



**Efficacia dei provvedimenti federali**  
**Proposte per attuare l'articolo 170 della Costituzione federale**  
**nell'ambito del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale**

**Rapporto del**  
**gruppo di lavoro interdipartimentale "Verifiche dell'efficacia"**  
**all'attenzione della**  
**Conferenza dei segretari generali della Confederazione Svizzera**

**Berna, 14 giugno 2004**

## **Sintesi**

### **Verifica dell'efficacia come strumento di controllo e di gestione in caso di risorse scarse**

Considerata la crescente complessità dei compiti affidati alla Confederazione, le retroazioni tradizionali quali i resoconti su casi specifici, gli interventi politici e le sentenze giudiziarie hanno fatto il loro tempo. Occorre pertanto trovare strumenti decisionali più idonei. Si prestano a tale scopo le verifiche dell'efficacia, che permettono di appurare come vengono attuati i provvedimenti della Confederazione, come reagiscono i destinatari, se insorgono effetti collaterali e quali sono, e se la politica ha raggiunto quanto si era prefissa. Le verifiche dell'efficacia sono imposte a seconda delle informazioni che si intende ottenere: valutazione dell'attuazione e dell'efficacia, analisi dell'efficienza, controlling, monitoraggio e altro ancora.

La scarsità delle risorse fa della verifica dell'efficacia uno strumento di gestione indispensabile. La verifica dell'efficacia permette di aggiustare il tiro dei sussidi federali o delle disposizioni legali. Funge da leva per un impiego più mirato delle risorse finanziarie, dei mezzi giuridici e del personale. Potenzia il "rendimento" della politica, proprio come i rilevatori di movimento razionalizzano l'impiego dell'illuminazione e i sistemi di comunicazione più sofisticati per le flotte di camion rendono più fluido il traffico. Le verifiche dell'efficacia rendono trasparente l'impatto dell'operato statale e risultano utili nella stesura dei rapporti. Contribuiscono a instillare fiducia nelle istituzioni statali.

### **Necessità di intervento per il Consiglio federale e l'Amministrazione federale**

Alla luce di tali considerazioni, il Parlamento ha formulato l'articolo 170 della nuova Costituzione federale. La disposizione impone all'Assemblea federale di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. La verifica dell'efficacia diventa così un compito statale vero e proprio.

Considerata la nuova disposizione costituzionale, la Conferenza dei segretari generali ha istituito il gruppo di lavoro interdipartimentale "Verifiche dell'efficacia", incaricandolo di proporre una lista di raccomandazioni volte ad attuare l'articolo 170 presso l'Esecutivo.

Negli ultimi vent'anni, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno continuato a ottimizzare le verifiche dell'efficacia. Eppure non basta. Nello stesso periodo, infatti, si è allargato il ventaglio dei compiti statali, si sono moltiplicati gli intrecci internazionali, sono aumentate la dinamica e la mobilità, come pure la complessità e quindi la precisione e la flessibilità richieste alla politica statale. Alla luce dei deficit esecutivi, delle scarse risorse finanziarie e dell'esigenza costante di modificare le leggi vigenti, appare sempre più fondamentale il quesito dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi statali.

Per di più, i singoli servizi della Confederazione verificano l'efficacia in maniera assai diversa. Gli oggetti e gli strumenti di verifica sono spesso scelti o impiegati a titolo aleatorio e in base a tornaconti di breve termine. Le verifiche dell'efficacia non sono né pianificate né coordinate, e i risultati non sono usati in modo adeguato.

to. Inoltre, la stasi economica e i cronici disavanzi pubblici impongono di tener maggior conto dell'efficienza. Per ogni provvedimento è necessario verificare con spirito critico i benefici e i costi (in termini di risorse finanziarie e di eventuali ripercussioni negative per l'economia, la società o l'ambiente). Semmai si dovrà rinunciare agli interventi.

Il mandato sancito all'articolo 170 della Costituzione è rivolto in primo luogo al Parlamento. Costituisce tuttavia un mandatario indiretto anche il Consiglio federale che, in qualità di "suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione" (art. 174 Cost.), ha tutto l'interesse a ottimizzare la verifica dell'efficacia che è una delle sue principali mansioni dirigenziali.

L'articolo 170 offre al Consiglio federale e all'Amministrazione federale lo spunto per valutare con spirito critico quanto raggiunto finora e colmare eventuali lacune. Nell'operazione vanno coinvolti tutti i servizi e tutte le gerarchie.

Ottimizzare le verifiche dell'efficacia non comporta interventi puramente quantitativi. L'obiettivo è piuttosto di meglio sfruttare tali verifiche nel processo decisionale. Alcuni servizi devono ancora recuperare e colmare importanti lacune in tale ambito. Per impiegare al meglio la verifica dell'efficacia, occorre inoltre abbinare a strumenti quali il controlling e il monitoraggio, indicati per un utilizzo continuo ed estensivo, lo strumento della valutazione atto all'uso intensivo e periodico. Per ottimizzare le verifiche dell'efficacia si parte da quanto esiste già.

### **Quattro idee chiave**

L'ottimizzazione delle verifiche dell'efficacia è retta da quattro idee chiave.

#### **Obiettivo: accentuare la cultura dei risultati nell'Amministrazione federale**

Oggi la legittimazione dell'operato statale non si limita al giusto adempimento di compiti costituzionali e legali, ma comprende piuttosto la risoluzione efficace e sostenibile dei problemi pubblici. Gli obiettivi sono fissati in termini di impatto. La realizzazione di tali obiettivi e l'impiego efficiente delle risorse pubbliche sono verificati a intervalli regolari. I risultati delle verifiche confluiscono nei processi decisionali e contribuiscono a migliorare la progettazione e l'esecuzione dei provvedimenti federali.

La cultura dei risultati presuppone una concezione comune delle questioni fondamentali (trasparenza, cultura della qualità, strumenti da impiegare, ecc.) in seno all'Amministrazione federale. Tale concezione comune è approfondita grazie alla formazione e allo scambio di esperienze tra specialisti, e in particolare grazie alla divulgazione delle regole di buona gestione (*best practice*) in seno all'Amministrazione federale.

#### **Trasparenza**

La trasparenza costituisce un presupposto fondamentale per l'uso proficuo delle verifiche dell'efficacia.

Le *attività* di verifica sono rese trasparenti per mezzo di una pianificazione degli Uffici adeguata e interconnessa a livello di Dipartimenti e di Consiglio federale. L'Esecutivo e il Parlamento si scambiano le *informazioni inerenti alla pianificazione*. Se sono in programma verifiche dell'efficacia, gli altri servizi interessati (ad es.

gli Uffici operanti in settori analoghi oppure gli Uffici trasversali quali AFF, CaF, seco e UFG) sono invitati ad esporre le proprie richieste in merito.

I *risultati* delle verifiche vanno sottoposti al Consiglio federale per prepararne le decisioni. *In linea di principio*, i risultati sono *pubblici e resi accessibili* mediante pubblicazione e/o diffusione via Internet. I detentori di interessi e il pubblico sono informati per mezzo di presentazioni, dichiarazioni ai media e pubblicazioni scientifiche.

### **Qualità**

"Fare le cose per bene". Le verifiche dell'efficacia sono credibili soltanto se la loro qualità è buona. L'Amministrazione federale si è dotata di standard di qualità e raccomanda agli Uffici e ai Dipartimenti di accettare gli standard della Società svizzera di valutazione (SEVAL) e di attenersi a tali standard nel processo valutativo. L'efficacia può essere valutata con maggiore indipendenza ed equilibrio se vengono coinvolti altri Uffici e specialisti riconosciuti o se sono affidate a istituzioni esterne competenti.

### **Rivalutare l'efficienza**

Le difficoltà economiche e i disavanzi pubblici della Confederazione impongono di rivalutare il criterio dell'efficienza. L'Amministrazione delle finanze partecipa maggiormente alla concezione e alla gestione delle verifiche dell'efficacia.

### **Cinque settori d'intervento**

#### **Interventi degli Uffici**

Gli Uffici sono responsabili delle verifiche dell'efficacia in primo luogo e provvedono a integrarle nella loro struttura gestionale. Sviluppano strategie, organizzano le verifiche e mettono a disposizione le risorse necessarie. Creano le basi giuridiche appropriate per accedere ai dati in occasione delle verifiche dell'efficacia nell'ambito della revisione dei loro atti normativi. Gli Uffici pubblicano i risultati delle verifiche e ne garantiscono la qualità. Pianificano le verifiche per il Dipartimento, la Cancelleria federale e il Consiglio federale. Si adoperano per coordinare gli interventi con gli ambienti specialistici e gli Uffici trasversali.

#### **Interventi dei Dipartimenti e della Cancelleria federale**

I Dipartimenti assumono un ruolo più attivo di quanto fatto finora. Provvedono affinché gli Uffici adempiano quanto richiesto alle verifiche dell'efficacia, li sostengono e, se necessario, prendono provvedimenti. Sviluppano strategie per verificare l'efficacia nel loro settore e, all'occorrenza, impartiscono direttive agli Uffici. Verificano la pianificazione e la strategia degli Uffici. I Dipartimenti coordinano le attività degli Uffici e si mettono d'accordo in occasione delle verifiche interdipartimentali dell'efficacia. Designano ciascuno i propri referenti della Conferenza delle presidenze delle Commissioni di vigilanza del Parlamento. I Dipartimenti e la Cancelleria federale presentano, sotto forma di proposte e documenti interlocutori, i risultati delle verifiche rilevanti per le decisioni del Consiglio federale.

### **Interventi a livello di Consiglio federale**

Il Consiglio federale si impegna a favore di una verifica adeguata dell'efficacia e stabilisce le priorità in termini di contenuto. Nell'ambito del programma di legislatura o della pianificazione annuale, il Consiglio federale può stralciare le verifiche proposte dagli Uffici oppure aggiungerne altre. Può fissare le priorità. Decide le verifiche sul piano interdipartimentale, come quelle attualmente in corso nell'ambito della sicurezza. Il Consiglio federale è il destinatario centrale dei risultati delle verifiche, sui quali basa le sue decisioni. Il Consiglio federale comunica i risultati delle principali verifiche dell'efficacia nel rapporto di gestione.

### **Interventi degli Uffici trasversali**

Gli Uffici trasversali intensificano le loro attuali funzioni di coordinamento e di sostegno integrando le verifiche dell'efficacia. Le funzioni interessate sono:

- programma di legislatura, pianificazione annuale e rapporto di gestione: inserire le verifiche dell'efficacia e i suoi risultati (CaF);
- legislazione: emanare e modificare atti normativi tenendo conto dei risultati, informare e consigliare altri servizi in merito a strumenti e metodi di verifica, agevolare lo scambio di esperienze (UFG);
- tenere maggiormente conto dell'efficacia dei provvedimenti federali (AFF e seco);
- formazione: corsi sugli strumenti di verifica (UUPER);
- ricerca: perfezionare e semplificare il sistema d'informazione ARAMIS e creare una banca dati per le valutazioni (UFES).

### **Rapporto Parlamento – Esecutivo – Controllo delle finanze**

Le verifiche dell'efficacia previste e i risultati di quelle effettuate sono oggetto di un'informazione reciproca completa, allo scopo di ottimizzare la collaborazione tra gli organi del Parlamento, l'Esecutivo e il Controllo delle finanze. Le Segreterie generali dei Dipartimenti e la Cancelleria federale designano ciascuno un rappresentante in qualità di referente. Il gruppo di coordinamento interdipartimentale "Verifica dell'efficacia", presieduto dalla Cancelleria federale, e la Conferenza delle presidenze delle Commissioni di vigilanza del Parlamento garantiscono la coerenza delle verifiche giusta l'articolo 54 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Il gruppo di coordinamento controlla inoltre l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione e può emanare raccomandazioni all'attenzione dei Dipartimenti e degli Uffici. La Cancelleria federale e l'Ufficio federale di giustizia forniscono il loro appoggio al gruppo di coordinamento.

### **Interventi giuridici**

Per la trasposizione nel diritto è prevista la modifica dell'articolo 5 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. In futuro si intende impiegare con parsimonia le clausole di valutazione settoriali, riservandole tutt'al più ad atti normativi o provvedimenti importanti.

## 1. L'incarico

In occasione della seduta del 31 maggio 2002, la Conferenza dei segretari generali (CSG) ha deciso di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale "Verifiche dell'efficacia" (IDEKOWI), incaricato di elaborare indicazioni su come attuare l'articolo 170 della Costituzione in seno all'Esecutivo.

L'incarico prevedeva la preparazione di un documento interlocutorio, se del caso una proposta, all'indirizzo del Consiglio federale entro maggio del 2003, come pure la stesura del rapporto finale all'attenzione del Consiglio federale entro maggio del 2004. Il rapporto finale doveva inoltre contenere opzioni concrete da sottoporre, dopo consultazione in seno alla CSG, sotto forma di proposte al Consiglio federale o sotto forma di raccomandazioni ai Dipartimenti. Le opzioni vertono su quanto segue:

- promuovere la cultura delle valutazioni, in particolare negli Uffici federali e nei Dipartimenti;
- proporre strategie ragionevoli per la ripartizione dei compiti di verifica tra Governo, Parlamento e Amministrazione federale delle finanze;
- considerare l'adeguatezza di strategie valutative sul piano degli Uffici e dei Dipartimenti;
- garantire la coerenza delle verifiche dell'efficacia (in particolare: valutazioni *ex post* ed *ex ante* nonché altri strumenti d'informazione);
- stabilire i principi per l'assegnazione delle valutazioni;
- definire la terminologia in materia di controllo dell'efficacia, di assicurazione e controllo di qualità;
- garantire le valutazioni sul piano normativo (appurare la necessità, impostare le clausole di valutazione);
- rendere trasparenti le valutazioni in corso o in programma;
- gestire le conoscenze, garantire l'accesso alle valutazioni, mettere a disposizione i risultati delle valutazioni a livello dipartimentale o interdipartimentale;
- coordinare le esigenze di valutazione tenendo conto di strutture, strategie e prospettive esistenti;
- gestire le pubbliche relazioni.

Il gruppo IDEKOWI (per l'elenco dei membri cfr. l'allegato 1) si è riunito 17 volte per chinarsi sulle questioni appena elencate. Ha trasmesso un breve rapporto intermedio alla CSG il 10 aprile 2003 e ora presenta il rapporto finale.

## **2. La necessità d'intervenire**

### **2.1 Le verifiche dell'efficacia come strumenti di gestione e di controllo**

#### **2.1.1 Sempre più importanti le verifiche dell'efficacia**

Grandi sfide incombono sulla Svizzera all'inizio della legislatura 2003-2007<sup>1</sup>: la debole crescita economica, i difficili problemi sociali, la delicata situazione dei conti federali, e altro ancora. In molti mettono in dubbio l'efficacia e l'efficienza dei provvedimenti della Confederazione, chiedendo che vengano verificate. La Svizzera, e in particolare la Confederazione, sono chiamate ad analizzare la situazione esaminando con spirito critico il proprio ventaglio di provvedimenti. Considerata la continua evoluzione di tali provvedimenti, la verifica dell'efficacia deve essere in grado di sostenere le decisioni gestionali e attuative in materia.

#### **2.1.2 La necessità di trovare nuove basi decisionali per l'operato statale**

Considerata la crescente complessità dei compiti affidati alla Confederazione, le retroazioni tradizionali quali i resoconti su casi specifici, gli interventi politici e le sentenze giudiziarie hanno fatto il loro tempo. Occorre pertanto trovare strumenti decisionali più idonei. Si prestano a tal scopo le verifiche dell'efficacia, che permettono di appurare come vengono attuati i provvedimenti della Confederazione, come reagiscono i destinatari, se insorgono effetti collaterali e quali sono, e se la politica ha raggiunto quanto si era prefissa. Le verifiche dell'efficacia sono imposte a seconda delle informazioni che si intende ottenere (valutazione dell'attuazione e dell'efficacia, analisi dell'efficienza, controlling, monitoraggio e altro ancora). Nell'allegato 3 sono riportati i contenuti e gli strumenti di verifica.

La scarsità delle risorse fa della verifica dell'efficacia uno strumento di gestione indispensabile. I motivi sono molteplici. La verifica dell'efficacia permette di aggiustare il tiro dei sussidi federali o delle disposizioni legali e di individuare possibilità di risparmio ed eventuali provvedimenti non (più) necessari. Considerati gli oneri e i costi che cagionano, le verifiche dell'efficacia fungono da leva per un impiego più mirato delle risorse finanziarie, dei mezzi giuridici e del personale. Potenziano il "rendimento" della politica, proprio come i rilevatori di movimento razionalizzano l'impiego dell'illuminazione e i sistemi di comunicazione più sofisticati per le flotte di camion rendono più fluido il traffico perché impediscono ai mezzi di circolare vuoti. Le verifiche dell'efficacia rendono trasparente l'impatto dell'operato statale e risultano utili nella stesura dei rapporti. Contribuiscono a instillare fiducia nelle istituzioni statali.

---

<sup>1</sup> Cfr. Sfide 2003-2007. Tendenze e possibili temi futuri della politica federale. Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale. Berna 2003; Rapporto sul programma di legislatura 2003-2007. La strategia del Consiglio federale. Berna 2004.

### 2.1.3 Consolidare i buoni risultati ottenuti con la verifica dell'efficacia

Gli strumenti di verifica possono essere consolidati sulla base delle svariate esperienze acquisite nell'ambito della ricerca, presso gli Uffici e gli organi di vigilanza. Gli esempi seguenti illustrano il contributo fornito dalle verifiche dell'efficacia alle decisioni strategiche e operative:

- una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha evidenziato l'impatto deludente prodotto dalla legge federale sul mercato interno, inserita nel pacchetto di stimoli economici per la Svizzera lanciato dal Consiglio federale in seguito al rifiuto dell'Accordo SEE. La valutazione del CPA ha dato origine a vari interventi parlamentari ed è stata ampiamente recepita dal Parlamento e dal pubblico nella discussione vertente sulla risaputa debolezza di crescita della Svizzera. Nell'estate del 2004, i risultati della valutazione sono confluiti nel testo per la procedura di consultazione relativa a un disegno di revisione della legge sul mercato interno;
- un'analisi dell'impatto della politica svizzera di promozione del settore alberghiero, svolta nel 1994 nell'ambito del programma nazionale di ricerca "Efficacia dei provvedimenti statali", ha evidenziato la grande importanza che le fidejussioni e i prestiti concessi rivestono per i fondi di terzi degli alberghi; ma ha anche dimostrato che gli investimenti effettuati non erano abbastanza innovativi e che le imprese sussidiate non riuscivano a incrementare in modo durevole la loro competitività. La Società svizzera di credito alberghiero ha pertanto deciso di incentivare i progetti particolarmente innovativi aumentando i contributi erogati per gli interessi da versare, mentre l'Assemblea federale, basandosi sullo studio, decideva di rinunciare a un ulteriore aumento dei prestiti a tasso zero a favore della Società svizzera di credito alberghiero;
- la valutazione del primo *programma nazionale di prevenzione sull'alcool* "Che ci cavi?" (1999-2002) ne ha dimostrato la rilevanza, rimettendo però in questione la coerenza e la sostenibilità di singoli progetti. La collaborazione tra l'Ufficio federale della sanità pubblica e la Regia federale degli alcool ha dato buoni frutti. In seguito alla valutazione è stata adeguata l'organizzazione del progetto ed è stato avviato un processo di pianificazione con un orientamento strategico del programma;
- la valutazione del *pacchetto di misure sul tabacco* (1996-1999) ha prodotto una serie di raccomandazioni messe in pratica dalla direzione del progetto e tese a migliorare le misure di prevenzione e il processo di attuazione. La valutazione ha inoltre indicato all'Ufficio federale della sanità pubblica quali vie seguire nei programmi futuri e come formulare le politiche di prevenzione. Tali informazioni sono state considerate nell'attuale programma nazionale di prevenzione del tabagismo (2001-2005);
- in risposta alla pressante problematica della droga negli anni ottanta e novanta, il Consiglio federale ha tra l'altro deciso di valutare la fattibilità e l'adeguatezza della *prescrizione medica di eroina, in combinazione con un'assistenza psicosociale, per il trattamento di persone affette da una grave forma di dipendenza*. I relativi test scientifici sono stati effettuati tra il 1994 e il 1996. Alla luce dell'esito positivo della fase sperimentale, nel 1998 il Parlamen-

to ha approvato il decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina. I risultati della valutazione hanno costituito una base importante per la preparazione della relativa ordinanza d'esecuzione. In via accessoria è stata effettuata un'analisi costi-benefici che evidenzia l'efficienza della consegna di eroina in seguito ai massicci risparmi conseguiti sul piano dei costi della giustizia e della salute;

- nell'ambito dell'esecuzione delle pene e misure, si è rivelato particolarmente utile l'esito positivo della valutazione del *progetto sperimentale sul lavoro di utilità pubblica*. I risultati dei progetti sperimentali, presi in considerazione nel messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della parte generale del Codice penale, hanno indotto 24 Cantoni a proporre un lavoro di utilità pubblica in alternativa a una pena detentiva di breve durata;
- la valutazione dell'*efficacia del servizio pubblico di collocamento e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro*, effettuata nel 2000, ha messo in evidenza che non è stato raggiunto l'obiettivo di collocare i disoccupati in maniera quanto più veloce e sostenibile. Erano rari gli interventi che producevano gli effetti sperati ad ampio raggio, alcuni funzionavano soltanto per determinati gruppi di disoccupati. Dal 1995 era sensibilmente migliorato soltanto il collocamento offerto dagli Uffici di collocamento regionali. I risultati della valutazione hanno contribuito ad affinare la qualità degli interventi inerenti al mercato del lavoro, ora usati in maniera *più mirata e specifica*. Di conseguenza, la disoccupazione strutturale è diminuita;
- conclusa la fase pilota del progetto *GEMAP<sup>2</sup> (gestione con mandato di prestazioni e preventivo globale)*, è stata effettuata una valutazione. I risultati hanno permesso di stabilire l'efficacia del sistema di gestione a livello di Parlamento, di Consiglio federale, di Dipartimenti e di Uffici nonché gli effetti delle riforme GEMAP sulle prestazioni degli Uffici esaminati e sulla soddisfazione dei clienti. Le raccomandazioni inserite nella valutazione hanno fornito agli organi del progetto e al Consiglio federale preziose indicazioni per apportare correzioni mirate e formulare una strategia di sviluppo per il sistema di gestione GEMAP;
- un esame approfondito della valutazione del CPA concernente il *censimento federale* ha evidenziato un bilancio positivo dal profilo dell'utilità: la valutazione ha contribuito a chiarire il mandato informativo del censimento e ha fornito l'impulso per riformare i metodi di rilevamento.

L'utilità principale delle verifiche dell'efficacia consisteva nel migliorare l'attuazione dei provvedimenti e, di conseguenza, anche il rapporto costi-benefici. La verifica dell'efficacia è oltremodo indicata per chiarire problematiche ben focalizzate, mentre non è ancora in grado di fornire risposte a quesiti politici universali e assai complessi.

---

<sup>2</sup> <http://www.flag.admin.ch> (soltanto in tedesco e in francese).

## 2.2 Le sfide che la Costituzione lancia all'Esecutivo

### 2.2.1 La verifica dell'efficacia – un'innovazione costituzionale

Il 1° gennaio 2000 è entrata in vigore la nuova Costituzione federale (Cost.). Il nuovo articolo 170 (Verifica dell'efficacia) recita: "L'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione."

La disposizione contenuta nell'articolo 170 non figurava nella vecchia Costituzione federale; si tratta pertanto di un'innovazione<sup>3</sup>, addirittura all'avanguardia sul piano globale: è la prima volta che la Costituzione di uno Stato sancisce un obbligo generalizzato di verificare l'efficacia. Pertanto, *la verifica dell'efficacia* riveste *un'importanza particolare* in Svizzera *dal profilo del diritto costituzionale*. La disposizione istituisce *l'efficacia quale principio costituzionale* conferendo alla verifica dell'efficacia maggior peso politico e maggiore legittimità (Mastronardi 2002: 1681).

Tuttavia, l'articolo 170 della Costituzione non rappresenta soltanto un'innovazione, ma rispecchia piuttosto una nuova realtà. Ormai il mondo politico e il pubblico non misurano più la legittimità dei provvedimenti statali con il solo metro della legalità, ma anche con quello dell'efficacia e dell'efficienza. Accanto alla legislazione, all'applicazione e alla giurisdizione, anche la verifica dell'efficacia è ormai assunta a compito dello Stato. Ecco perché negli ultimi anni e decenni l'Esecutivo, il Parlamento e il Controllo delle finanze hanno intensificato tale attività.

### 2.2.2 Rilevanza dell'articolo 170 della Costituzione

La maggior parte dei commenti<sup>4</sup> della Costituzione finora pubblicati attribuisce alla nuova disposizione la seguente importanza:

- l'articolo 170 si rivolge sì all'Assemblea federale, ma non statuisce *alcuna competenza esclusiva del Parlamento* e tantomeno un obbligo di verificare l'efficacia in prima persona. Restano riservate eventuali attività autonome dell'Esecutivo. L'Assemblea federale è autorizzata a incaricare il Consiglio federale o impartire istruzioni su come eseguire e organizzare le verifiche dell'efficacia;

---

<sup>3</sup> L'innovazione non figurava nel messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, ma è stata inserita soltanto nel corso delle deliberazioni parlamentari. In seguito a un mandato della Commissione delle istituzioni politiche, una commissione peritale diretta dal professor Georg Müller (commissione peritale 1996) propose di introdurre una disposizione costituzionale che istituisse un organo di valutazione indipendente dall'Assemblea federale. Nel corso delle deliberazioni si è poi imposta la disposizione attuale.

<sup>4</sup> Sägesser 2000; Morand 2001; Mastronardi 2002; Aubert 2003; intervento Mader in occasione del congresso del 12/13 novembre 2001, intitolato "*Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*" (Situazione e prospettive della valutazione presso la Confederazione). Mastronardi e Sägesser partono da un'accezione più ampia del termine "efficacia" rispetto a Morand, che dimostra maggiore cautela degli altri due nel giudicare il ruolo valutativo attribuito all'Assemblea federale.

- l'*oggetto* della verifica dell'efficacia (provvedimenti della Confederazione) va inteso in senso lato. Copre l'operato statale in tutte le sue forme, indipendentemente dallo statuto giuridico (Costituzione, legge, ordinanza, istruzione, operato informale) e dall'organo legiferante (Parlamento, Governo e amministrazione, tribunali, organi esterni, Cantoni nella misura in cui attuano i provvedimenti della Confederazione). Le verifiche giuste l'articolo 170 della Costituzione possono altresì vertere sulle decisioni parlamentari (ad es. funzione legislativa del Parlamento)<sup>5</sup>;
- optando per il termine "verifica" piuttosto che "valutazione" nel testo italiano<sup>6</sup>, si è voluto indirizzare la scelta del metodo verso un approccio *quanto più aperto*. La Costituzione non prescrive gli strumenti informativi da usare (valutazione, monitoraggio, sorveglianza, controlli di qualità, ecc.);
- sul piano temporale, l'articolo 170 comprende la dimensione *ex ante* e quella *ex post*, ossia la preparazione e il successivo controllo dei provvedimenti;
- l'articolo 170 non conferisce ai servizi verificanti la competenza automatica di *raccogliere informazioni*. Per rilevare i dati occorre una base legale sotto forma di leggi speciali o di una normativa generale in materia di rilevamento dei dati con delegazione legislativa al Consiglio federale.

### 2.2.3 Un compito del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale

L'articolo 170 della Costituzione spinge l'Esecutivo a prendere una decisione: intende attuare tale disposizione di propria iniziativa o preferisce agire su mandato degli organi parlamentari?

L'efficacia è verificata da tempo (cfr. n. 2.1.3); si tratta infatti di uno dei compiti affidati al Consiglio federale e all'Amministrazione federale. Dal profilo legale, l'obbligo del Consiglio federale di verificare l'efficacia si evince dalla sua posizione di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione (art. 174 Cost.). Varie altre disposizioni costituzionali contengono un obbligo implicito di verificare l'efficacia (cfr. allegato 2). L'Esecutivo deve inoltre essere in grado di esplicitare in modo corretto i mandati di verifica conferitigli dal Parlamento. La verifica dell'efficacia costituisce pertanto una delle principali mansioni dirigenziali del Consiglio federale, che ha tutto l'interesse a ottimarla.

L'Assemblea federale ha creato le premesse giuridiche e organizzative per poter svolgere il proprio mandato giusta l'articolo 170 della Costituzione nella legge sul Parlamento (cfr. allegato 2). Il principio che vi è sancito poggia sulla responsabilizzazione delle singole commissioni e un minimo di coordinazione, e lascia all'Esecutivo un *sufficiente margine di manovra*. Le sfide che vi sono connesse vanno raccolte.

L'articolo 170 offre al Consiglio federale e all'Amministrazione federale lo spunto per valutare con spirito critico quanto raggiunto finora e colmare eventuali lacune. Nell'operazione vanno coinvolti tutti i servizi e tutte le gerarchie.

---

<sup>5</sup> Cfr. 01.401 Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio Nazionale del 1° marzo 2001, FF **2001** 3097; Janett 2003: 107.

<sup>6</sup> La disposizione francese utilizza il termine "*évaluation*".

## 2.3 Lacune da colmare nelle verifiche dell'efficacia

### 2.3.1 L'evoluzione degli ultimi vent'anni

Sul piano federale sono stati intrapresi *sforzi considerevoli* per ottimizzare le verifiche dell'efficacia. Oltre alla creazione dell'articolo 170 della Costituzione, sono in particolare degni di nota i seguenti provvedimenti (cfr. anche Mader 2003):

- nell'ambito del *gruppo di lavoro "Valutazione delle leggi"* (AGEVAL) (1987-1991) e in particolare nell'ambito del *programma nazionale di ricerca "Efficacia dei provvedimenti statali"* (PNR 27) (1990-1996), sono state accumulate esperienze metodiche e ampliate le competenze in materia di valutazione<sup>7</sup>. L'AGEVAL ha inoltre presentato proposte volte a migliorare la valutazione delle leggi (gruppo di lavoro AGEVAL 1991);
- il Parlamento e il Controllo federale delle finanze hanno costituito e ampliato le capacità nell'ambito delle verifiche dell'efficacia. In seno al Parlamento è stato istituito il *Controllo parlamentare dell'amministrazione*, che ormai ha acquistato grande importanza. La modifica dell'articolo 5 della legge federale sul controllo federale delle finanze (RS 614.0) ha creato le basi per le verifiche dell'efficacia presso il *Controllo federale delle finanze*. Di recente è stato ampliato il centro di competenza Controlli di economicità e valutazioni;
- nel 1996 è nata la *Società svizzera di valutazione* (SEVAL), che forniva e fornisce importanti stimoli per la professionalizzazione della valutazione;
- da quando, vent'anni fa, nella legge sulla protezione dell'ambiente è stata inserita la prima *clausola di valutazione*, il loro numero ha superato i 60 (il catalogo è disponibile sul sito dell'UFG<sup>8</sup>);
- sono aumentate le istituzioni che verificano l'efficacia a titolo professionale. Presso gli *Uffici GEMAP* è stata introdotta un *controlling* professionale. È pure cresciuta *la quantità di verifiche dell'efficacia effettuate*: sono stati creati sistemi di monitoraggio e di *controlling* e ogni anno si svolge un numero considerevole di valutazioni la cui qualità è senza dubbio migliorata (Widmer, Rüegg e Neuenschwander 2001: 84);
- nell'ambito delle verifiche dell'efficacia esistono diverse reti che garantiscono lo scambio di esperienze tra i vari uffici della Confederazione, evitando di dover reinventare l'acqua calda in ogni servizio. Le reti in questione sono in particolare: "*Valutazione nell'Amministrazione federale*"<sup>9</sup>, "*LEWICO*" (*Leistungs- und Wirkungscontrolling* ossia controllo delle prestazioni e dell'efficacia)<sup>10</sup> e "*Total Quality Management presso la Confederazione*"<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Bussmann, Klöti e Knoepfel 1997.

<sup>8</sup> <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/evklausel-d.htm> (solo in tedesco e francese).

<sup>9</sup> <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/netzwerk-i.htm>

<sup>10</sup> <http://www.educ.admin.ch/controlling/lewico/main.htm> (solo in tedesco e francese).

<sup>11</sup> [http://www.educ.admin.ch/oe/angebot/Qualitaetsmanagement/ag\\_total\\_quality\\_management\\_im\\_b.htm](http://www.educ.admin.ch/oe/angebot/Qualitaetsmanagement/ag_total_quality_management_im_b.htm) (solo in tedesco).

Grazie agli sforzi intrapresi, la situazione nell'ambito delle verifiche dell'efficacia è nettamente migliorata negli ultimi vent'anni (per la valutazione cfr. Widmer, Rüegg e Neuenschwander 2001: 83-89).

Il potenziale non è però sfruttato appieno. Le verifiche dell'efficacia possono essere impiegate in modo più efficace per sostenere il processo decisionale.

### **2.3.2 Un bilancio in chiaroscuro nel confronto internazionale**

Da qualche anno sono condotti studi che mettono a confronto l'istituzionalizzazione e la prassi della valutazione nei vari Paesi (Furubo, Rist e Sandahl 2002; Jacob e Varone 2003). Tali studi hanno messo in luce importanti lacune, pur annoverando la Svizzera tra le due dozzine di Paesi progrediti. Il confronto internazionale traccia un quadro in chiaroscuro della verifica dell'efficacia in Svizzera (cfr. n. 2.3.4).

### **2.3.3 Differenze tra Uffici e Dipartimenti**

La prassi delle verifiche dell'efficacia presso la Confederazione, sorta in seguito a iniziative decentrali e quindi dal basso verso l'alto, è molto variegata per natura. *Dal confronto dei Dipartimenti e degli Uffici*, effettuato nello studio Widmer, Rüegg e Neuenschwander (2001: 83-89), sono emerse grosse differenze per quanto riguarda la concezione della valutazione, l'attribuzione di personale e risorse finanziarie ai servizi, la loro integrazione istituzionale e la qualità delle valutazioni.

### **2.3.4 I punti forti ci sono, ma vanno potenziati**

Gli sforzi profusi negli ultimi anni e decenni dalla Confederazione per migliorare le verifiche dell'efficacia hanno dato i loro frutti. I *punti forti* della verifica dell'efficacia in Svizzera sono i molteplici approcci decentrali (Confederazione, Cantoni e comuni: molti servizi sul piano federale), lo scambio reticolato di informazioni ed esperienze, il dibattito pubblico in merito e i numerosi punti di riferimento per le verifiche dell'efficacia (scienza, organi di vigilanza, approcci settoriali, nuovi modelli di gestione amministrativa quali GEMAP e altro ancora).

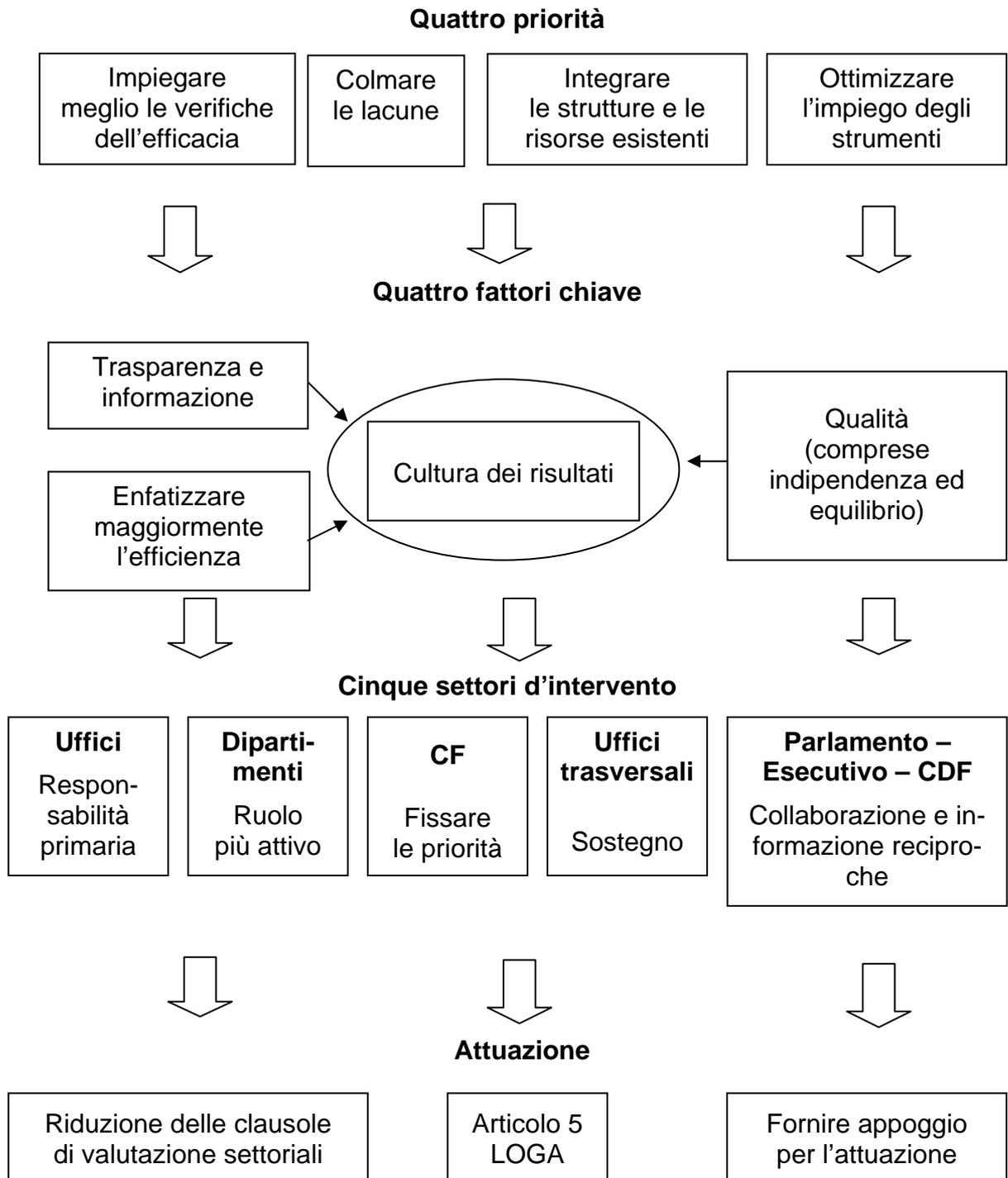
I progressi fatti negli ultimi vent'anni però non bastano. Nello stesso periodo, si è infatti allargato il ventaglio dei compiti statali, si sono moltiplicati gli intrecci internazionali, sono aumentate la dinamica e la mobilità, come pure la complessità e quindi la precisione di tiro e la flessibilità richieste alla politica statale. Alla luce dei deficit esecutivi, delle scarse risorse finanziarie e dell'esigenza costante di modificare le leggi vigenti, appare sempre più fondamentale il quesito dell'efficacia e dell'efficienza dell'operato pubblico.

Emergono quindi i *punti deboli*, che sono l'insufficiente ancoraggio istituzionale (e sul piano del personale) della verifica dell'efficacia presso l'Esecutivo, l'esiguo numero di analisi dell'efficacia rispetto alle analisi dei rendimenti e dell'esecuzione, le lacune nella pianificazione delle valutazioni e nel coordinamento intersettoriale, la scelta poco sistematica e riflessiva degli evaluandi in base a preferenze personali e opportunità a breve scadenza nonché, infine, l'impiego tuttora carente delle valutazioni nei processi decisionali. Vanno inoltre segnalati la diffidenza degli organi decisionali nei confronti delle valutazioni, il debole flusso di informazioni in merito e la scarsa conoscenza che gli uffici valutanti hanno dell'esecuzione di valutazioni in qualità di mandatarî o di mandanti (Widmer, Rüegg e Neuenschwander

2001: 83-89). Nel 2004 il Controllo federale delle finanze ha fatto il punto della situazione in dieci Uffici ponendo l'accento sull'eliminazione delle lacune negli Uffici finora poco esperti in materia di verifiche dell'efficacia.

### 3. Idee guida per intensificare la verifica dell'efficacia

#### 3.1 Prospetto delle idee guida



### 3.2 Quattro priorità

Le verifiche dell'efficacia sono ottimizzate rispettando quattro priorità:

1. *perfezionare l'uso fatto delle verifiche dell'efficacia esistenti.* L'Esecutivo impiega già considerevoli risorse finanziarie e di personale per verificare l'efficacia. Il potenziale non è però sfruttato appieno. Tali verifiche possono essere impiegate in modo più efficace per sostenere il processo decisionale, anche nell'ambito della politica finanziaria e dell'economia. Non vanno intese come strumento accademico, ma come contributo alla gestione. I risultati sono comunicati ai destinatari nel modo più adeguato;
2. *colmare le lacune nell'ambito delle verifiche dell'efficacia.* Gli Uffici e i Dipartimenti garantiscono che il settore di loro competenza fornisca informazioni sufficienti per giudicare la precisione di tiro dei provvedimenti. Formulano e attuano strategie per colmare le lacune;
3. *potenziare le verifiche dell'efficacia partendo da quanto esiste già.* Non vengono creati nuovi strumenti di gestione e di pianificazione per evitare di aggiungere semplicemente un altro dispositivo, ossia la verifica dell'efficacia, allo strumentario esistente. Si intende piuttosto potenziare, in base alle necessità, gli approcci esistenti in materia di verifica dell'efficacia e migliorarne la sintonia. Continuano ad essere responsabili delle verifiche dell'efficacia in primo luogo gli Uffici, che dispongono delle conoscenze tecniche nell'ambito dei loro compiti assai specifici. I Dipartimenti assumono un ruolo più attivo nel coordinare, sorvegliare e sostenere gli Uffici. Gli Uffici trasversali intensificano le loro funzioni di coordinamento e di sostegno integrando maggiormente le verifiche dell'efficacia. Le verifiche sono potenziate mantenendo, complessivamente, le risorse attuali; non sono esclusi oneri supplementari per singoli Uffici con gravi lacune;
4. *ottimizzare l'impiego delle verifiche:* l'intento di potenziare le verifiche dell'efficacia in base alle idee chiave esposte è ambizioso e modesto allo stesso tempo. È ambizioso perché i miglioramenti sono previsti in linea orizzontale (ossia coinvolgendo gli Uffici tecnici e trasversali) e verticale (ossia coinvolgendo il Consiglio federale, i Dipartimenti e i vari gradi gerarchici all'interno dell'Ufficio) e dovrebbero formare un insieme armonioso. È modesto perché rinuncia a formulare obiettivi specifici per verificare l'efficacia (ad es. "Valutazione quadriennale di tutti i compiti della Confederazione", "Aumento del 20% delle spese per le verifiche dell'efficacia"). Spetterà agli Uffici e ai Dipartimenti impostare le verifiche dell'efficacia. La portata e il risultato finale delle verifiche dell'efficacia presso l'Esecutivo non sono stabiliti una volta per tutte, ma dipendono dalle esperienze fatte nell'attuare i miglioramenti proposti.

### 3.3 Quattro idee chiave

L'ottimizzazione delle verifiche dell'efficacia è retta da quattro idee chiave.

#### 3.3.1 **Obiettivo: una cultura dei risultati nell'Amministrazione federale**

È essenziale integrare il concetto di impatto in tutto il processo gestionale per orientarlo ai risultati; sono particolarmente importanti gli aspetti seguenti:

- Consiglio federale e Parlamento: accettare e sostenere con convinzione l'idea di verificare l'efficacia;
- legislazione ed esecuzione delle leggi: formulare in modo chiaro gli obiettivi delle revisioni di legge, l'articolo che concretizza l'obiettivo dell'atto normativo, eventuali provvedimenti per verificare l'efficacia, gli eventuali atti provvisori e gli scopi dell'attuazione;
- pianificazione finanziaria, preventivo e consuntivo della Confederazione: considerare l'aspetto dell'efficacia nella pianificazione finanziaria e nel preventivo, controllare i sussidi, ecc.;
- programma di legislatura, pianificazione annuale e rapporto di gestione: formulare obiettivi di legislatura e obiettivi annuali, verificare il raggiungimento degli obiettivi, pianificare verifiche dell'efficacia, redigere rapporti sui risultati;
- preparazione e attuazione di programmi e progetti: chiarire le esigenze, appoggiare l'attuazione, individuare l'impatto.

La dimensione temporale della cultura dei risultati è fondamentale a tale proposito. Per tenere conto di tale dimensione sono sorte le valutazioni *ex ante* ed *ex post*, che dovrebbero, per quanto possibile, intrecciarsi. Sul piano ideale, le *valutazioni ex ante* mettono in relazione il problema, gli obiettivi fissati, i provvedimenti da prendere (enti attuatori, strumenti, considerazioni inerenti all'attuazione) e l'impatto atteso (corrisponde agli obiettivi?). Nell'ambito della valutazione *ex ante*, si creano spesso le basi (obiettivi chiari, rilevamento di dati) che in un secondo tempo facilitano la verifica *ex post* dell'efficacia. Le esigenze relative alla valutazione *ex ante* figurano nell'articolo 141 della legge sul Parlamento e nella Guida per la redazione dei messaggi del Consiglio federale (Guida per la redazione dei messaggi) della Cancelleria federale<sup>12</sup>.

Le *valutazioni ex post* entrano in gioco non appena i provvedimenti sono attuati. Possono fornire indicazioni in merito all'attuazione dei provvedimenti, al loro impatto sulla società, l'economia e l'ambiente nonché alla loro efficienza. Le valutazioni *ex post* relative a provvedimenti esistenti permettono di meglio conoscere l'attuazione e l'efficacia del provvedimento e del *modello dell'impatto*. Quest'ultimo esplicita in una forma comprensibile (testo, schema) quali meccanismi sono all'origine di un problema e in che modo gli interventi statali possono risolvere in modo mirato tale problema.

Nella prassi le valutazioni *ex ante* ed *ex post* sono spesso abbinate. La *valutazione formativa* dei provvedimenti (e in particolare di nuovi progetti) consiste nell'osservare la loro attuazione per un determinato periodo. Le osservazioni e i possibili miglioramenti prospettati confluiscono nel processo di attuazione. Fa par-

---

<sup>12</sup> <http://www.bk.admin.ch/ch/i/bk/sprach/internet/bolf/>

te di questi strumenti anche l'*approccio partecipativo*, che coinvolge nella verifica dell'efficacia i principali attori interni ed esterni (*stakeholder*). In determinati casi (ad es. consegna di eroina, cfr. n. 2.1.3), i provvedimenti sono attentamente valutati (*ex post*) nell'ambito di progetti sperimentali prima di essere introdotti in tutto il territorio.

Anche in futuro la prassi delle verifiche dell'efficacia sarà caratterizzata da inevitabili differenze determinate dall'importanza degli Uffici e dei Dipartimenti. Agli Uffici che offrono prodotti ben distinti (ad es. Swisstopo, MeteoSvizzera, METAS, SMINT) si contrappongono altri Uffici i cui interventi generano una complessa catena d'impatto che incide sulla società, l'economia o l'ambiente (ad es. UFAS, UFSP, IMES, UFP, seco, UFAP, UFFT).

Le situazioni disparate dei servizi della Confederazione non devono però costituire un salvacondotto per verificare l'efficacia a piacimento o in base a decisioni aleatorie. La competenza decentrale non deve escludere la possibilità di trovare un linguaggio comune, di condividere un'elevata concezione di qualità, di coordinare quanto necessario e di evitare doppioni.

I servizi competenti per le verifiche dell'efficacia in seno alla Confederazione dovrebbero pertanto attenersi alle regole di buona gestione e perfezionare la loro prassi di conseguenza. Lo scambio di esperienze permette di imparare gli uni dagli altri e di sviluppare una concezione di base comune. La rete "*Valutazione nell'Amministrazione federale*" gestita dall'Ufficio federale di giustizia e la rete "*LEWICO*" gestita dall'Ufficio federale del personale fungono entrambi da piattaforma per lo scambio di esperienze, in particolare tra mandanti e utenti. Le attività di queste e altre reti, impiegate sulla partecipazione volontaria e il coordinamento autonomo, restano molto importanti dal momento che la verifica dell'efficacia compete agli Uffici e ai Dipartimenti.

Rivestono grande importanza anche la formazione e il perfezionamento professionale. In particolare nell'ambito della valutazione sono state create solide basi presso le scuole universitarie (Università di Berna e di Friburgo, IDHEAP) e le scuole universitarie professionali, in parte in collaborazione con la Società svizzera di valutazione. Le offerte formative vanno ampliate in modo mirato (cfr. n. 4.4).

Nell'allegato 4 sono riportati esempi per promuovere la cultura dei risultati e creare una concezione di base comune.

### **3.3.2 Trasparenza**

La trasparenza delle verifiche dell'efficacia costituisce un presupposto *fondamentale* per la qualità, l'indipendenza e l'equilibrio e quindi anche per la credibilità. La trasparenza si applica alle attività di verifica dell'efficacia in genere, nonché ai suoi risultati.

#### Trasparenza nella pianificazione

Le *attività* sono rese trasparenti per mezzo di una pianificazione degli Uffici, adeguata e interconnessa a livello di Dipartimenti e di Consiglio federale. Pianificare le verifiche dell'efficacia nell'ambito del programma di legislatura e della pianificazione annuale produce *intelligibilità* e *trasparenza* all'interno dell'Amministrazione

federale e nei confronti del Parlamento<sup>13</sup>. La pianificazione permette al *Consiglio federale* di identificare eventuali *lacune* o *doppioni* nell'ambito delle verifiche dell'efficacia, di coordinare le attività corrispondenti degli Uffici e dei Dipartimenti e di fissare le proprie priorità. La pianificazione permette inoltre ai *servizi interessati* (ad es. servizi preposti, Uffici interessati, Uffici trasversali), di *esporre le proprie richieste* in merito. Tale modo di procedere permette di contrastare la propensione di alcuni Uffici ad usare le verifiche dell'efficacia per tirare acqua al proprio mulino.

Gli Uffici e i Dipartimenti fissano le priorità per l'inserimento delle verifiche dell'efficacia nel programma di legislatura e negli obiettivi annuali, e scelgono i provvedimenti da verificare in base a criteri sistematici (cfr. Kettiger 2000: 47). La priorità è accordata alla verifica dell'efficacia di *atti normativi o provvedimenti importanti*, vale a dire che:

- sono molto importanti per l'economia e la società (ad es. leggi che valgono per tutte le imprese o che riguardano da vicino numerose persone, quali il diritto del divorzio o la legge sulla parità dei sessi);
- sono molto importanti per le finanze federali (per analogia all'art. 159 cpv. 3 lett. b Cost., possono essere considerati tali i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi);
- sono innovativi e i cui effetti non sono ancora chiariti o prevedibili (ad es. l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati o la ricerca sulle cellule staminali).

Sono prioritari inoltre gli atti normativi o i provvedimenti che adempiono in larga misura uno dei seguenti criteri:

- eventuali difficoltà nell'applicazione (da parte delle autorità o dei destinatari della norma, ad es. problemi di accettazione);
- considerevoli divergenze di opinioni riguardo all'adeguatezza, l'efficacia e l'efficienza;
- eventuale spunto per ulteriori provvedimenti o atti normativi.

La *Cancelleria federale* allestisce la pianificazione annuale delle valutazioni in base alle richieste dei Dipartimenti e degli Uffici, e la sottopone al *Consiglio federale* nell'ambito degli strumenti esistenti (obiettivi annuali). Il Consiglio federale la trasmette in seguito al Parlamento e al Controllo federale delle finanze. Il processo di pianificazione è sostenuto con la creazione di una banca dati per le valutazioni (cfr. *infra*, Trasparenza per quanto riguarda l'esito delle verifiche).

### Trasparenza per quanto riguarda l'esito delle verifiche

La trasparenza riguarda in secondo luogo *la pubblicazione e la diffusione dei risultati*. I risultati delle verifiche dell'efficacia in seno all'Amministrazione federale sono pubblici e reso accessibili (mediante pubblicazione e/o diffusione via Internet). I detentori di interessi e il pubblico sono informati per mezzo di presentazioni, di-

---

<sup>13</sup> In particolare considerato il mandato del Parlamento di garantire le verifiche dell'efficacia.

chiarazioni ai media e pubblicazioni scientifiche. Il mandante può concedere delle deroghe se alla pubblicazione si oppongono interessi degni di protezione<sup>14</sup>.

Occorre tenere maggiormente conto dei risultati delle principali verifiche nel prendere decisioni preliminari nell'ambito della pianificazione, e in particolare nel preparare il programma di legislatura<sup>15</sup>. Il compendio delle principali verifiche dell'efficacia realizzate nell'anno in rassegna, inserito nel rapporto di gestione del Consiglio federale, agevola la visione d'insieme sui risultati più importanti.

Quando prepara decisioni specifiche, il Consiglio federale deve avere conoscenza dei risultati delle principali verifiche dell'efficacia. Il Consiglio federale riceve tali informazioni nel grado di dettaglio adeguato e, preferibilmente, il più presto possibile, vale a dire nel momento in cui sono presentati i documenti interlocutori o i testi per la procedura di consultazione. I risultati rilevanti devono essere presentati al più tardi con le proposte di ratifica di messaggi e ordinanze. I risultati delle verifiche e le conclusioni che ne risultano sono sottoposti al Parlamento nell'ambito di messaggi ed eventualmente di rapporti periodici (quale il rapporto sull'economia estera) nonché naturalmente in adempimento delle clausole di valutazione previste dalle leggi federali.

È inoltre necessario creare *una banca dati per le valutazioni* della Confederazione. Per motivi di efficienza e di costo, converrà integrare tale banca dati in un sistema esistente, nella fattispecie il sistema d'informazione ARAMIS<sup>16</sup>, già utilizzato da alcuni Uffici per inserire progetti di valutazione. Per ricavare ulteriori analisi e informazioni nell'ambito della gestione delle conoscenze, occorre rilevare i dati in modo coerente, eventualmente ampliato e sistematico. È opportuno semplificare l'utilizzo del sistema ARAMIS, in modo da agevolare il rilevamento dei dati e contenere, per quanto possibile, l'onere di lavoro.

### 3.3.3 Qualità

#### Standard per la gestione della qualità

"Fare le cose per bene". Tale principio si applica in particolare alle verifiche dell'efficacia, che sono credibili soltanto se la loro qualità è buona. L'Amministrazione federale si è dotata di standard di qualità in merito.

Lo scopo di tali standard è duplice. Da un lato stabiliscono norme di qualità, incoraggiando lo svolgimento di verifiche dell'efficacia ad alto livello. Dall'altro, garantiscono un minimo di uniformità sul piano procedurale, in quanto permettono di uniformare la prassi assai eterogenea e decentrale presso la Confederazione.

Gli standard sono prescrizioni normative per pianificare, svolgere e attuare le verifiche dell'efficacia; possono essere considerati alla stregua di una *"soft law"*, situati a metà tra una norma legale vincolante e l'arbitrio di un singolo perito.

---

<sup>14</sup> Cfr. il principio della pubblicazione dei rapporti nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, sancito all'art. 10 cpv. 6 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare, come pure i principi contenuti nel progetto di legge sulla trasparenza.

<sup>15</sup> In particolare nel preparare le basi sintetiche della pianificazione: rapporti dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale "Sfide - Tendenze e possibili temi futuri della politica federale"; rapporti del Consiglio federale "Indicatori quali strumenti di condotta strategica della politica".

<sup>16</sup> [www.aramis-research.ch](http://www.aramis-research.ch) (tedesco).

La Società svizzera di valutazione, partendo dagli standard del *Joint Committee* americano (1981 e 2000), ha elaborato una serie di standard di valutazione approvati nel 2001 (Widmer, Landert, Bachmann 2000). Gli standard della SEVAL vogliono contribuire alla professionalizzazione della valutazione in Svizzera. Si rivolgono ai valutatori, ai mandanti e alle altre persone coinvolte nelle valutazioni<sup>17</sup>. L'allegato 5 propone un compendio degli standard della SEVAL. Sono inoltre in preparazione gli standard per la ricerca del settore pubblico.

Gli standard della SEVAL mirano alle valutazioni. Non possono essere applicati appieno ad altri strumenti da impiegare per verificare l'efficacia (ad es. controlling, monitoraggio). Tuttavia, possono ispirare l'impiego corretto di questi due e anche di altri strumenti.

Agli Uffici e ai Dipartimenti si raccomanda di accettare gli standard della SEVAL e di attenersi a tali standard nel processo valutativo. Per rafforzare tale raccomandazione, si propone di postulare la validità degli standard della SEVAL per l'Amministrazione federale nel messaggio del Consiglio federale concernente la revisione dell'articolo 5 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (cfr. le proposte al n. 5.2). Gli standard sono prescrizioni tecniche e non hanno effetto vincolante (ad eccezione di singole disposizioni riguardanti l'assegnazione di mandati di prestazioni, la protezione dei dati, ecc.).

Il rispetto degli standard della SEVAL è garantito:

- dagli Uffici: autocontrollo degli organi di valutazione competenti nonché controlli qualitativi e bilanci del progetto tra mandante e mandatario al termine di un progetto (cfr. Allegato 5: gli standard della Società svizzera di valutazione (SEVAL));
- dai Dipartimenti: controlli qualitativi periodici (cfr. n. 4.2);
- dal Controllo parlamentare dell'amministrazione e centro di competenza Controlli di economicità e valutazioni in seno al Controllo federale delle finanze: metavalutazioni approfondite, a campione, nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare (cfr. n. 4.5.1).

#### Indipendenza ed equilibrio delle verifiche dell'efficacia

Una certa vicinanza tra l'autorità incaricata della verifica e il servizio mandatario è opportuna se l'efficacia è verificata allo scopo di *individuare il potenziale di miglioramento* insito all'attuazione dei provvedimenti (in particolare nel settore amministrativo).

È invece indispensabile che le verifiche dell'efficacia siano quanto più indipendenti ed equilibrate se lo scopo è di *rendere conto* o di *approfondire*, in modo generale, *la conoscenza* degli interventi statali o dei presupposti per il successo dell'operato statale. Il concetto di *indipendenza* indica che il giudizio si basa su principi scientifici e metodici; *equilibrio* significa che il provvedimento è giudicato tenendo conto del maggior numero possibile di criteri rilevanti (e quindi di eventuali effetti collaterali importanti).

---

<sup>17</sup> Gli standard della SEVAL non contemplano la certificazione da parte di specialisti della valutazione, hanno carattere di bene pubblico e non presuppongono l'adesione alla SEVAL.

L'indipendenza e l'equilibrio in quanto parti integranti della qualità tecnica delle verifiche dell'efficacia costituiscono la condizione *sine qua non* per renderle *credibili* e accettabili agli occhi delle autorità decisionali (Consiglio federale, Parlamento) e del pubblico.

Garantire l'indipendenza e l'equilibrio spetta in primo luogo agli Uffici ed eventualmente ai Dipartimenti che verificano l'efficacia o delegano ad altri tale compito. Esistono varie possibilità:

- assegnare lo svolgimento di una verifica dell'efficacia *a un ufficio esterno* (università, ufficio privato). Tale opzione permette di giudicare il provvedimento dall'esterno, ma non garantisce necessariamente l'indipendenza e l'equilibrio della verifica. Infatti il servizio interessato può, nell'ambito della gestione del suo mandato, fare impostare la verifica dell'efficacia nell'ottica dei propri interessi. Inoltre, gli istituti di ricerca dipendono spesso dall'assegnazione di ulteriori mandati, il che potrebbe indurli a tenere conto delle aspettative, tacite o dichiarate, dei loro mandanti;
- attribuire la *competenza decisionale* a un ufficio attrezzato in modo professionale e direttamente sottoposto alla *Direzione dell'Ufficio* o alla *Segreteria generale del Dipartimento* (stato maggiore, divisione della ricerca e simili) o *perlomeno chiederne la collaborazione*. Tale soluzione garantisce una certa indipendenza nei confronti del servizio competente per la legislazione e l'applicazione (di norma la Sezione/Divisione) come pure un maggiore equilibrio delle verifiche dell'efficacia. Permette inoltre di assegnare e gestire le verifiche in modo professionale<sup>18</sup>;
- *tenere conto delle richieste di altre autorità federali* (altri Uffici interessati, in particolare gli Uffici trasversali e i rappresentanti dei Dipartimenti) o *coinvolgerle nelle attività di gestione* e di consulenza inerenti alle verifiche dell'efficacia (ad es. per formulare il capitolato d'onori o per partecipare al gruppo di gestione o di consulenza nell'ambito di una o più verifiche dell'efficacia)<sup>19</sup>;
- *coinvolgere esperti scientifici* nel gruppo di gestione o di consulenza per le verifiche dell'efficacia;
- affidare le verifiche specifiche dell'efficacia al *Controllo parlamentare dell'amministrazione*, al *Controllo federale delle finanze* oppure al *Fondo nazionale svizzero* (ad es. nell'ambito di un programma nazionale di ricerca). È possibile avvalersi di ulteriori competenze indipendenti coinvolgendo periti stranieri in casi appropriati.

---

<sup>18</sup> In seguito a un rapporto OCSE (*Development Assistance Committee DAC*), la DSC ha ad esempio rafforzato la valutazione indipendente partendo dal 2001. Uno stato maggiore aggregato alla Direzione assegna i mandati per le valutazioni riepilogative, mentre le valutazioni di progetto sono assegnate dai Servizi dei Paesi.

<sup>19</sup> Mentre nell'ambito della legislazione la partecipazione degli Uffici o dei Dipartimenti interessati è garantita grazie alla procedura di corelazione e di consultazione degli Uffici, tale possibilità non esiste ancora per le verifiche dell'efficacia. La partecipazione di altri Uffici interessati al gruppo di gestione o di consulenza potrebbe permettere una collaborazione paragonabile alla consultazione degli Uffici, in particolare per le valutazioni riepilogative.

### Trasparenza nell'assegnazione di mandati a uffici esterni

Se l'efficacia è verificata da uffici esterni, i mandati sono *assegnati* in base a *chiari capitolati d'oneri e con scadenze adeguate*. I mandati sono assegnati, per quanto possibile, nell'ambito di una *procedura concorrenziale*, e quindi di un pubblico concorso, di una procedura selettiva o di una procedura mediante invito, anche se non sono date le condizioni per una pubblicazione nel Foglio Ufficiale Svizzero di Commercio ai sensi dell'Accordo OMC (cfr. Allegato 6: disposizioni del diritto degli acquisti pubblici per l'assegnazione di mandati di prestazioni della Confederazione). Tale modo di procedere permette di risparmiare e dà a tutti i potenziali offerenti l'occasione di puntare sulle proprie competenze.

#### **3.3.4 Rivalutare l'efficienza**

Le difficoltà economiche della Svizzera e i problemi finanziari della Confederazione impongono di rivalutare, a breve scadenza, il criterio dell'*efficienza*<sup>20</sup> nell'ambito delle verifiche dell'efficacia. Tali verifiche permettono di stabilire dove è possibile risparmiare, come migliorare l'impatto impiegando determinati mezzi, quale provvedimento produce i benefici maggiori, dove i provvedimenti della Confederazione (oppure la rinuncia ad essi) generano un costo economico e quando conviene rinunciare a un determinato provvedimento perché il rapporto costi-benefici risulta sfavorevole.

Finora il potenziale offerto dalle verifiche dell'efficacia (e in particolare delle valutazioni) per migliorare l'efficienza dei provvedimenti federali non è stato sfruttato abbastanza. Sono pertanto proposte le seguenti innovazioni:

1. nell'ambito della pianificazione (programma di legislatura e pianificazione annuale), gli Uffici ed eventualmente anche i Dipartimenti possono essere incaricati di verificare maggiormente i provvedimenti sotto l'aspetto dell'efficienza. In seguito, gli Uffici e i Dipartimenti, basandosi su considerazioni di efficienza, elaborano proposte per ridurre il costo economico o gli oneri preventivati (a seconda del mandato) oppure per incrementare i benefici economici;
2. la pianificazione delle verifiche dell'efficacia deve permettere agli Uffici trasversali, e in particolare all'Amministrazione federale delle finanze e al seco, di contribuire alla definizione dei *capitolati d'oneri* per le verifiche dell'efficacia e di porre l'accento necessario sul *criterio dell'efficienza*. Se l'Amministrazione federale delle finanze lo ritiene necessario, i suoi collaboratori devono avere la facoltà di partecipare ai lavori dei *gruppi di gestione o di consulenza* per le verifiche dell'efficacia.

---

<sup>20</sup> Il concetto è illustrato all'inizio dell'allegato 3.

## 4. I settori d'intervento e gli interventi proposti

### 4.1 I compiti degli Uffici

In seno all'Esecutivo sono e saranno *in primo luogo* gli Uffici ad essere *responsabili* delle verifiche dell'efficacia. Gli Uffici dispongono delle *cognizioni in materia* di legislazione e di esecuzione; ecco perché sono la sede privilegiata per le verifiche dell'efficacia. Integrano strumenti quali la valutazione, il controlling e il monitoraggio nella loro *struttura gestionale e ottimizzano il rapporto* tra questi strumenti in conformità ai compiti loro assegnati e in sintonia con le loro esigenze specifiche. Mettono le risorse necessarie a disposizione delle unità specialistiche incaricate di verificare l'efficacia. Tali unità specialistiche svolgono le verifiche dell'efficacia o assegnano i relativi mandati in cooperazione con la Direzione dell'Ufficio, riportano i risultati e sostengono l'attuazione.

*Intensificano gli sforzi* in particolare gli *Uffici la cui attività di verifica è risultata insufficiente*. In alcuni rari casi specifici può altresì essere indicato ridurre leggermente il numero delle verifiche effettuate.

Ogni Ufficio sviluppa i *propri profili per verificare l'efficacia*, ispirandosi eventualmente ai modelli di buona gestione. Può ad esempio impiegare le verifiche dell'efficacia come strumento tattico per elaborare le strategie politiche, (come l'UFSP) e integrarle nella gestione globale del progetto (come il DSC). Può verificare l'efficacia ad ampio raggio (come l'UFE nell'ambito di "Energia Svizzera" oppure l'UFG negli ambiti "Aiuto alle vittime" e "Esecuzione delle pene e misure"). Può inserire il controlling e la valutazione in un sistema integrato di controllo delle prestazioni e dell'efficacia (Rieder 2003), come fanno gli Uffici GEMAP.

#### **Interventi proposti**

Gli Uffici:

1. sviluppano una strategia per verificare l'efficacia, coinvolgendo i Dipartimenti. Tale strategia dell'Ufficio, aggiornata a intervalli regolari, *fornisce segnatamente indicazioni* in merito:
  - all'*organizzazione delle verifiche* (inserire le verifiche dell'efficacia presso la Direzione e/o nelle Sezioni/Divisioni);
  - agli *obiettivi e agli approcci delle verifiche* (specialmente le relazioni tra i vari strumenti di informazione e in particolare la proporzione dell'informazione continua rispetto a quella mirata);
  - ai *provvedimenti per assicurare la qualità* e garantire l'equilibrio necessario delle verifiche;
  - al *modello per il rapporto di gestione* sui risultati delle verifiche;
  - all'*uso che si intende fare* delle verifiche in seno all'Ufficio;
2. forniscono ai servizi incaricati delle verifiche le *risorse* di cui hanno bisogno e garantiscono l'*indipendenza* tecnica necessaria;
3. creano le basi giuridiche appropriate per accedere ai dati in occasione delle verifiche dell'efficacia nell'ambito della revisione dei loro atti normativi;

4. favoriscono le *sinergie* esistenti tra la valutazione, il controlling, il monitoraggio, la ricerca del settore pubblico, l'ispezione delle finanze ecc., e coordinano o collegano le attività di queste unità;
5. *rendono accessibili al pubblico i risultati* delle verifiche, pubblicandoli in forma stampata o elettronica. Comunicano inoltre i risultati, nel modo più adeguato, al Dipartimento competente, agli Uffici trasversali e ad altri Uffici interessati, al Consiglio federale, al Parlamento (commissioni tecniche, eventualmente anche commissioni di vigilanza del Consiglio nazionale e/o del Consiglio degli Stati), agli organi incaricati dell'esecuzione (Cantoni, associazioni economiche, ecc.), come pure ai media;
6. inseriscono i risultati nella *banca dati per le valutazioni* ARAMIS;
7. *pianificano*, nell'ambito del programma di legislatura e degli obiettivi annuali, le verifiche di grandi dimensioni per conto del Dipartimento, della Cancelleria federale e del Consiglio federale (in particolare tutte le valutazioni a partire da CHF 50 000);
8. tengono in debito conto *l'aspetto dell'efficienza* quando stilano il capitolato d'oneri e svolgono verifiche;
9. *coordinano il loro operato* con altri attori. Coinvolgono in modo adeguato gli Uffici responsabili e quelli trasversali interessati (consultazione in occasione della redazione di capitolati d'oneri per mandati, partecipazione ai gruppi di gestione e di consulenza, ecc.) e provvedono affinché le loro richieste siano, per quanto possibile, prese in considerazione;
10. *garantiscono la qualità* delle verifiche dell'efficacia adottando provvedimenti adeguati (controlli di qualità da parte del mandatario, adempimento di standard qualitativi, ev. *peer review* [valutazioni di pari] o metavalutazioni).

## **4.2 I compiti dei Dipartimenti e della Cancelleria federale**

I Dipartimenti assumono un ruolo più attivo nel verificare l'efficacia. Finora sono rari i casi in cui i Dipartimenti e i loro capi hanno preso conoscenza dei risultati delle verifiche (ad. es. studi relativi all'assicurazione malattia nel DFI) o hanno avviato, di propria iniziativa, verifiche dell'efficacia (ad es. la perizia sulla sicurezza dell'aviazione civile svizzera, commissionato dal DATEC all'istituto olandese *National Aerospace Laboratory NLR*).

### **Interventi proposti**

I Dipartimenti e la Cancelleria federale

1. *fanno sì che gli Uffici rispettino le esigenze inerenti alle verifiche dell'efficacia (cfr. n. 4.1)* e adottano le misure del caso se gli Uffici vengono meno a tale compito;
2. *sostengono gli Uffici* nel verificare l'efficacia e *garantiscono*, nell'ambito della loro vigilanza, *che eventuali lacune a livello di Ufficio vengano colmate*;
3. sviluppano *strategie* per verificare l'efficacia in seno al loro Dipartimento e, se del caso, impartiscono istruzioni agli Uffici;

4. controllano la *pianificazione* degli Uffici e la trasmettono alla Cancelleria federale;
5. *coordinano le attività degli Uffici* nei settori politici competenti a più di un Ufficio (ad es. UFT, UFS e Ufficio dello sviluppo territoriale nel settore dei trasporti) oppure procedono a verificare l'efficacia di propria iniziativa;
6. coordinano le loro attività in occasione di *verifiche interdipartimentali dell'efficacia* (ad es. nei settori dell'educazione, dell'aiuto allo sviluppo o della sicurezza);
7. designano ciascuno un *referente* della Conferenza delle presidenze delle Commissioni di vigilanza del Parlamento per garantire la coerenza delle verifiche dell'efficienza ai sensi dell'articolo 54 capoverso 4 della legge sul Parlamento (cfr. n. 4.5.3);
8. presentano, sotto forma di proposte e documenti interlocutori, i risultati delle verifiche dell'efficacia rilevanti per le decisioni del Consiglio federale.

I *Dipartimenti e la Cancelleria federale*, e in particolare i loro capi, *possono inoltre impiegare* la verifica dell'efficacia come strumento strategico e operativo per verificare e reimpostare gli interventi federali e per organizzare il loro Dipartimento. *Se del caso, possono quindi*

1. stabilire, d'accordo con gli Uffici, obiettivi per l'attività di questi ultimi e sostenere il processo di realizzazione degli obiettivi provvedendo al controlling<sup>21</sup>;
2. formulare, in termini di *indicatori quantitativi e qualitativi*, i requisiti *dei rapporti di gestione* degli Uffici;
3. impartire *istruzioni più precise* in merito alla pianificazione e all'esecuzione delle valutazioni e all'attuazione dei risultati; stabilire come e in che misura il capo del Dipartimento va coinvolto nelle verifiche dell'efficacia;
4. *assumersi compiti di valutazione*, in particolare per gli Uffici federali più piccoli;
5. disporre, a intervalli periodici, *controlli di qualità* (in particolare metavalutazioni) delle verifiche effettuate e/o perizie su organizzazione, rilevanza e svolgimento delle verifiche dell'efficacia nei singoli Uffici.

#### **4.3 Il Consiglio federale**

Le attività degli Uffici e dei Dipartimenti convergono sul piano del Consiglio federale. L'appoggio del Consiglio federale, corroborato da segnali politici chiari, e l'utilizzo della verifica dell'efficacia sono condizioni *sine qua non* per una cultura orientata ai risultati.

---

<sup>21</sup> Cfr. art. 21 OLOGA.

### **Interventi proposti**

1. Il *Consiglio federale si impegna a favore di una verifica adeguata dell'efficacia e stabilisce le priorità in termini di contenuto*. Nell'ambito del programma di legislatura o della pianificazione annuale, il Consiglio federale può stralciare le verifiche proposte dagli Uffici oppure aggiungerne altre. Può *fissare le priorità*.
2. Il Consiglio federale *dispone le verifiche sul piano interdipartimentale*, come quelle attualmente in corso nell'ambito della sicurezza.
3. Il Consiglio federale è il *destinatario centrale dei risultati* delle verifiche dell'efficacia, sui quali basa le sue *decisioni strategiche*.
4. Il Consiglio federale comunica i risultati delle principali verifiche dell'efficacia nel *rapporto di gestione*.

#### **4.4 I compiti degli Uffici trasversali**

Per attuare l'articolo 170 della Costituzione è stato scelto un approccio decentrale che lascia ampio spazio di manovra ai singoli Uffici e Dipartimenti e punta molto sull'autoregolamentazione. Si rinuncia a creare nuove unità amministrative; l'attuazione dell'articolo 170 è affidata agli organi esistenti. Tale struttura decentrale presuppone però un elevato grado di trasparenza, un coordinamento efficace e un certo sostegno tecnico e organizzativo fornito dagli Uffici trasversali ai servizi tecnici di verifica dell'efficacia.

##### La Cancelleria federale

La Cancelleria federale integra le verifiche dell'efficacia nella pianificazione e nella gestione strategica (cfr. nota 1) e sta intensificando il loro uso. Alla Cancelleria federale è affidata la direzione del gruppo di coordinamento interdipartimentale "Verifica dell'efficacia" (cfr. n. 4.5.3).

##### L'Ufficio federale di giustizia

L'Ufficio federale di giustizia fornisce consulenza e appoggio in occasione della preparazione degli atti normativi. Ha acquisito le competenze necessarie per le verifiche dell'efficacia nell'ambito dei suoi compiti legislativi<sup>22</sup> e ha funto varie volte da interlocutore di commissioni parlamentari per questioni inerenti all'efficienza. Ecco perché l'Ufficio federale di giustizia è chiamato a *sostenere l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione* ampliando i compiti esistenti (consulenza per questioni legislative e valutative, formazione legislativa con accento sulla cultura dei risultati, segretariato della rete "Valutazione nell'Amministrazione federale" e gestione del relativo sito).

---

<sup>22</sup> L'art. 7 dell'ordinanza sull'organizzazione del DFGP assegna all'UFG i seguenti compiti in merito alle verifiche dell'efficacia:

<sup>1</sup> Nei settori elencati qui di seguito, l'UFG prepara gli atti normativi in collaborazione con altri uffici competenti e partecipa alla loro esecuzione e all'elaborazione dei necessari strumenti internazionali:

...

<sup>4</sup> Sviluppa principi metodologici per l'elaborazione di atti normativi e la valutazione di misure statuali, in particolare per quanto concerne la loro efficacia ed economicità, e provvede affinché sussistano adeguate possibilità di perfezionamento.

#### L'Ufficio federale di giustizia

- funge da *piattaforma d'informazioni* per le verifiche dell'efficacia in seno all'Amministrazione federale;
- *fornisce consulenza* metodologica e organizzativa e agisce da tramite per i contatti con periti interni ed esterni all'Amministrazione federale;
- gestisce un *sito* esaustivo, in cui sono presentati tra l'altro gli standard di valutazione della Confederazione e vari strumenti ausiliari per rispettare tali standard (*check list*, promemoria, bibliografie, ecc.);
- *coordina* la rete "Valutazione nell'Amministrazione federale" e partecipa a reti simili, quali ad esempio "LEWICO";
- provvede affinché sia garantita la completezza della *banca dati per le valutazioni* della Confederazione e, utilizzando le informazioni del centro di competenze ARAMIS, procede ad analisi periodiche destinate al Parlamento, al Consiglio federale e al Controllo federale delle finanze.

#### Amministrazione federale delle finanze

L'Amministrazione federale delle finanze intensifica la sua collaborazione nell'ambito delle verifiche dell'efficacia (preparare capitolati d'oneri, assicurare la gestione e la consulenza in occasione delle verifiche, attuare i risultati); l'accento è posto in particolare sull'uso dei risultati nel processo decisionale di politica finanziaria. I particolari sono esposti *supra* al n. 3.3.4 Rivalutare l'efficienza.

#### Segretariato di Stato dell'economia

Lo scopo è di integrare maggiormente le valutazioni *ex ante* delle conseguenze normative e i test PMI *ex post*.

#### Ufficio federale del personale

Da alcuni anni, l'Ufficio federale del personale propone corsi nell'ambito della gestione amministrativa orientata ai risultati (cfr. [www.educ.admin.ch](http://www.educ.admin.ch)). L'attuale offerta formativa sarà esaminata in collaborazione con altri servizi rodati nel verificare l'efficacia e poi adeguata alle esigenze di verifica pratiche, tenendo conto delle risorse finanziarie e del personale a disposizione. Tale compito va svolto facendo affidamento a istruttori e modelli interni della Confederazione, come già accade, con successo, nell'ambito dei seminari sul controlling orientato ai risultati.

Negli ultimi decenni, il settore pubblico e quello privato hanno visto emergere professioni specifiche nell'ambito della valutazione e del controlling. Eppure esistono ancora notevoli disparità salariali tra gli specialisti della valutazione in seno al Parlamento, al Controllo federale delle finanze e alle singole unità amministrative, benché i capitolati d'oneri siano paragonabili. Tale disparità non è gradita dal profilo della politica del personale, genera "svantaggi concorrenziali" sul mercato del lavoro interno della Confederazione ed è percepita come un'ingiustizia salariale. Si propone pertanto di prendere in considerazione, una volta istituzionalizzate le verifiche dell'efficacia nei Dipartimenti e negli Uffici, di verificare le eventuali conseguenze sulle descrizioni degli obblighi per gli specialisti in materia di valutazione, di controlling ecc. presso il Parlamento, il Controllo federale delle finanze e le singole unità amministrative.

#### Ufficio federale dell'educazione e della scienza

L'Ufficio federale dell'educazione e della scienza adegua l'utilizzo di ARAMIS e crea una banca dati per le valutazioni. I particolari sono esposti *supra* al n. 3.3.2, Trasparenza per quanto riguarda l'esito delle verifiche.

#### Ufficio federale di statistica

L'Ufficio federale di statistica prepara, interpreta e analizza i dati rilevati.

### **Interventi proposti**

Gli Uffici trasversali intensificano le loro attuali funzioni di coordinamento e di sostegno integrando le verifiche dell'efficacia. Sono toccate le funzioni seguenti:

1. programma di legislatura, pianificazione annuale e rapporto di gestione: inserire le verifiche dell'efficacia e i suoi risultati (CaF);
2. legislazione: emanare e modificare atti normativi tenendo conto dell'impatto, informare e consigliare altri servizi in merito a strumenti e metodi di verifica, agevolare lo scambio di esperienze (UFS);
3. tenere maggiormente conto dell'efficacia dei provvedimenti federali (AFF e seco);
4. formazione: corsi sugli strumenti di verifica (UUPER);
5. ricerca: perfezionare e semplificare il sistema d'informazione ARAMIS e creare una banca dati per le valutazioni (UFES).

## **4.5 Rapporto Parlamento – Esecutivo – Controllo delle finanze**

### **4.5.1 Le verifiche dell'efficacia: una responsabilità in comune**

La verifica dell'efficacia non è appannaggio esclusivo di alcun organo, ma spetta all'Esecutivo e al Parlamento, che si suddividono una serie di compiti specifici.

Il Parlamento

- è il *destinatario diretto* dell'articolo 170 della Costituzione e ha l'*obbligo di garantire* la verifica dell'efficacia dei provvedimenti federali;
- ha istituito, con il Controllo parlamentare dell'amministrazione, un *proprio centro di competenza* per verificare l'efficacia (soprattutto per mezzo di valutazioni); prevale in particolare l'aspetto contabile;
- può incaricare il Consiglio federale di verificare l'efficacia (art. 27 lett. a LParl);
- controlla le verifiche dell'efficacia in seno all'Amministrazione e il loro utilizzo nei processi decisionali (art. 27 lett. b LParl);
- *procede a un apprezzamento politico* e *utilizza* in svariati modi *i risultati* delle verifiche dell'efficacia, in particolare per la legislazione e l'alta vigilanza.

## L'Esecutivo

- è il *destinatario indiretto* dell'articolo 170 della Costituzione;
- è responsabile per le verifiche dell'efficacia, sulla base di varie disposizioni costituzionali (cfr. allegato 2);
- verifica da tempo l'efficacia sul piano degli Uffici, dei Dipartimenti e del Consiglio federale;
- è quindi un *attore centrale nell'ambito della verifica dell'efficacia*;
- è disposto a *colmare le lacune* esistenti nell'ambito della verifica dell'efficacia, *ad adoperarsi per un impiego sistematico* delle verifiche e a migliorarne la *professionalità, la qualità e l'utilizzo*.

## Il Controllo federale delle finanze

- è il supremo *organo di vigilanza finanziaria* della Confederazione;
- *verifica l'efficienza*;
- può (far) *controllare la qualità* delle verifiche dell'efficienza dell'Esecutivo.

### **4.5.2 Punti di contatto tra i compiti del Parlamento, dell'Esecutivo e del Controllo federale delle finanze**

Esistono punti di contatto tra le attività del Parlamento, dell'Esecutivo e del Controllo federale delle finanze. Ecco perché è importante *che le tre autorità si informino a vicenda*.

Il *Parlamento* intende utilizzare le verifiche dell'efficacia per la legislazione e l'alta vigilanza, per pianificare le proprie verifiche dell'efficacia ed eventualmente per sorvegliare l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione; il Parlamento *si attende che l'Esecutivo*

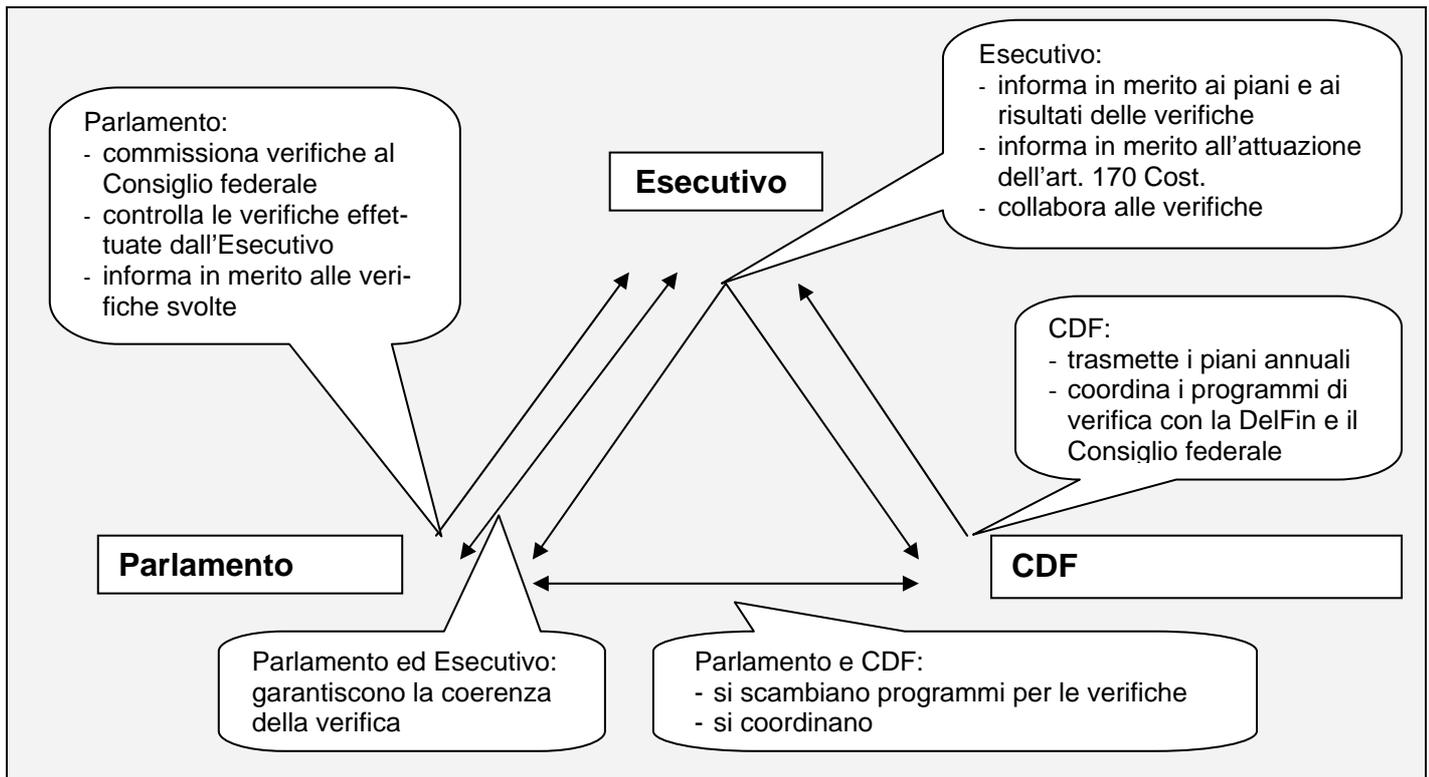
- fornisca uno *riepilogo delle verifiche dell'efficacia svolte, correnti e previste*;
- fornisca *informazioni* rapide, dettagliate e comprensibili *in merito ai risultati* delle verifiche effettuate e alle conclusioni che il Consiglio federale ne trae.

*L'Esecutivo si attende* che il Parlamento e il Controllo federale delle finanze

- provvedano a *coordinare* i programmi di verifica e a fornire *informazioni tempestive* in merito ai controlli previsti
  - in seno alle istituzioni di vigilanza (ad es. tra commissioni o delegazioni della gestione o delle finanze) e
  - tra gli organi del Parlamento e del Controllo delle finanze;
- lo *coinvolgano in modo adeguato nelle verifiche dell'efficacia* previste (ad es. offrendogli la possibilità di consultare e commentare le conclusioni prima ancora che vengano sottoposte alle commissioni e sottocommissioni parlamentari e prima che vengano pubblicate).

I flussi di informazioni necessari per una buona collaborazione sono illustrati nello schema raffigurato qui di seguito.

## Collaborazione tra Parlamento, Esecutivo e Controllo federale delle finanze



### 4.5.3 Sviluppo individuale della collaborazione e dell'informazione

La collaborazione e la mutua informazione tra il Parlamento, l'Esecutivo e il Controllo federale delle finanze in materia di verifiche dell'efficacia funziona già oggi, ma può essere migliorata in determinati punti.

In virtù dell'articolo 54 capoverso 4 della legge sul Parlamento, la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza garantisce, in collaborazione con il Consiglio federale, la *coerenza delle verifiche dell'efficacia*. Perché tale coordinamento funzioni, è necessario che esistano *interlocutori presso il Consiglio federale* e che *vengano scambiate informazioni in merito ai programmi di verifica e ai loro contenuti*.

#### **Interventi proposti**

- L'Esecutivo comunica le verifiche dell'efficacia previste nell'ambito del programma di legislatura e degli obiettivi annuali.
- Le Segreterie generali dei Dipartimenti e la Cancelleria federale designano ciascuno un rappresentante in qualità di referente. Il gruppo di coordinamento interdipartimentale "Verifica dell'efficacia", presieduto dalla Cancelleria federale, e la Conferenza delle presidenze delle commissioni di vigilanza del Parlamento garantiscono la coerenza delle verifiche giusta l'articolo 54 capoverso 4 della legge sul Parlamento. Il gruppo controlla inoltre l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione e può emanare raccomandazioni all'indirizzo dei Dipartimenti e degli Uffici. La Cancelleria federale e l'Ufficio federale di giustizia forniscono il loro appoggio a tale gruppo.

## **5. Adeguamenti legali e misure di accompagnamento**

### **5.1 Opportuno e necessario un obbligo generale di verificare l'efficacia**

L'*obbligo generale* di verificare l'efficacia costituisce una premessa importante per realizzare le proposte. Tale obbligo è opportuno e necessario per cinque motivi:

1. il Parlamento ha concretizzato l'articolo 170 della Costituzione con gli articoli 26, 27, 44, 54 capoverso 4 e 141 della legge sul Parlamento (cfr. allegato 2). Manca invece *la relativa concretizzazione* da parte dell'Esecutivo;
2. l'articolo 170 della Costituzione si rivolge direttamente al Parlamento. Tuttavia, oggi come anche in futuro, le verifiche dell'efficacia incombono in primo luogo all'Esecutivo. Emanando una disposizione in merito, il Consiglio federale segnala di voler *assumere con energia e risolutezza le sue responsabilità nell'ambito delle verifiche dell'efficacia*. Lo scopo è di migliorare la gestione e il controllo dell'Amministrazione nonché di riferire al Parlamento, al Controllo federale delle finanze e al pubblico e di creare trasparenza;
3. parte dell'amministrazione continua a considerare secondarie le verifiche dell'efficacia rispetto ai lavori di legislazione e di attuazione. Una disposizione applicabile a tutta l'Amministrazione federale conferirebbe alla verifica dell'efficacia *il valore e la legittimità necessari*;
4. l'inserimento in una legge permette inoltre di rivelare *la linea d'azione* scelta dal Consiglio federale e di fornire indicazioni per il futuro modo di lavorare in tale ambito;
5. la prassi attuale con le sue clausole di valutazione fondamentalmente settoriali è soggetta alle aleatorietà della legislazione. Comporta disparità e incoerenze e può addirittura, in singoli casi, condurre a un eccesso di valutazione. L'obbligo generale di verificare l'efficacia permette alle autorità gerarchiche competenti *di tenere conto delle esigenze e di assumersi le proprie responsabilità*.

### **5.2 La legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione – il punto di contatto ideale**

Lo strumento ideale per convalidare la verifica dell'efficacia presso l'Esecutivo è la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Tale legge sancisce le strutture gestionali e decisionali nonché i compiti del Governo e dell'Amministrazione. Funge inoltre da *pendant alla legge sul Parlamento*, che disciplina l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione nell'Assemblea federale.

La legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, emanata nel 1997, ha subito numerose revisioni parziali correlate ad altri atti normativi e si ispira a una concezione moderna della gestione. Definisce, tra l'altro, le competenze dell'Esecutivo in materia di pianificazione, di coordinamento e di verifica, ma si fonda su una *concezione troppo restrittiva del concetto di prestazione*, rispetto all'articolo 170 della Costituzione. Infatti, la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione focalizza le *attività in seno all'Esecutivo, senza considerarne l'impatto* sull'economia, la società e l'ambiente. Non tiene debito conto del fatto che l'Amministrazione federale non trae la propria legittimazione tanto dall'esecuzione di provvedimenti federali, quanto dalle attività legislative, pianifica-

trici e coordinative. L'attuazione dei provvedimenti federali compete di norma ad altri organi (Cantoni, Comuni, città, organi parastatali, ecc.). Ecco perché la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione non tiene debito conto della concezione ampia dell'impatto dei provvedimenti federali, sancita all'articolo 170 della Costituzione. La legge va quindi completata e modificata.

Si intende completare la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, inserendo il *principio* secondo cui le autorità governative e amministrative prendono, nell'ambito delle loro competenze, gli accorgimenti opportuni per verificare l'adeguatezza, l'efficacia e l'efficienza degli interventi federali. Svolgono la loro attività tenendo conto dei risultati delle verifiche dell'efficacia.

Per l'inserimento della verifica dell'efficacia nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione si delinea quindi la seguente *linea di azione*:

- la responsabilità della verifica dell'efficacia spetta a tutte le gerarchie, in base alle singole competenze. Le gerarchie devono occuparsi delle verifiche e non possono delegare completamente tale compito agli stati maggiori;
- *libertà di scelta*: la legge deve lasciare la libertà di scegliere sia gli strumenti concreti da impiegare per verificare l'efficacia (valutazione, controlling, monitoraggio, controllo di qualità, ecc.) sia la periodicità delle verifiche;
- *proporzionalità*: lo scopo è di effettuare un numero ottimale (e non massimale) di verifiche dell'efficacia, vale a dire il rapporto tra costi e benefici informativi dev'essere favorevole;
- occorre – sempre in base alle competenze – adottare provvedimenti adeguati per *attuare i risultati delle verifiche dell'efficacia*. I risultati vanno integrati nelle decisioni gestionali e amministrative.

### **5.3 Modifica proposta dell'articolo 5 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione**

#### **Riformulazione proposta dell'articolo 5 LOGA**

##### *Articolo 5 Verifica dell'efficacia*

<sup>1</sup> *Il Consiglio federale verifica costantemente i provvedimenti della Confederazione e la loro attuazione nonché l'organizzazione dell'Amministrazione federale quanto alla loro necessità, adeguatezza, efficacia ed efficienza.*

<sup>2</sup> *Elabora soluzioni orientate al futuro per l'attività dello Stato e procede, in base alle verifiche effettuate, a eventuali adeguamenti dei provvedimenti della Confederazione e dell'organizzazione dell'Amministrazione federale.*

In merito alle modifiche proposte dell'articolo 5 va precisato quanto segue:

1. il capoverso 1 dispone che siano verificate l'efficacia e l'attuazione dei provvedimenti della Confederazione. Per provvedimenti si intendono singole attività o atti tesi a eliminare problemi specifici esistenti oppure a realizzare gli obiettivi costituzionali, legali o da essi risultanti per il Consiglio federale. La legge non specifica gli strumenti e la periodicità delle verifiche perché le circostanze variano da un Ufficio o Dipartimento all'altro. Le misure adottate per verificare l'efficacia devono adempiere i criteri di adeguatezza e proporzionalità. I concet-

ti di "adeguatezza", "efficacia" e "efficienza" sono illustrati nell'allegato 3. Gli interventi o provvedimenti federali non saranno attuati se le verifiche dell'efficacia o altre considerazioni dimostrano che un problema non necessita di alcun intervento statale o che tutti i provvedimenti concepibili per risolvere il problema sono inefficaci o producono considerevoli effetti collaterali.

La verifica si estende pure all'organizzazione dell'Amministrazione federale, in genere esaminata alla luce della sua adeguatezza in vista dei provvedimenti che l'Amministrazione federale deve attuare.

2. Il capoverso 2 include il mandato di intervenire sul piano strategico. Il Consiglio federale è invitato a impostare la politica federale tenendo conto degli sviluppi e delle tendenze prevedibili nella società, l'economia e l'ambiente e di elaborare soluzioni orientate al futuro. Integra nelle sue considerazioni anche i risultati delle verifiche dell'efficacia. La verifica dell'efficacia non dovrebbe quindi essere fine a sé stessa, ma andrebbe esplicitamente integrata nell'impostazione dei provvedimenti. Se in base alle verifiche dei provvedimenti (giusta il cpv. 1) sono necessari dei cambiamenti, il Consiglio federale è chiamato ad effettuare gli adeguamenti necessari modificando le ordinanze nel proprio settore di competenza e fissando nuove priorità per l'adempimento dei compiti. Se del caso, propone al Parlamento di modificare leggi o eventualmente la Costituzione.

#### **5.4 Clausole di valutazione settoriali: ancora opportune in casi specifici**

Attualmente il diritto federale comprende 60 clausole di valutazione e il loro numero continua a salire.

##### **Clausole di valutazione settoriali proposte**

1. In seguito all'introduzione, nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, di una clausola generale per le verifiche dell'efficacia, è opportuno impiegare con parsimonia le clausole di valutazione settoriali, riservandole tutt'al più ad *atti normativi o provvedimenti importanti* (cfr. i criteri elencati al n. 3.3.2, Trasparenza nella pianificazione).
2. Non si intende tuttavia escludere che i Dipartimenti ricevano anche in futuro (nelle ordinanze) istruzioni in merito alle verifiche dell'efficacia.

Le clausole di valutazione settoriali, laddove considerate necessarie, si concentrano preferibilmente sul punto d'incontro tra Consiglio federale e Parlamento: la disposizione è rivolta al Consiglio federale che, nell'ambito di messaggi ed eventualmente di rapporti periodici (quale il rapporto sull'economia estera), deve sottoporre al Parlamento i risultati delle verifiche e le conclusioni che ne derivano.

L'articolo 5 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione stabilisce i requisiti di base per verificare l'efficienza. Le clausole di valutazione dovranno pertanto precisare in modo quanto più comprensibile e concreto i destinatari della norma e i risultati, la periodicità, le attività da svolgere e l'oggetto della verifica.

<b>Formulazione proposta delle clausole di valutazione settoriali</b>		
<b>Campo di regolamentazione</b>	<b>Opzioni</b>	<b>Motivazione delle differenze (corsivo) o commento</b>
<b>Destinatario della norma</b>	Il Consiglio federale sottopone	
<b>Destinatario dei risultati</b>	- alle Camere federali - alla commissione parlamentare competente	<i>a seconda dell'importanza dell'atto normativo o del provvedimento da verificare</i>
<b>Periodicità</b>	- almeno ogni ... anni - (al più tardi)... anni dopo l'entrata in vigore della presente legge - periodicamente	<i>la periodicità dipende dall'importanza dell'atto normativo e dalla necessità di informare il Parlamento a intervalli regolari</i>
<b>Prodotto finale</b>	un rapporto in merito all'adeguatezza, all'efficacia e all'efficienza <sup>23</sup>	compresi le proposte di modifica, i miglioramenti o il finanziamento futuro
<b>Oggetto della verifica</b>	- della presente legge - dei provvedimenti di cui agli articoli XX – XX.	l'oggetto può essere specificato (ad es. "integrazione dei disabili")

### **5.5 Misure di accompagnamento per attuare l'articolo 170 della Costituzione**

È prevedibile che a media scadenza sorga la necessità di intensificare l'accompagnamento e il controllo relativi all'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione, per esempio se il Parlamento in quanto garante delle verifiche dell'efficacia chiede al Consiglio federale informazioni in merito<sup>24</sup>. Per il coordinamento con il Parlamento sarà istituito il gruppo interdipartimentale "Verifica dell'efficacia", composto da rappresentanti dei Dipartimenti e della Cancelleria federale (cfr. n. 4.5.3) e appoggiato dagli uffici elencati al numero 4.4. Tale gruppo di coordinamento è in grado di svolgere eventuali mandati del Consiglio federale e del Parlamento volti a verificare l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione. Può fornire sostegno tecnico in merito anche la rete "Valutazione nell'Amministrazione federale". Nell'ambito dell'alta vigilanza, il Parlamento controlla inoltre le verifiche dell'efficacia svolte dall'Amministrazione (cfr. pure l'art. 27 lett. b LParl).

<sup>23</sup> Per la triade "adeguatezza, efficacia e efficienza" cfr. l'allegato 3.

<sup>24</sup> Finora le commissioni della gestione hanno rivolto varie richieste al Consiglio federale; in particolare nel 1996, quando la Commissione della gestione del Consiglio nazionale chiese all'Ufficio federale di giustizia un elenco delle analisi dell'efficienza e dell'efficacia effettuate tra il 1991 e il 1995; nel 2000, quando le commissioni della gestione di entrambe le Camere chiesero un compendio delle verifiche dell'efficacia previste e realizzate nell'anno in rassegna; e infine nel 2001, quando le presidenze di entrambe le commissioni della gestione invitarono il Consiglio federale a far loro avere un elenco che indicasse se e in quale misura sono state effettuate, sono in corso o sono previste valutazioni per ogni singola clausola di valutazione.

## **5.6 Interventi per rendere più efficace l'operato della Confederazione**

Il presente rapporto illustra la necessità di intervenire, la strategia e le proposte relative ai provvedimenti volti a intensificare la verifica dell'efficacia presso la Confederazione. Il gruppo IDEKOWI ha quindi adempiuto il mandato conferitogli dalla Conferenza dei Segretari generali, di presentare un rapporto sull'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione in seno all'Esecutivo. Le proposte mirano a rafforzare il potenziale delle verifiche dell'efficacia quali strumenti di informazione e di gestione. L'intento è di consolidare in singoli settori i vari approcci esistenti presso gli Uffici e i Dipartimenti e di congiungerli per formare un tutt'uno. La cultura dei risultati presuppone una continua osservazione per appurare se i provvedimenti federali e le risorse impiegate permettono di realizzare gli obiettivi nella maniera più conveniente possibile. Tale intento richiederà notevoli sforzi. A medio e lungo termine, tuttavia, l'intensificazione della verifica dell'efficacia contribuirà a meglio adeguare l'operato della Confederazione agli interessi e alle esigenze dei cittadini in quanto contribuenti e beneficiari di prestazioni.

## **Bibliografia**

- Aubert, Jean-François et Mahon, Pascal 2003. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Art. 170; Évaluation de l'efficacité. Zürich: Schulthess: 1289-1293.
- Balthasar, A. und Bächtiger, Chr. 2000. *Evaluationskonzept für die schweizerische Verkehrspolitik: Bestandesaufnahme bisheriger Ex-Post-Evaluationen und Eckpfeiler für die Weiterentwicklung*. Bern
- Balthasar, A. 2003. Evaluation. In: Carigiet, E.; Mäder, U.; Bonvin, J.-M. *Wörterbuch der Sozialpolitik*. Zürich: Rotpunktverlag: 99.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise 2002. *Evaluation in the Netherlands 1990 – 2000: Consolidation and Expansion*. In: Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C. e Sandahl, Rolf (editore). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick/London: Transaction: 93-114.
- Bussmann, Werner 1995. *Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen*, Ein Leitfaden, Chur, Rüegger.
- Bussmann, Werner 1996. *Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsanalysen des Bundes 1991–1995. SEVAL Bulletin 1995/2, novembre: 2-4* (<http://www.seval.ch/documents/bull02.pdf>).
- Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich e Knoepfel, Peter 1997. *Einführung in die Politik-evaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Cancelleria federale 2004. *Rapporto sul programma di legislatura 2003-2007. La strategia del Consiglio federale*. Berna.
- Cancelleria federale 2003. *Sfide 2003-2007. Tendenze e possibili temi futuri della politica federale*. Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale. Berna.
- Controllo federale delle finanze 2004. *Comment les offices mesurent-ils les effets de leurs actions? Evaluation du système d'information de dix offices fédéraux*. Progetto di rapporto, pubblicazione prevista nell'autunno del 2004.
- Forschungsgruppe Energieanalysen ETH Zürich e Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern 1993. *Evaluation der Bewilligungspflicht für elektrische Widerstandsheizungen*, UFE, Bern.
- Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C. e Sandahl, Rolf (editore) 2002. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick/London: Transaction.
- Gruppo di lavoro "Valutazione delle leggi" 1991. *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, rapporto finale al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Bern: UCFSM (esaurito).
- Indicatori quali strumenti di condotta strategica della politica 2004. *Rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 che adempie il postulato "Elaborazione di un sistema d'indicatori quale strumento di condotta" (00.3225) della Commissione del programma di legislatura del Consiglio nazionale (00.016 CN)*.
- Jacob, Steve e Varone, Frédéric 2003. *Évaluer l'action publique: état des lieux et perspective en Belgique*. Gent: Academia Press.
- Janett, Daniel 2003. *Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung*. In: Schweizer, Rainer J., Jeanrenaud, Claude, Kux, Stephan, Sitter-Liver, Beat (editore). *Verwaltung im 21.*

- Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege.* Freiburg/Schweiz: Universitätsverlag: 97-109.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (editore) 2000. *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2a edizione, Opladen: Leske+Budrich.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 1981. *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects and Materials*, New York, McGraw-Hill.
- Kettiger, Daniel 2000. *Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Wien: Haupt.
- Mader, Luzius 1985. *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Collection Juridique Romande.
- Mader, Luzius 2003. *Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz*. In: Karpen, Ulrich e Hagen, Hof (editore), *Wirkungsforschung zum Recht IV. Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen*. Baden-Baden: Nomos: 96-110.
- Mastronardi, Philippe 2002. Art. 170: Überprüfung der Wirksamkeit, in: Ehrenzeller, Bernhard u.a. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Schulthess/Dike: 1677-1682.
- Morand, Charles-Albert 2001. *L'évaluation des effets des mesures étatiques*, in: Thürer Daniel, Aubert Jean-François e Müller Jörg Paul (edizione). *Droit constitutionnel suisse*. Zürich: Schulthess: 1119-1129.
- Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione 2000. *Valutazione: Qual è il grado di apertura del mercato interno svizzero?* Rapporto finale all'attenzione della Commissione di gestione del Consiglio nazionale. Berna.
- Rieder, Stefan e Ruth Bachmann 1998. *Wirkungen von Evaluationen im Energiebereich: Vier Fallstudien zu den Auswirkungen von Evaluationsergebnissen*. Luzern: Interface Institut für Politikstudien (dattiloscritto).
- Rieder, Stefan 2003. *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG*. Bern (dattiloscritto non pubblicato).
- Sägesser, Thomas (editore) 2000. *Die Bundesbehörden*. Bern: Stämpfli (commento all'art. 170 Cost.: 345-353).
- Ufficio federale di giustizia 2002. *Liste der gesetzlichen Evaluationsklauseln: Stand der Umsetzung. Schreiben vom 7. November 2002 an die Präsidien der Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung*. Documento non pubblicato.
- Widmer, Thomas 2001. *Qualitätssicherung in der Evaluation – Instrumente und Verfahren*. *Leges* 2001/2: 9-39.
- Widmer, Thomas, Landert, Charles e Bachmann, Nicole 2000. *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*, Bern, Genf, SEVAL.
- Widmer, Thomas, Rüegg, Erwin e Neuenschwander, Peter 2001. *Stand und Ausichten der Evaluation beim Bund*. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft (<http://www.admin.ch/ch/d/cf/rq/div/20010309-evalbund.pdf>).

## **Allegati**

### **Allegato 1: composizione del gruppo di lavoro interdipartimentale "Verifiche dell'efficacia"**

- Werner Bussmann (UFG: direzione)
- Peter Müller, Segretario generale del DFAE (dal 10 marzo 2004; rappresentante della CSG) / Gabriella Bardin Arigoni (Segretaria generale supplente del DFI, 2 aprile 2003 – 9 marzo 2004), / Claudia Kaufmann (Segretaria generale del DFI, fino al 1° aprile 2003)
- Claude-Fabienne Husson Albertoni (Segreteria generale del DFE; rappresentante dei Dipartimenti, fino al 17 marzo 2004)
- Thomas Bürgi (CaF, dal 30 luglio 2003) / Michael Brändle (fino al 30 luglio 2003)
- Daniel Janett (Servizi del Parlamento)
- Emmanuel Sangra (CDF)
- Marlène Läubli (UFSP, rappresentante della rete "Valutazione nell'Amministrazione federale")

Segretariato, Thomazine von Witzleben (UFG)

## **Allegato 2: disposizioni legali in merito alla verifica dell'efficacia per il Parlamento, l'Esecutivo e il Controllo federale delle finanze**

### **Costituzione federale**

L'articolo 170 della Costituzione accorda una base esplicita e quindi un mandato costituzionale soltanto al *Parlamento* (cfr. n. 2.2.1 e 2.2.2).

Non esiste alcuna disposizione esplicita analoga per l'*Esecutivo*. Tuttavia, la verifica dell'efficacia non è di competenza esclusiva del Parlamento. Infatti, i relativi compiti dell'Esecutivo risultano implicitamente da varie disposizioni inserite nel Capitolo 3 (Consiglio federale e amministrazione federale) del Titolo quinto della Costituzione federale:

- articolo 174: Consiglio federale quale suprema autorità direttiva ed esecutiva;
- articolo 178 capoverso 1: Consiglio federale quale organo dirigente dell'Amministrazione federale;
- articolo 180: politica governativa (pianificazione e coordinamento, informazione dell'opinione pubblica);
- articolo 181: preparazione di atti normativi;
- articolo 182: competenze normative ed esecuzione;
- articolo 183: finanze (piano finanziario, progetto di preventivo, consuntivo della Confederazione, gestione finanziaria corretta);
- articolo 187: sorveglianza dell'Amministrazione federale e degli altri enti incaricati di compiti federali, rapporti sulla sua gestione e sulla situazione del Paese;
- articoli 169 e 170: obbligo di rendere conto al Parlamento.

Tutte queste attività presuppongono che il Consiglio federale e le sue autorità subordinate conoscano a fondo l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione.

Il Controllo federale delle finanze non figura esplicitamente nella Costituzione federale. Le sue competenze sono sancite, in virtù della legge sul Controllo delle finanze, agli articoli 167, 169, 183 e 187 della Costituzione.

### **Leggi**

#### **Parlamento**

Nella legge sul Parlamento (LParl) e nell'ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl), il Parlamento ha fissato i seguenti cardini per l'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione:

- alta vigilanza (art. 26);
- verifica dell'efficacia (art. 27);
- compiti delle commissioni (art. 44 lett. e) e della Conferenza delle presidenze delle commissioni di vigilanza (art. 54 cpv. 4);
- messaggi a sostegno di disegni di atti legislativi (art. 141);
- richiesta di rapporti del Consiglio federale (art. 150 cpv. 1 lett. a).

## Esecutivo

Numerose leggi e ordinanze obbligano il Consiglio federale e l'Amministrazione federale a effettuare valutazioni (clausole di valutazione, cfr. pure il n. 5.4). Tuttavia, le clausole di valutazione esistenti vertono in prevalenza su singoli compiti o settori. Non tengono ancora sufficientemente conto delle esigenze sancite all'articolo 170 della Costituzione, che impone di verificare l'efficacia di tutti i compiti della Confederazione.

## Controllo federale delle finanze

L'articolo 5 della legge federale sul Controllo federale delle finanze (RS 614.0) costituisce la base legale per verificare l'efficacia. Il Controllo federale delle finanze accerta se le risorse sono impiegate in modo parsimonioso, se il rapporto tra i costi e l'utilità è conveniente e se le uscite finanziarie esplicano l'effetto desiderato.

### **Allegato 3: contenuto e strumenti delle verifiche dell'efficacia**

#### **"Efficacia": accezione diversa nelle leggi rispetto alla Costituzione**

Il concetto di "efficacia" sancito all'articolo 170 della Costituzione federale è molto più *ampio* rispetto alla definizione solitamente usata nell'ambito della valutazione (efficacia = misura in cui gli obiettivi di un provvedimento sono stati raggiunti). La genesi della disposizione costituzionale dimostra che la verifica non si limita all'efficacia nel senso stretto del termine, ma si estende anche all'esecuzione e all'impatto (compresi gli effetti collaterali) nonché all'efficienza dei provvedimenti. Sul piano temporale, sono contemplate la dimensione *ex ante* e quella *ex post*.

Le leggi più recenti adottano una terminologia che restringe il concetto di efficacia includendo allo stesso tempo altri criteri<sup>25</sup>. In particolare l'articolo 26 della legge sul Parlamento cita i concetti di "adeguatezza", "efficacia" ed "economicità" come criteri distinti per l'alta vigilanza del Parlamento (oltre alla "legalità" e alla "conformità all'ordinamento vigente", estranei alla nozione di "efficacia").

Sul piano delle leggi e delle ordinanze, raccomandiamo di esplicitare il concetto di "efficacia" (in senso lato), utilizzato nella Costituzione, ricorrendo alla triade "adeguatezza", "efficacia" (in senso stretto) ed "efficienza", nelle seguenti accezioni<sup>26</sup>:

- l'*adeguatezza* designa la misura in cui un provvedimento permette di risolvere un determinato problema o di raggiungere un determinato obiettivo costituzionale, legale o stabilito dal Consiglio federale. Oltre a un'applicazione carente, anche una scarsa adeguatezza può essere all'origine di un impatto insufficiente. Ecco perché di norma anche l'adeguatezza di un provvedimento va verificata nell'ambito di una verifica dell'efficacia;
- l'*efficacia* designa il rapporto tra l'impatto desiderato e quello effettivamente prodotto dal provvedimento statale su economia, società e ambiente (= misura in cui gli obiettivi di un provvedimento sono stati raggiunti).<sup>27</sup> Oltre all'impatto ottenuto di fatto occorrerà contemplare anche gli effetti indesiderati (o collaterali);
- l'*efficienza* designa il rapporto tra i rendimenti previsti o effettivi e le risorse previste o effettive (= efficienza in termini di realizzazioni) oppure il rapporto tra l'impatto previsto o effettivo e le risorse previste o effettive (= efficienza in termini di impatto).

#### **Verificare l'efficacia significa esprimere un giudizio**

In virtù dell'articolo 170 della Costituzione, l'Assemblea federale deve provvedere a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Una verifica implica sempre un *giudizio*. Non può basarsi su mere impressioni, ma deve avere *caratteristiche metodico*: deve poggiare su *considerazioni e dichiarazioni comprensibili e criteri*

---

<sup>25</sup> Ad es. art. 5 LCF (RS **614.0**) e art. 26 LParl.

<sup>26</sup> Cfr. pure 01.401. Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF **2001** 3097.

<sup>27</sup> Mader 1985: 77.

*trasparenti*; deve seguire un *approccio sistematico* volto ad appurare gli impatti considerati importanti; deve permettere di trarre *informazioni quanto più obiettive* in merito all'impatto (cfr. gruppo di lavoro AGEVAL 1991: 13).

### **Strumenti variegati per verificare l'efficacia**

Esistono vari strumenti d'informazione che possono essere usati per verificare l'efficacia nell'ambito delle esigenze attuali: valutazione, controlling, monitoraggio, indicatori dell'impatto, assicurazione di qualità (TQM), osservazione sul terreno politico e altri ancora.

Sono di particolare importanza per le verifiche dell'efficacia soprattutto la valutazione, il controlling e il monitoraggio. L'impostazione concreta di questi tre strumenti e il loro utilizzo nella pratica sono molto variati. Qui di seguito sono esposte le principali caratteristiche dei tre strumenti.

#### La valutazione – un esame dell'efficacia

La **valutazione**<sup>28</sup> è lo strumento utilizzato per esprimere un giudizio sull'efficacia dei provvedimenti statali. Le valutazioni sono esami mirati e circoscritti nel tempo, che possono essere caratterizzati come segue:

- il loro **obiettivo** è di identificare la concezione, l'esecuzione e l'impatto degli interventi statali nonché di determinarne, per quanto possibile, il valore e di giudicare sempre in che misura contribuiscono al benessere comune. Le valutazioni hanno lo **scopo** (1) di rendere conto dell'operato statale, (2) di evidenziare il potenziale di miglioramento e avviare processi formativi, (3) di fornire indicazioni per impostare e adeguare i provvedimenti statali e la loro pianificazione e (4) di estendere, in modo generale, le conoscenze relative ai provvedimenti statali o ai presupposti per il successo degli interventi statali;
- il loro **compito** consiste nel fornire, ricorrendo a metodi scientifici, risposte a una molteplicità di domande specifiche relative all'impatto (positivo/negativo, atteso/inatteso, effetti principali/collaterali) dei provvedimenti statali. L'intento è di trovare spiegazioni per la genesi di tale impatto (come, in quali circostanze, per chi, ecc.) e quindi di fornire indicazioni sui nessi causali, tenendo conto di fattori d'influenza rilevanti (ad es. di carattere sociale, economico o politico);
- i **criteri di valutazione** più frequenti per i provvedimenti statali sono l'adeguatezza, l'efficacia e l'efficienza (cfr. inizio del presente allegato );
- le valutazioni possono vertere sui seguenti **elementi** delle catene d'impatto: concezione, esecuzione/attuazione nonché nessi trasversali tra provvedimenti statali e contesto (sociale, economico, ecologico, ecc.);
- il **risultato** consiste nel rapporto sull'esito della valutazione, nelle conclusioni che ne derivano nonché nelle raccomandazioni formulate per l'operato futuro dei vari detentori di interessi;

---

<sup>28</sup> Vari ambienti in Germania (in particolare quelli giuridici) parlano di "*Gesetzesevaluation*" (valutazione delle leggi) in vece di "*Gesetzesfolgenabschätzung*" (valutazione dell'impatto legislativo), basandosi sulla terminologia in uso presso la Hochschule für Verwaltungswissenschaften di Speyer. Resta comunque molto usato il termine "Evaluation" (valutazione; ad es. presso la Deutsche Gesellschaft für Evaluation, cfr. [www.degeval.de](http://www.degeval.de)). Cfr. pure Balthasar, 2003: 99.

- sul **piano temporale** va fatta la distinzione tra valutazione *ex ante* e valutazione *ex post*; la prima analizza i presunti effetti futuri di un provvedimento statale, la seconda determina empiricamente l'effettiva esecuzione e l'impatto (cfr. *supra* n. 3.3.1).

Per i suoi esami, la valutazione può avvalersi dei dati del "monitoraggio" nonché dei risultati del "controlling".

Si inseriscono nel contesto della "valutazione" anche strumenti noti con altri nomi e dotati di un profilo autonomo, quali la valutazione dell'impatto normativo e la valutazione della sostenibilità. La *valutazione dell'impatto normativo* è uno strumento per ottimizzare la legislazione analizzando i testi di legge da approvare allo scopo di individuarne le ripercussioni sull'economia nazionale. La *valutazione della sostenibilità* è in fase di preparazione. Servirà a valutare per tempo progetti e affari politici alla luce dei principi dello sviluppo sostenibile e a permettere interventi di ottimizzazione. In una fase sperimentale, oltre alle questioni istituzionali, vanno chiarite anche le sinergie e i confini con altri strumenti di valutazione e di esame esistenti e previsti nella Confederazione<sup>29</sup>.

#### Il controlling – uno strumento di gestione

Il **controlling** va considerato un'attività gestionale e copre l'intero processo di pianificazione e di gestione in una determinata funzione. Il controlling funge da sostegno all'attività di gestione:

- il suo **scopo** è di contribuire a realizzare quanto meglio gli obiettivi dei provvedimenti statali grazie a una gestione efficace ed efficiente dei processi e delle procedure;
- il suo **compito** consiste nel a) definire e rendere operativi gli obiettivi di prestazione, b) sorvegliare i mezzi e i processi impiegati per realizzare tali obiettivi, c) confrontare la situazione attuale con quella ideale, d) effettuare paragoni con istituzioni di punta riconosciute e valutare il relativo potenziale di miglioramento (*benchmarking*) nonché e) individuare per tempo processi o sviluppi critici (sistema di preallarme) per correggere il tiro;
- i **criteri di valutazione** sono diversi sul piano strategico e operativo e vanno definiti per ogni caso specifico in base alle esigenze del momento;
- gli **elementi** dell'analisi sono indicatori quantitativi e qualitativi, pari a quelli definiti per realizzare gli obiettivi (analisi dei risultati) sul piano strategico (ad es. mandato di prestazioni) e operativo (ad es. accordo sulle prestazioni o gli impatti, osservazione e valutazione dell'impatto, conto delle spese e delle prestazioni, preventivo e rapporti);
- il **risultato** consiste in un sistema completo e permanente di osservazione e valutazione delle prestazioni.

Per il controlling possono essere consultati i dati del "monitoraggio" e i risultati delle valutazioni.

---

<sup>29</sup> Esistono un modello quadro e le basi metodiche. (<http://www.are.admin.ch/are/it/nachhaltig/beurteilen/index.html>); per altre informazioni cfr. pure: [http://europa.eu.int/comm/sustainable/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/index_en.htm).

### Il monitoraggio – raccolta e preparazione sistematica dei dati

Il **monitoraggio** è la raccolta abituale, continua e sistematica di dati misurabili:

- il suo **scopo** è di aiutare i vari organi che dispongono provvedimenti statali a determinare i cambiamenti e/o gli orientamenti sul piano dell'attuazione, dell'atteggiamento dei destinatari o dell'impatto;
- il suo **compito** consiste nel misurare sistematicamente, per un periodo esteso, i cambiamenti intervenuti;
- non esistono **criteri di valutazione** espliciti dal momento che il monitoraggio si limita a osservare;
- gli **elementi** del monitoraggio sono gli indicatori definiti come oggetti dell'osservazione;
- il **risultato** consiste nei dati e nei cambiamenti/orientamenti determinati sulla base degli indicatori scelti.

Un noto esempio di monitoraggio è il sistema di indicatori del Consiglio federale "Indicatori quali strumenti di condotta strategica della politica (2004)", che si prefigge di analizzare la situazione, di formulare le politiche (formulazione degli obiettivi, pianificazione politica, in particolare programma di legislatura) e di analizzare i risultati. Inoltre, in seno all'Amministrazione federale esistono vari sistemi di monitoraggio settoriali.

I processi di valutazione e di controlling possono fornire indicazioni per determinare indicatori e sistemi di "monitoraggio" adeguati.

### Tra gestione (del progetto) e ricerca del settore pubblico

Gli strumenti d'informazione testé esposti si situano tra due capisaldi che sono la ricerca (del settore pubblico) e il sostegno alla gestione. Per ricerca del settore pubblico si intende la ricerca dell'Amministrazione federale, che mira all'acquisizione e all'ampliamento delle conoscenze su cui poggiano le strategie politiche della Confederazione. Molto spesso l'utilizzo di strumenti d'informazione, e in particolare della valutazione, è parte integrante della ricerca del settore pubblico. Tuttavia, gli strumenti d'informazione menzionati esulano dal campo ristretto della ricerca del settore pubblico e fungono direttamente da sostegno alla gestione. Ecco perché le attività di ricerca del settore pubblico contemplano soltanto in parte l'impostazione e la gestione di tali strumenti (in particolare il controlling e il monitoraggio).

### Correlazione ragionevole degli strumenti

Gli strumenti utilizzati per verificare l'efficacia si intersecano in parte e possono integrarsi a vicenda. Il loro impiego dipende dagli obiettivi da raggiungere e dalle domande cui trovare una risposta. Per una serie di motivi (metodica per individuare impatti correlati, ancoraggio nella dottrina e nella ricerca, istituzionalizzazione in organizzazioni multinazionali e numerosi Paesi, sviluppo di standard qualitativi), la valutazione dovrebbe essere lo strumento prediletto per verificare l'efficacia. Le valutazioni permettono in molti casi di fornire indicazioni sull'impatto prodotto con l'attuazione e i provvedimenti statali. Tuttavia, in determinati casi, le valutazioni

non sono né necessarie (possono essere utilizzati altri strumenti quali il monitoraggio o i controlli di qualità) né sufficienti (ad es. l'osservazione e il controllo completi e continui presuppongono ulteriori strumenti quali il controlling o l'*audit di prestazioni*). Grazie alle loro periodiche procedure di analisi approfondita, molto spesso le valutazioni non servono soltanto a controllare gli interventi (quali progetti, programmi o leggi), ma anche a migliorarli.

## Allegato 4: esempi per promuovere una cultura orientata ai risultati

<b><i>Gli interventi</i></b>	<b><i>Impiego delle strutture/competenze esistenti</i></b>
<p><b>Attività di sensibilizzazione</b>  <b>Presentazioni ad hoc</b> da pari a pari vertenti sui benefici della valutazione per lo sviluppo e l'attuazione efficace di una politica. Vanno evidenziati i casi specifici in base ai benefici che è possibile trarne.</p>	<p><b>Esempi</b>            Direttori degli Uffici federali (ad es. Prof. Zeltner alle conferenze dei direttori degli Uffici federali DFI).             Competenze esistenti nella rete "Valutazione nell'Amministrazione federale".</p>
<p><b>Conferenza annuale</b> per gli alti dirigenti della Confederazione e gli specialisti incaricati di verificare l'efficacia dei provvedimenti federali (come la giornata organizzata dalla siga Claudia Kaufmann e dal sig. Luzius Mader nel 2001).</p>	
<p><b>Laboratori sulla valutazione per un pubblico selezionato:</b>            ai dirigenti di programmi o di progetti, la valutazione potrebbe ad es. essere presentata come parte integrante di un progetto di gestione e metterla in relazione agli strumenti usati per verificare i risultati.</p>	
<p><b>Intensificare il lavoro nella rete:</b>            riunioni periodiche tra le reti "Valutazione nell'Amministrazione federale" e "Controlling", come pure tra le reti "Valutazione nell'Amministrazione federale" e "Ricerca del settore pubblico".</p>	<p>Organizzate dalla rete "Valutazione nell'Amministrazione federale".</p>
<p><b>Attività di "promozione" (in termini di visibilità):</b> va allestito un sito web per promuovere l'attuazione dell'articolo 170 e tenere l'Amministrazione al corrente dello stato dei lavori. Il sito dovrebbe indirizzare i visitatori ai vari siti degli organi di valutazione esistenti in seno all'Amministrazione federale per permettere loro di reperire le risorse disponibili, quali ad esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ documenti esistenti (guide di pianificazione delle valutazioni, <i>check list</i>, ecc.);</li> <li>▪ referenti competenti in materia di valutazione (valutatori, metavalutatori, responsabili delle valutazioni, ecc.)</li> <li>▪ elenco degli studi pubblicati o in corso, ecc., che evidenziano gli insegnamenti politici e strategici tratti dalla valutazione;</li> <li>▪ elenco delle proposte di formazione (cfr. <i>infra</i>).</li> </ul>	<p>Unire le conoscenze disponibili sotto forma di documenti (guide alla valutazione di UFG e UFSP, <i>check list</i> di UFSP, CFF, ecc., come pure modelli strategici di valutazione presso l'Amministrazione federale) e sotto forma di "link" ai siti esistenti.</p> <p>Utilizzare la banca dati esistente della SEVAL.</p> <p>Approfondire quanto già fatto da UFG e CaF, e sviluppare la banca dati ARAMIS.</p>

<p><b>Attività di "formazione"</b> Per promuovere le valutazioni di alta qualità e la buona gestione dei mandati di valutazione, sono necessari tre tipi di corsi:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) corsi indirizzati a chi effettua le valutazioni (valutatori) – corsi di base e corsi di formazione continua;</li><li>2) corsi rivolti ai mandanti di valutazioni (corsi di base sulla preparazione del dispositivo di valutazione, del capitolato d'oneri, della gestione della valutazione e della metavalutazione);</li><li>3) laboratori della durata di 1-2 giorni per facilitare lo scambio tra valutatori e mandanti di valutazioni.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Le università propongono già corsi di base e corsi <i>post lauream</i> per valutatori (KWB Università di Berna e IDHEAP). La SEVAL organizza già corsi di formazione continua (perfezionamento professionale).</li><li>2) L'UFPER, in quanto autorità federale per la promozione e l'organizzazione amministrativa dei corsi di formazione all'interno dell'Amministrazione federale, andrebbe incaricata <b>di gestire i corsi</b> rivolti ai mandanti federali di valutazioni. Andrebbe istituito un gruppo di lavoro per svolgere i compiti scientifici inerenti allo sviluppo del programma e per identificare e assumere gli istruttori su mandato. Si ricorrerà in primo luogo agli specialisti in materia di valutazione operanti nell'Amministrazione federale.</li><li>3) La KWB dell'Università di Berna organizza già un tale laboratorio in tedesco (uno all'anno). La SEVAL intende proporre tale corso in francese. Potrebbe offrire tali corsi anche l'UFPER.</li></ol>
<p><b>Attività di sostegno e consulenza:</b> a tal proposito si parte soprattutto dal principio che, per le autorità federali provviste di poca o nessuna esperienza, i primi studi e le prime esperienze nell'ambito della valutazione devono tenere conto della cultura organizzativa esistente. In altre parole: un consulente <b>esterno deve badare a non tentare di indirizzare il lavoro in un determinato senso, ma deve offrire consigli</b> – ad esempio in merito agli strumenti di gestione, ai metodi e agli standard di valutazione, ai corsi, ai riferimenti alla bibliografia in materia di valutazione, ecc.</p>	<p>La banca dati SEVAL è un punto di riferimento – il sito menzionato <i>supra</i> ne offre un altro.</p> <p>Un'altra risorsa è offerta dalla rete "Valutazione nell'Amministrazione federale".</p>

## **Allegato 5: gli standard della Società svizzera di valutazione (SEVAL)**

### **Quattro dimensioni di qualità**

I 27 standard della SEVAL si ispirano alle seguenti sfere di qualità:

- rilevanza (N1-8), questi standard garantiscono che la valutazione rispetti le esigenze informative degli utenti contemplati;
- fattibilità (D1-3), questi standard garantiscono che la valutazione si svolga in modo realistico, ponderato, diplomatico ed economico;
- conformità (K1-6), questi standard garantiscono che la valutazione sia corretta dal profilo legale ed etico e che il benessere dei detentori di interessi riceva la dovuta attenzione;
- accuratezza (G1-10), questi standard garantiscono che la valutazione produca e distribuisca informazioni valide e utilizzabili.

### **Standard massimi, non minimi**

Gli standard della SEVAL definiscono un ideale, non indicano il minimo assoluto. Ecco perché rispecchiano esigenze in parte discrepanti, che nel caso specifico non possono essere soddisfatte allo stesso modo.<sup>30</sup> La ponderazione in base alla situazione del caso specifico è lasciata agli utenti (Widmer/Landert/Bachmann 2000 e Widmer 2001, 26).

### **La Confederazione adotta gli standard della SEVAL**

Gli standard della SEVAL costituiscono un ottimo strumento per assicurare la qualità. Tuttavia, per essere applicati in seno alla Confederazione devono essere concretizzati e completati. La rappresentazione schematica degli standard in base alle fasi del ciclo progettuale serve a facilitarne l'utilizzo.

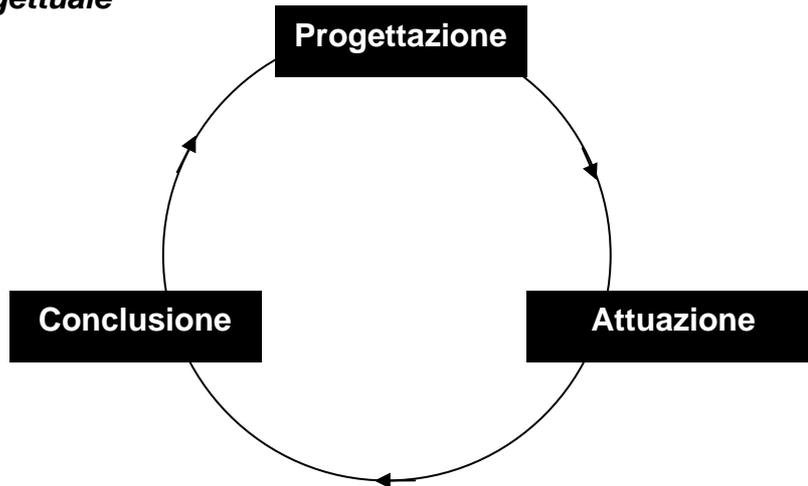
### **Gli standard nel ciclo progettuale**

Per maggiore comodità degli utenti, presentiamo i principali standard di valutazione nell'ordine di un ciclo progettuale ideale che comprende le tre fasi illustrate qui di seguito.

---

<sup>30</sup> L'ideale dell'elevata precisione scientifica può ad esempio comportare un notevole dispendio di tempo, ponendosi quindi in contrasto allo standard che prescrive un rapporto tempestivo.

### **Ciclo progettuale**



- La *fase progettuale* serve a determinare la necessità di valutazione, a formulare il mandato di valutazione, ad abbozzare un disegno di ricerca nonché a determinare l'organizzazione del progetto, un calendario e un piano finanziario. A seconda di come lavorano gli organi di valutazione interessati, i prodotti tipici di tale fase sono bozze di progetto, studi di fattibilità o capitolati d'onori sotto forma di contratto per mandatarî esterni. Il conferimento del mandato a organi esterni rientra pure nella fase progettuale.
- La *fase attuativa* comprende lo svolgimento interno o esterno della valutazione progettata in base alle regole metodiche e organizzative stabilite nella fase progettuale. Di norma, la fase attuativa si conclude con la stesura dei rapporti di valutazione indirizzati ai mandanti.
- La *fase conclusiva* racchiude la presentazione e la divulgazione del rapporto di valutazione e delle raccomandazioni che ne derivano, l'acquisizione dei risultati da parte degli utenti e il bilancio relativo alla qualità e ai benefici della valutazione. Tale fase produce presentazioni, pubblicazioni, dichiarazioni ai media, colloqui di consulenza ed eventualmente metavalutazioni.

Nell'intento di proporre un manuale pratico, abbiniamo ogni standard a una delle fasi del ciclo progettuale; precisiamo tuttavia che determinati standard vanno applicati a più di una fase.<sup>31</sup>

#### *Gli standard della fase progettuale*

*(tra parentesi gli standard correlati della SEVAL)*

Chiarire la necessità di valutazione (nessuno standard analogo della SEVAL). Il progetto di valutazione previsto è comprovatamente necessario; la valutazione è lo strumento adeguato per chiarire i punti in questione. La valutazione in programma è in ragionevole sintonia con i progetti di ricerca esistenti e pianificati all'interno e all'esterno della Confederazione per rispondere a quesiti analoghi.

---

<sup>31</sup> Widmer (2001, 30) e il *Joint Committee* (2000, 13) avvertono di non limitarsi al rigoroso adempimento degli standard contenuti nelle *check list* e definiti rilevanti per una determinata fase.

Coinvolgere i detentori di interessi (N1, N8, D2). I detentori di interessi (*stakeholder*) di una valutazione sono individuate e coinvolte in modo adeguato nella pianificazione e nell'attuazione del progetto. Vanno in particolare coinvolti i responsabili nell'ambito della concezione, del finanziamento e dell'attuazione del provvedimento da valutare nonché i suoi destinatari, al fine di infondere fiducia e incoraggiare la cooperazione, ottimizzando quindi le premesse per il successivo utilizzo dei risultati della valutazione. Per quanto possibile, la valutazione tiene pure conto delle differenti posizioni assunte dagli attori nel contesto più ampio dell'evaluando<sup>32</sup> (gruppi d'interesse, ecc.). L'istituzione di un gruppo di consulenza è indispensabile in particolare per le questioni riguardanti più di un Ufficio. È essenziale consultare i detentori di interessi non appena sono disponibili i risultati e al termine della fase attuativa.

Chiarire gli obiettivi della valutazione (N2). La valutazione risponde a un quesito definito inequivocabilmente e persegue un obiettivo chiaro a tutti i detentori di interessi. Tale standard permette di specificare le attese e di evitare malintesi.

Attendibilità (N3, K3). I valutatori responsabili sono competenti e degni di fiducia, di modo che i risultati possano ottenere un massimo di attendibilità e accettazione. I valutatori posseggono competenze tecniche e sociali, integrità, indipendenza e correttezza nei confronti del evaluando.

Organismo interno o esterno (nessuno standard analogo della SEVAL). La decisione relativa all'organismo cui affidare l'attuazione dipende dalla funzione primaria della valutazione. Mentre le valutazioni formative possono senz'altro essere svolte all'interno, per motivi di credibilità conviene delegare all'esterno le valutazioni riepilogative a carattere estimativo.<sup>33</sup>

Scegliere i valutatori esterni (nessuno standard analogo della SEVAL). I valutatori esterni sono scelti in conformità alle disposizioni del diritto degli acquisti pubblici per i mandati di prestazioni della Confederazione (cfr.

---

<sup>32</sup> Per evaluando si intende l'oggetto della valutazione (programma, provvedimento, progetto, ecc. da valutare).

<sup>33</sup> Cfr. pure Bussmann, 1995, 19 segg.

Allegato 6: disposizioni del diritto degli acquisti pubblici per l'assegnazione di mandati di prestazioni della Confederazione).

Accordi formali (K1). All'inizio di una valutazione, tutte le regole e i doveri importanti delle parti sono fissate per scritto. Va specificato in particolare quanto convenuto in materia di finanze, scadenze, esecutori, pubblicazione, questioni inerenti alle indagini, metodica e procedura. Se nel corso del progetto occorre apportare delle modifiche, è possibile rinegoziare le condizioni.

#### *Gli standard della fase attuativa*

Procedura per raccogliere informazioni (N4, D1, D3). La quantità e il vaglio delle informazioni rilevate permettono di trattare le questioni rilevanti inerenti all'evaluando. Le procedure di valutazione impiegate si ispirano a criteri scientifici e pratici ed evitano di pregiudicare inutilmente l'evaluando. Il valore delle informazioni generate giustifica le risorse impiegate.

Correttezza e tutela di diritti individuali (K2, K3, N3). Le parti coinvolte nella valutazione interagiscono dando prova di rispetto e correttezza. I diritti individuali di singole persone come pure le "regole" di buon senso etico sono rispettati. Le persone coinvolte in una valutazione ne sono informate. I risultati di valutazioni, che compromettono il benessere di singole persone, sono divulgati tenendo conto dei diritti individuali di tali persone. I valutatori e i loro mandanti provvedono a far rispettare le disposizioni in materia di protezione dei dati e a tutelare in modo adeguato le loro fonti di informazione.

Accesso alle informazioni (nessuno standard analogo della SEVAL). Le parti coinvolte nella valutazione presso la Confederazione, i Cantoni, i comuni e i privati si dimostrano cooperativi e mettono a disposizione dei valutatori le informazioni necessarie all'adempimento del mandato, senza infrangere le disposizioni in materia di protezione dei dati<sup>34</sup>. Per rilevare i dati occorre una base legale sotto forma di leggi speciali o di una normativa generale in materia di rilevamento dei dati con delegazione legislativa al Consiglio federale. Le disposizioni in materia devono rispettare i principi basilari del diritto pubblico e amministrativo (libertà d'azione per i Cantoni nell'attuare il diritto federale, principio della legalità, proporzionalità e protezione dei dati).

Dichiarare i conflitti d'interesse (K6). Se non è possibile eliminare già nella fase progettuale i potenziali conflitti d'interesse tra valutatori e detentori di interessi (approccio partecipativo nel formulare il mandato di valutazione, scelta di mandatarî idonei, ecc.), tutte le parti coinvolte si sforzano di rendere noti tali conflitti e di gestirli con equità.

Acquisizione delle informazioni (G5, G6, G7). Le procedure per acquisire informazioni rispettano i criteri della validità e dell'attendibilità. Le informazioni utilizzate sono sottoposte a esami sistematici per individuare errori, effettuando test di plausibilità, *communicative validation*, ecc. Le informazioni rilevate sono analizzate in modo sistematico e in conformità alle regole della metodica qualitativa e quantitativa; a tale proposito è spesso opportuno utilizzare entrambi gli approcci in parallelo, per analogia alla triangolazione. Per controllare la qualità dei prodotti intermedi della valutazione sono messe a disposizione risorse e procedure pertinenti.

---

<sup>34</sup> Quale suggerimento in merito cfr. ad es. i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza del Parlamento di cui all'art. 153-157 LParl.

Rapporto chiaro e completo (N6, G1, G2, G3, G4, G8). Il rapporto di valutazione è chiaro, completo e di facile comprensione. L'evaluando e il suo contesto sono descritti con chiarezza; gli obiettivi, la problematica in questione e l'approccio metodico nonché i risultati sono documentati in modo adeguato. Eventuali scostamenti dall'approccio previsto vanno motivati esplicitamente. Le fonti di informazioni utilizzate sono rese note. Le conclusioni risultanti dalla valutazione sono motivate in modo esplicito per facilitarne la comprensione.

Valutazione trasparente ed equilibrata (N5, K4, G9). Le prospettive e le considerazioni su cui poggia l'analisi dei risultati sono descritte in modo che le basi degli apprezzamenti risultino chiaramente. La valutazione è imparziale, completa e corretta. Una bozza del rapporto di valutazione è sottoposta per consultazione all'evaluando nonché alle persone interrogate nell'ambito della valutazione.

Rapporto tempestivo (N7). I risultati intermedi importanti e i rapporti finali sono preparati in modo che i futuri utenti della valutazione possano utilizzarli in tempo.

#### *Gli standard della fase conclusiva*

Pubblicare e divulgare i risultati (K5). In linea di principio, i risultati delle valutazioni dell'Amministrazione federale sono consultabili e vengono pubblicati. I detentori di interessi e il pubblico sono informati mediante presentazioni, dichiarazioni ai media e pubblicazioni scientifiche. Il mandante può concedere deroghe se alla pubblicazione si oppongono interessi particolari degni di protezione.<sup>35</sup> I risultati vanno comunque resi accessibili alle persone interessate e a tutti i titolari di un diritto comprovato.

Informazione dei detentori di interessi (nessuno standard analogo della SEVAL). I detentori di interessi (in particolare i mandanti e i responsabili nell'ambito della concezione, del finanziamento e dell'attuazione del provvedimento valutato) prendono atto della valutazione e agiscono tenendo conto dei risultati.<sup>36</sup>

Metavalutazione (G10). Nel corso e al termine di un progetto di valutazione viene controllata la qualità oppure vengono scambiate, a scopo formativo, le esperienze maturate in merito allo svolgimento e all'esito del progetto. Se, per motivi di risorse, le metavalutazioni rischiano di costituire un'eccezione, i mandanti e i mandatarî dovrebbero in ogni caso prevedere una fase rudimentale di retroazione riguardante lo svolgimento, la qualità e i benefici del progetto.

---

<sup>35</sup> Cfr. il principio di pubblicazione analogo per le valutazioni effettuate nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, sancito all'art. 10 cpv. 6 Oparl. Cfr. anche i principi pertinenti nel disegno di legge sulla trasparenza.

<sup>36</sup> Cfr. la disposizione analoga per le commissioni dell'Assemblea federale all'art. 44 cpv. 1 lett. f. LParl.

## **Allegato 6: disposizioni del diritto degli acquisti pubblici per l'assegnazione di mandati di prestazioni della Confederazione**

I mandati di valutazione sono assegnati ai mandatari esterni nell'ambito delle disposizioni pertinenti del diritto degli acquisti pubblici. L'assegnazione di commesse pubbliche da parte della Confederazione è disciplinata nella legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub, RS 172.056.1 e la relativa ordinanza OAPub, RS 172.056.11). La legge sugli acquisti pubblici costituisce sostanzialmente l'attuazione, sul piano nazionale, dell'Accordo GATT sugli appalti pubblici (RS 0.632.231.422).

La legge sugli acquisti pubblici contempla vari tipi di procedura per l'assegnazione delle commesse. Le varie procedure si applicano a seconda del valore soglia che, in virtù della pertinente ordinanza del DFE per le commesse di servizi della Confederazione<sup>37</sup>, ammonta a **248 950.- franchi** nel 2004.

In base allo schema esposto qui di seguito, i mandati di valutazione inferiori a tale valore soglia possono essere assegnati mediante invito oppure, se inferiori ai 50 000 franchi, mediante trattativa privata.<sup>38</sup>

- Nella procedura mediante invito il mandante deve procurarsi almeno tre offerte.
- Nella procedura mediante trattativa privata la commessa è assegnata direttamente a un offerente.

Alle commesse che superano il valore soglia si applica di norma, in virtù della legge sugli acquisti pubblici, la procedura libera o selettiva; entrambe le procedure richiedono che le prestazioni da aggiudicare siano messe a pubblico concorso e pubblicate nel Foglio Ufficiale Svizzero di Commercio.

- Nella procedura libera tutti i candidati possono presentare un'offerta.
- Nella procedura selettiva possono presentare un'offerta soltanto i candidati determinati in precedenza.
- In determinati casi eccezionali è inoltre prevista la procedura mediante trattativa privata.

Se la commessa supera il valore soglia, l'appalto va pubblicato. In linea di massima, l'offerta più favorevole dal profilo economico ottiene l'appalto. Tale offerta viene determinata considerando diversi criteri di aggiudicazione (quali ad es. adempimento delle esigenze, prezzo, termine, qualità). Le decisioni del mandante possono essere impugnate dinanzi a un'autorità di ricorso indipendente (Commissione di ricorso per gli acquisti pubblici).

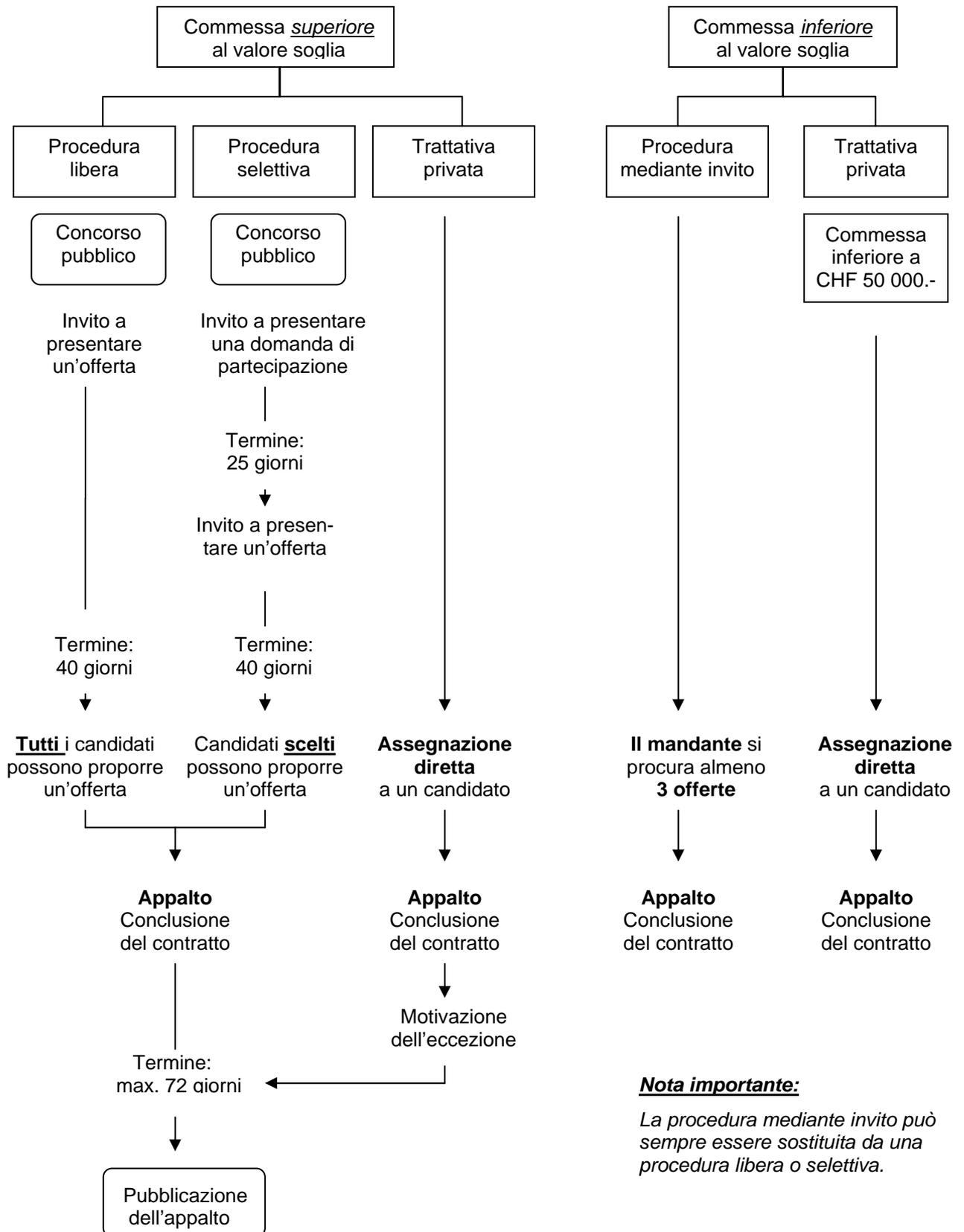
Se il valore soglia non è superato, si tratta di "altri acquisti" secondo il Capitolo 3 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici. Per questi acquisti non esistono né rimedi giuridici né altre possibilità di ricorso.

---

<sup>37</sup> Art. 1 lett. b dell'ordinanza del DFE sull'adeguamento dei valori soglia degli acquisti pubblici per il 2004 del 13 ottobre 2003 (RS **172.056.12**).

<sup>38</sup> La procedura mediante invito può sempre essere sostituita con la procedura libera o mediante trattativa privata.

## Schema per l'assegnazione delle commesse pubbliche della Confederazione



## **Indice**

<b>Sintesi .....</b>	<b>1</b>
<b>1. L'incarico.....</b>	<b>5</b>
<b>2. La necessità d'intervenire.....</b>	<b>6</b>
2.1 Le verifiche dell'efficacia come strumenti di gestione e di controllo .....	6
2.1.1 Sempre più importanti le verifiche dell'efficacia .....	6
2.1.2 La necessità di trovare nuove basi decisionali per l'operato statale .....	6
2.1.3 Consolidare i buoni risultati ottenuti con la verifica dell'efficacia .....	7
2.2 Le sfide che la Costituzione lancia all'Esecutivo .....	9
2.2.1 La verifica dell'efficacia – un'innovazione costituzionale .....	9
2.2.2 Rilevanza dell'articolo 170 della Costituzione.....	9
2.2.3 Un compito del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.....	10
2.3 Lacune da colmare nelle verifiche dell'efficacia .....	11
2.3.1 L'evoluzione degli ultimi vent'anni .....	11
2.3.2 Un bilancio in chiaroscuro nel confronto internazionale.....	12
2.3.3 Differenze tra Uffici e Dipartimenti .....	12
2.3.4 I punti forti ci sono, ma vanno potenziati.....	12
<b>3. Idee guida per intensificare la verifica dell'efficacia .....</b>	<b>14</b>
3.1 Prospetto delle idee guida.....	14
3.2 Quattro priorità .....	15
3.3 Quattro idee chiave .....	16
3.3.1 Obiettivo: una cultura dei risultati nell'Amministrazione federale.....	16
3.3.2 Trasparenza .....	17
3.3.3 Qualità .....	19
3.3.4 Rivalutare l'efficienza.....	22
<b>4. I settori d'intervento e gli interventi proposti.....</b>	<b>23</b>
4.1 I compiti degli Uffici .....	23
4.2 I compiti dei Dipartimenti e della Cancelleria federale.....	24
4.3 Il Consiglio federale.....	25
4.4 I compiti degli Uffici trasversali .....	26
4.5 Rapporto Parlamento – Esecutivo – Controllo delle finanze .....	28

4.5.1	Le verifiche dell'efficacia: una responsabilità in comune .....	28
4.5.2	Punti di contatto tra i compiti del Parlamento, dell'Esecutivo e del Controllo federale delle finanze.....	29
4.5.3	Sviluppo individuale della collaborazione e dell'informazione.....	30
<b>5.</b>	<b>Adeguamenti legali e misure di accompagnamento .....</b>	<b>31</b>
5.1	Opportuno e necessario un obbligo generale di verificare l'efficacia....	31
5.2	La legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione – il punto di contatto ideale.....	31
5.3	Modifica proposta dell'articolo 5 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.....	32
5.4	Clausole di valutazione settoriali: ancora opportune in casi specifici .....	33
5.5	Misure di accompagnamento per attuare l'articolo 170 della Costituzione .....	34
5.6	Interventi per rendere più efficace l'operato della Confederazione .....	35
	<b>Bibliografia .....</b>	<b>36</b>
	<b>Allegati .....</b>	<b>38</b>
	Allegato 1: composizione del gruppo di lavoro interdipartimentale "Verifiche dell'efficacia" .....	38
	Allegato 2: disposizioni legali in merito alla verifica dell'efficacia per il Parlamento, l'Esecutivo e il Controllo federale delle finanze .....	39
	Costituzione federale.....	39
	Leggi .....	39
	Allegato 3: contenuto e strumenti delle verifiche dell'efficacia .....	41
	"Efficacia": accezione diversa nelle leggi rispetto alla Costituzione.....	41
	Verificare l'efficacia significa esprimere un giudizio .....	41
	Strumenti variegati per verificare l'efficacia .....	42
	Allegato 4: esempi per promuovere una cultura orientata ai risultati .....	46
	Allegato 5: gli standard della Società svizzera di valutazione (SEVAL) .....	48
	Quattro dimensioni di qualità.....	48
	Standard massimi, non minimi .....	48
	La Confederazione adotta gli standard della SEVAL .....	48
	Gli standard nel ciclo progettuale .....	48
	Allegato 6: disposizioni del diritto degli acquisti pubblici per l'assegnazione di mandati di prestazioni della Confederazione .....	53