

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NEL PARLAMENTO FEDERALE DELLA SVIZZERA

In questa Nota descriviamo molto sinteticamente l'esperienza di una struttura parlamentare che da qualche anno si occupa di valutazione delle politiche pubbliche. Si tratta dell'*Ufficio per il Controllo del Parlamento sull'Amministrazione* (CPA), che opera in seno al Parlamento Federale Svizzero. Crediamo che il racconto di questa esperienza possa fornire alcuni spunti di riflessione per coloro che, all'interno dei Consigli regionali, sono impegnati nel progettare modalità e strumenti innovativi al fine di rafforzare la funzione di controllo assembleare.

Su quali presupposti è nato il CPA? Quali professionalità vi lavorano? Attraverso quali procedure sono selezionate le politiche sottoposte ad analisi? Chi le realizza? E quali ricadute decisionali producono le analisi svolte?

Alla ricerca di risposte, abbiamo letto i documenti elaborati dall'Ufficio e abbiamo intervistato i funzionari che vi lavorano. Prima di entrare nel vivo degli argomenti vediamo però in quale contesto istituzionale opera il CPA.

IL SISTEMA CONFEDERALE SVIZZERO

L'organizzazione politico amministrativa della Svizzera è di tipo federale e poggia su tre diversi livelli: la Confederazione, i Cantoni (che in totale sono 26) e i Comuni.

Il *Parlamento Federale* è formato da due Camere con competenze del tutto paritarie. Il *Consiglio Nazionale* è composto da 200 deputati- attualmente un deputato ogni 36.000 abitanti circa. Il *Consiglio degli Stati* è composto da 46 deputati; venti Cantoni eleggono due deputati ciascuno, gli altri sei soltanto uno.

Spetta alle due Camere, in seduta congiunta, eleggere l'Esecutivo della Confederazione, il *Consiglio*

Federale, formato da 7 Consiglieri che durano in carica un quadriennio. Il Consiglio federale è ripartito su 7 Dipartimenti (Affari interni, Esteri, Giustizia, Finanze, Economia, Difesa, Ambiente) che costituiscono le principali unità organizzative dell'amministrazione centrale.

Tradizionalmente il Consiglio federale rappresenta tutte le maggiori forze politiche presenti in Parlamento e per circa 50 anni la composizione è rimasta pressoché invariata, tanto da guadagnarsi l'appellativo di *formula magica*. Dal 1959 la formula magica consente ai quattro principali partiti di governare la Confederazione, ripartendosi i posti disponibili. In questo momento il Consiglio è composto da due Consiglieri del Partito Liberale Radicale, due del Partito Socialista, due dell'Unione Democratica di Centro e un Consigliere del Partito Popolare Democratico.

Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome. Il progetto ha la missione di elaborare idee e strategie per migliorare le capacità di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative.

LA VALUTAZIONE ENTRA IN PARLAMENTO

La Costituzione federale, approvata nel 1999, attribuisce al Parlamento il compito di "*vigilare affinché l'efficacia delle misure adottate dalla Confederazione sia fatta oggetto di valutazione*" (art. 170).

Questo articolo, che porta il titolo di "*Valutazione dell'efficacia*", è il punto di approdo di un processo di istituzionalizzazione della valutazione, avviato in seno all'amministrazione svizzera molti anni prima.

Nel 1987 venne infatti finanziato dal Fondo nazionale per la ricerca scientifica, con 5 milioni di franchi (pari a circa 3 milioni e mezzo di euro), un importante progetto di ricerca: il *Programme National de Recherche n. 27 - Effets des mesures étatiques*. A tale progetto presero parte scienziati sociali di diverse discipline ed alcuni funzionari dello Stato centrale. I risultati di questa ricerca, pubblicati alla vigilia della riforma costituzionale (Bussmann, Kloti e Knoepfel, 1998), contribuirono in modo determinante al dibattito sull'introduzione della "valutazione" tra le nuove funzioni svolte dall'Assemblea legislativa.

L'articolo 170 della Costituzione del 1999 è stato in seguito ripreso ed ampliato dalla Legge sul funzionamento del Parlamento federale entrata in vigore nel dicembre 2003 (n. 171.10).

All'articolo 27 la legge recita: "*Gli organi dell'Assemblea federale designati dalla legge provvedono affinché sia valutata l'efficacia delle politiche adottate della Confederazione. A tal fine essi possono: 1. chiedere che il Consiglio federale faccia svolgere valutazioni sull'efficacia delle politiche; 2. esaminare le valutazioni svolte su mandato del Consiglio federale; 3. essere committenti diretti di valutazioni*".

Secondo quanto disposto dall'articolo 44 della stessa legge, sono le Commissioni permanenti - 12 in ciascuna camera - a poter chiedere al Consiglio federale, attraverso la mediazione della Conferenza dei Presidenti di Commissione, di svolgere valutazioni sull'efficacia delle politiche adottate. Lo stesso articolo stabilisce inoltre che le Commissioni permanenti, nel corso della loro attività legislativa, debbano tener conto dei risultati delle valutazioni condotte.

IL RUOLO DELLE COMMISSIONS DE GESTION

Un ruolo centrale nelle attività di valutazione è giocato dalle due Commissioni sulla Gestione - *Commissions de Gestion* (CDG) - presenti nei due rami del Parlamento. Queste due Commissioni sono incaricate di esercitare una funzione di "alta vigilanza" sul Consiglio federale e sull'amministrazione centrale, sui tribunali federali e sugli altri enti che svolgono la loro azione a livello federale.

Le CDG per esercitare questa funzione ricorrono all'impiego di vari strumenti: conducono ispezioni presso gli enti controllati; organizzano audizioni con i rappresentanti di tali enti; richiedono l'invio di dati e documenti; esaminano i rapporti annuali sulle attività realizzate. Fin qui niente di particolarmente

innovativo rispetto agli strumenti di controllo e di indagine abitualmente impiegati in seno alle assemblee legislative. Il principale elemento di novità è rappresentato dalla possibilità, data alle due Commissioni, di usufruire dei servizi informativi forniti da un organo tecnico, specializzato in valutazione delle politiche: l'*Ufficio per il Controllo del Parlamento sull'Amministrazione* (CPA). E' a questo ufficio che le CDG possono richiedere analisi sull'attuazione di programmi federali; verifiche sulla *performance* di organizzazioni ed agenzie statali; stime sugli effetti prodotti da particolari politiche.

LA STRUTTURA DEL CPA

La costituzione del CPA risale al 1991, ma è soltanto dopo la riforma costituzionale del 1999 che i compiti di valutazione dell'Ufficio hanno assunto contorni più definiti.

Il CPA ha una struttura "leggera". L'ufficio è formato da 5 analisti e da una sola figura amministrativa che svolge compiti di segreteria; tutti i componenti dell'Ufficio sono impegnati part-time.

Gli analisti, compreso il responsabile che svolge una funzione di coordinamento e supervisione, sono selezionati attraverso un concorso pubblico. Essi provengono perlopiù da ambienti accademici e comunque nel loro passato professionale vi è qualche esperienza di ricerca legata al settore delle politiche pubbliche e condotta in centri pubblici o privati.

Lo staff ha una composizione multidisciplinare: gli analisti hanno una laurea, oppure un titolo di studio superiore (master o dottorato) in sociologia, economia, scienze politiche, filosofia, geografia.

Lo staff non è specializzato per specifici ambiti di *policy*. Una certa specializzazione per materia (ambiente, trasporti, sanità, formazione, sostegno alle imprese, ...) avviene però nella fase di documentazione e di studio, che precede la scelta degli argomenti da sottoporre a valutazione.

LA SCELTA DELLE POLITICHE DA VALUTARE

All'inizio di ogni anno le CDG scelgono le politiche federali da valutare sulla base di una lista predisposta dallo stesso CPA. E' dunque a livello politico che vengono stabilite le priorità e si decide in linea di massima il programma di lavoro dell'ufficio. Spesso nell'affidare gli incarichi di valutazione al CPA, le CDG raccolgono anche le sollecitazioni e le

proposte provenienti dalle altre Commissioni competenti sui diversi settori di *policy*. Lo stesso CPA nella stesura della lista dei possibili interventi da valutare può aggiungere, indipendentemente dalle richieste giunte dalle Commissioni, proposte di valutazione. Tutti i dossier sugli argomenti contenuti nella lista sono archiviati in una banca dati centralizzata gestita dallo stesso Ufficio, in modo tale che sia facile recuperare informazioni anche sulle proposte che sono state scartate.

In base alla scelta operata dalle CDG, il CPA stende tre progetti alternativi, per ognuna delle politiche individuate. Si tratta di progetti ancora in bozza (*esquisse de project*). Ogni bozza progettuale parte dalla definizione di specifiche domande di valutazione e prevede la realizzazione di attività differenti, alle quali sono collegate previsioni di costo e scadenze temporali.

Una volta elaborati, i tre *esquisse de project* sono presentati dal CPA ad una sottocommissione, cioè ad un gruppo di lavoro interno alla stessa Commissione di gestione, che ha il compito di seguire l'intero processo di valutazione. E' nel corso di questa seduta che i politici selezionano una delle proposte e danno ufficialmente mandato al CPA - definito *mandat d'evaluation* - di realizzare lo studio, fissando anche la data entro la quale il CPA dovrà esporre in Commissione i risultati dell'analisi.

LA REALIZZAZIONE DELLE VALUTAZIONI

Il conferimento del mandato di valutazione avviene dunque per decisione politica; tuttavia i tecnici del CPA godono di un'ampia autonomia nella scelta dei metodi d'indagine e nell'organizzazione del lavoro. Ad esempio, il CPA dispone di un proprio budget - l'equivalente di circa 180.000 euro annui - che usa per finanziare le analisi necessarie allo svolgimento delle valutazioni. L'autonomia dell'ufficio riguarda anche la scelta di usare tali risorse per affidare a centri di ricerca esterni la realizzazione di parti del lavoro, per le quali sono richieste professionalità non presenti in seno all'ufficio. A volte viene affidata all'esterno l'intera analisi; la procedura di assegnazione dell'incarico è di competenza strettamente tecnica. La selezione del centro di ricerca, o della società, cui assegnare l'incarico, si basa su una lista di criteri predefinita, che può essere arricchita se sono richieste specifiche competenze per quella

particolare valutazione. Se la spesa prevista è elevata, l'incarico viene affidato tramite gara d'appalto.

Nella fase di realizzazione dell'indagine il CPA dispone di diritti d'informazione molto estesi: lavora in collaborazione diretta con gli uffici dei diversi enti federali coinvolti nell'analisi e ha il diritto di accedere alle informazioni ai vari livelli della pubblica amministrazione senza che gli possa essere opposto il segreto d'ufficio. Il CPA garantisce comunque la natura confidenziale delle informazioni ottenute fino al momento in cui la loro pubblicazione è formalmente decisa dalle Commissioni di Gestione.

Ogni anno il CPA realizza in media quattro valutazioni. Normalmente una valutazione viene portata a termine in sei/nove mesi di lavoro (si veda tav. 1).

Tav. 1 – Fasi e tempi del processo di valutazione

ATTIVITÀ	TEMPI
Redazione della bozza di progetto (<i>esquisse de project</i>) e assegnazione del mandato di valutazione	1 mese
Realizzazione della valutazione	Dai 6 ai 9 mesi
Predisposizione del rapporto finale tradotto nelle lingue della Confederazione	2 mesi
Invio del rapporto alla CDG e discussione dei risultati	1 mese

Negli ultimi quattro anni, dal 2003 al 2006, il CPA ha svolto valutazioni sui più svariati ambiti di *policy*. Gli studi più recenti si sono concentrati sui seguenti interventi pubblici: le misure per la protezione dei consumatori nel commercio elettronico; le politiche per il sostegno dei diritti degli immigrati; l'applicazione di un programma federale finalizzato alla tutela dell'ambiente e del paesaggio; le politiche rivolte alla sicurezza degli alimenti.

GLI ESITI DELLE VALUTAZIONI

I risultati degli studi sono sempre presentati dal CPA durante le sedute delle CDG. Sulla base di tale presentazione, e della discussione che ne segue, le Commissioni formulano delle raccomandazioni all'amministrazione federale attraverso un atto formale, che può essere successivamente discusso e approvato dall'intera Assemblea. Naturalmente l'attuazione da parte dell'amministrazione delle

raccomandazioni delle CDG può essere oggetto di successiva verifica da parte dell'organo legislativo.

In circa l'80% dei casi, tali raccomandazioni si sono tradotte in ordinanze governative, o comunque in atti di livello ministeriale, orientati a modificare il processo di attuazione nella direzione indicata dalle Commissioni parlamentari. Più raramente, i risultati della valutazione hanno avuto come sbocco iniziative parlamentari volte a modificare una legge.

Secondo il responsabile del CPA, la probabilità che i risultati delle indagini alimentino il dibattito pubblico e abbiano poi una ricaduta decisionale diretta dipende soprattutto dal lavoro svolto dall'ufficio (a) nel rendere gli esiti dello studio immediatamente comprensibili anche a non addetti ai lavori - senza quindi cadere in inutili tecnicismi - e (b) nel fare in modo che al processo di valutazione intervengano soggetti diversi, in vario modo interessati alla politica in esame.

Proprio per garantire un'ampia partecipazione al processo di valutazione, il regolamento parlamentare prevede che tutti i rapporti siano divulgati e resi accessibili attraverso il sito web dell'Assemblea. Solo in casi eccezionali, può essere assunta dalle CDG la decisione di non pubblicare i risultati della valutazione. Tale decisione deve essere però motivata e le motivazioni devono essere comunque rese di dominio pubblico.

Spesso per far conoscere i risultati delle ricerche condotte al suo interno, il CPA pubblica articoli su testate giornalistiche nazionali o locali, nonché su riviste e periodici specializzati. Inoltre ogni anno, solitamente a gennaio, il CPA pubblica un rapporto di attività con il quale rende noto quali sono state le attività di ricerca realizzate e quali gli esiti di quelle già concluse; lo stato di avanzamento delle valutazioni nelle quali è attualmente impegnato; l'elenco delle materie sulle quali intende lavorare nel corso dell'anno successivo.

L'IMPIEGO DI CLAUSOLE VALUTATIVE

Oltre al lavoro svolto dalle Commissioni di Gestione e dal CPA, esiste un altro modo attraverso il quale l'Assemblea legislativa può promuovere analisi e valutazioni di politiche pubbliche: inserire nei testi di legge "clausole valutative", ovvero specifiche norme che impongono all'amministrazione federale di analizzare l'attuazione e l'efficacia delle politiche

adottate. Alcuni vedono in questa prassi legislativa l'applicazione più diretta dell'articolo 170 della Costituzione e del già menzionato articolo 27 della Legge sul Parlamento.

Il Regolamento parlamentare non prevede alcuna procedura standardizzata per l'inserimento delle clausole valutative. La clausola è spesso il frutto spontaneo dell'attività di progettazione legislativa svolta in sede di Commissione permanente.

Fino ad oggi il CPA non ha mai lavorato direttamente nella redazione di una clausola valutativa, ma ciò non esclude che questo non possa avvenire in futuro - soprattutto se le Commissioni permanenti si avvarranno della regola, da poco introdotta, di richiedere al CPA anche informazioni e dati da utilizzare nella fase di elaborazione di un nuovo testo di legge. Sarebbe infatti quello il momento ideale per avanzare, da parte dell'Ufficio, la proposta di inserire clausole valutative.

Il sito web dell'Ufficio federale della Giustizia (<http://www.ofj.admin.ch>) contiene l'elenco delle clausole valutative presenti nella legislazione svizzera. Se confrontate con le clausole tipiche della tradizione statunitense, o con quelle recentemente introdotte nella legislazione delle Regioni italiane, si nota come le clausole delle leggi svizzere siano generalmente più sfumate sugli aspetti da sottoporre a valutazione e meno cogenti sui tempi di presentazione delle relazioni in Parlamento.

Lo Staff di CAPIRe ringrazia per la collaborazione i funzionari del CPA e il responsabile dell'Ufficio, Daniel Jannet.

Riferimenti bibliografici

BUSSMANN W., KLOTI U., KNOEPFEL P., 1998, *Politiques publiques: évaluation*, Paris, Economica

CPA, 2007, *Rapport annuel 2006 du Contrôle Parlementaire de l'Administration*, Berna, Parlamento Federale Svizzero

JACOB S., VARONE F., 2002, *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: expériences étrangères et scénarios pour la Belgique*, Louvain, mimeo

JANNET D., 2000, *Parliamentary Evaluation in Switzerland and its effects on Legislative and Administrative Action*, Lausanne, mimeo

Per ulteriori informazioni: www.capires.org