



## **Deliberazione Giunta Regionale n. 265 del 08/05/2015**

Dipartimento 93

Oggetto dell'Atto:

L.R. n. 1/2012, art. 41 comma 5 - Determinazioni. (PRASI)

**Alla stregua dell'istruttoria compiuta dalla Direzione Generale e delle risultanze e degli atti tutti richiamati nelle premesse che seguono, costituenti istruttoria a tutti gli effetti di legge, nonché dell'espressa dichiarazione di regolarità della stessa resa dal Direttore a mezzo di sottoscrizione della presente**

**PREMESSO CHE:**

- a) con la Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2008) 394 del 25.06.2008 (Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa - Small Business Act), adottato poi dal Consiglio europeo, la Commissione Europea ha avviato un pacchetto di azioni strategiche finalizzate a sostenere la piccola e media impresa in tutta l'Unione;
- b) con la Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2011) 78 del 23.2.2011 (Riesame dello Small Business Act per l'Europa) la Commissione europea ha analizzato i primi due anni di attuazione dello SBA e, prendendo in considerazione le buone pratiche e le criticità, ha fatto ulteriori proposte di intervento per rafforzare le azioni a favore delle PMI;
- c) con la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2011)11 del 12.1.2011 (Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi), la Commissione Europea ha ribadito che l'attuazione della strategia Europa 2020 deve essere garantita anche da misure finalizzate a migliorare il contesto in cui operano le imprese e principalmente le PMI;
- d) con la Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2011) 803 del 23.11.2011 (Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI. Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese) la Commissione europea, nell'esaminare le azioni già realizzate, sottolinea l'esigenza di "pensare innanzitutto in piccolo" (think small first) nell'elaborazione di nuove proposte normative, consolidando l'applicazione del Test PMI e coinvolgendo sempre di più il mondo delle piccole imprese nella formulazione degli atti di regolazione;
- e) con la lettera congiunta dei Primi Ministri dei Paesi membri al Presidente del Consiglio europeo e al Presidente della Commissione Europea "Un piano per la crescita in Europa", del 20.2.2012, è stato riconfermato l'impegno per la riduzione degli oneri gravanti sulle PMI;
- f) con la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM (2013) 122 del 3.7.2013 (Legiferare con intelligenza. Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese), la Commissione europea ha preso in esame possibilità di semplificazione e di regimi di esenzione per le PMI nell'ambito dell'ordinamento, ribadendo la necessità delle consultazioni dei destinatari delle norme;
- g) con il Regolamento COM (2013) 246 del 22.4.2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 la Commissione europea include, fra le condizionalità previste dall'art. 17 per la programmazione 2014-2020 dei fondi, quella secondo la quale lo Stato membro abbia messo in atto un meccanismo per valutare l'impatto della legislazione sulle PMI;
- h) il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni sui Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione 2014-2020, all'Allegato XI per l'attuazione dell'Obiettivo Tematico n. 3 "Promuovere la competitività delle PMI" prevede, tra i criteri di adempimento delle condizionalità ex ante, meccanismi di verifica dell'attuazione delle misure dello "Small Business Act" adottate e di valutazione dell'impatto della legislazione sulle PMI;
- i) a partire dal 2005 con la c.d. "better regulation", attraverso la c.d. "smart regulation", fino alla c.d. regulatory fitness", l'orientamento europeo sulla normazione in genere è sempre più focalizzato

sulla riduzione degli oneri amministrativi anche e soprattutto sulle imprese, oltre che sui cittadini, nell'attività di regolazione.

#### **RILEVATO CHE:**

- a) l'Accordo in Conferenza Unificata del 29.3.2007 (Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione ed, in particolare l'art. 1, sancisce che il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme;
- b) la legge regionale n. 18 del 2008 delinea le procedure che disciplinano le fasi ascendente e discendente di partecipazione della Regione al quadro normativo europeo;
- c) la legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), ha recepito i principi dello Small Business Act e all' art. 6, comma 1 dispone che “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 della loro adozione”, prevedendo anche finalità da rispettare e criteri da adottare;
- d) l'art. 41, comma 5 della legge regionale 1/2012 prevede che la Regione predisporre un Piano regionale di attuazione dello Statuto delle imprese (PRASI), mediante la sperimentazione e l'implementazione di sistemi e procedure per la valutazione dell'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese e per l'attuazione delle altre previsioni della legge 180/2011 (riduzione e trasparenza degli oneri amministrativi, compensazione degli oneri, rapporti con la pubblica amministrazione);
- e) il Titolo XVI (Disciplina generale sull'attività normativa) del Regolamento interno del Consiglio regionale adottato con D.C.R. del 19.7.2012 recepisce gli strumenti tecnico -normativi in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione;
- f) l'art. 15 del Regolamento interno della Giunta regionale della Campania, adottato con D.G.R. n. 256 del 11.7.2014, disciplina l'attività normativa, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale mediante idonee forme di consultazione;
- g) l'art. 1, commi 7, 8 e 9 della legge regionale 16/2014 (“collegato” alla legge di stabilità regionale) recante “Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo” prevede che la Regione favorisca la consultazione di cittadini e imprese per il perseguimento della semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi nonché della qualità della regolazione rinviando ad apposito provvedimento di Giunta la definizione delle tecniche e delle modalità di consultazione che intende utilizzare, anche mediante la creazione di un sito internet dedicato;
- h) l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, condivisa dallo Stato, le Regioni e gli Enti locali nella Conferenza Unificata del 13 novembre 2014, dedica uno dei cinque settori strategici di intervento all'impresa;
- i) la proposta di PRASI è stata redatta dai competenti uffici della Presidenza della Giunta regionale con il contributo del POAT DAGL, finanziato nell'ambito del "PON Governance e Assistenza tecnica 2007-2013", per l'attuazione del "Progetto Operativo di Assistenza Tecnica alla Regioni dell'Obiettivo Convergenza per il Rafforzamento delle Capacità di Normazione";
- j) il PRASI si articola su tre specifici aspetti del ciclo della regolazione:
  - j.1. la verifica di coerenza della regolazione in essere con i principi dello SBA, condotta mediante il Test d'idoneità per aree di regolazione anche in una logica di multilivello;
  - j.2. l'introduzione del Test PMI quale strumento di verifica ex ante degli atti regolatori, in sede di adozione degli stessi;

- j.3. il partenariato e la consultazione degli stakeholders, ma anche dei più diretti destinatari quali componenti essenziali e trasversali del percorso di miglioramento;
- k) il sistema produttivo regionale è caratterizzato dalla predominanza delle unità produttive di piccola e piccolissima scala (fino a 9 addetti) la cui incidenza arriva a pesare per quasi il 96% del totale (fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT 2010);
- l) nell'ambito del progetto POAT-DAGL, sulla base di strumenti e procedure condivise nell'ambito del Gruppo tecnico AIR VIR istituito presso la Conferenza Unificata, si è realizzata un'attività di sperimentazione dell'utilizzo del Test d'idoneità presso la DG Sviluppo economico e attività produttive e la DG Programmazione economica e turismo.

**RITENUTO:**

- a) di dover procedere all'implementazione di strumenti e procedure per valutare l'impatto della regolamentazione sulle MPMI;
- b) di dover sottoporre a sperimentazione il Test d'idoneità e il TEST PMI delineati nella proposta di PRASI;
- c) di dover dare comunque avvio, nelle more della adozione del provvedimento di cui all'art. 1, comma 7 della l. n. 16/2014, alla consultazione sulla proposta di PRASI della categoria delle micro, piccole e medie imprese e degli altri soggetti portatori di interesse. La consultazione avverrà mediante portale [www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it) e sarà curata dall'Ufficio legislativo del Presidente in raccordo con i competenti Uffici della Presidenza e della Giunta.

**VISTI:**

- a) l'Accordo in Conferenza Unificata del 29.3.2007 (Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281);
- b) la legge regionale 11 dicembre 2008, n. 18 (Legge comunitaria regionale);
- c) la legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese);
- d) la legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012);
- e) il Regolamento interno del Consiglio regionale adottato con D.C.R. del 19 luglio 2012;
- f) il Regolamento interno della Giunta regionale, adottato con D.G.R. n. 53 del 24 luglio 2014;
- g) la legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014);

**PROPONGONO e la Giunta in conformità, a voti unanimi****DELIBERA**

Per le motivazioni espresse in narrativa e che qui si intendono integralmente riportate e trascritte:

1. di prendere atto degli esiti dell'attività svolta dall'ufficio Legislativo del Presidente e dai competenti uffici della Presidenza e della Giunta regionale che, con il contributo del POAT DAGL, hanno portato alla redazione del Piano regionale di attuazione dello Statuto delle imprese (PRASI), in attuazione dell'art. 41, comma 5 della legge regionale 1/2012;
2. di dare avvio alla sperimentazione negli anni 2015 e 2016 del Test d'idoneità nelle aree di regolazione di particolare interesse per le MPMI individuate nella proposta di PRASI allegata alla presente delibera;
3. che, in via sperimentale per l'anno 2015, i D.D.L., i regolamenti e gli altri atti a valenza regolamentare e programmatica di iniziativa della Giunta regionale siano corredati dal TEST

PMI contenuto nella proposta di PRASI allegata alla presente delibera;

4. di dare comunque avvio, nelle more della adozione del provvedimento di cui all'art. 1, comma 7 della l. n. 16/2014, alla consultazione sulla proposta di PRASI della categoria delle micro, piccole e medie imprese e degli altri soggetti portatori di interesse. La consultazione avverrà mediante portale **[www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it)** e sarà curata dall'Ufficio legislativo del Presidente in raccordo con i competenti Uffici della Presidenza e della Giunta.;
5. di demandare, all'esito delle consultazioni e della sperimentazione, la successiva approvazione definitiva del PRASI alla Giunta regionale;
6. di demandare all'ufficio Legislativo del Presidente in raccordo con i competenti uffici della Presidenza e della Giunta regionale tutti gli adempimenti consequenziali, ivi compresa la trasmissione della presente delibera alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
7. di trasmettere copia della presente delibera al Capo di Gabinetto del Presidente, agli Uffici di Diretta Collaborazione del Presidente, agli Assessori regionali, a tutti i Dipartimenti, alle Direzioni generali, agli Uffici speciali, alle Strutture di missione, alla Segreteria di Giunta ed al BURC per la pubblicazione.



# **REGIONE CAMPANIA**

## **PRASI**

### **“PIANO REGIONALE DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO DELLE IMPRESE”**

**ART.41, COMMA 5, DELLA L.R. 27 GENNAIO 2012, N°1.**

Redatto con il contributo del “Progetto Operativo di Assistenza Tecnica  
alle Regioni dell’Obiettivo Convergenza per il  
Rafforzamento delle Capacità di Normazione” POAT DAGL 2013/2014

## **SOMMARIO**

- 1. Premessa**
- 2. Introduzione**
- 2.1. Il quadro di riferimento**
  - 2.1.1. Le PMI nell' UE, in Italia e nella Regione Campania
  - 2.1.2. Di cosa parliamo quando parliamo di PMI
  - 2.1.3. Numeri: le PMI in Europa e in Italia
  - 2.1.4. Le PMI nella regione Campania
- 2.2. Strategie pubbliche per le PMI: lo Small Business Act negli USA e nell' UE. Il ReFIT**
  - 2.2.1. Lo Small Business Act come politica pubblica
  - 2.2.2. Le origini: lo Small Business Act USA
  - 2.2.3. Lo Small Business Act EU
  - 2.2.4. L' applicazione dello SBA (e del Test PMI) nell' Unione europea
  - 2.2.5. Lo SBA in Italia: lo Statuto per le imprese
  - 2.2.6. La valutazione della regolazione esistente e la strategia ReFIT
  - 2.2.7. EU SBA e programmazione comunitaria 2014-2020: condizionalità
- 3. Piano Regionale per l'Attuazione dello Statuto delle Imprese**
- 3.1. Proposta di PRASI**
- 3.2. Obiettivi del Piano Regionale per l' attuazione del PRASI**
- 3.3. Organizzazione del PRASI**
- 4. Il TEST di idoneità e il TEST PMI**
- 4.1. Il Test d'idoneità**
  - 4.1.1. Aspetti metodologici

4.1.2. Il Test d'idoneità nella Regione Campania – La procedura operativa

4.1.3. Il Test d' idoneità nella Regione Campania – L'agenda sperimentale 2015 della manutenzione normativa

#### **4.2. Il Test MPMI**

4.2.1. Aspetti metodologici

4.2.1.1. Il Rischio Regolatorio – La Proporzionalità

4.2.1.2. Il Test MPMI – Un approccio per fasi

4.2.1.3. Valutazione preliminare degli End Users: le MPMI

4.2.1.4. Misurazione e stima degli impatti sulle MPMI

4.2.1.5. Effetti dell'analisi: opzioni che mitigano l'impatto sulle MPMI

4.2.1.6. Test MPMI e consultazione.

4.2.2. Il Test PMI nella Regione Campania – La scheda operativa

#### **SCHEDA PER LA REDAZIONE DEL TEST MPMI**

## 1. Premessa

Il presente “*Piano regionale di attuazione dello Statuto delle Imprese*” (PRASI) è stato redatto in attuazione dell’art. 41, comma 5, della L.R. 27 gennaio 2012, n°1. Esso si propone, nelle previsioni della legge regionale, “*la sperimentazione e l’implementazione di sistemi e procedure per la valutazione dell’impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese e per l’attuazione delle altre previsioni della legge 180/2011 (riduzione e trasparenza degli oneri amministrativi, compensazione degli oneri, rapporti con la pubblica amministrazione)*”.

La proposta di PRASI nasce dalla riflessione in seno al “Gruppo di lavoro regionale” per l’attuazione del “Progetto Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell’Obiettivo Convergenza per il Rafforzamento delle Capacità di Normazione”- POAT DAGL, finanziato nell’ambito del “PON Governance e Assistenza tecnica 2007-2013”, composto da rappresentanti della Regione e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) <sup>1</sup>.

In particolare, il confronto nel Gruppo di lavoro regionale ha fatto emergere, sin dall’inizio, l’opportunità di definire un percorso di recepimento, in modo strutturale, sistematico e programmato, nei processi valutativi dell’attività regolatoria della Regione, dei principi introdotti dallo SMALL BUSINESS ACT (SBA) europeo e dalla sua declinazione nazionale, rappresentata dalla legge 11 novembre 2011, n°180 (Statuto delle imprese), per creare condizioni favorevoli alla nascita e alla crescita delle piccole e medie imprese, ritenute essenziali per il rilancio dello sviluppo nell’area europea e per il conseguimento degli obiettivi di “Horizon 2020”.

La Campania è, infatti, una regione ove non solo il tessuto delle PMI (imprese con meno di 250 addetti) è assolutamente rilevante, con oltre il 90% degli addetti, contro una media nazionale del 79%, ma ove le micro imprese (meno di 10 addetti) detengono oltre il 58% dell’occupazione, contro una media nazionale del 47% <sup>2</sup>.

La Regione Campania ha saputo raccogliere con tempestività gli indirizzi di policy in favore delle PMI contenuti nello “Statuto delle imprese”, promuovendo il processo di integrazione normativa dei principi dello SBA con la previsione, contenuta nella citata L.R. 1/2012, del Piano Regionale per l’Attuazione dello Statuto delle Imprese (PRASI).

La norma sul PRASI contiene due richiami: il primo è relativo alla “*sperimentazione*” di strumenti e procedure per valutare l’impatto della regolamentazione sulle PMI e sugli altri strumenti introdotti dallo Statuto delle imprese, per la riduzione degli oneri di regolazione, la semplificazione, la trasparenza; il secondo è relativo alla “*implementazione*” di tali sistemi e procedure, ovvero alla loro introduzione nel processo amministrativo e decisionale regionale.

---

<sup>1</sup> Del Gruppo di lavoro hanno in particolare fatto parte, per la Regione, l’Ufficio legislativo del Presidente e l’Ufficio di Gabinetto XV.

<sup>2</sup> Banca d’Italia – L’economia della Campania - 2014

La prima parte del percorso evocato dalla L.R. 1/2012 è stata affrontata con le attività di sperimentazione realizzate con il supporto del POAT DAGL, sulla base di strumenti e procedure condivise nell'ambito del "Gruppo tecnico AIR VIR" istituito presso la Conferenza Unificata. In particolare, sono stati realizzati, con gruppi di lavoro che hanno coinvolto personale della Giunta e del Consiglio regionale, 4 test valutativi su leggi regionali, una valutazione ex ante e una clausola valutativa su disegni di legge. Si rinvia, in dettaglio, alle Relazioni sui Test d'idoneità sperimentati nel settore turismo (strutture ricettive) e attività produttive (regime regionale di aiuto a favore dell'imprenditoria e del lavoro autonomo delle donne).

Il presente Piano continua la sperimentazione provvedendo all'introduzione, nel processo amministrativo e decisionale regionale, degli strumenti di valutazione per una regolazione favorevole alle MPMI.

I risultati di questa ulteriore fase di sperimentazione consentiranno di concretizzare la seconda parte del percorso previsto dalla L.R.1/2012, con l'obiettivo generale di rafforzare la competitività e lo sviluppo del sistema delle MPMI regionali, quale leva essenziale per promuovere l'innovazione del sistema produttivo e l'occupazione

## 2. Introduzione

L'esigenza che il decisore pubblico riservi un'attenzione particolare al tema delle MPMI (Micro, Piccole, Medie Imprese) nel momento della regolazione prende corpo già negli anni '50 del secolo scorso negli Stati Uniti, che adottano norme (*Small business act*, 1953) con l'obiettivo generale di integrare le MPMI nei processi decisionali pubblici, dando loro uno specifico spazio/rilievo (in termini di mitigazione dei costi di regolazione) al momento della produzione di norme di portata generale, nonché agevolandone l'entrata sul mercato della fornitura dei beni e servizi pubblici (riserva di fornitura).

Sulla stessa impostazione strategica si è posto lo SMALL BUSINESS ACT europeo nel 2008 ("Pensare anzitutto in piccolo - Uno "Small Business Act per l'Europa" SBA-COM(2008) 394) e la sua declinazione nazionale rappresentata dalla citata legge n. 180/2011 (Statuto delle imprese).

Al riguardo, vale ricordare come nell'economia europea le MPMI giochino un ruolo fondamentale: il 98% 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% sono addirittura micro-imprese (il fatturato medio annuo è inferiore ai 2 milioni di euro). Con l'adozione dello Small Business Act for Europe, l'UE enuncia 10 principi <sup>3</sup>, tra i quali la necessità di formulare la regolazione conformemente al principio "pensare anzitutto in piccolo" (*Think Small First*).

Inoltre, l'UE pone gli imprenditori e le MPMI al centro della sua politica dell'innovazione e della ricerca con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli al "*portare le idee al mercato*" quale elemento centrale di un'economia competitiva e dinamica, con posti di lavoro migliori e più numerosi e un più alto livello di coesione sociale.

*"Per la futura prosperità dell'UE, sarà dunque essenziale essere capaci di approfittare del potenziale di crescita e di innovazione delle piccole e medie imprese (PMI). In un contesto che cambia a livello globale, segnato da continui mutamenti strutturali e da pressioni competitive sempre maggiori, l'importanza delle PMI nella nostra società, in quanto creatrici di posti di lavoro e protagoniste nella corsa al benessere delle comunità*

---

<sup>3</sup> 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.

*locali e regionali, è ulteriormente aumentata. PMI dinamiche daranno all'Europa il vigore per resistere alle incertezze che genera l'odierno mondo globalizzato.*" (EU SBA)

Con lo EU SBA si è imposta la consapevolezza di dover rimodulare anche gli strumenti di misurazione e valutazione dell'impatto della regolazione, al fine di contemperare meglio le esigenze delle MPMI all'interno delle politiche pubbliche, con particolare riferimento ai costi della regolazione che sono regressivi in relazione alle dimensioni aziendali, divenendo più onerosi per le MPMI, a parità di adempimento.<sup>4</sup>

Viene introdotto il principio ***"L'UE e gli Stati membri devono formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo", tenendo conto delle caratteristiche delle PMI quando legiferano, e semplificare il contesto normativo in vigore."*** (principio n°3), dal quale conseguono, tra l'altro, i seguenti impegni anche per gli stati membri:

- *valutare rigorosamente l'impatto delle prossime iniziative legislative e amministrative sulle PMI ("il Test PMI"), integrandone i risultati nella formulazione delle proposte*
- *consultare le parti interessate, come le organizzazioni delle PMI, almeno nelle 8 settimane precedenti la presentazione di una proposta legislativa o amministrativa, destinata ad avere conseguenze sulle imprese*
- *ricorrere a misure specifiche per PMI e microimprese, come periodi di transizione, deroghe ed esenzioni, soprattutto da obblighi d'informazione o di relazione, e altri metodi ad hoc.*

La qualità della regolazione e la riduzione dei costi della regolazione per le MPMI costituiscono, infatti, un concreto sostegno "immateriale", una *spending-review* della regolazione complementare a quella economico-finanziaria, particolarmente significativa in tempi di crisi economica e *credit crunch*, nei quali la finanza pubblica non riesce a rendere disponibili adeguate risorse materiali per le imprese.

Nel 2011 la Commissione europea, con la Comunicazione "Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI" (COM(2011) 803), nel verificare lo stato di attuazione dello SBA, sottolinea che:

*"La strategia dell'UE volta a stimolare la crescita nel prossimo decennio – Europa 2020 – sottolinea che è importante migliorare il clima imprenditoriale, anche tramite la*

---

<sup>4</sup> In media, laddove una grande impresa spende un euro a dipendente per assolvere a una disposizione di legge, un'impresa di medie dimensioni potrebbe dover spendere quattro euro circa, e una piccola impresa fino a dieci euro. (Relazione del gruppo di esperti riguardante i modelli per ridurre gli oneri amministrativi sproporzionati che gravano sulle PMI - "Models to Reduce the Disproportionate Regulatory burden on SMEs" - maggio 2007.)

*regolamentazione intelligente, per rafforzare la competitività delle imprese europee su scala mondiale. Tuttavia, poiché la crisi finanziaria continua ad avere gravi ripercussioni su numerose delle imprese più piccole dell'economia europea, è essenziale che le microimprese possano perseguire i propri obiettivi aziendali e commerciali senza essere gravate da oneri normativi superflue. La Commissione è consapevole del fatto che sono le imprese più piccole a dover sostenere i costi maggiori nell'osservanza delle normative. Il rispetto della legislazione a livello regionale, nazionale ed europeo continuerà ad essere più oneroso per le imprese più piccole ”.*

Con la comunicazione Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT (COM (2012) 746) la Commissione UE dà seguito alla comunicazione sopra riportata del 2011 e, nell'ottica di accrescere la competitività dell'area europea e rilanciare l'economia e l'occupazione senza gravare sui bilanci pubblici, avvia un ampio programma di revisione della regolamentazione in essere per verificarne innanzitutto la pertinenza e la rilevanza (*fit for purpose*), quindi per semplificare e ridurre i costi di regolazione, con particolare riferimento alle MPMI, eliminare sovrapposizioni, norme obsolete, inefficaci, inefficienti, considerando l'effetto cumulato della regolazione per aree o settori di regolazione, mediante l'introduzione di un nuovo strumento di valutazione dell'adequatezza della regolazione agli obiettivi perseguiti, **il fitness check o Test d'idoneità**.

**Con la legge 11 novembre 2011, n. 180, concernente “Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese” lo Stato italiano risponde all'impegno assunto per l'attuazione dello “Small Business Act per l'Europa” (SBA) . L'art. 6, in particolare, contiene una serie rilevante di prescrizioni in tema di procedure di valutazione suscettibili di applicazione a tutti i livelli di *governance*. Si afferma infatti, al comma 1, che “**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 la loro adozione**”: si tratta dell'introduzione nell'ordinamento nazionale del Test PMI.**

Al comma 4 dell'art. 6 si afferma che le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano l'ufficio responsabile della attività di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione; al successivo comma 5 è stabilito che i vari livelli di governo prevedano e regolamentino **il ricorso alla consultazione delle organizzazioni delle imprese maggiormente rappresentative prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese.**

**La Commissione europea, a fine 2013, con il Regolamento COM(2013) 246, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (Fondi**

**SIE), torna sul tema dell'effettiva introduzione negli ordinamenti nazionali e sub nazionali del Test PMI.**

Fra le condizionalità previste dall'art.17 del nuovo regolamento per la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE, da adempiere entro il 2016, viene inclusa la seguente relativa all'introduzione del Test PMI:

*“Lo Stato membro ha messo in atto un meccanismo per valutare l'impatto della legislazione sulle PMI (attraverso l'applicazione sistematica del test PMI, per esempio)”.*

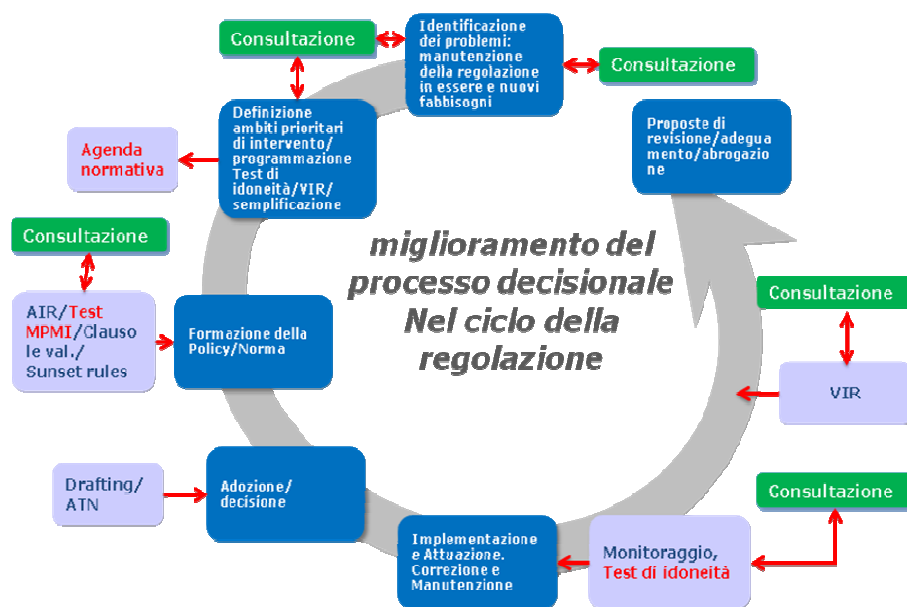
**Con l'approvazione dell'Accordo di partenariato Italia, la condizionalità viene ritenuta adempiuta a livello nazionale (Legge 180/2011) ma non a livello delle Regioni, che dovranno adeguarsi entro la scadenza del 2016.**

La metodologia del presente piano è coerente con le impostazioni e con la strumentazione condivise nel Gruppo di lavoro AIR-VIR presso la Conferenza unificata<sup>5</sup> e prende avvio dalla considerazione del ciclo della regolazione nella sua **interezza**, concentrandosi sui tre strumenti della qualità della regolazione che, sia nell'esperienza comunitaria che in quella nazionale, sono considerati particolarmente adatti a promuovere l'inclusione del principio **“pensare in piccolo”** in modo virtuoso nella regolamentazione:

- **il TEST di idoneità** (*fitness check*), strumento di verifica della regolamentazione in essere per aree di regolazione, all'interno del quale, secondo la visione unitaria, espressa dal REFIT, dei processi e degli strumenti per la qualità della regolazione, convergono la misurazione e la mitigazione dei costi di regolazione;
- **il TEST MPMI**, che costituisce lo strumento di verifica ex ante;
- **la consultazione**, strutturata, informata, sistematica e rendicontabile, quale strumento di trasparenza, coordinamento multilivello, verifica e accrescimento delle conoscenze, da utilizzare lungo tutto il percorso valutativo.

---

<sup>5</sup> I documenti metodologici condivisi nel Gruppo di lavoro AIR-VIR sono disponibili nel portale [www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it).



Attraverso il Test MPMI, il Test di idoneità e le consultazioni, la priorità e l'attenzione richiesta per una regolamentazione favorevole alle MPMI vengono sviluppate lungo il ciclo della regolazione nella sua interezza, con riferimento sia alla regolazione in essere che a quella *in fieri*, secondo una prospettiva unitaria e coerente di qualità della regolazione.

## 2.1 Il quadro di riferimento

L'attuale situazione economica richiede ancor più che nel passato che la legislazione sia più efficace ed efficiente nella realizzazione dei suoi obiettivi di interesse generale, dimostrando di avere un chiaro valore aggiunto, apportando pieni benefici a costi minimi, rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità, offrendo un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini.

### 2.1.1. Le PMI nell'UE, in Italia e nella Regione Campania

### 2.1.2. Di cosa parliamo quando parliamo di PMI

A livello internazionale non esiste una definizione univoca e condivisa su cosa sia una "Piccola e Media Impresa" (in avanti, MPMI). Al contrario, c'è una gamma di definizioni molto ampia tanto da far dire all'OCSE che " ... the characteristics of a SME definition

*reflect not only the economic, but also the social and cultural dimension of a Country ...”*  
6.

Per quanto concerne questo documento, a livello definitorio (vedi 2.3) si farà riferimento all'inquadramento proposto nell'Unione europea (UE):

La “categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese” è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro”<sup>7</sup>. In particolare, le PMI ricadono in tre tipi di categorie: **microimprese**, con meno di 10 dipendenti; **piccole imprese**, da 10 a 49 dipendenti; e **medie imprese**, da 50 a 249 dipendenti.

Altresì, parlando d'impresa<sup>8</sup> a livello europeo, appare sicuramente rilevante il concetto d'**indipendenza**. A lungo (96/280/CE) sono state considerate imprese indipendenti “quelle il cui capitale o i cui diritti di voto non sono detenuti per 25% o più da una sola impresa, oppure, congiuntamente, da più imprese non conformi alle definizioni di PMI o di piccola impresa, secondo i casi”. La nuova definizione prevede che non sia considerata “autonoma”, ai fini della determinazione dei parametri dimensionali, “l'impresa collegata” e “l'impresa associata”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> OECD, *SME Statistics: towards a more systematic statistical measurement of SME behaviour*, 2nd OECD Conference Of Ministers Responsible For Smes, Istanbul 3-5 June 2004. La casistica definitoria è articolata: c'è la raccomandazione per la definizione legale di PMI dell'[Unione europea](#) con i tre criteri quantitativi; negli Stati Uniti rileva il numero dei dipendenti, fatta eccezione nei settori che non producono [beni](#) dove si tiene conto delle [fatture](#) annue, ma il tutto è opportunamente distinto per macrosettori; in Brasile differenti criteri e soglie sono utilizzati per diversi scopi legali e fiscali; in Giappone forza lavoro e capitale o investimenti sono determinanti per la dimensione anche se le soglie variano in base alla tipologia di attività (così come in Corea).

<sup>7</sup> Estratto dell'articolo 2 dell'allegato alla raccomandazione 2003/361/CE. Vedi “La nuova definizione di PMI - Guida dell'utente e modello di dichiarazione”, CE, 2006, in [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/sme\\_user\\_guide\\_it.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/sme_user_guide_it.pdf).

<sup>8</sup> In Italia il legislatore ha definito in modo positivo il concetto di imprenditore mentre la “impresa” non è altro che l'attività dell'imprenditore, una conseguenza del suo operare. E' quindi **imprenditore** (a norma dell'articolo 2082 CC) “chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”. Può essere imprenditore sia una [persona fisica](#) sia una [persona giuridica](#); anzi nel V libro del CC si crea quel particolare status di “*tertium genus*”: cioè le “[società di persone](#)”, che non sono enti personificati, ma che sono trattati alla stregua delle persone fisiche. Appare poi particolarmente pregnante la definizione in inglese di imprenditore come *undertaker*, “colui che prende su di sé” la responsabilità di eseguire un lavoro che richiede l'impiego di più persone”, vedi, Gallino L., *Sociologia dell'economia e del lavoro*, Torino, 1989, pp. 197-198.

<sup>9</sup> Per quanto riguarda quest'ultima, “... si intende quella il cui 25% del capitale o dei diritti di voto è in mano, da sola o insieme a una o più imprese collegate; soglia che può essere raggiunta o superata qualora siano presenti le categorie d'investitori, specificate nell'Allegato 1/3 della raccomandazione 1442, che in particolare riguardano il settore pubblico e istituzionale. L'eccezione vale però solo se gli stessi investitori non sono individualmente o congiuntamente collegati all'impresa e se non intervengono

### 2.1.3 Numeri: le PMI in Europa e in Italia

Nel 2010, in **Europa** si contavano oltre venti milioni di PMI (19 milioni di micro-imprese) con quasi novanta milioni di addetti. In **Italia**, le PMI sono circa 4,5 milioni di unità (circa 4 milioni sono le micro-imprese). Nel dettaglio la composizione è quella alla tavola che segue.

*PMI in UE-27 (senza settore finanziario)*

|                 | <b>Imprese (N.)</b> | <b>%</b>    | <b>Addetti (N.)</b> | <b>%</b>    |
|-----------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|
| Micro           | 19.058.000          | 91,8        | 39.630.000          | 29,7        |
| Piccole         | 1.424.000           | 6,9         | 27.652.000          | 20,7        |
| Medie           | 226.000             | 1,1         | 22.665.000          | 17,0        |
| <b>Tot. PMI</b> | <b>20.709.000</b>   | <b>99,8</b> | <b>89.947.000</b>   | <b>67,4</b> |
| Grandi          | 43.000              | 0,2         | 43.414.000          | 32,6        |
| <b>Totale</b>   | <b>20.752.000</b>   |             | <b>133.362.000</b>  |             |

(Fonte: Eurostat 2010)

In termini di numero di PMI, l'Italia <sup>10</sup> è al primo posto nell'UE; ne conta, infatti, quasi il doppio rispetto alla Germania (3,81 milioni contro 2,06 milioni). Questo dato, tuttavia, è fuorviante, giacché la stragrande maggioranza delle PMI italiane è costituita da **microimprese** che "occupano meno di dieci dipendenti". Rimarchevole appare la distribuzione per quanto riguarda il **numero degli addetti**, dove l'Italia è tra i paesi con un numero minore di addetti per impresa (meno di 4) nell'Ue (media 6).

La quota di microimprese italiane operanti in tutti i settori, pari al 94,6 %, supera, infatti, perfino la media dell'UE (92,2 %). Il lato negativo di questo dato è che tali microimprese contribuiscono relativamente poco all'occupazione e al valore aggiunto a causa della loro dimensione limitata. Ad esempio, benché in Italia si contino circa 1,7 milioni di PMI in più rispetto alla Germania, esse offrono 3 milioni di posti di lavoro in meno (12,2 milioni di persone occupate contro 15,2 milioni) e producono soltanto il 56 % del valore aggiunto complessivo rispetto alle loro controparti tedesche.

---

direttamente o indirettamente nella gestione dell'impresa. In riferimento allo stesso Allegato vengono definite come "imprese collegate" le imprese tra le quali intercorre una delle relazioni di seguito elencate: "un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa"; "un'impresa ha diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza"; "un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima"; "un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controllata da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima".

<sup>10</sup> Imprese e industria - Scheda informativa SBA 2012 Italia.

Interessanti sono poi le informazioni relative al contesto italiano dove sono messe insieme caratteristiche quali la grandezza dell'impresa, gli addetti e il valore aggiunto prodotto. Alla tavola che segue si presenta la distribuzione per quanto concerne le imprese in Italia, con la quota di contributo in termini di valore di valore aggiunto.

| TIPOLOGIA         | %           | Imprese          | Addetti           | Media addetti | Valore aggiunto |
|-------------------|-------------|------------------|-------------------|---------------|-----------------|
|                   |             | (n)              | (n)               | (n)           | (€ mld)         |
| Ditte individuali | 59,4        | 2.268.563        | 2.268.563         | 1             | 180             |
| Micro (2-9)       | 35,1        | 1.341.527        | 4.818.651         | 3,6           |                 |
| Piccole (10-49)   | 4,8         | 184.345          | 3.250.491         | 17,6          | 139             |
| Medie (50-249)    | 0,5         | 19.370           | 1.875.598         | 96,8          | 99              |
| <b>PMI</b>        | <b>99,9</b> | <b>3.813.805</b> | <b>12.213.303</b> |               | <b>418</b>      |
| Grandi (250+)     | 0,1         | 3.253            | 2.998.619         | 9218          | 194             |
| <b>Totale</b>     |             | <b>3.817.058</b> | <b>15.211.922</b> |               | <b>612</b>      |

(Fonte: Imprese e industria, Scheda informativa SBA 2012 Italia, i dati si riferiscono alla "economia aziendale" comprendente industria, costruzioni, commercio e servizi).

Le PMI italiane tendono a concentrarsi in maniera assoluta nel settore manifatturiero: le imprese che operano in tale settore rappresentano il 31% del valore aggiunto (contro il 21 % nell'UE) e il 25 % dei posti di lavoro nelle PMI (UE-27: 20 %). Tuttavia, la quota di PMI manifatturiere che svolgono attività di livello tecnologico alto o medio-alto è uguale a quella dell'UE nel suo complesso. Pertanto, l'11 % delle PMI italiane operanti in settori di livello tecnologico alto e medio-alto (UE-27: 12%) offre un posto di lavoro su cinque nelle PMI (21%, UE: 24%) e rappresenta addirittura il 29% del valore aggiunto complessivo di tutte le PMI (UE: 30 %).

Sul fronte dei servizi, il quadro è più sconcertante: benché la quota di servizi ad alta intensità di conoscenza in Italia sia leggermente più alta rispetto alla media dell'UE (29% contro 28%), le aziende italiane ad alta intensità di conoscenza generano molti meno posti di lavoro e valore aggiunto rispetto alle loro controparti nell'UE (rispettivamente 21% contro 25% e 27% contro 31%).

#### 2.1.4. Le PMI nella regione Campania

La Campania è una regione ove non solo il tessuto delle MPMI (imprese con meno di 250 addetti) è assolutamente rilevante, con oltre il 90% degli addetti, contro una media

nazionale del 79%, ma ove le micro imprese (meno di 10 addetti) detengono oltre il 58% dell'occupazione, contro una media nazionale del 47% <sup>11</sup>.

Le tabelle che seguono, tratte anche dalla ricerca “Economia e industria nella Regione Campania” condotta nel 2014 dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici regionale, illustrano la struttura del tessuto imprenditoriale regionale.

---

<sup>11</sup> Banca d'Italia – L'economia della Campania – 2014- Nei conteggi non sono considerate le imprese con zero addetti.

Tavola a21

| Quote di addetti nelle micro-imprese (meno di 10 addetti) (1)<br>(valori percentuali) |             |             |             |             |             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| SETTORI                                                                               | Campania    |             | Sud e Isole |             | Italia      |             |
|                                                                                       | 2001        | 2011        | 2001        | 2011        | 2001        | 2011        |
| Attività connesse al settore primario                                                 | 43,6        | 63,7        | 46,1        | 50,7        | 61,6        | 65,5        |
| Industria manifatturiera                                                              | 36,0        | 36,8        | 37,3        | 40,5        | 24,0        | 24,2        |
| di cui: alta tecnologia                                                               | 7,3         | 11,8        | 11,6        | 14,8        | 5,8         | 6,6         |
| medio-alta tecnologia                                                                 | 14,0        | 12,5        | 13,6        | 14,3        | 7,7         | 9,3         |
| medio-bassa tecnologia                                                                | 35,5        | 38,8        | 36,1        | 40,3        | 25,9        | 26,7        |
| bassa tecnologia                                                                      | 43,5        | 44,6        | 44,4        | 48,7        | 32,7        | 34,0        |
| Industria non manifatturiera                                                          | 11,8        | 10,3        | 16,0        | 13,1        | 10,2        | 10,0        |
| Costruzioni                                                                           | 61,9        | 65,5        | 63,0        | 68,3        | 64,3        | 64,9        |
| Servizi                                                                               | 67,4        | 63,7        | 70,7        | 67,3        | 56,3        | 53,4        |
| di cui: ad alta intensità di conoscenza                                               | 63,2        | 63,9        | 68,2        | 67,6        | 50,4        | 50,6        |
| di cui: alta tecnologia                                                               | 45,5        | 57,1        | 56,0        | 56,9        | 32,1        | 30,9        |
| finanziari                                                                            | 39,3        | 46,7        | 40,6        | 50,0        | 23,4        | 23,5        |
| altri servizi orientati al mercato                                                    | 77,6        | 74,6        | 81,0        | 78,2        | 64,5        | 62,2        |
| altri servizi                                                                         | 61,6        | 57,0        | 67,5        | 61,8        | 65,8        | 62,6        |
| a bassa intensità di conoscenza                                                       | 69,2        | 63,7        | 71,6        | 67,3        | 59,0        | 54,7        |
| di cui: orientati al mercato                                                          | 68,3        | 62,7        | 70,7        | 66,1        | 59,3        | 54,3        |
| altri servizi                                                                         | 84,4        | 81,2        | 88,0        | 86,1        | 55,6        | 59,4        |
| <b>Totale</b>                                                                         | <b>58,8</b> | <b>58,4</b> | <b>61,1</b> | <b>61,8</b> | <b>46,4</b> | <b>46,9</b> |

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Cfr. la sezione: Note metodologiche.

(1) Per rendere omogenei i dati delle due rilevazioni censuarie, sono state escluse le unità produttive appartenenti alla classe "0 addetti", presenti solo nel censimento del 2011.

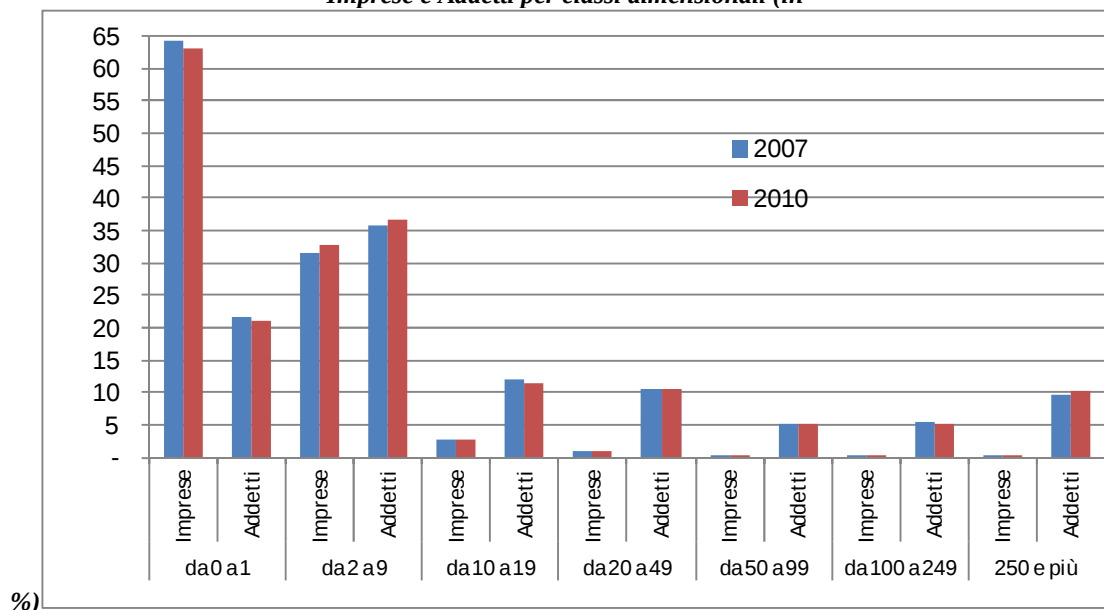
Tavola a20

| Quote di addetti alle imprese di grande dimensione (almeno 250 addetti) (1)<br>(valori percentuali) |            |            |             |            |             |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| SETTORI                                                                                             | Campania   |            | Sud e Isole |            | Italia      |             |
|                                                                                                     | 2001       | 2011       | 2001        | 2011       | 2001        | 2011        |
| Attività connesse al settore primario                                                               | 6,6        | 0,0        | 5,2         | 0,0        | 4,0         | 0,5         |
| Industria manifatturiera                                                                            | 9,6        | 9,0        | 11,0        | 10,9       | 22,8        | 22,9        |
| di cui: alta tecnologia                                                                             | 62,3       | 0,0        | 51,7        | 21,8       | 58,4        | 51,0        |
| medio-alta tecnologia                                                                               | 36,3       | 37,1       | 37,7        | 38,9       | 45,6        | 40,0        |
| medio-bassa tecnologia                                                                              | 4,6        | 3,7        | 6,5         | 7,4        | 15,1        | 16,1        |
| bassa tecnologia                                                                                    | 3,0        | 3,7        | 6,5         | 5,3        | 13,6        | 14,0        |
| Industria non manifatturiera                                                                        | 33,5       | 44,4       | 31,9        | 36,0       | 56,0        | 50,2        |
| Costruzioni                                                                                         | 0,3        | 1,3        | 1,3         | 1,8        | 2,9         | 3,2         |
| Servizi                                                                                             | 10,0       | 10,1       | 8,0         | 8,6        | 20,9        | 21,7        |
| di cui: ad alta intensità di conoscenza                                                             | 14,5       | 12,3       | 12,3        | 11,8       | 29,7        | 28,8        |
| di cui: alta tecnologia                                                                             | 20,6       | 2,3        | 11,9        | 8,2        | 38,5        | 39,2        |
| finanziari                                                                                          | 50,0       | 42,1       | 49,3        | 37,6       | 62,0        | 61,8        |
| altri servizi orientati al mercato                                                                  | 9,8        | 12,6       | 6,2         | 9,2        | 20,2        | 21,8        |
| altri servizi                                                                                       | 4,0        | 5,0        | 4,4         | 8,1        | 8,6         | 10,2        |
| a bassa intensità di conoscenza                                                                     | 8,1        | 9,3        | 6,3         | 7,4        | 16,7        | 18,4        |
| di cui: orientati al mercato                                                                        | 8,5        | 9,7        | 6,6         | 7,8        | 15,0        | 17,4        |
| altri servizi                                                                                       | 0,0        | 1,7        | 0,0         | 0,5        | 36,0        | 29,9        |
| <b>Totale</b>                                                                                       | <b>9,1</b> | <b>9,7</b> | <b>8,1</b>  | <b>8,7</b> | <b>20,2</b> | <b>20,6</b> |

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi. Cfr. la sezione: Note metodologiche.

(1) Per rendere omogenei i dati delle due rilevazioni censuarie, sono state escluse le unità produttive appartenenti alla classe "0 addetti", presenti solo nel censimento del 2011.

## Imprese e Addetti per classi dimensionali (in



(Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT – Archivio ASIA)

Tab. 16 - Unità Locali delle imprese attive per classe dimensionale. Anno 2011

|                                                                       | 0             | 1              | 2             | 3-5           | 6-9           | 10-15        | 16-19        | 20-49        | 50-99      | 100-199    | 200-249   | 250-499    | 500-999   | 1000 e più | TOTALE         |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|----------------|
| <b>Totale Manifattura e Servizi, di cui:</b>                          | <b>19.582</b> | <b>218.494</b> | <b>51.379</b> | <b>44.739</b> | <b>14.323</b> | <b>6.974</b> | <b>1.830</b> | <b>3.746</b> | <b>852</b> | <b>375</b> | <b>53</b> | <b>102</b> | <b>41</b> | <b>12</b>  | <b>362.502</b> |
| Industria in senso stretto, di cui:                                   | 2.249         | 14.001         | 5.230         | 5.994         | 2.614         | 1.735        | 500          | 1.145        | 305        | 144        | 7         | 31         | 16        | 4          | 33.975         |
| - agricoltura, silvicoltura e pesca                                   | 204           | 568            | 123           | 149           | 55            | 22           | 6            | 17           | 1          | ..         | ..        | ..         | ..        | ..         | 1.145          |
| - estrazione di minerali da cave e miniere                            | 20            | 28             | 14            | 18            | 10            | 14           | 3            | 10           | 1          | 1          | ..        | ..         | ..        | ..         | 119            |
| - alimentari, bevande e tabacco                                       | 321           | 2.508          | 1.198         | 1.404         | 504           | 299          | 76           | 171          | 39         | 22         | 1         | 5          | ..        | ..         | 6.548          |
| - tessili, abbigliamento, articoli in pelle e simili                  | 421           | 2.133          | 712           | 869           | 510           | 355          | 108          | 187          | 26         | 8          | ..        | 2          | ..        | ..         | 5.331          |
| - prodotti in legno e carta, stampa                                   | 181           | 2.019          | 682           | 587           | 192           | 112          | 35           | 67           | 14         | 7          | 1         | ..         | 1         | ..         | 3.898          |
| - coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio           | 12            | 17             | 10            | 15            | 20            | 11           | 2            | 14           | 2          | ..         | ..        | ..         | ..        | ..         | 103            |
| - prodotti chimici                                                    | 29            | 105            | 43            | 67            | 42            | 35           | 11           | 18           | 3          | 2          | ..        | ..         | 1         | ..         | 356            |
| - prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici           | 8             | 17             | 4             | 4             | 2             | 5            | 1            | 5            | 1          | 3          | 2         | 1          | ..        | ..         | 53             |
| - articoli in gomma e materie plastiche e lavorazione dei minerali    | 161           | 966            | 440           | 539           | 252           | 148          | 34           | 114          | 27         | 14         | ..        | 1          | ..        | ..         | 2.696          |
| - metallurgia, prodotti in metallo                                    | 264           | 2.248          | 909           | 1.005         | 412           | 242          | 72           | 159          | 53         | 10         | 1         | 3          | ..        | ..         | 5.378          |
| - computer e prodotti di elettronica e ottica                         | 31            | 74             | 23            | 52            | 17            | 20           | 10           | 17           | 10         | 6          | ..        | 1          | 2         | ..         | 263            |
| - apparecchiature elettriche e non elettriche per uso domestico       | 44            | 123            | 59            | 76            | 44            | 37           | 13           | 39           | 9          | 3          | ..        | 3          | 3         | ..         | 453            |
| - macchinari ed apparecchiature nca                                   | 68            | 181            | 97            | 134           | 79            | 73           | 25           | 48           | 18         | 4          | ..        | ..         | ..        | ..         | 727            |
| - mezzi di trasporto                                                  | 38            | 80             | 47            | 43            | 35            | 36           | 10           | 45           | 17         | 24         | 1         | 7          | 8         | 4          | 395            |
| - altre industrie manifatturiere, riparazione e installazione         | 216           | 2.661          | 724           | 760           | 275           | 189          | 54           | 89           | 21         | 4          | ..        | ..         | 1         | ..         | 4.994          |
| - energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata                  | 105           | 71             | 37            | 46            | 31            | 29           | 11           | 42           | 14         | 4          | ..        | 2          | ..        | ..         | 392            |
| - acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento | 126           | 202            | 108           | 226           | 134           | 108          | 29           | 103          | 49         | 32         | 1         | 6          | ..        | ..         | 1.124          |
| <b>Costruzioni</b>                                                    | <b>4.100</b>  | <b>15.779</b>  | <b>5.976</b>  | <b>6.637</b>  | <b>2.188</b>  | <b>946</b>   | <b>202</b>   | <b>348</b>   | <b>64</b>  | <b>19</b>  | <b>1</b>  | <b>5</b>   | <b>..</b> | <b>..</b>  | <b>36.265</b>  |
| <b>Commercio</b>                                                      | <b>3.999</b>  | <b>82.407</b>  | <b>19.180</b> | <b>14.635</b> | <b>3.900</b>  | <b>1.734</b> | <b>391</b>   | <b>589</b>   | <b>91</b>  | <b>24</b>  | <b>8</b>  | <b>3</b>   | <b>..</b> | <b>..</b>  | <b>126.961</b> |
| Alberghi e Ristoranti                                                 | 1.367         | 11.447         | 5.232         | 5.064         | 1.430         | 541          | 132          | 225          | 37         | 10         | 2         | 2          | ..        | ..         | 25.489         |
| Trasporti e Comunicazioni                                             | 1.460         | 7.350          | 2.272         | 2.803         | 1.374         | 767          | 267          | 638          | 147        | 79         | 16        | ..         | 13        | ..         | 17.216         |
| Attività finanziarie                                                  | 293           | 5.479          | 817           | 1.235         | 662           | 255          | 62           | 123          | 9          | 7          | ..        | 5          | ..        | ..         | 8.947          |
| Servizi alle imprese                                                  | 4.944         | 54.978         | 6.380         | 4.329         | 1.050         | 491          | 130          | 367          | 121        | ..         | ..        | ..         | ..        | ..         | 72.901         |
| Istruzione                                                            | 203           | 901            | 399           | 355           | 169           | 113          | 42           | 86           | 15         | 4          | ..        | 1          | ..        | ..         | 2.288          |
| Sanità e assistenza                                                   | 226           | 13.706         | 2.991         | 1.449         | 460           | 214          | 55           | 133          | 48         | 27         | ..        | 7          | ..        | ..         | 19.319         |
| Altri servizi                                                         | 741           | 12.446         | 2.902         | 2.238         | 476           | 178          | 49           | 92           | 15         | ..         | ..        | 2          | ..        | ..         | 19.141         |

Fonte: elaborazione NVVIP su dati Censimento (2011) dell'industria e dei Servizi

Tab. 17 - Addetti delle imprese attive per classe dimensionale. Anno 2011

|                                                                       | 0 | 1              | 2              | 3-5            | 6-9            | 10-15         | 16-19         | 20-49          | 50-99         | 100-199       | 200-249       | 250-499       | 500-999       | 1000 e più    | TOTALE           |
|-----------------------------------------------------------------------|---|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| <b>Totale Manifattura e Servizi, di cui:</b>                          | - | <b>218.494</b> | <b>102.758</b> | <b>163.549</b> | <b>101.979</b> | <b>83.646</b> | <b>31.728</b> | <b>111.356</b> | <b>57.951</b> | <b>50.126</b> | <b>11.793</b> | <b>34.357</b> | <b>27.776</b> | <b>20.437</b> | <b>1.015.950</b> |
| <b>Industria in senso stretto, di cui:</b>                            | - | <b>14.001</b>  | <b>10.460</b>  | <b>22.386</b>  | <b>18.799</b>  | <b>21.015</b> | <b>8.704</b>  | <b>34.653</b>  | <b>20.565</b> | <b>19.059</b> | <b>1.548</b>  | <b>10.831</b> | <b>10.810</b> | <b>9.321</b>  | <b>202.152</b>   |
| - agricoltura, silvicoltura e pesca                                   | - | 568            | 246            | 560            | 389            | 268           | 104           | 480            | 55            | ..            | ..            | ..            | ..            | ..            | 2.670            |
| - estrazione di minerali da cave e miniere                            | - | 28             | 28             | 69             | 76             | 159           | 51            | 295            | 60            | 107           | ..            | ..            | ..            | ..            | 873              |
| - alimentari, bevande e tabacco                                       | - | 2.508          | 2.396          | 5.255          | 3.587          | 3.622         | 1.315         | 5.294          | 2.697         | 2.719         | 237           | 1.685         | ..            | ..            | 31.315           |
| - tessili, abbigliamento, articoli in pelle e simili                  | - | 2.133          | 1.424          | 3.289          | 3.678          | 4.330         | 1.875         | 5.343          | 1.747         | 1.063         | ..            | 700           | ..            | ..            | 25.582           |
| - prodotti in legno e carta, stampa                                   | - | 2.019          | 1.364          | 2.166          | 1.371          | 1.326         | 598           | 2.010          | 880           | 931           | 223           | ..            | 600           | ..            | 13.488           |
| - coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio           | - | 17             | 20             | 58             | 145            | 142           | 34            | 420            | 165           | ..            | ..            | ..            | ..            | ..            | 1.001            |
| - prodotti chimici                                                    | - | 105            | 86             | 254            | 303            | 431           | 192           | 514            | 207           | 233           | ..            | ..            | 788           | ..            | 3.113            |
| - prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici           | - | 17             | 8              | 18             | 16             | 56            | 19            | 144            | 60            | 379           | 433           | 394           | ..            | ..            | 1.544            |
| - articoli in gomma e materie plastiche e lavorazione dei minerali    | - | 966            | 880            | 2.006          | 1.801          | 1.778         | 588           | 3.561          | 1.868         | 1.961         | ..            | 346           | ..            | ..            | 15.755           |
| - metallurgia, prodotti in metallo                                    | - | 2.248          | 1.818          | 3.696          | 2.962          | 2.896         | 1.261         | 4.775          | 3.581         | 1.164         | 207           | 979           | ..            | ..            | 25.587           |
| - computer e prodotti di elettronica e ottica                         | - | 74             | 46             | 195            | 126            | 253           | 173           | 597            | 679           | 791           | ..            | 468           | 1.168         | ..            | 4.570            |
| - apparecchiature elettriche e non elettriche per uso domestico       | - | 123            | 118            | 304            | 316            | 455           | 228           | 1.256          | 558           | 472           | ..            | 1.148         | 1.755         | ..            | 6.733            |
| - macchinari ed apparecchiature nca                                   | - | 181            | 194            | 529            | 572            | 899           | 439           | 1.473          | 1.206         | 519           | ..            | ..            | ..            | ..            | 6.012            |
| - mezzi di trasporto                                                  | - | 80             | 94             | 168            | 257            | 448           | 173           | 1.352          | 1.255         | 3.339         | 205           | 2.252         | 5.860         | 9.321         | 24.804           |
| - altre industrie manifatturiere, riparazione e installazione         | - | 2.661          | 1.448          | 2.779          | 1.982          | 2.280         | 958           | 2.702          | 1.353         | 491           | ..            | ..            | 639           | ..            | 17.293           |
| - energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata                  | - | 71             | 74             | 171            | 228            | 351           | 194           | 1.336          | 897           | 553           | ..            | 816           | ..            | ..            | 4.691            |
| - acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento | - | 202            | 216            | 869            | 990            | 1.321         | 502           | 3.101          | 3.297         | 4.337         | 243           | 2.043         | ..            | ..            | 17.121           |
| Costruzioni                                                           | - | 15.779         | 11.952         | 24.465         | 15.552         | 11.245        | 3.510         | 10.122         | 4.186         | 2.423         | 211           | 1.635         | ..            | ..            | 101.080          |
| Commercio                                                             | - | 82.407         | 38.360         | 53.018         | 27.539         | 20.646        | 6.738         | 16.724         | 6.128         | 3.295         | 1.785         | 1.016         | ..            | ..            | 257.656          |
| Alberghi e Ristoranti                                                 | - | 11.447         | 10.464         | 18.449         | 10.158         | 6.502         | 2.294         | 6.445          | 2.504         | 1.250         | 441           | 653           | ..            | ..            | 70.607           |
| Trasporti e Comunicazioni                                             | - | 7.350          | 4.544          | 10.436         | 9.881          | 9.259         | 4.613         | 19.199         | 10.381        | 10.744        | 3.602         | ..            | 9.257         | ..            | 113.330          |
| Attività finanziarie                                                  | - | 5.479          | 1.634          | 4.730          | 4.698          | 3.046         | 1.062         | 3.508          | 560           | 895           | ..            | 1.677         | ..            | ..            | 27.289           |
| Servizi alle imprese                                                  | - | 54.978         | 12.760         | 15.478         | 7.502          | 5.913         | 2.277         | 11.081         | 8.249         | ..            | ..            | ..            | ..            | ..            | 149.896          |
| Istruzione                                                            | - | 901            | 798            | 1.326          | 1.212          | 1.370         | 729           | 2.495          | 906           | 547           | ..            | 265           | ..            | ..            | 10.549           |
| Sanità e assistenza                                                   | - | 13.706         | 5.982          | 5.222          | 3.278          | 2.550         | 955           | 4.325          | 3.421         | 3.703         | ..            | 2.183         | ..            | ..            | 46.040           |
| Altri servizi                                                         | - | 12.446         | 5.804          | 8.039          | 3.360          | 2.100         | 846           | 2.804          | 1.051         | ..            | ..            | 678           | ..            | ..            | 37.351           |

Fonte: elaborazione NVVIP su dati Censimento (2011) dell'industria e dei Servizi

## 2.2. Strategie pubbliche per le PMI: lo Small Business Act negli USA e nell'UE. Il ReFIT

### 2.2.1. Lo Small Business Act come politica pubblica

L'espressione *Small Business Act* (SBA) definisce un atto normativo che istituisce in modo strutturale e permanente, a livello di tutte le istituzioni di una comunità, una politica pubblica centrata sul principio di considerare fattore importante le MPMI, all'interno di una strategia pubblica complessiva per lo sviluppo economico.

L'obiettivo generale di uno SBA è quindi 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. Uno SBA mira quindi a istituire una corsia preferenziale per le PMI che vengono poste al centro del processo decisionale, per quanto concerne la formulazione delle politiche e delle norme nonché la loro attuazione, fino ad arrivare all'erogazione di beni e servizi pubblici.

Vale ricordare come le imprese siano da considerare "destinatori finali" delle azioni promosse attraverso uno SBA ma che sia proprio l'Amministrazione (a tutti i livelli di governo) il soggetto di cui il decisore pubblico si prefigge di modificare in modo permanente e conseguente i comportamenti al fine di creare un ambiente favorevole allo sviluppo economico.

### 2.2.2. Le origini: lo Small Business Act USA

Gli Stati Uniti sono stati il primo paese a economia di mercato a intendere in assoluto le PMI quale fattore estremamente importante all'interno di una strategia complessiva per lo

sviluppo economico, e a disegnare una *policy* specifica, mirata a dare attuazione alla strategia, a partire da uno strumento normativo *ad hoc*: lo *Small Business Act* USA è infatti una legge, tuttora vigente, introdotta il 30 luglio del 1953 dal Presidente Dwight Eisenhower<sup>12</sup>.

La *ratio* della norma è quella di "*aid, counsel, assist and protect, insofar as is possible, the interests of small business concerns*"<sup>13</sup>. *The charter also stipulated that SBA would ensure small businesses a "fair proportion" of government contracts and sales of surplus property*: 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 inerente la fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni**<sup>14</sup>.

Argomenti cruciali dello SBA USA sono:

- i) **PMI e regolazione.** Nell'attività di regolazione "*vanno misurati i costi diretti e gli altri effetti della regolazione per le piccole imprese; e vanno implementate 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

---

<sup>12</sup> Lo SBA Usa aveva un antesignano nello strumento del *Reconstruction Finance Corporation*, creato dal Presidente H. Hoover nel 1932 (poi confermato e rafforzato dal Presidente F. D. Roosevelt). Durante la seconda guerra mondiale era cresciuta la sensibilità politica sul tema delle PMI quali "attori deboli" dal punto di vista contrattuale, all'interno della filiera produttiva dedicata alle commesse belliche. Nel 1942 fu quindi creato dal Congresso lo *Smaller War Plants Corporation* che impattava sulla disponibilità di credito per gli imprenditori privati, incoraggiando le grandi banche a rendere il credito disponibile alle piccole imprese, al fine di fare entrare queste imprese nel mercato degli appalti pubblici. Alla fine della guerra le competenze dello *Smaller War Plants Corporation* furono passate alla *Reconstruction Finance Corporation*; restava comunque il problema della debolezza delle piccole imprese sul mercato pubblico. A questo punto l'*Office of Small Business* nel Dipartimento del Commercio assumeva alcune competenze (formazione e *counselling*) che più tardi sarebbero diventate quelle caratteristiche dello SBA (quale strumento per abbassare l'asimmetria informativa e negoziale sul mercato degli appalti pubblici delle piccole imprese).

<sup>13</sup> 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](#).

<sup>14</sup> Il 99,7% delle imprese americane sono "piccole" e la dimensione media della piccola impresa è fino a 10 dipendenti in un'unica sede. Tuttavia il 50% delle piccole imprese ha un numero di addetti uguale o inferiore a 4 (dimensione mediana).

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 <sup>15</sup>.

- 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.

È 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* <sup>16</sup> 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 la formulazione e l'attuazione di regolazioni che ricadono nella competenza 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.

### 2.2.3. Lo Small Business Act EU

Seppure con grande ritardo rispetto agli USA, l'Ue si è misurata nel tempo sul tema delle politiche per le MPMI, tenuto conto da un lato, della loro diffusione sul territorio (vedi 1.1) e dall'altro, malgrado il rilievo quantitativo, della relativa posizione di "debolezza", rispetto alle grandi imprese, per quanto concerne il regolatore e la PA. Occorre ribadire come le PMI risentano maggiormente degli effetti svantaggiosi della regolazione, e su di

---

<sup>15</sup> 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 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** ....*".

<sup>16</sup> *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 che riguarda direttamente quello *stakeholder*.

esse gli oneri di regolazione e quelli amministrativi gravano proporzionalmente di più che sulle grandi imprese. Ciò dà luogo, pertanto, a effetti distorsivi e discriminatori, che determinano un ulteriore appesantimento delle differenze e annullano, per le PMI, le buone intenzioni e gli obiettivi comuni della regolazione.

L'attenzione verso le PMI non è quindi 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'imprese.

Con la successiva Raccomandazione 96/280/CE del 3 aprile 1996, la CE volle sottolineare la necessità di definire le PMI in modo preciso ed unitario. La difformità dei criteri utilizzati per definire le PMI e, di conseguenza, la molteplicità di definizioni utilizzate a livello unitario e a livello nazionale sarebbe potuta diventare fonte d'incoerenza (vedi 1.1). Il programma aveva lo scopo di aumentare il coordinamento tra le iniziative dell'Unione a favore delle PMI, con quelle intraprese a livello nazionale. In un mercato unico senza frontiere interne le imprese devono essere oggetto di politiche basate su regole comuni, se si considera, infatti, la forte interazione tra le misure di sostegno nazionali e dell'Unione a favore di questa categoria di imprese (per esempio, fondi strutturali e di ricerca), è fondamentale evitare che l'Unione sviluppi progetti mirati al sostegno di una determinata categoria di PMI, mentre gli Stati membri guardino verso altre.

L'utilizzo della stessa definizione da parte della Commissione, degli Stati membri, della Banca europea degli investimenti e dal Fondo Europeo degli Investimenti ha reso possibile aumentare la coerenza e l'efficacia delle politiche indirizzate alle PMI e ha limitato il conseguente rischio di distorsione della concorrenza. Così la CE raccomandò l'adozione di quattro criteri per l'identificazione di questa categoria di imprese: numero dei dipendenti, fatturato, totale di bilancio e indipendenza, nonché le soglie di 50 e 250 dipendenti, rispettivamente per le piccole e medie imprese (vedi il punto sulla definizione di MPMI). Successivamente, l'Ue aveva riconosciuto le piccole imprese quale motore dell'innovazione e dell'occupazione in Europa. In ragione della loro taglia, questa categoria di imprese sono considerate come particolarmente sensibili ai cambiamenti industriali e al contesto in cui operano. È per questo motivo che i Capi di Stato o di governo e la Commissione europea in occasione del Consiglio europeo di Feira (Portogallo) del 19 e 20 giugno 2000 hanno sottolineato la necessità di facilitare lo

sviluppo delle piccole imprese <sup>17</sup>. Allo scopo di promuovere l'imprenditorialità e di migliorare il contesto delle piccole imprese i capi di Stato o di governo e la Commissione europea s'impegnavano a operare in base a dieci linee di azione <sup>18</sup>.

Poi, nel corso del 2008, l'unione europea ha lanciato lo *Small Business Act* <sup>19</sup>, un'iniziativa normativa per creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibile delle PMI intese quali attori fondamentali all'interno del quadro economico dell'Ue. 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 <sup>20</sup>. 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" <sup>21</sup>.

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, strumento fondamentale e obbligatorio, introdotto nel gennaio 2009, che la Commissione europea applica alle nuove politiche e normative comunitarie per valutarne l'impatto sulle PMI e creare un contesto favorevole allo sviluppo delle MPMI.

---

<sup>17</sup> Carta Europea Per Le Piccole Imprese - Orientamenti generali per sostenere l'attuazione della carta a livello regionale. La carta è stata adottata dal Consiglio, "Affari generali" il 13 giugno 2000 e accolta con favore dal **Consiglio europeo di Feira** (19-20 giugno 2000).

<sup>18</sup> I 10 punti di Feira sono rilevanti anche in chiave del successivo SBA Eu. In particolare 1) Educazione e formazione all'imprenditorialità; 2) Avviamento meno costoso e più veloce; 3) **Migliore legislazione e regolamentazione** (... Le leggi fallimentari nazionali e i nuovi regolamenti avranno minori ripercussioni negative sulle piccole imprese. L'utilizzo dei documenti amministrativi sarà semplificato e le piccole imprese potranno essere esentate da alcuni obblighi di legge ...); 4) Fornire competenze; 5) Migliorare l'accesso in linea; 6) Maggiori benefici dal mercato interno; 7) Tassazione e questioni finanziarie; 8) Potenziare la capacità tecnologica delle piccole imprese; 9) Modelli di commercio elettronico di successo e sostegno di qualità alle imprese; 10) Rappresentanza più forte e più efficace degli interessi delle PMI a livello dell'Unione e a livello nazionale (... verranno studiate le soluzioni atte a rappresentare le PMI a livello degli Stati membri e dell'Ue. Le politiche nazionali e comunitarie saranno coordinate meglio e saranno effettuate valutazioni per migliorare i risultati delle PMI ...).

<sup>19</sup> "Think Small First" A "Small Business Act" for Europe COM(2008) 394 final (25.6.2008).

<sup>20</sup> Portale europeo per le PMI - [http://ec.europa.eu/small-business/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/small-business/index_it.htm).

<sup>21</sup> I 10 principi dello SBA EU sono riportati in nota n. 3.

L'impegno dell'UE in favore delle PMI è stato ribadito nella lettera congiunta "*A plan for growth in Europe*" del febbraio 2012. Nella lettera, i Primi Ministri dei Paesi membri, il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della UE si impegnano a sostenere e a rendere più ambizioso il programma di riduzione del peso della normativa europea sulle imprese, attraverso l'adozione di nuovi obiettivi di riduzione degli oneri per ciascun settore e la definizione di nuove iniziative per offrire benefici tangibili all'industria e alle PMI. È sempre nel febbraio 2012 che il Consiglio dell'Unione Europea nelle conclusioni <sup>22</sup> adottate con riferimento al futuro programma della CE per una normativa intelligente invita la Commissione a rafforzare l'applicazione del "Test PMI", nel contesto del sistema integrato di valutazioni d'impatto, nonché a tenere in forte considerazione gli utenti finali (imprese, specialmente MPMI, consumatori, pubblica amministrazione ecc.), attivandone la partecipazione alle valutazioni della normativa al fine di individuare gli oneri eccessivi, le incoerenze, le misure obsolete e inefficaci, e di ridurre l'onere normativo superfluo.

#### **2.2.4. L'applicazione dello SBA (e del Test PMI) nell'Unione europea**

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 PMI, 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.

Oggi circa la metà degli Stati membri utilizza, almeno in teoria, qualche forma di Test PMI quando valuta l'impatto di normative nazionali. Di fatto, però, la panoramica generale che emerge dal monitoraggio <sup>23</sup> effettuato dalla DG Enterprise and Industry, all'interno della Commissione Europea, ai fini della verifica dell'attuazione dello SBA da parte dei paesi membri, conferma una situazione ancora insoddisfacente per quanto concerne il ricorso al Test PMI in Europa, poiché sono ancora pochi i paesi che lo attuano regolarmente e che lo hanno regolamentato in qualche modo all'interno delle procedure per l'analisi di impatto della regolazione. In alcune realtà è in corso una sperimentazione, mentre, nella maggior parte dei casi, l'introduzione del Test costituisce ancora un punto debole, dal momento che esso non è ancora divenuto parte integrante delle analisi di

---

<sup>22</sup> Progetto di conclusioni del Consiglio su un futuro programma per una normativa intelligente che tenga in forte considerazione gli utenti finali, adottato dal Consiglio (Competitività) nella sessione del 20/21 febbraio 2012.

<sup>23</sup> Annualmente la DG Enterprise and Industry pubblica la "SME Performance Review", disponibile al link [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm).

impatto della regolazione da questa realizzate, malgrado la Commissione, come è noto, si sia da tempo fatta carico di offrire indicazioni metodologiche e di promuovere i principi di buona regolazione anche in favore delle PMI <sup>24</sup>.

Si riportano esempi di pratiche di Test PMI tra le più rilevanti a livello degli stati membri Ue <sup>25</sup>.

### Gran Bretagna

Per quanto attiene il Test PMI all'interno dell'AIR, quello britannico costituisce un modello di riferimento. All'interno della analisi ex ante di impatto della regolazione, viene effettuato lo *Small Firms Impact Test* (SFIT) <sup>26</sup>. Il ricorso allo SFIT diventa obbligatorio ogni volta che le proposte di regolazione impongono o modificano i costi per le PMI. Lo SFIT, infatti, mira principalmente a ridurre gli oneri di regolazione su di essi. Attraverso tale strumento, il regolatore si dotano delle informazioni sufficienti, riguardo alla questione se siano stati considerati tutti i costi, benefici e impatti che la nuova regolazione avrà sulle MPMI. Inoltre, mediante lo SFIT si può stabilire se sia necessario includere fra i destinatari della regolazione anche le PMI.

Secondo la guida per la realizzazione dello SFIT, aggiornata a gennaio 2009 <sup>27</sup>, esso si realizza principalmente attraverso una checklist da seguire durante la realizzazione delle analisi di impatto.

I tre passaggi chiave per la realizzazione corretta dello SFIT, secondo quanto riportato nella “*quick guide*” messa a disposizione dal BIS nel suo sito, consistono in tre FASI:

- *Fase dello Sviluppo e delle Opzioni*: in questa fase si effettua una consultazione iniziale delle PMI e dei loro rappresentanti per delineare i possibili impatti e le eventuali soluzioni prima di una consultazione pubblica formale. Secondo le indicazioni del BIS, questo passaggio si rende indispensabile per le misure europee soggette a negoziazione;

---

<sup>24</sup> Lo rileva il documento realizzato da Eurochambres, *SME Test Benchmark 2013. Assessment of the European Commission's application of the SME Test*, Novembre 2013, disponibile al link [http://www.eurochambres.eu/objects/3/Files/SME\\_Test\\_Benchmark\\_2013-2013-00787-01.pdf](http://www.eurochambres.eu/objects/3/Files/SME_Test_Benchmark_2013-2013-00787-01.pdf).

<sup>25</sup> Per la comparazione si fa riferimento a materiali prodotti nell'ambito del **Progetto POAT DAGL**, Rapporto di Benchmark Analisi di pratiche di qualità della regolazione in ambito nazionale e OCSE, Aggiornamento – febbraio 2015 (Versione: Bozza).

<sup>26</sup> Riferimenti specifici si possono trovare al link dedicato allo SFIT all'interno della pagina ufficiale del BIS, Department for Business and Innovation Skills: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bis.gov.uk/sfit>.

<sup>27</sup> La guida è disponibile sul sito del BIS.

- *Fase delle Consultazioni:* qualora gli impatti risultino con ogni probabilità maggiori per le PMI che per le grandi imprese, si dovrà procedere a una consultazione più dettagliata e strutturata. Inoltre, occorrerà prendere in considerazione i seguenti aspetti: i) se sia possibile adottare approcci alternativi (esenzioni, riduzioni ecc.) per imprese con meno di 20 dipendenti; e ii) se sia possibile esentare del tutto o in parte le piccole imprese (con meno di 50 dipendenti) dalla nuova regolazione, a dimostrazione dell'impegno governativo nel procedere a nuova regolazione solo dove indispensabile. Questa fase dovrebbe precedere la consultazione pubblica, per garantire che tutte le questioni siano presenti nei documenti di consultazione;
- *Fase della Proposta Finale:* verificare e adottare le proiezioni effettuate dalle PMI nella fase di consultazione, incluso ogni eventuale cambiamento che si renda necessario perché la decisione finale sia opportunamente ritagliata rispetto alle esigenze delle PMI.

### **Olanda**

Il governo olandese effettua l'AIR, ponendo particolare attenzione agli impatti sulle PMI, che vengono convocate regolarmente anche per la realizzazione dell'AIR, obbligatoria dal 2002.

Più in generale, il Test PMI olandese consiste principalmente nella valutazione degli effetti delle norme sulle PMI, attraverso le consultazioni con le associazioni o con le corporazioni di imprese (come il MKB<sup>28</sup>), nonché con gruppi specifici di imprenditori. Inoltre, data la radicata tradizione corporativa della società e della politica olandesi, tali attori, frequentemente, forniscono ulteriore feedback al Ministero dell'economia, a valle di incontri e tavoli di lavoro, convocati autonomamente in occasione di proposte di nuove norme che interessano le PMI.

Un altro strumento fondamentale è dato dal controllo super parte dell'ACTAL<sup>29</sup>, un "Oversight body - watchdog" in tema di regolazione e oneri amministrativi, che, fra le altre attività, fornisce consulenza sui nuovi oneri burocratici introdotti dalla nuova regolazione in cantiere.

### **Francia**

All'inizio del 2013, il governo francese ha adottato il Patto nazionale per la crescita, la competitività e l'impiego (*Pacte national pour la croissance, la compétitivité et*

---

<sup>28</sup> La Royal Association MKB Netherland costituisce la più grande associazione di imprenditori in Olanda: sono circa 150.000 gli imprenditori rappresentati (<http://www.mkb.nl/index.php?pageID=2>). L'Olanda costituisce un "classico" esempio di democrazia corporativa, con una lunga tradizione di rappresentanze organizzate degli interessi.

<sup>29</sup> <http://www.actal.nl/english/about-actal/>.

*l'emploi*)<sup>30</sup>, in cui si individuano 35 azioni concrete da realizzare in 8 settori strategici per il raggiungimento degli obiettivi di crescita. Tra queste misure, la n. 28 è costituita dalla realizzazione di un Test PMI<sup>31</sup> sui nuovi provvedimenti “a forte impatto” sulle PMI.

Il Test consiste in una modalità di consultazione che consente di valutare insieme alle imprese coinvolte gli impatti di un provvedimento e di procedere a eventuali modifiche, per rendere la normazione per le imprese “più semplice, più efficace e quindi applicabile”. In seguito alla sperimentazione dei primi due casi, sono state programmate altre 2-3 sperimentazioni nel corso del primo semestre del 2014.

Il Test PMI viene realizzato dalle DIRECCTE (*Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi*)<sup>32</sup>.

### Spagna

In Spagna, nel 2010, viene introdotto l'obbligo di effettuare analisi di impatto della regolazione, secondo la guida per la realizzazione dell'Air, “*Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*”<sup>33</sup>, adottata dal Governo spagnolo nel dicembre 2009, in ottemperanza a quanto previsto nel Real Decreto n. 1083/2009, del 3 luglio 2009.

In essa è contenuta una sezione specifica, definita “Effetti sulle PMI”, mirante a «identificare, in particolare, l'incidenza differenziale sulle imprese in funzione della loro dimensione». La considerazione alla base di ciò riguarda il peso delle PMI sull'economia spagnola, rappresentando il 90% del tessuto produttivo nazionale, e il peso particolarmente alto che su esse hanno i costi fissi, rispetto alle realtà imprenditoriali più grandi. Si segnala, a tal proposito, che, in tema di riduzione degli oneri amministrativi, con l'adozione, nel febbraio 2013, del *Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*, è stata introdotta anche in Spagna la clausola cd. “one in-one out”, per cui all'introduzione di un costo di regolazione deve corrispondere l'eliminazione di un altro.

---

<sup>30</sup> <http://www.economie.gouv.fr/files/files/import/feuilleter/sources/indexPop.htm>.

<sup>31</sup> <http://simplification.modernisation.gouv.fr/mesure/simplifier-la-production-normative-par-la-conduite-de-tests-pme/>.

<sup>32</sup> <http://www.direccte.gouv.fr/>.

<sup>33</sup> La guida può essere scaricata dal link [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/modernizacion-procedimientos/impacto\\_normativo.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo.html).

### Austria

A decorrere dal 1° gennaio 2013, l'analisi ex ante di impatto<sup>34</sup> di policies e regolazioni è prevista dalla stessa Costituzione austriaca. Essa deve essere orientata al risultato e deve, quindi, basarsi sugli obiettivi e impatti attesi.

Questa analisi ex ante deve includere un Test PMI (*KMU Test*), i cui passaggi principali sono stati elaborati dal Ministero dell'economia austriaco. Il Test degli effetti sulle PMI, attualmente, si configura come una delle nove dimensioni rilevanti dell'AIR, fra le quali vi sono la parità di genere, gli oneri amministrativi, la questione generazionale ecc.

I funzionari incaricati di realizzare le AIR possono seguire un questionario, anche facendo ricorso alla ITC; quando possibile, a essi si richiede anche di quantificare gli impatti attesi.

#### **2.2.5. Lo SBA in Italia: lo Statuto per le 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:

- *“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*

---

<sup>34</sup> [http://www.wfa.gv.at/English/\\_start.htm](http://www.wfa.gv.at/English/_start.htm).

*delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività.” (art. 6, comma 1)*

- 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 (art. 6, comma 5).

In questa prospettiva nella relazione AIR si deve dare conto della valutazione dell'impatto sulle PMI e degli oneri informativi<sup>35</sup> 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 quale strumento di *Advocacy*. 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 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<sup>36</sup>. *“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*

---

<sup>35</sup> Per onere informativo s'intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione (MOA *ex ante*).

<sup>36</sup> Cfr. European Commission, Enterprise and Industry, *Fact sheet ITALY 2012*, novembre 2012.

*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", "Seconda possibilità" e "Mercato Unico"; rispetto alla Francia per l'attuazione dei principi di "Seconda possibilità" e "Appalti pubblici". Ad oggi le azioni proposte attraverso lo SBA e lo Statuto stesso appaiono avere un eco molto limitato nell'area delle PMI stesse <sup>37</sup>.

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) <sup>38</sup>.

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 complementarietà fra le misure nazionali e regionali e le Regioni compensano la bassa *performance* nazionale in relazione ai principi legati all'imprenditorialità e alla finanza.

## 2.2.6 La valutazione della regolazione esistente e la strategia ReFIT

Negli ultimi 10 anni la Ce ha effettuato un percorso articolato, centrato sul fatto che le *policies* andassero valutate non solo in una fase ex ante, ma anche andassero mantenute in efficienza e adatte allo scopo. Di seguito si evidenzia il percorso eseguito.

---

<sup>37</sup> Solaro F., Lo Small Business Act, questo sconosciuto, La Voce 07.06.2013.

<sup>38</sup> Cfr. Implementation of the Small Business Act for Europe (SBA) and Entrepreneurship Policies at Local And Regional Level, Comitato delle Regioni, settembre 2012.

### **La valutazione ex post: le Guidelines del 2004**

Nel 2004 la Commissione (DG Budget, aveva elaborato delle linee guida per la valutazione delle attività dell'UE <sup>39</sup>, contenenti indicazioni pratiche per la realizzazione di qualunque tipo di valutazione: ex ante, interim o ex post, ovvero che si tratti della valutazione di politiche o di specifici programmi.

Le linee guida riprendono la definizione data di valutazione dalla Commissione nel 2001, all'interno della *Communication on Evaluation Standards* (SEC(2000) 1051), secondo cui la **valutazione** (in senso lato) è il «giudizio su interventi in base ai loro risultati, impatti ed esigenze che provano a soddisfare». L'aspetto caratterizzante questa definizione consiste nel considerare la valutazione un **processo**, che culmina nella valutazione o nel giudizio rispetto a un intervento legislativo. Coerentemente con questa concezione dinamica del processo di valutazione, le linee guida distinguono tre tipologie differenti di valutazione: **ex ante**, **interim** (in itinere) ed **ex post**. Quest'ultima, in particolare, riguarda l'intero periodo dell'intervento, concentrandosi sugli impatti, sull'efficacia e l'effettività delle misure poste in essere. La valutazione ex post dovrebbe anche verificare, secondo le linee guida, quanto gli impatti realizzati siano sostenibili. Sebbene la valutazione ex post fosse ancora strettamente considerata come un esercizio da compiersi una volta che l'intervento fosse già concluso, e i suoi risultati utilizzati ai fini dell'*accountability*, già in queste linee guida si anticipava una interpretazione in seguito ampiamente sviluppata dalla Commissione europea, secondo cui gli esiti delle valutazioni ex post possono essere utilizzate per la programmazione di interventi legislativi di modifica.

Un'altra importante distinzione, fissata già in occasione di queste linee guida, concerne l'origine, *interna* o *esterna*, della valutazione: la prima è quella condotta dalla stessa organizzazione responsabile dell'intervento, la seconda è realizzata da soggetti o organizzazioni *indipendenti*.

### **La consultazione sulla nuova bozza di Guidelines del 2013**

Dal novembre 2013 al febbraio 2014, la Ce ha tenuto aperta una consultazione pubblica sulla bozza delle nuove linee guida per la valutazione ex post, che al momento, tuttavia, non sono ancora state adottate nella loro versione definitiva. Le linee guida sono indirizzate ai Servizi della Commissione per le loro attività di valutazione di norme e politiche già in essere: la valutazione è parte integrante dello strumentario a disposizione della Commissione per la politica di *smart regulation*, in quanto mira a fornire evidenza empirica alle analisi critiche rispetto all'idoneità e all'opportunità delle azioni UE.

---

<sup>39</sup> Commissione europea (2004b).

Le linee guida coprono soltanto la cd. “*retrospective evaluation*”, pertanto non si sovrappongono né modificano quanto previsto dalle linee guida del 2009 in tema di analisi di impatto. Tuttavia, a differenza del 2004, nella nuova versione sottoposta a consultazione è esplicitato che, per **valutazione retrospettiva**, si intendono diversi tipi di valutazione: **fitness checks**, valutazioni **finali**, **ex post** e **interim**, o **in itinere** (Commissione Europea 2013d, pp. 3, 15ss.).

La valutazione, secondo quanto riporta la bozza, risponde a quattro scopi principali:

- fornire supporto tempestivo e rilevante al *decision making* e input alla selezione delle priorità di intervento politico;
- favorire l'apprendimento organizzativo;
- favorire la trasparenza e l'*accountability*;
- consentire l'efficiente allocazione delle risorse.

La corretta valutazione degli interventi UE, se non adeguatamente giustificato, devono contenere una verifica dei seguenti cinque *criteri obbligatori*: a) effettività, b) efficienza, c) coerenza, d) rilevanza, e) valore aggiunto UE.

a) **efficacia**: fino a che punto l'intervento ha causato gli effetti e i cambiamenti osservati? Fino a che punto i risultati sono imputabili all'intervento? Fino a che punto gli effetti osservati corrispondono agli obiettivi?

b) **efficienza**: i costi sopportati erano adeguati, rispetto ai cambiamenti e agli effetti osservati? Quali fattori hanno influenzato i risultati osservati?

c) **coerenza**: fino a che punto l'intervento è coerente con altri interventi che perseguono obiettivi simili?

d) **rilevanza**: fino a che punto gli obiettivi originari dell'intervento corrispondono (ancora) alle esigenze dell'UE?

e) **valore aggiunto UE**: qual è il valore aggiunto dell'intervento proprio dell'UE, in relazione a quanto potrebbero realizzare autonomamente gli stati membri a livello nazionale e/o regionale?

### **Il Fitness check nelle nuove linee guida CE per la valutazione**

Tra i possibili strumenti di valutazione retrospettiva la bozza delle nuove Guidelines include i **fitness checks**. Essi sono stati introdotti per la prima volta dalla Commissione Europea con la COM(2010) 543 final, e fanno riferimento a una valutazione comprensiva di una intera area di *policy* (dunque, non di un singolo provvedimento normativo). Secondo quanto riportato nelle nuove Guidelines, un fitness check dovrebbe verificare se la cornice regolatoria per un determinato settore di *policy* sia o meno “*fit for purpose*”, ossia idoneo allo scopo e fornire le basi per le decisioni di *policy* sul futuro della cornice regolatoria. Esso dovrebbe essere in grado di identificare eventuali oneri di regolazione

eccessivi, sovrapposizioni, mancanze, inconsistenze e/o misure di policy obsolete, nonché riuscire a evidenziare l'effetto cumulativo della regolazione su un dato settore. Pertanto, il fitness check risulta analogo a una normale valutazione ex post di una misura di regolazione individuale, se non per il fatto che si rivolge a un gruppo composito di misure di regolazione, legate fra loro da una qualche relazione (es. si pongono un obiettivo analogo rispetto a uno stesso target di destinatari).

Il rapporto fra la classica *valutazione ex post* e il *fitness check* è, pertanto, quello di **complementarietà** e **mutuo rafforzamento** (Commissione Europea 2013d, p. 16). A oggi non esiste ancora un riferimento metodologico compiuto per il ricorso al *fitness check*, sebbene siano già stati realizzati dei casi, e altri siano in corso<sup>40</sup>. Tuttavia, nella bozza posta a consultazione<sup>41</sup> delle nuove *Guidelines for evaluation*, del dicembre 2013 (di cui si attende ancora la versione definitiva), sono presenti alcune specifiche indicazioni per la valutazione ex post, qualora si intendano condurre dei *fitness checks*. Di fatto, i *fitness checks* sono stati introdotti per la prima volta nel 2010, con la Comunicazione della Commissione Europea COM(2010) 543, "Smart Regulation in the European Union" (08/10/2010).

### **La Regulatory Fitness (ReFit)**

La ReFIT costituisce un modello di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche realizzate a livello europeo, introdotto dalla Commissione mediante la Comunicazione COM(2012) 746, "EU Regulatory Fitness" (12/12/2012). La ReFit si configura, in questo documento, come un principio di riferimento di cui si informa l'intero ciclo della regolazione, con l'intento di ordinare i vari strumenti di valutazione disponibili (analisi ex ante ed ex post) in un unico quadro, in maniera funzionale l'uno all'altro. All'interno di questo quadro, rispetto al passato si enfatizza, da un lato, la necessità di considerare quello delle politiche come un ciclo e non come un processo a termine, e, dall'altro, la rilevanza di analisi e valutazione di interi settori di politiche, e non più solo di singoli

---

<sup>40</sup> Nel 2010 erano stati realizzati tre casi pilota, rispettivamente negli ambiti di: pesca, agricoltura e politiche regionali di coesione. I riferimenti a questi casi sono presenti nella COM(2010) 543, e sono consultabili ai seguenti links: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm); [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm); [http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost\\_reaction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost_reaction_en.htm). Nella Comunicazione COM(2013) 686 si fa riferimento a 3 percorsi di fitness check completati e ad altri due ancora in corso alla data di stesura del documento. Si tratta, per i casi conclusi, di tre fitness check nell'ambito, rispettivamente, della consultazione dei lavoratori (politiche sociali), dell'acqua dolce (ambiente, [http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/fitness\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/fitness_en.htm)) e dell'aviazione civile (trasporti). Ai due casi ancora in corso, nel frattempo (secondo quanto prospettato nel *Forward Planning of Evaluations* per il 2013 e oltre), se n'è aggiunto un terzo. Al momento, pertanto, sono programmati per il 2013 e oltre tre fitness check delle politiche su: veicoli a motore, raffinerie e ciclo dei rifiuti (pp. 14-16 del *Forward Planning*).

<sup>41</sup> Consultabile alla pagina [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index_en.htm).

provvedimenti. Inoltre, analisi ex ante ed ex post sono strettamente collegate secondo il principio “*evaluate first*” (p. 4): prima di procedere ad analisi ex ante di nuove norme e politiche, è opportuno procedere al monitoraggio e alla valutazione di quelle esistenti, intervenendo prima, se del caso, su queste.

Questa cornice racchiude al suo interno un’ampia strumentazione, che va dall’analisi ex ante degli effetti (e che continua a essere rappresentata dall’*impact assessment*) alla valutazione ex post: quest’ultima, oltre ai tradizionali strumenti utilizzati e promossi dalla Commissione, come la “evaluation” (che corrisponde, all’incirca, alla Vir italiana), si arricchisce dello strumento del **fitness check**: la valutazione ex post di interesse politiche.

Con la Comunicazione della Commissione del 18 giugno 2014 su “**Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook**” [COM(2014) 368 final], e l’annesso documento di lavoro [SWD(2014) 192 final], che aggiorna la roadmap, la Commissione Europea ha inteso rendere conto dello stato di attuazione e dell’avanzamento dell’ambizioso programma di Refit lanciato sul finire del 2012, mediante la COM(2012) 746, e dei cui primi passi si dà conto nella Comunicazione “Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps”<sup>42</sup>. In quella occasione la Commissione aveva pubblicato un’agenda normativa in tema di Refit, nella quale erano state individuate più di 100 azioni da intraprendere, metà delle quali consistevano in **analisi di impatto** delle nuove proposte miranti a semplificare e ridurre gli oneri di regolazione derivanti dalla legislazione esistente. Le altre azioni individuate dalla Commissione consistevano, invece, in **valutazioni** e **fitness checks** miranti a verificare efficacia ed efficienza della regolazione europea, nonché l’esistenza di spazi di semplificazione e riduzione degli oneri.

La nuova Comunicazione si compone di sei parti, nelle quali, rispettivamente:

1. introduce i risultati e ribadisce **principi** portanti e **strumenti** del Refit europeo;
2. informa sullo **stato di implementazione** del Refit lanciato lo scorso ottobre;
3. illustra le **future iniziative** di Refit;
4. presenta le ulteriori “**azioni orizzontali**” che, insieme al Refit, costituiscono lo strumentario della Commissione per il perseguimento della better regulation: analisi di impatto ex ante (Air), valutazione ex post, consultazioni con gli stakeholders, misurazione di costi e benefici della regolazione, riduzione delle richieste di rendicontazione;
5. chiama in causa gli stati membri e le altre istituzioni per l’efficace realizzazione del Refit, in quanto **obiettivo condiviso**;

---

<sup>42</sup> COM(2013) 685 final.

6. trae alcune rilevanti **conclusioni** e le **prospettive** per il futuro.

La recente Comunicazione, “*State of play*”, intende rispondere a un’esigenza di trasparenza rispetto agli esiti del programma di Refit, che mira a coinvolgere l’intero stock normativo europeo, nonché a fissare i passi successivi del programma, elaborando anche per il Refit una serrata agenda normativa.

In premessa, la Commissione ricorda il suo impegno nella promozione della crescita e dell’occupazione, attraverso una **regolazione efficiente, razionale e semplice**. Inoltre, è auspicabile adottare **regole comuni a tutti gli stati membri**, evitando reti complesse di normative differenti ai livelli nazionali e regionali, che insistono negli stessi settori di policy. Ciò garantisce migliori prestazioni, la riduzione di sovrapposizioni e maggiore semplicità normativa.

Lo **strumento** con cui la Commissione intende perseguire gli obiettivi di semplicità ed efficienza normativa ai minimi costi e oneri è, appunto, il **Refit**.

I possibili esiti dell’ingente programma di Refit (ritiri di proposte, modifiche e abrogazioni) consentono di incrementare e rafforzare i benefici più ampi che si possono ottenere da una regolazione unitaria a livello europeo piuttosto che da singole regolamentazioni nazionali; ciò, anche in vista di un unico ambiente regolatorio europeo, che semplifichi le attività di imprese e cittadini.

Le principali conclusioni a cui giunge la Commissione sono le seguenti:

- La smart regulation richiede un forte **impegno politico** e non può ridursi a sporadici interventi di manutenzione. Gli amministratori chiamati a realizzarla devono, infatti, ricevere un preciso mandato politico e le **risorse** necessarie per farlo, coinvolgendo adeguatamente cittadini e *stakeholders*.
- Vi è l’esigenza di un **controllo scrupoloso dei processi regolatori**. L’Impact Assessment Board (IAB) svolge una rilevante funzione di controllo, alla quale si aggiunge la fase di controllo da parte del Parlamento Europeo, e, sempre di più, quella del Consiglio. Si tratta di una situazione più unica che rara, poiché pochi altri regolatori sono soggetti a tante fasi di controllo della qualità. Questa è la ragione per cui la Commissione continua a dichiararsi contraria all’idea avanzata da alcuni di introdurre un’ulteriore fonte, esterna, di controllo: questo inficerebbe il suo ruolo di regolazione e policy making. La Commissione deve poter **condurre in autonomia le sue analisi di impatto**, che vengono puntualmente rese pubbliche una volta terminate.
- Malgrado l’importanza del ricorso all’**analisi costi-benefici** ogni volta che sia possibile, è importante riconoscere che essa non è una scienza esatta, che non sempre i dati necessari possono essere raccolti e/o elaborati, che costi e benefici reali possono essere misurati soltanto ex post. Pertanto, all’interno del Refit occorrerebbe

valutare costi e benefici lungo tutto il ciclo regolatorio attraverso l'elaborazione di **metodologie di valutazione e monitoraggio** adeguate, riviste e aggiornate sulla base dei dati disponibili, che soccorrano nella valutazione una volta che i dati reali siano disponibili.

- L'esigenza di **certezza normativa**, insieme al **tempo** necessario a modificare la legislazione al livello europeo non favoriscono l'idea di aggiustamenti rapidi e progetti accattivanti di semplificazione normativa. **Ogni cambiamento ha un costo**, benché spesso i **costi transizionali** non siano tenuti nella giusta considerazione. Essi devono essere attentamente valutati e comparati ai costi dell'inazione.
- La **rilevazione degli oneri e dei costi non necessari**, da parte di **coloro che ne sono soggetti**, può essere un complemento fondamentale per le misurazioni quantitative. Ecco perché le **consultazioni** e la **pubblica discussione** risultano essenziali.

Anche il recente **Consiglio Europeo del 26-27 giugno 2014**, fra le conclusioni tratte in tema di **crescita, competitività e lavoro**, si è occupato del Refit, rilevando i progressi effettuati nella *regulatory fitness* a opera della Commissione, che hanno portato a un'effettiva riduzione del carico burocratico. A questo proposito, il Consiglio Europeo ritiene che il Refit debba rimanere una priorità nelle attività delle istituzioni coinvolte, e che le misure intraprese a livello europeo debbano essere supportate e **completate da iniziative simili anche all'interno degli Stati membri**. Sempre a questo proposito, gli Stati membri dovrebbero ricorrere ogni volta che sia possibile, secondo le conclusioni del Consiglio Europeo, a misure di **regolazione flessibile per favorire le PMI**.

#### 2.2.7. EU SBA e programmazione comunitaria 2014-2020: condizionalità

Un incentivo all'introduzione del "Test PMI" nell'AIR implementata a livello degli stati membri è previsto dal Regolamento generale per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>43</sup>.

L'Allegato IV della Proposta prevede, infatti, quale condizionalità ex ante, che le Amministrazioni beneficiarie (nazionali e regionali), per poter usufruire dei fondi comunitari, abbiano adottato «un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PMI applicando un "Test PMI" e tenendo conto, se del caso, delle diverse dimensioni delle imprese».

---

<sup>43</sup> Regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006.

**Estratto dell'Allegato IV a COM(2011) 615 reg 1303 2013**

| <b>Obiettivi tematici</b>                                          | <b>Condizionalità ex ante</b>                                                                                                                                                                             | <b>Criteri di adempimento</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (PMI) | 3.1. Azioni specifiche per l'attuazione efficace dello Small Business Act (SBA) e del suo Riesame del 23 febbraio 2011 compreso il principio "Anzitutto pensare in piccolo" ( <i>Think Small First</i> ). | Le azioni specifiche comprendono: <ul style="list-style-type: none"><li>- un meccanismo di controllo per garantire l'attuazione dello SBA, compreso un organismo incaricato di coordinare le questioni relative alle PMI ai diversi livelli amministrativi ("rappresentante delle PMI")</li><li>- un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PMI applicando un "Test PMI" e tenendo conto, se del caso, delle diverse dimensioni delle imprese</li></ul> |

### 3. Piano Regionale per l'Attuazione dello Statuto delle Imprese

#### 3.1. *Proposta di PRASI*

Il PRASI (d'ora in poi anche Piano) si muove su due fronti d'intervento: la **verifica di coerenza – Test d'idoneità** della regolazione in essere con i principi dello SBA; l'introduzione del **TEST PMI** quale strumento di verifica *ex ante* a regime degli atti regolatori in sede di adozione degli stessi. Ambedue gli strumenti di qualità della regolazione sono definiti sia sul piano metodologico sia su quello operativo con riferimento alle impostazioni e ai modelli condivisi nell'ambito del Gruppo di lavoro AIR VIR presso la Conferenza unificata.

Ad essi va aggiunto un terzo strumento di qualità delle regole: la consultazione.

#### 3.2. *Obiettivi del Piano Regionale per l'attuazione del PRASI*

Obiettivo generale del Piano è quello di rafforzare la competitività e lo sviluppo del sistema delle MPMI regionali, quale leva essenziale per promuovere l'innovazione e lo sviluppo del sistema produttivo e dell'occupazione, operando in particolare sul piano della regolazione.

Il Piano si propone, infatti, di rafforzare le politiche regionali per le MPMI recependo i principi più significativi<sup>44</sup> riconosciuti nello *EU SMALL BUSINESS ACT* come fondamentali per creare un "ambiente favorevole", culturale, regolamentare, finanziario, fisico, allo sviluppo delle MPMI, e implementandoli in modo strutturale e sistematico nell'attività regolamentare e amministrativa.

Attuare il PRASI, in altri termini, significa implementare i principi dello SBA in modo strutturale e sistematico nell'attività normativa e regolamentare propria della Regione.

Il Piano si articola su tre specifici aspetti del ciclo della regolazione, con l'obiettivo di promuovere la progressiva coerenza delle *policy* e della regolamentazione regionale, sia

---

<sup>44</sup> Appare opportuno richiamare, tra i 10 principi fondamentali dello SBA, gli otto più rilevanti a livello regionale: **1.** Sviluppare un ambiente favorevole all'imprenditorialità, per agevolare la nascita di PMI; **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; **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. Fanno riferimento più direttamente alla competenza statale il 2° principio "far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità" e il 7° "aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico".

in essere che *in fieri*, con i principi dello SBA, migliorandone la qualità, l'efficacia e l'efficienza:

- la **verifica di coerenza** della regolazione in essere con i principi dello SBA, condotta mediante il **Test d'idoneità** per aree di regolazione, anche in una logica multilivello;
- l'introduzione del **TEST PMI** quale strumento di **verifica ex ante** a regime degli atti regolatori, in sede di adozione degli stessi;
- il **partenariato e la consultazione** degli *stakeholders*, ma anche dei più diretti destinatari, quali componenti essenziali e trasversali del percorso di miglioramento.

Si sottolinea l'impostazione innovativa del Test d'idoneità che affronta la valutazione non per singolo provvedimento ma per aree di regolazione, sulla scia dei *fitness check* introdotti dalla Commissione UE con il *Regulatory Fitness and performance Programme* o ReFIT COM(2012) 746. In questo modo è possibile identificare in modo efficiente gli effetti cumulati delle norme, mettendo in luce incoerenze, misure obsolete, sovrapposizioni.

Il Piano sottolinea anche un aspetto, spesso sottovalutato, costituito dall'eterogeneità dimensionale, finanziaria e organizzativa dell'universo delle MPMI e della regressività dell'impatto degli oneri di regolazione comunque intesi. Ne consegue che tutte le analisi ricomprese nel ciclo della regolamentazione dovranno tenere conto della segmentazione presente nell'universo delle MPMI e della conseguente necessità di articolazione delle misure da adottare (principi di progressività e proporzionalità), con particolare attenzione alle microimprese (meno di dieci addetti), particolarmente significative nella costituzione del tessuto produttivo regionale.

### 3.3. **Organizzazione del PRASI**

**Il Piano tratta, in primo luogo, la verifica di coerenza e funzionalità della regolamentazione in essere con riferimento ai principi dello SBA, affrontando i temi della definizione metodologica del Test di idoneità e della sua implementazione**, sia sotto l'aspetto delle modalità organizzative sia relativamente alle modalità di programmazione settoriale e temporale delle attività di verifica.

La metodologia prevede, infatti, di operare il Test d'idoneità su un insieme organico di norme complementari e sinergiche, appartenenti ad uno specifico settore, con l'obiettivo di verificare l'attualità delle norme e la loro coerenza con i principi dello SBA e di individuare eccessi di oneri amministrativi e inefficienze procedurali, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e misure obsolete, identificando l'impatto cumulativo della legislazione nell'area di regolazione considerata, altrimenti non verificabile attraverso valutazioni individuali.

Il Piano, in questa prima parte, accanto agli aspetti metodologici, definisce le modalità di programmazione annuale delle verifiche e individua i settori prioritari sui quali avviare immediatamente le attività.

**Il secondo vettore del Piano è dedicato all'introduzione del "Test PMI", con l'obiettivo di promuovere in via preventiva (ex ante) la verifica di coerenza e funzionalità delle proposte di regolamentazione con i principi dello SBA,** individuando specifici percorsi metodologici e organizzativi, in relazione ai diversi livelli normativi e amministrativi interessati, con attenzione all'evoluzione del quadro di riferimento economico e normativo regionale, nazionale e europeo.

**Le consultazioni costituiscono il terzo vettore del Piano e rappresentano un momento fondante sia del Test MPMI che del Test d'idoneità.**

Le consultazioni devono essere previste e eseguite con modalità definite e specifiche, con riferimento allo strumento valutativo e alla fase della procedura, al fine di ottenere un livello di qualità che assicuri trasparenza, partecipazione e miglioramento dell'attività svolta.

Come emerge dalla rappresentazione del ciclo della regolazione, le consultazioni costituiscono un momento ricorrente nell'implementazione delle diverse fasi del ciclo della *better regulation*. Esse sono, infatti, uno strumento indispensabile in particolare nella fase ricognitiva (ricognizione dei fabbisogni/domanda di regolazione), nella fase di analisi (asimmetria informativa), nella fase di monitoraggio e infine nella fase di valutazione (conoscenza e rilevazione degli indicatori e, più in generale, degli effetti, in termini di inefficacia/inefficienza, ecc.).

Il Piano si pone, dunque, come strumento operativo per la definizione di metodologie e modalità di lavoro e per la programmazione delle attività di verifica. La sua attuazione, che coinvolge una pluralità di settori e di competenze intersecati dalla declinazione dei principi dello SBA, richiede anche impegni organizzativi, necessari per migliorare le attività e la capacità di misurazione e verifica degli impatti di iniziative e atti regolatori sulle MPMI.

## 4. Il TEST di idoneità e il TEST PMI

### 4.1. Il Test d'idoneità

#### 4.1.1 Aspetti metodologici

Il “Test di Idoneità”, come anticipato, fa riferimento alla Comunicazione *Regulatory Fitness and performance Programme* o ReFIT COM(2012) 746 – Adeguatezza della regolamentazione dell’UE e all’attuazione dei principi dello SBA.

Il ReFIT inquadra il Test di idoneità come fondamentale strumento di manutenzione delle norme esistenti, teso a verificare la loro *Fitness for purpose*, o adeguatezza delle norme alla loro funzione.

Altra innovazione introdotta dal REFIT è quella di ricondurre i processi di riduzione degli oneri e di semplificazione amministrativa e regolatoria nel contesto unitario del ciclo della regolazione, come componenti essenziali dei Test di idoneità.

In effetti, in ossequio alla policy “*in primo luogo la valutazione*” per cui “*la Commissione, in linea di principio, non esaminerà proposte nei settori della legislazione in vigore finché non sia stato svolto l'inventario della regolamentazione e il successivo, pertinente lavoro di valutazione*”, la medesima Commissione europea ha voluto affermare la necessità che il miglioramento della qualità della regolamentazione passi innanzitutto attraverso un processo valutativo della regolamentazione esistente, all'interno del quale trovino spazio le tecniche di riduzione degli oneri regolatori e l'applicazione del principio “pensare innanzitutto in piccolo”.

In particolare, il ReFIT è centrato su:

- **“In primo luogo la valutazione”** in itinere e ex post, in quanto momento ineludibile, prima di introdurre nuove norme.
- **Valutazioni in itinere denominate “*fitness check*”** (Test d'idoneità), su un insieme organico di norme riguardanti uno specifico settore. Il risultato è che non saranno proposte nuove normative, se non dopo l'esecuzione di un lavoro di valutazione in itinere e ex post.
- **Oneri regolatori.** In un quadro di manutenzione normativa, i Test sono funzionali anche a censire e quindi eliminare i costi superflui della regolazione (gli “oneri”) in modo che il corpus legislativo sia “idoneo allo scopo” (*fit for purpose*). Il ReFIT incorpora nel processo di valutazione la verifica degli oneri, delle incoerenze, delle lacune e delle misure inefficaci di regolazione, anche a livello di settore.
- **Consultazione.** Diviene centrale nelle procedure ascendenti e di verifica. Va rafforzata nella declinazione del ciclo della regolazione e nei necessari

approfondimenti (durata sufficiente, disponibilità documentazione e sua adeguatezza ai destinatari, ecc.); va incoraggiata con misure opportune la partecipazione ai processi di consultazione.

Ne consegue che il Test di Idoneità cui sottoporre specifiche aree normative dovrà essere centrato sulla complessiva verifica di adeguatezza e coerenza settoriale delle norme esistenti non solo nei riguardi dei principi dello SBA, con particolare riferimento ai costi imposti ai regolati, ma anche dei tradizionali criteri valutativi di efficacia e efficienza, avvalendosi anche della consultazione dei regolati stessi.

**A partire dall'esperienza ReFIT, un Test di idoneità, inteso come strumento di manutenzione attiva della regolazione esistente all'interno del ciclo della regolazione, deve mirare a valutare "lo stato di salute" di un ambito di regolazione, con riferimento a uno specifico settore di *policy*.**

Lo scopo del Test è dunque quello di identificare, per quel settore di *policy* esaminato, inefficienze, oneri e costi eccessivi, incoerenze e sovrapposizioni normative, buchi, inconsistenze o misure normative obsolete o non più pertinenti, tenuto conto dei tempi e dell'attualità degli obiettivi.

In termini generali, infatti, si deve ricordare che un Test di idoneità non è concretamente praticabile se non con riferimento al principio della *pertinenza* della regolazione, cioè dell'attualità e della coerenza della regolazione in essere rispetto agli obiettivi attuali delle *policy*. Tale preventiva definizione costituisce, evidentemente, un presupposto informativo per l'effettuazione delle verifiche.

Un test d'idoneità deve quindi guardare con particolare attenzione:

- alle barriere (anche quelle generate da altre *policy*) che si frappongono e che impediscono di raggiungere gli obiettivi della *policy*;
- alle questioni legate all'implementazione delle misure che danno attuazione alla *policy* nonché delle misure che potrebbero migliorare l'attuazione complessiva delle norme;
- alla coerenza della legislazione vigente, valutandone le sovrapposizioni, inconsistenze, antinomie, e/o misure obsolete;
- all'impatto cumulativo della legislazione settoriale in esame, non individuabile nelle valutazioni delle singole norme.

Pertanto, nel predisporre un test di idoneità, occorre tenere in considerazione i seguenti **criteri generali**:

- il test d'idoneità riguarda un'area di *policy* e non un singolo provvedimento normativo; pertanto, la valutazione riguarda i provvedimenti ritenuti rilevanti per la regolazione di un dato ambito/settore d'intervento, convergenti verso un'unica area di

*policy*. Inoltre, è opportuno porre attenzione anche ai diversi livelli di governo, rilevanti ai fini dell'attuazione concreta delle previsioni legislative;

- il test d'idoneità deve essere considerato come uno strumento di manutenzione attiva all'interno del ciclo della regolazione, finalizzato a verificare se la regolazione in essere è ancora "idonea allo scopo" rispetto agli obiettivi attuali delle *policy* relative a un dato settore d'intervento;
- l'obiettivo principale del test d'idoneità è di eliminare i costi superflui della regolazione, attraverso l'individuazione e la rimozione di inefficienze, oneri regolatori eccessivi, sovrapposizioni, carenze ed eventuali misure non più attuali;
- i risultati del Test includono anche indicazioni utili per le decisioni di *policy* sul futuro della medesima cornice regolatoria;
- le consultazioni si intendono trasversali a tutte le fasi del test d'idoneità.

L'area di regolazione/*policy* va individuata e selezionata avendo riferimento a un insieme convergente di norme primarie e secondarie che costituiscono la base normativa organica per quella *policy*. Accanto alle norme considerate vanno sempre esaminate anche altre fonti (con riferimento alla *soft law*) che possono costituire in ogni modo norme di comportamento per i destinatari di quella *policy* <sup>45</sup>.

La valutazione - in questo caso assimilabile ad una valutazione in itinere - deve essere intesa sempre come un giudizio critico, basato sull'esperienza della specifica realtà, se quell'insieme di norme ha raggiunto/sta raggiungendo i bisogni evidenziati in fase *ex ante* e sta concretamente conseguendo i suoi effetti attesi. La valutazione deve riguardare anche i processi attuativi e gli aspetti multilivello.

**Con riferimento alla *policy* selezionata, il Test deve basarsi sulle analisi di pertinenza e rilevanza, coerenza interna ed esterna, efficacia, efficienza e valore aggiunto dell'azione pubblica. Altri criteri da considerare per le analisi sono: utilità, complementarità, coordinamento, equità, sostenibilità, accettabilità.**

La valutazione (e quindi il Test idoneità) deve consentire a chiunque sia interessato di: i) conoscere l'ambito sul quale si sviluppa la valutazione stessa, ii) dare *input* come *stakeholder*, iii) analizzare tutti gli esiti delle consultazioni, iv) comprendere cosa scaturirà quale effetto della valutazione.

**In conclusione, va precisato che i Test di idoneità non mirano a valutare gli impatti finali, ma si caratterizzano piuttosto come valutazioni agili e di costo contenuto, atte**

---

<sup>45</sup> Riferimento metodologico per l'esecuzione dei Test di idoneità è costituito dalle Linee Guida per la valutazione, in corso di adozione da parte della Commissione europea (EC Secretariat General, Public Consultation on "Commission Guidelines for Evaluation -Draft novembre 2013").

**ad integrare i risultati di un insieme di valutazioni ispirate a specifici criteri (pertinenza e rilevanza, coerenza, efficacia, efficienza, valore aggiunto) evidenziando eccessi di oneri amministrativi, con particolare riferimento alle PMI, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e/o misure obsolete e identificando l'impatto cumulativo della legislazione settoriale in essere non individuabile nelle valutazioni delle singole norme.**

I test di idoneità non sostituiscono, pertanto, le tradizionali valutazioni, ma sono ad esse complementari e sinergici, mostrando un quadro completo e una visione più strategica degli effetti.

#### **4.1.2. Il Test d'idoneità nella Regione Campania – La procedura operativa**

Dal punto di vista metodologico, il test di idoneità costituisce un processo di valutazione di un insieme di norme convergenti in un'area di *policy* rispetto a specifici criteri, sviluppato in fasi organizzative e fasi valutative.

Nello svolgimento del Test si dovrà sempre tenere conto del criterio di proporzionalità nell'impiego delle risorse. Il Test è infatti uno strumento valutativo agile, specifico, da porre in essere in tempi e con risorse contenute, che non prende in conto gli impatti finali e non sostituisce le tradizionali valutazioni *ex post*.

##### **Le fasi organizzative riguardano:**

- A. individuazione delle aree di *policy* e programmazione annuale della manutenzione normativa (agenda Test idoneità);
- B. costituzione del Gruppo di lavoro;
- C. ricognizione dell'area di *policy*, programmazione delle attività, piano della trasparenza;
- D. redazione del piano delle consultazioni;
- E. predisposizione del “mandato di valutazione” (nel caso di supporto esterno alla valutazione);
- F. svolgimento del Test;
- G. redazione della Relazione finale;
- H. disseminazione e *follow up* dei risultati.

Di seguito si illustrano più dettagliatamente le fasi elencate. Successivamente, si procederà alla definizione della “domanda di valutazione”, ossia degli obiettivi di conoscenza che si perseguono mediante il monitoraggio normativo. Segue, dunque, la valutazione vera e propria, per la quale si seguiranno criteri di adeguatezza, analogamente a quanto raccomandato in sede europea.

L'intero processo di valutazione si atterrà ai principi della trasparenza e dell'*open government*. A tal fine l'esecuzione del test usufruirà di apposita sezione nel sito istituzionale della Regione (o altro sito monotematico regionale) attraverso la quale potranno essere seguite le varie fasi, acquisiti i documenti, seguite le consultazioni.

#### **A. Individuazione delle aree di policy e programmazione annuale della manutenzione normativa (agenda dei Test idoneità);**

Si tratta di una fase preliminare che consiste nell'individuazione delle aree di *policy* e di regolazione da sottoporre a test di idoneità. È il momento in cui la Regione programma e pianifica le attività, stabilendo quali settori richiedano un controllo di idoneità e quindi eventualmente anche una verifica degli obiettivi di *policy* iniziali.

L'aspetto saliente di questa fase concerne l'attività di individuazione e selezione delle aree/settori di *policy* da monitorare e valutare e la conseguente immissione in agenda di tali attività.

Queste scelte hanno una duplice componente, tecnica (quella della valutazione di idoneità di strumenti normativi rispetto ai loro obiettivi) e politica, poiché la scelta finale di intervenire modificando la regolazione in essere, selezionando fra più possibili settori e fra più opzioni normative, concerne inevitabilmente valutazioni di ordine politico. Pertanto, essenziale in questa fase è il coinvolgimento dei destinatari delle *policy* e degli *stakeholders*, istituzionali e sociali, mediante consultazioni preliminari.

L'individuazione delle aree di *policy* e la conseguente predisposizione dell'agenda della manutenzione normativa (che di norma avrà validità annuale) è demandata a decisione della Giunta regionale, sulla base della proposta dell'Ufficio legislativo che contiene anche l'indicazione delle modalità di costituzione dei relativi gruppi di lavoro.

L'agenda verrà pubblicata sul sito istituzionale della Regione.

#### **B. Costituzione del Gruppo di lavoro**

Per ciascuna area di *policy* individuata viene costituito dall'Ufficio Legislativo un Gruppo di lavoro secondo i seguenti principi: presenza di un nucleo stabile, trasversalità delle competenze, collaborazione istituzionale.

Ciascun Gruppo di lavoro è costituito dalle seguenti rappresentanze:

- Uffici legislativi della Giunta e del Consiglio regionale;
- Ufficio di statistica e Ufficio per la semplificazione amministrativa presso il Gabinetto del Presidente;
- Nucleo valutazione e verifica investimenti pubblici;
- Struttura organizzativa competente per MPMI;
- Strutture organizzative competenti per le materie coinvolte.

Il gruppo di lavoro è coordinato dal rappresentante dell'Ufficio legislativo della Giunta regionale o da rappresentante di altra struttura da questi delegato.

Al Gruppo di lavoro possono essere associati, in modo stabile o variabile, in relazione agli aspetti trattati, anche rappresentanze di altri livelli istituzionali e di parti sociali.

La composizione del gruppo di lavoro può variare in corso d'opera in relazione ad eventuale ridefinizione del panel normativo sottoposto a verifica.

#### **C. Ricognizione dell'area di *policy*, programmazione delle attività, piano della trasparenza**

La ricognizione degli atti normativi rilevanti per l'area di *policy* individuata deve tenere presente il criterio della esaustività: tutti i provvedimenti e le iniziative rilevanti devono essere individuati (inclusi eventuali regolamenti e delibere di fonte inferiore ritenuti di interesse).

Attraverso l'analisi della normativa è possibile fare un primo *screening*, verificare la coerenza tra i vari interventi, delimitare l'ambito da valutare e individuare gli obiettivi di *policy*, al fine di acquisire informazioni utili per qualificare la "domanda di valutazione".

Fondamentale da considerare nello *screening* della normativa rilevante è la clausola di flessibilità, che prevede che il corpo delle norme individuate possa essere modificato in corso d'opera (per esempio tenendo fuori dal monitoraggio norme ritenute non rilevanti ai fini della *policy* considerata, ovvero includendone di ulteriori, la cui pertinenza sia emersa solo successivamente all'avvio del test).

Individuato il corpo normativo rilevante, il gruppo di lavoro redige il cronoprogramma delle attività di valutazione, nel rispetto del mandato temporale della Giunta regionale. Alla definizione del cronoprogramma è legata la redazione del **Piano della trasparenza**, che definisce, in relazione alle diverse articolazioni del processo valutativo, contenuti e modalità di comunicazione e di pubblicazione delle informazioni rilevanti per cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni.

#### **D. Redazione del piano delle consultazioni**

Sulla base del crono programma delle attività, il Gruppo di lavoro redige il Piano delle consultazioni. Il Piano viene pubblicato nell'apposita sezione del sito istituzionale.

Nel Piano delle consultazioni vanno indicati:

- fasi e tempi del processo in cui si inseriscono le consultazioni;
- obiettivi delle consultazioni e genere di informazioni richieste;
- categorie di destinatari;
- tecniche e modalità di consultazione adottate;
- termini temporali entro cui saranno effettuate;

- referente di ciascuna consultazione.

Anzitutto, va reso noto il *timing* delle consultazioni (quando e in quali fasi del Test) indicando chiaramente gli obiettivi che si intende raggiungere e, di conseguenza, le informazioni che si intende richiedere agli interessati, incluse quelle relative alle esigenze e alle aspettative in merito all'intervento.

Vanno indicati i destinatari dell'intervento, ai quali sarà data tempestiva notizia (con comunicazione diretta e mediante la pubblicazione del Piano); si darà modo ad altri interessati di essere informati e prendere eventualmente parte alle consultazioni.

Occorre indicare le tecniche e le modalità con le quali si intende procedere alle consultazioni.

È utile indicare fin dall'inizio il referente per ciascuna consultazione, in modo da aumentare la trasparenza interna ed esterna.

Strumento fondamentale per la corretta impostazione delle consultazioni è il Documento di consultazione, che può essere cartaceo o telematico; con esso sono fornite ai consultati le informazioni necessarie, in maniera chiara e fruibile: perché sono coinvolti e quali informazioni si intende ottenere; i tempi entro cui le consultazioni dovranno svolgersi, ecc.

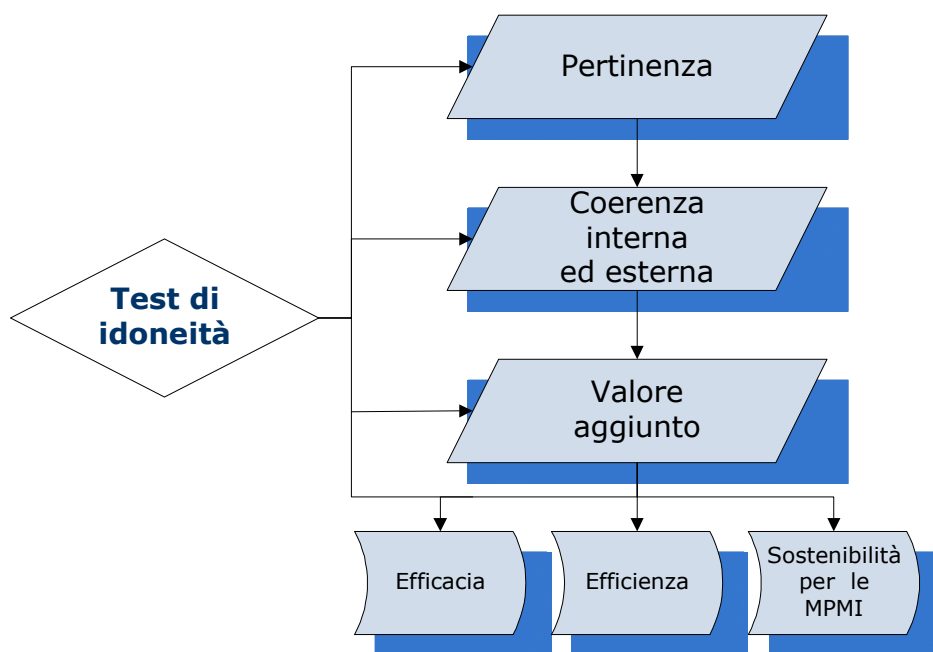
#### **E. Predisposizione del “mandato di valutazione”**

La predisposizione del mandato di valutazione si pone come eventuale, qualora, cioè, sia contemplata la possibilità che l'amministrazione esternalizzi l'attività di valutazione o parte di essa.

#### **F. Svolgimento del test: le fasi valutative**

L'obiettivo del Test è di valutare “ciò che funziona e ciò che non funziona” nell'ambito regolato dalle norme selezionate e di offrire indicazioni per la manutenzione/revisione della regolazione.

La valutazione dell'area di regolazione sottoposta a test di idoneità deve sempre basarsi sull'evidenza, pertanto verte intorno a sei fasi minime, corrispondenti a sei criteri di verifica, che possono essere integrate con la considerazione di altri criteri, ritenuti di volta in volta rilevanti (vedi infra). Le sei fasi principali di valutazione sono riassunte nella Figura seguente:

*Le fasi valutative del test di idoneità*

Si esaminano sinteticamente nel seguito i contenuti di ciascuna fase valutativa.

**Le fasi valutative attengono ai seguenti aspetti:**

Fase 1: Pertinenza e rilevanza

Fase 2: Coerenza interna ed esterna

Fase 3: Valore aggiunto e *governance* multilivello

Fase 4: Efficacia

Fase 5: Efficienza

Fase 6: Sostenibilità per le MPMI

**Fase 1: Pertinenza e rilevanza**

Per pertinenza di una *policy* si intende il permanere, in mutate condizioni rispetto le iniziali, della sua capacità di perseguire obiettivi rispetto a un problema o a una questione sociale o economica concreta.

Ai fini della rilevanza, invece, occorre verificare fino a che punto gli obiettivi generali originari dell'intervento corrispondono ancora a esigenze e a obiettivi attuali dell'amministrazione, dato il contesto nel quale essa agisce. Questo problema si pone, in quanto, a distanza di tempo dall'adozione della *policy* in esame, potrebbero essere intervenuti fattori esterni o potrebbe essere venuto meno il problema sociale che si è

inteso ridurre o eliminare con quella. In questo senso, la valutazione di idoneità investe innanzitutto l'esigenza e l'opportunità stessa di una *policy*.

### **Fase 2: Coerenza interna ed esterna, *governance* multilivello**

Attraverso la verifica di coerenza interna si deve stabilire se le norme e le altre iniziative di *policy* in esame siano fra loro coerenti e perseguano in maniera coordinata i propri fini, ovvero siano in parziale o totale contrasto fra loro, annullandone così i rispettivi benefici.

La verifica di coerenza interna implica anche la verifica delle procedure e delle modalità di attuazione delle norme in esame e della loro declinazione sul territorio, quando siano coinvolti più livelli istituzionali.

In questa sede vanno esaminati gli aspetti inerenti la *governance* multilivello, non solo verso il basso ma anche verso i livelli nazionali ed europei.

Attraverso la verifica di coerenza esterna, invece, si stabilisce se le norme risultino coerenti con il quadro normativo di altri settori che comunque potrebbero influenzare il settore in esame (es. la politica della qualità delle acque è influenzata dalle politiche agricole).

### **Fase 3: Valore aggiunto**

Il criterio del valore aggiunto richiama il fondamentale principio di sussidiarietà, elemento portante del sistema di razionalizzazione delle risorse e delle competenze fra livelli differenziati di governo. Il livello che si fa carico del monitoraggio sull'idoneità della *policy* dovrà, pertanto, stabilire innanzitutto se il proprio intervento regolatorio ovvero la sua articolazione siano opportuni per il raggiungimento degli obiettivi, che altrimenti non potrebbero essere raggiunti efficacemente o in maniera efficiente dal livello inferiore (per esempio, quello locale).

### **Fase 4: Efficacia**

Una volta verificata la persistente necessità di mantenere una *policy* e la sua coerenza con il quadro politico-normativo, è opportuno passare a valutare la "idoneità allo scopo" prendendo in considerazione criteri più specifici.

Rispetto alla verifica di efficacia, occorre anzitutto verificare se l'intervento sta producendo effetti, se i medesimi sono imputabili all'intervento e se si muovono nella direzione attesa. Successivamente, si valuta se, dagli effetti osservati, possa desumersi un certo grado di raggiungimento degli obiettivi individuati evidenziando, nel contempo, i motivi che impediscono o hanno impedito di conseguire gli obiettivi medesimi.

### **Fase 5: Efficienza**

In questa fase della valutazione occorre verificare se i costi della regolazione sono stati o meno adeguati rispetto ai cambiamenti e agli effetti osservati (in quest'ultimo caso, è opportuno verificare quali fattori hanno influenzato i risultati).

A tal fine, è necessario analizzare gli oneri di regolazione introdotti verso i destinatari, ponendo l'attenzione sull'introduzione dei costi cumulativi e valutando distintamente gli effetti verso le MPMI. Sarà, pertanto, opportuno classificare dettagliatamente, per tipologia di costi e per tipologia di destinatari, il carico degli oneri imputabili all'intervento (o agli interventi) di regolazione.

La valutazione di efficienza implica, pertanto, che si individuino, fra quelli censiti, gli oneri che risultino superflui, non più giustificati, sproporzionati, e che possono quindi essere eliminati o ridotti senza influire sull'efficacia dell'azione di *policy*.

### **Fase 6: Sostenibilità per le MPMI**

Un elemento fondamentale da considerare nel monitoraggio di una *policy* in atto è quello della sostenibilità, per il sistema economico-finanziario, e per categorie specifiche di destinatari. In questo senso, occorre prestare una particolare attenzione agli effetti che la *policy* sortisce sulle MPMI, rispetto alle quali è necessario effettuare una valutazione specifica dell'impatto degli oneri di regolazione (vedi fase precedente).

Analogamente a quanto avviene nel test PMI, infatti, in sede di test di idoneità, qualora l'analisi evidenzia oneri eccessivi per le micro e piccole e per le medie imprese, è necessario prevedere delle ipotesi di mitigazione o esenzione per queste categorie.

### **Altri criteri di valutazione**

I criteri prima descritti possono essere integrati, a seconda dei temi toccati, della rilevanza e dei destinatari delle *policy* monitorate (ma anche a seconda del tempo a disposizione) con altri criteri utili per una maggiore completezza dello scenario valutativo.

In particolare:

- a) Utilità. Può risultare utile valutare la percezione del livello di utilità o di soddisfazione dell'intervento da parte degli *stakeholders*, nonché eventuali variazioni di soddisfazione tra diverse categorie di destinatari.
- b) Complementarietà. La valutazione dell'idoneità della *policy* allo scopo si può anche estendere fino alla sua idoneità rispetto a obiettivi paralleli o riguardanti settori di *policy* diversi. Questo genere di valutazione tende a rilevare eventuali aspetti di *cross-fertilization* fra aree di *policy* diverse, laddove il perseguimento di un obiettivo in una determinata area concorre utilmente a ridurre un problema o alla ricerca di una soluzione in un'altra area, confinante.
- c) Coordinamento. In questo caso, ci si può domandare fino a che punto i diversi interventi convergenti nell'area di *policy* sono stati progettati e realizzati in modo da massimizzare i loro effetti, ossia fino a che punto sono stati adeguatamente coordinati fra loro, anche temporalmente.

- d) Equità. A seconda della sensibilità delle questioni coinvolte, sarà opportuno prendere in considerazione specifici aspetti di equità sociale, quali le questioni di genere, ecologiche, intergenerazionali, territoriali e culturali ecc. Nel criterio di equità rientrano anche, ad esempio, valutazioni mirate a individuare eventuali effetti discriminatori verso le MPMI rispetto alle grandi imprese, oppure effetti lesivi della concorrenza per specifiche categorie di imprese.
- e) Sostenibilità. In una fase di monitoraggio in itinere quale quella del test di idoneità, può, inoltre, risultare opportuno provare a valutare quanto gli interventi in essere risultino sostenibili anche dopo la cessazione degli interventi, al fine di calibrare per tempo le risorse impiegate. Differenti, infatti, saranno le valutazioni sul futuro della policy a seconda che essa porti a interventi duraturi e permanenti, o che prospetti obiettivi misurabili solo fino alla sua durata in vigore o per un tempo limitato dopo la sua cessazione.
- f) Accettabilità. Il criterio dell'accettabilità può servire a tracciare nel tempo eventuali variazioni nella percezione (positiva o negativa) dei gruppi di destinatari rispetto all'intervento stesso, a prescindere dalla loro percezione sui suoi risultati finali. Valutazioni di questo tipo possono essere tenute in considerazione, ad esempio, per la predisposizione o modifica di campagne di informazione da parte del regolatore, miranti anche ad accrescere il livello di coinvolgimento degli *stakeholders* nell'implementazione stessa della *policy*.

#### **G. Redazione della Relazione finale**

Per individuare la struttura della Relazione finale possono rilevare i seguenti criteri:

- Predisposizione di una sintesi della relazione (max 4 pagine).
- Articolazione e struttura devono ripercorrere le fasi principali del processo di valutazione e devono emergere con chiarezza i risultati e le raccomandazioni per azioni future.
- Devono essere specificate le basi dati e le metodologie utilizzate per la valutazione e la formulazione del giudizio complessivo.
- In allegato, occorre inserire il Rapporto sulle consultazioni effettuate, specificando i destinatari, le tecniche utilizzate ecc.
- La relazione potrà contenere, nel caso, anche raccomandazioni per migliorare il processo di implementazione del Test e un'autovalutazione sulle modalità di svolgimento delle attività del gruppo di lavoro.

La Relazione finale è trasmessa dal Gruppo di lavoro alla Giunta regionale per la relativa presa d'atto e successivamente pubblicata a cura del medesimo gruppo di lavoro.

In linea generale, gli esiti del Test d'idoneità possono portare ad abrogazione di norme, riordino in testi unici, predisposizioni di codici ecc. In ogni caso, potrebbe essere opportuno che alcuni di questi interventi siano concentrati in una sessione unitaria di semplificazione e manutenzione normativa.

Inoltre, potrebbero emergere (alla luce, ad esempio, delle valutazioni di efficacia o di rilevanza) anche esigenze come quella dell'abrogazione di intere normative regionali, o del mantenimento di certi interventi, però reimpostando opzioni regolative su cui essi sono imperniati, o ancora dell'introduzione di nuove normative. Il Test d'idoneità, come si è detto, ha una valenza strategica, e non può limitarsi alla sola risistemazione delle normative esistenti.

Peraltro, si evidenzia che dagli esiti del Test potrebbe anche emergere la necessità di approfondimenti più mirati e di eventuali valutazioni propedeutiche a nuovi interventi.

#### **H. Disseminazione e *follow up***

I risultati della valutazione e le azioni suggerite andranno pubblicizzate sia presso l'amministrazione regionale e le altre amministrazioni interessate sia presso gli *stakeholder* interessati e/o coinvolti nei lavori del Test d'idoneità. Dopo un congruo periodo di tempo, 6 mesi, il Gruppo di lavoro verificherà se le conclusioni/raccomandazioni indicate nella relazione finale hanno avuto un esito e quale è il loro stato di avanzamento.

#### **4.1.3. Il Test d'idoneità nella Regione Campania – L'agenda sperimentale 2015 della manutenzione normativa**

Sulla base delle risultanze delle attività sviluppate in sinergia con il POAT DAGL, il Piano individua le seguenti aree di regolazione di particolare interesse per le MPMI da sottoporre, in via sperimentale, a test d'idoneità nel corso del 2015-2016:

- autorizzazioni ambientali; autorizzazioni paesaggistiche; sicurezza alimentare;
- attività produttive; turismo <sup>46</sup>.

### **4.2. Il Test MPMI**

#### **4.2.1 Aspetti metodologici**

##### **4.2.1.1. Il Rischio Regolatorio – La Proporzionalità**

La strategia SBA e il conseguente Test MPMI 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 temperando 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" .

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

---

<sup>46</sup> Le prime tre aree di intervento sono inserite nella Agenda per la semplificazione 2015-2017 approvata dal Consiglio dei Ministri del 1 dicembre 2014 e condivisa dalle Regioni nella Conferenza Unificata del 13 novembre 2014. Le ultime due, invece, afferiscono a materie in cui vi è una competenza normativa delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

i costi che la regolazione impone a certi gruppi particolari di regolati (le MPMI), perché questi siano in regola con determinate nuove procedure amministrative, siano proporzionati ai benefici che derivano alla comunità, in base alla nuova procedura

#### **4.2.1.2. Il Test MPMI – 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 MPMI:

- a) all'interno di un percorso di analisi d'impatto, quando si parli di formulazione di nuove proposte normative e regolamentari, 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 MPMI.
2. Misurazione e stima degli impatti sulle MPMI.
3. Opzioni alternative e misure che attenuano l'impatto negativo sulle PMI.

Nei tre passaggi bisogna tener conto della segmentazione delle MPMI e quindi di un problema di proporzionalità che insiste anche per questo universo di imprese. In ogni caso, l'analisi deve contemperare necessariamente un riferimento specifico alle microimprese.

Su tutti questi aspetti, che integrano l'analisi d'impatto, occorre dare un rilievo particolare al tema della Consultazione. Appare anche 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 MPMI).

#### **4.2.1.3. Valutazione preliminare degli End Users: le MPMI**

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.

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 MPMI, 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 MPMI, anche nella loro articolazione dimensionale interna, 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 MPMI.

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 MPMI sono soggetti/oggetti della regolazione, anche in riferimento a specifici settori/aree di regolazione/classe dimensionale;
- qual è il numero di PMI coinvolte nella regolazione e loro dimensione (micro, PMI);
- qual è il numero di addetti per categoria d'impresa;
- qual è il peso specifico delle diverse MPMI nei diversi settori toccati dalla regolazione;
- 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 significativi per le MPMI, va eseguita un'analisi più approfondita e di questa andrà tenuto conto nell'eventuale analisi d'impatto, quando si definiranno in modo specifico gli obiettivi dell'intervento e le diverse opzioni di regolazione.

#### **4.2.1.4. Misurazione e stima degli impatti sulle MPMI**

Una volta che sia stata effettuata l'attività della fase precedente, mirata a valutare se il sistema delle MPMI 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 MPMI si trovino a operare. È bene, infatti, ricordare come i benefici della nuova regolazione possono infatti essere distorti/annullati dai costi della regolazione, che sono regressivi per le MPMI.

Occorre valutare gli oneri che la nuova/esistente regolazione comporta per le MPMI in termini di:

- costi finanziari (imposte, bolli, diritti ...),
- costi di conformità sostanziale sui processi produttivi (produzione, vendita, rapporti con il mercato in termini di standard, investimenti addizionali per esigenze di conformità al processo),
- costi amministrativi in termini di obblighi informativi.

È importante che i costi di regolazione che le MPMI 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;
- possibili modifiche e impatti in termini di barriere all'ingresso e concorrenza sul mercato per le PMI.

#### **4.2.1.5. Effetti dell'analisi: opzioni che mitigano l'impatto sulle MPMI**

Se i passaggi precedenti dimostrano che le MPMI 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 microimprese e delle PMI.

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

- esenzione totale/parziale per microimprese e 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);
- 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.

#### **4.2.1.6. Test MPMI e consultazione.**

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

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

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

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. Esso, inoltre, presuppone una struttura dotata di risorse (anche umane) necessarie e poteri appropriati.

#### **4.2.2. Il Test PMI nella Regione Campania – La scheda operativa**

Di seguito la scheda del TEST MPMI che, con l'adozione del Piano, diviene documento obbligatorio a corredo, in via sperimentale per l'anno 2015, dei ddl, dei regolamenti e degli altri atti a valenza regolamentare e programmatica di iniziativa della Giunta regionale; da estendersi successivamente agli avvisi pubblici, approvati con atto dirigenziale.

Sono esentati dall'applicazione del TEST:

- disegni di legge e regolamenti delegati che riguardano le seguenti materie: modifiche ed integrazioni allo Statuto regionale; materia elettorale; approvazione di bilanci e rendiconti; il mero recepimento di norme comunitarie.
- avvisi pubblici, approvati con atto dirigenziale, che prevedono acquisizioni di beni, servizi e lavori in economia, di cui all'art. 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture.

**REGIONE CAMPANIA****SCHEMA PER LA REDAZIONE DEL TEST MICRO PICCOLE E MEDIE  
IMPRESE**

|                                            |  |
|--------------------------------------------|--|
| Provvedimento                              |  |
| Struttura competente                       |  |
| Settori di attività<br>economica coinvolti |  |

**VERIFICA PRELIMINARE DELL'IMPATTO SULLE MPMI****(Micro, Piccole e Medie Imprese)****Il provvedimento presenta un impatto sulle MPMI\*?**

*Nel caso di risposta affermativa, elencare i principali effetti sulle MPMI che derivano dal provvedimento (es.: creazione di un ambiente economico più favorevole, adeguamento dei processi produttivi, introduzione di agevolazioni, nuovi adempimenti e oneri ecc.).*

*Nel caso di risposta negativa, esplicitare i motivi per i quali si ritiene non sussistano impatti di significativi sulle MPMI. Le parti successive della scheda non vanno compilate.*

*\* In allegato sono riportati i limiti (personale e fatturato) per qualificare le MPMI*

☐ SI☐ NO

---

---

---

---

**PARTE I:**

**INDIVIDUAZIONE DELL'IMPATTO SULLE MPMI**

**1. L'impatto è maggiore sulle MPMI che sulle grandi imprese?**

*In caso di risposta affermativa, rispetto ai principali impatti sulle MPMI illustrati in precedenza, descrivere le motivazioni dell'impatto differenziato nei confronti delle grandi imprese.*

SI

NO

---

---

---

---

**2. Il provvedimento impatta sulle possibilità competitive delle MPI (Micro e Piccole Imprese) e delle MI (Medie Imprese) ?**

*Specificare se il provvedimento presenta degli effetti significativi sulle possibilità competitive delle MPI e, separatamente, delle MI, in termini di: i) limitazioni sul numero e sull'articolazione delle imprese (introduzione di autorizzazioni, requisiti per operare, costi di accesso al mercato ecc. particolarmente gravosi per le MPI e le MI); ii) limitazioni sulla capacità concorrenziale delle MPI e MI (se il provvedimento influisce sulla libera determinazione dei prezzi, sui canali distributivi ecc.); iii) limitazioni sulle possibilità di scelta e sulle informazioni disponibili ai consumatori/clienti, iv) altre distorsioni concorrenziali.*

SI

NO

---

---

---

---

## PARTE II

### CONSULTAZIONI

#### 3. Sono state consultate le organizzazioni rappresentative delle MPMI?

*Descrivere le consultazioni effettuate consultate, specificando le tecniche utilizzate (riunioni, interviste, somministrazione di questionari, focus group, notice and comment, ecc.), le modalità seguite (es.: durata della consultazione, utilizzo di canali web ecc.), gli esiti. Allegare una relazione sulle consultazioni effettuate.*

SI

NO

---

---

---

---

#### 4. Sono state attuate forme di consultazione diretta delle MPMI, non mediate dalle organizzazioni di categoria?

*In caso di risposta affermativa, specificare le tecniche di consultazione utilizzate (riunioni, interviste, somministrazione di questionari, focus group, notice and comment, ecc.), il numero dei destinatari coinvolti, le modalità seguite (es.: durata della consultazione, utilizzo di canali web ecc.) gli esiti. Allegare, se del caso, una relazione sulle consultazioni effettuate.*

SI

NO

---

---

---

---

### PARTE III

#### OPZIONI E ONERI REGOLATORI

**5. Sono state considerate opzioni alternative favorevoli alle MPMI?**

*Illustrare le possibili opzioni d'intervento individuate nel corso della predisposizione del provvedimento, specificando i motivi della loro esclusione.*

SI

NO

---

---

---

---

**6. Sono previsti nuovi oneri regolatori (informativi e di altro tipo)?**

*In caso affermativo, elencare i nuovi oneri regolatori a carico rispettivamente delle MPI e delle MI. Si intende per “**onere regolatorio**” qualsiasi onere che genera costi per i destinatari della norma, in particolare:*

- *Oneri fiscali e finanziari (bolli, imposte, ecc.);*
- *Oneri di conformità sostanziale (di adeguamento di processi/strutture ecc.);*
- *Oneri informativi/amministrativi\* (per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione. In allegato si riporta una check list che aiuta a prevenire l'introduzione di nuovi oneri informativi )*

SI

NO

---

---

---

---

---

**7. A fronte di eventuali nuovi oneri regolatori introdotti è stata considerata la possibilità di riduzione di oneri regolatori preesistenti?**

*Descrivere gli oneri regolatori preesistenti eliminati.*

SI

NO

---

---

---

**8. Sono state valutate ed adottate opzioni di mitigazione/esenzione in favore delle MPI e delle MI?**

*Descrivere le opzioni di mitigazione/esenzione individuate ed eventualmente adottate rispettivamente per le MPI e le MI.*

SI

NO

---

---

---

---

**NOTE**

**Definizioni**

**MPMI** - \*L'acronimo "MPMI" sta per "micro, piccole e medie imprese" quali definite nel diritto dell'UE: vedi raccomandazione 2003/361/CE .

**MPI** – micro e piccole imprese

**MI** – medie imprese

I principali criteri per determinare se un'impresa sia una MPMI sono:

gli effettivi e il fatturato oppure il totale di bilancio.

| Categoria di imprese | Effettivi | Fatturato | Totale di bilancio |
|----------------------|-----------|-----------|--------------------|
| Media impresa        | < 250     | ≤ € 50 m  | ≤ € 43 m           |
| Piccola impresa      | < 50      | ≤ € 10 m  | ≤ € 10 m           |
| Microimpresa         | < 10      | ≤ € 2 m   | ≤ € 2 m            |

Queste soglie si applicano solo ai dati relativi ad imprese autonome. Un'impresa appartenente ad un gruppo più grande può essere tenuta ad includere anche i dati relativi agli effettivi, al fatturato e al totale di bilancio del gruppo.

### ***Verifica e valutazione degli oneri amministrativi e informativi***

Per la compilazione della scheda non è richiesta una stima degli oneri amministrativi. Tuttavia tale stima potrebbe essere necessaria per raffrontare procedure diverse ovvero ipotesi mitigative. Al riguardo si fa rinvio al DPCM 25 gennaio 2013 “Criteri per l’effettuazione della stima dei costi amministrativi” e al volume “Analisi sei costi della regolazione” consultabile sul sito [qualitanormazione.gov.it](http://qualitanormazione.gov.it)

## **Check list che aiuta a prevenire l'introduzione di nuovi oneri informativi**

### **1. L'OBBLIGO INFORMATIVO È RIDONDANTE?**

L'obbligo introdotto deriva da disposizioni superate dalla disciplina in vigore e non espressamente abrogate o comunque ridondanti rispetto alle disposizioni vigenti?

L'obbligo introdotto presenta sovrapposizioni o duplicazioni con adempimenti imposti da altri soggetti pubblici che possono essere eliminate?

Sono richieste informazioni ulteriori a quelle imposte dalla normativa comunitaria (*goldplating*)?

Sono richiesti dati e documenti già in possesso della stessa o di altre amministrazioni pubbliche?

### **2. L'OBBLIGO INFORMATIVO È PROPORZIONALE ALLA TUTELA DELL'INTERESSE PUBBLICO?**

È possibile ridurre la platea delle imprese e dei cittadini obbligati in relazione alle caratteristiche (dimensione, settore di attività, ecc.) o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici?

È possibile differenziare le modalità di adempimento in relazione alle caratteristiche dei destinatari o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici?

### **3. GLI ONERI INFORMATIVI SONO ECCESSIVAMENTE COSTOSI?**

Può essere ridotta la frequenza della richiesta di informazioni?

Possono essere unificate le scadenze?

Può essere informatizzata la presentazione delle istanze e delle comunicazioni attraverso la compilazione *online*?

La modulistica può essere semplificata e resa accessibile *online*?

La modulistica può essere standardizzata su tutto il territorio regionale?

Possono essere adottate linee guida ed altri strumenti per eliminare incertezze interpretative?