



**Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi**

**Progetto Operativo di Assistenza Tecnica
alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza per il
Rafforzamento delle Capacità di Normazione
POAT DAGL 2013/2014**

**ATTUAZIONE DELLO *SMALL BUSINESS ACT* E QUALITA' DELLA
REGOLAZIONE**

25 Febbraio 2014

(def)

SOMMARIO

Presentazione	2
1. Qualità della regolazione e attuazione dello SMALL BUSINESS ACT (SBA)	3
1.1. Obiettivi per l'attuazione dello SBA	3
2. Definizione del TEST di idoneità e del TEST PMI	4
2.1. Il Test d'idoneità	4
2.2. Il Test PMI	7
3. LA CONSULTAZIONE	8

Presentazione

Questo documento, che costituisce un'ulteriore proposta di riflessione sull'attuazione dello *SMALL BUSINESS ACT* in chiave di "qualità della regolazione", dà seguito alla proposta metodologica in merito all'introduzione del "TEST MPMI"¹, avviando un approfondimento sul "Test d'idoneità", quale ulteriore strumento di verifica della regolamentazione in essere, sulla scia dei "*fitness check*" europei.

La riflessione che si propone appare quanto mai opportuna anche alla luce delle nuove linee guida in corso di emanazione da parte della Commissione UE sulla valutazione in itinere ed ex post, che si caratterizzano in particolare per alcuni aspetti:

- per la prima volta si propongono linee guida e percorsi differenziati per la valutazione ex ante e la valutazione in itinere e ex post;
- si introducono i *fitness check* quale strumento ordinario di valutazione in itinere;
- la considerazione degli oneri regolatori diviene componente ordinaria della valutazione e dei *fitness check*;
- si propongono nuove modalità di consultazione;
- si introduce una chiara definizione dei criteri di valutazione.

In altri termini, attraverso il Test di idoneità, la priorità e l'attenzione richiesta per una regolamentazione favorevole alle MPMI nell'ottica dello SBA, viene sviluppata lungo il ciclo della valutazione nella sua interezza, secondo una prospettiva unitaria e coerente, che include anche il Test MPMI come valutazione ex ante e le consultazioni, come strumento dell'amministrazione di verifica e accrescimento delle conoscenze da utilizzare lungo tutto il percorso valutativo.

¹ "Test PMI – Strumenti operativi" ver.03 13.11.2013

1. Qualità della regolazione e attuazione dello SMALL BUSINESS ACT (SBA)

1.1. Obiettivi per l'attuazione dello SBA

Obiettivo generale del recepimento e dell'attuazione dello SBA è quello di rafforzare la competitività e lo sviluppo del sistema delle MPMI, quale leva essenziale per promuovere l'innovazione del sistema produttivo e l'occupazione.

L'attuazione dello SBA si propone pertanto di rafforzare le politiche per le MPMI, recependo i principi² riconosciuti nello *“EU SMALL BUSINESS ACT”* come fondamentali per creare un *“ambiente favorevole”*, culturale, regolamentare, finanziario, fisico, allo sviluppo delle MPMI.

Attuare lo SBA, in altri termini, significa implementare i suoi principi in modo strutturale e sistematico anche nell'attività regolatoria.

L'attuazione dello SBA deve inoltre tenere conto di un aspetto spesso sottovalutato costituito dall'eterogeneità dimensionale, finanziaria e organizzativa dell'universo delle MPMI e della regressività dell'impatto degli oneri di regolazione comunque intesi. Ne consegue che tutte le analisi ricomprese nel ciclo della regolamentazione dovranno tenere conto della segmentazione presente nell'universo delle MPMI e della conseguente necessità di articolare le misure da adottare (principi di progressività e proporzionalità).

² Tra i 10 principi fondamentali sono particolarmente rilevanti a livello regionale i seguenti otto principi: **1.** Sviluppare un ambiente favorevole all'imprenditorialità, per agevolare la nascita di PMI; **3.** Formulare normative conformi al principio *“Pensare anzitutto in piccolo”*; **4.** Adattare le pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI ed eliminare gli oneri amministrativi; **5.** Adeguare l'intervento pubblico in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e di concessione degli aiuti di Stato; **6.** Ricorrere a tipi di finanziamento diversificati, quali i capitali di rischio, il microcredito o il finanziamento mezzanino; **8.** Rafforzare il potenziale d'innovazione, ricerca e sviluppo delle PMI; **9.** Trasformare le sfide ambientali in opportunità nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti e servizi; **10.** Aprire le PMI ai mercati esterni. Fanno riferimento più direttamente alla competenza statale il 2° *“far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità”* e il 7° *“aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico”*;

Il recepimento dei principi SBA nel ciclo della qualità della regolazione, coniugati con qualità, efficacia e efficienza, evidenzia tre momenti particolarmente significativi: il **TEST d'idoneità**, inteso come strumento di valutazione della coerenza della regolazione in essere con i principi dello SBA, anche in una logica multilivello; il **TEST MPMI**, quale strumento di valutazione ex ante a regime degli atti regolatori in sede di adozione degli stessi; **la consultazione**, come strumento trasversale dell'amministrazione di verifica e accrescimento delle conoscenze.

2. Definizione del TEST di idoneità e del TEST PMI

2.1. Il Test d'idoneità

Il "Test di Idoneità" è correlato alla Comunicazione *Regulatory Fitness and performance Programme* o ReFIT COM(2012) 746 – Adeguatezza della regolamentazione dell'UE e all'attuazione dei principi dello SBA.

Il ReFIT inquadra il Test di idoneità come fondamentale strumento di manutenzione delle norme esistenti, teso a verificare la loro *Fitness for purpose*, o adeguatezza delle norme alla loro funzione.

Il ReFIT è centrato su:

- ✓ **"In primo luogo la valutazione"** in itinere e ex post, in quanto momento ineludibile, prima di introdurre nuove norme.
- ✓ **Valutazioni in itinere denominate "fitness check"** (Test d'idoneità), su un insieme organico di norme riguardanti uno specifico settore. Il risultato è che non saranno proposte nuove normative, se non dopo l'esecuzione di un lavoro di valutazione in itinere e ex post.
- ✓ **Oneri regolatori.** In un quadro di manutenzione normativa, i Test sono funzionali anche a censire e quindi eliminare i costi superflui della regolazione (gli "oneri") in modo che il corpus legislativo sia "idoneo allo scopo" (*fit for purpose*). Il ReFIT incorpora nel processo di valutazione la verifica degli oneri, delle incoerenze, delle lacune e delle misure inefficaci di regolazione, anche a livello di settore.
- ✓ **Consultazione.** Diviene centrale nelle procedure ascendenti e di verifica. Va rafforzata nella declinazione del ciclo della regolazione e

nei necessari approfondimenti (durata sufficiente, disponibilità documentazione e sua adeguatezza ai destinatari, ecc.); va incoraggiata con misure opportune la partecipazione ai processi di consultazione.

Ne consegue che il Test di Idoneità cui sottoporre specifiche aree normative dovrà essere centrato sulla complessiva verifica di adeguatezza e coerenza settoriale delle norme esistenti non solo nei riguardi dei principi dello SBA, con particolare riferimento ai costi imposti ai regolati, ma anche dei tradizionali criteri valutativi di efficacia e efficienza, avvalendosi della consultazione dei regolati stessi.

A partire dall'esperienza ReFIT, un Test di idoneità, inteso come strumento di manutenzione attiva della regolazione esistente all'interno del ciclo della regolazione, deve mirare a valutare "lo stato di salute" di un ambito di regolazione, con riferimento a uno specifico settore di *policy*.

Lo scopo del Test è dunque quello di identificare, per quel settore di *policy* esaminato, inefficienze, oneri e costi eccessivi, incoerenze e sovrapposizioni normative, buchi, inconsistenze o misure normative obsolete o non più pertinenti, tenuto conto dei tempi e dell'attualità degli obiettivi.

In termini generali, infatti, si deve ricordare che un Test di idoneità non è concretamente praticabile se non con riferimento al principio della *pertinenza* della regolazione, cioè dell'attualità e della coerenza della regolazione in essere rispetto agli obiettivi attuali delle *policy*. Tale preventiva definizione costituisce, evidentemente, un presupposto informativo per l'effettuazione delle verifiche.

Un test d'idoneità deve quindi guardare con particolare attenzione:

- Alle barriere (anche quelle generate da altre *policy*) che si frappongono e che impediscono di raggiungere gli obiettivi della *policy*.
- Alle questioni legate all'implementazione delle misure che danno attuazione alla *policy* nonché delle misure che potrebbero migliorare l'attuazione complessiva delle norme.

- Alla coerenza della legislazione vigente, valutandone le sovrapposizioni, inconsistenze, antinomie, e/o misure obsolete.

L'area di regolazione/*policy* va individuata e selezionata avendo riferimento a un insieme convergente di norme primarie e secondarie che costituiscono la base normativa organica per quella *policy*. Accanto alle norme considerate vanno sempre esaminate anche altre fonti (con riferimento alla *soft law*) che possono costituire in ogni modo norme di comportamento per i destinatari di quella *policy*.

Un riferimento metodologico per l'esecuzione dei Test di idoneità è costituito dalle Linee Guida per la valutazione, in corso di adozione da parte della Commissione europea (EC Secretariat General, Public Consultation on "Commission Guidelines for Evaluation -Draft novembre 2013"). La valutazione deve essere intesa come un giudizio critico, basato sull'esperienza, se un intervento ha raggiunto i bisogni evidenziati in fase ex ante ed ha concretamente conseguito i suoi effetti attesi. La valutazione deve riguardare gli effetti causali e le modifiche dei comportamenti degli attori.

Con riferimento alla *policy* selezionata, il risultato del Test deve pertanto dare conto di un'analisi di pertinenza, coerenza interna ed esterna, efficacia, efficienza e valore aggiunto dell'azione pubblica. Altri criteri da considerare per la valutazione sono: utilità, complementarità, coordinamento, equità, sostenibilità, accettabilità.

La valutazione (e quindi il Test idoneità), infine, deve consentire a chiunque sia interessato: i) di conoscere l'ambito sul quale si sviluppa la valutazione stessa, ii) dare input come stakeholder, iii) analizzare tutti gli esiti delle consultazioni, iv) comprendere cosa scaturirà quale effetto della valutazione.

2.2. Il Test MPMI

Il TEST MPMI, come si è già avuto modo di sottolineare nel precedente documento (Test PMI ver.03 del novembre 2013), costituisce strumento trasversale per l'attuazione ex ante dei principi dello SBA.

Sotto il profilo metodologico, il modello operativo di analisi ex ante che caratterizza il Test va commisurato in termini proporzionali rispetto al livello del provvedimento regolamentare in corso di adozione. In particolare si può presentare come:

- **Test base.** Ragionevolmente articolato e approfondito, da utilizzarsi per decisioni che prevedono interventi legislativi rientranti nell'ambito dell'AIR. Questa versione del Test prevede l'acquisizione di specifiche informazioni e l'effettuazione di specifiche analisi riferite alle MPMI relativamente ai punti che seguono:
 - a. Contesto di riferimento e motivazioni dell'intervento;
 - b. Ambito dell'intervento;
 - c. Opzioni di intervento;
 - d. Valutazione delle opzioni;
 - e. Fonti informative utilizzate;
 - f. Consultazione.
- **Test semplificato.** Più snello, per provvedimenti di natura regolatoria. Caratterizzato da una *check-list* in forma di domande.

Entrambe le versioni richiedono necessariamente *focus* su: i) Oneri informativi, tenendo assolutamente presente i principi di proporzionalità e di inclusione e ii) Oneri di regolazione complessivi (*compliance*) che il provvedimento può produrre sulle MPMI; iii) Opzioni di mitigazione e/o esclusione.

3. LA CONSULTAZIONE

La consultazione costituisce un momento fondante sia del Test MPMI che del Test d'idoneità e dovrebbe essere eseguita con modalità definite per ottenere un livello di qualità che assicuri trasparenza, partecipazione e miglioramento dell'attività di analisi svolta.

Ciclo della regolazione e strumenti di *better regulation*



Come emerge dalla rappresentazione del ciclo della regolazione, le consultazioni costituiscono un momento ricorrente nell'implementazione delle diverse fasi del ciclo della *better regulation*. Esse rappresentano, infatti, uno strumento indispensabile in particolare nella fase ricognitiva (ricognizione dei fabbisogni), nella fase di analisi preliminare (asimmetria informativa), nella fase di monitoraggio e infine nella fase di valutazione (conoscenza e rilevazione degli indicatori e più in generale degli effetti, efficacia e efficienza).³

³ Può essere utile richiamare alcune delle tecniche di consultazione utilizzabili: Riunioni formali o informali; Interviste semi-strutturate e aperte, Panel, Focus group; Notice and comment.
