



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.6.2008

SEC(2008) 2102

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**che accompagna la**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Pensare anzitutto in piccolo  
Un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa  
(uno “Small Business Act” per l’Europa)**

**Sintesi della valutazione d’impatto**

**{COM(2008) 394 definitivo}**

**{SEC(2008) 2101}**

## SINTESI

La presente relazione è la valutazione d'impatto (VdI) che accompagna la proposta di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa, denominato "Small Business Act" per l'Europa. Tale proposta è l'elemento unificante di un pacchetto di misure tese a sprigionare tutte le potenzialità di crescita e di creazione di posti di lavoro delle PMI europee.

La presente VdI sintetizza in primo luogo una serie di importanti risultati desunti dalla letteratura sul ruolo determinante che le PMI e lo spirito d'intraprendenza svolgono nella crescita economica e nella coesione sociale e regionale. Le PMI rappresentano quasi il 70% dell'occupazione totale in Europa e sono all'origine della creazione netta della maggior parte dei posti lavoro. Le PMI e lo spirito d'intraprendenza sono inoltre sempre più importanti ai fini di un'economia che si basi sulla conoscenza e dalle caratteristiche globali.

Nonostante notevoli progressi dovuta alla vigente, articolata, politica dell'UE a favore delle PMI, la presente VdI mostra come le PMI europee non riescano ad esprimere tutto il loro potenziale. In particolare, rispetto ad aziende paragonabili negli USA, le PMI dell'UE tendono ad avere una crescita della produttività piuttosto bassa, a innovare meno e a crescere più lentamente dopo l'adesione. Anche se l'attuale politica a favore delle PMI dell'UE è abbastanza incisiva e affronta già molti dei problemi sopra accennati, i risultati inferiori rispetto a quelli degli USA indicano l'esistenza di spazi per miglioramenti.

Sono state perciò esaminate le misure in vigore già attuate o progettate e sono state identificate una serie di questioni ancora aperte in grado, da sole o con altre, di rallentare le prestazioni delle PMI europee. L'elenco, certo non esaustivo dato l'ampio campo di applicazione e la natura intimamente interdisciplinare della politica a favore delle PMI, si suddivide in 2 categorie di problemi:

- questioni legate al coordinamento e/o all'attuazione delle politiche in vigore;
- lacune, tuttora persistenti nell'ambito del mercato o della normativa, affrontate in misura non sufficiente dalle vigenti politiche.

La tabella che segue riassume i risultati dell'esame effettuato:

Problemi residui	Problemi legati all'attuazione e/o al coordinamento	Lacune persistenti nell'ambito del mercato o della normativa
<b>Impatto della futura legislazione dell'UE sulle PMI</b>		
<b>Eterogeneità dell'applicazione a livello nazionale del principio "Pensare anzitutto in piccolo", per quanto riguarda:</b> - Avvii di imprese; - Stigmatizzazione del fallimento + procedure d'insolvenza.		
<b>Spirito d'intraprendenza non ancora sufficientemente riflesso nelle politiche di istruzione e di formazione</b>		
<b>Numero insufficiente di donne imprenditrici</b>		
<b>Difficoltà di accesso ai mercati per le PMI</b>		
<b>Accesso delle PMI agli appalti pubblici e cultura delle amministrazioni aggiudicatrici</b>		
<b>Difficoltà delle PMI ad accedere, usare e partecipare allo sviluppo delle norme</b>		
<b>Accesso al credito insufficiente</b> • Disponibilità di credito mezzanino • Disponibilità di microcredito • Frammentazione del capitale di rischio		
<b>Difficoltà a beneficiare delle opportunità legate alla tutela dell'ambiente</b>		
<b>Difficoltà delle PMI ad accedere ai mercati internazionali, in particolare a quelli in crescita rapida</b>		

**Di fronte a questa situazione, sono stati fissati una serie di obiettivi.** L'obiettivo generale dello "Small Business Act" è quello di permettere il pieno sviluppo delle possibilità di crescita e di occupazione delle PMI europee e di usare a fondo le loro capacità innovative per poter cogliere gli obiettivi del nuovo partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione, deciso nel 2005.

Per raggiungere tale obiettivo generale, e in base all'analisi esposta nella definizione del problema, sono stati individuati 2 tipi diversi di obiettivi specifici che possono essere riassunti come segue:

**(1) Migliorare l'applicazione del principio "Pensare anzitutto in piccolo" e il coordinamento delle politiche attualmente in vigore, mediante:**

- un rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri per attuare e coordinare meglio le politiche in atto;
- l'ancoraggio del principio "Pensare anzitutto in piccolo" nei processi decisionali a livello dell'UE e nazionale.

**(2) Affrontare persistenti lacune nell'ambito del mercato e della regolamentazione cui le PMI europee devono far fronte:**

- stimolare lo spirito d'intraprendenza:
  - promuovendo lo spirito imprenditoriale e l'immagine degli imprenditori, anche attraverso il sistema educativo;
  - incoraggiando nuovi imprenditori e, in particolare, nuove imprenditrici;
- sviluppare un più ampio accesso al credito da parte delle PMI:

- aumentando la disponibilità del microcredito e del credito mezzanino per le PMI;
- riducendo la frammentazione del mercato dei capitali di rischio a livello dell'UE;
- ampliare l'accesso delle PMI ai mercati:
  - stimolando una cultura più favorevole alle PMI fra le amministrazioni aggiudicatrici;
  - migliorando l'accesso alle norme, il loro uso e la partecipazione al loro sviluppo da parte delle PMI;
- sensibilizzare le PMI alle opportunità rappresentate da prodotti e processi sostenibili, sviluppando in loco consulenze in tema di ambiente e di energia;
- migliorare l'accesso delle PMI ai mercati internazionali e in particolare a quelli in rapida crescita della Cina e dell'India.

In base agli obiettivi suesposti, sono state elaborate una serie di opzioni politiche. Tuttavia, a causa della particolare natura dello “Small Business Act”, che è un pacchetto di misure di varia natura (giuridica e non), potranno essere valutate solo 2 opzioni:

- la prima, consiste nella politica dell'UE a favore delle PMI attualmente in vigore, basata soprattutto sullo scambio delle pratiche migliori e su programmi di supporto mirati. Tale opzione, priva di “azioni aggiuntive”, funge da riferimento per la valutazione dell'altra opzione;
- la seconda opzione consiste nell'intensificare l'attuale iniziativa politica UE nei confronti delle PMI con un approccio di cooperazione politica con gli Stati membri, teso a migliorare il contesto in cui si dibattono le PMI e l'attività imprenditoriale e a integrare politiche mirate che affrontino le persistenti lacune nell'ambito del mercato e della regolamentazione. Essa intende stabilire un'autentica dinamica politica tra il livello UE e quello degli Stati membri che, in una visione a lungo termine, ponga le PMI al primo posto nelle politiche economiche. Essenzialmente, ciò richiede in primo luogo un approccio politico più fattivo verso le PMI a livello sia comunitario che nazionale, in modo che la legislazione e i programmi siano concepiti fin dall'inizio, e poi attuati, nel rispetto delle esigenze e delle caratteristiche specifiche delle PMI (principio “Pensare anzitutto in piccolo”). In secondo luogo, andrà sviluppata in un quadro coerente una serie di nuove azioni in settori in cui sia stata accertata la necessità di intervenire.

Una terza opzione, avanzata da vari interessati, avrebbe potuto consistere nell'elaborare e nell'attuare un vero e proprio approccio comunitario alla politica a favore delle PMI con obiettivi e principi giuridicamente vincolanti da attuare a livello UE e di ogni Stato membro, dotato di programmi comunitari a largo raggio che colmassero le lacune che ancora persistono nel mercato e nella regolamentazione e che ostacolano le PMI. Poiché tuttavia molti dei settori che riguardano il potenziale di espansione delle PMI sono, del tutto o in parte, di competenza degli Stati membri (istruzione, avvisi d'impresе, legislazione relativa all'insolvenza), fissare obiettivi giuridicamente vincolanti sarebbe chiaramente in contraddizione con il principio di sussidiarietà, requisito e presupposto inalienabile dell'azione comunitaria. Tale opzione non è stata perciò oggetto di ulteriore considerazione.

L'analisi dell'impatto di ciascuna opzione presenta una valutazione qualitativa degli aspetti positivi e negativi. Essa dà un'indicazione della misura in cui ciascuna delle opzioni può risolvere le questioni residue individuate nella definizione dei problemi, e indicare anche possibili svantaggi. Poiché la proposta di uno “Small Business Act” contiene un insieme di misure in una vasta gamma di settori diversi l'uno dall'altro e poiché l'impatto specifico di ciascuna misura, che normalmente richiede una propria valutazione, dovrebbe essere analizzato separatamente, un'analisi quantitativa sarebbe impossibile. Ciò avrebbe comportato una complessa modellazione che, per questa valutazione d'impatto, avrebbe travalicato il campo d'applicazione del principio di proporzionalità e avrebbe avuto un elevato livello d'incertezza. L'impatto delle varie opzioni viene perciò comparato

su base qualitativa e, per quanto possibile, sarà data la stima quantitativa degli effetti sulla crescita economica e sugli aspetti sociali e ambientali.

La conclusione di questa valutazione d'impatto è che la seconda opzione è quella preferibile. Essa permetterà una crescita effettiva delle PMI, la creazione di posti di lavoro e una maggior tutela dell'ambiente, pur restando economicamente vantaggiosa e integrata nel partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Questo approccio permetterà anche di trovare un equilibrio tra la responsabilità richiesta a tutti i livelli e il grado necessario di pressione reciproca attraverso il regolare controllo di un impegno politico ad alto livello. Di fatto, lo "Small Business Act" per l'Europa verrebbe controllato regolarmente nel quadro del Partenariato per la crescita e l'occupazione al fine di adeguare le iniziative nel corso del tempo e di ottimizzarne l'impatto in modo efficace in termine di costi.