone esterne al processo decisionale sono abbastanza critiche. Una di esse afferma di non utilizzare questa informazione a fini scientifici o per una valutazione successiva, nonostante sia uno degli scopi dell’AIR. Un’altra osserva che le informazioni fornite dall’AIR possono dare un falso sentimento di sicurezza. Da ultimo, diversi attori affermano di non leggere innanzitutto l’informazione fornita, segnatamente nel capitolo dei messaggi relativo alle ripercussioni economiche.

In dettaglio, va rilevato che i test di compatibilità sono spesso criticati per la loro mancanza di rappresentatività poiché si basano su colloqui svolti presso una decina di PMI, mentre in certi settori economici sono attive diverse migliaia di PMI. D’altra parte, questi test sono spesso effettuati da generalisti del Seco che non hanno sempre le conoscenze specifiche ottimali. Il CPA osserva che il sostegno degli uffici competenti è molto parsimonioso. Per contro, il principale punto positivo è che i colloqui svolti con rappresentanti d’imprese permettono di confrontarsi alla realtà dei loro problemi e di evitare i filtri rappresentati dalle associazioni di categoria.

Le raccomandazioni del Forum PMI sono spesso assimilate a pareri di altri attori delle cerchie economiche e sono trattate in quanto tali. Il fatto che queste raccomandazioni siano basate sui risultati di test di compatibilità non è per niente riconosciuto dagli attori del processo decisionale.

Per completare la valutazione della qualità dei «Test PMI», il CPA si riferisce anche allo studio svolto dal Seco sulla qualità delle AIR.⁶¹ Questo studio valuta le AIR in funzione dei criteri sviluppati nelle direttive del Consiglio federale e di un giudizio qualitativo generale. Concerne l'informazione comunicata in 42 messaggi presentati nel corso degli anni 2001–2003. Alcuni elementi sono degni di nota. Secondo il Seco, le AIR sono generalmente svolte in modo corretto, anche se in diversi ambiti sono possibili dei miglioramenti. Occorre tuttavia sottolineare la forte variabilità della qualità delle AIR: su un punteggio massimo di 30 punti, la migliore AIR ne ottiene 27 e la peggiore 7. Le AIR svolte su leggi economiche sono generalmente migliori di quelle effettuate su leggi di altro genere. Come lo mostra la Tabella 7, non si osservano miglioramenti significativi della qualità delle AIR nel corso degli anni, ma piuttosto il contrario.

Tabella 7

Qualità media delle AIR (2001–2003)

	2001	2002	2003
Numero di messaggi analizzati	8	20	14
Nota media (massimo: 30)	19,1	15,2	15,2

Fonte: CPA, basato su Seco, 2004, Tabella 2.

La totalità dei cinque punti di controllo dell'AIR è stata trattata solo nel 29 per cento dei messaggi. Le lacune sono rilevate soprattutto nelle indicazioni di cifre (sui costi, i benefici e le alternative), nella menzione degli attori colpiti negativamente dalla legge e nel dettaglio delle conseguenze economiche. Non è ancora stata eseguita un'analisi costi-benefici. Viste le esperienze di altri Paesi, questi risultati non sono sorprendenti. Nella maggior parte dei Paesi, il non rispetto delle norme e delle linee direttive per il contenuto delle AIR è corrente.⁶²

Lo studio del Seco raccomanda di svolgere le AIR a uno stadio precoce del processo decisionale, di porre l'accento sulla quantificazione e la monetizzazione delle conseguenze economiche, di renderle accessibili a un pubblico molto ampio e di realizzarle anche su leggi già in vigore.

4 Utilizzazione

Nel presente capitolo, il CPA si prefigge di valutare l'utilizzazione dei tre «Test PMI» da parte dei principali attori dei processi decisionali politici chiamati a riflettere in modo strutturato sugli impatti economici dei testi legislativi. La prima parte si concentra sull'utilizzazione dei test durante il processo preparlamentare, con particolare riguardo agli uffici che redigono i disegni di legge e i messaggi. La seconda parte tratta dell'utilizzazione nella fase parlamentare, mentre la terza effettua un confronto con il capitolo dei messaggi dedicati alle ripercussioni finanziarie.

⁶¹ Seco, 2004.

⁶² OCSE, 2004b, pag. 27.

4.1 Utilizzazione nella fase preparlamentare

L'utilizzazione dell'AIR e degli altri due test da parte degli uffici nei lavori preparlamentari riveste un'importanza cruciale poiché è in questa fase che le decisioni prendono forma⁶³.

4.1.1 Sostegno politico e utilizzazione ai massimi livelli

Molte delle persone interrogate evidenziano il fatto che l'utilizzazione dei «Test PMI» nei processi decisionali dipende dal sostegno politico ai massimi livelli. L'OCSE ha formulato la stessa osservazione. I capidipartimento devono esercitare una certa pressione sugli uffici affinché questi strumenti siano applicati in modo sistematico. Il numero 2 ricorda i provvedimenti più importanti adottati dal Consiglio federale e dal DFE in seguito agli interventi parlamentari.

La maggior parte degli attori interrogati ha tuttavia rilevato che i dibattiti sull'AIR e gli altri due strumenti non giungono sino a livello di dipartimento o di Consiglio federale. Apparentemente, gli uffici soddisfano le attese dei dipartimenti e del Consiglio federale. A meno che il Seco non faccia uso del margine di manovra accordatogli (cfr. n. 4.1.7).

La discussione sull'AIR e l'impatto economico rimane pertanto confinata agli uffici, cosicché il direttore dell'ufficio interessato è responsabile dell'intero contenuto del messaggio trasmesso al Consiglio federale.

Di fatto, la sensibilizzazione in merito all'impatto economico dei nuovi atti legislativi durante la preparazione delle sedute del Consiglio federale o per i capidipartimento non avviene mediante l'utilizzazione delle AIR né degli altri test, ma piuttosto per via indiretta. Ad esempio, taluni uffici devono sottoporre al capodipartimento degli esempi che illustrano le possibili ripercussioni per le PMI.

4.1.2 Utilizzazione dell'AIR

Se si considera il processo decisionale in ambito legislativo in Svizzera – così come descritto nel numero 2.2 – va tuttavia rilevato che in parecchi casi l'impulso politico è estremamente preciso. L'orientamento politico del dossier è chiaramente definito, ad esempio da un'iniziativa parlamentare o dalla trasposizione di norme internazionali. L'AIR non potrebbe pertanto apportare alcuna alternativa strategica. Vi sono tuttavia anche dei casi in cui il margine di manovra disponibile offre all'AIR uno spazio sufficiente per esercitare una certa influenza.

In seguito all'impulso iniziale, la maggior parte delle leggi sono anzitutto preparate da un gruppo di esperti, che discute degli obiettivi e dei principali provvedimenti. In alcuni casi, un programma di ricerca esamina le prospettive legate all'adozione o alla modifica di una legge. In questa fase, le considerazioni economiche e gli impatti della legge sono sempre presi in esame, anche se non su una base armonizzata. In un solo caso il CPA ha notato che l'AIR è stata utilizzata sin dalla riunione del gruppo di esperti. Le linee guida e il manuale dell'AIR hanno accompagnato tutta l'elabo-

⁶³ Sciarini, 2003, pag. 598.

razione dell'avamprogetto. Questa procedura preparlamentare conduce a una prima decisione. Il Consiglio federale adotta a sua volta le linee guida della revisione e incarica l'ufficio competente.

Generalmente, sono gli uffici stessi a effettuare l'AIR. Nella maggior parte dei casi, un gruppo di 3–10 persone prepara la legge e redige il messaggio. Solitamente l'AIR è svolta da un unico collaboratore scientifico – che sovente ha anche altri compiti – e non dal capoprogetto. Negli uffici piccoli, la collaborazione e lo scambio di informazioni avvengono speditamente: i collaboratori possono suddividersi le parti da preparare e redigere i relativi testi. Sovente, quando apprendono di dover effettuare un'AIR, gli uffici hanno una reazione di scoramento. Di fatto, la considerano un compito supplementare, senza parlare della mancanza di risorse e della preparazione insufficiente per un'esecuzione appropriata. Questa reazione è particolarmente diffusa negli uffici che hanno poca esperienza nella preparazione di nuove leggi. Alcuni di essi vi sono confrontati soltanto ogni quattro o cinque anni. Fra le persone incaricate del disegno di legge sono poche quelle che si sono successivamente rese conto che questo strumento si è rivelato utile e che ha reso il processo più rigoroso. L'AIR offre ai collaboratori dei vari uffici la possibilità di prevedere quali saranno le ripercussioni delle leggi e di rendersi conto delle loro lacune in materia di impatto economico. Di fatto, l'analisi ha indotto gli uffici ad acquisire e a migliorare il loro know-how, a porsi maggiori domande sugli effetti delle loro leggi e a vagliare varie ipotesi. Le informazioni sull'impatto economico sono rielaborate o approfondite nel momento in cui sono descritti i provvedimenti e viceversa. Vi è quindi uno scambio fra le persone responsabili della legge e un adeguamento reciproco fra l'articolo di legge e l'impatto economico. In altri termini, il feedback avviene all'interno del processo stesso.

L'avamprogetto di legge viene successivamente posto in consultazione. Il DFE raccomanda di eseguire un'AIR provvisoria prima di avviare la consultazione e di allegarla al materiale inviato alle parti consultate⁶⁴. I documenti devono contenere un parere qualificato riguardo ai vantaggi e agli svantaggi della normativa proposta. I partecipanti alla consultazione possono condividere tale parere – fondato su un'AIR⁶⁵ – o metterlo in discussione. Occorre rammentare che lo scopo della procedura di consultazione è di consentire ai vari gruppi di interesse, fra cui le associazioni economiche, di far valere il loro punto di vista già durante la fase preparatoria di una legge.⁶⁶ Dal momento che gli attori più potenti godono di maggior considerazione da parte dell'Amministrazione⁶⁷, già in questa fase vi è una sorta di selezione. Benché rallenti leggermente l'intero iter, la procedura di consultazione consente di evitare che vengano prese decisioni suscettibili di dare adito a troppe critiche.

Per quanto concerne gli uffici, sono sempre consultati la Cancelleria federale, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e l'Amministrazione federale delle finanze⁶⁸, mentre l'incaricato federale della protezione dei dati, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e l'Ufficio federale di statistica sono consultati in funzione dei casi. Diverse persone interpellate hanno confermato che il Seco non è consultato sistematicamente. D'altro canto l'AIR è raramente allegata ai documenti trasmessi. Le consultazioni, nei casi in cui avvengono, sono effettuate nell'ambito di scambi

64 DFE, 2000, pag. 8.

65 Consiglio federale, 2000, pag. 951.

66 Sciarini, 2003, pag. 599.

67 Sciarini, 2003, pag. 605.

68 UFG, 2002, pag. 49.

verbali o di conferenze, oppure mediante posta elettronica. Va rilevato che la maggior parte delle persone interrogate non dispone di alcun esempio dei pareri degli uffici in merito alle ripercussioni economiche contenuti nella documentazione scritta. A questo stadio, neppure la Cancelleria federale ha avuto occasione di esprimersi concretamente sui procedimenti formali o su eventuali questioni che sono state trascurate, né sull'adeguamento del pertinente capitolo rispetto al programma di legislatura o alle precedenti dichiarazioni del Consiglio federale. Conformemente agli articoli 45 e 46 della legge sui cartelli (RS 251), anche la Commissione della concorrenza può esprimere il suo parere nell'ambito della procedura di consultazione in relazione a progetti di atti normativi che limitano o distorcono la concorrenza. Sino ad oggi, non si è avvalsa di questa possibilità per criticare o proporre modifiche alle AIR effettuate. Le modifiche apportate puntualmente sono da ricondurre a osservazioni formulate nei confronti degli articoli del disegno di legge.

Anche nel caso della procedura di consultazione esterna, l'AIR non è allegata alla documentazione per il semplice fatto che non è ancora stata effettuata. Di conseguenza non vi è alcun cambiamento rispetto al passato. Uno degli obiettivi dell'AIR, ossia di semplificare la procedura di consultazione, è pertanto manifestamente disatteso. Il pubblico non ha la possibilità di esprimersi in merito e la partecipazione delle cerchie interessate non ne risulta rafforzata.

Nei pochi casi in cui un'AIR è allegata alla documentazione posta in consultazione, i pareri espressi non si riferiscono mai alle ripercussioni per l'economia come sono presentate nel capitolo in questione. Le osservazioni concernono quasi esclusivamente i diversi articoli della legge o provvedimenti estremamente puntuali. Le persone interpellate sono unanimi nell'affermare che, ai fini delle decisioni, la procedura di consultazione è di gran lunga più utile e importante dell'AIR.

Di norma, l'AIR è dunque effettuata unicamente al momento della redazione finale del messaggio all'attenzione del Parlamento e per il semplice fatto che sussiste un obbligo in tal senso. Di conseguenza si inserisce in uno stadio avanzato del processo decisionale, ossia quando la fase preparlamentare è conclusa. A questo punto, rimane unicamente da adempiere un obbligo legale e redigere il capitolo sulle ripercussioni per l'economia. A tal fine gli uffici riassumono le informazioni spesso già contenute in vari passaggi del messaggio. In questi casi, l'AIR non apporta pertanto alcunché al processo preparlamentare. Persino le due AIR che hanno ottenuto le migliori qualifiche negli studi del Seco sono state effettuate negli ultimi giorni di redazione del messaggio. I due uffici interessati avevano a disposizione diverse fonti di documentazione, esterne ed interne, nonché delle statistiche, che sono state riasunte e integrate nel messaggio poco prima che fosse adottato. Non hanno pertanto utilizzato l'AIR come strumento di gestione o di decisione e nemmeno di informazione interna. Negli uffici non si constata alcun cambiamento culturale.

Spesso gli uffici percepiscono l'AIR come un «elemento estraneo». Le valutazioni nei confronti di questa metodologia sviluppata in un altro ufficio differiscono sensibilmente. Per alcuni, la motivazione e la convinzione che sia importante utilizzare l'AIR non sono scontate. L'atteggiamento passivo o reticente degli uffici è la causa prima della mancata utilizzazione e quindi dell'integrazione tardiva nel processo decisionale. Sovente l'AIR è vista come un esercizio supplementare, al pari della compatibilità con il diritto europeo. In altri casi è considerata alla stregua di minaccia per il disegno di legge stesso. Dal momento che vogliono far passare i loro progetti, gli uffici tendono a minimizzare, se non addirittura a ignorare o sottacere, l'impatto potenzialmente negativo sulle PMI o sull'insieme dell'economia. In un

unico caso il CPA ha notato un'opposizione di principio all'AIR, che rappresenterebbe solo una visione parziale dell'azione politica. L'AIR ha la facoltà di modificare la natura del dibattito, motivo per cui continua ad essere controversa e di difficile applicazione⁶⁹.

Per la maggior parte degli attori dell'Amministrazione, l'AIR non serve direttamente ad adottare decisioni e nemmeno a definirne l'orientamento. Per quanto concerne più in particolare le varianti politiche di un disegno di legge, l'AIR serve a giustificare a posteriori la scelta operata, piuttosto che a fornire gli strumenti per giungere a tale scelta. La decisione rimane politica. L'AIR contribuisce unicamente a offrire maggiore trasparenza sulle ripercussioni economiche nei capitoli dei messaggi.

4.1.3 Utilizzazione del Forum PMI

Quando si riunisce, il Forum PMI si concentra su due o tre punti. Nel suo operato è dibattuto fra due diverse finalità: elaborare soluzioni ottimali dal profilo scientifico o preparare un compromesso fra i vari interessi settoriali rappresentati. Rispetto alla maggior parte delle altre commissioni extraparlamentari, il Forum PMI ha meno difficoltà a trovare un compromesso⁷⁰. Gli argomenti d'interesse generale (diritto contabile, legge sul lavoro, IVA, certificato di salario) sono di norma discussi dalla totalità dei membri, mentre le questioni specifiche (rifiuti, promovimento del turismo) non attirano forzatamente l'attenzione di tutti.

Sulla base dei test di compatibilità, dell'esperienza pratica dei suoi membri e di colloqui con le cerchie interessate, il Forum PMI elabora soluzioni pratiche a problemi complessi. La conseguenza diretta è uno sgravio del competente ufficio. Di fatto si tratta tuttavia di un trasferimento di compiti, poiché i test sono effettuati dal Seco.

All'interno dell'Amministrazione, alcuni uffici hanno riferito di aver fatto esperienze positive con il Forum PMI. Per alcuni, un parere del Forum PMI equivale a cinque pareri «normali». Le questioni sollevate hanno di fatto condotto a delle modifiche, soprattutto nelle ordinanze (IVA, diritto contabile).

Nella maggior parte dei casi, le critiche concernono la lentezza d'azione del Forum PMI. In diverse occasioni è intervenuto troppo tardi nel processo e non ha pertanto potuto influenzarlo in modo tangibile. Al Forum è stato inoltre rimproverato a più riprese di non seguire sufficientemente il seguito del processo. Tale critica non sorprende se si considerano il carattere di milizia della commissione, nonché la carenza di personale e di infrastruttura. Da ultimo, vi è chi lamenta l'assenza di conoscenze specifiche dei membri del Forum PMI o la loro predilezione per soluzioni politiche dettate da gruppi di pressione.

⁶⁹ OCSE, 2002, pag. 51.

⁷⁰ Ad esempio, esistono delle differenze fra i rappresentanti delle PMI orientate verso le esportazioni e quelli delle PMI orientate verso il mercato interno o fra i rappresentanti delle PMI provenienti da diversi settori di attività.

4.1.4 Utilizzazione del test di compatibilità

Il test di compatibilità è concretamente preparato da un collaboratore del Seco (formulario, selezione delle imprese, consultazione con l'ufficio interessato), eseguito da diverse persone (in passato stagisti e persone che prestavano servizio civile) e da ultimo sintetizzato dallo stesso collaboratore. Nella pratica, gli uffici interessati non partecipano all'esecuzione del test presso le PMI. Occasionalmente sono consultati per la formulazione delle domande, ma generalmente attendono sino ai risultati per esprimere la loro reazione.

I risultati dei test di compatibilità sono sempre presentati al Forum PMI. Ciononostante, sui 24 test di compatibilità condotti dal Seco, il Forum PMI ha espresso delle raccomandazioni in soli dieci casi. Per la maggior parte di essi non vi è pertanto un'utilizzazione diretta, sia perché l'agenda politica è nel frattempo cambiata, sia perché gli interessi dei membri del Forum sono mutati. In casi molto sporadici, i risultati dei test sono stati integrati nell'AIR e nel messaggio.

Per diversi attori interrogati, il test di compatibilità ha un valore relativo, legato a situazioni particolari. Di fatto, si concentra su problemi di applicazione pratica e non ha alcuna pretesa di condurre a cambiamenti importanti. D'altro canto, una gran parte dei test di compatibilità è eseguita a livello di ordinanza. In tale ambito vengono evidenziati problemi già rilevati, ma non considerati prioritari dagli uffici specializzati. Spesso gli uffici hanno una rete propria di imprese di contatto e le informazioni ricavate con il test effettuato dal Seco presso altre imprese forniscono ulteriori chiarimenti. I dati così raccolti sono di norma meglio recepiti dagli uffici, poiché provengono dall'interno dell'Amministrazione e non da gruppi di pressione esterni. In alcuni casi, tuttavia, il test non è diretto verso il giusto obiettivo e analizza pertanto un aspetto trascurabile della legislazione.

Il test richiede la massima cooperazione fra l'ufficio competente e il Seco. Tale cooperazione è ridotta nell'ambito dell'esecuzione ma, come per l'AIR, si persegue altresì un effetto di sensibilizzazione a più lungo termine. Inoltre, gli uffici possono utilizzare i risultati oggettivi di una valutazione condotta dall'Amministrazione.

4.1.5 Coordinamento dei tre «Test PMI»

Nell'ambito dell'utilizzazione di questi tre strumenti che servono all'elaborazione di una legge, si applica il principio secondo cui l'AIR è più importante a livello di legge che di ordinanza, poiché si concentra sulle conseguenze economiche per tutte le cerchie interessate. Il punto di vista delle PMI è parte di questo processo. Successivamente, quando si passa alla trasposizione della nuova normativa e gli uffici concretizzano le varie leggi, i test di compatibilità e i pareri del Forum si concentrano sui costi d'applicazione delle leggi per le PMI.

Per quanto concerne il coordinamento fra i tre «Test PMI», le persone interrogate hanno pareri discordanti. Secondo alcune di esse, i tre strumenti possono evolvere indipendentemente gli uni dagli altri. Gli obiettivi e i metodi non sono del tutto identici. Ma proprio per questo motivo vi è chi auspica un maggior coordinamento. I risultati dei test di compatibilità e i pareri del Forum PMI dovrebbero pertanto essere integrati nell'AIR. Ciononostante nei messaggi relativi ai casi pratici scelti dal CPA nessun AIR fa riferimento a tali strumenti. I pareri del Forum sono occasionalmente riassunti nel capitolo sui risultati della procedura di consultazione.

Occorre rilevare che in seguito alla ristrutturazione del Seco, le responsabilità per l’AIR sono state attribuite alla Direzione della politica economica, mentre quelle per i test di compatibilità e per il Forum PMI sono state attribuite alla Direzione per la promozione della piazza economica. In tal modo, le responsabilità e le risorse sono state separate.

4.1.6 Periodo d’intervento

I tre «Test PMI» possono intervenire in varie fasi del processo preparlamentare descritto nel numero 2.2. Il momento scelto per l’intervento è spesso cruciale⁷¹ e riveste un ruolo preponderante ai fini dell’utilizzazione che sarà fatta del test nonché del relativo impatto. L’Amministrazione, come qualsiasi altra organizzazione, necessita di informazioni in diverse fasi del processo decisionale.

Secondo la prassi osservata in diversi Paesi e secondo le raccomandazioni dell’OCSE, è opportuno che le AIR intervengano nelle prime fasi del processo decisionale. In tal modo l’ufficio incaricato di elaborare la legge ha la possibilità di fondarsi su ampie basi decisionali, discutere in modo approfondito le alternative possibili e tenere debitamente conto dei costi della nuova normativa. Il DFE raccomanda un’AIR in due tappe: anzitutto un’analisi preliminare focalizzata sulle alternative e le prime valutazioni dell’impatto, da allegare al rapporto esplicativo distribuito nell’ambito della consultazione. Successivamente, sulla base delle consultazioni interne ed esterne, un’AIR definitiva contenente tutti i nuovi dati raccolti, da trasmettere al Parlamento. Questo metodo è applicato ad esempio in Australia, dove vengono fatte due AIR: una durante il processo decisionale e una al momento della presentazione della legge dinanzi al Parlamento⁷². I tre motivi principali per i quali occorre effettuare un’AIR sin dalle prime fasi sono le seguenti: il suo impatto può ancora essere determinante (scelta delle alternative, valutazione dei costi, provvedimenti collaterali a favore dei gruppi penalizzati); i vari attori sono subito sensibilizzati sull’impatto economico della normativa in corso di elaborazione e tutte le parti interessate possono prendere atto delle informazioni fornite dall’AIR ed esprimersi su di esse.

Le persone interrogate dal CPA evidenziano l’importanza di effettuare precocemente un «Test PMI», conformemente a quanto scaturisce dalla Tabella 8.

Tabella 8

Valutazione sul momento adeguato per effettuare i tre «Test PMI» nei processi decisionali politici (numero di interviste)

	Amministrazione
Dovrebbero essere effettuati prima	14
Sono effettuati nel momento opportuno	3
Dovrebbero essere effettuati dopo	0

Fonte: CPA

⁷¹ Williams, de Laat e Stern, 2002, pag. A34.

⁷² Argy e Johnson, 2003, pag. 62.

Secondo la maggior parte delle persone interrogate, il momento più indicato per effettuare un'AIR è immediatamente dopo le deliberazioni della commissione di esperti, quando il progetto non è ancora giunto a maturazione. Lo stesso vale per la trasmissione di una raccomandazione del Forum PMI. Ciononostante, la maggior parte delle volte la raccomandazione del DFE non è rispettata: al momento della consultazione degli uffici e degli attori esterni l'AIR non è ancora stata effettuata e non vi è alcuna informazione dettagliata sulle conseguenze economiche della nuova legge. La maggioranza ha ammesso che l'AIR è effettuata tardivamente, in occasione della redazione finale del messaggio. Gli uffici fanno pertanto un'unica AIR.

Secondo alcune delle persone interrogate, benché il rapporto su cui si fonda l'avamprogetto contenga informazioni sull'impatto economico, l'avamprogetto stesso raramente poggia sulla metodologia sviluppata per l'AIR. Di fatto si tratta piuttosto di considerazioni d'ordine generale. In un solo caso, il CPA ha constatato che un'AIR era già stata effettuata a questo stadio.

Per quanto concerne le ordinanze, l'AIR è già disponibile poiché è stata effettuata per la legge. Di conseguenza, esistono le informazioni necessarie e raramente si procede a una nuova analisi.

Nel caso dei test di compatibilità, la questione del momento più opportuno per la loro esecuzione è leggermente diversa, poiché il disegno di legge o di ordinanza deve essere già sufficientemente definito affinché le imprese possano essere interrogate in modo utile sulle conseguenze economiche. Per questo motivo i test dovrebbero essere effettuati parallelamente alla procedura di consultazione, ovvero quando le norme sono già state precisate, ma sussiste ancora la possibilità di influenzarle. Secondo alcune persone sentite, la durata della procedura di consultazione (di norma 3 mesi) pone dei problemi per l'esecuzione dei test di compatibilità, poiché la preparazione, la realizzazione e la trasmissione dei risultati richiedono più tempo.

I risultati dei test di compatibilità e le raccomandazioni del Forum PMI devono anch'essi venir trasmessi con sufficiente anticipo agli uffici. In questo modo è possibile compiere un'importante opera di sensibilizzazione. Come in quasi tutti i casi, per l'ordinanza sui rifiuti il test di compatibilità è stato effettuato all'inizio della procedura di consultazione. In quel momento era disponibile un progetto concreto che ha costituito la base del test. Una volta terminata la procedura di consultazione e resi noti i risultati del test, l'ufficio ha di nuovo avuto la possibilità di reagire e di fare delle proposte. Per questi due strumenti, come d'altronde per l'AIR, lo scadenziario politico – da essi del tutto indipendente – rappresenta un'importante sfida: alcuni progetti legislativi si distribuiscono su vari anni, altri subiscono delle accelerazioni, mentre altri ancora si rimettono in moto in seguito alle pressioni internazionali.

4.1.7 Ruolo del Seco

Per quanto concerne l'AIR, il Seco ha un duplice ruolo. Anzitutto provvede affinché il capitolo sulle ripercussioni per l'economia sia presentato in modo uniforme. A tal fine controlla i capitoli redatti dagli altri uffici tenendo conto di vari criteri di qualità (cinque punti di analisi, inclusione, plausibilità, cifre). In secondo luogo assiste gli uffici: mette a loro disposizione la pertinente documentazione, invia richiami all'ini-

zio dell'anno, istituisce un gruppo di scambio di esperienze e allaccia i contatti bilaterali fra il Seco e gli uffici.

L'influenza del Seco nel controllo dell'AIR è limitata. In pratica, esso non fa altro che sostenere e esortare gli uffici. Anche se giudica insufficiente un'AIR, il Seco non ha la competenza di ritardare il processo decisionale al fine di consentire la rettifica del relativo capitolo. Di conseguenza non vi è alcuna condizione formale per l'approvazione di un'AIR. La tradizione di indipendenza dei vari uffici persiste. La reticenza a collaborare intensamente fra gli uffici all'elaborazione delle politiche è tuttora presente a causa del timore diffuso di perdere la propria autonomia⁷³. Il Seco cerca di fare pressione sugli uffici – spesso attraverso le vie gerarchiche – con un conseguente rallentamento del processo ed effetti negativi sull'utilizzazione dell'AIR. Per indurre gli uffici a effettuare un'AIR e a trarne beneficio, è necessario disporre di risorse, ma anche di competenze.

In Svizzera le sanzioni per l'inosservanza dei requisiti legati all'AIR non sono gravose. La più formale è il corapporto, una procedura che consente ai dipartimenti che non sono d'accordo con il progetto o che lo sono solo in parte di esprimere il loro parere. Il dipartimento responsabile può rispondere alle critiche pervenute sia adeguandosi alle proposte fatte e correggendo di conseguenza il progetto sia mantenendo la propria posizione. Gli altri dipartimenti hanno anch'essi la possibilità di replicare alla risposta ai corapporti. In questa fase, sono assai importanti le considerazioni di ordine tattico⁷⁴. Va rilevato che se le divergenze sono piuttosto di carattere tecnico o formale è sconsigliabile inoltrare un corapporto, ma occorre invece trovare un accordo con il dipartimento o l'ufficio in questione. Il fatto che le sanzioni siano poco credibili non contribuisce di certo a integrare questi strumenti nel processo decisionale né a promuovere il cambiamento culturale degli uffici⁷⁵.

Nessuno, fra le persone interrogate, ha ricevuto dal DFE un corapporto sulle ripercussioni per l'economia relative a un progetto di legge. Per quanto concerne l'AIR, il Seco non si avvale quindi praticamente mai di questa procedura. Dal momento che l'intervento sarebbe comunque tardivo, il Seco cerca di trasmettere le sue osservazioni già al momento della consultazione degli uffici. Al proposito occorre rilevare che è impossibile avvalersi della procedura di corapporto per progetti legislativi provenienti dallo stesso dipartimento (in questo caso il DFE).

Nell'ambito della riorganizzazione del Seco, la sezione Analisi della regolamentazione è stata assegnata direttamente alla Direzione della politica economica. Di conseguenza, il responsabile ha la possibilità di sottoscrivere pareri e commenti destinati agli uffici interessati dalle AIR. Nonostante questo avanzamento gerarchico, negli altri Paesi dell'OCSE le questioni analoghe sono trattate a ben più alti livelli. Alcune persone hanno di fatto rilevato che il Seco non è abbastanza influente politicamente per condizionare in modo tangibile gli uffici e i dipartimenti responsabili della legislazione. In particolare si pensi all'importanza dell'UFG e alla verifica della costituzionalità.

Il Seco svolge altresì un ruolo di consulenza e di sostegno. I documenti messi a disposizione degli uffici, quali il manuale AIR, la lista di controllo e gli esempi,

⁷³ OCSE, 2000, pag. 36.

⁷⁴ UFG, 2002, pag. 51.

⁷⁵ Ad esempio, in Canada il segretariato che vigila sulle AIR può bloccare una proposta di legge prima che sia sottoposta al gabinetto se valuta che l'analisi è inadeguata.

sono tutti apprezzati. Parecchi uffici lamentano tuttavia una certa difficoltà nel reperire le informazioni, soprattutto sul sito internet del Seco.

All'inizio dell'anno, il Seco comunica per lettera agli uffici che preparano messaggi con una certa rilevanza economica che occorre effettuare un'AIR. Questa prassi ha l'effetto di gerarchizzare l'AIR e di attirare l'attenzione sui settori importanti dal profilo politico.

Il Seco ha istituito un gruppo di scambio di esperienze sulle AIR, che si è riunito per la terza volta nel settembre 2004. L'obiettivo è di consentire agli uffici federali e al Seco di condividere le esperienze fatte con l'AIR al fine di affinare tale strumento migliorando di conseguenza la qualità delle nuove normative.

Diversi uffici valutano positivamente la possibilità di avvalersi del Seco e delle sue risorse per condurre le AIR. Altri ritengono invece che occorre limitarne l'influenza poiché dispone soltanto di conoscenze generiche, oltre a differenziarsi per cultura politica e interessi. I generalisti del Seco non sottovalutano l'ampiezza e la difficoltà del compito di incoraggiare gli uffici a effettuare questa analisi, riuscendo in tal modo a influenzare la legislazione.

Da ultimo, il Seco è altresì incaricato di effettuare i test di compatibilità e di assicurare la segreteria del Forum PMI.

4.1.8 Sviluppo delle capacità

Secondo il Consiglio federale, un'AIR dovrebbe essere meno onerosa di un'analisi costi-benefici. I mandati di ricerca esterni devono essere conferiti soltanto nei casi in cui l'importanza dell'oggetto lo giustifichi⁷⁶.

Benché l'esecuzione di un'AIR e di un test di compatibilità rappresentino un maggior onere, occorre constatare che nessuno degli uffici contattati dal CPA ha dovuto impegnare risorse supplementari per condurre a buon fine questo compito. Le AIR sono pertanto effettuate con il budget a disposizione, o addirittura con budget ridotti. A volte sono state fornite risorse supplementari, ma soltanto durante la preparazione dei messaggi. In altri frangenti, le ristrutturazioni interne hanno consentito di istituire un piccolo centro di competenze all'interno di un ufficio. In un solo caso, è stato rilevato che la valutazione dell'impatto economico delle leggi e dei progetti di leggi sia menzionata nell'elenco degli oneri di un impiegato della Confederazione (non presso il Seco). Nella maggior parte degli uffici, nessuno è specificamente incaricato di tale mansione.

Dal momento che diversi uffici non dispongono di economisti, l'AIR è spesso effettuata da giuristi. Non sempre ci sono pertanto gli specialisti necessari.

All'interno del Seco, le risorse a disposizione per l'AIR sono di un posto, mentre per i test di compatibilità e la segreteria del Forum PMI sono di 0,80 posti. Questi effettivi sono estremamente ridotti rispetto a quelli disponibili all'UFG o all'AFF per le verifiche della costituzionalità e per l'analisi delle ripercussioni finanziarie (cfr. n. 4.3). Occorre rammentare che vi è circa un progetto di modifica di legge per settimana. Di conseguenza, un generalista del Seco deve esaminare ogni volta un

⁷⁶ Consiglio federale, 1999, pag. 951.

nuovo argomento e cercare di modificare la prassi e le politiche degli uffici federali che impiegano invece un elevato numero di specialisti del settore.

Diversi uffici presentano regolarmente progetti di leggi o di ordinanze che devono essere sottoposti a un'AIR. L'istituzione di un meccanismo di controllo interno sistematico della qualità delle AIR è forse ancor più importante di una sorveglianza al fine di giungere a un cambiamento culturale degli uffici⁷⁷. Ad esempio, in Gran Bretagna sono stati integrati in ogni dipartimento dei «Departmental Regulatory Impact Units», composti da 1–4 persone.

In Svizzera non esistono meccanismi di questo genere. L'aspetto ancor più preoccupante è che, conformemente a quanto rilevato da quasi tutti gli uffici e dipartimenti, non esiste nessuno scambio interno per valutare la qualità delle AIR effettuate, per condividere le esperienze relative ai problemi particolari incontrati o per valutare se le previsioni dell'AIR si rivelano corrette.

Benché il Seco abbia istituito un gruppo di scambio di esperienze, non contribuisce alla formazione di persone che effettuano le AIR negli uffici.

4.1.9 Differenze fra leggi e ordinanze

Le direttive del Consiglio federale raccomandano di effettuare l'AIR per tutte le leggi e tutte le ordinanze. Per l'esecuzione si applicano le stesse norme e le stesse direttive, indipendentemente dalle priorità legislative e dal potenziale impatto economico delle leggi in questione.

Per quanto concerne le ordinanze, secondo le indagini del CPA non è mai stata effettuata un'AIR. Fra le persone interrogate, diverse hanno tuttavia rilevato che tale pratica sarebbe auspicabile, poiché le ordinanze non sono sottoposte all'esame parlamentare come avviene per le leggi. Secondo altri le AIR effettuate sulle ordinanze apporterebbero invece un minor valore aggiunto, poiché l'ambito è già stato definito dalla legge e le ripercussioni sono pertanto già state esaminate. Pur riconoscendo che nel caso delle ordinanze gli sforzi siano meno importanti, il Seco osserva che la maggior parte delle proposte del Consiglio federale relative a progetti di ordinanze contengono comunque un passaggio sulle ripercussioni per l'economia.

Per le ordinanze, i test di compatibilità sono più indicati, poiché spesso le precise norme esecutive hanno un impatto importante sui costi delle PMI.

Va rilevato che per un'iniziativa parlamentare, il rapporto che accompagna il progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale risponde agli stessi requisiti previsti per un messaggio del Consiglio federale (art. 111 LParl). Anche in questo caso, viene pertanto effettuata un'AIR⁷⁸.

⁷⁷ Argy e Johnson, 2003, pag. 53.

⁷⁸ Ad esempio per la revisione della LIPG, fondata sull'Iv. Pa. 01.426; cfr. FF **2002** 6746.

Conformemente a quanto illustrato nel numero 2.2, i disegni di legge elaborati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione vengono discussi e adottati durante la fase parlamentare. I dibattiti all'interno delle commissioni si fondano sul messaggio e sul disegno di legge. Le iniziative parlamentari, come quella sulla revisione della LIPG, sono anch'esse oggetto di dibattito e devono pertanto contenere un capitolo sulle ripercussioni per l'economia. Il capitolo comprendente l'AIR è quindi parte integrante dei documenti su cui poggia il dibattito parlamentare. Inoltre, le commissioni possono chiedere rapporti complementari (art. 150 LParl), avvalersi di periti esterni o consultare rappresentanti delle cerchie interessate (art. 45 LParl).

Per la maggior parte dei parlamentari interrogati, l'AIR e il capitolo sulle ripercussioni per l'economia sono una fonte di informazione. Essi rappresentano la versione ufficiale dell'impatto generale del disegno di legge. Occorre pertanto che le informazioni complesse e tecniche siano presentate in modo chiaro e comprensibile. Questa fonte di informazioni entra in concorrenza con altri argomenti o pareri provenienti dai vari gruppi di pressione, dai partiti politici, dai media o da contatti diretti. Tanto più i parlamentari valuteranno positivamente il lavoro del Consiglio federale, maggiore sarà la loro considerazione nei confronti dell'informazione contenuta nell'AIR. Di fatto, non tutti i membri dell'Assemblea la considerano oggettiva. Come già evidenziato in precedenza, molti di essi mettono in discussione la qualità, la credibilità e la scientificità dei «Test PMI», una base di lavoro che è sempre giudicata insufficiente.

Diverse persone interrogate dubitano che i parlamentari leggano i risultati dell'AIR nel messaggio poiché, non avendo una sensibilizzazione ideologica su tale problematica, sono poco inclini a consultare il passaggio in questione. Il sovraccarico di lavoro e l'ingente afflusso di informazioni li induce a selezionare le fonti, trascurando spesso l'AIR. Numerose domande sollevate durante le riunioni commissionali o da interventi parlamentari sono spesso esaminate nel capitolo sulle ripercussioni per l'economia. Alcuni hanno inoltre osservato che l'informazione non è sufficientemente evidenziata all'interno del messaggio.

Secondo la maggior parte delle persone interrogate, il Parlamento non ha l'abitudine di dibattere approfonditamente dell'impatto economico dei testi legislativi. In altri termini il riflesso «economico» è poco sentito. I parlamentari non consultano spesso le informazioni presentate nelle AIR, poiché difficilmente possono trarre vantaggio da dati che hanno un'utilità assai generale e diffusa⁷⁹. L'AIR è troppo generica e non esamina le ripercussioni economiche di ogni articolo di legge, mentre il dibattito parlamentare si sofferma su ogni singola disposizione. L'AIR non può quindi essere utilizzata come argomento a favore o contrario a un articolo di legge. Inoltre, se il messaggio non menziona delle alternative, i parlamentari non possono sapere quali sono gli impatti economici delle eventuali modifiche che possono essere proposte in sede di commissione o nel plenum. Secondo una maggioranza delle persone sentite in Parlamento, l'AIR rimane quindi uno strumento informativo ma non decisionale. In altri termini non è sufficientemente rilevante per il lavoro parlamentare. Da ultimo, in Svizzera come nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, il Parlamento non esercita alcuna attività di sorveglianza sulle AIR.⁸⁰

⁷⁹ OCSE, 2002, pag. 56.

⁸⁰ Argy e Johnson, 2003, pag. 58.

Secondo diverse persone interrogate, durante l'esame di un disegno di legge, i parlamentari chiedono assai regolarmente rapporti supplementari all'Amministrazione. Questi documenti comprendono generalmente un nuovo capitolo sulle ripercussioni per l'economia praticamente identico a quello contenuto nel messaggio. Di norma non apportano alcuna nuova informazione, ma sono comunque accolti favorevolmente dai parlamentari.

Il CPA ha inoltre esaminato il ruolo del Forum PMI nella fase parlamentare. Il Forum PMI ha rivolto direttamente due dei suoi 19 pareri alle commissioni parlamentari competenti. Questa procedura è applicata raramente, ossia quando il Forum non ha fatto in tempo ad esercitare la sua influenza nella fase preparlamentare. Non sorprende quindi che i membri dell'Assemblea federale minimizzino l'influenza del Forum nel processo decisionale. Inoltre, sino ad oggi i suoi rappresentanti non sono mai stati sentiti dalle commissioni parlamentari. Non esistono pertanto contatti diretti fra il Forum PMI e il Parlamento. I parlamentari possono tutt'al più avvalersi indirettamente dei pareri del Forum che figurano nei risultati della procedura di consultazione o dei risultati dei test di compatibilità, ad esempio leggendo la pubblicazione «Die Volkswirtschaft/La vie économique».

Il Parlamento è particolarmente critico per quanto concerne le prestazioni del Forum PMI come portavoce delle preoccupazioni delle PMI. Apparentemente, le aspettative in questo ambito sono state deluse. Alcuni parlamentari lamentano il fatto che il Forum non sia sufficientemente trasparente e che non pubblichi un bilancio annuo delle attività.

Nell'analisi dei testi il CPA si è altresì concentrato sull'utilizzazione da parte dei parlamentari dei «Test PMI» in quanto argomento di discussione. Il CPA è giunto alla conclusione che i «Test PMI» sono stati utilizzati nei casi in cui erano adempiti entrambi i seguenti criteri:

- I «Test PMI» sono menzionati (i test in quanto tali – test di compatibilità PMI, raccomandazione del Forum PMI o AIR – oppure il capitolo del messaggio del Consiglio federale dedicato alle ripercussioni per l'economia).
- L'oratore cita i «Test PMI» con un preciso obiettivo di argomentazione, ossia quando vuole fare una proposta di modifica, di approvazione, di rinvio o per portare una nuova idea relativa a un disegno esistente.

I test non sono invece utilizzati nel caso in cui soltanto la prima condizione è stata adempita, ossia quando i «Test PMI» sono stati citati, ma senza che fosse possibile associarvi un preciso obiettivo di argomentazione da parte dell'oratore. Avvalendosi di esempi che descrivono la categoria ideale, il CPA ha esaminato tutti i test relativi ai casi pratici scelti. Qui di seguito due esempi:

- Utilizzazione: un membro della commissione spiega che secondo il messaggio circa il sessanta per cento dei lavoratori indipendenti beneficia della tavola scalare. Se si applicassero le aliquote piene, verrebbe meno l'incentivo a cercare un lavoro. La normativa in vigore è pertanto adeguata e deve essere mantenuta invariata⁸¹.
- Citazione senza utilizzazione: un membro della commissione dichiara che non è a conoscenza di tali scenari relativi ai costi in materia di costruzioni

⁸¹ Verbale della commissione del 21 gennaio 2002 TCRAI, pag. 11.

pubbliche. Il messaggio del Consiglio federale conterrebbe delle cifre al proposito, ma sarebbero poco attendibili⁸².

Rispetto al volume totale dei verbali delle commissioni e dei plenum esaminati, i «Test PMI» sono citati assai raramente. Le citazioni sono comunque più frequenti all'interno delle commissioni che del Parlamento, dove non sono addirittura mai stati utilizzati.

Tabella 9

**Utilizzazione dei «Test PMI» nelle commissioni (C) e nel plenum (P)
(numero di righe)**

	Revisione LIPG		LPrA		Esercito XXI		LDis		LFPPr		TCRAI	
	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P
Fonte												
Utilizzazione	17	–	1	–	–	–	40	–	–	–	12	–
Citazione senza utilizzazione	14	–	3	7	–	–	25	–	9	–	3	–

Fonte: CPA

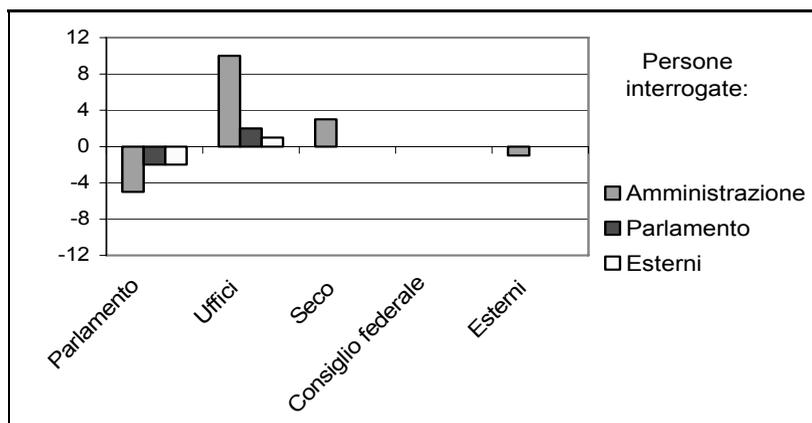
Il CPA constata altresì che i parlamentari, quando menzionano i «Test PMI», li utilizzano anche come argomento di discussione in oltre la metà dei casi. Nei diversi casi pratici esaminati, le citazioni e le utilizzazioni dei «Test PMI» si sovrappongono al punto tale che non è possibile distinguere uno schema tipo.

4.2.1 Analisi comparativa dell'utilizzazione

Al termine del presente capitolo, il CPA raffronta brevemente l'utilizzazione dei «Test PMI» da parte dei diversi attori del processo decisionale. Conformemente a quanto risulta dalla Figura 7 e dai numeri 4.1 e 4.2, il Parlamento vi ricorre con la frequenza minore, mentre gli uffici fanno registrare l'utilizzazione maggiore. Il ruolo di sostegno del Seco è menzionato solo marginalmente. L'utilizzazione da parte del Consiglio federale e degli attori esterni sono anch'essi stati valutati come insignificanti.

⁸² Verbale della commissione del 22 novembre 2001 LDis, pag. 17.

Utilizzazione relativa dei «Test PMI» da parte dei diversi attori del processo decisionale politico (differenze fra risposte positive e risposte negative; più risposte possibili)



Fonte: CPA

Nota: una cifra positiva (negativa) indica che secondo le persone interrogate l'attore politico utilizza bene (male) i tre «Test PMI».

4.3 Capitolo dei messaggi sulle ripercussioni finanziarie

Conformemente all'articolo 141 capoverso 2 lettera f LParl, ogni messaggio indirizzato al Parlamento contiene un capitolo dedicato alle ripercussioni finanziarie, nel quale sono descritte le conseguenze per le finanze e l'effettivo del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. L'ambito di queste informazioni è definito dalla legge federale sulle finanze della Confederazione (RS 611.0).

Il capitolo sulle ripercussioni finanziarie è redatto, analogamente a quello sulle ripercussioni per l'economia, dall'ufficio responsabile e deve essere pronto già al momento della consultazione degli uffici. La sezione Politica delle uscite dell'AFF, che riunisce 30 persone, è incaricata di affiancare gli uffici interessati e di controllare la qualità dell'informazione. Può prendere posizione mediante corapporto. Di particolare rilievo è tuttavia la possibilità di sanzionare un lavoro mal eseguito o una politica troppo dispendiosa mediante la non approvazione dei mezzi iscritti a preventivo dagli uffici. Gli uffici sono pertanto sensibilizzati in misura assai importante.

Per il CPA il raffronto fra questi due capitoli vicini ha fornito elementi interessanti. L'informazione più importante è che la stragrande maggioranza delle persone interrogate, sia presso l'Amministrazione che il Parlamento, conferisce maggior importanza e riconosce un'utilizzazione e un impatto maggiore del capitolo concernente le ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni rispetto al capitolo sulle ripercussioni per l'economia e le PMI. I motivi sono da ricondurre al fatto che le conseguenze finanziarie si ripercuotono direttamente sul budget della Confedera-

zione, oltre ad essere più facilmente quantificabili in termini di risorse e di personale. Inoltre, l'obbligo di redigere il relativo capitolo del messaggio è stato istituito molto prima dei «Test PMI».

5 **Influsso**

Il quinto capitolo prosegue la valutazione dei «Test PMI» analizzando la terza dimensione dell'impatto: l'influsso. L'obiettivo di tali strumenti non è soltanto di essere conosciuti e utilizzati dagli attori politici, ma anche di esercitare un influsso sul processo decisionale.

L'influsso si esercita sia a livello degli uffici sia del Parlamento. La letteratura mette in evidenza la difficoltà di misurare l'influsso di uno strumento quali i «Test PMI»: gli influssi possono essere diretti, ma possono anche essere più sottili ed esplicitare i loro effetti a più lunga scadenza. Come mostra la tabella 10, gran parte delle persone interrogate giudica «abbastanza debole», ovvero «debole», l'influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale. Le persone interrogate del Parlamento sono particolarmente scettiche. Solamente tre persone interrogate considerano che il Forum PMI ha conseguito successi e che dunque l'influsso di tale strumento è abbastanza forte.

Tabella 10

Influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale (numero di colloqui)

	Amministrazione	Parlamento	Esterni	Totale
forte	0	0	0	0
abbastanza forte	2	0	1	3
abbastanza debole	11	2	0	13
debole	4	6	2	12

Fonte: CPA

Le persone per le quali l'influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale è abbastanza forte spiegano questo risultato con le seguenti ragioni:

- i «Test PMI» si concentrano su un punto importante;
- poggiano su statistiche;
- presentano risultati affidabili;
- fanno proposte direttamente trasferibili nella legislazione.

È in particolare il caso per i risultati dei test di compatibilità e per le raccomandazioni del Forum PMI.

Per contro, per la maggioranza delle persone interrogate, l'influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale è debole soprattutto perché:

- i problemi sono conosciuti da altre fonti e i «Test PMI» non apportano informazioni decisive;

- l’AIR soprattutto non permette di emanare raccomandazioni né alternative direttamente utilizzabili dagli attori politici;
- le grandi linee politiche della legge sono determinate in anticipo (o dell’ordinanza mediante il quadro definito dalla legge);
- l’AIR è considerato come un mero esercizio alibi, come un compito da adempiere e non come uno strumento di gestione o di decisione;
- il Parlamento menziona e utilizza soltanto molto raramente tali strumenti;
- il ruolo dei gruppi di pressione è molto presente;
- c’è un solo punto di riferimento formale dei test (la pubblicazione nel messaggio);
- la diffusione dei «Test PMI» non è abbastanza estesa né mirata;
- l’informazione data ha una prospettiva troppo generale, che non mobilita gli attori politici.

Quando è stato loro chiesto quale dei tre «Test PMI» avesse il maggiore influsso, la maggioranza delle persone interrogate hanno risposto spontaneamente «nessuno», come mostra la Figura 8.

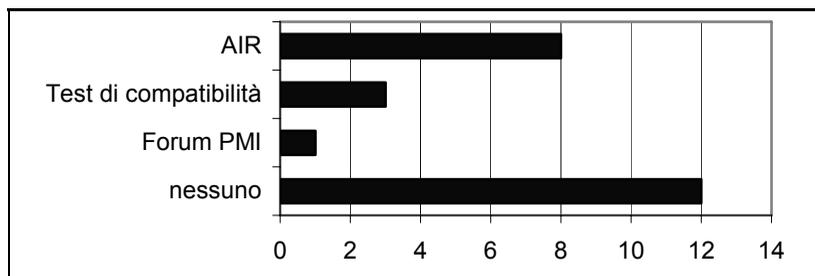
L’AIR è il solo dei tre strumenti a cavarsela bene: ha un influsso soprattutto per il suo apporto in termini di sensibilizzazione negli uffici e di trasparenza per i parlamentari. Sembra anche essere la meglio integrata nel processo decisionale.

Alcune persone interrogate fanno notare che il test di compatibilità PMI ha un effetto che è tuttavia limitato a una regolamentazione minuziosa. Riesce talvolta a mettere in evidenza un punto particolare sul quale si baserà una modifica di un articolo. Per contro, diversi test di compatibilità non hanno alcun influsso perché non sono ripresi dal Forum, perché gli uffici non li trovano utili per l’informazione fornita o perché l’agenda politica è cambiata.

Per finire, il Forum PMI non ha quasi alcun influsso. I suoi pareri e il fatto che taluni rappresentanti degli uffici vi siano invitati per presentare il loro progetto legislativo non modifica in misura importante la pratica e le opinioni degli uffici.

Figura 8

«Test PMI» avente il maggiore influsso nel processo decisionale (numero di colloqui)



Fonte: CPA

Nota: un attore ha spontaneamente risposto «i tre insieme».

Più nel dettaglio, il CPA si è interrogato sull'influsso del Forum PMI. Come mostra la Tabella 11, il contributo del Forum PMI per la considerazione delle preoccupazioni delle PMI è giudicato in maniera negativa dalla maggior parte degli attori politici.

Tabella 11

Contributo del Forum PMI per la considerazione delle preoccupazioni delle PMI nel processo decisionale politico (numero di colloqui)

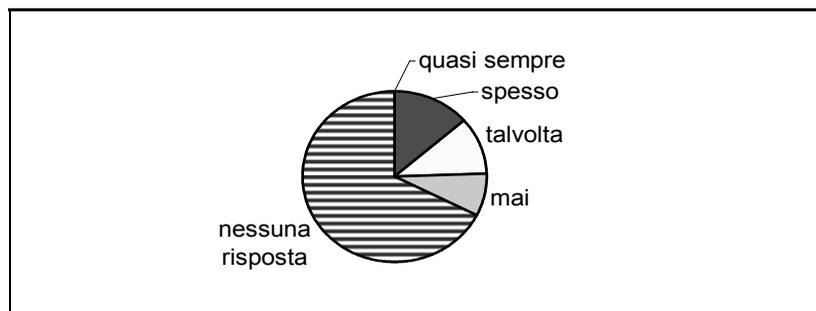
	Amministrazione	Parlamento	Esterni	Totale
ottima	0	0	0	0
buona	4	0	1	5
sufficiente	1	2	1	4
insufficiente	10	10	3	23

Fonte: CPA

La maggior parte degli attori interrogati riferisce che le persone che prendono decisioni in ambito politico sono comunque sommerse da informazioni e da rapporti e che i pareri del Forum PMI sono regolarmente interpretati come copie di quelle dell'USAM o di Economiesuisse. La credibilità e l'indipendenza della voce del Forum PMI non sono ancora salde. La conseguenza logica di questa informazione è che il grado di concretizzazione dei suoi pareri nel processo decisionale non è importante. In effetti, la maggior parte degli attori non ha voluto esprimersi sulla questione (25 persone interrogate su 37), come si vede nella Figura 9.

Figura 9

Concretizzazione dei pareri del Forum PMI (numero di colloqui)



Fonte: CPA

Per talune persone, il parere del Forum PMI è una raccomandazione fra altre. Non c'è alcun motivo di accordargli maggiore attenzione, soprattutto quando testi analoghi sono ricevuti quattro o cinque volte da attori consultati vicini agli ambienti economici. Nel caso recente dei dibattiti sul nuovo certificato di salario, l'importanza dei pareri del Forum PMI (ne ha trasmessi tre sullo stesso tema) si è trovata

relegata nettamente dietro l'attivismo dei gruppi di pressione. Per altri, è una conferma apportata al progetto. In quei casi, è difficile misurare l'influsso del Forum PMI, e soprattutto di stimare se questo influsso è stato preponderante. In alcuni rari casi, come nel diritto delle società a responsabilità limitata o nel diritto contabile, il Forum ha svolto un ruolo importante e i suoi pareri sono stati concretati dall'ufficio competente. Il suo influsso è dunque stato notevole.

Un'analisi del Seco svolta sui sei pareri effettuati nel 2001⁸³ dal Forum PMI calcola che 16 raccomandazioni su 30 sono state concretate. Il CPA non ha ripetuto la stessa operazione per tutte le raccomandazioni del Forum PMI emesse durante il periodo 2000–2004 in quanto non ha ritenuto possibile di metterle in evidenza. Esse hanno più spesso la forma di riflessioni o sono di ordine troppo generale per essere misurate. Inoltre, il ruolo del Forum PMI quale elemento principale nell'adozione di queste misure è difficile da stimare. Infine, è impossibile stabilire l'importanza relativa delle sue diverse raccomandazioni per le PMI e per l'economia: non possono essere messe tutte sullo stesso piano quanto all'ampiezza del loro impatto economico. L'analisi del Seco va perciò interpretata in tale contesto.

Per la maggioranza degli attori interrogati, l'impatto è migliore quando i tre «Test PMI» sono condotti su uno stesso progetto di legge. I test di compatibilità assicurano maggiore credibilità alle raccomandazioni del Forum PMI. Possono allora completare l'AIR, giudicata indispensabile. La complementarità dei tre strumenti è apprezzata e stimata.

5.1 Natura dell'influsso

Per apprezzare l'influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale, il CPA si è ispirato alla letteratura teorica⁸⁴. Innanzitutto, i «Test PMI» possono avere un influsso

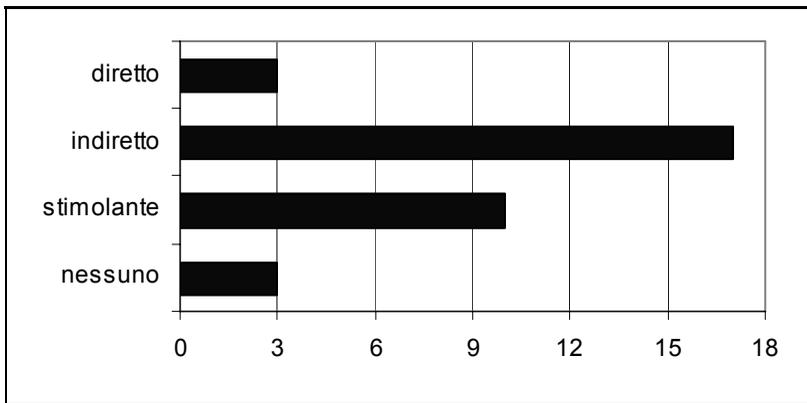
- diretto: l'informazione fornita porta a raccomandazioni direttamente adottate nel processo decisionale,
- indiretto: l'informazione fornita influisce sulla comunicazione tra gli attori e svolge un ruolo nell'insieme delle fonti d'informazione,
- stimolante: l'informazione fornita sensibilizza gli attori politici e porta a un nuovo apprezzamento della situazione.

Come mostra la Figura 10, gli attori interrogati ritengono che il tipo d'influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale politico è soprattutto indiretto.

⁸³ Da notare che il 2001, con 6 pareri contro 2 per gli anni 1999, 2000, 2002 e 2003, è un anno «eccezionale» per il Forum PMI. Nel 2004, ha emesso 5 pareri.

⁸⁴ Ad esempio, Balthasar e Rieder, 2000 e Williams, de Laet e Stern, 2002.

Tipo d'influsso dei «Test PMI» (numero di colloqui)



Fonte: CPA

Nota: taluni attori hanno dato due risposte.

Per vari attori interrogati, l'influsso indiretto dei «Test PMI» è attestato negli argomenti che hanno permesso di mettere in evidenza e che sono utilizzati nelle discussioni parlamentari, e persino nelle campagne referendarie. I «Test PMI» sono un elemento di valutazione tra altri. L'influsso indiretto si ritrova anche in seno agli uffici nel senso che l'informazione raccolta e trasmessa accresce la comprensione della legislazione proposta e dei suoi effetti economici. L'influsso indiretto è di natura piuttosto informativa che organizzativa. L'influsso sul processo decisionale interno non è messo in evidenza dalle persone interrogate.

L'influsso stimolante è stato anch'esso rilevato, in particolare modo dagli attori del Parlamento. La sensibilizzazione per un elemento che era sconosciuto vi gioca un ruolo importante. Al contrario, nessun attore dell'Amministrazione ha rilevato tale aspetto per i «Test PMI». Non hanno dunque portato elementi nuovi alla decisione.

Vari attori hanno rilevato che questi tre «Test PMI», proprio per le loro caratteristiche, non potevano avere alcun influsso diretto. In particolare per quanto concerne l'AIR non hanno potuto citare esempi concreti dove una disposizione vi derivava direttamente. Solamente tre attori interrogati giudicano diretto l'influsso dei «Test PMI», e ciò si limita al ruolo del Forum PMI, le cui raccomandazioni possono essere riprese nel processo decisionale politico. Considerata la letteratura specializzata, tali risultati non sono sorprendenti.

Visto che gli influssi indiretti e stimolanti sono i più menzionati, il CPA ha cercato di sapere se, in seguito all'introduzione dei tre «Test PMI», Amministrazione e Parlamento tengono maggiormente conto degli interessi delle PMI e dell'economia. La sensibilizzazione degli attori e l'utilizzo indiretto degli strumenti non sono stati in generale molto forti presso le persone interrogate, come illustra la Tabella 12.

Maggiore considerazione per gli interessi delle PMI e dell'economia da parte degli attori del processo decisionale in seguito all'introduzione dei tre strumenti (autovalutazione; numero di colloqui)

	Amministrazione	Parlamento
forte	4	1
abbastanza forte	1	0
abbastanza debole	7	3
debole	5	4

Fonte: CPA

Le persone interrogate dell'Amministrazione pensano che in seguito all'introduzione di questi tre strumenti non sia praticamente cresciuta in seno all'Amministrazione la sensibilizzazione per gli interessi delle PMI e dell'economia. Il fatto che l'AIR apporti una struttura e che formalizzi l'analisi economica non ha modificato la prassi che consisteva nel preoccuparsi degli aspetti economici in maniera intuitiva. Essa non apporta plusvalore. Per alcuni attori, il semplice fatto che un messaggio non possa più essere presentato senza menzionare le ripercussioni economiche della legge è un notevole miglioramento, che denota una considerazione più importante per le ripercussioni economiche (sulle PMI e sull'economia nel suo insieme) da parte del loro ufficio. In certi casi, non era chiaro se questa considerazione più elevata era dovuta direttamente all'istituzione dei «Test PMI» o se era piuttosto dovuta alla pressione politico-mediatica.

Secondo gli attori parlamentari interrogati, nemmeno l'introduzione dell'AIR e degli altri due «Test PMI» ha contribuito a una migliore considerazione in Parlamento per gli interessi delle PMI e dell'economia. I pareri espressi dai partiti, gli interessi economici particolari (farmacia, trasporti ecc.) e le esperienze personali dei parlamentari esercitano una maggiore influenza nel processo decisionale.

Secondo la letteratura teorica, l'influsso che i «Test PMI» esercitano sulle basi legali (leggi e ordinanze) può trovarsi a un livello:

- operativo: i cambiamenti riguardano un articolo di una base legale;
- strutturale: i cambiamenti riguardano la struttura organizzativa delle responsabilità nella base legale,
- strategico: i cambiamenti riguardano l'orientamento concettuale e strategico della base legale.

Pochissime persone interrogate si sono espresse su questi punti. Le poche risposte hanno messo in evidenza il fatto che i «Test PMI» non avevano quasi mai un influsso strategico su una legge. Gli orientamenti generali sono politici e né le AIR né gli altri due strumenti possono avere un influsso tanto ampio. In qualche caso, le persone interrogate hanno rilevato un influsso a livello operativo: articoli di legge o di ordinanza sono stati modificati.

Il CPA ha anche tentato di valutare se l'influsso dei «Test PMI» era più importante su una legge o su un'ordinanza. La maggioranza delle persone interrogate osserva

che l'ingresso è in effetti differente, e, in regola generale, più importante e più diretto su un'ordinanza. I test di compatibilità e le raccomandazioni del Forum PMI sono particolarmente utili per le ordinanze: danno indicazioni concrete, precise e mirate.

Alcune persone sottolineano che il quadro dato alle ordinanze è già chiaro e che il margine di manovra o la pertinenza delle varianti sono presenti unicamente a livello della legge. È ridondante procedere a un'AIR su un'ordinanza. Il fatto che la legge è trattata dal Parlamento, mentre l'ordinanza non dà luogo a due valutazioni opposte: per taluni l'ingresso dei «Test PMI» sulle ordinanze è più grande poiché l'Amministrazione è meglio sensibilizzata su questa problematica e il Parlamento non si esprime a tale proposito, mentre per altri la presentazione della legge davanti al Parlamento obbliga a rispettare talune esigenze, come lo svolgimento di un'AIR.

5.2 Rapporto costi/benefici

L'impatto dei «Test PMI» nel processo decisionale non sarebbe completo senza un'analisi dei costi-benefici. Idealmente, occorrerebbe che il volume di tempo e di sforzi consacrati all'AIR sia proporzionale al miglioramento previsto dalla regolamentazione in seguito a questa analisi⁸⁵. Purtroppo, questa stima si scontra con problemi statistici insormontabili. È difficile quantificare i benefici legati a un miglioramento della regolamentazione in seguito a un'AIR, soprattutto in termini di trasparenza o di sensibilizzazione. D'altra parte, come misurare in termini monetari la differenza tra una regolamentazione adottata con o senza AIR? In certi casi, i benefici economici di una migliore regolamentazione potrebbero essere dell'ordine di decine, addirittura di centinaia di milioni di franchi.

Per quanto attiene ai costi diretti della preparazione, dell'utilizzazione e della redazione di un'AIR, nessuna delle persone interrogate ha potuto fornire cifre e neppure stime. Il Seco ritiene che un'AIR ben condotta e affidata in mandato esterno potrebbe costare tra 50 000 e 100 000 franchi. Invece, per adesso, le AIR effettuate all'ultimo momento e che non forniscono alcun contributo al processo decisionale costano soltanto una minima parte di tali somme, poiché i costi si possono riassumere nell'equivalente di una giornata di lavoro per un collaboratore scientifico. Quanto ai costi globali delle AIR, sono parimenti sconosciuti, poiché non esiste alcun dato sul costo della procedura di consultazione. Come visto nel numero 4, la procedura di consultazione, i corapporti e il processo legislativo non sono stati influenzati in maniera notevole dall'istituzione dei «Test PMI».

La tabella 13 si limita quindi a riportare gli apprezzamenti del rapporto costi/benefici così come vengono descritti dalle persone interrogate dal CPA. Essa mette in evidenza la scarsa conoscenza degli attori interrogati di questo aspetto dei «Test PMI». Tra le persone che hanno espresso un'opinione, la stragrande maggioranza ritiene che tanto i costi quanto i benefici sono minimi. I «Test PMI» forniscono un contributo solamente marginale al processo decisionale. Il rapporto costi/benefici è dunque difficile da stimare: per taluni, considerati i costi minimi, i benefici sono importanti e, per altri, considerati i benefici minimi, i costi sono importanti. Secondo gran parte delle persone interrogate, risorse più importanti attribuite all'AIR e agli altri due strumenti permetterebbero un utilizzo e un impatto nettamente più elevati.

⁸⁵ OCSE, 1999, pag. 31.

Rapporto costi/benefici dei «Test PMI» (numero di colloqui)

	Amministrazione	Parlamento	Esterni	Totale
Elevato	5	0	0	5
Medio	4	2	2	8
Debole	4	0	1	5
Sconosciuto	6	5	2	13

Fonte: CPA

6 Conclusione

Da qualche anno, la Svizzera sta perdendo in attrattiva e la sua crescita economica rimane debole. Il ruolo delle condizioni quadro e della regolamentazione sono stati identificati come fattori importanti che influiscono sul potenziale di crescita. In seno all'economia nazionale, le PMI rappresentano la maggior parte della produzione e dell'impiego. Le statistiche mostrano tuttavia che esse sono più svantaggiate dalle regolamentazioni amministrative rispetto alle imprese di dimensioni più grandi.

In Svizzera, la maggioranza delle leggi federali ha meno di 20 anni e l'attività legislativa è in aumento. In questo ambito il CPA si è chinato sugli strumenti al servizio del diritto in elaborazione, i tre «Test PMI»: l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), il test di compatibilità PMI e il Forum PMI. Questi tre strumenti sono stati approntati, in seguito a mozioni e postulati vari, alla fine degli anni Novanta. L'AIR sottopone i nuovi testi legislativi a un'analisi preliminare delle loro conseguenze economiche globali allo scopo di migliorare la qualità della regolamentazione. Essa è effettuata dagli uffici competenti e s'inserisce nel capitolo sulle ripercussioni economiche dei messaggi del Consiglio federale al Parlamento. L'AIR è nel contempo un processo interno d'aiuto alla decisione e un mezzo d'informazione. Il test di compatibilità è un'inchiesta condotta dal Seco presso una decina di PMI su un tema specifico legato a problemi d'esecuzione di un atto regolamentare per le PMI. Infine, il Forum PMI s'impegna affinché gli attori del processo decisionale politico accordino un'attenzione particolare alle PMI. A tal fine, formula pareri, spesso basati sui risultati dei test di compatibilità.

Conoscenza dei «Test PMI» da parte degli attori politici

Il CPA si è interessato, mediante colloqui, analisi di testi e casi pratici, al grado di conoscenza di questi tre strumenti da parte degli attori politici. Innanzitutto, il contesto generale di sensibilizzazione degli attori politici svizzeri alle ripercussioni della legislazione sull'economia e sulle PMI è discordante. A livello di discorso, le persone interrogate hanno rilevato la grande (40%), addirittura l'enorme importanza (49%) della difesa degli interessi delle PMI nella politica svizzera. Gli attori parlamentari si dicono particolarmente sensibili a questa tematica, ma l'analisi dei verbali scelti delle commissioni parlamentari e di sedute del plenum mostra che gli impatti economici delle leggi rappresentano appena il 3,4 per cento del volume delle discussioni, ben lontano dalle considerazioni di bilancio o da quelle di ripartizione delle

competenze. Quanto agli impatti specifici sulle PMI, rappresentano appena lo 0,2 per cento del volume delle discussioni analizzate. Differenze notevoli si evidenziano fra le leggi trattate in Parlamento; in taluni casi, gli impatti sulle PMI non vengono neppure affrontati. Non esistono né un interesse costante né un trattamento sistematico di tali questioni.

Dei tre «Test PMI», l'«AIR» è il più conosciuto, con un tasso dell'81 per cento presso gli attori interrogati dell'Amministrazione e del Parlamento. Il Forum PMI e il test di compatibilità lo sono un po' meno. La conoscenza è talvolta assai superficiale. Da notare che in Parlamento è il Forum PMI a essere il più conosciuto, grazie ai legami personali. Fra gli attori del processo decisionale politico, è soprattutto nella fase preparlamentare (uffici e Seco) che questi strumenti sono conosciuti. Persino gli attori parlamentari ammettono che il Parlamento ignora i tre «Test PMI». Questa informazione non giunge nemmeno fino al livello del Consiglio federale, ne consegue che il sostegno e la pressione in favore del loro utilizzo sono minimi. Infine, la maggior parte degli attori esterni ignora l'esistenza dei tre strumenti, come testimonia la grande difficoltà del CPA nel trovare rappresentanti dei media o delle università per discutere di questo tema. L'analisi di testo dei casi pratici scelti mostra assai chiaramente che i tre strumenti non rientrano nel dibattito parlamentare: né l'«AIR», né il test di compatibilità, né il Forum PMI sono menzionati. Soltanto nello 0,2 per cento delle righe dei verbali analizzati è fatta menzione del capitolo sulle ripercussioni economiche presentato nei messaggi del Consiglio federale.

Secondo la maggioranza delle persone interrogate, la qualità dell'informazione trasmessa dai «Test PMI» è lungi dall'essere soddisfacente. Le AIR sono sovente di qualità ineguale, troppo generali, troppo poco critiche, mancano le statistiche pertinenti, il linguaggio è troppo amministrativo e le alternative sono assenti. Possono dare un falso sentimento di sicurezza e difficilmente forniscono le basi in vista di un'ulteriore valutazione.

Utilizzo dei «Test PMI» nella fase preparlamentare

I «Test PMI» sono utilizzati principalmente nella fase preparlamentare. Seguendo cronologicamente un processo decisionale politico, il CPA si è reso conto che se l'impulso ha già un orientamento politico molto preciso (ad esempio, in seguito a un'iniziativa parlamentare o a un accordo internazionale), il margine di manovra potenziale dell'«AIR» è immediatamente ridotto. Nella fase di preparazione dell'avamprogetto, non è quasi mai utilizzata.

L'«AIR» non è generalmente neppure presente nei documenti messi in consultazione presso gli uffici e gli attori esterni, per il semplice motivo che non è ancora stata svolta. Ciò è contrario alle istruzioni del DFE. Gli attori interessati non possono dunque prendere atto delle informazioni fornite dall'«AIR» ed esprimersi in merito. Persino nei rari casi dov'era presente, gli uffici e le persone consultati non hanno colto l'opportunità di commentarla. Questo strumento non ha quindi modificato la procedura di consultazione.

Gli uffici effettuano l'«AIR» all'ultimo minuto, durante la redazione finale del messaggio all'attenzione del Parlamento e in particolare del capitolo sulle ripercussioni economiche. Il suo intervento nel processo decisionale è assai tardivo. In generale, si tratta di un riassunto dell'informazione presente altrove nel messaggio. È un esercizio supplementare, che al massimo formalizza l'analisi economica, ma che non apporta alcun plusvalore. Dagli attori interrogati, l'«AIR» è talvolta descritta come un

esercizio alibi, in particolare negli uffici che soltanto raramente elaborano progetti di revisione di legge. La motivazione e il convincimento dell'importanza dell'AIR non sono acquisite. In alcuni casi, l'AIR ha rappresentato uno schema che ha guidato l'ufficio durante tutta la fase preparatoria: vi sono stati feed-back tra la redazione degli articoli di legge e la valutazione dei loro effetti economici. L'unico compito che adempie l'AIR è di contribuire a offrire più trasparenza sugli effetti economici delle leggi nei messaggi.

Per condurre a buon fine queste AIR, gli uffici non hanno impegnato risorse supplementari. Il numero di economisti non è aumentato in maniera significativa e l'AIR figura in modo esplicito nel capitolato d'onere soltanto di pochissimi collaboratori della Confederazione. Spesso è solamente uno dei tanti compiti fra gli altri che un collaboratore scientifico deve svolgere. È soprattutto per mancanza di risorse che le AIR non vengono condotte su tutte le ordinanze, in contraddizione con le direttive del Consiglio federale. In più, gli uffici non hanno approntato meccanismi di controllo interno per valutare la qualità e l'influsso dei «Test PMI». Non vi sono scambi di esperienze interni né controlli per stimare se le previsioni dell'AIR si sono effettivamente concretate. Il Seco ha costituito un gruppo di scambio di esperienze, che però si è riunito per la terza volta soltanto nel 2004. Non vi è un programma di formazione.

Quanto all'utilizzo del Forum PMI, i principali rimproveri rivolti dalla maggioranza delle persone interrogate sono che il suo ritmo di lavoro gli impedisce di influenzare per tempo il processo decisionale, che manca di conoscenze specifiche e che è talvolta riconosciuto come troppo vicino a soluzioni politiche presentate da gruppi di pressione. Alcune esperienze più positive hanno talvolta permesso di mettere in evidenza taluni punti ben precisi, soprattutto a livello delle ordinanze.

I test di compatibilità sono in genere svolti durante la procedura di consultazione, quando il progetto è abbastanza avanzato perché il test possa basarsi su scenari concreti. I risultati dei test di compatibilità, quando sono sfruttati, il che è lungi dall'essere sempre il caso, sono percepiti in maniera abbastanza favorevole dagli uffici in quanto sono visti come un'informazione interna, basata su esperienze concrete condotte direttamente presso le imprese. Essi mettono in evidenza nuovi punti o relativizzano l'importanza di quelli già noti. In altri casi, tuttavia, mancano il loro bersaglio e non sono utilizzati nel processo decisionale. La loro ripresa da parte del Forum PMI è lungi dall'essere la regola.

Pure se questi tre strumenti perseguono obiettivi vicini ma non simili, la loro complementarietà è lungi dall'essere assicurata. I risultati dei test di compatibilità sono inclusi nell'AIR soltanto raramente, poiché il loro timing non è coordinato. Quanto ai pareri del Forum PMI, sono talvolta troppo orientati politicamente per entrare nell'AIR. La scarsa applicazione e la motivazione ridotta all'utilizzo dei tre «Test PMI» scaturisce nel fatto che l'Amministrazione, durante la preparazione della legge, non si fonda su basi decisionali più ampie, non discute in maniera approfondita di alternative e non prende in considerazione i costi della regolamentazione.

Durante la fase preparatoria, il ruolo del Seco è importante, anche se le persone assegnate a questi compiti rappresentano solamente 1,8 posti. Il Seco svolge i test di compatibilità e assicura il segretariato del Forum PMI. Si tratta dunque di un trasferimento di compiti dagli uffici al Seco. D'altra parte, il Seco apporta il suo sostegno agli uffici per lo svolgimento delle AIR. Ricorda loro che un'AIR dev'essere effettuata e mette a loro disposizione manuali di spiegazioni. Controlla anche il capitolo

sulle conseguenze economiche, secondo vari criteri di qualità. Ma il Seco non ha la competenza di bloccare il processo se l'AIR non è soddisfacente. Esso utilizza abbastanza regolarmente i rapporti informali con gli uffici per proporre loro dei miglioramenti. Il metodo di pressione più formale rimane la procedura di corapporto. Ma essa non viene praticamente mai utilizzata per l'AIR, poiché il dipartimento responsabile può mantenere il suo progetto. Le considerazioni tattiche svolgono un ruolo importante nel deposito di corapporti ed è sconsigliato utilizzarli se le differenze sono di ordine tecnico. Nei casi pratici studiati, non è stato registrato alcun corapporto sulle ripercussioni economiche della legge e sull'AIR in particolare. Per finire, un corapporto interviene molto tardi nel processo decisionale.

Utilizzo dei «Test PMI» nella fase parlamentare

In questa fase, l'AIR è il capitolo del messaggio sulle ripercussioni economiche sono una fonte d'informazione che presenta la versione ufficiale dell'impatto generale del progetto di legge. È una base di lavoro la cui qualità informativa non è ottimale, e che entra in concorrenza con il flusso di informazioni proveniente dai gruppi di pressione, dai partiti e dai contatti diretti. Taluni parlamentari questo capitolo non lo leggono nemmeno. In più, l'AIR è spesso troppo generale e il suo utilizzo mal si presta alla discussione articolo per articolo condotta in Parlamento. Quando non vengono presentate alternative, è impossibile per un parlamentare conoscere le ripercussioni economiche dei cambiamenti che possono essere proposti.

Secondo l'indagine del CPA, anche l'utilizzo dei pareri del Forum PMI è irrilevante e occorre notare che nessuna persona interrogata si ricorda della presenza di un membro del Forum PMI a una seduta di commissione parlamentare. L'analisi dei verbali dei casi pratici selezionati mostra che, nei rari casi dove queste fonti d'informazione sono menzionate in Parlamento, è piuttosto per utilizzarle, vale a dire per sostenere, respingere o modificare una proposta. I «Test PMI» hanno quindi un potenziale d'utilizzo, ma esso rimane debole poiché la loro presenza rimane ancora minima nel processo parlamentare.

Influsso dei «Test PMI» nel processo decisionale politico

Secondo gli attori interrogati, l'ampiezza dell'influsso dei tre «Test PMI» nel processo decisionale è abbastanza esigua, anzi chiaramente esigua. Questa critica è espressa ancora più fortemente dagli attori parlamentari. L'influsso è più importante quando il «Test PMI» si concentra su un punto preciso, si fonda su statistiche, presenta risultati affidabili e fa proposte trasferibili nella legislazione. Contribuisce allora a una sensibilizzazione degli attori e a una maggiore trasparenza. Per contro, l'influsso è in generale irrilevante poiché i «Test PMI» non apportano informazioni decisive, non sono abbastanza diffuse, non emettono raccomandazioni direttamente trasferibili nel processo decisionale e non mobilitano gli attori politici. Spesso le linee direttive del progetto di legge sono determinate dalla politica e le analisi economiche non possono contraddirle. In questo caso si tratta dunque di un esercizio alibi effettuato perché dev'essere espressamente presente nel messaggio. Anche il fatto che vi sia un solo punto di riferimento formale – la pubblicazione nel messaggio – ne riduce l'influsso.

Dei tre «Test PMI», l'AIR esplica il maggiore influsso, pur rimanendo modesto. D'altronde, gli interessi dell'economia e delle PMI in particolare non hanno goduto di maggiore considerazione da parte degli attori politici in seguito all'introduzione dei «Test PMI». L'influsso è soprattutto indiretto, nel senso che l'informazione

fornita da questi test agisce sulla comunicazione tra gli attori (in seno agli uffici, tra gli uffici, in Parlamento) e svolge un ruolo nell'insieme delle fonti d'informazione. Gli attori parlamentari rilevano anche che i «Test PMI» hanno talvolta contribuito a una presa di coscienza di talune problematiche.

Per contro, questa valutazione rileva che i Test hanno poco influsso diretto, praticamente non modificano lo svolgimento della revisione di una legge e influenzano assai marginalmente la decisione. La cultura amministrativa non è stata modificata in maniera significativa da questi strumenti. I «Test PMI» molto raramente sono la sola causa di un'azione susseguente. L'influsso dei «Test PMI» non si situa a livello strategico; non riescono ad agire sull'orientamento concettuale di una legge. In qualche caso, l'influsso si trova a livello operativo: qualche articolo di legge o di ordinanza è modificato in seguito a un «Test PMI». L'influsso è d'altronde più pronunciato sulle ordinanze. Il contributo dei pareri del Forum PMI rimane nettamente insufficiente nel processo decisionale politico.

Per mancanza di dati disponibili nell'Amministrazione, non è stato possibile fornire una stima numerica del rapporto costo/benefici dei «Test PMI». I benefici per l'economia, e per le PMI in particolare, di una legislazione di migliore qualità in seguito all'utilizzo dei «Test PMI» da parte degli attori politici sono potenzialmente elevati, così come i benefici in termini di sensibilizzazione o di trasparenza accresciute. Per quanto concerne i costi, non è stato possibile fare una stima né dei costi diretti di preparazione e di redazione dei «Test PMI» né dei costi indiretti legati alle diverse procedure politiche (consultazione, corappporto ecc.). Per il momento, gli attori interrogati ritengono che sia i costi sia i benefici siano esigui.

Pur essendo evidente che l'AIR e gli altri due «Test PMI» non sono di per sé sufficienti a concepire una regolamentazione di buona qualità, possono modificare l'equilibrio tra i vari tipi di decisione. Presso tutti gli attori interessati, i «Test PMI» favoriscono una presa di decisione fondata su basi analitiche solide, a complemento di una decisione influenzata dalla politica, da esperti o dal consenso. L'informazione che veicolano è un contributo al dibattito democratico, ma il loro impatto, ossia la loro notorietà, il loro utilizzo e il loro influsso, rimane ancora assai limitato in Svizzera.

Questionario esaustivo sui «Test PMI»

Livello di conoscenza

- Secondo Lei, quale priorità ha la politica svizzera nei confronti delle Piccole e Medie imprese?
 - molto importante
 - importante
 - poco importante
 - per nulla importante
- Ha già sentito parlare delle «Analisi d’Impatto della Regolamentazione» (AIR)?
- Ha già sentito parlare dei «Test di compatibilità PMI»?
- Ha già sentito parlare del «Forum PMI»?
- Secondo Lei, quale di questi tre «Test PMI» è il più conosciuto?
 - l’analisi d’impatto della regolamentazione (AIR)
 - il test di compatibilità
 - il Forum PMI
 - nessuno.
- Perché?
- Classifichi i seguenti attori in funzione del loro grado di conoscenza di questi «Test PMI»
 - Parlamento,
 - Consiglio federale,
 - uffici,
 - Seco,
 - altri attori (gruppi di pressione, popolo, mondo scientifico, media).
- Che cosa pensa dell’informazione fornita dai «Test PMI»?
 - molto buona,
 - buona,
 - sufficiente,
 - insufficiente.
- Quale pubblicità viene fatta in merito a questi «Test PMI»?

Livello d’utilizzo

- Come vengono utilizzati i «Test PMI» (dall’ufficio, dal Parlamento)?
- Quali sono i fattori interni o esterni ai «Test PMI» che ne influenzano l’utilizzo?
- Il coordinamento di questi tre «Test PMI» è soddisfacente?

- Classifichi i seguenti attori in funzione del loro grado di utilizzo dei «Test PMI» (in ordine decrescente)?
 - Parlamento,
 - Consiglio federale,
 - dipartimento,
 - ufficio interessato,
 - Seco,
 - altri attori.
- Come giudica il momento d'intervento dei «Test PMI» nel processo decisionale politico?
 - dovrebbero essere fatti e inclusi più presto,
 - intervengono al momento giusto,
 - dovrebbero essere fatti e inclusi più tardi.
- In che misura il Suo ufficio/dipartimento/la Sua commissione tiene maggiormente conto degli interessi dell'economia e delle PMI in seguito all'introduzione di questi test?
 - fortemente,
 - abbastanza fortemente,
 - abbastanza esiguamente,
 - esiguamente.
- Tutta l'informazione fornita nell'AIR è stata inclusa nel messaggio e pubblicata? Se no, perché?
- La trasparenza delle azioni governative è aumentata?
- Gli uffici/I dipartimenti hanno approntato una struttura o risorse supplementari per fare queste AIR?
- Se il Suo ufficio ha già fatto varie AIR, Lei ha un meccanismo per valutare questo strumento e introdurre miglioramenti?
- Come giudica il contributo del Forum PMI a favore dell'integrazione delle preoccupazioni delle PMI nel processo decisionale?
 - molto buona,
 - buona,
 - sufficiente,
 - insufficiente.
- Che utilizzo ha fatto il Suo ufficio del Seco? (consulenza, pubblicazioni, test, ...) Lei ha integrato i commenti/le osservazioni del Seco?
- Come giudica il contributo del Seco nell'informazione e nell'utilizzo dei «Test PMI»?
- Altri uffici hanno fatto osservazioni sulle AIR e sui test che Lei ha svolto?

Livello d'impatto

- Nel Suo caso specifico, come giudica l'impatto del «Test PMI» nel processo decisionale?
 - forte
 - abbastanza forte,
 - abbastanza debole,
 - debole.
- Potrebbe citare un esempio concreto d'impatto di questo «Test PMI»?
- In generale, come giudica l'impatto dei «Test PMI»?
 - forte,
 - abbastanza forte,
 - abbastanza debole,
 - debole.
- Quali sono i fattori interni o esterni che influiscono sull'impatto dei «Test PMI»?
- Quale «Test PMI» ha il maggiore impatto?
 - l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR),
 - il test di compatibilità,
 - il Forum PMI.
- Perché?
- Quali sono i tre principali criteri di successo di un «Test PMI»?
- In che misura sono concretate le raccomandazioni del Forum PMI:
 - quasi sempre,
 - spesso,
 - talvolta,
 - raramente.
- L'impatto è accentuato quando i tre «Test PMI» sono fatti in modo congiunto?
- Questi «est PMI» hanno piuttosto:
 - un effetto diretto (i risultati e le raccomandazioni sono stati adottati direttamente),
 - un effetto indiretto forte (i risultati e le raccomandazioni influenzano i dibattiti),
 - un effetto stimolante (i risultati e le raccomandazioni accrescono l'attenzione degli attori politici su questa problematica).
- Quale è la natura di questo impatto?
 - operativa (cambiamento di un articolo di legge/ordinanza),
 - strutturale (cambiamento nella struttura organizzativa delle responsabilità),
 - strategica (riorientamento della legge/ordinanza).
- Vi sono differenze d'impatto dei «est PMI» se le legislazioni considerate sono leggi od ordinanze?

- Perché?
- Qual è il rapporto costo/benefici dei «Test PMI»
 - elevato,
 - medio,
 - basso,
 - ignoto.

Esempio di un'AIR

Fonte: estratto del messaggio concernente la promozione di un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (FF 2002 2543 segg.)

4.5 Ripercussioni sull'economia nazionale

4.5.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale

Come illustrato precedentemente, l'alloggio rappresenta, con l'alimentazione, la sicurezza e la formazione, un bisogno fondamentale. Dal momento che non tutte le persone sono in grado di soddisfare tale bisogno con le proprie forze, la Costituzione obbliga la Confederazione a promuovere la costruzione di alloggi e ad adoperarsi per ridurre i costi d'abitazione e per diffondere la proprietà d'abitazioni ad uso proprio. Questo mandato costituzionale è adempiuto grazie alle misure proposte. I principi secondo cui l'offerta di alloggi e il relativo finanziamento avviene in base ai meccanismi di mercato e i costi d'abitazione devono essere assunti in primo luogo dalle persone che vi abitano sono mantenuti. Come dimostrato dall'Indagine sul reddito e sul consumo 1998, esiste tuttavia un notevole numero di persone ed economie domestiche che deve spendere una quota talmente elevata dei loro mezzi disponibili per un'abitazione adeguata da mettere in pericolo la soddisfazione di altri bisogni fondamentali. Inoltre, è una peculiarità del mercato dell'alloggio quella di discriminare persone e nuclei familiari a causa della loro situazione personale. Solo per poche famiglie è possibile esaudire il desiderio di possedere un'abitazione a un momento ragionevole della loro vita, vale a dire quando i figli sono ancora piccoli. Inoltre, soprattutto nelle regioni rurali vi sono economie domestiche finanziariamente deboli che, in assenza di alternative nel settore locativo, devono avere accesso alla proprietà di un'abitazione oppure necessitano del sostegno pubblico per il rinnovo dell'abitazione propria. Elevati costi d'abitazione e un accesso al mercato ristretto sono molto frequenti soprattutto quando si verificano periodi di tensione sul mercato dell'alloggio. Dopo una lunga fase eccedentaria sul fronte dell'offerta, si stanno nuovamente delineando tendenze alla penuria. Soprattutto negli agglomerati vi sono poche abitazioni vuote e i prezzi salgono nuovamente. La necessità di un intervento statale è quindi data.

Gli aiuti proposti completano l'offerta dell'economia di mercato. Non mettono fuori gioco il meccanismo di mercato e non limitano né il gioco dell'offerta e della domanda, né il meccanismo dei prezzi. Essi contengono invece stimoli che mettono le imprese attive nel settore della costruzione nella condizione di costruire o rinnovare abitazioni in modo che possano essere richieste da gruppi economicamente deboli. In numerosi casi si costruirebbe anche senza sostegno pubblico, ma di regola non per i gruppi di destinatari a cui si rivolge il presente progetto. Il volume proposto del futuro aiuto federale consente un sostegno di base che può essere completato all'occorrenza dai Cantoni o dai Comuni.

4.5.2 Ripercussioni su determinati gruppi sociali

I beneficiari diretti degli aiuti nel settore locativo sono le economie domestiche che, per esperienza, sono sovente toccate dalla penuria dell'offerta: gli anziani bisognosi, i disabili, le giovani famiglie, le famiglie numerose o quelle monoparentali. La delimitazione dei gruppi di destinatari avviene attraverso limiti di reddito e sostanza. Se si tengono in considerazione i limiti di reddito vigenti attualmente nella LCAP, secondo l'indagine sul reddito e sul consumo 1998 circa il 25 per cento di tutte le economie domestiche appartiene agli aventi diritto il cui reddito mensile si situa al di sotto di 5000 franchi. Molte di queste dispongono forse di un alloggio sufficiente, ma soprattutto in caso di trasloco avrebbero bisogno di un'offerta conveniente. Questo vale anche per le famiglie appena costituite. La soluzione proposta di mutui consente di abbassare i costi d'abitazione in una misura corrispondente all'incirca alla riduzione suppletiva prevista nella LCAP. Uno svantaggio dell'aiuto legato all'oggetto è rappresentato dal fatto che, con il volume della promozione proposto, solo quella parte di aventi diritto potenziali che avrà la fortuna di abitare in un alloggio sussidiato trarrà profitto dall'aiuto. Un aiuto generale di tipo individuale (cfr. n. 4.5.4) sarebbe certamente più conforme allo scopo perseguito, ma notevolmente più costoso.

Nel settore locativo occorre garantire sul mercato dell'alloggio pari opportunità fra le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni e le altre imprese operanti in questo settore. Solo in questo modo esse potranno svolgere compiti d'interesse pubblico legati all'offerta. Questo riguarda in particolare l'accesso al mercato dei capitali. In generale, gli aiuti finanziari contenuti nel progetto intendono consentire anche agli attori del mercato svantaggiati sul piano della solvibilità di procurarsi il necessario capitale di terzi, senza per questo mettere fuori gioco gli altri attori.

Nel promuovere la proprietà si sostengono da un lato le economie domestiche con scarsi mezzi propri e difficoltà finanziarie. La fideiussione della Confederazione agevola questi gruppi nel reperire il finanziamento di terzi e differisce temporalmente l'onere della proprietà, sebbene a lungo termine esse debbano poter sostenerlo autonomamente. A questo riguardo non si possono escludere determinati effetti a catena, che possono però essere accettati, dal momento che l'aiuto ha luogo in questo contesto solo mediante prestazioni di garanzia. D'altro canto, le economie domestiche proprietarie economicamente deboli figurano fra i beneficiari. Mediante mutui senza interessi o a tassi favorevoli saranno posti nella condizione di rinnovare la propria abitazione o acquistare una proprietà a prezzo moderato nelle regioni rurali che offrono scarse alternative nel settore locativo.

Le risorse vengono attinte dalle finanze generali della Confederazione. Si tratta di denaro dei contribuenti. La loro utilizzazione conforme allo scopo è garantita, oltre che dai limiti di reddito e di sostanza, anche da prescrizioni sull'occupazione delle abitazioni. Se queste ultime non sono più soddisfatte da un nucleo familiare, il sostegno concesso sotto forma di rinuncia agli interessi sui mutui viene a cadere. Questo meccanismo richiede un certo controllo. Dato che alcune imprese attive nella costruzione nel settore locativo sono vincolate da contratti di prestazioni, il predetto controllo può limitarsi a prove per campionatura.

4.5.3 Ripercussioni sull'economia in generale

Le risorse annue impiegate rappresentano, anche tenendo conto dei pagamenti legati alla promozione LCAP, meno dell'1 per cento del preventivo della Confederazione. Dalla promozione non si possono pertanto attendere effetti significativi sull'economia in generale. D'altro canto, il presente progetto non mira a stimolare l'attività di costruzione, ma intende piuttosto ridurre miratamente il prezzo delle abitazioni, che in molti casi sarebbero comunque costruite, e promuovere in maniera socialmente sostenibile il rinnovo degli alloggi. Gli effetti si fanno sentire in primo luogo nella sfera privata: un miglioramento della situazione dell'alloggio aumenta il benessere personale, ciò che si ripercuote a sua volta sull'efficacia delle prestazioni individuali.

Una promozione generale della costruzione d'alloggi richiederebbe risorse notevolmente maggiori. Tuttavia, per motivi di politica istituzionale non è opportuna e d'altro canto, a causa delle elevate risorse impiegate, la costruzione di alloggi può offrire solo un piccolo contributo alla crescita economica. Parimenti non si prevede di ricorrere alla promozione dell'alloggio per obiettivi di politica congiunturale. L'esperienza insegna che, a causa dei tempi lunghi nel processo decisionale politico e nel processo di produzione, si arriva di regola a effetti congiunturali prociclici, vale a dire si producono abitazioni che rimangono vuote e che eccedono la riserva di mercato auspicabile. Ciononostante, la promozione ha conseguenze positive per le branche principali e secondarie dell'edilizia. Gli aiuti federali innescheranno investimenti che altrimenti non sarebbero effettuati o lo sarebbero solo in un momento successivo. Si pensi in particolare alle attività di rinnovo che coinvolgono diversi settori lavorativi.

Importanti sono però gli effetti indiretti per l'economia in generale della promozione proposta, che sono già stati esaurientemente trattati nel numero 1.2.1. Una situazione soddisfacente nel settore dell'alloggio funge da protezione sociale nel mutamento strutturale economico e tecnologico. Contribuisce alla pace sociale, a una buona qualità di vita e rappresenta quindi un fattore per la qualità di un insediamento. Un'offerta di abitazioni sufficiente in tutte le regioni favorisce la mobilità necessaria allo sviluppo economico. Con la riduzione mirata dei costi d'abitazione, l'assistenza e le opere sociali possono essere sgravate e si evita l'emarginazione di singole persone e nuclei familiari. Il rischio di povertà sentito oggi soprattutto da certe famiglie viene ridotto. Effetti positivi a livello sociopolitico sono attesi anche dal sostegno speciale proposto per la costruzione di abitazioni di utilità pubblica. Dato che le imprese di utilità pubblica attive nella costruzione di abitazioni non perseguono scopi lucrativi, possono offrire un numero di abitazioni a prezzi a lungo termine moderati. Inoltre, sovente svolgono anche compiti di cura e d'integrazione, che altrimenti dovrebbero essere assunti dalla collettività.

Il sostegno di progetti modello e la ricerca settoriale contribuiranno a sviluppare forme innovative di costruzione e organizzazione nel settore dell'alloggio. Le abitazioni locative sussidiate devono inoltre soddisfare i criteri di qualità conformemente al Sistema di valutazione delle abitazioni (SVA). Esse assumeranno quindi il ruolo di pioniere per la costruzione di abitazioni a prezzi moderati e di elevata qualità che tenga conto delle esigenze dello sviluppo sostenibile.

4.5.4 Disciplinamenti alternativi

Il trasferimento della promozione ai Cantoni, prevista inizialmente nell'ambito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni, e la relativa modifica costituzionale sono stati respinti nella procedura di consultazione sulla NPC. Anche nella consultazione sulla LPA, una netta maggioranza si è espressa a favore del mantenimento dell'attribuzione di questa competenza alla Confederazione. La rinuncia a qualsiasi attività promozionale sarebbe in contrasto con il mandato costituzionale e le risorse risparmiate sarebbero spese ampiamente per l'assistenza sociale⁸⁶.

A livello di strumentario sono stati esaminati disciplinamenti alternativi svizzeri ed esteri. È vero che la promozione dinamica prevista dalla LCAP è un modello che si confà a un'economia in crescita. Senza grandi rischi, essa non è però in grado di risolvere il problema della carenza di mezzi propri né quello degli elevati costi d'abitazione. Il modello di mutui proposto prende spunto da questi due elementi. Uno svantaggio è dato dal fatto che all'inizio del programma promozionale si devono approntare risorse relativamente ingenti. Queste ultime sono tuttavia quantificabili, mentre che il modello dinamico genera rischi incalcolabili di perdite future.

Per motivi di politica istituzionale un aiuto di tipo individuale sarebbe preferibile a un aiuto legato all'oggetto. Nell'ambito della garanzia di costi d'abitazione sopportabili, è attualmente riconosciuto che gli aiuti diretti per l'alloggio sono migliori quanto a efficacia degli aiuti riferiti agli oggetti. Inoltre, un aiuto individuale garantisce la parità di trattamento, dato che si tratta di un aiuto generale al quale tutti hanno diritto. Uno sguardo oltre confine mostra che recentemente, in diversi Paesi europei, gli aiuti legati agli oggetti sono stati ridotti, mentre sono state potenziate e versate miratamente prestazioni individuali⁸⁷. Aiuti individuali in diverse forme e regolarmente completati da provvedimenti riferiti agli oggetti sono in vigore in Germania, Austria, Francia, Danimarca, Spagna, Paesi Bassi e Svezia. Inoltre, negli Stati organizzati su base federalista l'aiuto è di regola assunto congiuntamente dai diversi livelli statali.

L'introduzione generalizzata di un aiuto individuale provocherebbe indipendentemente dal modello scelto costi ricorrenti annui oscillanti fra 200 e 400 milioni di franchi⁸⁸. Si tratta di pagamenti a fondo perso, mentre i mutui sono di regola rimborsati. Inoltre, con la soluzione basata sui mutui il fabbisogno finanziario annuo diminuisce costantemente a seguito degli ammortamenti effettuati, mentre i contributi per le pigioni permanerebbero a un livello elevato. Infine, a lungo termine i mutui contribuiscono a costituire una riserva di base di abitazioni a prezzi e pigioni moderati; l'aiuto individuale non può per contro agire direttamente sull'offerta. Oltre all'elevato e peraltro incerto fabbisogno finanziario, depongono a sfavore di un cambiamento di sistema anche l'onere amministrativo relativamente grande, il pericolo di aumento dei prezzi su mercati tesi nonché il fatto che la discussione riguardante le opere sociali non dovrebbe essere gravata da un ulteriore elemento. Inoltre un aiuto individuale non risolverebbe il problema dell'accesso al mercato per determinati

⁸⁶ Cfr. «Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich», statistik.info 17/2001, Zurigo 2001.

⁸⁷ Favarger, Les politiques du logement en Europe occidentale, Granges 1998 (www.bwo.admin.ch/d/publikationen/publikationen_index.htm).

⁸⁸ L'aide au loyer – Principes et modèles de solution, Bulletin du logement, volume 72, Granges 2001.

gruppi di abitanti, ragione per cui occorrerebbe completarlo con misure di promozione legate agli oggetti. In ogni modo, con la soluzione scelta è auspicabile che i Cantoni o Comuni si attivino con anticipazioni individuali laddove la riduzione degli interessi sui mutui non raggiunge lo sgravio desiderato per i budget familiari.

Quale alternativa ai mutui sono state esaminate anche le sovvenzioni. Queste ultime permetterebbero di conseguire lo stesso effetto di riduzione dei mutui. Tale opzione ridurrebbe, per lo meno inizialmente, in modo sensibile la voce delle spese iscritte nel budget. Successivamente, esse aumenterebbero tuttavia rapidamente a causa dell'accumulo del volume promozionale. Se in luogo dei mutui si accordassero unicamente sovvenzioni, il totale di queste ultime supererebbe a partire dal 16° anno l'importo dei mutui netti, il quale nel modello basato unicamente sui mutui viene pagato a partire da questo momento. Infine, in presenza di un volume di promozione costante l'importo delle sovvenzioni aumenterebbe ulteriormente sino al 28° anno, dopodiché si manterrebbe sul livello raggiunto, mentre per i mutui dopo questo periodo non sarebbero più necessari al saldo nuovi fondi. Nel modello delle sovvenzioni si dovrebbero inoltre concedere ancora fidejussioni, con le quali come nel sistema odierno si creerebbero nuovamente rischi di perdite. Inoltre, simili sovvenzioni favorirebbero tendenzialmente l'elevato livello degli interessi. Infine, l'integrazione di un'alternativa ai mutui contraddirebbe l'esigenza di semplicità e trasparenza. In particolare le sovvenzioni sono difficili da preventivare, dato che il numero degli aventi diritto non è noto in anticipo. Questi motivi ci hanno indotto a prescindere da questo strumento.

4.5.5 Adeguatezza nell'esecuzione

La collaborazione con gli uffici cantonali competenti per la promozione della costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, venutasi a creare nell'ambito dell'esecuzione della LCAP, è valida e funziona senza problemi. Essa deve essere proseguita con la nuova legge federale. Sono pensabili diverse varianti, a dipendenza del fatto che un Cantone assuma o meno lui stesso la promozione nel settore della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà. Queste varianti sono esaminate approfonditamente d'intesa con gli uffici cantonali competenti nel contesto dei lavori preparatori all'esecuzione. Inoltre diversi compiti esecutivi sono svolti da organizzazioni di utilità pubblica e indennizzati in base a mandati di prestazione. Per i mutui diretti della Confederazione, grazie agli importi forfettari si propone una soluzione trasparente e facilmente attuabile.

Esempio di un test di compatibilità

Fonte: Wallart, 2003, pag. 54.

La regolamentazione dei rifiuti

In occasione della revisione dell'ordinanza sui rifiuti speciali, il Seco ha discusso con dodici piccole e medie imprese (PMI) la questione dei rifiuti. Oltre a mostrare la reazione delle imprese alle proposte in consultazione, il test PMI ha individuato numerose piste per semplificare la regolamentazione, migliorare le procedure e diminuire il costo del trattamento dei rifiuti per le imprese.

Dal 1986, l'ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS) ha permesso un controllo esteso dell'eliminazione e del ritrattamento dei rifiuti nel nostro Paese. Attualmente è in corso una revisione totale con un'ordinanza sul traffico dei rifiuti (OTR) e con un'ordinanza sulle liste tecniche. In questa occasione, il Seco ha esaminato il trattamento delle varie categorie di rifiuti con sette imprese di produzione e cinque imprese del settore dei rifiuti; in base a questo esame sono state formulate numerose raccomandazioni.

Contenuto e risultati del test PMI

Da un certo numero di anni, un mercato del ritrattamento e del riciclaggio si è sviluppato in Svizzera. In generale, il mercato funziona, le imprese sono in concorrenza e si possono portare i rifiuti là dove costa meno; vi sono tuttavia delle eccezioni dove il mercato non funziona ancora in modo soddisfacente come vedremo più avanti.

L'onere amministrativo legato al trattamento dei rifiuti è modesto; le imprese non se ne sono specialmente lamentate. Tuttavia, il costo del trattamento dei rifiuti è viepiù elevato; per taluni prodotti (ad es. pitture) l'eliminazione è persino più costosa del prezzo d'acquisto. Poiché le regolamentazioni sono divenute più strette, ciò che prima veniva bruciato nel forno dell'impresa o venduto ora dev'essere eliminato da un'impresa specializzata. Per le imprese di produzione di medie dimensioni, le somme spese per liberarsi dei rifiuti si situano in generale tra 20 000 e 200 000 franchi all'anno. Il livello di regolamentazione attuale è accettato senza problemi dalle imprese visitate, ma soprattutto non occorrono nuove regolamentazioni. Il trattamento dei rifiuti è un'industria che funziona bene dal punto di vista tecnico, la maggior parte dei materiali riutilizzabili viene recuperata, il rimanente è trattato o incenerito. Spesso questo processo avviene in Svizzera. È il caso dei rifiuti automobilistici, di quelli elettronici, dei frigoriferi ecc. per i quali le possibilità d'exportazione sono limitate o addirittura non esistono. Diversamente dal mercato dei beni e servizi, aperto sul resto d'Europa e del mondo, il mercato del trattamento dei rifiuti è in gran parte un mercato nazionale, talvolta persino un mercato regionale o cantonale. Questo sembra indicare che non si profitta abbastanza dei vantaggi inerenti al commercio internazionale (economie di scala, concorrenza, specializzazione accresciuta, progresso tecnico) che fanno d'altronde la ricchezza della Svizzera in altri settori.

I rifiuti speciali (RS)

I rifiuti più nocivi sono classificati nella categoria dei rifiuti speciali (RS). Sono attualmente controllati mediante diversi mezzi: bolletta di scorta per il trasporto, autorizzazione del Cantone per il trattamento. Il progetto d'ordinanza prevede diversi sgravi amministrativi per questo tipo di rifiuti. Tuttavia, almeno cinque imprese hanno menzionato la difficoltà posta dal fatto che ogni Cantone utilizza criteri differenti per i controlli; talune città sono persino più rigide di altre. L'applicazione delle leggi ha così «un certo qual lato anarchico», secondo una PMI visitata. Ad esempio, certi Cantoni riconoscono le istruzioni di associazioni professionali e altri no.

Proposta: ipotizzare un'armonizzazione dei controlli nei diversi Cantoni.

Il fatto che sia prevista una bolletta di scorta elettronica è percepito in maniera positiva, ma le PMI si chiedono come funzionerà concretamente.

Proposta: la bolletta di scorta elettronica dev'essere di facile impiego; deve sostituire la bolletta cartacea e non aggiungersi; deve integrare un modulo statistico.

Attualmente, le imprese che vogliono liberarsi dai loro RS devono disporre di un numero d'impresa attribuito dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP). A varie riprese, tuttavia, in occasione delle nostre visite le PMI non sapevano di quale numero si trattasse o lo confondevano con il numero IVA.

Proposta: passare appena possibile al numero d'impresa unico.

La possibilità prevista dalla nuova ordinanza di non dovere più compilare alcuna bolletta di scorta per le quantità inferiori a 25 kg è vista da diverse imprese come uno sgravio; l'autista che carica alcune vecchie batterie oltre a quanto previsto non sarà più nell'illegalità.

Gli altri rifiuti controllati (AK)

Il progetto d'ordinanza prevede la costituzione di una nuova categoria per i rifiuti meno nocivi dei RS: gli altri rifiuti controllati (AK). Vi si trovano ad esempio i vecchi pneumatici, i rifiuti elettronici o le vecchie automobili. Il legno vecchio è già controllato in alcuni Cantoni, e per una delle PMI visitate il nuovo obbligo non cambierà niente. La possibilità di esportare deve continuare a esistere.

Proposta: l'esportazione degli altri rifiuti controllati (ad es. il legno vecchio) nell'UE dovrebbe beneficiare di una procedura più semplice dell'esportazione dei rifiuti speciali.

Tre imprese attive nel trattamento dei rifiuti hanno menzionato le difficoltà poste dai rifiuti elettronici. Prima di tutto, le autorizzazioni e le licenze sono in parte doppioni:

- per trattare i rifiuti elettronici, occorre innanzitutto un'autorizzazione ufficiale del Cantone (autorizzazione ORSAE);
- in seguito, occorre una licenza Swico; per ottenerla, bisogna fornire le stesse informazioni richieste per avere l'autorizzazione precedente e pagare 3000–4000 franchi;
- la società Swico non ammette neppure la licenza VSMR dell'associazione svizzera di riciclaggio.

Dopo questo percorso di guerra, non è sicuro che l'impresa ottenga rifiuti elettronici da trattare. In effetti, il mercato è cartellizzato e non trasparente e non garantisce dunque la migliore eliminazione al miglior prezzo. Un solo concorrente si aggiudica regolarmente tutto il mercato regionale; una volta attribuito, quest'ultimo non è rimesso in questione e non si possono neppure trattare i rifiuti in un'altra regione. A livello del trasporto, solamente Cargo Domicilio è ammesso dalla Swico per trasportare i rifiuti elettronici.

Proposta: migliorare il funzionamento del mercato dei rifiuti elettrici ed elettronici, abolire la cartellizzazione del mercato.

Proposta: diminuire il numero di autorizzazioni unificando l'autorizzazione ORSAE, la licenza Swico, l'autorizzazione OTRS e la licenza VSMR.

I rifiuti non controllati

La categoria di rifiuti meno problematica è quella dei rifiuti non controllati (vale a dire non facenti parte delle categorie RS o AK). Nelle PMI visitate, questi rifiuti vanno direttamente all'incinerazione oppure passano da un'impresa di riciclaggio; talvolta sono separati alla fonte nell'impresa e in un caso erano ancora depositati alla discarica. L'impresa D è attiva nella costruzione e nei restauri. La pietra e il cemento sono riutilizzati nella costruzione di strade, ma prima i rifiuti devono essere preparati, il che può essere fatto sia sul posto sia in un luogo apposito. La prima alternativa è la più semplice e comporta meno trasporto ma esige uno studio d'impatto ambientale a partire da 1000 tonnellate/anno. Questo studio ha un costo e soprattutto richiede tempo (più di tre mesi), il che rende la soluzione di difficile applicazione pratica. Per di più, la regolamentazione varia da un Cantone all'altro.

Proposta: riesaminare il limite di 1000 t/anno per gli studi d'impatto ambientale per quanto concerne il trattamento della pietra e del cemento su un cantiere, sapendo che il trattamento sul posto presenta anche vantaggi ecologici. Prevedere uno studio d'impatto semplificato, più rapido.

Lista dei rifiuti

Il progetto d'ordinanza prevede di armonizzare le liste di rifiuti con quelle dell'UE. L'armonizzazione è una buona cosa, permetterà di semplificare il traffico doganale che attualmente pone problemi all'impresa di ritrattamento dei rifiuti (codici differenti per il doganiere svizzero e il suo omologo straniero); dovere cambiare i codici dei rifiuti per riprendere i nuovi codici eurocompatibili non è visto come un problema dalle imprese visitate.

D'altra parte, la lista svizzera va talvolta più lontano di quella UE, il che implica un costo supplementare per le PMI e per l'economia. Taluni codici svizzeri non esistono nella liste UE, ad esempio:

- il codice 15 01 10: tutti gli imballaggi aventi dei residui di RS devono essere trattati come RS. Questa condizione va più lontano della lista UE, che menziona unicamente gli imballaggi aventi contenuto prodotti pericolosi;
- i codici 19 10 98 e 16 02 91–95, che riguardano taluni rifiuti elettronici o elettrodomestici, non esistono nella classificazione UE.

Un altro problema viene dal fatto che spesso le imprese non sanno se i loro rifiuti sono RS oppure no; le liste di rifiuti non sono molto note. Per le PMI, l'aumento del

numero di categorie di rifiuti implica una difficoltà crescente. Da questo punto di vista, l'esistenza di un manuale all'attenzione delle imprese e delle amministrazioni cantonali è giudicata molto positivamente. Ciò sostituirà una parte del lavoro d'informazione fatto attualmente dalle imprese di riciclaggio.

Proposta: indicare nel manuale come le PMI possono informarsi sulla classificazione dei loro rifiuti e sul trattamento appropriato da riservare loro («hotline» telefonica, posta elettronica, sistema expert ecc.).

Proposta: sfruttare dell'esistenza della nuova categoria di rifiuti (AK) ed esaminare quali sono i rifiuti speciali che potrebbero figurarvi. Giustificare in quali casi si è in presenza di un rifiuto speciale (ciò che genera costi supplementari che non sono sempre ben compresi dalle imprese).

Proposta: raggruppare i rifiuti simili in una stessa categoria onde evitare problemi d'interpretazione e di controllo (ad es. vecchi veicoli con o senza liquidi, toner di stampanti con o senza sostanze pericolose ecc.).

Esportazione, importazione

L'esportazione di rifiuti richiede un'autorizzazione dell'UFAFP, una procedura complessa che necessita di numerosi documenti. La prima richiesta è accettata senza problemi dalle imprese, ma per i rinnovi dell'autorizzazione la procedura è altrettanto complicata.

Proposta: prevedere una procedura più semplice per i rinnovi dell'autorizzazione d'esportazione.

Nel settore dei rifiuti, l'esportazione è spesso la soluzione più vantaggiosa. Da una parte, il ritrattamento è spesso meno caro all'estero, dall'altra le esigenze in materia di protezione dell'ambiente là sono meno rigide. È in generale l'UFAFP a decidere quali sono i rifiuti che possono essere ritrattati all'estero e quali quelli che devono esserlo in Svizzera. Secondo una PMI visitata, ciò implica talvolta distorsioni della concorrenza. Così, ci è stato indicato che una sola impresa aveva un'autorizzazione d'esportazione di vecchi frigoriferi e che questa ditta ne traeva un vantaggio concorrenziale.

Le regolamentazioni non privilegiano sempre la soluzione meno cara. Ad esempio, in Svizzera, i vecchi cavi in rame sono rifiuti controllati che devono essere ritrattati; le imprese specializzate ricevono 300 franchi per tonnellata da parte di coloro che ricuperano il rame. Siccome questi rifiuti fanno parte della lista verde dell'OCSE, i Paesi dell'UE li inviano in Cina e ne ricevono 600 franchi a tonnellata. L'obbligo di ritrattamento in Svizzera è dunque una soluzione costosa, pur se può essere giustificata da considerazioni ambientali. In effetti, secondo l'UFAFP, se i cavi sono inviati in Paesi come la Cina, vi è il rischio che siano bruciati in modo inappropriato, il che causerebbe emissioni fortemente inquinanti quali le diossine. Ciò sarebbe negativo per l'ambiente ma anche per l'immagine internazionale della Svizzera.

Proposta: prendere in considerazione il criterio economico e non soltanto lo stato della tecnica nell'attribuire le autorizzazioni di esportare (art. 18 cpv. 1 lett. a dell'avamprogetto OTR in consultazione).

Proposta: per un'impresa che intende provare una nuova procedura d'eliminazione dei rifiuti, l'autorizzazione d'esportazione dovrebbe essere accordata anche se vengono superati i 25 kg (art. 17 e 18 OTR).

Proposta: permettere più facilmente un trattamento dei rifiuti all'estero se le condizioni d'eliminazione sono rispettose dell'ambiente.

Proposta: al fine di accorciare i termini, bisognerebbe che l'Amministrazione inizi a esaminare una richiesta parallelamente al governo straniero.

L'impatto del test PMI

Nel quadro della procedura di consultazione, il Forum PMI ha espresso un parere e ripreso a sua volta tutte le raccomandazioni del test. Al momento della redazione del presente articolo, i risultati della procedura di consultazione non sono ancora stati utilizzati.

Esempio di un parere del Forum PMI

Fonte:

http://www.seco.admin.ch/imperia/md/contono/analisiundzahlen/strukturanalisiundwirtschaftswachstum/stellungnahme_armatassi_d.pdf?PHPSESSID=75a3a798797ac5694420e87e2a879a6e

KMU-Forum

Eidgenössische Expertenkommission

per Adresse:
seco – WSWP
Bundesgasse 8
3003 Bern

Bühler, im September 2001

Herrn Divisionär Christian Schlapbach
Stv. Kdt. Heer
Papiermühlestrasse 14
3003 Bern

Stellungnahme zu den Dienstmodellen in Armee XXI

Sehr geehrter Herr Divisionär

beiliegend lassen wir Ihnen zuhänden der zuständigen Stellen in der Projektleitung «Armee XXI» eine Stellungnahme des KMU-Forums zukommen. Das KMU-Forum, eine Eidg. Expertenkommission, hat die Aufgabe, zu neuen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben Stellung zu nehmen, soweit sie aus der Optik der KMU Relevanz haben. Mit Blick auf das umfassende Projekt «Armee XXI» trifft dies vor allem für die Dienstleistungsmodelle zu, weshalb sich die beiliegende Stellungnahme auf diesen Punkt beschränkt.

Die Stellungnahme beruht auf der Diskussion im KMU-Forum am 11. September 2001 und auf einer anschliessenden Konsultation unter den Mitgliedern. Genutzt wurden auch Aussagen einiger kleiner und mittlerer Unternehmen, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft vorab hinsichtlich ihrer Probleme mit mehrmonatigen Absenzen von Mitarbeiterinnen (Mutterschaftsurlaub) befragt wurden (sog. KMU-Test).

Herrn Brändli, Chef Sektion Ausbildungsorganisation, möchten wir an dieser Stelle für die Beteiligung an der Sitzung des KMU-Forums danken.

Mit freundlichen Grüssen

Hans-Rudolf Früh, Co-Präsident KMU

KMU-Forum

Eidgenössische Expertenkommission

per Adresse:
seco – WSWP
Bundesgasse 8
3003 Bern

Bühler, im September 2001

Stellungnahme des KMU-Forums zu den in der Armee XXI vorgesehenen Dienstmodellen

Anlässlich seiner Beratungen zum Thema Mutterschaftsurlaub ging das KMU-Forum auch auf die Dienstmodelle gemäss Armee XXI ein. Diese waren Gegenstand einer einige Monate vor der Sitzung des Forums abgeschlossenen Vernehmlassung.

Ob eine Mitarbeiterin demnächst ein Kind bekommt oder ob ein Mitarbeiter noch die RS vor sich hat oder Beförderungsdienste leisten will: Mehrmonatige Absenzen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedeuten für KMU mit weniger als 50 Beschäftigten eine grosse Belastung, gerade im heutigen Wettbewerbsumfeld. Sie sind beim Anstellungsentscheid deshalb sehr wohl ein Thema. Dies bestätigen die Aussagen der besuchten Unternehmen, aber auch Auswertungen der Arbeitslosenstatistik. Dabei sind die Reaktionen der Betriebe auf die mehrmonatige Absenz wegen der RS stark von der Konjunktur abhängig, was übrigens auch für die Einstellungschancen jüngerer Frauen zutrifft.

Bei Militärdienst ist – wegen der EO – die Belastung der Unternehmen nur begrenzt finanzieller Natur. Bedeutend sind die Schwierigkeiten, in der heutigen schnelllebigen Wirtschaft und unter dem heutigen verstärkten Wettbewerbsdruck während Monaten einen wichtigen Mitarbeiter entbehren zu können.⁸⁹ Daraus ergeben sich zwei Folgerungen:

- Die Armee, resp. die EO, werden in zunehmendem Mass die vollen Lohnkosten der Dienstleistenden zu übernehmen haben, soll eine Negativselektion unterbleiben. *Die in der PI Triponez vorgesehene Ausweitung der Leistungen der EO geht deshalb in die richtige Richtung*, doch stellt sich die Frage der Entwicklung der Abgabenlast.

⁸⁹ Hinzu kommt der Umstand, dass die Unternehmen in zunehmendem Mass Beförderungsdienste nicht mehr als Investition in das zukünftige Kader des Betriebes und der Branche sehen, u.a. weil im Zeitalter der Globalisierung ein weltweites Beziehungsnetz, das durch Managementkurse in Fontainebleau etc. aufgebaut wird, mehr zählt als das nationale Beziehungsnetz, das die auf das Gebiet der Schweiz beschränkte Armee vermitteln kann. Weiter sind oft Frauen Personalverantwortliche, die den im Militär erworbenen Fähigkeiten skeptisch gegenüberstehen, weil sie diese nicht aus eigener Erfahrung einzuschätzen wissen.

- Die Armee wird die Beanspruchung durch Militärdienst zudem mit Vorteil in ein Alter legen, in dem der Mitarbeiter noch nicht oder jedenfalls nicht in einer höheren Position in einen Betrieb eingebunden ist. *Die Dienstmodelle, wie sie in der Vernehmlassungsunterlage zur Armee XXI aufgezeigt werden, bringen diese aus der Sicht der KMU wesentliche Verbesserung durch die Rückkehr zum einjährigen Rhythmus und durch die Verringerung der Zahl der WK.*

Auch die Möglichkeit, die Militärdienstpflicht an einem Stück erfüllen zu können (Durchdiener), dürften dem Bedarf der Wirtschaft entgegenkommen.

Wenn die neuen Dienstleistungsmodelle deshalb im Grundsatz zu begrüßen sind, zeigen sich doch auch einige Schwächen:

Fraglich ist die verlängerte Dauer der RS, namentlich wenn dies bedeutet, dass das Studium und andere Ausbildungen auf dieser Stufe in der Schweiz (noch) später abgeschlossen werden. Es ist unbedingt darauf zu achten, dass die erste Dienstleistungsperiode 16 Wochen nicht übersteigt und in die Semesterferien gelegt werden kann. Beispielsweise sind Lösungen zu erwägen, welche die Verbandsausbildung in einem zweiten Block unterbringen. Für diesen könnte das Aufgebot bereits mit Blick auf die spätere Einteilung in einen WK-Verband erfolgen.

Nun sind für KMU Absolventen einer Berufslehre zahlenmässig sicher von grösserer Bedeutung als angehende Akademiker. Auch mit Bezug auf diese Dienstpflichtigen muss jedoch festgestellt werden, dass das Modell der 3 RS pro Jahr nicht mit dem eingespielten beruflichen Bildungssystem zusammenpasst. Es ist aus Armeeperspektive zwar überzeugend (dauernde Beanspruchung der Kader der Lehrverbände, Belegung der Kasernen, die Uof der 4 Monate früher angefangenen RS stehen für die Verbandsausbildung in der laufenden RS bereit und müssen nicht, wie heute, ein zweites Mal einrücken, was auch für die Unternehmen ein Problem ist). *Dass die Lehrabschlussprüfungen im Frühsommer vor RS stattfinden, hat sich in den Planungsgrundlagen aber nirgends niedergeschlagen.* Ein zwangsweises Aufgebot in eine im Januar oder April startende RS könnte deshalb bewirken, dass zahlreiche Lehrabsolventen monatelang ohne Stelle dastehen, weil die Arbeitgeber erst wieder an Ihnen interessiert sind, wenn sie die RS, resp. die Ausbildung zum Uof hinter sich gebracht haben. Dieser Einwand betrifft auch die Durchdiener, ist hier das Modell mit 3 Schulen pro Jahr doch noch zwingender. *Namentlich auch aus der Perspektive der Absolventen einer Lehre ist die zwangsweise Zuweisung in zahlenmässig gleich starke RS ein schwerwiegender Nachteil.* Ein solcher Schritt, sollte an ihm festgehalten werden, müsste zwingend mit der laufenden Berufsbildungsreform koordiniert werden.

Beim Durchdienermodell und beim Modell zur Ausbildung der Unteroffiziere ist zunächst zu gewärtigen, dass die Absolventen von den Firmen höchstens eine Lohnfortzahlung im Umfang der EO erhalten. *Grosse Vorbehalte bestehen aber auch, ob den Unternehmen die Aufrechterhaltung der Stelle während quasi eines Jahres zugemutet werden kann.* Es ist eine begründete Frage, ob diese Dienstleistungen nicht als Wechsel des Arbeitgebers qualifiziert werden müssten (bzgl. Kündigungsschutz, aber auch Sozialversicherungen usw.).

Vielfach wurde in den kontaktierten Unternehmen der Wunsch geäußert, den WK immer in einer bestimmten Zeit des Jahres absolvieren zu können, und zwar dann, wenn am Arbeitsplatz weniger Druck herrscht. Zu prüfen ist deshalb eine Lösung, bei der wenigstens gewisse Einheiten ihren WK immer im gleichen Monat des Jahres leisten.⁹⁰

Für das KMU-Forum

Hans Rudolf Früh, Co-Präsident des KMU-Forums

⁹⁰ Denkt man an den Punkt der mangelnden Lebenserfahrung in den Durchdieneinheiten, die gerade für die unter der aktuellen Bedrohungssituation heikelsten Einsätze (Sicherungsaufgaben) vorgesehen sind, lässt sich aufgrund dieses Wunsches nach festen WK-Terminen im Jahr noch ein anderes Modell für die Sicherungseinheiten entwickeln, nämlich die Abdeckung der Sicherheitsbedürfnisse durch WK-Einheiten mit festem WK-Termin im Jahr, wobei auch Optionen mit 2x3 Monaten oder 3x2 Monaten statt 6 WK angeboten werden könnten, auch damit die bei diesen Einheiten sekundäre Ausbildung für den Verteidigungseinsatz in grösseren Blöcken vermittelt werden kann.

Bibliografia

Materiale amministrativo

- 04.3277 Mozione Walker: Proporzionalità nella sorveglianza delle banche.
- 02.3702 Postulato Walker: Promozione del potenziale di crescita delle PMI.
- 02.3676 Mozione Loepfe: Provvedimenti per la riduzione della burocrazia.
- 99.3284 Mozione Durrer: Nuove regolamentazioni e procedure statali. Esame dell'impatto sulle PMI.
- 97.3447 Postulato Hasler: Provvedimenti intesi a promuovere la piazza economica svizzera.
- 97.3334 Mozione Widrig: Semplificazione delle procedure amministrative.
97. 3221 Mozione Loeb: Semplificazione delle regole amministrative.
- 97.3143 Postulato Gruppo UDC: Forum delle PMI.
- 96.3618 Mozione Forster: Effetti di leggi e ordinanze nuove o esistenti sulle piccole e medie imprese.
- 96.3583 Postulato Speck: Nuovi strumenti per la limitazione della regolamentazione.
- 96.3167 Postulato Spoerri: Oggetti rilevanti della politica economica. Informazioni supplementari.
- 95.3024 Mozione Columberg: Piccole e medie imprese. Sgravio amministrativo.

Consiglio federale, 2003: Provvedimenti della Confederazione per lo sgravio amministrativo delle imprese. In: FF 2003 5217 segg.

Consiglio federale, 1999: Rapporto del Consiglio federale concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo. In: FF 2000 888 segg.

DFE, 2003: La politique du DFE en faveur des PME (La politica del DFE in favore delle PMI). DFE: Berna.

DFE, 2000: Manuale «Analyse d'impact de la réglementation» (Analisi d'impatto della regolamentazione). DFE: Berna.

UFG, 2002: Guida di legislazione (fr./ted.).

Seco, 2004: Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung (La misurazione della qualità dell'analisi d'impatto della regolamentazione).

Seco, 2002: L'estimation des bénéfices des réglementations (La stima dei benefici delle regolamentazioni).

Letteratura specializzata

Argy Steven e Johnson Matthew, 2003: Mechanisms for improving the quality of regulations: Australia in an international context. Productivity Commission: Melbourne.

- Balastèr Peter e Burri Andreas, 2004: Les PME face aux contrôles et dispositions étatiques. In: *La Vie Economique*, n. 3.
- Balastèr Peter e Senn Dominic, 2004: Les expériences des PME en cas de poursuite pour dettes et faillite. In: *La Vie Economique*, n. 1.
- Balastèr Peter e Wohlgemuth Felix, 2004: Les formules LPP offertes aux petites et moyennes entreprises. In: *La Vie Economique*, n. 7.
- Balthasar Andreas e Rieder Stefan, 2000: Learning from evaluations. In: *Evaluation*, n. 6(3).
- Banque mondiale, 2004: *Pratique des affaires en 2005*. Oxford University Press: Washington.
- Brunetti Aymo, 2000: Allègement administratif et déréglementation. In: *La Vie Economique*, n. 8.
- Delphi Group, 2000: *Assessing the contribution of regulatory impact analysis on decision making and the development of regulations*. Delphi Group: Ottawa.
- Haag Günter, 2004: Les PME prises dans l'état. In: *Clarity – le magazine économique e social de KPMG*.
- Habersaat Margrit e al.??, 2001: *Les PME en Suisse et en Europe*. Seco: Berna.
- Harrington Winston e Morgenstern Richard, 2004: *Evaluating regulatory impact analyses. Resources for the future*: Washington.
- Kaczor Piotr, 2004: Les réglementations engendrent un coût supérieur pour les petites banques. In: *Le Temps*, 08-04.
- Knoepfel Peter e al., 2001: *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Helbing & Lichtenhahn: Basilea.
- Kriesi Hanspeter, 1998: *Le système politique suisse*. Economica: Parigi.
- Mayring Philipp, 2003: *Qualitative Inhaltsanalyse*. Beltz: Weinheim e Basilea.
- OCSE, 2004a: *Building capacity for regulatory quality: stocktaking paper*. OCSE: Parigi.
- OCSE, 2004b: *Regulatory performance: ex-post evaluation of regulatory tools and institutions*. Working Paper. OCSE: Parigi.
- OCSE, 2003: *Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies*. OCSE: Parigi.
- OCSE, 2002: *Politiques de régulation dans les pays de l'OCSE*. OCSE: Parigi.
- OCSE, 2000: *La réforme de la réglementation au Danemark*. OCSE: Parigi.
- OCSE, 1999: *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*. OCSE: Parigi.
- OCSE, 1997: *L'analyse de l'impact de la réglementation – meilleures pratiques dans les pays de l'OCSE*. OCSE: Parigi.
- Rigassi Barbara e Früh Hans-Rudolf, 2000: *Le Forum PME*. In: *La Vie Economique*, n. 8.
- Sciarini Pascal, 2003: *La formulation de la décision*. In: Klöti Ulrich e al.: *Handbuch der Schweizer Politik*. NZZ Verlag: Zurigo.
- Wallart Nicolas, 2003: *La réglementation des déchets*. In: *La Vie Economique*, n. 7.

Wallart Nicolas, 2000: L'analyse d'impact de la réglementation. In: La Vie Economique, n. 8.

Williams Kevin, de Laat Bastiaan e Stern Elliot, 2002: The use of evaluation in the Commission services. Technopolis: Parigi.

Lista delle persone interrogate

Aubert Beatrice	Sostituta, Divisione I della legislazione, UFG, Berna
Balastèr Peter	Sostituto, Direzione della politica economica, Seco, Berna
Bangerter Käthi	Membro del Forum PMI, ex consigliera nazionale PLR, Berna
Barmettler Hugo	Responsabile, Partner istituzionali e privati, UFFT, Berna
Bessard Pierre	Giornalista, L'Agefi, Berna
Biedermann Dieter	Sostituto, Divisione Progetti e metodologia legislativi, UFG, Berna
Bieri Peter	Ex presidente CSEC, consigliere agli Stati, PPD, Hünenberg
Bortoluzzi Toni	Ex presidente CSSS, consigliere nazionale, UDC, Affoltern am Albis
Breuleux Pierre-Ives	Segretario, CPS, Berna
Brunner-Patthey Olivier	Responsabile dell'Unità specializzata Economia, UFAS, Berna
Brupbacher Stefan	Segretario, CET, Berna
Cavelti Guido	Brugger und Partner AG, Zurigo
Enzler Christoph	Servizio economico, Campo di prestazioni questioni fondamentali – informazione, UFAB, Grenchen
Früh Hans-Rudolf	Ex copresidente, Forum PMI, Bühler
Füzesséry Alexandre	Vicesegretario, CET, Berna
Gisiger Martin	Supplente, Mercati e servizi finanziari, AFF, Berna
Hänsenberger Urs	Segretario, CSSS-N, Berna
Hauri Ernst	Responsabile, Campo di prestazioni questioni fondamentali – informazione, UFAB, Grenchen
Häusermann Simon	Collaboratore scientifico, Politica PMI, Seco, Berna
Hess Hans	Ex presidente CPS, consigliere agli Stati, PLR, Sarnen
Jacobzone Stephane	Amministratore principale Divisione della riforma della regolamentazione, Direzione del governo pubblico e dello sviluppo territoriale, OCSE, Parigi
Jeanneret Philippe	Caposettore, Politica PMI, Seco, Berna
Jeanneret Pierre	Segretario, CAPE, Berna
Ladegaard Peter	Amministratore, Divisione della riforma della regolamentazione, Direzione del governo pubblico e dello sviluppo territoriale, OCSE, Parigi
Leu Joseph	Ex presidente CPS, consigliere nazionale, PPD, Hohenrain

Madl Kubik Edith	Collaboratrice scientifica, Sezione pianificazione e strategia, Cancelleria federale, Berna
Maitre Jean-Philippe	Ex presidente CET, consigliere nazionale, PPD, Vesenaz
Müller Urs-Peter	Collaboratore giuridico, Testi legislativi/Procedure, Settore diritto, UFV, Berna
Muller Pascal	Collaboratore scientifico, Politica PMI, Seco, Berna
Oprecht Hanspeter	Collaboratore scientifico, Sezione Rete ferroviaria, UFT, Berna
Raass Adrian	Responsabile, Centro di competenze economia, Comco, Berna
Rigassi Barbara	Brugger und Partner AG, Zurigo
Roncoroni Giacomo	Capo divisione e supplente, Divisione principale del diritto privato, UFG, Berna
Schiesser Fritz	Ex presidente CET, consigliere agli Stati, PLR, Glarona
Schwarz Stefan	Capo, Affari di direzione, Direzione, UFC, Berna
Taddei Marco	Vicedirettore, USAM, Berna
Tagmann Christoph	Responsabile, Centro di competenze diritto, Comco, Berna
Tellenbach Mathias	Capo, Sezione Rifiuti industriali, UFAFP, Berna
Waber Beat	Giornalista, Neue Zürcher Zeitung, Berna
Wallart Nicolas	Analisi della regolamentazione, Seco, Berna
Weber René	Caposezione, Mercati e servizi finanziari, AFF, Berna
Werder Hans	Segretario generale, DATEC, Berna
Wettstein Gérard	Capoprogetto, Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti, AFF, Berna
Widmer Hans	Ex presidente CSEC, consigliere nazionale, PSS, Lucerna
Widmer Thomas	Capo del settore Policy-Analyse & Evaluation, Institut für Politikwissenschaft, Università di Zurigo, Zurigo
Wieser Robert	Capo, Diritto, DDPS, Berna
Zeller Franz	Aggiunto scientifico, Sezione Radio e televisione, UFCOM, Bienne

Realizzazione della ricerca:

Jerôme Duperrut

Responsabile di progetto, CPA

Natasha Fröjd

Collaboratrice, CPA

Stefania Izzo

Borsista CASS, Servizi del Parlamento

Stefan Rieder

Consulente metodologico (analisi di testi), Interface Politikstudien GmbH

Hedwig Heinis

Segretario, CPA

Il CPA ringrazia tutte le persone interrogate per loro disponibilità in occasione dei colloqui e durante la consultazione del presente rapporto.

Lingua originale del rapporto finale:

francese (parte dei capitoli 1.3, 3.1, 3.2 e 4.2: tedesco).

