

---

# STRUMENTI DI *BETTER REGULATION* E TEST PMI

---

Una regolazione di qualità, chiara, comprensibile, stabile nel tempo e di ridotto impatto per le attività economiche è da tempo considerata uno strumento necessario per garantire il corretto funzionamento dei mercati e per sostenere la crescita e la competitività dell'economia. Molti studi economici confermano la stretta relazione esistente tra un'efficace politica di tutela e di promozione della concorrenza e la crescita della produttività di un Paese.

Le analisi condotte soprattutto a livello internazionale evidenziano che i problemi di scarsa crescita sono dovuti principalmente a fattori legati a contesti istituzionali e normativi caratterizzati dalla presenza diffusa di oneri e ostacoli ingiustificati all'esercizio delle attività economiche. Una regolazione economica eccessiva spostata, infatti, verso l'alto la funzione di costo delle imprese e verso il basso la funzione di produzione, generando un più basso livello di prodotto e un più basso tasso di crescita nel lungo termine. Barriere di tipo regolatorio all'accesso al mercato di nuovi operatori rendono, inoltre, più contenuto lo sviluppo tecnologico e l'andamento della produttività aggregata.

Emerge, viceversa, che il tasso di crescita è maggiore in quei Paesi con un quadro regolatorio pro-concorrenziale, caratterizzato da regole certe, chiare, trasparenti e non discriminatorie che intervengono a regolare l'esercizio delle attività economiche solo in presenza di situazioni di "fallimento del mercato", ossia quando per ragioni legate a situazioni di monopolio naturale, o a interessi di carattere generale le regole del mercato non sono in grado di operare o di garantire il benessere collettivo.

Ma non sono solo gli economisti a sostenere che la concorrenza favorisce la crescita economica. Questa convinzione, anche grazie all'intensa attività di *advocacy* dell'Autorità, è entrata nel "pensiero" e nelle decisioni della Corte costituzionale. In molte pronunce la concorrenza assurge, infatti, al ruolo di obiettivo strategico indiscusso oltre che costituzionale, come se le teorie economiche più accreditate avessero fatto breccia nella trama dei principi costituzionali che la Consulta contribuisce a radicare nell'ordinamento giuridico.

Solo per citare alcune delle pronunce più importanti, basti pensare a quanto si legge nella sentenza n. 94 del 2013, in cui la promozione della concorrenza è considerata come una delle leve della politica economica del Paese; oppure a quanto viene

osservato con riferimento ad alcune delle più significative norme sulle liberalizzazioni, purtroppo rimaste in parte inattuate, nella sentenza n. 200/2012 in cui la Corte afferma che *“Una politica di ri-regolazione tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati”* e che *“l’efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l’agire degli operatori economici sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori, e dunque, in definitiva, reca danno alla stessa utilità sociale”*.

Le condizioni di efficienza e di equità che garantisce un economia di mercato dinamica e competitiva sono, infine, importanti anche per i loro riflessi sociali poiché sono capaci di determinare il prevalere nella società di inclusione, creatività, soddisfazione e sviluppo individuale.

Nelle classifiche che misurano la competitività, l’Italia si colloca purtroppo in posizioni lontane rispetto ai primi Paesi e comunque all'ultimo posto tra quelli industrializzati. Secondo il *Global Competitiveness Index*, per l’anno 2014/2015, l’Italia mantiene il 49° posto nel confronto con le economie di altri 143 Stati.

I dati fin qui richiamati confermano che se si vuole rilanciare la competitività dell’economia nazionale bisogna: *i)* aumentare i livelli di concorrenza dei mercati dei beni e dei servizi; *ii)* semplificare ed eliminare le regolamentazioni onerose e la burocrazia superflua e inefficiente; *iii)* favorire e incentivare gli investimenti in innovazione da parte delle piccole e medie imprese; *iv)* riformare il mercato del lavoro; *v)* creare un sistema fiscale flessibile, semplice, trasparente ed efficiente.

L’esigenza di eliminare le regolazioni che prevedono oneri e vincoli eccessivi e di sostituirle, solo là dove necessario, con misure che abbiano un minor impatto sulla concorrenza risulta particolarmente avvertita soprattutto quando i destinatari degli interventi dei decisori politici sono le piccole e medie imprese.

E’ stato, infatti, rilevato che le piccole e medie imprese sono quelle che soffrono di più la mancanza di una *“regolazione intelligente”* poiché risentono in misura maggiore del peso non solo degli oneri finanziari diretti ma anche dei cosiddetti oneri informativi che ne minano la competitività.

L’economia italiana conta un numero di microimprese notevolmente superiore alla media UE. Nel 2013 sono nate più di 384 000 nuove imprese, ma altre 371 000 hanno smesso di operare. Il saldo demografico è quindi in attivo di 13 000 imprese, con un aumento, modesto ma incoraggiante, dello 0,2% rispetto al 2012.

Tra il 2007 ed il 2013, secondo i dati Infocamere, il numero delle imprese è passato da 6.123.272 a 6.061.960 - le imprese artigiane da 1.494.517 a 1.407.760 -, con un impoverimento complessivo del nostro sistema produttivo, in termini di fatturato, occupazione e investimenti e un impatto negativo sul Pil che ha registrato, nello stesso periodo, una perdita di 15 punti percentuali, con una caduta nel 2013 pari all'1,9%. Una luce, più o meno forte a seconda delle stime, si intravedrà solo per il prossimo biennio con un ritorno a tassi di crescita positivi del PIL (+ 0,8 per cento per il 2014 e + 1,0 per cento per il 2015 sulla base delle previsioni governative contenute nel Documento di Economia e Finanza) [Dati tratti da *Small Business Act Le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese adottate in Italia nel 2013*. Rapporto 2014, Direzione Generale per la Politica Industriale, la Competitività e le Piccole e Medie Imprese].

A livello europeo, sulla scia di quanto già sperimentato nel 1953 negli Stati Uniti con l'adozione dello *Small Business Act*, è stata intrapresa una politica specifica a favore delle piccole e medie imprese, considerate un importante volano per lo sviluppo e la crescita dell'economia, i cui obiettivi sono di aiutare, consigliare, assistere e proteggere gli interessi di tale categoria.

In questa direzione muovono l'adozione nel 2008 dello "*Small Business Act for Europe*"["*Think Small First*" a "*Small Business Act for Europe*" COM(2008) 394 final, 25.6.2008], con cui è stato riconosciuto un ruolo centrale al principio "*Think Small First*" per quanto concerne il tema "regolazione, politiche pubbliche e imprese" e l'introduzione, a partire dal gennaio 2009, del Test PMI nell'ambito dell'AIR, con cui le metodologie di misurazione e di valutazione della regolazione sono state adattate alle caratteristiche delle piccole e medie imprese.

Nel contesto europeo, il test PMI va correlato alla ReFIT (COM(2012) 746 – *Regulatory Fitness and performance Programme o ReFIT*) che mira ad identificare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci, ponendo attenzione anche agli oneri regolatori che derivano dall'applicazione della legislazione europea a livello nazionale e sub-nazionale.

Molto è stato fatto anche a livello nazionale dove sono state introdotte l'AIR, nell'ambito della quale è stata prevista anche l'Analisi d'impatto sulla concorrenza AIRC, e la VIR; è stato adottato lo *Small Business Act* e implementato il Test PMI. Tuttavia, il cammino intrapreso verso l'adozione di regolazioni che "*pensano in piccolo*" potrà produrre risultati positivi per lo sviluppo e la nascita delle piccole e medie imprese, a condizione che i modelli di analisi d'impatto vengano attuati in modo concreto e sostanziale da tutte le amministrazioni, centrali e locali. E' altresì necessario che, là dove la regola da introdurre abbia un impatto più consistente,

L'analisi costi benefici sia fondata su approfondite valutazioni di carattere economico, svolte mediante l'ausilio di organi tecnici e aventi a riferimento anche la concorrenza.

Nella scheda *Small Business Act* (SBA) 2014 (relativa agli interventi attuati nel 2013) emerge che, nonostante il profilo SBA dell'Italia sia rimasto inferiore alla media nell'anno di riferimento, risultati incoraggianti si sono registrati sul fronte dell'imprenditorialità e dell'accesso al credito con l'introduzione di misure volte a ridurre il costo del lavoro, a sbloccare il pagamento dei debiti della pa. e a consentire il pagamento dilazionato e rateizzato dei tributi.

In tal senso ricordo, solo per citare alcuni esempi, l'istituzione dello Sportello unico per le attività produttive, la riduzione del tempo di avvio di un'impresa, l'abbassamento dell'aliquota sulle società IRES, l'accelerazione dei tempi di risoluzione delle dispute commerciali, realizzata grazie alla semplificazione del codice di procedura civile, e l'accelerazione nonché il completamento del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione alle imprese entro il settembre 2014.

La riduzione dell'Irap prevista nel disegno di legge di stabilità costituisce, altresì, una giusta risposta al carico fiscale eccessivo che mina la competitività delle imprese italiane, come emerge dal rapporto *Doing business* del 2015, in cui proprio relativamente a questo aspetto siamo scesi dal 138° posto occupato nel 2014 alla 141° su 189 Paesi presi in esame, con un Total Tax Rate del 65,4%, di gran lunga superiore alla media OCSE che si attesta al 41,3%.

Dall'analisi sull'attuazione regionale dello SBA condotta a livello europeo si evince inoltre che le Regioni più dinamiche in termini di implementazione sono Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Liguria e Lombardia.

La Commissione ritiene tuttavia che si debba fare ancora molto per ridurre la burocrazia, che comporta adempimenti sempre più pesanti in particolare per le PMI. Secondo un'indagine condotta nel 2013, il 92% delle imprese italiane ritiene che la complessità delle procedure amministrative e la mancanza di stabilità e prevedibilità del quadro legislativo rappresentino un problema per lo svolgimento di attività d'impresa in Italia.

Quanto al Test PMI, la Commissione osserva che, nonostante l'analisi d'impatto sulle PMI degli atti normativi sia dal 2013 una componente obbligatoria del AIR, ad oggi non esistono esempi di tale analisi.

La diffusa consapevolezza di migliorare la qualità della regolazione e di prestare particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese ha stimolato la predisposizione di un piano SBA a livello regionale e di Linee guida per il test PMI. I due punti focali sono costituiti dal test di idoneità (cosiddetto *fitness check*) della regolazione in essere, da svolgere per aree di regolazione, e dal Test PMI per la nuova regolazione, procedendo ad un'ampia consultazione degli *stakeholder*. Su entrambi gli aspetti emerge, a mio giudizio, la necessità di riconoscere un peso più rilevante alla verifica dell'impatto sulla concorrenza, fermo restando ovviamente l'apprezzamento per l'impostazione complessiva del progetto.

Al di là dello specifico modello che sarà concretamente adottato, va sottolineato che il Test PMI non potrà, in ogni caso, prescindere dai seguenti elementi, e cioè: a) dalla necessità di procedere ad un'analisi che miri ad individuare i destinatari della regolazione, prestando particolare attenzione alle piccole e medie imprese; 2) dal coinvolgimento degli *stakeholders* nella valutazione dell'impatto della misura ipotizzata in termini di costi e benefici e nella formulazione di opzioni differenziate, specificamente ritagliate su tale categoria di soggetti, come già peraltro ipotizzato; 3) dalla necessità di valutare con attenzione l'impatto concorrenziale della regolazione.

Come ho già anticipato, nel Test PMI, ma nell'AIR in generale, l'AIRC dovrebbe essere implementata con maggiore convinzione sia nella valutazione *ex ante* della regolazione che in quella *ex post*, come peraltro suggerito dall'Ocse nel "*Manuale di valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione*", in cui viene fornita una metodologia generale per identificare le restrizioni non necessarie e per sviluppare politiche alternative e meno restrittive che comunque raggiungano gli obiettivi strategici prefissati.

Uno degli elementi principali del Manuale è proprio il test concorrenziale il quale, grazie a una serie di semplici domande, consente di selezionare le normative e le regolazioni suscettibili di restringere la concorrenza, permettendo di concentrare risorse istituzionali nelle aree in cui la valutazione dell'impatto concorrenziale è più necessaria.

Nell'effettuare la valutazione concorrenziale, i governi dovrebbero accordare particolare attenzione alle politiche che:

1. limitano il numero e la varietà degli operatori di un dato mercato, creando barriere all'entrata (diritti d'esclusiva, introduzione di licenze, aumento dei costi d'ingresso e d'uscita dal mercato, limitazioni di carattere merceologico o geografico);

2. incidono sulle azioni che gli operatori di un dato mercato possono intraprendere (previsione di tariffe o divieto di pubblicizzare i propri prodotti);
3. riducono gli incentivi degli operatori di un dato mercato ad adottare un comportamento concorrenziale (obblighi di pubblicazione d'informazioni sensibili, riduzione della mobilità dei clienti mediante aumento dei costi espliciti o impliciti del trasferimento da un fornitore a un altro);
4. iv) restringono le scelte e le informazioni disponibili ai consumatori.

Sempre secondo l'Ocse, le politiche pubbliche dovrebbero essere soggette alla valutazione concorrenziale anche nei casi in cui esse perseguano l'obiettivo di promozione dei risultati concorrenziali, specialmente quando esse:

- i. istituiscono o rivedono un'istituzione o un regime regolatorio (ad esempio, la valutazione può assicurarsi che, tra le altre cose, il regolatore sia adeguatamente separato dal settore oggetto della regolazione);
- ii. introducono una regolazione relativa a uno schema per il prezzo o per l'entrata su un certo mercato (la valutazione può assicurarsi che non esistano altre modalità di intervento ragionevoli e meno anticoncorrenziali);
- iii. ristrutturano i monopoli di operatori già presenti su un dato mercato (la valutazione può assicurarsi che le misure di ristrutturazione raggiungano veramente i loro obiettivi pro-concorrenziali);
- iv. introducono processi di concorrenza per il mercato (la valutazione può assicurarsi che un processo di asta pubblica fornisca i corretti incentivi per agire efficientemente nell'interesse dei consumatori).

In generale, va osservato che le giustificazioni alla base della regolazione delle attività economiche dovrebbero essere riconducibili a situazioni di fallimento del mercato e al perseguimento di obiettivi di interesse generale non altrimenti perseguibili. Secondo la teoria economica andrebbe in ogni caso sempre verificata la possibilità di limitare le barriere all'entrata e di ridurre i costi irrecuperabili (i cosiddetti *sunk cost*) trattandosi di misure che raramente conducono ad un aumento del benessere collettivo.

In Australia il *Best Practise Regulation Handbook* (2007) prevede esplicitamente che interventi restrittivi della concorrenza possono essere attuati solo nel caso in cui i benefici per l'intera collettività superano i costi e gli obiettivi di interesse pubblico non possono essere raggiunti in altro modo.

Si tratta di principi che l'Autorità *antitrust* applica costantemente nell'esercizio dei propri poteri. Un primo esempio in tal senso riguarda l'attività di *advocacy* nell'ambito della quale l'Autorità valuta se le misure regolatorie adottate o da adottare che incidono sulla concorrenza siano giustificate da esigenze di interesse generale e, in caso positivo, se presentino carattere proporzionato, non esistendo misure alternative aventi un minore impatto sul corretto funzionamento del mercato.

Nelle numerose segnalazioni inviate ai regolatori l'Autorità ha sempre valutato con sospetto le misure che limitano il numero delle imprese, che estendono l'ambito della riserva oltre quanto necessario a garantire le esigenze legate all'erogazione del servizio pubblico, fissano tariffe minime, impongono limiti di carattere qualitativo o quantitativo all'esercizio delle attività economiche.

Questo tipo di valutazione entra anche nell'esercizio dei poteri di impugnativa davanti al Tar degli atti amministrativi generali, dei regolamenti o dei provvedimenti delle amministrazioni in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato riconosciuti all'Autorità dall'articolo 21 bis della l. n. 287/1990.

Nel corso del tempo, l'azione di contrasto alle regolazioni restrittive della concorrenza è stata significativamente rafforzata da alcuni strumenti con cui si è cercato di anticipare l'intervento dell'Autorità alla fase di formazione delle regole riconoscendole una funzione consultiva obbligatoria in merito al rispetto del principio di proporzionalità sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche. Potere che, tuttavia, non è stato ad oggi esercitato a causa della mancata adozione dei suddetti regolamenti.

L'Autorità in molte occasioni ha inoltre rilasciato pareri alla Presidenza del Consiglio ai fini dell'impugnativa di norme regionali restrittive della concorrenza dinanzi alla Corte costituzionale. Questa collaborazione con la Presidenza del Consiglio ha avuto esiti molto positivi per la concorrenza. Secondo i dati forniti da un'analisi della Direzione studi dell'Autorità dal gennaio 2012 (data della prima richiesta di parere pervenuta dalla PCM) ad oggi, su 27 pareri resi dall'Autorità, in ben 15 casi la PCM ha impugnato leggi regionali di nuova adozione, e in **9 casi** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate, con un tasso di successo dell'intervento dell'Autorità pari al 60% dei pareri resi. I profili censurati dalla Corte hanno riguardato nella maggior parte dei casi norme regionali che si ponevano in contrasto con normative statali di liberalizzazione perché introducevano vincoli agli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, limitazioni ingiustificate all'apertura di grandi strutture di vendita, prevedevano l'obbligo di avere la sede legale in un determinato territorio o imponevano il rispetto di distanze minime, o, infine, prorogavano gli affidamenti in essere senza fissare alcun limite temporale di durata degli stessi.

L'Autorità opera una sorta di AIRC anche quando deve disapplicare una norma che impone o facilita una condotta anticoncorrenziale.

In passato (2006), l’Autorità ha elaborato delle Linee guida per una regolazione pro-concorrenziale delle Regioni, cui è stata data attuazione nell’ambito di un progetto pilota dalla Regione Toscana, che da sempre si è rivelata molto attenta alle tematiche della *better regulation*. Il modello prevedeva una *checklist* ed era basato su criteri di carattere prevalentemente qualitativo. L’obiettivo era di indicare un percorso logico che consentisse alle amministrazioni di verificare in modo agevole se le proposte di regolazione introducevano regole ingiustificate o non proporzionate rispetto agli obiettivi.

Da allora molta strada è stata percorsa nell’implementazione dell’AIR e della VIR, ma resta ancora viva l’esigenza di rendere sistematica la collaborazione inter-istituzionale tra l’Autorità e le amministrazioni nazionali e locali per favorire l’adozione di modelli quanto più possibile idonei a valutare e misurare l’impatto della regolazione sulla concorrenza, anche alla luce di criteri quantitativi.

In quest’ottica, l’Autorità potrebbe fornire un apporto qualificato alle amministrazioni sulla corretta implementazione dell’analisi di impatto concorrenziale della regolazione, analogamente a quanto già sperimentato nel Regno Unito dall’*Office of FAIR Trading*, mediante un suo maggiore coinvolgimento nei processi di *rule making*. L’intervento dell’Autorità sarebbe particolarmente utile nella fase *full competition assesment* di quantificazione degli effetti concorrenziali delle nuove regole, in cui assume rilievo anche la definizione di un mercato rilevante. Per questo motivo, l’Ocse suggerisce che in questa fase venga richiesto il parere delle Autorità antitrust che detengono competenze specifiche.

La valutazione dell’impatto concorrenziale e il coinvolgimento dell’Autorità andrebbero, inoltre, anticipati il più possibile alla fase in cui la regola consiste ancora in una proposta. Ciò al fine di rendere possibile l’individuazione di eventuali alternative rispetto a quella ipotizzata che consentano il raggiungimento degli obiettivi regolatori con un minore sacrificio per la concorrenza.

Quanto alla revisione pro-concorrenziale delle politiche esistenti, in più occasioni l’Autorità ha manifestato delle perplessità in merito alla tecnica dell’abrogazione implicita (o della cosiddetta ghigliottina) ritenendo preferibile effettuare prima una ricognizione preliminare delle norme contrarie alla concorrenza, per poi procedere alla loro successiva rimozione dall’ordinamento.

In Australia, il governo ha formulato nel 1995 un programma di revisione e rinnovamento di tutta la legislazione che introduceva restrizioni alla concorrenza non giustificate da ragioni d’interesse pubblico. Nell’ambito di questo programma

di riforma sono state identificate 1700 leggi che necessitavano di una revisione, che è stata effettuata ai livelli nazionale, federale e locale. Il programma ha consentito di identificare le leggi e le regolamentazioni esistenti che meritavano una revisione e di indicare per quale motivo (Oecd, *Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione*, 2011).

La revisione della regolazione in essere andrebbe effettuata inserendo nel Test di idoneità, previsto nella proposta di piano per l'attuazione dello SBA regionale, anche la valutazione degli effetti sulla concorrenza, cui allo stato non sembra riconosciuta un'adeguata valorizzazione. Ciò soprattutto se si tiene conto che gran parte delle restrizioni al corretto funzionamento dei mercati derivano proprio da normative regionali che introducono ostacoli e limiti ingiustificati all'esercizio delle attività economiche. Restrizioni che fino ad oggi sono state eliminate dall'ordinamento con pronunce del giudice costituzionale, ma che domani sarebbe auspicabile venissero spontaneamente rimosse dalle Regioni a conclusione dell'attività di verifica della coerenza della loro regolazione con i principi dello SBA. A tal fine segnalo che, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità, settori particolarmente sensibili sono quelli della disciplina del commercio e dei servizi.

In questo senso, un ottimo strumento potrebbe essere quello - già individuato nel Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori - di definire le aree più sensibili tramite la consultazione degli *stakeholders* e dell'Autorità antitrust.

Molto si potrebbe ottenere anche dando maggiore risalto allo strumento della legge annuale sulla concorrenza quale momento per fare il punto sulle riforme da compiere e per dare attuazione alle indicazioni contenute nelle segnalazioni dell'Autorità sugli ambiti in cui è più urgente intervenire.

L'Autorità, nella consapevolezza dell'importante ruolo che la creazione di un ambiente regolatorio favorevole alle imprese riveste ai fini della crescita, della competitività e dell'innovazione, continuerà a fare uso dei propri poteri nella lotta contro le regolazioni anticoncorrenziali e si renderà disponibile a fornire il proprio qualificato apporto ai decisori politici e alle autorità di regolazione nella valutazione dell'impatto che le regolazioni esistenti e quelle di nuova adozione esercitano sulla concorrenza, anche attraverso forme più strutturate di collaborazione.