



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi



*Programma Operativo di
Assistenza Tecnica alle
Regioni dell'obiettivo
convergenza per il
rafforzamento delle capacità
di normazione*

Lezioni apprese e fasi successive. Il Test PMI: strumento di analisi della regolazione per le Piccole e Medie Imprese

A. Salvi e M. Martelli (PCM/DAGL)

Napoli 13 maggio 2013



Indice

- ✓ Lo *Small Business Act* europeo
- ✓ Le Piccole e Medie Imprese (PMI) in Europa e in Italia
- ✓ Il Test PMI nell'Unione Europea
- ✓ Lo Statuto delle imprese e il Test PMI italiano

Lo *Small Business Act* (SBA)

- ✓ Nel 2008 l'Europa ha lanciato un'iniziativa per creare **condizioni favorevoli** alla **crescita** e alla **competitività** sostenibile delle piccole e medie imprese (**PMI**)
- ✓ Nell'economia europea tali realtà economiche giocano un **ruolo fondamentale**:
 - ❑ **99%** delle imprese europee sono **PMI** (hanno meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo che non supera i 50 milioni di euro);
 - ❑ il **92%** di queste sono addirittura **micro-imprese** (fatturato annuo fino a 2 milioni di euro)

PMI in UE-27 (senza settore finanziario, fonte Eurostat 2010)

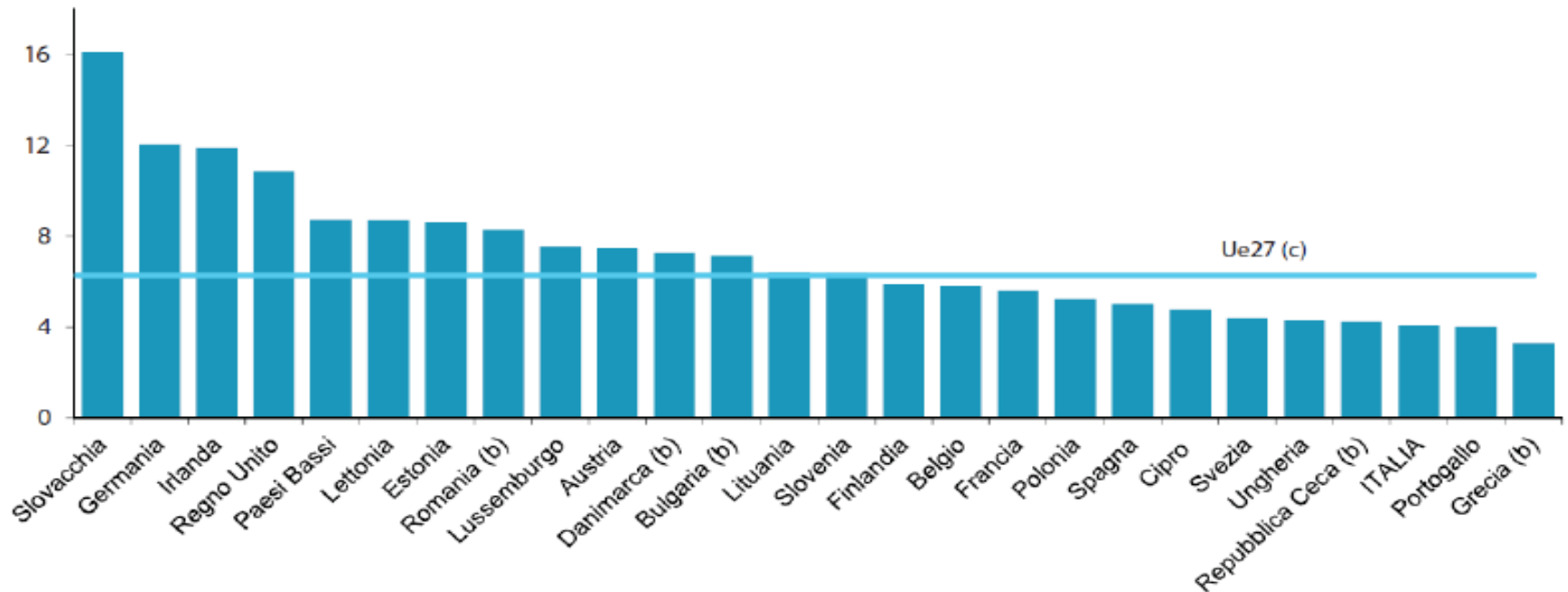
	Imprese	%	Addetti	%
PMI	20.709.000	99.8	89.947.000	67.4
Micro imprese	19.058.000	91.8	39.630.000	29.7
Piccolo imprese	1.424.000	6.9	27.652.000	20.7
Medie imprese	226.000	1.1	22.665.000	17.0
Grandi imprese	43.000	0.2	43.414.000	32.6
Totale	20.752.000	100	133.362.000	100

Le PMI nell'UE a 27 stati membri

	Micro	Piccole	Medie	Grandi
	%			
EU 27	92,0	6,7	1,1	0,2
BE	92,5	6,3	0,9	0,2
BG	88,7	9,2	1,9	0,3
CZ	95,1	3,9	0,8	0,2
DK	85,0	12,2	2,4	0,4
DE	83,0	14,1	2,4	0,5
EE	83,9	13,0	2,7	0,4
IE	87,8	9,9	1,9	0,3
EL	:	:	:	:
ES	93,1	6,0	0,8	0,1
FR	:	:	:	:
IT	94,3	5,1	0,5	0,1
CY	92,3	6,4	1,1	0,2
LV	84,4	12,9	2,4	0,3
LT	88,7	9,2	1,9	0,3
LU	85,8	11,5	2,2	0,5
HU	94,3	4,7	0,8	0,2
MT	:	:	:	:
NL	90,4	8,0	1,4	0,3
AT	87,2	10,8	1,7	0,4
PL	95,5	3,3	1,0	0,2
PT	94,0	5,1	0,7	0,1
RO	88,9	8,8	1,9	0,4
SI	92,4	6,1	1,3	0,3
SK	71,2	24,2	3,7	0,9
FI	91,7	6,9	1,1	0,3
SE	94,7	4,4	0,8	0,2
UK	89,3	8,8	1,5	0,4

Dimensione media delle PMI europee

Numero medio di addetti delle imprese nei Paesi UE (anno 2009)



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Eurostat.

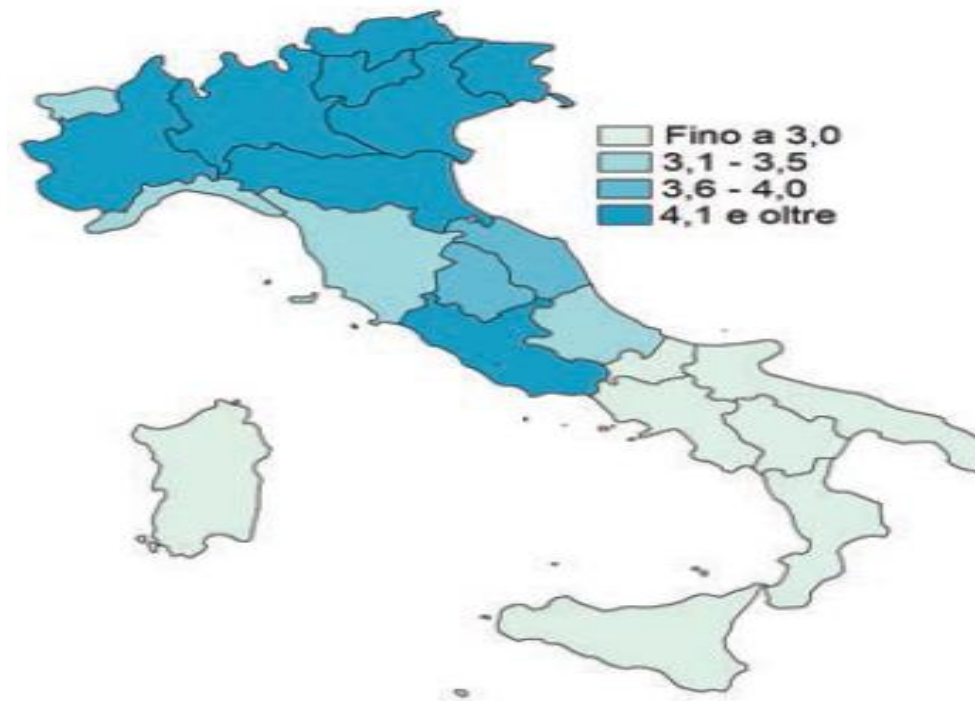
(a) I dati di Malta non sono disponibili.

(b) Ultimo dato disponibile 2008.

(c) Valore stimato.

ITALIA e PMI: la distribuzione geografica per n. di addetti

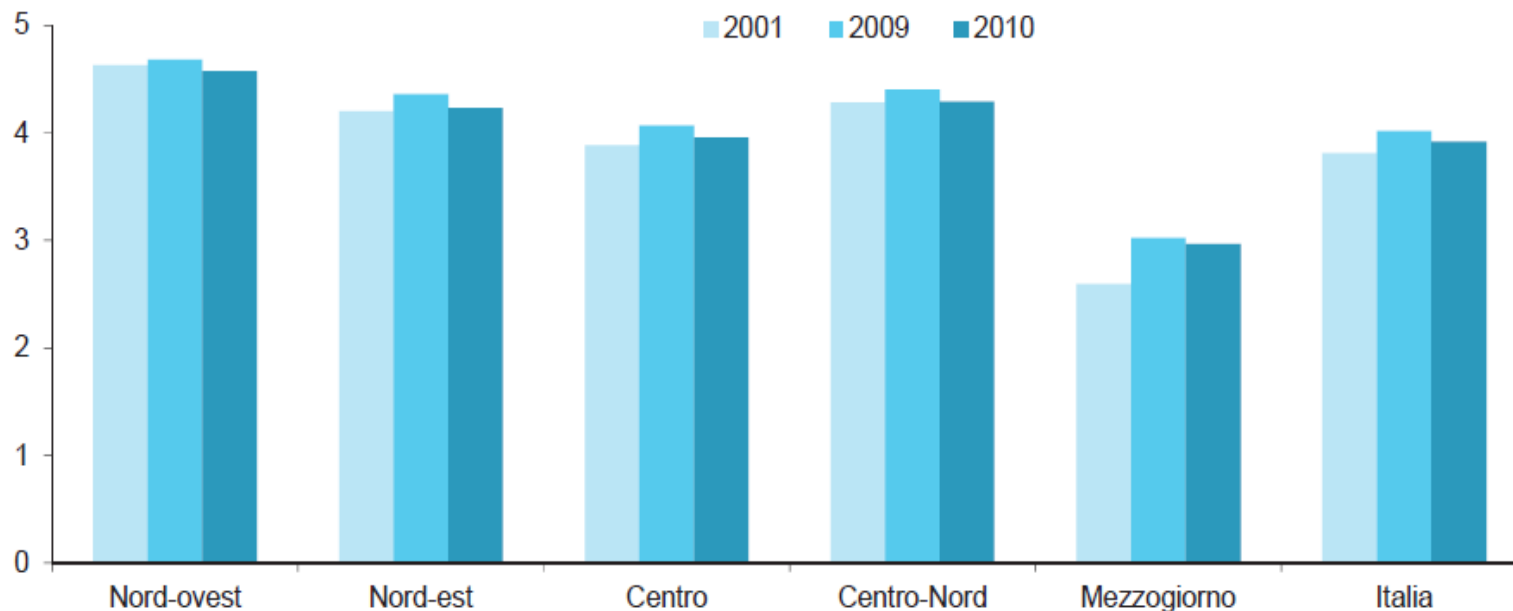
Numero medio di addetti delle imprese per regione Anno 2010



Fonte: Istat, Registro statistico delle imprese attive

Dimensione delle PMI italiane: gli addetti

Numero medio di addetti delle imprese per ripartizione geografica
Anni 2001, 2009 e 2010 (a)



Fonte: Istat, Registro statistico delle imprese attive

(a) I dati del 2001 utilizzano la classificazione delle attività economiche Ateco2002, quelli del 2009 e 2010 la classificazione Ateco2007.

I 10 principi dello SBA europeo

1. Sviluppare un **ambiente favorevole** all'imprenditorialità per agevolare la nascita di PMI;
2. Sostenere gli imprenditori onesti nel **riavviare un'attività** dopo aver sperimentato l'insolvenza;
3. **Formulazione di normative** conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo";
4. **Adattamento delle PA** alle esigenze delle PMI ed eliminazione degli oneri amministrativi;
5. Adeguamento dell'intervento pubblico in materia di aggiudicazione degli **appalti pubblici** e di concessione degli aiuti di Stato;
6. Ricorso a tipi di **finanziamento diversificati**, quali i capitali di rischio, il micro-credito o il finanziamento/debito mezzanino;
7. Adeguamento della **politica del mercato interno** alle caratteristiche delle PMI e miglioramento della sua *governance* e visibilità;
8. Rafforzamento del potenziale d'**innovazione**, di ricerca e di sviluppo delle PMI;
9. Trasformazione delle sfide **ambientali** in opportunità nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti e servizi;
10. Apertura delle PMI ai **mercati esterni**.

Perché un'attenzione specifica alle PMI nel **ciclo della regolazione**

Regulations: Restoring Balance

Regulations are a necessary part of a complex society. But an unbalanced process is resulting in an unprecedented increase in regulations, some of which are harming the economy and job creation. We need to restore balance.



- ✓ *«A causa delle loro dimensioni e delle risorse scarse, le PMI possono essere colpite dai costi di regolazione in misura maggiore rispetto ai competitors più grandi... I benefici tendono a essere distribuiti in modo più equilibrato... Le PMI hanno pochi margini per approfittare di economie di scala ... Per le PMI i costi della regolazione sono regressivi», Commissione europea, Linee guida per l'Air, 2009.*
- ✓ Il principio fondante delle azioni di policy orientate alle PMI diventa «pensare anzitutto in piccolo» («*think small first*»).

Il Test PMI europeo

Il TEST PMI

- ✓... è una **procedura di valutazione** che consente di misurare l'impatto di nuove proposte normative o proposte di policy sulle PMI;
- ✓... consente di **definire vantaggi e svantaggi** di una proposta di legislazione e, allo stesso tempo, esaminare le eventuali conseguenze derivanti dall'introduzione di una nuova normativa;
- ✓... è uno strumento indispensabile per **limitare inutili oneri** a carico di questa particolare tipologia di imprese e per **semplificare** la normazione a livello sia europeo sia nazionale.

Gli obiettivi del Test PMI europeo

Gli obiettivi del Test PMI:

- ✓ **individuare possibili oneri amministrativi e finanziari inutili per le PMI nella nuova regolazione.** Questa metodologia ha una portata più ampia rispetto all'analisi tradizionale degli oneri amministrativi (es. Standard Cost Model – SCM), poiché il Test PMI si focalizza sui cambiamenti di competitività delle PMI e di impatto finanziario su queste;
- ✓ **tenere conto di tali impatti nella formulazione della proposta finale,** al fine di rendere consapevoli i decisori politici delle loro scelte e, eventualmente, adottare diverse misure per raggiungere l'obiettivo (politico) prefissato.

Gli elementi caratterizzanti il Test PMI

- ✓ L'elemento fondamentale di questa metodologia di analisi è il **coinvolgimento** delle stesse PMI (o dei loro rappresentanti) attraverso la tecnica delle consultazioni, *panels*, *focus group*, rendendo l'intero processo decisionale anche più trasparente;
- ✓ Questa procedura mira a dimostrare non solo quale sia la proposta normativa migliore in termini di costi/benefici, ma spingere addirittura il legislatore verso **altre forme di regolazione**, come l'autoregolazione

Nell'Unione Europea, fin dal 2009, il **Test PMI** è entrato nella metodologia di **analisi d'impatto della regolazione (AIR)** ed è declinato secondo una procedura **quadrifasica**:

1. consultazione con i rappresentanti delle PMI;
2. valutazione preliminare degli effetti economici della proposta;
3. misurazione degli impatti sulle PMI;
4. Valutazione delle ipotesi alternative di intervento e opzioni di mitigazione (*mitigating options*)

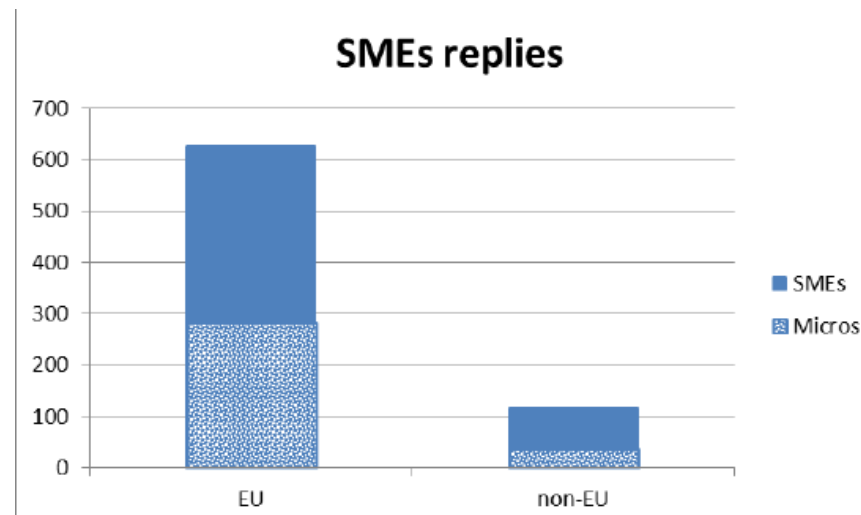
Qualche dato sul Test PMI nell'Unione Europea

- ✓ Le strutture amministrative della Commissione Europea hanno **l'obbligo di effettuare**, nell'ambito dell'AIR, il Test PMI.
- ✓ Solitamente, effettuano i **primi due step** (consultazione e analisi preliminare).
- ✓ Il **contenuto** di ogni valutazione, poi, **non è predeterminato** ma dipende caso per caso dalla situazione che si sta valutando.
- ✓ Nel 2010 in quasi ogni analisi d'impatto è stato condotto il Test PMI per i primi due *step*, e poche volte si è arrivati alla valutazione completa.
- ✓ Tale diversità è dovuta a diversi motivi: innanzitutto alla mancanza di un format comune, ma soprattutto per una diversa sensibilità nei confronti delle PMI delle diverse DG.

La consultazione pubblica:
Top 10 degli atti normativi europei più onerosi per le PMI

- ✓ Periodo: 1° Ottobre 2012 – 21 Dicembre 2012
- ✓ Soggetti consultati: PMI europee e non europee, organizzazioni di categoria rappresentative delle PMI europee
- ✓ Lingue utilizzate: 21 lingue europee
- ✓ Obiettivi:
 - Identificare le aree di regolazione europee più onerose
 - Identificare i 10 provvedimenti legislativi europei più onerosi
- ✓ Risposte pervenute: 1000

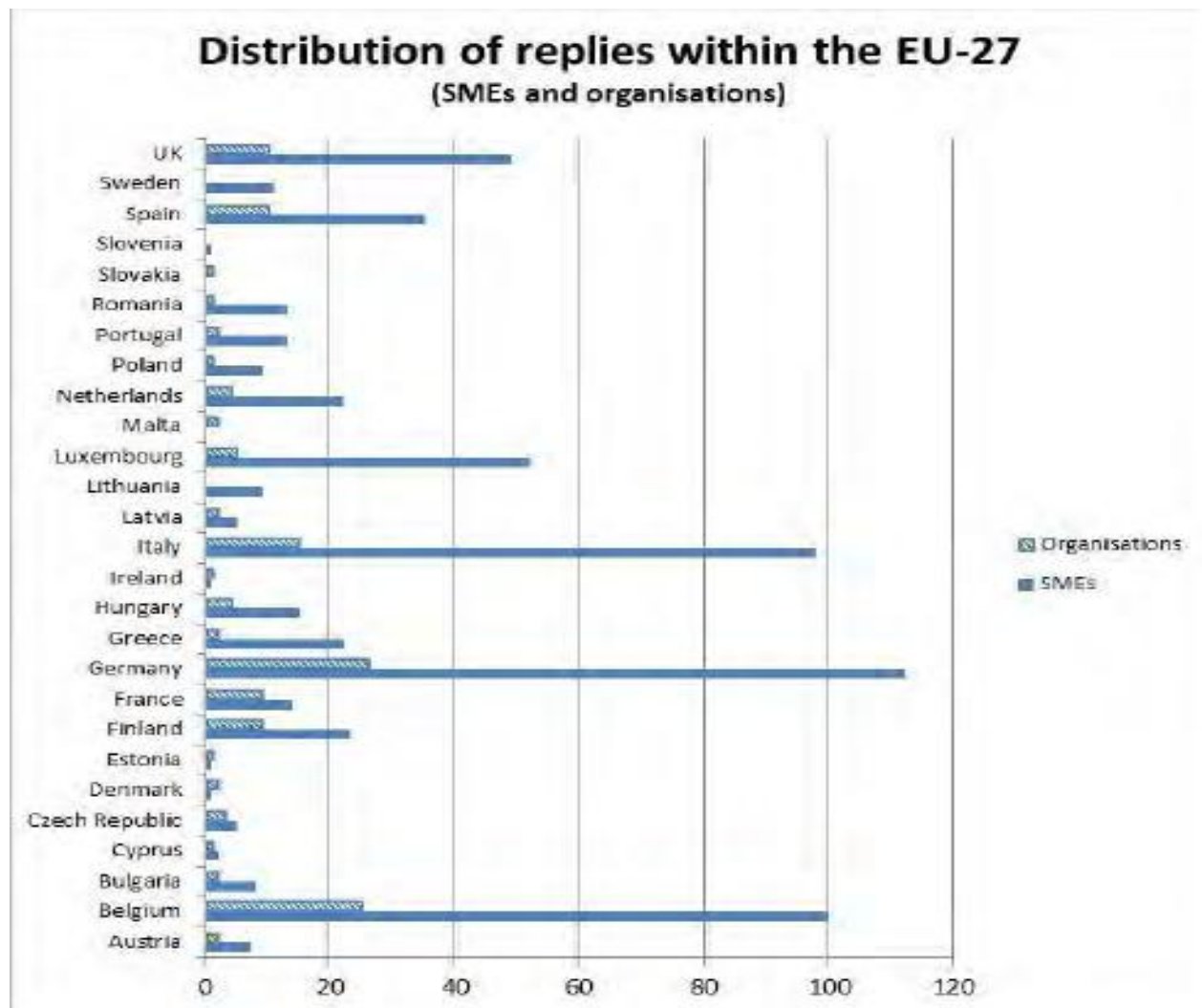
I risultati della consultazione pubblica europea: i soggetti consultati



Fonte: European Commission, *Results of the public consultation on the Top 10 most burdensome legislative acts for SMEs (2013)*

I risultati della consultazione pubblica europea: nazionalità dei soggetti consultati

Fonte: European Commission, *Results of the public consultation on the Top 10 most burdensome legislative acts for SMEs (2013)*



I risultati della consultazione pubblica europea: le aree di regolazione europee più onerose

- ✓ Ambiente: sostanze chimiche
- ✓ Protezione dei consumatori: controlli e formalità
- ✓ Tassazione diretta
- ✓ Salute e sicurezza sul lavoro
- ✓ Organizzazione dell'orario di lavoro
- ✓ IVA
- ✓ Rifiuti
- ✓ Sicurezza dei prodotti:
 - ❑ Norme sul marchio CE
 - ❑ Dimostrazione della conformità in assenza di una norma armonizzata
 - ❑ Obblighi di etichettatura
- ✓ Appalti pubblici
- ✓ Servizi: riconoscimento delle qualifiche professionali
- ✓ Trasporti di merci

I risultati della consultazione pubblica europea: gli atti normativi più onerosi

- ✓ Direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto
- ✓ Direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali
- ✓ Direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti
- ✓ Direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro
- ✓ Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi
- ✓ Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi
- ✓ Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali
- ✓ Regolamento CEE 3821/85 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada
- ✓ Direttiva 2008/9/CE che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, previsto dalla direttiva 2006/112/CE, ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato membro di rimborso, ma in un altro Stato membro
- ✓ Regolamento CEE 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE
- ✓ Regolamento CE 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti
- ✓ Direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale
- ✓ Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive e Decisione 2000/532/CE, sostituzione della decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CE del Consiglio relativa ai rifiuti e della decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi
- ✓ Direttiva 2003/88 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro

L'esperienza del Regno Unito

Il Regno Unito utilizza un'apposita procedura per la misurazione degli impatti sulle PMI:

lo *Small Firm Impact Test* (SFIT)

- ✓ è parte integrante del processo di AIR;
- ✓ è richiesto per tutte le proposte che impongono o riducono costi sulle imprese;
- ✓ Il 79% delle AIR svolte comporta la misurazione con il Test PMI

Lo SFIT inglese

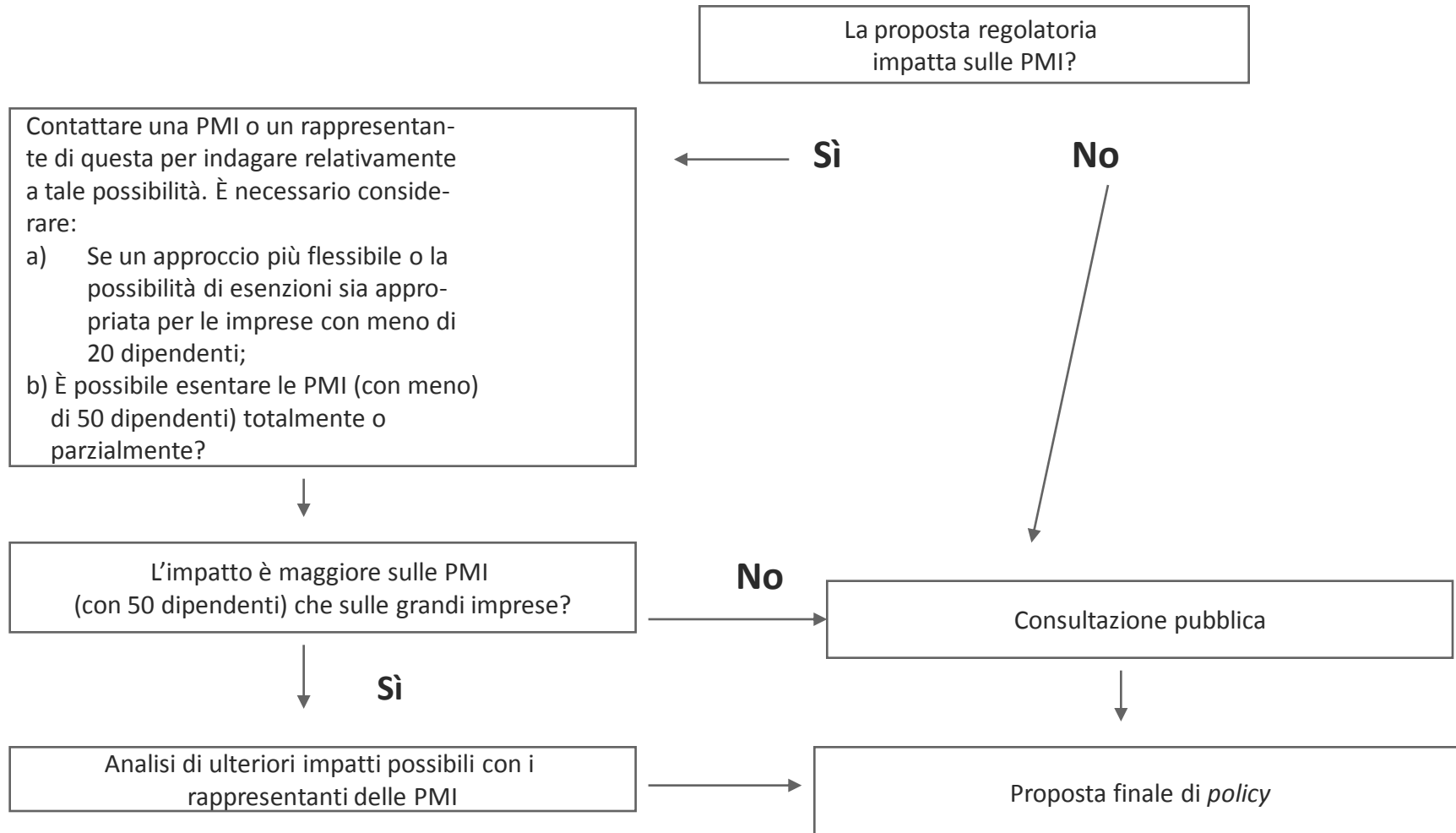
- ✓ Gli **obiettivi** dello SFIT sono:
 - ❑ Esaminare i diversi approcci più idonei per le PMI;
 - ❑ Quantificare i costi annuali delle politiche attuate per le micro, piccole e medie imprese.
- ✓ Una **componente fondamentale** dello SFIT è la consultazione. A tal proposito vi è una specifica banca dati (*Small Firms Consultation Database*)
- ✓ L'Analisi d'impatto finale **include**:
 - ❑ Dettaglio delle questioni emerse nella consultazione;
 - ❑ Valutazione e analisi dell'impatto del provvedimento normativo sulle PMI;
 - ❑ Analisi e spiegazione della proposta individuata.

Le soluzioni per le PMI nel contesto inglese

Lo SFIT inglese usualmente evidenzia alcune tra le soluzioni che seguono come “*soluzioni a favore*” delle PMI:

- ✓ Esenzioni dalla regolazione in ragione della dimensione/rischio;
- ✓ Ispezioni semplificate;
- ✓ Attività di *reporting* meno frequente;
- ✓ Campagne di informazione e sensibilizzazione;
- ✓ Ottemperanza su base “volontaria”.

Il procedimento dello SFIT inglese



Lo Statuto delle imprese

La legge 11 novembre 2011, n. 180 recepisce e dà piena applicazione ai principi dello SBA europeo. In particolare:

- ✓ Stabilisce i **diritti fondamentali** delle imprese;
- ✓ Definisce lo **statuto giuridico** delle imprese, con particolare riferimento alle **micro, piccole e medie imprese**

Principi dello Statuto delle imprese

Articoli 2 e 3 dello Statuto per le imprese:

- ✓ Principio di **semplificazione burocratica** (art. 2, lett. *c*);
- ✓ Principio generale di **progressiva riduzione degli oneri amministrativi** a carico delle imprese, in particolare le PMI (art. 2, lett. *d*);
- ✓ Misure di **semplificazione amministrativa** a favore delle PMI (art. 2, lett. *m*);
- Principio di **libertà di associazione** tra le imprese (art. 3)

Procedure di valutazione: il Test PMI italiano

Lo Statuto delle Imprese prevede l'obbligo di valutazione dell'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese:

- ✓ (art. 6, comma 1) “Lo **stato**, le **regioni**, gli **enti locali** e gli **enti pubblici** sono tenuti a **valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari**, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima e dopo della loro adozione ... avendo riguardo all'integrazione dei risultati della valutazione nella formulazione delle proposte, all'effettiva applicazione della disciplina AIR e VIR e all'applicazione dei **criteri di proporzionalità e di gradualità** in occasione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività.”
- ✓ (art. 6, comma 5) I vari livelli di governo prevedono e regolamentano il ricorso alla **consultazione** delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese

Lo Statuto e il “Garante per le PMI”

L'art. 17 dello Statuto delle imprese istituisce presso il MISE il Garante per le micro, piccole e medie imprese. Le sue **funzioni**:

- ✓ monitorare l'attuazione in Italia dello SBA;
- ✓ analizzare, in via preventiva e successiva, l'impatto della regolamentazione sulle micro, piccole e medie imprese;
- ✓ elaborare proposte finalizzate a favorire lo sviluppo del sistema delle micro, piccole e medie imprese;
- ✓ segnalare al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri e agli enti territoriali i casi in cui iniziative legislative o regolamentari o provvedimenti amministrativi di carattere generale possono determinare oneri finanziari o amministrativi rilevanti a carico delle micro, piccole e medie imprese;
- ✓ trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 28 febbraio di ogni anno, una relazione sull'attività svolta. Questa relazione contiene una sezione dedicata all'analisi preventiva e alla valutazione successiva dell'impatto delle politiche pubbliche sulle micro, piccole e medie imprese e individua le misure da attuare per favorirne la competitività;
- ✓ monitorare le leggi regionali di interesse delle micro, piccole e medie imprese e promuovere la diffusione delle migliori pratiche;
- ✓ coordinare i garanti delle micro, piccole e medie imprese istituiti presso le regioni, mediante la promozione di incontri periodici ed il confronto preliminare alla redazione della relazione di cui alla lettera e).

È inoltre istituito il **tavolo di consultazione** permanente delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative delle PMI

Attività del Garante PMI

Metodo di lavoro nuovo: “amministrazione aperta”:

- ✓ Tavoli di consultazione stabili
- ✓ Attività di audizione associazioni di categoria
- ✓ Garante/Regioni: consultazione su misure nazionali e legislazione regionale e le misure adottate dalle Regioni per promuovere la diffusione delle migliori pratiche + incontri sul territorio
- ✓ Attivati diversi osservatori (Osservatorio PMI/Regioni; Osservatorio su filiere produttive; SBA Monitoring Point, ecc)

Attuazione dello SBA in Italia: giudizio europeo

- ✓ *“sul fronte delle politiche nel 2011 e nel primo trimestre del 2012, il risultato complessivo dei governi italiani nell’attuazione dello SBA può essere considerato soddisfacente e promettente, purché il governo non perda la propria determinazione a completare le riforme strutturali annunciate”.*
- ✓ *Inoltre, “in tale contesto, è incoraggiante il fatto che il 4 maggio 2010, con l’approvazione della Direttiva PCM in attuazione dello SBA, sia stata adottata una strategia triennale globale”*
- ✓ Variazioni positive:
 - ❑ Principi di “Mercato unico”, “Competenze e innovazione”, “Seconda possibilità”
- ✓ Nella media europea:
 - ❑ Principio “Pensare in piccolo”ASPETTI NEGATIVI
- ✓ Andamento negativo:
 - ❑ Principi di “Finanza” e “Internazionalizzazione”
- ✓ A confronto con altri Paesi europei, l’Italia pur partendo da livelli più bassi, ha registrato dei risultati di medio periodo migliori:
 - ❑ Rispetto alla Germania e Gran Bretagna: “Imprenditorialità”, “Seconda possibilità” e “Mercato Unico”
 - ❑ Rispetto alla Francia: “Seconda possibilità” ed “Appalti pubblici”

FONTE: European Commission, Enterprise and Industry, *Fact sheet ITALY* 2012, novembre 2012

Attuazione dello SBA in Italia: la situazione regionale

I principali risultati:

- ✓ le Regioni hanno un ruolo fondamentale nell'implementare lo SBA, particolarmente quando il principio è legato al territorio (come per gli obiettivi: imprenditorialità, amministrazione recettiva, mercato unico, ambiente);
- ✓ gli "SBA regionali" dovrebbero essere formulati ed adottati alla luce dei principi più strettamente attinenti alle competenze e capacità espresse dal territorio;
- ✓ le Regioni possono agire da stimolo per le Amministrazioni centrali (good practice, benchmarking ed approcci innovativi)

Aspetti interessanti:

- ✓ fra le Regioni europee più dinamiche: Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Liguria e Lombardia;
- ✓ Il principio più implementato quello relativo all'Ambiente;
- ✓ Forte complementarità fra le misure nazionali e regionali; le Regioni compensano la bassa performance nazionale in relazione ai principi legati all'imprenditorialità e alla finanza

FONTE: Implementation of the Small Business Act for Europe (SBA) and Entrepreneurship Policies at Local And Regional Level, Comitato delle Regioni, settembre 2012.

Test PMI italiano/AIR

Nella relazione AIR si deve dare conto:

- ❑ della **valutazione dell'impatto sulle PMI** e degli **oneri informativi** e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;
- ❑ per **onere informativo** si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione (*MOA ex ante*)