

I test PMI della Confederazione e le loro conseguenze per la legislazione

**Rapporto del 20 maggio 2005 della Commissione della gestione del
Consiglio nazionale in base ad un'analisi del Controllo parlamentare
dell'Amministrazione**

Parere del Consiglio federale

del 18 gennaio 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha invitato il Consiglio federale a presentarle un parere in merito al rapporto del 20 maggio 2005 relativo ai test PMI della Confederazione.

Il Consiglio federale ha ritenuto utile e opportuno rispondere a questa richiesta nell'ambito del suo rapporto del 18 gennaio 2006: «Semplificare la vita delle imprese. Provvedimenti per ridurre gli oneri amministrativi e alleggerire le regolamentazioni».

In allegato trovate un estratto del rapporto (n. 5.1) contenente le risposte del Consiglio federale alle varie raccomandazioni della Commissione di gestione.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 gennaio 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

*Estratto dal rapporto «Semplificare la vita alle imprese. Provvedimenti per ridurre gli oneri amministrativi e alleggerire le regolamentazioni»¹
approvato dal Consiglio federale il 18 gennaio 2006*

5.1 Miglioramento dell'analisi d'impatto della regolamentazione, del test di compatibilità PMI e del Forum PMI

Di cosa si tratta?

Cosciente del particolare fardello che rappresentano gli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese e al fine di promuovere la competitività economica della Svizzera, il Consiglio federale ha progressivamente messo in atto a partire dal 1998 tre strumenti destinati a migliorare la qualità delle regolamentazioni: l'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), il test di compatibilità PMI e il Forum PMI.

L'analisi d'impatto della regolamentazione

In Svizzera, dal 1° maggio 2000 gli uffici federali devono analizzare le conseguenze dei progetti di leggi e ordinanze, indicandone le ripercussioni nei messaggi destinati al Parlamento per i progetti di legge, oppure nelle proposte al Consiglio federale per i progetti di ordinanze. L'analisi d'impatto si prefigge di migliorare la qualità della regolamentazione mediante:

- un'analisi a complemento della consultazione;
- una migliore conoscenza delle ripercussioni economiche;
- una migliore considerazione dei costi;
- maggiore trasparenza.

Si tratta di un'analisi prospettiva, altrimenti detta analisi «ex ante». Il capitolo sulle ripercussioni economiche si fonda sull'analisi di cinque punti:

1. necessità e possibilità di un intervento dello Stato;
2. impatto del progetto sui diversi gruppi sociali;
3. implicazioni per l'economia nel suo complesso (compresa la concorrenza);
4. altre regolamentazioni di cui occorre tenere conto;
5. aspetti pratici relativi all'esecuzione.

In seno all'Amministrazione federale, gli uffici federali sono responsabili dell'analisi e della redazione del capitolo sulle ripercussioni economiche. Il Segretariato di Stato dell'economia ha invece la responsabilità di assicurare un sostegno e un controllo per garantire nella misura del possibile l'uniformità delle analisi. In concreto, il Seco opera a tal fine nel seguente modo:

- invia una lettera ai responsabili di progetti legislativi per attirare l'attenzione sulla necessità di un'analisi d'impatto;

¹ Il rapporto non è pubblicato nel Foglio federale, fatta eccezione per il presente estratto. Il testo dell'intero rapporto è accessibile su Internet: www.seco.admin.ch

- riunisce un gruppo per lo scambio di esperienze al fine di discutere sui miglioramenti possibili;
- mette a disposizione una documentazione completa (manuale, checklist, esempi, e diversi altri documenti);
- sostiene gli uffici per quanto concerne la redazione dei capitoli;
- controlla la qualità dei capitoli;
- coordina e sviluppa lo strumento (si occupa delle presentazioni in seno all'amministrazione e all'esterno nonché delle relazioni con l'OCSE, redige articoli ecc.).

Il test di compatibilità PMI

Il test di compatibilità PMI è un'inchiesta che il Seco svolge presso le imprese. Questo strumento è stato adottato dal Consiglio federale nell'ottobre 1999. Esso si prefigge di fornire informazioni sulla maniera nella quale lo Stato deve agire. Le imprese essendo implicate nell'esecuzione della maggior parte delle regolamentazioni che hanno un impatto sull'economia, occorre adottare i necessari provvedimenti affinché non siano gravate da un aumento dei compiti amministrativi, affinché possano evitare investimenti supplementari o ostacoli alla gestione e siano ridotte al minimo le limitazioni alla loro libertà di manovra. Per conoscere gli effetti di un atto legislativo a tali riguardi, il Seco visita una scelta di dieci PMI. I risultati di queste visite non sono rappresentativi dal profilo statistico ma vanno intesi come studi di casi che servono a dare rilievo ai problemi suscettibili di insorgere nella fase d'esecuzione. Il test PMI va effettuato soltanto nei casi di importanti modifiche di leggi o ordinanze federali per le quali, tenuto conto della loro portata economica, è avviata una procedura di consultazione formale.

Nel periodo novembre 1999 – ottobre 2005 sono stati portati a termine ventisei test di compatibilità (legislazione in materia di derrate alimentari, certificato di salario, tassa sul CO₂, manodopera straniera, formazione dei maestri di tirocinio, rifiuti ecc.). I test di compatibilità si svolgono di regola parallelamente alle procedure di consultazione. I risultati dei test sono poi trasmessi al Forum PMI che redige un parere, nonché all'ufficio federale interessato che può utilizzarli a complemento dell'analisi d'impatto. Dal 2003, i risultati dei test sono pubblicati su «La Vie économique», la rivista di politica economica del Seco.

Il Forum PMI

Nella sua veste di commissione d'esperti extraparlamentare, il Forum PMI si impegna affinché l'attività dell'amministrazione federale tenga conto della particolare importanza delle piccole e medie imprese. Tra i compiti principali del Forum, rientra la formulazione, nelle procedure di consultazione su leggi e ordinanze federali, di un parere che fornisca il punto di vista delle PMI. Particolare attenzione è accordata alla determinazione degli oneri che risultano dall'applicazione delle misure previste. Entrano in linea di conto gli oneri amministrativi, i costi generati e le limitazioni alle libertà degli imprenditori. Il Forum esamina ugualmente le regolamentazioni esistenti e propone agli uffici federali di esaminare semplificazioni e regolamentazioni alternative.

Ai suoi membri il Forum dà la possibilità di esprimere preoccupazioni e rivendicazioni delle PMI nel quadro di contatti diretti con gli uffici federali. Il Forum si

compone di almeno sette imprenditori che rappresentano diversi settori dell'economia. Vi partecipano inoltre un rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia e un rappresentante dei centri di creazione d'impresе. Secondo i temi trattati sono chiamati in causa diversi rappresentanti dell'amministrazione federale. Dalla sua creazione e conformemente al suo mandato, il Forum si riunisce in media quattro volte l'anno.

Basi legali

La mozione Forster, approvata dai due Consigli nel 1997, è all'origine delle analisi d'impatto e dei test di compatibilità. Altre mozioni e postulati inoltrati nello stesso periodo hanno espresso domande analoghe: un'analisi dei costi e benefici delle regolamentazioni, un controllo della razionalità economica delle disposizioni legali, un test di applicabilità per quanto concerne le PMI e la creazione di un Forum delle PMI. Nel 2001, una nuova mozione inoltrata dal gruppo radicale-democratico ha formulato nuove richieste riguardo alla crescita economica. Nel 2002, il postulato Walker ha proposto di consolidare i tre strumenti.

Interventi parlamentari sull'analisi d'impatto, sul test PMI e sul Forum PMI

| | Estratto del testo depositato | Trattamento |
|--|---|------------------------------------|
| Mozione Columberg (95.3024) | Controllare la razionalità economica delle disposizioni legali e degli obiettivi dello Stato. Rapporto costo-utilità per le piccole e medie imprese. | Trasmessa sotto forma di postulato |
| Mozione Forster (96.3618) | Prendere in considerazione, nel quadro dell'elaborazione di un testo di legge, le sue ripercussioni economiche e amministrative per le PMI (...) ed esporle nel messaggio. | Adottata dai due Consigli |
| Postulato gruppo UDC (97.3143) | Creare un Forum PMI che formulerà domande chiare concernenti le condizioni generali vigenti per le PMI, segnatamente sul piano amministrativo. | Adottato dal CN |
| Mozione Durrer (99.3284) | Fare in modo che le nuove regolamentazioni e procedure siano sottoposte, ad un'analisi del rapporto costi-benefici e ad un test di applicabilità svolto in dieci PMI nel quadro di uno studio dell'impatto sulle PMI. | Adottata dai due Consigli |
| Mozione gruppo radicale-democratico (01.3089), punto 6 | Esaminare sistematicamente, nel quadro della valutazione degli effetti delle disposizioni dei nuovi atti legislativi, la compatibilità di queste disposizioni con la crescita economica. | Adottata dai due Consigli |
| Postulato Walker (02.3702) | Consolidare gli strumenti creati nel 1999 (test PMI, Forum PMI, analisi d'impatto della regolamentazione). | Adottato dal CN |

Il Consiglio federale ha risposto alla mozione Forster adottando le Direttive sull'esposizione delle ripercussioni economiche dei progetti di atti legislativi federali (Direttive del 15 settembre 1999). Le direttive sono completate da un manuale sull'analisi d'impatto pubblicato dal Dipartimento federale dell'economia.

L'analisi d'impatto e il test di compatibilità si fondano ugualmente sulla legge sul Parlamento, il cui articolo 141 prevede:

Nel messaggio il Consiglio federale (...) illustra in particolare:

- f. (...) il rapporto costi-utilità;
- g. le ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente.

Occorre ancora rilevare che il Consiglio federale ha istituito il Forum PMI con decisione del 21 ottobre 1998 sulla base dell'articolo 57 della legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA)². Il mandato del Forum è stato concretizzato dal Dipartimento federale dell'economia (decisione del 22.12.1998) conformemente alle prescrizioni dell'ordinanza sulle commissioni³.

Peraltro, i tre strumenti sono legittimati dagli articoli 94 capoverso 3 (provvedono condizioni quadro favorevoli all'economia privata) e/o 170 (verifica dell'efficacia) della Costituzione federale⁴.

Importanza crescente degli strumenti

Siccome *l'analisi d'impatto, il test di compatibilità e il Forum PMI* esistono da diversi anni, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso nel 2004 di valutarne l'efficacia ed ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di svolgere le indagini necessarie. Occorreva principalmente determinare in quale misura questi tre strumenti influiscano sulla preparazione dei progetti di atti legislativi e sui processi decisionali ai livelli esecutivo e in seguito parlamentare. Il CPA ha ugualmente indagato sulla notorietà dei tre strumenti, come pure sulla loro reale utilizzazione.

Sulla base del rapporto finale del CPA⁵, la CdG-N ha pubblicato le sue conclusioni il 20 maggio 2005⁶. In sintesi la Commissione esprime la sua costernazione per l'insufficiente utilizzazione da parte degli attori politici dei risultati dei test di compatibilità, delle AIR e delle prese di posizione del Forum. Lo studio del CPA ha mostrato che questi strumenti non sono sufficientemente conosciuti e che il loro impatto sul processo legislativo è troppo modesto. Concretamente, la CdG-N raccomanda le seguenti modifiche:

1. i risultati dei test PMI, le analisi d'impatto e le prese di posizione del Forum devono essere portati a conoscenza del Consiglio federale e trasmessi alle commissioni legislative del Parlamento;

² RS 172.010

³ RS 172.31

⁴ Per l'attuazione di questa nuova norma costituzionale, la Conferenza dei segretari generali ha istituito un gruppo di lavoro che ha pubblicato un rapporto con raccomandazioni relative all'attuazione. Il rapporto menziona esplicitamente l'analisi d'impatto ed i test PMI.

⁵ cfr. <http://www.parlament.ch/i/ed-pa-pvk-kmu-tests.pdf>

⁶ cfr. <http://www.parlament.ch/i/ed-pa-gpk-kmu-tests.pdf>

2. le analisi d'impatto vanno effettuate in due tappe;
3. le analisi d'impatto, i test PMI e le attività del Forum PMI devono essere meglio coordinati, durante la procedura questi strumenti devono inoltre essere utilizzati prima e con maggiore efficacia;
4. le analisi d'impatto, i test PMI e il Forum PMI vanno utilizzati come strumenti per dirigere l'elaborazione di nuove regolamentazioni;
5. la qualità delle analisi d'impatto e dei test PMI va migliorata;
6. gli uffici devono essere sensibilizzati sulla necessità di effettuare analisi d'impatto e test PMI; occorre inoltre esaminare la possibilità di confidare le competenze in materia di realizzazione delle analisi d'impatto al Seco o a specialisti alle dipendenze delle segreterie generali.

Peraltro, nell'ambito dei suoi lavori sulla gestione pubblica, l'*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)* sta esaminando la politica regolamentare svizzera e in particolare la sua capacità di garantire una qualità elevata. Le raccomandazioni dell'OCSE non saranno pubblicate prima della primavera 2006 ma appare fin d'ora probabile che l'OCSE raccomanderà alla Svizzera di consolidare questi tre strumenti, come già ha fatto con diversi altri Paesi dopo indagini analoghe.

Occorre pure attirare l'attenzione sull'*interesse crescente delle cerchie finanziarie* per l'analisi d'impatto. Confrontate a decine di progetti legislativi (revisioni di leggi, ordinanze, circolari della Commissione federale delle banche), le cerchie finanziarie e bancarie protestano contro la tendenza alla sovraregolamentazione e all'aumento degli oneri che ne risultano. L'Associazione svizzera dei banchieri ha così pubblicato nel maggio 2004 una presa di posizione con la quale chiede da un lato più frequenti valutazioni dei costi e benefici delle regolamentazioni e d'altro lato che nel processo di regolamentazione sia meglio tenuto conto delle alternative. L'Associazione compara segnatamente la situazione svizzera con la piazza finanziaria di Londra dove le analisi costi-benefici sono un fenomeno corrente.

Il Dipartimento delle finanze ha tenuto conto di queste raccomandazioni pubblicando nel settembre 2005 le «Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers». Queste direttive si ispirano alla metodologia dell'analisi d'impatto concretizzandola per quanto concerne la regolamentazione dei mercati finanziari. Esse contengono dieci punti che comprendono i 5 punti delle direttive del Consiglio federale sulle analisi d'impatto. La volontà di applicare queste direttive è concretizzata dal fatto che il Consiglio federale sta considerando la possibilità di inserire nella legge sulla sorveglianza integrata dei mercati finanziari (in corso di elaborazione) una norma che imponga l'esame sistematico delle ripercussioni di nuove regolamentazioni. Questa norma completerebbe la norma generale prevista dall'articolo 141 della legge sul Parlamento.

Anche *sul piano internazionale* si assiste ad un sempre maggiore sviluppo dell'analisi d'impatto e del controllo della compatibilità PMI delle regolamentazioni. Tra i membri dell'OCSE, i seguenti Paesi stanno attualmente consolidando le rispettive analisi d'impatto: Finlandia, Germania, Spagna, Danimarca, Corea, Repubblica Ceca, Ungheria, Svezia, Belgio, Grecia, Italia. Oltre a consolidare lo strumento, in numerosi Paesi è stata manifestata la necessità di unificare le istruzioni sparse relative all'analisi d'impatto. Anche l'Unione europea ha fornito sforzi sostanziali per

consolidare le analisi d'impatto. Le analisi sono disponibili in rete⁷. In seno all'UE, alcune analisi d'impatto hanno provato la loro utilità consentendo modifiche che hanno portato a benefici economici sostanziali, come nel caso delle analisi concernenti il regolamento sui prodotti chimici (REACH). Occorre pure rilevare che recentemente l'UE, con il «Business Impact Assessment», ha fuso in un metodo comune i diversi metodi di analisi d'impatto. La compatibilità PMI delle regolamentazioni europee è invece di competenza del «Rappresentante delle PMI» (SME Envoy) che opera affinché sia tenuto conto degli interessi e delle specifiche necessità delle PMI nell'ambito dei programmi e politiche dell'Unione europea. La missione del Rappresentante è comparabile, da numerosi punti di vista, a quella del Forum PMI.

Raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale e parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha preso conoscenza con interesse dei dettagli del rapporto redatto dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e delle raccomandazioni che contiene, nonché dell'analisi del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). Ringrazia la CdG-N per le raccomandazioni costruttive ed è disposto a fare il possibile per attuare adeguatamente tali raccomandazioni.

Nuovo modello per rafforzare la visibilità e l'influenza degli strumenti

Per rafforzare questi strumenti, il Consiglio federale ha deciso di creare un nuovo modello. Quando un progetto ha un importante impatto economico, il momento dello svolgimento di un'analisi d'impatto dettagliata o anche di un'analisi costi-benefici durante il processo legislativo sarà d'ora innanzi anticipato (per esempio, nel momento della pubblicazione del rapporto d'esperti o del rapporto del gruppo di lavoro, o anche in parallelo con la redazione di questi rapporti – vedi schema infra). In seguito, durante la procedura di consultazione, sarà effettuato un test di compatibilità PMI e il Forum PMI potrà prendere posizione sui risultati del test. Dopo la procedura di consultazione, per la presentazione del messaggio al Consiglio federale la prima analisi d'impatto sarà adeguata, completata e vi saranno integrati i risultati del test di compatibilità PMI.

Le analisi d'impatto dettagliate saranno effettuate congiuntamente dall'ufficio federale responsabile e dal Seco. In concreto, ciò significa che sarà necessario organizzare il lavoro nella forma di un progetto nel quale sarà pure integrata la persona responsabile del test PMI. L'analisi d'impatto pubblicata recherà l'intestazione dei due uffici.

⁷ Sul sito: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

1. Svolgimento congiunto delle analisi d'impatto da parte dell'ufficio competente e del Seco, su mandato del Consiglio federale

Descrizione del provvedimento:

Una lista di al massimo 10 analisi d'impatto importanti è pubblicata ogni anno negli Obiettivi del Consiglio federale. Per sfruttare delle competenze specialistiche dell'ufficio e delle competenze del Seco nell'ambito dell'analisi d'impatto, queste analisi d'impatto dettagliate sono effettuate congiuntamente dal Seco e dall'ufficio responsabile. Tali analisi sono in seguito pubblicate.

In che modo questo provvedimento facilita la vita alle imprese?

Migliori analisi d'impatto porteranno a conoscenze approfondite sulle ripercussioni delle nuove regolamentazioni per le imprese; queste informazioni potranno essere utilizzate per ridurre i costi delle regolamentazioni medesime.

Base legale:

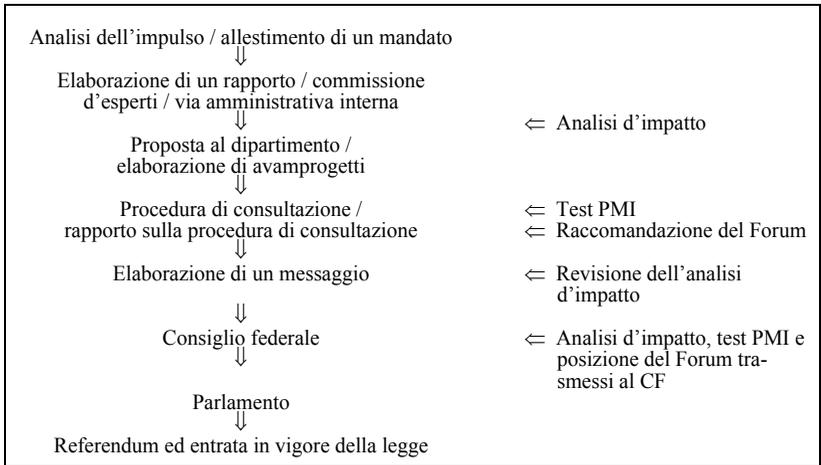
Legge sul Parlamento (art. 141), LOGA (art. 25 cpv. 2 lett. a, 32 lett. b e 33), OLOGA (art. 2)

Tenuto conto delle risorse disponibili, il numero di questi nuovi progetti non potrà superare i 10 all'anno. I temi sui quali saranno svolte analisi d'impatto saranno preannunciati negli obiettivi annuali del Consiglio federale. In allegato al presente rapporto figura una lista delle 50 legislazioni di maggiore importanza dal profilo economico che potrà fungere da riferimento per la scelta dei temi da analizzare in maniera più approfondita.

Oltre ai progetti legislativi, il Forum PMI si concentrerà su altre regolamentazioni in fase di elaborazione nonché su regolamentazioni esistenti. A tal fine, potrà confidare al Seco (che assicura il suo segretariato) lo svolgimento dei test di compatibilità PMI. Il Forum basa i suoi pareri sui risultati dei test di compatibilità, nonché sulla perizia dei rappresentanti degli uffici e di altri enti invitati alle sue sedute. I suoi membri, che sono tutti imprenditori, arricchiscono questi risultati con la loro esperienza pratica degli affari.

Dal momento che gli strumenti messi in opera non sono stati criticati nei loro fondamenti, non si tratta di metterne in questione l'esistenza ma di migliorarli e di aumentarne l'impatto. Per questo motivo, il Consiglio federale ritiene che non occorre rinunciare ai capitoli sulle ripercussioni economiche che accompagnano i progetti di leggi e ordinanze né ai gruppi per lo scambio di esperienze. Il modello proposto permette di rispondere in maniera adeguata alle sei raccomandazioni della CdG-N.

Analisi d'impatto, test PMI e Forum PMI nel processo legislativo



Risposte alle raccomandazioni specifiche della Commissione della gestione

Raccomandazione 1

Invitando il Consiglio federale a tenere conto della particolare importanza delle PMI nell'economia svizzera, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale raccomanda, nel quadro dell'esame di un progetto di legge o di ordinanza, di prendere ugualmente conoscenza dei risultati dei «Test-PMI» pertinenti. D'altronde, quando trasmette un messaggio (progetto di legge e rispettivo messaggio) al Parlamento farà sì che i «Test-PMI» siano allegati nell'incarto destinato alle commissioni legislative.

NB: l'espressione «Test-PMI» comprende in questa sede i tre strumenti (l'analisi d'impatto, il test di compatibilità PMI e il Forum PMI)⁸

Come la CdG-N, il Consiglio federale ritiene potenzialmente elevati i benefici economici di una regolamentazione di migliore qualità; i tre strumenti devono pertanto svolgere un ruolo importante nel processo decisionale politico. Si è rallegrato che il Parlamento voglia prendere conoscenza dei pareri del Forum PMI; il mandato del 1998 era limitato alle cerchie dell'Amministrazione federale e non prevedeva contatti diretti con il Parlamento. Su domanda del Forum⁹, questo mandato sarà esteso. D'ora innanzi farà sistematicamente pervenire alle commissioni parlamentari copia dei suoi pareri. I suoi membri si terranno a disposizione delle commissioni per presentare, nel corso delle udienze, i risultati dei loro lavori. Il Consiglio federale

⁸ Per evitare ogni confusione, il Consiglio federale propone di non utilizzare l'espressione «Test-PMI». Questa espressione designa abitualmente i test di compatibilità PMI.

⁹ Il 23 novembre 2005 il Forum PMI ha fatto pervenire al Consigliere federale Joseph Deiss il suo parere e i suoi suggerimenti riguardo al rapporto della Commissione della gestione.

sarà parimenti meglio informato circa i lavori concernenti i tre strumenti; ne prenderà atto in modo particolare tramite gli obiettivi annuali.

2. Migliore distribuzione/utilizzazione dell'analisi d'impatto, dei test di compatibilità e dei pareri del Forum PMI

Descrizione del provvedimento:

Il Dipartimento federale dell'economia estende il mandato del Forum PMI all'informazione del Parlamento.

In che modo questo provvedimento facilita la vita alle imprese?

Il Parlamento sarà sistematicamente informato sulle legittime necessità delle PMI.

Base legale:

Ordinanza sulle commissioni (art. 11), legge sul Parlamento (art. 141), OLOGA (art. 30)

Raccomandazione 2

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad adottare istruzioni per uno svolgimento dell'AIR in due tappe. Innanzitutto, i risultati della prima AIR saranno allegati all'incarto inviato in consultazione e sistematicamente messo a disposizione nel quadro della consultazione degli uffici. In seguito, se del caso, si svolgerà una seconda AIR per la preparazione della redazione definitiva del progetto di legge.

Sebbene i documenti inviati in consultazione comprendano sempre più spesso, come raccomandato dal DFE, un capitolo dedicato alle ripercussioni economiche in generale non sono effettuate analisi d'impatto dettagliate in due tappe. Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-N, secondo la quale le analisi d'impatto vanno effettuate in due tappe per le regolamentazioni di maggiore importanza (vedi sopra).

Il Consiglio federale tiene tuttavia ad attirare l'attenzione sulla questione delle risorse: lo svolgimento di due analisi d'impatto dettagliate per ogni progetto posto in consultazione presupporrebbe lo stanziamento di risorse sostanziali. Esso fa inoltre salva la possibilità di limitare il numero delle analisi d'impatto dettagliate effettuate ogni anno in funzione delle risorse disponibili. Le altre analisi saranno limitate a una semplice descrizione delle ripercussioni economiche senza analisi dettagliata.

3. Estensione del campo d'applicazione dell'analisi d'impatto

Descrizione del provvedimento:

Quando il Consiglio federale o un Dipartimento avvia una procedura di consultazione, i documenti inviati devono contenere sempre un capitolo sulle ripercussioni economiche. Inoltre, l'obbligo di svolgere analisi d'impatto va esteso anche alle ordinanze dipartimentali e alle direttive che riguardano almeno 10 000 imprese.

In che modo questo provvedimento facilita la vita alle imprese?

Alcuni documenti importanti dal profilo economico (ad esempio la direttiva MSSL o il nuovo certificato di salario) sfuggono attualmente all'obbligo di effettuare un'analisi d'impatto. Orbene, sono spesso gli atti di questo genere che pongono in seguito i maggiori problemi di applicazione alle imprese. Occorre ugualmente informare sulle conseguenze per le imprese di un progetto di legge i partecipanti a una procedura di consultazione, affinché possano prendere posizione con cognizione di causa.

Base legale:

OLOGA (art. 30)

Raccomandazione 3

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale a meglio coordinare i Test-PMI. I test di compatibilità devono essere effettuati sulla base del testo posto in consultazione affinché si possa tener conto dei loro risultati e delle eventuali conclusioni del Forum-PMI al momento dell'inventario dei risultati della consultazione. Le conclusioni del test di compatibilità e del Forum-PMI saranno integrate in forma adeguata nel capitolo sulle ripercussioni economiche del messaggio del Consiglio federale. Il Consiglio federale deve peraltro adottare tutte le misure necessarie affinché gli uffici incaricati di elaborare atti normativi utilizzino i Test-PMI in uno stadio precedente della procedura e con maggiore efficacia.

Il Consiglio federale ritiene ugualmente che i test di compatibilità PMI vanno effettuati durante le consultazioni e che i pareri del Forum devono pervenire agli uffici prima della fine delle consultazioni medesime. Questo principio è già contenuto nel mandato conferito al Forum nel dicembre 1998. Il termine di consultazione, in generale inferiore ai tre mesi, resta un importante vincolo a tale riguardo. Per questo motivo, il Consiglio federale ha preso nota del fatto che occorre aumentare le risorse a disposizione del Seco: tre collaboratori (attualmente uno) sono necessari per svolgere i test di compatibilità PMI e assicurare il segretariato del Forum. Questi collaboratori potranno inoltre avvalersi dei servizi di esperti esterni (per esempio dei rappresentanti di settore), per consolidare le capacità d'analisi e di reazione del Forum. Quest'ultimo ha deciso di aumentare il numero delle sue sedute a sei ogni anno. La possibilità di aumentare il numero dei membri e di costituire sottogruppi specializzati è invece stata scartata. Il Consiglio federale condivide questa opinione e ritiene che il Forum deve mantenere un carattere di commissione di milizia per conservare una visione d'insieme sulla problematica degli oneri amministrativi.

Il test PMI è una forma di analisi d'impatto sulle PMI e, a questo titolo, il Consiglio federale condivide l'opinione della commissione secondo la quale i risultati del test devono figurare nel capitolo sulle ripercussioni economiche. Invece, il Consiglio federale ritiene che i pareri del Forum PMI devono figurare nella parte del messaggio che illustra i risultati della procedura di consultazione.

Raccomandazione 4

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad accordare ai risultati dei Test-PMI un'attenzione sufficiente, ai livelli di direzione dipartimentale e di Consiglio federale, anche se il progetto si trova ancora in uno stadio precoce e di conferire ai risultati un ruolo di strumento di pilotaggio.

Il Consiglio federale concorda con questa raccomandazione ed è disposto a concedere maggiore attenzione ai risultati delle analisi d'impatto e dei test PMI, nonché alle raccomandazioni del Forum PMI. Come menzionato in precedenza, il Consiglio federale propone di pubblicare ogni anno con i suoi obiettivi annuali una lista delle analisi d'impatto dettagliate che intende svolgere nel corso dell'anno.

Raccomandazione 5

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad adottare provvedimenti per migliorare la qualità delle AIR e dei test di compatibilità sulla base dell'inchiesta del CPA e dello studio del Seco sulle AIR. Occorre segnatamente creare sinergie per l'elaborazione dei test di compatibilità in particolare a livello interdipartimentale.

... e raccomandazione 6

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale invita il Consiglio federale ad adottare provvedimenti intesi a sensibilizzare maggiormente gli uffici sulla necessità di effettuare Test-PMI. Sarebbe ugualmente opportuno esaminare la possibilità di affidare le competenze in materia di realizzazione delle AIR al Seco (che coordinerebbe i lavori) o a specialisti del settore alle dipendenze delle segreterie generali.

I test di compatibilità PMI sono spesso criticati per la loro carente rappresentatività dal momento che si fondano soltanto su una decina di colloqui con le imprese. Il Consiglio federale è tuttavia convinto che il metodo qualitativo sviluppato dal Seco¹⁰ sia perfettamente adeguato per questo genere di test. Tale metodo, secondo gli esperti del settore, è il più scientificamente fondato, perché consente di tenere conto della complessità delle situazioni e favorisce la scoperta di elementi nuovi. Alcuni dei risultati ottenuti con questo metodo potrebbero certo essere ulteriormente convalidati, dal profilo statistico, da uno o più sondaggi ulteriori. Per garantire una rappresentatività minima, ogni volta dovrebbero essere interrogate da 2000 a 4000 imprese; i costi di tali inchieste sarebbero troppo elevati e i tempi necessari alla loro realizzazione generalmente troppo lunghi. Le questioni pertinenti ed utili per i test di

¹⁰ Cfr: Méthode utilisée et analyse comparative, Seco (aprile 2005). Questo documento può essere consultato in rete all'indirizzo:
<http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/unternehmenundfinanzierung/52.pdf>

compatibilità sarebbero inoltre spesso troppo complesse per sondaggi: le imprese interrogate devono poter capire di cosa si tratti altrimenti le loro risposte hanno poco o nessun valore. Il principale difetto delle inchieste mediante sondaggio è che queste di per sé non permettono di identificare i problemi specifici che possono presentarsi con l'entrata in vigore di una nuova regolamentazione. Il Seco ha effettuato un'analisi comparativa dei metodi utilizzati dai nostri partner dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE): in questi Paesi si afferma una chiara tendenza a favore di tecniche di analisi qualitative quando l'obiettivo della ricerca è di permettere alle autorità di comprendere e valutare l'incidenza sulle imprese delle regolamentazioni previste. Il test svizzero di compatibilità PMI è così conforme alle migliori pratiche dei nostri partner dell'OCSE.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che la qualità dei test di compatibilità sia sufficiente anche se, per i generalisti del Seco, alcuni argomenti estremamente tecnici possono rappresentare una sfida. A tale riguardo, occorre che gli uffici federali sostengano attivamente i loro collaboratori. Per facilitare la loro pianificazione, gli uffici dovranno annunciare i loro progetti in maniera sistematica e ad uno stadio precoce della procedura. Il maggiore coinvolgimento del Seco nel monitoraggio e nel sostegno delle analisi d'impatto permetterà in futuro di disporre di un maggior numero di informazioni per i test di compatibilità e di intensificare i contatti con gli uffici. Saranno così create sinergie nuove. In seno al Seco, il centro di competenza per le questioni relative alle PMI continuerà a svolgere i test di compatibilità e si occuperà del segretariato del Forum. I diversi sforzi nella lotta contro gli oneri amministrativi saranno così ragionevolmente coordinati in seno ad un solo settore. Gli intensi contatti di tale settore con l'economia sono inoltre essenziali per la concezione e la realizzazione dei test di compatibilità. Le analisi d'impatto che permettono di avere una visione di insieme delle conseguenze delle regolamentazioni continueranno ad essere organizzate dall'unità «Analisi della regolamentazione» del Seco. Una stretta collaborazione è prevista tra quest'ultima e il segretariato del Forum.

Per garantire la trasparenza, il Forum intende valutare regolarmente le sue attività e pubblicare i risultati di tali valutazioni. A tale riguardo, il Consiglio federale si schiera con la Commissione della gestione per quanto concerne la necessità di un controllo e di un monitoraggio più sistematici delle azioni intraprese.

Il Consiglio federale concorda con la raccomandazione secondo la quale va migliorata la qualità delle *analisi d'impatto*. Tiene tuttavia a rilevare che l'analisi del CPA si limita a fornire un quadro della situazione in un determinato momento. In particolare, l'analisi dei testi e alcuni colloqui sono stati consacrati a regolamentazioni il cui processo legislativo è terminato nel 2004; ciò significa che esso è iniziato in un periodo in cui questi strumenti erano appena stati introdotti, o addirittura non esistevano ancora. Per esempio, le discussioni concernenti Esercito XXI si sono svolte tra il 1996 e il 2001 (messaggio del 24.10.2001) e quelle concernenti la legge sulla formazione professionale tra il 1996 e il 2000 (messaggio del 6.9.2000). In numerosi casi, un capitolo sulle ripercussioni economiche è stato integrato nel messaggio all'ultimo momento in applicazione dell'allora recentissima decisione del Consiglio federale.

Per il Consiglio federale, la soluzione migliore consiste in una stretta collaborazione tra l'ufficio federale specializzato, che dispone di competenze nel settore da disciplinare, e il Seco che dispone di competenze economiche e in materia di analisi d'impatto. Il modello proposto permette di ottimizzare le sinergie e di utilizzare in

maniera adeguata le competenze disponibili negli uffici e presso il Seco ed è il miglior garante della buona qualità delle analisi d'impatto.

Anche la metodologia dell'analisi d'impatto, che non è stata modificata dalla sua introduzione, deve essere perfezionata. Da questo punto di vista, non c'è ragione che sia esclusivamente applicata alle leggi e ordinanze, ma appare più logico che si applichi – naturalmente in maniera differenziata – all'insieme delle nuove regolamentazioni.

4. Revisione della metodologia dell'analisi d'impatto

Descrizione del provvedimento:

L'analisi d'impatto esiste dal 2000; oggi è opportuno sottoporre a revisione la metodologia in funzione delle esperienze acquisite. In particolare, occorre consolidare l'analisi delle conseguenze in materia di costi amministrativi e di crescita¹¹. Occorre altresì meglio coordinare l'analisi d'impatto con il test PMI.

In che modo questo provvedimento facilita la vita alle imprese?

Una migliore considerazione dei costi amministrativi fin dall'elaborazione di un progetto di legge non può che essere benefica per le imprese.

Base legale: OLOGA (art. 30)

¹¹ L'esame delle conseguenze sulla crescita è richiesto nella mozione inoltrata dal gruppo radicale-democratico (01.3089).