



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 10/123/CR13b/C11

DOCUMENTO DELLE REGIONI SUL DOCUMENTO DI REVISIONE DELLO SMALL BUSINESS ACT

Lo Small Business Act per l'Europa nasce nel giugno 2008 con l'obiettivo di ricondurre ad un quadro coerente ed organico tutti gli strumenti politici esistenti a favore delle piccole e medie imprese, che vengono poste, nel nome del principio "Pensare anzitutto in piccolo" al centro del processo decisionale europeo, dalla formulazione delle norme, all'implementazione delle politiche, fino all'erogazione dei pubblici servizi.

Il documento comunitario articola in dieci principi gli interventi che a livello di Commissione UE e di Stati membri si ritengono strategici per creare condizioni di concorrenza paritarie per le PMI e per migliorare il contesto giuridico e amministrativo in cui le stesse si trovano ad operare: tra gli altri la promozione dell'imprenditorialità e della "seconda possibilità" per chi abbia sperimentato l'insolvenza, l'adeguamento del contesto normativo alle esigenze delle PMI e la semplificazione amministrativa per l'avvio dell'attività d'impresa, il miglioramento dell'accesso agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato, l'accesso al credito e alla puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali, l'accesso ai brevetti e ai modelli depositati, l'efficienza energetica, l'aggiornamento delle competenze e il sostegno ad ogni forma di innovazione e all'accesso delle piccole e medie imprese sui mercati internazionali.

Per ciascuno dei principi la comunicazione individua da un lato le iniziative e gli strumenti da adottare a livello comunitario, e dall'altro invita gli Stati membri ad attivarsi a livello nazionale e locale con linee di intervento diversificate a seconda delle specificità territoriali, nel rispetto dei principi della sussidiarietà, della partnership e della proporzionalità.

Come sintetizza la relazione sull'attuazione dello Small Business Act a dicembre 2009, gli Stati membri si sono impegnati nel recepimento degli indirizzi dello SBA nei rispettivi programmi politici nazionali, anche se con impostazioni e strategie eterogenee e soprattutto con risultati disomogenei.

A fine 2009 l'Italia, salvo alcune iniziative sporadiche nell'accesso al credito, e nella semplificazione amministrativa e normativa, evidenzia da un lato una carenza di interventi negli ambiti delle tematiche ambientali e degli appalti pubblici, dall'altro un ritardo nel recepimento integrale della comunicazione comunitaria.

Nel marzo 2009 il Ministero dello Sviluppo economico ha insediato il Tavolo di iniziativa per la realizzazione degli adempimenti previsti dallo SBA per le PMI, ai cui lavori, organizzati in sei tavoli tematici, hanno preso parte le associazioni di categoria delle PMI, i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali interessate, la Conferenza delle Regioni, i rappresentanti degli enti territoriali e delle Camere di commercio, del sistema bancario e del Comitato economico e sociale dell'U.E.

Gli esiti dell'attività dei tavoli tematici sono confluiti nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010 che, allo scopo di dare piena attuazione in Italia ai principi dello Small Business Act per l'Europa, impegna le Amministrazioni dello Stato, per quanto di competenza, ad uniformare la propria azione alle linee direttrici di azione che ne scaturiscono e invita le Regioni, le Province e i Comuni, per quanto di loro competenza e ai medesimi fini, a conformare la propria azione ai principi stessi.

Merita ricordare che sulle medesime tematiche - lo sviluppo e la competitività delle PMI - tra il 2009 e il 2010 vengono elaborati altri testi legislativi:

- **il disegno di legge annuale per le PMI**, esplicitamente richiamato dalla direttiva nazionale, predisposto dal Tavolo permanente delle PMI, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico con DM del marzo 2010, composto da tecnici in rappresentanza delle associazioni imprenditoriali, degli organismi associativi degli enti locali, dell'ABI, dell'IPI, dell'ISTAT ecc., con l'assenza delle Regioni che sono state invitate soltanto informalmente in occasione delle riunioni del 14 giugno e del 21 settembre e che solo con comunicazione del 30 settembre u.s. sono state invitate a partecipare formalmente. Peraltro compiendo un passo indietro rispetto alla procedura seguita in occasione dell'adozione della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010 sopra richiamata, che ha visto il pieno coinvolgimento delle Regioni.
- un testo unificato di iniziativa parlamentare recante **“Norme per la tutela della libertà di impresa – Statuto delle Imprese”**, che tra le finalità ha quella di garantire la piena applicazione dello Small Business Act e che a sua volta, nel testo licenziato dalla Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati in data 5 ottobre u.s. prevede l'adozione, entro il 30 giugno di ogni anno, di una legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese.

In questo contesto, in cui il livello nazionale si trova tuttora impegnato a recepire i principi della comunicazione originaria sullo Small Business Act, si innesca il processo di revisione dello SBA attivato la scorsa primavera dalla Commissione europea con il triplice scopo di:

1. fare il punto sui progressi realizzati nell'attuazione a livello comunitario e di Stati membri, individuare le carenze e porvi rimedio;
2. correlare lo SBA con la nuova agenda politica Europa 2020, attraverso la definizione di nuove iniziative riconducibili ai dieci principi originari, ma senza modificarne la struttura di fondo;
3. raccogliere proposte afferenti il processo di attuazione, monitoraggio e governance degli interventi, specie a livello di Stati membri.

Il processo di consultazione degli Stati membri, che dovrebbe concludersi entro dicembre 2010 con l'adozione di una nuova comunicazione UE, ha visto lo Stato italiano impegnato nella predisposizione di un documento che solo parzialmente verte sugli ambiti chiave richiamati dalla Commissione e che è invece imperniato sulle tematiche della regionalizzazione dello SBA, del contratto di rete europeo, del venture capital, dell'introduzione dell'AIR a livello europeo.

Ma soprattutto sembra opportuno porre l'accento sul fatto che la proposta ministeriale è stata inviata, in assenza di qualunque confronto in merito con le Regioni, alla Commissione europea lo scorso agosto 2010.

Il presente documento prende a riferimento la proposta ministeriale, di cui conserva alcuni capisaldi che si ritengono condivisibili (regionalizzazione SBA, estensione contratto di rete, ecc.), ma che vengono integrati, alla luce degli specifici ambiti chiave su cui la Commissione UE ha avviato la consultazione e di altri ambiti su cui si ritiene necessario potenziare l'intervento dello SBA per rendere più competitive le PMI, anche tenendo conto delle due iniziative faro della Strategia Europa 2020 varate dalla Commissione lo scorso ottobre “L'Unione dell'Innovazione” e la comunicazione “Una politica industriale integrata nell'era della globalizzazione”.

Infine, su un ambito specifico, quello degli appalti pubblici, formula una proposta delle Regioni, in funzione integrativa di quanto previsto, a disciplina comunitaria e nazionale vigente, dallo Statuto delle Imprese, in ossequio a quanto indicato nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 maggio u.s.

Ambito chiave “Potenziare l’attuazione del principio “Pensare anzitutto in piccolo”

1) Diversificazione e ristrutturazione dei vari programmi SBA adottati a livello di Stato membro sulla base di un duplice criterio: il criterio della dimensione di impresa e il criterio territoriale.

In premessa si ritiene indispensabile richiamare l’attenzione sull’esigenza di dare nuovo slancio al quadro politico d’azione dello Small Business Act riorientandolo verso quello che era in origine il suo target privilegiato, l’impresa di piccole dimensioni.

Non a caso la comunicazione del 2008 era finalizzata ad istituire “una corsia privilegiata per la piccola impresa”, dando una spinta decisiva alla strategia comunitaria a favore delle imprese di piccole dimensioni già intrapresa con la sottoscrizione della Carta europea di Feira del 2000 e poi formalizzata con la raccomandazione del 2003 recante la nuova definizione di PMI, dove per la prima volta si è sentita l’esigenza di individuare soglie finanziarie adeguate per definire la microimpresa, tenendo conto del suo contributo significativo in termini di sviluppo dell’imprenditorialità e di creazione di occupazione.

Ovviamente un approccio di questo genere va coniugato con la regionalizzazione dei programmi SBA, nel senso che in ogni Stato membro i programmi andrebbero orientati sull’asse micro-piccola impresa piuttosto che piccola-media impresa, tenendo conto delle peculiarità territoriali ivi presenti: in Italia (dati 2009) sul 99,8 delle imprese con 49 addetti, il 94, 6% ha meno di 9 addetti, quindi il tessuto imprenditoriale italiano è sostanzialmente strutturato su micro-piccole imprese, che peraltro svolgono un ruolo prioritario anche in termini socio-occupazionali, occupando il 68,5 dell’occupazione del settore privato, contro il 19% della grande impresa.

Una ristrutturazione dei programmi SBA sulla base del criterio dimensionale comporta la necessità di maturare nuove considerazioni su tematiche già affrontate:

- riserve su forme di incentivazione che non vanno in modo generalistico indirizzate a tutte le imprese di micro, piccole e medie dimensioni, perché in Italia, sulla base dei dati sopra riportati, non creerebbero alcuna selettività;
- quota riserva appalti e subappalti a favore di imprese di micro, piccole e medie dimensioni, predisponendo un sistema di premialità che sia compatibile con i principi di concorrenza, non discriminazione e parità di trattamento sanciti dalla normativa comunitaria;
- interventi di semplificazione e regolamentazione (Suap, Agenzia delle imprese)
- esigenze di differenziazione tra imprese di micro e piccole dimensioni e quelle di medie dimensioni nella partecipazione ai programmi comunitari.

2) Strettamente connessa con la precedente va evidenziata la problematica di considerare la piccola impresa in chiave evolutiva.

Favorire l’impresa di micro e piccole dimensioni deve comportare non soltanto l’attivazione di misure o interventi volti a promuovere la nascita di nuove imprese o a creare le condizioni di contesto atte allo sviluppo di microimprenditorialità, bensì piuttosto la predisposizione degli strumenti per consentire alle piccole imprese di pensare ed agire da piccole imprese di fascia alta. Ciò significa che vanno approntate le condizioni di contesto per far evolvere le piccole imprese verso quel segmento di impresa denominato di “middle class”⁽¹⁾, intervenendo di volta in volta sui fattori atti a ridurre il ‘gap’ culturale esistente con la media impresa. (ad esempio da contro terzisti e fasonisti a partner tecnologici)

¹ La “Middle class di impresa” è una nuova definizione di segmento di impresa, con il quale si intende indicare quel nucleo di piccole imprese di “fascia alta” che hanno strategie da medie imprese e che sono state individuate seguendo cinque parametri di tipo quantitativo: capacità ad esportare, essere una società di capitali/persona, appartenere a reti, appartenere a gruppi di impresa e una dimensione compresa tra 1-49 addetti. In Italia le imprese appartenenti alla MCI sono state stimate in circa 50.000. Per un approfondimento sul concetto di “Middle class di impresa” si veda: G. Capuano (2006), “Verso la definizione e l’individuazione di un nuovo nucleo di imprese: aspetti teorici e evidenze empiriche della Middle class di impresa (MCI)”, in Rivista di Economia e Statistica del Territorio, n.1 gennaio-aprile 2006, FrancoAngeli, Milano.

3) Applicazione del contratto di rete a livello comunitario

Sempre nell'ottica del principio "Pensare anzitutto in piccolo" e in considerazione del fatto che proprio l'appartenenza ad aggregazioni rappresenta uno degli indici che qualificano una piccola impresa come "di fascia alta", si concorda appieno con il documento ministeriale sull'opportunità di diffondere la cultura della rete presso le imprese di piccole dimensioni, proponendo l'estensione del modello del contratto di rete a livello europeo, che consentirebbe una omogeneizzazione dei modelli di aggregazione utilizzabili per favorire le relazioni tra PMI dell'UE.

Ciò soprattutto nell'ottica di favorire la costituzione di partenariati tra imprese di vari Stati membri UE in risposta a gare d'appalto pubblico per l'introduzione sul mercato di prodotti e servizi innovativi, che rappresenta una delle priorità dell'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione" nell'ambito della strategia Europa 2020.

4) Test di efficacia PMI

In attuazione del medesimo principio sopra citato, è condivisibile nella sostanza l'esigenza di una prova PMI, alla stregua della quale tutti i programmi UE vadano riorientati e ristrutturati tenendo conto dei fabbisogni espressi dalle imprese di piccole e medie dimensioni nell'accesso a tali iniziative.

Si rende però necessario dare un contenuto operativo a questo concetto che altrimenti rischia di restare una mera affermazione di principio. I programmi vanno resi realmente fruibili da parte delle imprese di micro, piccole e medie dimensioni, pensando se necessario ad una radicale destrutturazione degli stessi, o almeno ad una semplificazione dei criteri di accesso.

A titolo esemplificativo possiamo citare il 7° programma quadro, che per molti versi risulta inaccessibile alle imprese di piccole dimensioni, ma in generale tutti i programmi comunitari a gestione diretta prevedono come requisito di ammissibilità la transnazionalità, cioè l'obbligo di trovare partner di uno o più Stati membri o di Stati in preadesione o di paesi terzi, il che costituisce un elemento di forte criticità nell'accesso a tali iniziative da parte delle aziende di dimensioni minori.

Si potrebbe suggerire, per queste imprese, un'interpretazione in chiave semplificata del principio di partnership, limitata all'ambito nazionale come requisito di ammissibilità, e estesa all'ambito transnazionale come criterio di premialità. Ciò anche in funzione dell'ipotesi di una radicale revisione della politica di coesione dopo il 2013, che potrebbe comportare un sostanziale ridimensionamento dei Fondi strutturali destinati alle politiche regionali comunitarie, o comunque ad una radicale rivisitazione delle loro modalità di funzionamento.

Ambito chiave "Trasformare le sfide ambientali in opportunità per le PMI"

Relativamente all'ambito chiave "Trasformare le sfide ambientali in opportunità per le PMI", su cui il documento di consultazione comunitario ha posto l'accento visto il rilievo che gli è stato dato dalla strategia Europa 2020, si condivide la scelta di puntare prioritariamente sul fattore dell'efficientamento energetico piuttosto che sulla creazione di energia da fonti rinnovabili, nell'ottica dello slogan "un kilowatt risparmiato è meglio di un kilowatt sostituito, laddove si prevede l'adozione di un **piano d'azione riveduto in materia di efficienza energetica** per raggiungere l'obiettivo del 20% di risparmio entro il 2020, specialmente nei settori dell'edilizia, dei servizi e dei trasporti, nonché sulla necessaria contestuale mobilitazione di tutti gli strumenti e fonti di finanziamento esistenti per conseguire risultati di maggiore efficacia.

Le azioni di efficienza energetica producono in tal senso un doppio valore nella piccola e media impresa: da una parte un impatto ambientale nullo, dall'altra una gestione ottimale delle risorse energetiche.

Altri ambiti dell'SBA da potenziare per rendere più competitive le PMI

Accesso al credito (pilastro VI Comunicazione SBA 2008)

Relativamente alle politiche del credito, si concorda con l'ipotesi dell'intervento di fiscalizzazione del "venture capital" come fattore di sviluppo per le PMI, ma andrebbe opportunamente integrato con misure di aiuto, che potrebbero compensare gli effetti distorsivi dei vari sistemi di fiscalità vigenti presso gli Stati membri.

Innovazione (pilastro VIII Comunicazione SBA 2008)

Rispetto al tema dell'innovazione, sono due i temi affrontati dal documento ministeriale che si ritiene di poter condividere anche se non si colgono appieno le proposte che si intendono formulare e gli strumenti operativi attraverso cui agire:

1) sostegno a qualunque forma di innovazione - innovazione settoriale

E' un ambito in cui il programma quadro comunitario Competitività e Innovazione ha già svolto un ruolo fondamentale anche nell'incentivare la successiva partecipazione delle PMI al 7° programma quadro di RST, attraverso azione di sostegno ad ogni forma di innovazione, inclusa l'ecoinnovazione, incoraggiando in particolare l'innovazione settoriale, i raggruppamenti, le reti di innovazione, e la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato in materia d'innovazione.

2) nozione di innovazione

In particolare è condivisibile l'esigenza di sostenere l'innovazione a tutti i livelli, non soltanto quella di alta tecnologia, bensì quella di livello tecnologico medio-basso, che solitamente ricade sulle PMI, e che in particolare venga introdotta la nozione di innovazione relativa, cioè rapportata al bagaglio tecnologico di ciascuna impresa. Esigenza peraltro nei fatti difficilmente coniugabile con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato in materia, che individua dei parametri ben precisi per qualificare un progetto come "innovativo".

Peraltro sulla necessità di sostenere tutti i tipi di innovazione in senso lato, si è espressa anche la recente comunicazione della Commissione *"Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione - Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità"* dello scorso ottobre 2010; l'atto comunitario, nel dare attuazione ad una delle iniziative faro della strategia Europa 2020, cui è strettamente connessa la revisione dello SBA, riconosce la necessità, per garantire una concorrenzialità sostenuta dell'industria europea e di tutti i suoi settori, che l'industria migliori la sua capacità d'innovare. Riferendosi ad un concetto di innovazione che prescinde dagli aspetti meramente tecnologici e include anche i modelli aziendali e organizzativi e coinvolge tutti i settori, sia che si tratti di settori tradizionali o di basso livello tecnologico, quanto di settori nuovi ad elevato contenuto di tecnologia.

L'esigenza di affrontare con proposte operative le suddette tematiche, ed in particolare quella di pervenire ad una nuova definizione di innovazione, potrebbe trovare una solida base di riferimento nelle prossime tappe dell'iniziativa faro di Europa 2020 "L'Unione per l'innovazione", che prevede la revisione della disciplina sugli aiuti di Stato in materia di RST nel corso del 2011, nonché l'istituzione di un apposito regime dei Fondi strutturali incentrato sull'innovazione a partire dal 2013.

Appalti pubblici (pilastro V Comunicazione SBA 2008)

Si concorda con il documento ministeriale sul fatto che la tematica dell'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici merita ulteriori riflessioni e approfondimenti, tenendo conto delle varie opzioni possibili a disciplina vigente sugli appalti o prevedendo una possibile evoluzione giuridica della stessa.

Sotto il profilo generale si adducono di norma due ordini di motivazioni a supporto dell'esigenza di incrementare l'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici: sia l'aumento potenziale di concorrenza, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, che può essere determinato dall'entrata nel mercato di piccole e medie imprese in grado di offrire prodotti e servizi migliori; sia i benefici che possono derivare all'intero sistema dei contratti dalla capacità di maggiore innovazione detenuta dalle PMI, in considerazione del fatto che risultano più dinamiche e creative rispetto alle grandi, data la loro semplicità organizzativa e l'assenza di una struttura burocratica che conferisce loro una maggiore flessibilità e rapida adattabilità alle esigenze del mercato.

Sotto un profilo più specifico, da parte degli addetti ai lavori, si lamentano una serie di criticità (stigmatizzate anche in un codice europeo di buone prassi) per le quali il ddl Statuto delle imprese individua taluni misure e strumenti operativi, che si ritengono tuttavia ancora insufficienti a risolvere il problema individuato come cruciale nell'accesso alle gare d'appalto da parte delle imprese di minori dimensioni: la dimensione dei contratti troppo elevata, aspetto di crescente rilevanza, imputabile anche allo sviluppo delle centrali di committenza.

Come possibili rimedi l'articolo 11 dello Statuto prevede, oltre all'istituzione di portali telematici a livello nazionale, regionale e locale, che le stazioni appaltanti provvedano a:

- suddividere, ove possibile, gli appalti in lotti;
- rendere visibili le opportunità di subappalto;
- adottare misure per sostenere forme di aggregazione tra PMI, privilegiando ATI e forme consortili, nonché sistemi di premialità per tali forme di raggruppamenti costituite tra imprese di micro e piccole dimensioni;
- realizzare condizioni di favore per le micro e piccole imprese per l'accesso agli appalti pubblici di fornitura di servizi pubblici locali, banditi dai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le gare sottosoglia;
- non richiedere alle imprese concorrenti requisiti finanziari sproporzionati.

Non risulta presente nel testo licenziato alla Commissione Attività Produttive della Camera la misura che era stata più caldeggiata dalle categorie economico-sociali: la presenza di una quota percentuale di appalti o subappalti da riservare alle PMI, in analogia con meccanismi già adottati in altri paesi UE ed extra-UE.

In considerazione dei profili di compatibilità con i principi comunitari di parità di trattamento e concorrenza che una tale problematica induce a considerare, la revisione dello SBA, che lo Stato italiano ha richiesto venga adottata con direttiva o regolamento, sembra la sede più opportuna per riproporre questo tema, richiamando la posizione restrittiva della Commissione UE in materia di procedure di selezione dei soggetti aggiudicatari.

Nello specifico la Commissione ha posto il veto sin dall'origine su politiche discriminatorie a favore delle PMI o previsione di contratti riservati alle PMI (politiche set-aside), sul modello SBA USA, affermando che l'esigenza di incoraggiare la partecipazione delle PMI al mercato degli appalti pubblici deve conciliarsi con il rispetto, nelle procedure di selezione del contraente, dei principi di parità di trattamento e di concorrenza prescritti dalle direttive comunitarie in materia, nonché degli altri principi fondamentali del Trattato e di quelli desumibili dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (principi di uguaglianza, non discriminazione, trasparenza, mutuo riconoscimento, proporzionalità).

Rispetto a tale problematica si ritiene di poter prospettare un duplice scenario:

1) il primo, derivante dalla mera applicazione del quadro normativo attualmente vigente in materia, cioè dal concorso delle direttive comunitarie, del codice dei contratti e del redigendo Statuto delle imprese. In questo contesto la disciplina in vigore in materia di appalti non sembra offrire la possibilità per la stazione appaltante di prevedere, sin dalla pubblicazione del bando/procedura di

evidenza pubblica, quote percentuali di appalti/subappalti da riservare alle PMI, se non a scapito dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

Pertanto il meccanismo più idoneo per favorire l'accesso delle PMI agli appalti pubblici di notevole entità è **applicare un sistema di premialità a favore delle forme di aggregazione (consorzi, reti, ATI) che contemplano al loro interno PMI o a favore di imprese che presentano un piano di subappalto in cui coinvolgono PMI**. Il meccanismo della suddivisione degli appalti in lotti andrà previsto dalle stazioni appaltanti nel rispetto di quanto previsto:

- dall'art. 29, comma 4 del d.lgs. 163/2006;
- dalla determinazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici n. 5 del 9 giugno 2005.

2) il secondo, conseguente ad una modifica della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici nell'ambito della revisione dello SBA o nelle more della modifica nel quadro di una disciplina transitoria (cfr. proposta per la revisione delle direttive di cui all'allegato 1).

La proposta di modifica del contesto normativo in materia di appalti trova peraltro fondamento in un esplicito riferimento contenuto nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La direttiva, nel recepire il principio dello SBA comunitario "Adeguare l'intervento pubblico alle esigenze delle PMI" afferma che, al fine di facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, nel caso in cui la normativa comunitaria o nazionale sia di ostacolo, *"occorre negoziare con la Commissione UE, a cui spetterà decidere sulle apposite deroghe per le PMI o autorizzare l'introduzione di apposite deroghe nella disciplina domestica"*.

Proposte per monitorare l'attuazione dello SBA negli Stati membri e per migliorare la governance

Relativamente al quadro di governance, si ritiene quanto mai indispensabile adottare, sia a livello comunitario che nazionale, tutti gli strumenti e i meccanismi utili a garantire un efficace attuazione e monitoraggio dello SBA nei vari Stati membri, e di orientare le iniziative verso i risultati prefissati.

Tali strumenti, sia in termini di strutture tecnico-amministrative che di dati informatico-statistici, dovranno essere in grado di garantire il necessario raccordo tra l'implementazione dello SBA a livello nazionale e i rispettivi programmi nazionali di riforma adottati in attuazione degli orientamenti integrati di Europa 2020.

Tenendo conto che la revisione SBA poggia sul necessario adeguamento dei suoi principi alla strategia Europa 2020 e che questa sarà prioritariamente finalizzata alla mobilitazione di tutte le risorse finanziarie per il conseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, gli strumenti di governance saranno tanto più efficaci quanto più saranno in grado di garantire una gestione integrata ed ottimizzata dei fondi del bilancio UE impiegati (Fondi strutturali, Programma quadro RST, Programma CIP).

A livello di Stato membro, quale punto di snodo per la raccolta di informazioni, di schede tematiche e statistiche, di monitoraggio delle esperienze maturate a livello locale e regionale nell'attuazione dei principi dello Small Business Act, di scambio best practices, si ritiene utile suggerire il modello adottato dal Ministero dello Sviluppo economico, della task force, vale a dire il Tavolo tecnico-consultivo permanente di monitoraggio, gruppo di esperti, in cui vengano rappresentati tutti gli interessi coinvolti⁽²⁾. Il gruppo, opportunamente integrato, potrebbe assicurare il necessario raccordo con il programma nazionale di riforma adottato in attuazione degli orientamenti integrati di Europa 2020.

² A tal proposito sembra però necessario modificare l'attuale ruolo rivestito dalle Regioni in seno al Tavolo permanente PMI, ruolo che andrebbe visto alla stregua di decisore piuttosto che di mera consultazione)

**PROPOSTA PER LA MODIFICA DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA
IN MATERIA DI APPALTI**

1) Revisione direttive comunitarie sugli appalti pubblici

La proposta di modifica della disciplina comunitaria in materia di appalti si fonda sulle seguenti controdeduzioni alla posizione restrittiva della Commissione UE prima esposta:

- a) Come più volte ribadito dalla Corte di Giustizia nelle sue pronunce, il principio della parità di trattamento implica non solo la fissazione di condizioni di accesso non discriminatorie all'attività economica, ma anche l'adozione da parte delle autorità pubbliche di ogni misura atta a garantire l'esercizio di tali attività.

Inteso in senso sostanziale, il principio di parità di trattamento proibisce di trattare in maniera diversa situazioni simili o di trattare allo stesso modo situazioni differenti: sulla base di questa accezione, parte della dottrina, e il documento ministeriale con essa, sosterebbe che, **essendo le PMI di fatto una realtà diversa rispetto alle imprese di grandi dimensioni, necessitano in quanto tali di un trattamento differenziato, e pertanto le misure di agevolazione alle PMI, che partono da un vantaggio strutturale (costi della burocrazia, della partecipazione alle gare uguali alle grandi imprese), sono da considerarsi legittime, anche come condizione di reciprocità nei confronti di quei paesi extra-UE come gli USA, che già da tempo adottano misure protezionistiche, cioè riserve di forniture, a favore delle proprie PMI.**

- b) **inapplicabilità di un'interpretazione in senso lato del principio di uguaglianza sancito dal Trattato sulla base del criterio di nazionalità.** In altri termini non esisterebbe a livello di diritto primario un principio di uguaglianza in senso lato contrario a politiche di set-aside per le PMI, purché queste non siano discriminatorie nei confronti di PMI di altri Stati membri.

Parte della dottrina sosterebbe che i principi di uguaglianza e di non discriminazione sanciti dal Trattato riguardano sostanzialmente la nazionalità e che le costanti pronunce della Corte di Giustizia si sono estese ad altri criteri distintivi, ma hanno riguardato unicamente l'applicazione delle direttive relative agli appalti sopra soglia, per cui ci sarebbe uno spazio di manovra sugli appalti sotto soglia comunitaria, cui invece – secondo costante giurisprudenza e orientamenti della Commissione – si applicano i principi del Trattato.

Sulla base delle predette considerazioni **le direttive comunitarie sugli appalti potrebbero essere modificate al fine di prevedere una politica di “set-aside” apposita per le PMI europea e non italiana:** la nozione di uguaglianza espressamente desumibile dal Trattato, infatti, vieta la discriminazione in base alla nazionalità, per cui una modifica delle direttive 17 e 18/2004, al fine di prevedere la possibilità di bandire gare riservate alle PMI europee, potrebbe avvenire senza porsi in contrasto col Trattato.

Qualora venisse accolta la proposta dello Stato italiano di adottare la revisione dello SBA con direttiva, la modifica delle direttive sugli appalti potrebbe avvenire eventualmente anche attraverso l'atto di adozione del nuovo SBA, prevedendo che “il principio di parità di trattamento negli appalti giustifica l'adozione di misure atte a rimuovere le difficoltà e gli ostacoli che si frappongono all'accesso delle PMI agli appalti stessi”.

In questo contesto si potrebbe proporre al Governo di avviare un serio e dettagliato confronto con le Regioni.

2) Nelle more della modifica definitiva della normativa sugli appalti, si propone di verificare la possibilità di utilizzare la proroga del quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, per adottare contemporaneamente una comunicazione che preveda, in via transitoria o sperimentale, riserve di appalti o subappalti a favore di PMI, in considerazione:

- che già nella fase di avvio della crisi economica e finanziaria mondiale, il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008, nel varare il piano europeo di ripresa economica, ha declinato congiuntamente gli interventi di aiuto alle PMI e le procedure di appalto pubblico come misure prioritarie di emergenza da intraprendere a livello dell'Unione;
- che il miglioramento e la semplificazione del quadro normativo sugli aiuti alle imprese e sul mercato degli appalti sono considerati unitariamente all'interno del pilastro 5 della comunicazione del 2008 sullo SBA come un obiettivo prioritario delle PMI cui l'intervento pubblico comunitario e nazionale deve uniformarsi.

3) Modifica della comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" (appalti sotto soglia e appalti servizi di cui all'allegato II B direttiva 18/2004)

Detta comunicazione 2006/C 179/02 consente alle amministrazioni aggiudicatrici di limitare il numero di candidati da invitare a un livello adeguato, a condizione di farlo in modo trasparente e non discriminatorio e applicando criteri oggettivi, quali l'esperienza dei candidati nel settore in questione, le dimensioni e l'infrastruttura delle loro attività, la loro capacità tecnica e professionale o altri fattori, come l'estrazione a sorte, sia come unico meccanismo di selezione, sia in combinazione con altri criteri. In ogni caso, il numero dei candidati iscritti sull'elenco ristretto deve rispondere alla necessità di garantire una sufficiente concorrenza.

Premesso che gli appalti sotto soglia non sono subordinati al rispetto delle direttive comunitarie, ma sono comunque tenute al rispetto dei principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione sulla base della nazionalità (come previsto dal punto 1.2 della suddetta comunicazione) si propone di integrare i criteri oggettivi con quello della "dimensione di impresa".

Una volta mutato il quadro normativo nel senso sopra descritto, in via sperimentale o permanente, si potrebbero attivare i meccanismi di favore per le PMI sotto riportati, in analogia con le esperienze già maturate in altri paesi, in particolare negli USA e in Francia.

Negli USA lo Small Business Act del 1953 si fonda sull'assunto che lo sviluppo e la sicurezza del paese si conseguono solo attraverso il completo accesso alla libera concorrenza e che questa si realizza solo mantenendo e incoraggiando il potenziale di sviluppo e crescita della piccola impresa, ponendo l'enfasi sui settori in cui è più evidente il 'gap' rispetto alla grande impresa: appalti pubblici, credito, regolamentazione e organizzazione.

Il braccio operativo di tale politica di favore alle PMI disciplinato dallo SBA è la Small Business Administration, che ha la responsabilità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi delle agenzie federali in termini di partecipazione delle PMI in aggregato, tenendo conto dei rapporti presentati al termine di ogni anno fiscale da ciascuna Agenzia, al fine di contrastare il fenomeno in costante crescita del "contract bundling", inteso come aggregazione di forniture precedentemente separate, che comportando l'aumento della dimensione dei lotti delle gare d'acquisto da parte delle PP.AA., ostacola la partecipazione delle PMI alle gare di public procurement.

In Francia è in vigore dal 2006 un codice degli appalti che poggia su poteri di selezione delle candidature da parte della P.A. fortemente discrezionali, concretamente esercitati attraverso un

ricorso costante alla trattativa privata e alla chiamata diretta delle imprese. L'esigenza di mantenere un certo grado di discrezionalità in capo alle Amministrazioni aggiudicatrici è stata considerata quale garanzia insieme di efficienza della P.A. e di qualificazione dell'offerta, laddove era diffuso soprattutto in dottrina il timore che il ricorso esclusivo ad astratti criteri oggettivi, misurabili solo quantitativamente, finisse per circoscrivere la concorrenza sempre e solo alle imprese più grandi, ovviamente dotate di maggiori requisiti, ma non per questo necessariamente imprese migliori, specie sotto il profilo dell'efficienza, innovazione e capacità di miglioramento delle performance nel rapporto con le stazioni appaltanti pubbliche.

Meccanismi a favore delle PMI attivabili a direttive modificate

1) bandi di gara appositamente riservati per le PMI, eventualmente entro una quota percentuale annuale - modello USA ⁽³⁾ e Francia per appalti innovativi ⁽⁴⁾

La Francia, disponendo una riserva annuale del 15% a favore delle PMI negli appalti innovativi, ha voluto aggirare il veto comunitario con l'adozione di una misura cosiddetta "sperimentale".

2) riserve appalti e subappalti a favore PMI:

Con questa definizione si intendono riserve a favore delle PMI, anche sulla scorta delle esperienze maturate in paesi UE ed extra-UE, secondo le seguenti modalità:

- quota percentuale di PMI o numero minimo di PMI all'interno di un'ATI o struttura consortile;
- quota percentuale di PMI o numero minimo di PMI a cui subappaltare lotti all'interno dell'appalto principale - modello USA ⁽⁵⁾ e Francia ⁽⁶⁾;
- numero minimo di PMI da invitare nelle procedure ristrette/negoziato-modello Francia⁽⁷⁾.

Roma, 18 novembre 2010

³ **Nel settore dei piccoli appalti (fino a 100.000 dollari)**, i diversi Dipartimenti federali statunitensi- Difesa, Salute, Lavori Pubblici, ecc. - sono tenuti ad una riserva obbligatoria compresa tra il 5 ed il 10% della spesa totale annuale a favore delle PMI, delle imprese "neonate" e di quelle imprese connotate da profili sociali, quali cooperative sociali, imprese di proprietà di veterani di guerra, di individui economicamente e/o socialmente svantaggiati, di donne, ovvero con sede ed utilizzo di manodopera in aree svantaggiate. Alle gare sono ammesse con priorità le imprese PMI dello Stato in cui si svolge l'intervento - essendo gli USA struttura federale molto decentrata - con un giro d'affari limitato (intorno ai \$ 15 milioni, ma ogni Stato determina i propri valori di soglia) e con un numero limitato di addetti - numero massimo federali pari a 500 addetti, ecc. Sono escluse da tali gare riservate le PMI possedute o partecipate da gruppi maggiori.

⁴ In Francia, ai sensi della "Legge di Modernizzazione dell'Economia" del 2008, è stato introdotto in via sperimentale per 5 anni **un trattamento preferenziale per la partecipazione delle piccole e medie imprese innovative agli appalti pubblici**. Alle seguenti condizioni: che la stazione appaltante pubblica **riservi al massimo il 15% del suo budget annuale per appalti di R&S**, che l'appalto abbia un valore inferiore alla soglia comunitaria e che la piccola e media impresa aggiudicatrice dimostri di essere innovativa (ossia, detenga una spesa in R&S corrispondente ad almeno del 10% del suo budget).

⁵ **Nel caso di commesse pubbliche federali - del valore di almeno 500.000 dollari** (1.000.000 di dollari per i contratti di costruzione) - destinata ad una grande impresa con possibilità di subappaltare, **l'appaltatore è tenuto a presentare un piano di subappalto**. Tale piano dovrà 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.

⁶ Code 2006, art. 10, **obbligatoria suddivisione in lotti delle opere, cd. "lotissement"**, di dimensioni più adeguate alle PMI, tutte le volte che questo non è tecnicamente o economicamente penalizzante. Domande e offerte sono valutate separatamente, per lotti. L'ente appaltante può chiedere ai candidati di indicare quale parte dell'appalto intendono subappaltare e più specificamente ad una PMI. Tuttavia l'intento è quello di spingere le PMI a consorziarsi per crescere (infatti devono possedere secondo la direttiva i requisiti dell'intera opera e non del singolo lotto per cui gareggiano), facendole passare di ruolo - da subappaltatori ad appaltatori). Parallelamente a ciò, il ricorso al subappalto (negli appalti scorporati e non scorporati) è disincentivato.

⁷ Code 2006, **prevista facoltà delle stazioni appaltanti di riservare nelle gare ristrette (procedura selettiva e dialogo competitivo) un numero minimo di inviti alle PMI**, singole o aggregate, anche se queste non hanno alcuna esperienza nel settore dell'appalto posto in affidamento.