



Previsioni nei messaggi del Consiglio federale Valutazione delle analisi prospettiche dell'impatto dei progetti legislativi

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato una cinquantina di messaggi del Consiglio federale per valutare come gli uffici federali anticipano le ripercussioni dei progetti legislativi (leggi e crediti finanziari). A tale scopo gli uffici si servono di strumenti di analisi dell'impatto, che devono permettere loro di optare per la variante migliore e la misura più adeguata come pure di informare il pubblico e i parlamentari in modo affidabile e trasparente.

Ma non è sempre così. Nel 2008, ad esempio, il fatto che le perdite fiscali della Riforma II dell'imposizione delle imprese siano state ampiamente sottostimate nel messaggio del Consiglio federale ha suscitato grande scalpore. È soprattutto da questo errore di valutazione che è scaturita la presente verifica del CDF, la quale dimostra che gli strumenti di analisi dell'impatto sono utilizzati in misura insufficiente e che, quando vengono utilizzati, possono produrre risultati la cui pertinenza è discutibile.

Una qualità che lascia a desiderare

La prima constatazione da fare è che la diversità degli strumenti a disposizione degli uffici federali complica il lavoro di questi ultimi. Essi non sempre sanno quale sia il livello di approfondimento richiesto né quale strumento debba essere utilizzato. Per quanto riguarda la formazione, dal 2004 soltanto il 44 per cento delle unità dell'amministrazione federale hanno iscritto ai corsi dell'Ufficio federale di giustizia i collaboratori che si servono di questi strumenti d'analisi. Infine, il controllo della qualità delle analisi dell'impatto è lacunoso.

Fino al 30 per cento dei messaggi del campione selezionato sono insufficienti sotto il profilo degli standard definiti dal CDF. Tali standard stabiliscono la qualità minima dei messaggi del Consiglio federale. Un quinto dei messaggi del campione selezionato non raggiunge questo valore minimo per quanto concerne gli effetti sulla Confederazione e sull'economia. Per quanto attiene alle conseguenze sui Cantoni, i messaggi insoddisfacenti sfiorano il 30 per cento. Inoltre, dal 2012 devono essere considerate anche le ripercussioni sull'ambiente e sulla società. In questi due settori soltanto un terzo dei messaggi del Consiglio federale redatti dopo il 2013 ha raggiunto il valore minimo.

L'aspetto più grave è che troppi messaggi richiedevano un'analisi dell'impatto (semplice o approfondita) che non è stata effettuata. In 29 casi su 50 è mancata una valutazione. Sei casi sono particolarmente problematici in quanto rientrano nella categoria dei messaggi importanti per i quali sarebbe stata necessaria un'analisi approfondita. Inoltre, le conseguenze e le soluzioni alternative sono state considerate con eccessivo ritardo. Bisognerebbe invece tenerne conto a partire dalla fase concettuale.

Previsioni poco attendibili e lacune nelle riflessioni

Il CDF ha verificato l'affidabilità delle previsioni formulate in tre messaggi. Il primo concerne l'introduzione del principio del Cassis de Dijon mediante la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio. Grazie all'entrata in vigore di questo principio si è potuto impedire

che venissero create nuove barriere commerciali. Per contro, gli effetti previsti, ossia i 2 miliardi di franchi di risparmi che erano stati promessi ai consumatori nel messaggio del Consiglio federale, non hanno potuto essere dimostrati. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) avrebbe dovuto adeguare i risultati dell'analisi dell'impatto dopo la procedura di consultazione, nel momento in cui il progetto è stato modificato e l'applicazione del principio del Cassis de Dijon alle derrate alimentari è stata sottoposta ad autorizzazione. La SECO avrebbe dovuto prevedere con un maggior anticipo il campo di applicazione reale del principio del Cassis de Dijon e i rischi legati alla reputazione di tale principio. D'altro canto, le forti pressioni politiche hanno evidentemente contribuito a far pubblicare questa cifra (2 mia.), benché fosse poco attendibile.

Un altro esempio è il messaggio concernente la legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli. La stima delle minori entrate in seguito all'introduzione della deduzione delle spese di cura prestata da terzi ai figli non è corretta. Inizialmente l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) si attendeva un deficit di 360 milioni di franchi all'anno. Nel 2012 nuove stime contavano su minori entrate pari a 60 milioni. Del resto la deduzione per figli introdotta nel quadro della tariffa per i genitori rappresenta un nuovo tipo di deduzione: essa si applica all'ammontare dell'imposta invece che al reddito imponibile, causando ai Cantoni costi di adeguamento che sono stati in parte sottostimati. Gli effetti positivi che la riforma dell'imposizione delle famiglie avrebbe dovuto avere sull'economia (tasso di occupazione delle madri, tasso di natalità, redditi delle economie domestiche) sono tuttora difficili da dimostrare e sono troppo deboli per influire realmente sulla crescita economica.

L'ultimo esempio è quello della riforma dell'aviazione. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) non ha chiarito a sufficienza le conseguenze negative per gli aeroporti regionali e i Cantoni. Non ha descritto cosa sarebbe successo se il contributo della Confederazione non fosse stato sufficiente per compensare il deficit degli aerodromi della categoria II (aeroporti regionali di Berna-Belp, La Chaux-de-Fonds, Granges, Lugano-Agno, Sion e San Gallo-Altenrhein), una volta esauriti i sussidi trasversali, e se i Cantoni non fossero intervenuti. Anche gli effetti positivi sono probabilmente stati sovrastimati.

Risposta alle aspettative dei parlamentari ma diffidenza nei confronti delle previsioni

Gli uffici redigono i messaggi in funzione dei destinatari principali, ossia i parlamentari. Lo si nota dal fatto che le ripercussioni finanziarie sono generalmente esposte in modo più approfondito rispetto ad altri tipi di conseguenze. Attualmente, alcuni parlamentari dubitano dell'attendibilità delle previsioni contenute nei messaggi. Tuttavia, è vero che la situazione è delicata per gli uffici che desiderano difendere un progetto mediante un messaggio. Essi devono presentare le misure da un punto di vista oggettivo e trasparente, mentre i risultati dell'analisi dell'impatto possono essere sfavorevoli al loro progetto. Questo spiega in parte i risultati non del tutto attendibili dei messaggi esaminati ma non giustifica il non rispetto delle direttive in materia.

Necessità di un vero controllo della qualità delle stime relative alle conseguenze

In considerazione di quanto precede, il CDF ritiene necessario adottare delle misure per migliorare la qualità delle stime relative alle conseguenze dei progetti legislativi. Per quanto riguarda i propri messaggi all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale dovrebbe migliorare il processo d'individuazione dei progetti che richiedono un'analisi dell'impatto approfondita. Esso dovrebbe



altresì predisporre un controllo della qualità delle analisi effettuate dagli uffici federali. La Cancelleria federale, in virtù della propria indipendenza rispetto agli uffici incaricati dei progetti legislativi e del proprio mandato legale nel processo legislativo, dovrebbe avere la responsabilità di tale controllo e mettere a disposizione degli uffici un manuale comune per la stima degli effetti dei progetti legislativi.

Testo originale in francese