



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*

*Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione*



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

## Workshop

# "Small Business Act, Statuto delle imprese e condizionalità 2014-2020: AIR e Test PMI"

*Roma, 18 aprile 2012, ore 10,30 - 14,00*

*Presidenza del Consiglio dei Ministri - Sala Monumentale della Galleria Sordi -  
Largo Chigi 19*

## Il Test PMI, esperienze UE e degli Stati Membri

Prof.ssa Fiammetta Mignella Calvosa, LUMSA, Roma



Ministero dello Sviluppo Economico  
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione



# "Small business Act"

- 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 di 2 milioni di euro)

(cfr. European Commission, *Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises*, COM(2011) 803 final, Brussels, 23 November 2011)

# I 10 principi dello SBA europeo

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

# Il Test PMI europeo

- È una **procedura di valutazione** che consente di misurare l'impatto di nuove proposte normative o proposte di *policy* sulle PMI;
- Consente di **delineare i costi e i benefici** 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

# Il Test PMI nell'Unione Europea

- 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:
  - ❑ consultazione con i rappresentanti delle PMI;
  - ❑ valutazione preliminare degli effetti economici della proposta;
  - ❑ misurazione degli impatti sulle PMI;
  - ❑ 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 steps** (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 steps, 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.

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011



# Fattori di diffusione del Test PMI nell'Unione Europea

- Vi sono **tre fattori** che hanno influito nella **diffusione ed istituzionalizzazione del Test PMI** a livello europeo:
  - ❑ formale inserimento della procedura Test PMI all'interno della metodologia IA, con un'apposita declinazione in quattro fasi; in più consapevolezza a livello sia dei tecnici sia dei politici dell'importanza dell'uso di questo strumento, ma anche da parte degli *stakeholders*;
  - ❑ miglioramento della cooperazione e collaborazione tra le diverse DG della Commissione: *l'inter-service steering groups (IASGs)* ha consentito uno scambio e coinvolgimento delle diverse strutture nell'applicazione dell'IA e del Test PMI;
  - ❑ istituzione dell'*Impact Assessment Board (IAB)*, una struttura incarica di svolgere un controllo esterno sulle IA comunitarie.

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# Efficacia del Test PMI in Unione Europea

- **Efficacia del Test PMI a livello europeo**
- I funzionari europei dichiarano come il Test PMI comunitario sia complessivamente efficace;
- Diversamente le associazioni di categorie lamentano che spesso tale tecnica sia utilizzata politicamente al fine di sostenere alcune proposte e le proposte alternative che potrebbero emergere dall'analisi non sembrano essere prese in considerazione

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# Le sfide/criticità del Test PMI nell'Unione Europea

- Si possono individuare **tre sfide/criticità** del Test PMI a livello europeo:
  - ❑ le attuali *guidelines* dell'IA consentono un'eccessiva difformità sia in termini di contenuti delle singole analisi sia in termini di qualità delle stesse: le diverse DG hanno un approccio *case-by-case* nell'effettuare tale valutazione e conseguentemente vi sono diverse analisi;
  - ❑ non vi è l'obbligo di presentare i risultati emersi dal Test PMI e allo stesso tempo non vi è un format unico per l'eventuale presentazione di tali impatti;
  - ❑ la difficoltà maggiore è però rappresentata dalla non disponibilità di dati per quantificare gli impatti sulle PMI.

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# Il Test PMI negli Stati Membri

L'indagine condotta dalla Commissione Europea ha messo in evidenza che:

- la **maggioranza** dei 27 Stati Membri ha adottato il Test PMI o una procedura simile per la valutazione degli effetti della legislazione (21 SM);
- tuttavia vi è una **diversità nell'utilizzo** di tale tecnica tra gli Stati che l'hanno recepita in termini di frequenza di ricorso a tale tecnica;
- nel 2010 metà di questi Stati hanno condotto più di 20 Test PMI o analisi simili; l'altra metà l'ha applicata poche volte;

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# Analisi dell'applicazione del Test PMI negli Stati Membri

Dall'analisi condotta dalla Commissione Europea è possibile dividere gli SM in tre gruppi nell'applicazione del Test PMI, secondo due dimensioni:

- il **grado di utilizzazione** concreta della metodologia Test PMI (in termini di frequenza e di numero di analisi condotte);
- il **grado di sofisticazione** delle metodologie di analisi (in relazione all'adozione di *guidelines*, più o meno centralizzazione del processo, uso della consultazione, esistenza di controlli di qualità sulle analisi, uso di misure di mitigazione, monitoraggio delle misure di mitigazione).

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# I 3 gruppi di Stati Membri nell'attuazione del Test PMI

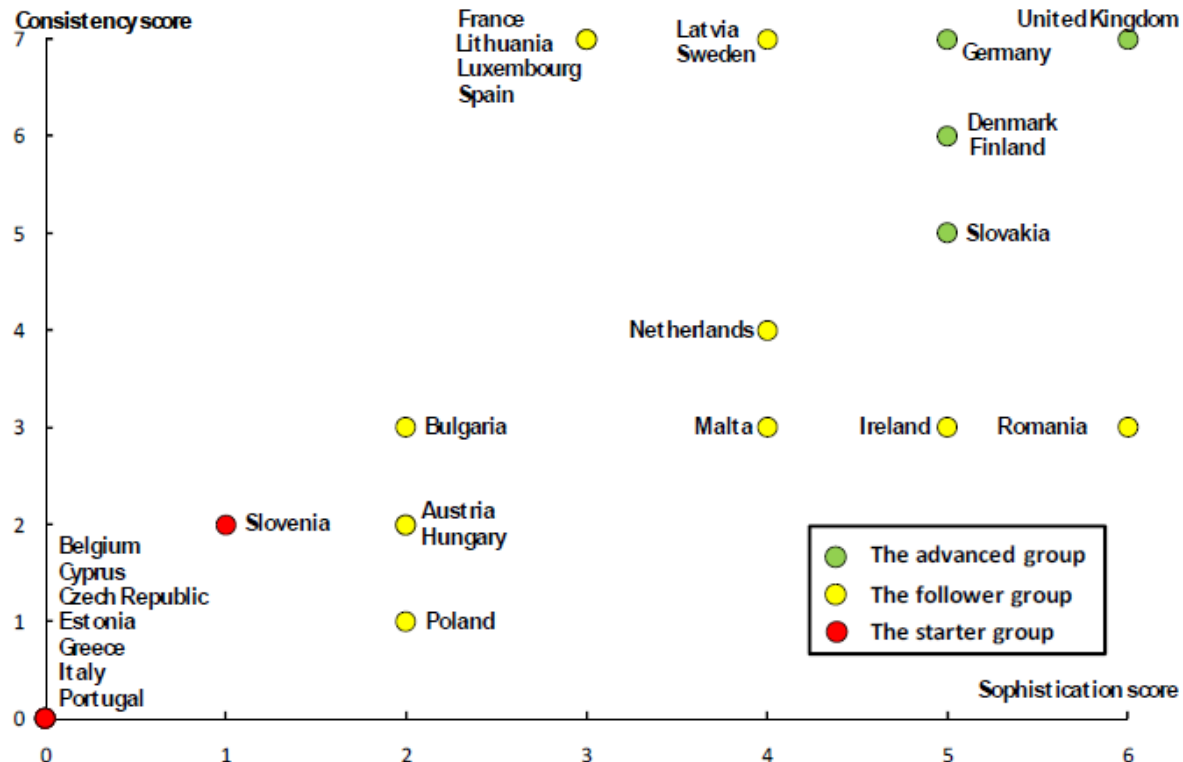
- I tre gruppi hanno le seguenti caratteristiche:
  - ❑ un primo gruppo "alle prime armi" – **STARTER**: non hanno procedure di analisi oppure hanno sviluppato linee guida in merito ma il loro utilizzo è limitato;
  - ❑ un **gruppo intermedio**: utilizzano la metodologia ma ancora non con un uso così frequente e di alto livello;
  - ❑ un **gruppo di paesi avanzati**: utilizzano frequentemente la metodologia, con risultati avanzati

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# I 3 gruppi di Stati Membri nell'applicazione del Test PMI

Figure 3.1 illustrates Member State performance on the consistency and sophistication scores.

Figure 3.1: Plot of Member States on two dimensions of SME test implementation



**Note:** The figure is based on the information provided by Member States to the EC's questionnaire. The six Member States without an SME test or a similar procedure (Belgium, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Greece and Portugal) are placed in the lower left-hand corner.

**Source:** Copenhagen Economics based on the EC's questionnaire.

# Caratteri generali del Test PMI negli Stati Membri

## Caratteristiche generali del Test PMI nei 3 gruppi di SM

	<b>Starter group</b>	<b>Gruppo intermedio</b>	<b>Gruppo avanzato</b>
<b>Caratteristiche generali del Test PMI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No Test PMI</li> <li>- Assenza di supporto politico nell'attuazione del Test PMI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniziale sviluppo della metodologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppo avanzato del Test PMI</li> <li>- Il Test PMI è parte integrante dell'AIR per la nuova regolazione</li> </ul>
<b>Frequenza dell'uso del Test PMI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non uso frequente della metodologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversi gradi di utilizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso frequente</li> </ul>
<b>Livello di istituzionalizzazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non c'è istituzionalizzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potrebbero non esserci delle guidelines</li> <li>- Non c'è una centralizzazione del supporto</li> <li>- Minimo controllo di qualità sulle analisi condotte</li> <li>- Non c'è monitoraggio degli effetti delle misure di mitigazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guidelines centralizzate</li> <li>- Monitoraggio delle misure di mitigazione ben sviluppato</li> <li>- Centralizzazione del supporto all'applicazione della metodologia</li> </ul>



# Caratteri generali del Test PMI negli Stati Membri

## Caratteristiche generali del Test PMI nei 3 gruppi di SM

	<b>Starter group</b>	<b>Gruppo intermedio</b>	<b>Gruppo avanzato</b>
<b>Scelte metodologiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non vi sono metodologie per la valutazione della nuova regolazione</li> <li>- Sporadiche consultazioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualche quantificazione dei costi delle PMI</li> <li>- Uso frequente della consultazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodi avanzati di analisi</li> <li>- Quantificazione dei costi</li> <li>- La consultazione è sempre condotta</li> </ul>
<b>Efficacia del Test PMI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poche misure di mitigazione a favore delle PMI</li> <li>- Non c'è monitoraggio degli effetti delle misure di mitigazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizzo di alcune misure di mitigazione;</li> <li>- Limitato monitoraggio degli effetti delle misure di mitigazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso frequente delle misure di mitigazione;</li> <li>- sistematico monitoraggio degli effetti delle misure di mitigazione</li> </ul>

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# Criticità del Test PMI negli Stati Membri

## Criticità generali del Test PMI nei 3 gruppi di SM

	<b>Starter group</b>	<b>Gruppo intermedio</b>	<b>Gruppo avanzato</b>
<b>Ostacoli politici e amministrativi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assenza di coinvolgimento politico</li><li>- Limitato supporto finanziario</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assenza di una consapevolezza politica dell'importanza e del valore del Test PMI</li></ul>	
<b>Ostacoli organizzativi e procedurali</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assenza o poco funzionanti le strutture per supportare il Test PMI</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Poca efficacia dell'utilizzo del Test PMI</li><li>- Assenza di una procedura codificata e standard per lo svolgimento del Test PMI</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Qualche difformità nell'attuazione delle guidelines</li></ul>
<b>Ostacoli nell'utilizzo effettivo del Test PMI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Presenza di diversi livelli di regolazioni</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>- Carenza di dati per la quantificazione dei costi della regolazione</li></ul>

Fonte: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Industry, Research and Energy (ITRE), *Barriers and best practices in SME Test Implementation*, July 2011

# 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 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