

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

PROGRAMMA POAT ^(*)

Aggiornamento in merito al

TEST PMI

Strumenti operativi

(Bozza, ver. 04 – 22.11.2013)

Indice

1. Politiche per le PMI: analisi comparativa (<i>Benchmark</i>)	1
1.1. Strategie pubbliche per il sostegno alle PMI – gli Small Business Acts 1	
1.1.1. Le origini dell'esperienza dello Small Business Act: lo SBA USA 1	
1.1.2. Lo SBA dell'Unione europea	2
1.2. La metodologia del Test PMI – quadro generale	4
1.3. Alcuni esempi applicativi del Test PMI	5
1.3.1. Il Test PMI nell'Unione europea.....	5
1.3.2. Il Test PMI nel Regno Unito	8
1.3.3. La Svezia e la <i>policy</i> PMI.....	12
1.3.4. Il Test PMI in Italia e lo Statuto delle imprese	12
1.3.5. Il Test PMI nella Regione Lazio	15
1.3.6. Il Test PMI nella Regione Marche.....	17
2. Il Test PMI: Indicazioni operative	19
2.1. Il Rischio Regulatorio – La Proporzionalità	19
2.2. Il Test PMI – Un approccio per fasi	20
2.2.1. Valutazione preliminare degli <i>End Users</i> : le PMI.....	21
2.2.2. Misurazione e stima degli impatti sulle PMI	22
2.2.3. Effetti dell'analisi: opzioni che mitigano l'impatto sulle PMI... 23	
2.2.4. Test PMI e consultazione.	24
2.3. Il Test PMI – Una proposta operativa	25

(*) Il documento è il risultato di un lavoro congiunto degli esperti della componente consulenziale del programma POAT/DAGL: Fiammetta Mignella Calvosa, Giovanni Lucatello, Mario Martelli, Walter Mazzitti, Roberta Varsi, Amadio Salvi.

Abbreviazioni e acronimi

AI	Analisi d'impatto
AIEPI	AI economico in materia di micro-PMI (Reg. Lazio)
CE	Commissione europea
MOA	Programma Italia per la Misurazione Oneri Amministrativi con l'SCM (L. 133/2008, art. 25)
PMI	Piccole e medie imprese
SBA	<i>Small Business Act</i>
SCM	Standard Cost Model
SFIT	Small Firm Impact Test (UK)
SMBA	Small and Micro Business Assessment (UK)
SMEs	Small and medium Size Enterprises
Statuto	Statuto delle Imprese (L. 180/2011)
TEST	Test Piccole e Medie Imprese
UEAPME	European Association of Craft Smes
VIR	Valutazione d'impatto della regolazione

1. Politiche per le PMI: analisi comparativa (*Benchmark*)

1.1. Strategie pubbliche per il sostegno alle PMI – gli *Small Business Acts*

1.1.1. Le origini dell'esperienza dello Small Business Act: lo SBA USA

Gli Stati Uniti sono stati il primo paese a economia di mercato a intendere le Piccole e Medie imprese (PMI) come fattore importante all'interno di una strategia complessiva per lo sviluppo economico; lo *Small Business Act* (SBA) USA è una legge, tuttora vigente, introdotta nel luglio del 1953 dal Presidente Eisenhower. La *ratio* della norma è quella di "*aid, counsel, assist and protect, insofar as is possible, the interests of small business concerns*"¹, in sintesi "proteggere gli interessi dei piccoli". Pertanto, fin dagli anni '50 del secolo scorso, **l'obiettivo generale** dello SBA USA è stato quello di **integrare le PMI nei processi decisionali pubblici, dando uno specifico spazio/rilievo a questa categoria al momento della produzione di norme nonché agevolare l'entrata delle PMI sul mercato della fornitura dei beni e servizi pubblici**. Argomenti cruciali dello SBA USA sono:

- i) **PMI e regolazione.** Nell'attività di regolazione "*... vanno misurati i costi diretti e gli altri effetti della regolamentazione per le piccole imprese; e vanno effettuate proposte legislative e regolatorie ... per eliminare quelle regolamentazioni eccessive o non necessarie per le piccole imprese*".
- ii) **PMI e forniture pubbliche.** Gli appalti pubblici sono uno strumento che deve contribuire a potenziare la capacità competitiva delle PMI (negli USA, imprese con un fatturato inferiore a 750.000 USD annui). In base allo SBA, nelle procedure di gara inerenti il *procurement* di beni e servizi, almeno il 23% dei *prime-contracts* federali (in valore e in aggregato) deve essere assegnato alle PMI ².

¹ Di recente lo SBA ha beneficiato di stanziamenti integrativi finalizzati a rafforzare il credito alle PMI attraverso l'American Recovery and Reinvestment Act del 2009 (*Stimulus Package*) e lo Small Business Jobs Act del 2010.

² Vale ricordare come un argomento importante era quello dell'ampliamento dell'accesso delle PMI al mercato delle commesse pubbliche, unanimemente ritenuto più agibile e praticabile per le imprese di taglia maggiore: "*... It is the declared policy of the Congress ... to insure that a fair proportion of the total purchases and contracts or subcontracts for*

- iii) **Governo del sistema.** E' parte integrante della *policy* che ci sia una *governance* forte e autorevole nelle azioni a favore delle PMI: lo SBA è centrato su un'agenzia indipendente che riporta direttamente sulla *policy* al Presidente degli Usa.

E' poi evidente come la strategia pro PMI sia connessa e integrata a quella della qualità della regolazione. Nel 1980, il Presidente Carter ha introdotto il *Regulatory Flexibility Act* (RFA). In base a questa regola si richiede alle diverse Agenzie federali (i Ministeri, negli USA) di valutare l'impatto delle regolazioni proposte e di rendere formalmente aperte al dibattito prima di essere adottate le norme suscettibili di avere un impatto economico significativo su un numero sostanziale di PMI. Data la scarsa sensibilità delle Agenzie su questo tema, nel 1996 il Presidente Clinton dà potere alle corti giudiziarie di esaminare l'effettiva aderenza delle Agenzie federali con il RFA e permette all'*Office of Advocacy*³ di costituirsi, in eventuali processi in tribunale attivati da PMI, contro le Agenzie e come *amicus curiae* delle piccole imprese, tramite memorie a supporto delle stesse. Inoltre, per le regolamentazioni dell'Agenzia per la Protezione Ambientale e dell'Amministrazione della Sicurezza e Salute sul Lavoro la norma richiede che un *panel* composto da piccoli imprenditori e rappresentanti delle Agenzie debba riunirsi, prima ancora che la proposta di regolamentazione sia pubblicata per il dibattito formale, con le parti interessate per esaminarne l'impatto sulle PMI.

1.1.2. Lo SBA dell'Unione europea

Nel corso del 2008, l'unione europea ha lanciato lo Small Business Act⁴, un'iniziativa normativa per creare condizioni favorevoli alla crescita e alla

property and services for the Government (including but not limited to contracts or subcontracts for maintenance, repair, and construction) be placed with small business enterprises"

³ *Advocacy* è un'azione finalizzata, messa in atto da individui o gruppi di pressione, e mirata a influenzare politiche e scelte pubbliche ad ampio spettro che possono riguardare aree e soggetti regolati. Può quindi includere attività diverse quali raccolta di documentazione favorevole e produzione di ricerche e sondaggi, campagne informative attraverso i media, adunanze pubbliche. Il lobbying è una forma di *advocacy* che prevede un approccio diretto del portatore d'interesse specifico al legislatore, al fine di arrivare a una decisione su una questione specifica e puntuale.

⁴ "Think Small First" A "Small Business Act" for Europe COM(2008) 394 final (25.6.2008).

competitività sostenibile delle PMI. Vale ricordare come nell'economia europea tali attori giocano un ruolo fondamentale: il 99% delle imprese europee sono PMI con meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo che non supera i 50 milioni di euro e **il 92% di queste sono addirittura micro-imprese** (il fatturato medio annuo è inferiore ai 2 milioni di euro).

L'attenzione verso le PMI non è nuova per quanto concerne le politiche e l'azione normativa della CE. Nel suo Rapporto al Parlamento Europeo del novembre 2011 "*Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises*" la CE fa risalire al 1989 l'attenzione verso normative comunitarie che adottavano il punto di vista delle PMI e introducevano la prospettiva di un trattamento regolativo differenziato per questa categoria d'impresa. Va da sé che il momento attuale è peraltro caratterizzato da una particolare vulnerabilità delle PMI, per la crisi iniziata nel 2008 e ancora in corso. Dovendosi sia tutelare le imprese operanti negli Stati dell'UE, sia favorire la ripresa economica, si è giunti allo "*Small Business Act*" e alla centralità del principio "*Think Small First*" per quanto concerne il tema "regolazione, politiche pubbliche e imprese".

In tale prospettiva, l'Ue ha quindi adottato lo *Small Business Act for Europe*, uno specifico provvedimento a favore delle PMI. Lo SBA enuncia una serie di principi, tra i quali uno riguardante la necessità di formulare la regolazione conformemente al principio "pensare anzitutto in piccolo"⁵. Si è così diffusa la consapevolezza di rimodulare anche gli strumenti di misurazione e valutazione dell'impatto della regolazione, al fine di contemperare meglio le esigenze delle PMI all'interno delle politiche. Questa nuova procedura è stata denominata SME Test o Test PMI.

⁵ I 10 principi dello SBA EU sono: 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. Formulare normative conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo"; 4. Adattare le pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI ed eliminare gli oneri amministrativi; 5. Adeguare l'intervento pubblico in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e di concessione degli aiuti di Stato; 6. Ricorrere a tipi di finanziamento diversificati, quali i capitali di rischio, il microcredito o il finanziamento mezzanino; 7. Adeguare la politica del mercato interno alle caratteristiche delle PMI e migliorare la sua *governance* e visibilità; 8. Rafforzare il potenziale d'innovazione, ricerca e sviluppo delle PMI; 9. Trasformare le sfide ambientali in opportunità nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti e servizi; 10. Aprire le PMI ai mercati esterni.

C'è un pressante invito rivolto dall'UE ai paesi membri, ai quali si prescrive di considerare seriamente (anche in sede di valutazione ex post delle normative vigenti) l'impatto sulle PMI. Peraltro, tale invito non poteva che trovare un'udienza diversificata: alcuni stati erano già ricettivi (anzi, talora non avevano nemmeno bisogno di essere allertati), mentre altri lo erano molto meno. Ad esempio, secondo le rilevazioni dell'Associazione europea di rappresentanza degli artigiani, commercianti e PMI⁶, la realizzazione degli impegni derivanti dallo SBA EU è tutt'altro che completa da parte sia (in media) degli Stati membri, sia delle stesse istituzioni comunitarie.

1.2. La metodologia del Test PMI – quadro generale

Il Test PMI (TEST) è una procedura di valutazione ex ante che consente anzitutto di misurare e valutare l'impatto sulle PMI d'interventi normativi o proposte di *policy* o interventi pubblici, nuovi o già esistenti. Il TEST consente di evidenziare i vantaggi (costi) e gli svantaggi (benefici) di un intervento pubblico, dal punto di vista delle PMI e della collettività, evidenziando, allo stesso tempo, le principali conseguenze che derivano dall'intervento, per una platea sensibile di specifici interlocutori, come appunto le PMI.

Gli obiettivi di un Test PMI sono due:

1. Individuare e stimare possibili oneri amministrativi e finanziari, particolarmente inutili o addirittura controproducenti, dal punto di vista delle PMI, nella nuova regolazione. Questa metodologia ha una portata più ampia rispetto all'analisi tradizionale degli oneri amministrativi (centrata su tecniche come lo Standard Cost Model – SCM), poiché il TEST focalizza su tutti i costi di regolazione, non solo su quelli amministrativi, e valuta i cambiamenti di competitività delle PMI e d'impatto finanziario su queste unità.
2. Mira a 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.

⁶ Si veda UEAPME, <http://www.ueapme.com/spip.php?rubrique121>.

Un elemento qualificante di questa tecnica di analisi è il coinvolgimento delle stesse PMI (o dei loro rappresentanti) con un utilizzo delle consultazioni, attraverso, *panels*, *focus group*. Uno degli effetti è che si rende 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, ad esempio, l'autoregolazione.

In una parola, **il Test PMI invita/obbliga il regolatore a “Pensare” in termini di PMI** che significa:

- ✓ Reperire dati attendibili e pertinenti, nonché effettuare consultazioni approfondite, individuando *ex ante* quali e quante PMI potrebbero essere incise da una nuova opzione di regolazione;
- ✓ Quantificare e tenere in conto l'impatto delle varie opzioni sulle PMI;
- ✓ Prevedere, ove possibile, trattamenti differenziati o misure compensative.

Ciò presuppone che sia già operativo (oppure venga subito istituito e messo a regime) un adeguato apparato organizzativo in grado di svolgere tutto quanto è richiesto per un'AI.

1.3. Alcuni esempi applicativi del Test PMI

1.3.1. Il Test PMI nell'Unione europea

A livello comunitario e dal 2009, il Test PMI è entrato nella metodologia di analisi d'impatto della regolazione (AIR) ed è declinato secondo una procedura centrata su quattro fasi:

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 (cd. *mitigating options*).

Vista l'importanza della consultazione, la Commissione ha esperito una procedura di consultazione per determinare la "Top 10 degli atti normativi europei più onerosi per le PMI". Hanno partecipato alla consultazione, svoltasi tra il 1° Ottobre 2012 e il 21 Dicembre 2012, PMI europee e no, come pure le organizzazioni di categoria rappresentative delle PMI europee. I due obiettivi della consultazione erano quelli di identificare le aree di regolazione europee più onerose e di identificare i dieci provvedimenti legislativi europei più onerosi.

Nello specifico, sono risultate tra 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 merci⁷.

Sono stati poi individuati ben quattordici atti normativi più onerosi⁸.

⁷ European Commission, *Results of the public consultation on the Top 10 most burdensome legislative acts for SMEs* (2013).

⁸ I provvedimenti sono: 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

Vale ricordare come, a livello comunitario, il test PMI vada correlato a la ReFit COM(2012) 746 – Adeguatezza della regolamentazione dell’UE Il REFIT (Regulatory Fitness and performance Programme o ReFIT).

La ReFIT punta l’enfasi su:

- ✓ **Oneri regolatori.** Eliminazione dei costi superflui della regolazione (gli “oneri”) in modo che il corpus legislativo dell’Ue resti “idoneo allo scopo” (*fit for purpose*). Prevede quindi l’analisi degli oneri, delle incoerenze, delle lacune, e delle misure inefficaci di regolazione a livello di settore (dal 2014).
- ✓ **“GoldPlating”**⁹ La nuova normativa in corso di recepimento da parte degli stati membri non deve approfittare dell’occasione normativa data dal recepimento stesso per aggiungere oneri e aggravare quanto devono fare le PMI.
- ✓ **Valutazione Ex ante.** I costi e dei benefici della nuova regolazione vanno analizzati e valutati prima dell’adozione.
- ✓ **Valutazione d’impatto – VIR.** Si deve passare da un sistema Ai-centrico a un sistema del Ciclo delle politiche: c’è un legame evidente tra formulazione, implementazione e valutazione delle politiche.
- ✓ **Consultazione.** Va rafforzata negli approfondimenti e nelle procedure (durata minima, dodici settimane).
- ✓ **Implementazione delle norme.** Occorrono piani di attuazione per l’implementazione della normativa UE. Si deve arrivare all’istituzione

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

⁹ Sull’evitare il *Goldplating* al momento del recepimento di norme sovranazionali, si veda anche l’art. 15, comma 2, legge di stabilità 2012.

del *Common Commencement Day* (per quanto concerne al regolazione PMI)¹⁰.

Se uno Stato membro dell'UE si è già dotato di un sistema di valutazione d'impatto correttamente funzionante, è altamente probabile che svolga già il test PMI, o comunque gli sarà facile inserirlo. Se invece tale sistema manca, o esiste solo sulla carta, non basta chiedere che venga senz'altro effettuato il test PMI. Occorre che prima sia effettivamente operativo un sistema di AI. A riguardo, un Rapporto ufficiale recente della CE¹¹ evidenzia poi forti differenze entro l'UE a 27 per quanto concerne l'implementazione concreta del Test PMI. Vi sono tre gruppi: *advanced, followers e starters*. Certi paesi non si sono dotati di alcun meccanismo di analisi d'impatto. Altri, pur risultando sulla carta provvisti di tale meccanismo, di fatto non applicano il test PMI e in genere non compiono una valutazione di impatto dedicata alle PMI. Sono quindi anch'essi degli "starters".

1.3.2. Il Test PMI nel Regno Unito

Il Regno Unito utilizza un'apposita procedura per la misurazione degli impatti sulle PMI: lo *Small Firm Impact Test* (SFIT). Questo è parte integrante del processo AIR ed è richiesto per tutte le proposte che impongono o riducono costi sulle imprese. Nella prassi operativa, circa l'80% delle AI svolte comporta la misurazione con il Test PMI.

Una componente fondamentale dello SFIT è la consultazione: a tal proposito vi è una specifica banca dati (*Small Firms Consultation Database*).

Lo SFIT ha due obiettivi:

1. esaminare le proposte normative evidenziando i diversi approcci ritenuti più idonei per le PMI, e

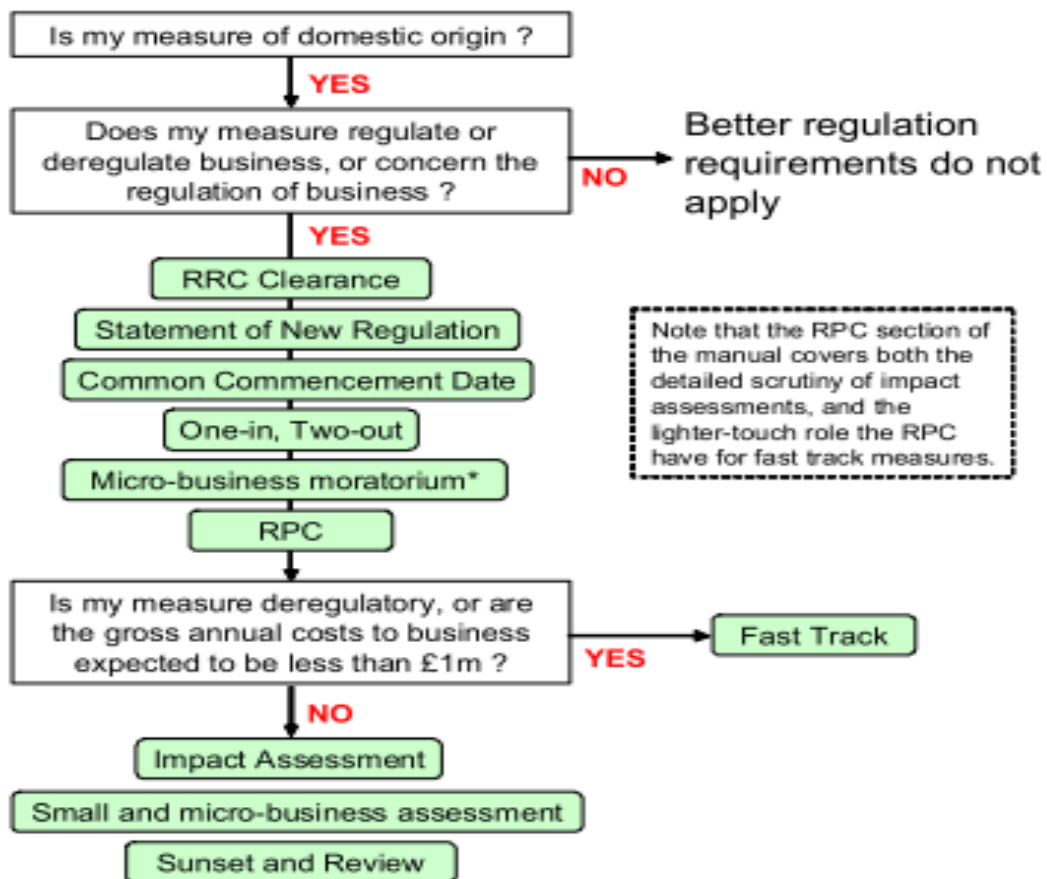
¹⁰ L'art. 29 del DL 69/2013 convertito con L. 98/2013 ha stabilito l'introduzione della data unica (1.7 e 1.1) per i nuovi obblighi (vedi <http://www.funzionepubblica.gov.it/si/semplifica-italia/tutti-gli-interventi/date-uniche-per-i-nuovi-obblighi.aspx>)

¹¹ EC DG Enterprise and Industry, Barriers and Best Practices in SME Test Implementation, July 2011.

- quantificare i costi annuali delle politiche attuate per le micro, piccole e medie imprese.

Ogni AI contiene quindi il dettaglio delle questioni emerse nella consultazione, la valutazione e analisi dell’impatto sulle PMI e l’analisi e spiegazione della proposta individuata. Tra le soluzioni a favore delle PMI che lo SFIT può evidenziare si ricordano le esenzioni, le ispezioni semplificate, l’attività di *reporting* meno frequente, le campagne d’informazione e sensibilizzazione oppure l’ottemperanza volontaria. Rilevante è l’approccio operativo a cui è improntata l’implementazione dello SFIT, sintetizzato nei passaggi che seguono (Fig. in ver. originale e successiva ver. in italiano).

Flowchart A: Framework requirements for domestic measures



* Applies to measures coming into force before 31 March 2014

LA PROPOSTA REGOLATORIA IMPATTA SULLE PMI?

Se sì:

1. Contattare una PMI o un rappresentante di questa per indagare relativamente a tale possibilità. Pertanto è necessario considerare:
 - a) Se un approccio più flessibile o la possibilità di esenzioni sia appropriata per le imprese con meno di 20 dipendenti;
 - b) È possibile esentare le PMI (con meno) di 50 dipendenti) totalmente o parzialmente?

Quindi:

2. L'impatto è maggiore sulle PMI (con 50 dipendenti) che sulle grandi imprese.

Quindi:

3. Analisi di ulteriori impatti possibili con i rappresentanti delle PMI.

In alternativa a 1. e nel caso che 2. sia vero, si deve procedere a una Consultazione pubblica mirata a coinvolgere le PMI, anche attraverso campioni rappresentativi delle stesse PMI. La consultazione pubblica può durare fino a 24 settimane (12+12) ed è mirata a valutare se, dati i provvedimenti da adottare, sia il caso di

- c) Prevedere un approccio comunque più flessibile per le PMI;
- d) Siano stati considerati e solidamente riportati nelle opzioni di regolazione tutti i costi e i benefici che emergono per le PMI.

Solo alla fine di questi passaggi si arriva a finalizzare la proposta di *policy*.

Pertanto, la SFIT va vista in chiave evolutiva. Infatti, a partire dal 31 marzo 2014, sarà utilizzata la *Small and Micro Business Assessment (SMBA)*, finalizzata a valutare le proposte normative per mitigare gli oneri che potrebbero incidere maggiormente sulle PMI.

La *ratio* di questa tecnica consiste nell'esentare le PMI dall'applicazione delle disposizioni normative che siano eccessivamente onerose per tale categoria di imprese. La "vera" misurazione dell'impatto sulle PMI sarà effettuata su tutte le proposte legislative nazionali in materia di impresa (*business*), a eccezione degli interventi che rientrano nella "procedura di *fast track*" (procedura ad approvazione rapida), ovvero per quelle misure di deregolamentazione o a impatto contenuto sulle imprese.

Molto rilevanti appaiono le scelte possibili, a seguito della SMBA, con le relative e diverse modalità di intervento:

- ✓ *Full exemption (default option)*. Per l'opzione di intervento x, il rapporto costi/benefici risulta positivo solo se si prende in considerazione l'esenzione delle PMI dall'applicazione della nuova disciplina;
- ✓ *Partial exemption*. E' possibile un'esenzione parziale per le PMI, sulla base di determinati requisiti (ad esempio, requisiti di conformità meno stringenti o diversi a seconda della tipologia di impresa);
- ✓ *Extended transition period*. Previsione di un periodo transitorio di adeguamento diverso, a seconda della dimensione dell'impresa;
- ✓ *Temporary exemption*. previsione di un'esenzione temporalmente limitata;
- ✓ *Varying requirements by type and/or size of business*. Previsione di requisiti differenti a seconda della tipologia e grandezza dell'impresa;
- ✓ *Specific information campaigns or user guides, training and dedicated support for smaller businesses*. Azioni di supporto informativo e comunicativo mirate per le PMI;
- ✓ *Direct financial aid for smaller business*. Aiuti diretti alle PMI (ad esempio, previsione di rimborsi);
- ✓ *Opt-in and voluntary solutions*. Previsione di "adesione" alla normative per via volontaria da parte della singola impresa.

Fino al 31 marzo 2014, si applica, invece, la **micro-business moratorium**. In linea generale si escludono dall'applicazione delle disposizioni di una proposta normativa, a prescindere da un'effettiva analisi e valutazione d'impatto, le micro-imprese e le start-up (primi tre anni di esercizio). In altre parole vi è un'esclusione generalizzata dall'applicazione di una nuova disciplina a favore delle due categorie d'impresе ricordate.

1.3.3. La Svezia e la *policy* PMI

Nel caso svedese non vi è un'apposita procedura di analisi finalizzata alla valutazione degli effetti sulle PMI, ma nell'ambito della analisi d'impatto complessiva è prevista un'apposita sezione per la valutazione degli effetti sulle imprese e sulle PMI.

In particolare, la sezione 7 della IA guidelines svedese prevede che in caso di "*significant effects*" sulle imprese debbano essere valutati i seguenti elementi:

1. Il numero dell'impresе interessate dall'intervento proposto e le loro caratteristiche dimensionali;
2. La valutazione del tempo e dell'onere amministrativo stimato per ciascuna impresa per l'adeguamento alla disciplina;
3. Ulteriori costi per le imprese e eventuali cambiamenti imposti dalla disciplina alle imprese;
4. L'analisi dell'impatto concorrenziale delle imprese;
5. L'impatto generale della regolazione sulle imprese;
6. Impatto della regolazione sulle PMI.

1.3.4. Il Test PMI in Italia e lo Statuto delle imprese

In Italia si è data applicazione allo SBA Ue con la legge 11 novembre 2011, n. 180 (cd. Statuto delle Imprese). Lo Statuto stabilisce i diritti fondamentali delle imprese e definisce lo statuto giuridico delle imprese, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese.

Gli articoli 2 e 3 dello Statuto delle imprese enunciano una serie di principi per le PMI:

- 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).

Con riferimento alle metodologie di analisi dell'impatto della regolazione, la legge n. 180/2011 modifica la disciplina dell'AIR, implementando così il Test PMI. Lo Statuto delle Imprese prevede, infatti, 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.

In questa prospettiva nella relazione AIR si deve dare conto della valutazione dell'impatto sulle PMI e degli oneri informativi¹² e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

L'articolo 17 dello Statuto delle imprese istituisce poi, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, il Garante per le micro, piccole e medie imprese. Le sue funzioni sono quelle di monitorare l'attuazione in Italia dello SBA; di analizzare, in via preventiva e successiva, l'impatto della regolamentazione sulle micro, piccole e medie imprese; di elaborare proposte finalizzate a favorire lo sviluppo del sistema delle micro, piccole e medie imprese; di

¹² Per onere informativo s'intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione (MOA *ex ante*).

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, PMI; di 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, PMI e individua le misure da attuare per favorirne la competitività; di monitorare le leggi regionali d'interesse delle micro, PMI e promuovere la diffusione delle migliori pratiche; di 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

Vale ricordare come la CE esegue un monitoraggio sull'attuazione dello SBA in Italia ¹³. *“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”*.

Nel giudizio europeo, l'applicazione dello SBA in Italia (**livello nazionale**) è stata ritenuta nella “media europea” con riferimento al “Pensare in piccolo”; una buona valutazione in relazione ai principi di “Mercato unico”, “Competenze e innovazione”, “Seconda possibilità”; mentre una valutazione negativa per l'attuazione dei 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 con riferimento ai principi di “Imprenditorialità”,

¹³ Cfr. European Commission, Enterprise and Industry, *Fact sheet ITALY 2012*, novembre 2012.

“Seconda possibilità” e “Mercato Unico”; rispetto alla Francia per l’attuazione dei principi di “Seconda possibilità” ed “Appalti pubblici”.

A **livello regionale**, la stessa Unione europea riconosce che 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 e le Regioni possono agire da stimolo per le Amministrazioni centrali (*good practice, benchmarking* ed approcci innovativi) ¹⁴.

Dall’analisi sull’attuazione regionale dello SBA condotta a livello europeo è emerso che le Regioni più dinamiche in termini di implementazione sono Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Liguria e Lombardia; il principio più implementato quello relativo all’ambiente. È interessante rilevare come vi sia una forte complementarità fra le misure nazionali e regionali e le Regioni compensano la bassa *performance* nazionale in relazione ai principi legati all’imprenditorialità e alla finanza.

1.3.5. Il Test PMI nella Regione Lazio

La Regione Lazio ha adottato la legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 che reca disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa. Tale legge disciplina gli strumenti e le modalità da adottare al fine di favorire la comprensibilità dei testi normativi, ridurre gli oneri amministrativi a carico delle PMI nonché coinvolgerle nel processo di formazione delle decisioni che le riguardano.

In particolare, si prevede che la Regione implementi la “analisi d’impatto economico della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa (AIEPI) e dia corso alla consultazione delle associazioni di categoria delle micro, piccole e medie imprese maggiormente rappresentative a livello regionale, attraverso un Comitato composto da

¹⁴ Cfr. Implementation of the Small Business Act for Europe (SBA) and Entrepreneurship Policies at Local And Regional Level, Comitato delle Regioni, settembre 2012.

cinque membri nominati dal Presidente della Regione, su proposta dell'assessore competente in materia di attività produttive, scelti ognuno da un elenco di soggetti in possesso di requisiti di comprovata professionalità ed esperienza nelle materie economiche, statistiche e manageriali, fornito dalle stesse associazioni.

All'AIEPI è specificatamente attribuita *“la funzione di verificare la necessità o l'opportunità di un intervento normativo in relazione agli effetti economici previsti sulle imprese destinatarie e di orientare il titolare dell'iniziativa legislativa verso scelte efficaci, efficienti e rispondenti alle esigenze delle stesse imprese, in coerenza con i piani di sviluppo economico nazionale e regionale.”*.

L'AIEPI¹⁵ considera: a) gli obiettivi della legge o del regolamento e le opzioni alternative, ivi compresa quella di non intervento normativo; le micro, piccole e medie imprese destinatarie; c) l'impatto dell'intervento normativo sull'organizzazione delle micro, piccole e medie imprese destinatarie, ivi compreso il valore differenziale dell'impatto del medesimo intervento normativo rispetto alle imprese destinatarie di maggiori dimensioni; d) il rapporto costi-benefici calcolato nell'ambito dei piani di sviluppo economico di medio-lungo periodo; e) la congruità dello stanziamento previsto per l'attuazione dell'intervento.

Il regolamento reca, in allegato, i criteri e le modalità di svolgimento dell'AIEPI (obbligatoria per tutti gli atti normativi, sia legislativi che regolamentari, riguardanti le micro, piccole e medie imprese), individuando le specifiche attività in cui si articola.

Nel box di seguito ci sono tutti i passaggi dell'AIEPI.

¹⁵ In attuazione dell'articolo 7 della legge regionale n. 8/2011, è stato adottato il Regolamento regionale 20 giugno 2012, n. 12 che disciplina le modalità di svolgimento dell'AIEPI ed il funzionamento del Comitato. E' prevista, inoltre, l'istituzione, nell'ambito della struttura competente in materia di PMI, dell'Unità per la qualità della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa, cui è affidata l'effettuazione dell'AIEPI. Secondo le disposizioni regolamentari, l'Unità collabora con le strutture regionali proponenti l'atto normativo e con le strutture addette all'attività normativa della Giunta e del Consiglio e si avvale del supporto di Sviluppo Lazio S.p.A.

1. Analisi del quadro normativo a livello europeo, statale e regionale, nelle materie collegate all'Intervento Normativo (IN)
2. Individuazione delle esigenze di natura sociale, economica e giuridica che hanno determinato l'Amministrazione a proporre l'IN
3. Consultazione degli *stakeholders* ¹⁶
4. Ri-elaborazione dei contenuti dell'IN alla luce delle risultanze della procedura partecipativa
5. Individuazione degli obiettivi generali e specifici dell'IN, scegliendo per ciascuno di essi, laddove possibile, idonei indicatori quantitativi
6. Individuazione dell'ambito dell'intervento, nei suoi confini oggettivi (attività interessate-ambito territoriale – settori di attività economica coinvolti) e soggettivi (destinatari diretti- altri soggetti coinvolti- amministrazioni destinatarie dirette ed indirette), con particolare riferimento all'impatto sull'organizzazione delle MPMI e, in termini differenziali, sulle Grandi Imprese
7. Elaborazione delle opzioni (compresa l'opzione 0) con estrinsecazione, per ciascuna opzione: a) delle caratteristiche ; b) dei presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali; c) delle criticità; d) delle possibilità di attuazione. Passano alle fasi successive solo le opzioni ritenute rilevanti e attuabili.
8. Valutazione dell'impatto economico delle opzioni di IN ritenute rilevanti e attuabili, attraverso l'analisi del rapporto tra costi e benefici, articolata in: analisi finanziaria, analisi economica a analisi di sensibilità dei risultati
9. Individuazione dello strumento tecnico-normativo più appropriato: legge e/o regolamento
10. Compilazione della relazione sulle risultanze dell'AIEPI e trasmissione della stessa al Comitato ai fini della formulazione del parere motivato.

1.3.6. Il Test PMI nella Regione Marche

La Regione Marche ha dato attuazione ai principi dello SBA con la delibera della Giunta regionale n. 1381 del 2010. Al momento è stato presentato un progetto di legge teso al potenziamento sia degli strumenti di misurazione e analisi d'impatto sia di semplificazione. Il progetto di legge "Legge d'innovazione e semplificazione amministrativa" prevede, all'articolo 5, l'introduzione dell'analisi di fattibilità e AIR e all'articolo 29 una misurazione degli oneri amministrativi. In particolare gli articoli dicono quanto segue:

- Art. 5 (AIR e analisi di fattibilità). L'analisi di impatto della regolazione (AIR) consiste nella preventiva valutazione socio-economica degli

¹⁶ Il regolamento prevede che l'Unità possa avvalersi, nel rispetto del principio di proporzionalità, di diversi strumenti di consultazione quali inchieste campionarie, *panels*, interviste, *focus group*, procedure di *notice and comment*, per ognuno dei quali vengono evidenziate le caratteristiche principali, i punti di forza e di debolezza.

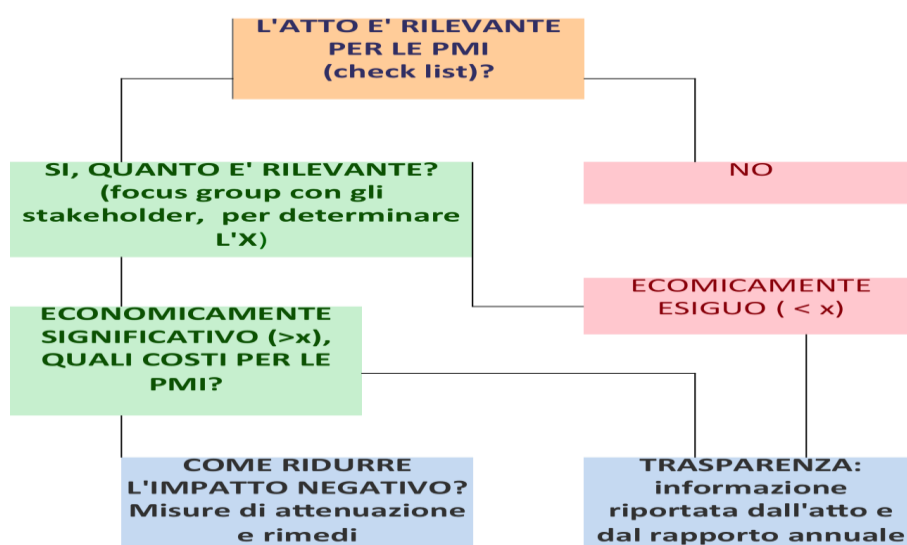
interventi normativi proposti sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

- Art. 29 (Misurazione degli oneri amministrativi). 1. La Regione adotta, anche in raccordo con l'amministrazione statale e con gli enti locali, tecniche di misurazione degli oneri amministrativi(MOA) ai fini della semplificazione amministrativa in coerenza con gli obiettivi imposti dalla Ue.

E' stato predisposto uno schema di massima relativo all'implementazione del Test PMI, che prevede talune caratteristiche che danno una forma anche all'approccio regionale all'AI:

- **Trasversalità:** il test condotto su tutti gli atti normativi.
- **Organicità:** il Test è parte integrante dell'AIR.
- **Fattibilità:** Esiste una *check list* e approccio "*user friendly*" verso i funzionari chiamati all'attuazione.
- **Ampia partecipazione:** tutto il processo è accompagnato dalla consultazione con gli "*stakeholder*".
- **Trasparenza:** ogni atto riporta in maniera trasparente il Test, evidenziando gli oneri amministrativi presenti; ogni anno la Giunta produce relazioni sul processo di applicazione.

Uno schema grafico per comprendere il Test Marche è quello che segue:



2. Il Test PMI: Indicazioni operative

2.1. Il Rischio Regulatorio – La Proporzionalità

La strategia SBA e il conseguente Test PMI sulla regolazione rientrano in una logica di qualità della regolazione, che mette enfasi sul tema della *Risk-Based Regulation* (RBR).

La RBR è un approccio di qualità delle regole, cruciale nel differenziare in base al rischio i livelli di regolazione tra soggetti con caratteristiche operative diverse all'interno di una stessa categoria (nel nostro caso, le PMI all'interno dell'insieme "imprese"). RBR vuol dire ripensare una logica di regolazione, sistematica e difendibile, in base alla quale si formulano alternative di regolazione e si dedicano risorse per l'implementazione, partendo da una evidenza empirica che mostra come il "rischio 0" non esista in natura ma che non tutti sono sottoposti allo stesso rischio. Ciò implica che il regolatore considera accettabile/tollerabile una certa parte di rischio, legata alla regolazione.

Un approccio RBR è quindi particolarmente efficace per tutto quanto concerne l'attuazione della regolazione per il settore delle imprese, con evidente riferimento alle ispezioni e ai controlli, che devono essere pianificati ed eseguiti contemperando rischio e obiettivi della regolazione. In sede di predisposizione dei provvedimenti, occorre sapere se le imprese saranno "toccate" dai provvedimenti stessi e, se nel caso, occorre differenziare l'approccio verso quelle "a basso rischio" ¹⁷.

Quando ci si trova a formulare ipotesi di regolazione, gli oneri che la regolazione impone e le sanzioni per la non conformità devono essere quindi proporzionati al rischio. Da questo punto di vista è assolutamente utile un processo preliminare che aiuti a valutare se i costi che la regolazione impone a certi gruppi particolari di regolati (le PMI), perché questi siano in regola con determinate nuove procedure amministrative, siano proporzionati ai benefici che derivano alla comunità, in base alla nuova procedura

¹⁷ "... Ciò comporta un'attenzione particolare alle "imprese a basso rischio" che, usualmente, costituiscono la maggior parte della popolazione regolata ...". Si veda Black J. *Forms and Paradoxes of Principles Based Regulation*, LSE Working Papers, 13/2008.

2.2. Il Test PMI – Un approccio per fasi

L'evidenza e l'approccio fondato sulla qualità della regolazione, a livello internazionale e nazionale, mostra come siano tre gli aspetti cruciali da considerare sul fronte imprese, per il test PMI ¹⁸:

- a) all'interno di un percorso di analisi d'impatto, quando si parli di formulazione di nuove proposte normative, oppure
- b) quando sia necessario fare attività di manutenzione della regolazione esistente oppure ancora
- c) quando siano allo studio azioni di intervento a livello settoriale suscettibili di avere effetti sulle imprese (ad esempio, predisposizione di bandi di gare per ripartire fondi pubblici per lo sviluppo economico).

In particolare, quale che sia l'area/tema di intervento, sono tre i passaggi da fare:

1. Valutazione preliminare dei destinatari – le PMI.
2. Misurazione e stima degli impatti sulle PMI.
3. Opzioni alternative e misure che attenuano l'impatto negativo sulle PMI.

Su tutti questi aspetti, che s'integrano nell'AI, occorre dare un rilievo particolare al tema della Consultazione. Appare evidente come il Test PMI sia da considerare una *proxy* di un'analisi d'impatto più estesa, con un'attenzione particolare sul tema dei costi (amministrativi, sostanziali e finanziari) che la regolazione imporrà o impone a una categoria determinata (le PMI).

¹⁸ Per quello che riguarda il Test PMI, appare significativa questa definizione della parola "test": "Procedura per determinare se una particolare ipotesi statistica sia o meno consistente con l'evidenza empirica, anche chiamata ipotesi nulla e indicata con H_0 . L'obiettivo finale della procedura è quello di decidere se rifiutare o meno H_0 ." S. Leorato, Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012.

2.2.1. Valutazione preliminare degli *End Users*: le PMI

Il primo passaggio di un Test è quello relativo a capire quali siano i soggetti che saranno/sono toccati dalla regolazione sulla quale si vuole intervenire.

In questa circostanza si deve passare dal concetto di destinatario della regolazione, a quello di “*end user* o utilizzatore finale” della regolazione medesima, ovvero chiunque sia coinvolto nella regolazione (chi sostiene costi di conformità e chi ne riceve i benefici). I soggetti che usano/comprano la regolazione devono essere in grado di capirne la necessità, quali siano i relativi vantaggi e come i costi che la regolazione comporta siano effettivamente necessari e proporzionati ¹⁹.

La prima fase del Test PMI consiste quindi in un’attività di rilevazione delle esigenze e nella relativa analisi del contesto, cercando di capire quali e quanti siano gli utilizzatori finali del provvedimento e come le PMI, entrino in gioco, in modo diretto e/o indiretto quali destinatari. Pertanto, fin dall’inizio dell’analisi d’impatto del provvedimento/politica e/o intervento pubblico si deve verificare se e come le PMI siano da considerare tra i soggetti sui quali la norma avrà/ha effetti. Va quindi identificata la tipologia di imprese e il settore, utilizzando basi informative che includano informazione e feed-back fornite anche dai rappresentanti delle PMI.

Una lista non esaustiva di elementi è quella che segue:

- ✓ Destinatari/*end users* della regolazione: a chi è rivolto il provvedimento. All’interno di questa sezione, va individuato se e come le PMI sono soggetti/oggetti della regolazione, anche in riferimento a specifici settori/aree di regolazione.
- ✓ Qual è il numero di PMI coinvolte nella regolazione e loro dimensione (micro, PMI, grandi imprese).
- ✓ Qual è il numero di addetti per categoria d’impresa.
- ✓ Qual è il peso specifico delle diverse PMI nei diversi settori toccati dalla regolazione.

¹⁹ Smart regulation in the European Union, COM (2010) 543 Final.

- ✓ Quali e quante interdipendenze si attivano con altri settori, e quali sono gli effetti a valle e a monte. Verifica se la regolazione attivi rapporti di *subcontracting*.

Se l'analisi primaria dimostra che il provvedimento genera effetti rilevanti per le PMI, va eseguita un'analisi approfondita e di questa va tenuto conto nell'AI quando si definiranno in modo specifico gli obiettivi dell'intervento e le diverse opzioni di regolazione.

2.2.2. Misurazione e stima degli impatti sulle PMI

Una volta che sia stata effettuata l'attività della fase precedente, mirata a valutare se il sistema delle PMI sia toccato in modo sostanziale dal provvedimento, occorre stimare gli impatti, con particolare riferimento ai costi della regolazione.

Bisogna pertanto quantificare la distribuzione dei costi e dei vantaggi della nuova regolazione in termini qualitativi e quantitativi, valutando gli effetti del provvedimento sulla competitività del sistema e sull'ambiente dove le PMI si trovino a operare. E' bene, infatti, ricordare come i benefici della nuova regolazione possono infatti essere distorti/annullati dai **costi della regolazione, che sono regressivi per le PMI**.

All'interno dell'AI occorre valutare gli oneri che la nuova/esistente regolazione comporta per le PMI in termini di costi:

- ✓ **Finanziari** (imposte, bolli, diritti ...),
- ✓ **Conformità sostanziale** sui processi produttivi (produzione, vendita, rapporti con il mercato in termini di standard, investimenti addizionali per esigenze di conformità al processo),
- ✓ **Amministrativi** in termini di obblighi informativi.

E' importante che i costi di regolazione che le PMI si troveranno ad affrontare siano comparati con quelli delle grandi imprese, al fine di valutare comunque delle alternative, proporzionali rispetto ai destinatari.

Altresì occorre valutare con attenzione quale sia l'"impatto concorrenziale" della regolazione, da stimare in termini di:

- ✓ Competitività. Quali possono essere/sono gli effetti della regolazione sulla i) disponibilità di credito, ii) l'attivazione di imposte addizionali, iii) accesso a risorse/competenze particolari non presenti, necessarie nell'opzione 0.
- ✓ Modifiche nei comportamenti dei concorrenti, fornitori e clienti. Effetti sull'innovazione di processo e di prodotto.
- ✓ Possibile modifiche e impatti in termini di barriere all'ingresso e concorrenza sul mercato per le PMI.

2.2.3. Effetti dell'analisi: opzioni che mitigano l'impatto sulle PMI

Se i passaggi precedenti dimostrano che le PMI sono effettivamente a rischio di un eccesso di oneri regolatori rispetto ad altre categorie di imprese o altri utilizzatori finali (quindi anche consumatori e/o la stessa PA), allora è auspicabile che il regolatore abbassi il rischio regolatorio e "livelli il terreno di gioco", adottando un criterio di proporzionalità a favore delle PMI.

La lista che segue elenca delle alternative possibili in termini di proporzionalità:

- ✓ Esenzione totale/parziale per le PMI da particolari obblighi/costi della regolazione.
- ✓ Riduzione/esenzione temporanea da certi obblighi/costi della regolazione (ad esempio, intervalli temporali più lunghi per gli adempimenti).
- ✓ Riduzioni fiscali o aiuti finanziari diretti per compensare costi di regolazione (in compatibilità con gli articoli del Trattato CE sugli aiuti di stato ²⁰).

²⁰ Articoli 87-89 del Trattato CE. In particolare, Art. 87: " ... sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

- ✓ Riduzione della parte di costo inerente i costi finanziari (ad esempio, diritti che hanno una base di costo fisso elevato e che quindi costano più per le PMI).
- ✓ Rendicontazione contabile/amm.va semplificata per microimprese e PMI.
- ✓ Campagne di informazione, formazione e Help-Desk dedicati alle PMI.
- ✓ Ispezioni e controlli semplificati, basati su considerazioni legate al rischio regolatorio.

Appare peraltro evidente come, nei costi complessivi collegati al provvedimento, il Test deve considerare anche il costo che l'amministrazione sostiene per l'implementazione delle misure di regolazione.

2.2.4. Test PMI e consultazione.

Il Test deve mirare e verificare che sia garantita la consultazione dei rappresentanti delle PMI, durante tutte le fasi dell'Analisi di impatto.

A riguardo vale ricordare quali possano essere talune "buone pratiche operative":

- ✓ Incontri, riunioni e scambi di vedute con tutti gli stakeholders (PMI, ass.ni, filiere, *value chains*). Qualora si facciano audizioni di *stakeholders*, assicurare sempre invito e presenza di rappresentanti delle PMI.
- ✓ *Test Panels* permanenti di PMI per verificare preliminarmente i nuovi provvedimenti in modo rapido e flessibile. Occorre che il regolatore pianifichi ed esegua riunioni ricorrenti con i rappresentanti delle PMI.
- ✓ Istituzione di comitati ad hoc su temi/aree di regolazione specifici.
- ✓ Uso consapevole ed efficace di strumenti IT (consultazione *on-line*, forum, ...).

Se diamo uno sguardo al diagramma di flusso dello SFIT (*Small Business Impact Test*) oggi usato nel Regno Unito, vediamo come questo preveda

una consultazione intensiva e ripetuta di campioni di PMI (non necessariamente di grandi dimensioni). Il che richiede i) tempo (quindi una programmazione credibile delle attività), ii) capacità di reperire informazioni attendibili. E presuppone una struttura dotata di risorse (anche umane) necessarie e poteri appropriati.

In ragione di quanto sopra occorre che il regolatore specifichi/indichi la *governance* del sistema con l'assetto istituzionale più nel dettaglio di quanto abbia potuto fare l'art. 6 della l. 180/2011. Il che dovrebbe significare, anzitutto, la presenza di un ufficio/struttura responsabile, che garantisca l'effettuazione, il coordinamento e la qualità delle valutazioni e dei TEST, nonché, presso ciascuna branca dell'amministrazione, un piccolo gruppo di soggetti (interni ed esterni alla PA) qualificati e specializzati in analisi d'impatto. Bisogna comunque garantire:

- ✓ L'effettuazione delle consultazioni dei vari *stakeholder*.
- ✓ Il reperimento e l'elaborazione di dati appropriati.
- ✓ La costruzione delle opzioni.
- ✓ L'elaborazione di analisi di impatto ex ante e valutazioni ex post.

2.3. Il Test PMI – Una proposta operativa

A partire da quanto esposto nel paragrafo 2.2. di seguito si presenta una proposta operativa che agevoli l'implementazione del TEST. La proposta è basata su l'elaborazione di un mix tra un "Modello di relazione AIR" (il riferimento è il modello messo a punto nel 2012 dalla Regione Puglia), innestato su una base di lista di controllo (cd. *Check-list*) che guidi chi redige/utilizza il TEST in un percorso di approfondimento informativo utile a prendere una decisione su un provvedimento che riguardi le PMI.

Il TEST è suddiviso in sezioni di approfondimento centrate sui punti che seguono:

1. Rilevazione delle esigenze e definizione dell'ambito di intervento;
2. Elaborazione delle opzioni;
3. Valutazione degli effetti delle opzioni.

La consultazione è un'attività da considerarsi trasversale in tutte le sezioni.

TEST PMI – Contenuti della Relazione sul TEST

1. INFORMAZIONI GENERALI SUL PROVVEDIMENTO

AREA/SERVIZIO/UFFICIO COMPETENTE:

<Qual è l'Amministrazione che se ne occupa e chi è il responsabile del procedimento all'interno dell'Amministrazione, con capacità di gestire le informazioni primarie e secondarie inerenti la valutazione e l'attuazione del provvedimento. Gruppo di lavoro e forma del coinvolgimento>

PROVVEDIMENTO:

<Descrivere la natura del provvedimento ²¹: norma primaria, secondaria, di altra natura>

TEMPI PRESUNTI DI APPROVAZIONE:

<Dare conto dei tempi, soprattutto in chiave di coinvolgimento attivo degli utilizzatori finali in termini di consultazione >

²¹ Questo passaggio peraltro costituisce un seguito naturale al completamento dell'attività di valutazione.

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 1

1. Informazioni generali sul provvedimento	Sì	No	Efficacia/ completezza (MB-B-M-A-MA)*
1a) Area/Servizio/Ufficio competente			
1b) Provvedimento			
1c) Tempi (presunti) di approvazione			
(*) Efficacia/Completezza: MB=molto bassa; B=bassa; M=media; A=alta; MA=molto alta)			

2. CONTESTO DI RIFERIMENTO E MOTIVAZIONI DELL'INTERVENTO

<In questa sezione si qualifica il contesto normativo e socio-economico di riferimento e illustra, anche tenendo eventualmente conto degli esiti delle consultazioni, le motivazioni e le esigenze alla base del provvedimento, di carattere giuridico, amministrativo, economico, sociale ecc. Inoltre, si descrivono i vincoli esistenti e ogni altro aspetto critico (di tipo ambientale, sociale ecc.) che il provvedimento può contribuire a ridurre o eliminare. Le motivazioni e le esigenze vanno poi tradotte in obiettivi e questi vanno declinati in appositi indicatori temporalmente articolati.>

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 2

2. Contesto di riferimento e motivazioni dell'intervento	Sì	No	Efficacia/ completezza (MB-B-M-A-MA)*
2a) Ricognizione delle fonti normative			
2b) Rappresentazione del contesto normativo vigente			
2c) Rappresentazione del contesto socio-economico			
2d) Individuazione delle motivazioni/esigenze e aspetti critici. Logica dell'intervento (problema da risolvere, esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo). Cosa emerge come ostacolo all'operare delle PMI, con attenzione particolare ai costi regolatori.			
2e) Traduzione motivazioni/esigenze in obiettivi generali			

2f) Individuazione d'indicatori per l'attuazione			
(*) Efficacia/Completezza: MB=molto bassa; B=bassa; M=media; A=alta; MA=molto alta)			

3. AMBITO DELL'INTERVENTO

<Questa sezione illustra sinteticamente l'ambito di intervento del provvedimento sottoposto a TEST, che va circoscritto entro chiari confini territoriali, oggettivi e soggettivi. In particolare, si indicano i destinatari diretti e indiretti dell'intervento e le eventuali altre pubbliche amministrazioni coinvolte. In questa sezione vanno evidenziati i numeri di base degli stake-holders coinvolti nel provvedimento con riferimento alle PMI che vanno presentate nella loro segmentazione tra micro, piccole e medie imprese.>

Criteria definitori per le PMI

Taglia dell'impresa:

- **Micro imprese:** meno di 10 addetti; fatturato annuo inferiore a 2 Meuro.
- **Piccole imprese:** da 10 a 49 addetti; fatturato annuo inferiore a 10 Meuro.
- **Medie imprese:** da 50 a 249 addetti; fatturato annuo inferiore a 50 Meuro.
- **Grandi imprese:** 250 e più addetti; fatturato annuo superiore a 50 Meuro.

Effettivi:

Riguarda gli addetti, ovvero il personale impiegato a tempo pieno, a tempo parziale o su base stagionale e comprende le seguenti categorie ²²:

- i dipendenti;
- le persone che lavorano per l'impresa, ne sono dipendenti e, secondo la legislazione nazionale, sono considerati come gli altri dipendenti dell'impresa;
- i proprietari-gestori;
- i soci che svolgono un'attività regolare nell'impresa e beneficiano di vantaggi finanziari da essa forniti.

Gli effettivi sono espressi in unità lavorative-anno (ULA). Chiunque abbia lavorato nell'impresa, o per suo conto, durante l'intero anno di riferimento conta come una unità. I

²² Gli apprendisti con contratto di apprendistato e gli studenti con contratto di formazione non sono considerati come facenti parte degli effettivi. Non è inoltre contabilizzata la durata dei congedi di maternità o parentali.

dipendenti che hanno lavorato a tempo parziale, i lavoratori stagionali e coloro che non hanno lavorato tutto l'anno devono essere contabilizzati in frazioni di unità.

Fatturato annuo e totale di bilancio

Il fatturato annuo viene determinato calcolando il reddito che l'impresa ha ricavato durante l'anno di riferimento dalla vendita di prodotti e dalla prestazione di servizi, dopo il pagamento degli eventuali oneri. Il fatturato non comprende l'imposta sul valore aggiunto (IVA) o altre imposte indirette. Il bilancio generale annuo si riferisce al valore dei principali attivi della vostra società.

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 3

3. Contesto di riferimento e motivazioni dell'intervento	Sì	No	Efficacia/ completezza (MB-B-M-A-MA)*
3a) Individuazione delle fonti informative (quali/quantitative)			
3b) Individuazione dell'ambito oggettivo dell'intervento			
3c) Individuazione dell'ambito soggettivo dell'intervento (destinatari e utenti finali)			
3d) Presentazione delle PMI e della loro rilevanza per l'intervento			
3e) Qualificare il settore PMI sulla base del criterio degli effettivi, del fatturato annuo e del bilancio annuo			
(*) Efficacia/Completezza: MB=molto bassa; B=bassa; M=media; A=alta; MA=molto alta)			

4. OPZIONI DI INTERVENTO

<In questa sezione si descrivono le opzioni alternative che il provvedimento rende possibili rispetto all'opzione zero (mantenimento dello status quo). Queste alternative vanno centrate soprattutto sui relativi costi di regolazione (amministrativi ma anche di conformità sostanziale) che ognuna di esse comporta per il sistema delle PMI (rispetto allo status quo) valutando quanto continuo tali costi per le PMI e per le imprese di taglia medio/grande. In tale sezione occorre elaborare delle considerazioni sull'impatto concorrenziale del provvedimento.>

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 4

4. Opzioni di intervento	Sì	No	Efficacia/ completezza (MB-B-M-A-MA)*
4a) Individuazione e descrizione delle opzioni alternative e loro specificità e differenze rispetto allo status quo evidenziando quelle emerse in sede di consultazione			
4b) Enumerazione degli obblighi informativi eventualmente introdotti e/o eliminati e stima preliminare dei relativi oneri amministrativi (focus su PMI)			
4c) Analisi dei costi di regolazione eventualmente introdotti e/o eliminati e misurazione dei relativi oneri (Focus su PMI)			
4d) Specifica valutazione dei punti essenziali inerenti l'impatto concorrenziale			
(*) Efficacia/Completezza: MB=molto bassa; B=bassa; M=media; A=alta; MA=molto alta)			

5. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

<Laddove le sezioni precedenti del TEST abbiano mostrato che il provvedimento è a rischio di avere un impatto sulle PMI e di aumentarne i costi di regolazione, allora occorre valutare una serie clausole di salvaguardia e di opzioni di mitigazione dei costi che queste prospettive comportano, adottando un criterio di proporzionalità a favore delle PMI. Nel caso si scelga un'alternativa che aumenti costi e adempimenti per il sistema delle PMI, tale scelta va descritta adeguatamente in termini di rilevanza (sez. 1) e va motivata in modo adeguato.>

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 5

5. Valutazione delle opzioni	Sì	No	Efficacia/ completezza (MB-B-M-A-MA)*
5a) Valutazione sintetica opzioni alternative			
5b) Comparazione delle opzioni alternative rispetto alla logica dell'intervento (2d) e alla riduzione degli oneri per il sistema delle PMI			
5c) Messa a punto di proposte che mitigano l'impatto e allentano i costi di regolazione sul sistema delle PMI (anche a seguito di consultazione)			
(*) Efficacia/Completezza: MB=molto bassa; B=bassa; M=media; A=alta; MA=molto alta)			

6. FONTI INFORMATIVE UTILIZZATE E CONSULTAZIONE

<In questa sezione si riportano le fonti informative utilizzate, per tipologia di dati e informazione reperita. Per quanto concerne le consultazioni, occorre dare evidenza riferendo in particolare su: numero delle consultazioni, categorie di soggetti consultati e criteri utilizzati per la loro individuazione, modalità e tecniche adottate, descrizione dei motivi del ricorso alle tecniche utilizzate, risultati emersi.>

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 6

6. Fonti informative e consultazione	Sì	No	Efficacia/ completezza (MB-B-M-A-MA)*
6a) Fonti informative utilizzate (coerenza con 2a)			
6b) Coinvolgimento delle diverse categorie interessate			
6c) Redazione di Documenti di consultazione			
6d) Consultazioni effettuate dall'Amm.ne (1a) con elenco delle tecniche utilizzate e dei soggetti consultati			
6e) Utilizzo di dati e informazioni emersi durante le consultazioni			
6f) Ragioni del mancato o limitato utilizzo delle consultazioni			
(*) Efficacia/Completezza: MB=molto bassa; B=bassa; M=media; A=alta; MA=molto alta)			

La consultazione costituisce un momento fondante del Test PMI e dovrà essere eseguita con caratteristiche definite per ottenere un livello di qualità che assicuri il controllo e il miglioramento dell'attività svolta. In particolare, in accordo con il punto 6d) di seguito si elencano alcune delle tipologie di consultazione utilizzabili con le rispettive finalità.

Riunioni formali o informali

Le riunioni possono essere più o meno formalizzate e rappresentano lo strumento meno strutturato rispetto ad altre tecniche. Possono rivelarsi molto utili per reperire informazioni, ricostruire l'opzione zero e formulare e valutare quelle alternative, in particolare quando occorra raccogliere primi dati e valutazioni di massima, ovvero per una migliore precisazione delle esigenze alla base dell'intervento".

Interviste semi-strutturate e aperte

Le interviste, individuali o collettive, possono essere strutturate, semi-strutturate e aperte a seconda che rispettivamente forniscano agli intervistati la possibilità di scegliere solo una fra le risposte ritenute possibili ed elencate, che possano aggiungere risposte personali ed eventuali considerazioni, che non sia fornita alcuna indicazione.

Intervista strutturata:

L'intervista strutturata prevede un insieme fisso e ordinato di domande aperte che vengono sottoposte a tutti gli intervistati nella stessa formulazione e nella stessa sequenza, l'intervistato è lasciato libero di rispondere come crede.

Intervista semi strutturata:

L'intervista semi strutturata prevede una traccia che riporta gli argomenti che necessariamente devono essere affrontati durante l'intervista; essa può essere costituita da un elenco di argomenti o da una serie di domande a carattere generale.

Intervista aperta

La specificità dell'intervista non strutturata, è costituita dall'individualità degli argomenti e dall'itinerario dell'intervista. In questo tipo di intervista il contenuto delle domande non è prestabilito ma varia da soggetto a soggetto; l'unico elemento stabilito è il tema generale, gli altri argomenti – correlati a quello generale – emergono spontaneamente nel corso dell'intervista.

Panel

E' un particolare tipo di campione che viene utilizzato nelle indagini longitudinali, cioè ripetute nel tempo sugli stessi soggetti. In altri termini, sulle unità statistiche che compongono il campione vengono effettuate più rilevazioni nel corso del tempo, al fine di mettere in luce eventuali cambiamenti nelle opinioni, nei gusti, nelle abitudini ecc.

Focus group

E' una tecnica di rilevazione basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare in profondità. Si svolge come un'intervista guidata da un moderatore che, seguendo una traccia (griglia) più o meno strutturata, propone degli "stimoli" ai partecipanti. Dalle risposte a questi stimoli scaturisce (o dovrebbe scaturire) la discussione tra i partecipanti. La caratteristica principale risiede proprio nell'interazione che si crea tra i partecipanti, che produce idee in misura più consistente rispetto all'intervista singola sia a livello di quantità sia a livello di qualità.

Il *focus group* presenta diversi vantaggi: costi relativamente contenuti (attività di progettazione dei *focus* e di analisi dei dati, compenso ai moderatori, gettoni di presenza per i partecipanti); rapidità di realizzazione; approfondimento dei temi (più difficile con il questionario a risposte chiuse); possibilità di coinvolgere soggetti portatori di punti di vista differenti facendoli interagire tra loro.

Notice and comment

E' una forma di consultazione con la quale si mira a ottenere informazioni generali sulla posizione di alcuni soggetti rispetto a una regolazione in corso di elaborazione, coinvolgendoli attraverso la pubblicazione di un "Documento di consultazione" e chiedendo loro che rispondano entro tempi stabiliti. Si realizza attraverso i seguenti passaggi:

1. la pubblicizzazione (ormai prevalentemente via *web*) di un documento di consultazione contenente le opzioni d'intervento che siano state già elaborate e i problemi più rilevanti (*notice*);
2. l'invito (che può essere rivolto a specifici soggetti, ma di solito è generalizzato) a far pervenire risposte, commenti, osservazioni scritte a partire dal documento pubblicato (*comment*);
3. l'utilizzo delle indicazioni ottenute per l'orientamento e la definizione degli interventi (scelta dell'opzione d'intervento preferibile).

Il *notice and comment* andrebbe realizzato successivamente alla definizione delle opzioni d'intervento, indicando le regole e le modalità di sua attivazione e realizzazione.

CHECK-LIST TEST PMI – SEZ. 7

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA COMPLETEZZA/ADEGUATEZZA DEL TEST