

I test PMI della Confederazione e le conseguenze per la legislazione

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale in base ad un'analisi del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)

del 20 maggio 2005

Indice

Abbreviazioni	2993
1 Preliminari	2994
2 Conclusioni della Commissione della gestione	2995
2.1 Aumentare il grado di popolarità dei tre test PMI	2995
2.2 Uso dei test PMI nel processo decisionale politico	2996
2.2.1 Fase preparlamentare	2996
2.2.2 Fase parlamentare	2997
2.3 Effetti dei test	2998
2.4 Migliorare la qualità dei test PMI	2998
3 Conclusioni	3000
Allegato	
I tre «Test PMI» della Confederazione: conosciuti? Utilizzati? Efficaci? Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale	3003

Abbreviazioni

AIR	analisi dell'impatto della regolamentazione
ad es.	ad esempio
CdG N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
PMI	piccole e medie industrie
Seco	Segretariato di Stato dell'economia

Rapporto

1 Introduzione

Le piccole e medie industrie (PMI) assumono un ruolo particolare nell'economia svizzera. Sono considerate PMI le aziende con non più di 249 impiegati a tempo pieno. L'ultimo censimento delle imprese nel 2001 ha mostrato che il 99,7 % delle aziende in Svizzera sono PMI. Attualmente se ne contano 305 807 e impiegano il 66,8 % della popolazione attiva.

Il sistema giuridico della Svizzera non fa differenza tra PMI e grandi aziende. Tuttavia, se si tiene conto delle loro dimensioni, in genere, le PMI risentono delle conseguenze di condizioni e regolamentazioni statali più delle aziende di maggiore entità. È evidente che una giornata di lavoro alla settimana in base a obblighi statali pesa più per un'azienda con 20 collaboratori che per una che ne impiega 400. Per le PMI il rapporto tra le risorse impiegate per soddisfare le condizioni statali e quelle investite per il valore aggiunto diretto è di centrale importanza. Se le prime aumentano in maniera consistente a causa di nuove regolamentazioni, è possibile che alcune PMI non riescano più a smerciare i propri prodotti in maniera redditizia e debbano chiudere. Condizioni che implicano dispendio di risorse possono tuttavia trasformarsi anche in barriere che impediscono già i primi passi per fondare un'azienda.

Il Consiglio federale si rende conto dell'importanza delle PMI e a partire dalla seconda metà degli anni Novanta ha fatto redigere svariati rapporti sullo sgravio amministrativo per le PMI e ha adottato misure in conseguenza¹. Tra queste annoveriamo i tre «test PMI» della Confederazione, che comprendono l'analisi dell'impatto della regolamentazione (da maggio 2000), i test di compatibilità (da ottobre 1999) ed il forum delle PMI (da dicembre 1998). Scopo dell'analisi è mostrare le conseguenze economiche di un nuovo decreto prima della sua approvazione². Nel caso del test di compatibilità, invece, si tratta di un sondaggio svolto dal Seco presso una dozzina di PMI in occasione di importanti modifiche a leggi e ordinanze federali allo scopo di determinare i costi causati dall'applicazione delle nuove disposizioni, la limitazione del margine di manovra e il dispendio amministrativo delle PMI. Il forum delle PMI è in realtà una commissione federale di esperti composta da quindici membri, in maggior parte rappresentanti di PMI. Il forum intende valutare nell'ottica delle PMI in particolare gli oneri amministrativi, i costi e le limitazioni alla libertà aziendale causati da regolamentazioni. Queste valutazioni avvengono da una parte nel quadro di consultazioni su disegni di legge e di ordinanze, ma il forum si occupa anche di disposizioni già in vigore.

I tre strumenti hanno in comune lo scopo di rendere chiare le conseguenze economiche della regolamentazione al fine di sensibilizzare l'amministrazione federale interessata e gli ambienti politici.

¹ Vedi anche il capitolo 2 del rapporto finale del Controllo parlamentare dell'amministrazione allegato.

² Le AIR sono uno strumento che esamina le conseguenze per l'economia di un nuovo testo di legge e dunque non riguarda specificatamente le PMI. Data la grande importanza delle PMI per l'economia del Paese, sussiste uno stretto nesso, di modo che le AIR possono essere intese anche come test PMI.

Poiché ormai questi strumenti sono in uso da svariati anni, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG N) ritenne, agli inizi del 2004, che fosse giunto il momento di valutarne l'efficacia ed ha affidato il relativo mandato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Si trattava di chiarire soprattutto in che misura i tre test influiscono sull'elaborazione di disegni di decreti ed il relativo processo decisionale politico nel Consiglio federale e nel Parlamento. Il CPA ha inoltre chiarito il grado di popolarità e di utilizzo di questi tre strumenti. In base al resoconto finale del CPA (vedi l'allegato), il 20 maggio 2005 la CdG N ha tratto le proprie conclusioni oggetto del presente rapporto.

2 Conclusioni della Commissione della gestione

2.1 Aumentare il grado di popolarità dei tre test PMI

Perché i tre test vengano utilizzati dalle persone cui sono destinati e possano avere gli effetti auspicati, devono essere sufficientemente conosciuti dalle persone implicate nel processo legislativo. Ma la CPA ha constatato lacune già in questo stadio iniziale. Se l'amministrazione federale conosce le analisi dell'impatto della regolamentazione, lo stesso non si può dire per il forum PMI. A causa del numero ridotto, i testi di compatibilità, da parte loro, sono conosciuti soprattutto dai servizi incaricati di elaborare un progetto legislativo per il quale è stato redatto un test di compatibilità. In linea di principio, le nozioni in merito a questi tre strumenti sembrano essere diffuse solo tra gli uffici ed i servizi. Le persone intervistate dal CPA ritengono che il grado di popolarità degli strumenti sia modesto soprattutto a livello di Consiglio federale.

Il forum PMI raggiunge il grado di popolarità maggiore tra i parlamentari, mentre gli altri due strumenti non sono molto familiari. Le segreterie delle commissioni legislative non conoscono bene i tre strumenti e dunque non ne tengono conto nella documentazione delle riunioni. In generale si constata che i tre strumenti non sono abbastanza conosciuti dalle persone interessate.

La CdG N ritiene assolutamente necessario aumentare la popolarità di tutti e tre i test PMI sia nella fase preparlamentare, sia in quella parlamentare. Se i test devono raggiungere il significato auspicato, è importante che tanto il Consiglio federale quanto le commissioni legislative competenti non consultino i risultati solo aggregati sotto forma di capitolo sulle conseguenze economiche nel messaggio relativo alla legge, bensì anche nella forma dettagliata in cui sono stati redatti in origine.

Raccomandazione n. 1

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a tener conto della particolare importanza delle PMI per l'economia in Svizzera raccogliendo informazioni sui risultati del test PMI svolto nel caso concreto durante la consultazione dell'avamprogetto di legge o di ordinanza. Quando il progetto di legge viene trasmesso al Parlamento insieme al messaggio, i test PMI per le commissioni legislative competenti vi devono essere allegati.

2.2 Uso dei test PMI nel processo decisionale politico

2.2.1 Fase preparlamentare

La fase preparlamentare della legislazione assume un'importanza fondamentale poiché è il primo passo verso un disegno di legge. Durante l'elaborazione perciò è necessario che si prendano in considerazione quanto prima possibile e ad ogni fase intermedia gli effetti sulle PMI. Solo in questo modo, ritiene la CdG N, è possibile tener conto nel miglior modo possibile degli interessi delle PMI.

Il CPA ha constatato che l'analisi in genere viene svolta poco prima del termine della fase preparlamentare, cioè al momento della redazione finale del messaggio del Consiglio federale e viene inglobata nel testo in un apposito capitolo sugli effetti rilevanti per l'economia. In rari casi l'analisi è stata allegata già al materiale per la procedura di consultazione. Una volta sola un'AIR è stata svolta a livello di commissione di esperti. In genere, al momento della consultazione degli uffici l'analisi manca.

Anche per quel che riguarda lo strumento del *forum PMI*, il CPA ha rilevato che i pareri del forum in genere vengono apprezzati, ma arrivano troppo tardi per il processo decisionale.

I *test di compatibilità* possono essere elaborati solo quando un disegno di legge o di ordinanza è definito in maniera sufficiente. Per questa ragione è opportuno svilupparli sulla base del testo di consultazione. Eventuali dati del test di compatibilità possono essere presi in considerazione quando si inglobano i risultati della consultazione, anche se i tre mesi di tempo a disposizione rappresentano un lasso di tempo alquanto breve.

Benché la direzione dipartimentale ed il Consiglio federale debbano essere consultati in tempi diversi durante la procedura preparlamentare e debbano anch'essi prendere decisioni (ad es. il dipartimento in merito all'incarico dell'ufficio federale relativo all'avamprogetto oppure il Consiglio federale in merito all'avvio della procedura di consultazione), il CPA ha notato durante il sondaggio che i test PMI non vengono dibattuti né a livello di direzione dipartimentale, né nel Consiglio federale.

Riassumendo, si può constatare che l'analisi in genere viene svolta troppo tardi, cioè solo quando il disegno di legge è quasi terminato. Il Dipartimento federale dell'economia ha emanato una raccomandazione che invita gli uffici a svolgere un'AIR sul testo in consultazione ed una definitiva alla conclusione del disegno di legge. Tuttavia, finché questa raccomandazione non verrà applicata in maniera coerente, il problema non potrà essere superato. Ideale sarebbe svolgere i test di compatibilità sul testo della consultazione e tenerne conto nel quadro dell'analisi dei risultati della consultazione. Per quanto possibile anche le constatazioni del forum PMI dovrebbero essere prese in considerazione in questa fase. Il risultato di un test di compatibilità e le eventuali conclusioni del forum PMI dovrebbero in ogni caso essere riportati nell'AIR definitiva oppure nel capitolo del messaggio che verte sulle conseguenze del disegno di legge per l'economia.

La CdG N ritiene che la seconda grave lacuna nella prassi odierna sia da ricercarsi nel mancato dibattito a livello di direzione dipartimentale e nel Consiglio federale.

Raccomandazione n. 2

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad emanare istruzioni affinché l'analisi venga svolta in due fasi. I risultati della prima AIR devono essere allegate al dossier per la consultazione e devono essere messi a disposizione in maniera sistematica anche nel quadro della consultazione degli uffici. Se necessario, per la versione definitiva del disegno di legge si deve svolgere una nuova AIR aggiornata.

Raccomandazione n. 3

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a coordinare meglio i test PMI. I test di compatibilità dovrebbero essere svolti in base al testo della consultazione in modo che i risultati ed eventuali conclusioni del forum PMI possano essere presi in considerazione già nell'elaborazione dei risultati della consultazione. Sia le conclusioni dei testi di compatibilità, sia quelle del forum PMI devono essere riportate in modo adeguato nel capitolo sulle conseguenze per l'economia del messaggio del Consiglio federale. Il Consiglio federale dovrebbe inoltre prendere tutte le misure necessarie affinché gli uffici incaricati di elaborare i decreti possano utilizzare i test PMI prima e meglio.

Raccomandazione n. 4

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a prestare sufficiente attenzione ai risultati dei test PMI già in fase preliminare, nella direzione dipartimentale e nel Consiglio federale, al fine di conferire loro effettività.

2.2.2 Fase parlamentare

La CPA ha constatato che per la maggior parte dei parlamentari intervistati il capitolo sulle conseguenze per l'economia introdotto nei messaggi e nei rapporti delle commissioni su iniziative parlamentari rappresenta una fonte di informazioni. Tuttavia, sembra che nella maggior parte dei casi le conseguenze economiche delle normative non rappresentino una preoccupazione prioritaria del Parlamento.

Il Parlamento fa un uso modesto dei pareri del forum PMI. Solo una piccola percentuale dei pareri è stata inviata direttamente alla commissione legislativa competente. Finora, nessuna commissione parlamentare ha mai convocato un rappresentante del forum PMI. D'altra parte, i parlamentari intervistati hanno espresso una certa delusione sul forum PMI. In parte si critica la mancanza di trasparenza nel forum o un bilancio annuo. Si potrebbe supporre che con i pareri espressi il forum non riesce a raggiungere i parlamentari: da qui deriverebbe la mancanza di considerazione.

In maniera generale, l'analisi testuale svolta dal CPA su protocolli di commissioni e assemblee plenarie ha rivelato che i test PMI sono presenti nei dibattiti delle commissioni più che in quelli dei consigli. Ma solo nelle commissioni servono da fonte di argomentazioni. Tutti gli intervistati hanno l'impressione che il Parlamento non utilizzi quasi mai i test PMI. Questa constatazione concorda con quanto riportato al primo capitolo, cioè che il grado di popolarità dei test PMI dovrebbe essere accresciuto anche nel Parlamento. Infine, anche gli aspetti qualitativi dei test PMI, che verranno trattati in seguito, dovrebbero influire sul loro uso.

Questa situazione non può rivelarsi soddisfacente. Anche il Parlamento dovrebbe riflettere in maniera più sistematica sulle conseguenze del proprio lavoro per le PMI. I relativi test dovrebbero essere trasmessi in maniera sistematica alle commissioni incaricate nell'ambito delle consultazioni preliminari dei testi. Allo stesso modo la CdG N ritiene che le commissioni legislative sfruttino ancora troppo poco la possibilità di interpellare i rappresentanti del forum PMI.

2.3 Effetti dei test

Il CPA ha dovuto constatare che è difficile quantificare l'influenza dei test PMI sul processo decisionale. Perciò ha cercato di stimarla ricorrendo al sondaggio tra gli operatori. Il risultato conferma come, per varie ragioni, nella maggioranza dei casi l'influenza dei test PMI venga giudicata molto modesta sia nella procedura preparlamentare, sia in quella parlamentare. La valutazione migliore è stata data dall'analisi. Come già riportato, tuttavia, questa non può sviluppare effettività durante la procedura preparlamentare perché viene elaborata troppo tardi. Per quel che riguarda i test di compatibilità, alcuni intervistati hanno confermato una certa influenza nel quadro della sintonizzazione di regolamentazioni, cioè soprattutto a livello di ordinanze. Al forum PMI viene riconosciuta un'influenza estremamente modesta.

Oltre alle conseguenze dirette che, come abbiamo visto, sono modeste, i test PMI potrebbero però influire anche in maniera indiretta modificando la comunicazione tra gli operatori e fungendo da possibile fonte di informazioni. Questa influenza indiretta tuttavia è dubbia. In base ai risultati del sondaggio il CPA ha constatato che l'attenzione dell'amministrazione nei confronti degli interessi delle PMI e dell'economia non è aumentata con i test PMI. Questi non hanno portato ad una maggiore considerazione degli interessi delle PMI e dell'economia neanche in Parlamento. Ma la CdG N ritiene che lo scopo principale dei test PMI fosse proprio influenzare questi settori.

2.4 Migliorare la qualità dei test PMI

Un aspetto che agisce tanto sul grado di popolarità quanto sull'uso dei test e dunque sulla loro influenza è la qualità dei test PMI. Il quadro della qualità creatosi in base al sondaggio del CPA non può risultare soddisfacente. Questa constatazione è confermata da un'analisi svolta dal Seco sulla qualità dell'AIR³. La qualità non sempre

³ Vedi anche: Seco, Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung (la misurazione della qualità delle analisi dell'impatto della regolamentazione, ndt.), 2004.

sufficiente dei test PMI potrebbe aver contribuito al basso grado di popolarità, al modesto uso fattone ed alla mancata influenza.

I risultati rilevati dal CPA portano alla conclusione che si potrebbe raggiungere una migliore qualità dell'AIR e dei test di compatibilità se i dipartimenti e gli uffici dessero sistematicamente ai test una maggiore importanza e impiegassero più risorse. Ciò significherebbe anche che gli uffici interessati dovrebbero appoggiare in maniera coerente il Seco nell'elaborazione di test di compatibilità. Inoltre, nell'ambito del management della qualità e un po' di tempo dopo l'entrata in vigore del corrispondente decreto, gli AIR svolti e i test di compatibilità dovrebbero essere sottoposti ad un controllo per campioni al fine di determinarne la correttezza. Questo permetterebbe di trarre conclusioni grazie alle quali migliorare i test stessi.

Le direttive del Consiglio federale raccomandano di svolgere un'AIR per tutte le leggi e le ordinanze, anche se questa procedura non viene seguita per le ordinanze. Viste le risorse limitate e la diversa portata economica dei decreti, la CdG N ritiene che l'entità delle stime e lo svolgimento degli altri due test PMI debbano essere differenziati sin dagli stadi preliminari della procedura. Solo in questo modo le risorse possono essere impiegate in modo preciso. In caso di disegni di decreti che possono comportare effetti notevoli sull'economia e per le PMI, devono essere svolti tutti e tre i test PMI al fine di aumentarne i benefici. A questo risultato era giunto anche il sondaggio del CPA.

Il Seco ha preso varie misure intese a sostenere e a fornire consulenza agli uffici incaricati di svolgere le AIR. Tuttavia, l'influenza del Seco non è ovunque la stessa. Secondo la CdG N sarebbe perciò necessario esaminare se l'influenza del Seco nell'attuazione delle AIR non potrebbe essere potenziata. In veste di centro di competenza della Confederazione dovrebbe poter garantire uno standard minimo ed un controllo finale delle AIR. Grazie a misure appropriate, il Seco potrebbe anche compensare la parziale mancanza di conoscenza della situazione economica negli uffici. Una funzione di questo genere comporterebbe un corrispondente impiego di risorse da parte del Seco. Secondo la CdG N, il Seco deve completare il management della qualità relativo alle AIR all'interno dei dipartimenti e degli uffici e non sostituirlo.

Raccomandazione n. 5

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a prendere misure per migliorare la qualità delle AIR e dei test di compatibilità, in base ai risultati dell'analisi del CPA e di quella del Seco. In particolare devono essere sfruttate le sinergie tecniche nello sviluppo di test di compatibilità anche ad un livello interdipartimentale.

Per quel che riguarda il forum PMI, il CPA ha constatato osservato che la credibilità e l'indipendenza del forum si devono ancora imporre. Eventualmente, la situazione potrebbe essere migliorata fornendo pareri concreti. Tuttavia, attualmente il ritmo delle riunioni impone anch'esso limiti all'influenza del forum.

Comunque, la CdG N ritiene anche importante la sensibilizzazione degli uffici per quel che riguarda la necessità ed il potenziale sfruttamento dei test PMI e dunque migliorarne la reputazione grazie ad esempio a seminari per i collaboratori degli uffici, che lavorano a progetti legislativi. Poiché gli uffici talvolta si trovano in un

conflitto di interessi tra gli obiettivi da realizzare con il progetto legislativo ed il risultato delle AIR, la CdG N ritiene che in alternativa valga la pena di esaminare se sia opportuno fissare la gestione di tutte le AIR da parte del Seco. Un'altra possibilità sarebbe lo svolgimento delle AIR da parte delle segretarie generali.

Raccomandazione n. 6

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio fedele a prendere misure per una maggiore sensibilizzazione degli uffici per quel che riguarda i test PMI. È necessario esaminare anche l'opportunità di far svolgere le AIR dal Seco (sotto la sua egida) oppure da specialisti a livello di segreteria generale.

Nell'ottica della CdG N tutti e tre i test PMI dovrebbero riguardare in modo più concreto singoli articoli dei disegni di legge e mostrare, quando possibile, anche alternative con le relative conseguenze per l'economia.

3 Conclusioni

Il CPA ha rilevato che esiste una notevole differenza tra i propositi degli operatori politici e le misure che prendono per tener conto degli effetti generali per l'economia e gli effetti sulle PMI. Ne consegue un trattamento poco sistematico di queste questioni. I test PMI sono in linea generale uno strumento adeguato per sensibilizzare maggiormente gli operatori alla problematica delle PMI, ma se ne deve migliorare il contenuto e la forma. Inoltre devono essere adeguati in maniera più coerente agli operatori interessati e alle procedure specifiche della procedura legislativa.

La forma attuale dei test PMI non è molto costosa, ma anche l'utilità è modesta. Questa situazione si rivela insoddisfacente. È necessario migliorarli e rafforzarne gli effetti. Le raccomandazioni della CdG N sono intese quale contributo a questo processo.

Una richiesta centrale della CdG N è sensibilizzare gli operatori alle esigenze delle PMI. Anche se in futuro si dovrà tener conto prima di questi strumenti, il loro uso resterà comunque puntuale. Ma i test PMI sono intesi anche per sensibilizzare le persone coinvolte nel processo legislativo, in particolare nella fase preparlamentare, sulle particolarità delle PMI. In altre parole, queste persone dovrebbero tener conto in ogni fase dell'elaborazione di un disegno di legge delle eventuali conseguenze per le PMI. Questo modo di pensare dovrebbe essere rafforzato in Parlamento, ma anche in particolare nelle commissioni che trattano i testi.

La CdG N chiede al Consiglio federale di esprimere un parere su quanto riportato entro la fine di novembre 2005.

20 maggio 2005

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

Il presidente:

Hugo Fasel, consigliere nazionale

La presidente della Sottocommissione DFE/DFF:

Brigitta M. Gadiant, consigliera nazionale

Il segretario della Sottocommissione DFE/DFF:

Christoph Albrecht

