



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
DIREZIONE GENERALE PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE E GLI ENTI COOPERATIVI
DIV. VIII PMI e Artigianato

**Documento di consultazione
sul riesame dello “Small Business Act” per l'Europa**

Proposte di integrazione

Roma, 15 luglio 2010

La Divisione VIII – PMI e Artigianato - Direzione Generale PMI e Enti Cooperativi - in relazione alle materie di sua competenza e facendo proprie alcune indicazioni provenienti dalle riunioni del *Tavolo Permanente PMI* istituito con D.M. del 31 marzo 2010, propone alcuni interventi in ambiti ancora non sufficientemente considerati nei dieci principi chiave previsti dalla Comunicazione SBA del giugno 2008.

1. Aspetti generali

La prima importante priorità è quella **di rispettare e dare piena e rapida attuazione** ai 10 principi attualmente sanciti dallo SBA.

Allo stesso tempo si rende necessario uniformare il principio del “think small first” che a causa delle numerose traduzioni linguistiche è interpretato diversamente negli Stati membri.

Il vero "Pensare anzitutto in piccolo" significa che il punto di partenza di tutta la legislazione dovrebbero essere “le piccole imprese”, cioè la stragrande maggioranza delle imprese. Questo "Pensare anzitutto in piccolo", dovrebbe essere usato con più ambizione per tutta la regolamentazione e attuato per tutto l'intero processo.

Per migliorare la situazione sarebbe necessario, quindi, concentrarsi tanto sulla riduzione degli oneri amministrativi quanto sul peso della regolamentazione.

La Commissione, inoltre, ha un ruolo importante da giocare in un migliore monitoraggio dell'attuazione della SBA a livello regionale (**la proposta è prevedere degli “SBA regionali” considerando le peculiarità territoriali non solo in Italia ma in tutta Europa**) e nazionale.

Inoltre, tutti i programmi europei dovrebbero essere riorientati e ristrutturati verso le esigenze delle PMI ed esaminati sulla partecipazione delle PMI (test di efficacia per le PMI).

Gli Stati membri dovrebbero riferire, attraverso la costituzione di un “gruppo consultivo di esperti” (al MISE è già stato costituito un **Tavolo Permanente PMI** che rappresenta una task force nazionale permanente con i rappresentanti delle PMI, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istat, Enti di ricerca, etc.), sulle modalità di applicazione adottate (sulla base di indicatori da sviluppare) e la Commissione dovrebbe esercitare un monitoraggio sugli Stati membri finalizzato a coinvolgere maggiormente le organizzazioni di rappresentanza delle PMI in questo esercizio (valutazione reciproca), garantendo una efficiente e corretta attuazione dello SBA a livello regionale e nazionale.

Inoltre, tutti i programmi europei dovrebbero essere riorientati e ristrutturati verso le esigenze delle PMI ed esaminati sulla partecipazione delle PMI (test di efficacia per le PMI).

L'esigenza di coordinamento delle politiche europee è molto forte se consideriamo che la Commissione europea ha lanciato la strategia Europa 2020 con tre priorità chiave e cinque obiettivi di massima per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita “intelligente, sostenibile e solidale basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee”.

A tal proposito sarebbe preferibile non parlare di una “politica industriale” se ci riferiamo alle PMI, la cui base è formata prevalentemente da imprese terziarie, artigiane e di piccole imprese (**si ricorda che il 99,8% delle imprese italiane ha meno di 49 addetti**).

A tal fine bisognerebbe delineare una “politica produttiva”, complementare e non concorrenziale alla prima, che sia attenta da un lato alle esigenze delle PMI attraverso l’attuazione dello SBA, e dall’altro lato al rafforzamento degli insediamenti industriali esistenti ed all’attrazione di investimenti di imprese extra Ue.

Le policy dedicate agli insediamenti industriali e le policy per le PMI devono essere quindi non sostitutive ma equamente complementari.

Di riflesso si evidenzia come rispetto al tema dell’innovazione debba cessare qualsiasi forma di esclusione settoriale diretta od indiretta. Molto è stato già fatto dalla Commissione e dal Parlamento europeo (vedi il Programma Competitività ed Innovazione), ma il processo va completato con la **stretta osservanza dell’orizzontalità dell’aiuto nel prossimo VIII Programma Quadro per la Ricerca e Sviluppo.**

Infine, la revisione dello SBA deve incidere sulla dimensione del mercato del lavoro e della flexicurity, che sono questioni cruciali per il futuro delle PMI e del loro personale. Le soluzioni e gli strumenti proposti fino ad oggi nel campo del mercato del lavoro (ad esempio, piani sociali, formazione continua, l’aggiornamento delle competenze, il perfezionamento professionale, etc.) per affrontare la crisi non sono adattati alle PMI e ai loro dipendenti.

Pertanto emerge la necessità di:

- una migliore rappresentazione delle PMI nel dialogo sociale europeo settoriale;
- considerare che le norme applicate ai lavoratori dipendenti sono state progettate per rapporti di lavoro tra lavoratori e datori di lavoro. Esse non dovrebbero essere imposte ai lavoratori autonomi, la cui vita privata e vita di lavoro sono, per definizione, intrecciate. Applicando la stessa legislazione su tutta la linea viene limitata la libertà di impresa;
- cambiare la concezione dell’innovazione, ad oggi ancora considerata prevalentemente come innovazione di alta tecnologia. In realtà l’innovazione nelle PMI ricade soprattutto con livelli tecnologici medio-bassi, è spesso informale e raramente è basata su puro R&S, come in precedenza evidenziato nel caso dei servizi. Pertanto dovrebbero essere sostenuti tutti i tipi di innovazione in senso lato, nonché l’accesso facilitato ai risultati R&S e innovazione;
- introdurre misure di sostegno (ad esempio, Public Private Partnership) per le PMI per passare al digitale;
- abolire ogni ostacolo di natura formale per le organizzazioni delle piccole e medie imprese che intendono partecipare in modo efficace alle azioni 7PQ e divulgazione connesse;
- sviluppare una lotta contro la criminalità organizzata nazionale e transfrontaliera internazionale: vi è la necessità di adottare strumenti atti a supportare le PMI e migliorare la cooperazione tra le autorità competenti negli Stati membri.

2. Proposte specifiche

- *Il rilancio del venture capital come fattore di sviluppo per le PMI*

Le attività di *venture capital in Italia* non sono molto sviluppate rispetto al resto dell’Europa che comunque presenta un certo ritardo nei confronti degli USA.

Ciò risulta essere l’effetto soprattutto della mancanza, da un lato, di una cultura finanziaria presso le PMI che consideri forme alternative al capitale di debito (in particolare nel Sud dell’Italia

dove è destinato solo il 4% degli investimenti di venture capital) e, dall'altro, di una infrastruttura finanziaria ancora troppo distante dalle esigenze del tessuto d'impresa del nostro Paese.

A supportare la nostra riflessione sono anche i contenuti di un interessante e recente studio della Banca d'Italia nel quale si sottolinea come le caratteristiche del sistema finanziario italiano incentrato sul ruolo delle banche, privo di mercati obbligazionari e azionari, e noi aggiungiamo di *private equity* e *venture capital*, sviluppati, nei fatti è incapace di fornire al sistema produttivo risorse alternative al credito bancario.

La conclusione è che queste concause sia a livello macro (l'inadeguatezza della infrastruttura finanziaria) che a livello micro (scarsa cultura finanziaria presso le PMI) provocano due effetti molto preoccupanti per l'economia italiana e più in generale per quella europea in una fase di crisi: un costo dei finanziamenti alle imprese, a parità di condizioni, più elevati e un eccessivo razionamento del credito, in particolare per le micro-piccole imprese.

La recente pubblicazione del decreto n.101 del 21 aprile – GU n. 154 del 5 luglio 2010 su “Regime di aiuto destinato a promuovere gli investimenti nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese, ai sensi dell'articolo 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2006, n.296, va proprio nella direzione di migliorare l'utilizzo delle piccole imprese di “*Middle class*” o di fascia alta di uno strumento finanziario che ancora non ha espresso le sue più ampie potenzialità.

A tal proposito andrebbero create le condizioni a livello comunitario per **individuare forme di incentivazione fiscale all'utilizzo del *venture capital* presso le piccole imprese** come la defiscalizzazione dei capitali destinati ad investimenti in start-up e favorire un maggiore coordinamento tra iniziative comunitarie, nazionali e regionali.

- *Una attenzione alle imprese extracomunitarie, in particolare al femminile, operanti nell'Unione Europea*

In Italia, nel 2009 **le imprese individuali con titolare non UE sono state 251.562, di cui ben 49.718 sono imprese con un titolare donna**, ossia circa il 20% del totale. Queste ultime particolarmente presenti nei servizi alle persone.

I settori più interessati al fenomeno sono il commercio (43,2% del totale) ma anche il settore manifatturiero con ben il 10% del totale pari a 25.135 unità.

Le imprese con titolare extracomunitario svolgono non solo un ruolo economico, quindi, ma anche di inclusione sociale fondamentale in una società sempre più aperta come la nostra.

Da qui, l'importanza di sostenere la crescita di queste imprese attraverso forme di agevolazioni fiscali, di microcredito e semplificazione amministrativa ed **eliminare il limite dei 40 anni per l'accesso alle agevolazioni destinate all'imprenditoria femminile.**

➤ *Diffondere la “cultura della rete” presso le piccole imprese ed imprese artigiane.*

Diffondere la “cultura della rete” presso le piccole imprese ed imprese artigiane è un problema in particolare di tipo culturale e di percezione di convenienza a partecipare ad una rete da parte di una piccola impresa.

Il potenziale di valore implicito nelle reti deriva dalle loro funzioni cognitive:

- ➔ facile accesso alla conoscenza altrui,
- ➔ reciproca specializzazione,
- ➔ sperimentazione condivisa del nuovo,
- ➔ estensione del bacino di domanda,
- ➔ aumento dei rendimenti,
- ➔ degli investimenti in nuova conoscenza.

Grazie a queste caratteristiche le reti consentono di modificare in modo interessante i modelli di business soprattutto delle piccole che ne fanno parte, andando in tre direzioni fondamentali per lo scenario competitivo post-fordista:

- *Maggiore efficienza.* Lavorando in rete, infatti, si abbassa il *costo della conoscenza* impiegata e prodotta, grazie alle economie di scala che derivano dalla reciproca specializzazione e dall'ampliamento dei bacini di uso;
- *Maggiore flessibilità.* Diventa possibile rispondere in modo rapido, personalizzato e adattivo alla domanda, anche nelle nicchie o nelle piccole serie, perché l'essere in rete con altri consente di disporre di capacità addizionali o differenziate, o di competenze e lavorazioni rapidamente integrabili nel proprio ciclo produttivo;
- *Maggiore creatività.* Lavorando in rete è più facile innovare potendo coltivare una propria differenza creativa che anche altri utilizzano (e pagano), e potendo avere accesso a un *pool* differenziato di idee, risorse, capacità produttive.

Per favorire questo processo si è riconosciuta la possibilità di sottoscrivere tra due o più parti un **“contratto di rete”** con la Legge n. 33 del 2009 integrata e arricchita di ulteriori contenuti e disposizioni per assicurare una effettiva operatività dall'art. 1 delle legge 99 del 2009 (Legge Sviluppo), che è uno strumento giuridico attraverso il quale si può dar vita a una “aggregazione” di interessi specifici; si può cioè dar vita ad attività comuni, potremmo dire a un progetto, tra due o più imprese con un unico atto giuridico che costituisce un istituto di riferimento anche fiscale. Ciò certamente segna una svolta per la politica industriale.

La proposta è quella di introdurre un “Contratto di Rete Europeo” sul modello italiano che possa favorire le relazioni tra le PMI dell'Unione Europea.

➤ *Favorire l'accesso delle PMI agli appalti pubblici*

Le linee d'azione presentate dallo SBA europeo non ripropongono in ambito comunitario il *modello statunitense* ma si limitano a prevedere una riduzione delle soglie degli appalti nonché misure volte ad assicurare un sufficiente accesso all'informazione e a diminuire gli oneri amministrativi.

Negli USA, infatti, poiché le commesse pubbliche federali sono generalmente destinate ad una grande impresa con possibilità di subappaltare, l'appaltatore è tenuto a presentare un piano di subappalto. Tale piano deve indicare tutte le opportunità di subappalto destinate a piccole imprese, piccole imprese svantaggiate, imprese di proprietà di donne ed imprese situate nelle zone industriali storicamente inutilizzate.

Su questo aspetto la Commissione ha precisato che l'esigenza di incoraggiare la partecipazione delle PMI al mercato deve conciliarsi con gli obiettivi della legislazione comunitaria di assicurare il più possibile che tutte le imprese, grandi e piccole, abbiano accesso ai contratti pubblici allo stesso modo.

Le politiche a sostegno delle PMI, pertanto, non dovrebbero porsi in contrasto con i principi comunitari della parità di trattamento e di concorrenza nonché con gli altri principi in materia di appalti pubblici.

Tale obiezione può tuttavia essere superata attraverso un'interpretazione sostanziale (più che formale) del principio di parità di trattamento in base alla quale le autorità pubbliche dovrebbero assicurare agli operatori economici pari condizioni di partenza. Solo eliminando le disparità e i pregiudizi che impediscono l'accesso al mercato di alcuni operatori è infatti possibile realizzare un effettiva concorrenza nel mercato.

Il principio di parità di trattamento, inteso in senso sostanziale, proibisce infatti di trattare in maniera diversa situazioni simili tra loro ovvero di trattare allo stesso modo situazioni differenti. Le PMI, di fatto, rappresentano una realtà molto diversa rispetto alle imprese di grandi dimensioni e pertanto, in ossequio al suddetto principio, necessitano di un trattamento differenziato che ne consenta pari possibilità di accesso al mercato.

Alla luce del programma comunitario di revisione dello SBA, pertanto, potrebbe essere avallato quell'orientamento in base al quale non esisterebbe a livello di diritto comunitario primario un

principio di uguaglianza in senso lato contrario a qualsiasi forma di intervento di sostegno a favore delle PMI, naturalmente a condizione che eventuali provvedimenti in materia non risultino discriminatori nei confronti delle PMI di altri Paesi europei.

In tal senso, potrebbe avviarsi una riflessione in merito all'opportunità di prevedere una riserva di quote percentuali di appalti e subappalti in favore delle PMI, con l'attribuzione di un particolare rilievo a criteri discriminanti qualitativi quali la provenienza delle imprese da zone svantaggiate ovvero storicamente inutilizzate nonché la titolarità femminile delle medesime.

➤ *Introduzione dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) a livello europeo*

Il DPCM dell'11 settembre 2008, n. 170, recante il regolamento per la “disciplina attuativa dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)” rende operativo quanto già previsto dall'art. 14 della legge n. 246/2005, con riguardo alla sistematica applicazione dell'AIR da parte delle Amministrazioni.

L'applicazione della disciplina è strategica al fine di verificare ex ante l'opportunità di un nuovo intervento normativo e valutarne i probabili effetti sulle attività delle PMI, in una ottica di efficienza/efficacia dello stesso.

L'AIR rappresenta uno strumento fondamentale per assicurare la qualità, la sistematicità e la coerenza degli interventi normativi, per supportare la trasparenza dell'iter dei provvedimenti, evitare la duplicazione delle norme nonché per verificare ex ante la piena compatibilità e coerenza della produzione normativa con le problematiche delle PMI secondo il principio della semplificazione amministrativa e della sistematizzazione delle norme.

Per quanto riguarda il sistema delle piccole e medie imprese (PMI) italiane l'esigenza di una buona regolamentazione assume un significato ulteriore ed essenziale: per via della ridotta organizzazione interna delle PMI spesso le norme che le riguardano risultano di difficile comprensibilità, stante il tecnicismo normativo. In linea con uno dei principi dello *Small Business Act*, viene istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico il Servizio di Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). Tale servizio consiste nella valutazione di efficienza/efficacia della regolamentazione sulle PMI, formulando eventuali correttivi in funzione dei fabbisogni delle PMI.

A tal proposito si propone di estendere a livello comunitario il modello italiano di AIR.

➤ *Migliorare la comunicazione/informazione alle PMI*

Nel rispetto dell'attuazione dei principi contenuti nello Small Business Act, e in un'ottica di implementazione e miglioramento della loro attuazione finalizzata al sostegno e al benessere dell'ambiente in cui operano le Piccole e Medie Imprese, si ritiene di dover incoraggiare maggiormente l'accesso delle PMI all'informazione attraverso l'ausilio di infrastrutture delle comunicazioni poco costose e con un'ampia gamma di servizi.

In questa direzione, e in considerazione della Comunicazione UE dell' 8.11.2007 , si ritiene di rilevante importanza quanto contenuto nella Strategia Europa 2020, che, fra le sette iniziative "faro", pone la necessità di integrare le PMI nell'agenda europea del digitale.

Nonostante siano stati fatti notevoli passi avanti, tuttavia, in alcuni settori della e-Government, molto può ancora essere realizzato per sfruttare al meglio il potenziale delle nostre imprese, specialmente piccole e medie, e consentire loro una più agevole fruizione delle opportunità offerte dal mercato globale.

Le piccole e medie imprese, che svolgono un ruolo fondamentale nel dinamismo dell'economia interna ed europea, della crescita e dell'occupazione, sono molto ambite dai grandi gruppi per la loro collaborazione creativa e per la capacità di innovarsi; necessitano, parimenti, di un miglior accesso agli appalti pubblici per svilupparsi e fare innovazione; questi due elementi sono determinanti specialmente nelle zone a forte crescita.

E' necessario quindi **potenziare la società dell'informazione**, mirando ad eliminare i costi dell'esclusione, **stabilendo obiettivi concreti per l'utilizzo e la disponibilità di internet, avviando programmi di alfabetizzazione informatica.**

E' altresì economicamente e socialmente rilevante evidenziare come lo sviluppo della e-Government concorra alla riduzione degli oneri amministrativi a carico delle PMI e favorisca l'accrescimento della produttività; in questo senso si potrebbe **istituire una pagina internet interamente dedicata alle PMI con l'introduzione di un codice di identificazione delle imprese e il lancio di una piattaforma che consenta di disporre di tutti i formulari in forma elettronica corredati da schede esplicative.**

Le nostre piccole e medie imprese, in Italia e in Europa, nella disponibilità al confronto e arricchimento interculturale, e nella consapevolezza del ruolo di traino socio-economico che svolgono per la Comunità tutta, necessitano di adeguate politiche di promozione delle competenze mediatiche, comunque intese, attraverso un approccio globale di partecipazione e integrazione in grado di consentire la più ampia misura d'accesso non discriminatorio ai servizi

e alla loro effettiva interoperabilità per tutti i destinatari.

In questo senso è fondamentale trovare **soluzioni atte a colmare gli inevitabili divari linguistici**, fisiologici di ogni pluralismo, nonché soluzioni adeguate a rimuovere ostacoli giuridici e di sicurezza.

Il Dirigente

dott. Giuseppe Capuano