



R.E TE.  
IMPRES E ITALIA

CAMERA dei DEPUTATI

**Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni**

**RIESAME DELLO "SMALL BUSINESS ACT" PER L'EUROPA  
COM(2011) 78 DEFINITIVO**

Audizione presso la Commissione Attività Produttive

**Roma, 28 giugno 2011**





## **Premessa**

R.ETE. Imprese Italia (Casartigiani, Cna, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti) valuta positivamente la Comunicazione della Commissione Europea dello scorso 23 febbraio (COM 2011 78 def.) recante “Riesame dello Small Business Act per l’Europa” che deve necessariamente essere letta nel contesto più ampio di Europa 2020 e dei Piani Nazionali di Riforma che i singoli Stati membri hanno presentato a Bruxelles e che, nel nostro Paese, trovano una prima attuazione nel DL 70 del 2011 (DL Sviluppo) il cui disegno di legge di conversione è in questi giorni all’esame del Senato.

Abbiamo seguito lo Small Business Act sin dalla sua adozione a livello europeo il 25 giugno del 2008 e siamo stati i primi sostenitori della diffusione e della necessaria attuazione, sia a livello nazionale che regionale, dei 10 principi in esso contenuti dei quali il “Think Small First” il “Pensare innanzitutto al piccolo” può rappresentare un’efficace sintesi.

Nel documento che avevamo condiviso per le audizioni svoltesi in Parlamento tra la fine del 2008 e l’inizio del 2009 avevamo apprezzato lo sforzo della Commissione Europea di aver fissato con tale Comunicazione “una nuova generazione di politiche per le PMI” evidenziando, tuttavia che tale atto non poteva che rappresentare “un punto di partenza” non essendo né cogente né vincolante né a livello comunitario né a livello di singolo Stato membro.

L’adozione da parte della Commissione Europea, a poco più di due anni e mezzo dalla prima Comunicazione in materia, di un ulteriore atto la cui finalità principale è quella di valutare i progressi nell’attuazione dello Small Business Act for Europe, di affrontare i maggiori ostacoli alla crescita delle piccole e medie imprese e delineare nuove misure tese a creare un ambiente più favorevole nelle quali le PMI possono operare rappresenta un sicuro cambio di marcia dell’attenzione da parte dell’Unione Europea nei confronti delle MPMI. Basti ricordare, a mero titolo esemplificativo, che allo SBA nel 2008 si era



arrivati otto anni dopo quella “Carta Europea delle piccole imprese” firmata a Santa Maria de Feira nel giugno del 2000.

Prima di entrare nel merito delle singole misure previste da tale Comunicazione, si ritiene opportuno, in questa sede, ricordare quanto contenuto nel Rapporto 2010 sullo Small Business Act “Le iniziative a sostegno delle PMI in Italia e nell’Europa a 27” redatto dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con il Tavolo di iniziativa per la realizzazione degli adempimenti previsti dallo SBA per le PMI, fortemente voluto e richiesto da noi ed al quale abbiamo attivamente partecipato.

Ci si riferisce alla necessità di sostenere a livello comunitario l’adozione dell’acronimo MPMI invece di PMI, dato che la mera dizione di Piccole e Medie Imprese potrebbe risultare limitante per una corretta analisi economica e per individuare un’efficace politica a favore delle stesse imprese. Dai dati EUROSTAT richiamati nel citato Rapporto risulta che le micro imprese, a livello europeo, costituiscono una parte rilevante del tessuto imprenditoriale europeo. Questa declinazione in Micro Piccole e Medie Imprese consentirebbe di specificare le politiche messe in essere. Secondo una stima ex ante, una volta a regime, l’attuazione dello Small Business Act nel triennio 2010-2012 potrebbe avere un impatto aggiuntivo sulla crescita del PIL in Italia dell’1% (v. Rapporto MiSE pag. 10) e, grazie all’effetto moltiplicatore, si potrebbe ridurre il gap di crescita con gli altri Paesi europei, contribuendo anche alla creazione di circa 50mila posti di lavoro.

D’altronde il riferimento alle MPMI è stato già intrapreso a livello nazionale nella Direttiva di Attuazione dello Small Business Act adottata dal Presidente del Consiglio il 4 maggio del 2010.

Relativamente all’attuazione ed alla cogenza dello Small Business Act nel nostro Paese ribadiamo con forza la necessità che anche l’iniziativa in tal senso intrapresa dal Parlamento – ci si riferisce a quello Statuto delle Imprese che ha visto la luce proprio in Commissione Attività Produttive della Camera e che, approvato all’unanimità lo scorso marzo dall’Aula della Camera, è all’esame della Commissione Industria del Senato – possa divenire presto legge.

## **I progressi compiuti dalla Commissione Europea**

### *Un balzo in avanti nel miglioramento dell'ambiente per le imprese*

Il documento valuta inizialmente i progressi compiuti da tutti gli Stati Membri nell'applicazione dei principi dell'SBA. Inoltre, predispone nuove azioni che diano slancio alle PMI e che rispondano alle nuove sfide sorte con la crisi economica, introducendo già nella premessa il concetto di proporzionalità.

Relativamente alle iniziative legislative adottate finora vengono ricordate:

- la direttiva sulla fatturazione elettronica (2010/45/UE), contenuta nel ddl comunitaria 2010, che equipara le fatture elettroniche a quelle cartacee. Inoltre si prevede che le imprese con un fatturato inferiore a due milioni di euro possono beneficiare di un sistema facoltativo di contabilità di cassa che consente loro di differire la contabilità IVA fino al ricevimento del pagamento da parte dei loro clienti.
- la direttiva sulla lotta contro i ritardi di pagamento (2011/7/UE) che “impone a 30 giorni il termine per i pagamenti delle pubbliche amministrazioni e a 60 giorni quello per i pagamenti tra le imprese salvo accordo esplicito tra le stesse, purchè questo non costituisca un evidente abuso nei confronti del creditore.”.

Con riferimento a quest'ultimo provvedimento si ribadisce l'apprezzamento per la soluzione individuata dal legislatore comunitario che ha adottato un approccio differenziato riguardo ai ritardi posti in essere da privati e dalle Pubbliche Amministrazioni, riconoscendo espressamente la maggior rilevanza in termini economici delle fattispecie riconducibili alle PPAA che, pertanto, vengono rigidamente disciplinate attraverso la previsione di un termine certo ed inderogabile entro il quale adempiere all'obbligo di pagare.

Parimenti apprezzabile risulta la salvaguardia dell'autonomia privata e della libertà negoziale delle parti nell'ambito dei rapporti tra privati (c.d. “B2B”), pur riconoscendo la necessità di contrastare il ricorso a clausole gravemente inique.

Sarebbe pertanto auspicabile il recepimento in tempi rapidi della suddetta direttiva comunitaria anche nell'ordinamento italiano, attraverso una riforma complessiva della

materia alla luce dei principi e dei criteri contenuti nella medesima direttiva, che si traduca in una trattazione puntuale, unitaria ed organica dell'intera disciplina normativa attualmente vigente sui ritardi di pagamento .

Altro elemento fondamentale – che sarà approfondito nel paragrafo dedicato alla Legislazione Intelligente – è l'utilizzo, da parte della Commissione del TEST PMI nelle valutazioni di impatto da parte della Commissione. Quasi tutti gli Stati membri hanno adottato obiettivi nazionali per la riduzione degli oneri amministrativi, ma non tutti li hanno effettivamente ridotti. Laddove solo pochi Stati membri hanno effettivamente adottato il TEST PMI.

➤ ***L'accesso ai mercati sta migliorando, in particolare per gli appalti pubblici***

Nella valutazione dell'accesso ai mercati, con riferimento particolare agli appalti pubblici, una recente indagine dell'UE evidenzia che le PMI sono ora soggette a minori oneri amministrativi per accedere agli appalti pubblici e hanno maggiori possibilità di presentare offerte congiunte.

A livello nazionale, si evidenzia come le disposizioni contenute nel ddl "Statuto delle imprese", in parte inserite nel DL sviluppo, sono tese a favorire l'accesso agli appalti pubblici mediante la suddivisione in lotti e l'evidenziazione delle possibilità di subappalto, l'aggregazione fra MPMI al fine di privilegiare forme consortili e reti di imprese, la semplificazione dell'accesso delle micro e piccole imprese agli appalti pubblici di fornitura di servizi pubblici locali banditi dai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

In generale occorre guardare con favore all'adozione di misure che, nel quadro di un'azione complessiva volta ad agevolare l'accesso delle imprese, specie quelle micro, piccole e medie (MPMI), al mercato dei contratti pubblici, consentano di valorizzare forme di aggregazione di imprese, di semplificare l'impianto normativo vigente, di ridurre gli oneri burocratici nonché di velocizzare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. In tale contesto si inseriscono le disposizioni previste nel DL sviluppo tese a ridurre gli oneri amministrativi e documentali nella fase di selezione delle imprese partecipanti, consentendo, almeno inizialmente, la presentazione di un'autocertificazione

delle informazioni rilevanti, ovvero il riferimento al “pozzo dei documenti” che, di fatto, consente alle imprese che partecipano a gare ed appalti di non dover presentare la stessa documentazione relativa all’attestazione dei requisiti in occasione di ogni gara cui partecipa.

Questa misura consente la riduzione degli oneri per la partecipazione alle gare di appalto che, in base alle misurazioni effettuate al Tavolo di misurazione degli oneri presso il Ministero della P.A. e dell’Innovazione, comporta, nei casi di procedure piu’ costose, la presentazione delle domande e della documentazione (in media 27 volte all’anno) con un onere di circa 870 milioni di euro all’anno.

Appare altresì condivisibile l’idea della Commissione, prospettata nel Libro verde sugli Appalti pubblici, di fissare obiettivi di partecipazione delle MPMI al complesso degli appalti senza introdurre specifiche riserve a favore delle medesime, limitandosi ad offrire incentivi alle amministrazioni aggiudicatrici affinché ottimizzino l’impiego degli strumenti disponibili per garantire appalti che tengano conto delle esigenze delle MPMI.

Nello stesso senso si ritiene apprezzabile la proposta relativa all’introduzione di limiti ai requisiti per la selezione qualitativa, soprattutto se relativi alla capacità finanziaria, allo scopo di evitare che vengano fissati criteri eccessivamente severi, come nel caso dei requisiti relativi al fatturato (anche in questo caso si registrano misure analoghe adottate dal Governo italiano con i recenti decreti milleproroghe) che penalizzano principalmente le MPMI.

Sarebbe inoltre auspicabile una revisione della normativa in materia di subappalti che si concretizzi nella formulazione di una disciplina puntuale poiché tali fattispecie, rispetto alle grandi commesse, presentano profili di maggior coinvolgimento per le MPMI.

In via specifica, al fine di assicurare condizioni di trasparenza e di funzionalità, sarebbe opportuno modificare le disposizioni concernenti i pagamenti a favore delle imprese operanti in subappalto garantendo comunque l’effettuazione tempestiva dei pagamenti da parte delle Stazioni appaltanti direttamente a favore delle medesime imprese subappaltatrici laddove i lavori stessi affidati dall’appaltatore – subappaltante vengano eseguiti regolarmente, collaudati e fatturati senza contestazioni.

Altresì, occorre definire un sistema di esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentino un ribasso anomalo, pari o superiore a determinate soglie da identificare applicando criteri peculiari da individuare prima dell'apertura delle offerte tenendo conto dell'oggetto di lavori da eseguire.

Al contempo sarebbe opportuno rivedere le norme concernenti la facoltà di "avvalimento" negli appalti pubblici da parte delle imprese affidatarie che possono soddisfare i requisiti economici, finanziari, tecnici ed organizzativi, avvalendosi dei requisiti di un'impresa ausiliaria senza portare adeguate garanzie circa il possesso dei requisiti e delle risorse indispensabili per l'esecuzione dei lavori. Al fine di evitare che, soprattutto in caso di contratti pubblici aventi ad oggetto lavorazioni specializzate o particolarmente complesse, si possano compromettere le condizioni di qualità e di sicurezza degli appalti, con il rischio, tra l'altro, di provocare nei fatti un possibile "mercato dei requisiti" caratterizzato dalla presenza di appaltatori "scatole vuote" e di imprese avvalse "per mestiere", si ritiene indispensabile garantire la sussistenza in capo alle imprese ausiliarie avvalse degli specifici requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, oltre che professionali, avuto riguardo anche alle relative risorse necessarie per l'effettuazione dei lavori, integrando quanto espressamente già previsto dal recente Decreto legge n. 70/2011 recante disposizioni urgenti per l'economia (art. 4, comma 2, lettera e-bis))

Occorre infine evidenziare come il mondo degli appalti pubblici – in particolare nel nostro Paese - sia esposto, per sua natura, a tentativi di interferenze da parte dei privati nell'ambito pubblico, che spesso si sostanziano in fattispecie penalmente rilevanti quali concussione e/o corruzione, nonché a veri e propri fenomeni criminogeni a seguito di interferenze e infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, specie a danno delle MPMI che operano in territori difficili e che non sono sufficientemente tutelate.

Pertanto, sotto il profilo della necessità di garantire una concorrenza equa ed effettiva attraverso la prevenzione di condotte illecite, si evidenzia l'espresso richiamo della Commissione alla possibilità di sviluppare ulteriormente il diritto degli appalti pubblici tenendo conto di questioni importanti che finora non sono state trattate in maniera adeguata – come, ad esempio, la necessità di prevenire e combattere i favoritismi,

evitando che l'esercizio del potere discrezionale da parte delle Amministrazioni si traduca in decisioni arbitrarie volte a favorire alcuni concorrenti con evidente pregiudizio degli altri – ma che dovrebbero essere affrontate anche dal legislatore italiano attraverso l'adozione di idonee misure in tal senso.

### **Dare un nuovo impulso allo Small Business Act**

Gli obiettivi principali dello Small Business Act restano:

- Legiferare con intelligenza;
- Garantire l'accesso al finanziamento delle PMI;
- Sfruttare pienamente i benefici offerti dal mercato unico;
- Promuovere l'imprenditorialità, la creazione di posti di lavoro.

➤ ***La regolamentazione intelligente deve diventare una realtà per le PMI europee.***

L'attuazione del principio "Think Small First" – "Pensare innanzitutto al piccolo" - resta al centro delle politiche europee per le MPMI.

Ed è proprio questo principio di "normalizzazione" già rafforzato all'interno dello SBA che deve essere difeso ed implementato nel passaggio dal livello comunitario agli Stati membri.

Il punto nodale è infatti l'approccio degli Stati nella implementazione dello Small Business Act, che ad oggi è ancora fin troppo basato sulla straordinarietà delle policies.

Le Pmi scontano il fattore "frammentazione" soprattutto in questa fase decisoria pubblica legata alla concentrazione di risorse da destinare alle politiche per la competitività delle imprese, spesso destinate per la maggior parte ai grandi investimenti, soprattutto se parliamo di Ricerca, Sviluppo, Innovazione (dove si preferisce finanziare più la ricerca di base e meno l'innovazione e lo sviluppo competitivo che sono più vicine al mercato).

Pertanto la prima indicazione è quella di accelerare le procedure di “normalizzazione” delle policies per le PMI, ergo favorire l’applicazione del principio del **”Think Small First”** (TSF).

In tale contesto è fondamentale che lo stesso “Test PMI” – che consente la reale valutazione di impatto delle norme – venga effettuato con procedure veloci ed indicatori snelli alla cui elaborazione possono e debbono contribuire le organizzazioni imprenditoriali. In caso contrario potrebbe rappresentare un ulteriore caso di una norma positiva il cui effetto sarebbe tuttavia quello di rallentare le decisioni di legge per le MPMI, rappresentando, di fatto, un ulteriore adempimento amministrativo propedeutico e sostanziale per l’adozione di misure ad hoc che, così come già avvenuto per l’AIR, l’analisi di impatto della regolamentazione, non riuscirebbe nel risultato.

Il “pensare innanzitutto al piccolo” implica, non solo una semplificazione del contesto normativo ed amministrativo in cui operano le MPMI (cosa che peraltro in Italia sta avvenendo anche grazie all’attuazione dell’art. 49 del DL 78 del 2010 che prevede applicazione del criterio di proporzionalità nelle procedure amministrative in relazione alla dimensione di impresa ed al settore di attività), ma principalmente – ed in questo senso bisognerà operare nel nostro Paese – l’applicazione del Test PMI, cioè di una valutazione di impatto che obbliga il legislatore ad analizzare attentamente gli impatti sulle PMI delle norme e ad avere una quantificazione degli effetti sulle imprese delle stesse, **applicando i criteri di proporzionalità e gradualità in base alla dimensione d’impresa e al settore d’attività** quando s’introducono nuovi obblighi. Non basta l’Analisi d’Impatto della Regolazione ma il Test PMI necessita, per essere efficace, anche di un coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali delle PMI che, anche a livello nazionale, così come già avviene a livello comunitario con il Gruppo di Alto Livello degli Stakeholders, devono essere coinvolte in tali processi.

Allo stesso tempo bisognerà eliminare il cosiddetto “gold plating”, ovvero quella pratica – purtroppo diffusa in Italia – di inserire nell’ordinamento legislativo nazionale, nel corso del recepimento di direttive comunitarie, norme aggiuntive che, nella maggior parte dei casi,



introducono obblighi organizzativi e regimi sanzionatori più rigorosi che appesantiscono di oneri burocratici le imprese, con particolare riferimento alle MPMI.

Peraltro, occorre tener presente che nelle Direttive vengono spesso previste disposizioni per favorire la cooperazione amministrativa, la collaborazione reciproca in tema di controlli, verifiche, ispezioni e indagini, e l'adozione di misure di accompagnamento per agevolare lo scambio di funzionari incaricati di dare esecuzione alla mutua assistenza.

R.ETE. Imprese Italia auspica che il Governo e il Parlamento tengano conto di questo fenomeno, e al fine di ridurre la pratica del "gold plating", che, in sede di recepimento, si prevedano regole aggiuntive solo in presenza di rischi non adeguatamente disciplinati dalla normativa comunitaria.

Allo stesso tempo, si valuta positivamente la previsione di "controlli di idoneità" relativamente alla normativa vigente. Tali azioni sono tese a valutare i singoli atti legislativi con un approccio più globale consentendo, pertanto, l'individuazione di incoerenze e misure obsolete per le PMI.

A tale proposito si sottolinea come le conclusioni dell'ultimo Consiglio Competitività (30 e 31 maggio 2011) hanno evidenziato come la Smart Regulation costituisce uno strumento di primaria importanza per il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 e per questo deve essere sempre più utilizzato nell'ambito delle decisioni politiche. Tale strumento, infatti, se applicato a livello nazionale, oltre che comunitario, consentirebbe una reale riduzione degli oneri per le PMI. In tale contesto il Consiglio ha sottolineato la necessità di un uso sistematico delle valutazioni di impatto ex ante (introdotte dal decreto legge 70 del 2011 per gli atti amministrativi), funzionali a verificare la portata effettiva di quanto verrà stabilito a carico o a beneficio delle imprese. Per tali ragioni R.ETE. Imprese Italia ritiene che tale valutazione di impatto ex ante debba essere prevista anche per gli atti normativi oltre che per quelli regolamentari. Il Consiglio Europeo ha sottolineato come la valutazione ex ante debba essere accompagnata da quella ex post, fondamentale soprattutto nell'ambito dei processi di implementazione e di revisione legislativa. Allo stesso tempo è necessario che alla valutazione di impatto si accompagni l'applicazione del principio "one in one out", ovvero ad ogni nuovo onere previsto e/o introdotto deve



corrispondere un onere soppresso in modo che per le imprese la norma sia “ad invarianza dei costi”.

Rete Imprese Italia ritiene essenziale, al fine di ridurre realmente gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012, che le azioni vengano attuate a tutti i livelli di governo (comunitario, nazionale e regionale). In tal senso si colloca l'estensione della misurazione degli Oneri amministrativi a livello regionale e locale previsto dal Dl sviluppo. Sarà altresì essenziale l'introduzione del principio di proporzionalità come criterio vincolante della produzione normativa.

In questa stessa ottica occorre adoperarsi per una rapida piena operatività dei nuovi SUAP e per l'avvio dell'attività delle Agenzie per le Imprese, superando le vischiosità burocratiche ancora esistenti, realizzando una effettiva standardizzazione di modulistica e procedure, almeno a livello regionale, ed assicurando la fruibilità e la interoperabilità di tutti gli strumenti telematici necessari. Il tutto attraverso anche una stretta sinergia tra amministrazioni ed organizzazioni di rappresentanza delle imprese, che hanno già dato prova, in più di un'occasione, di saper fare da volano nei processi di ammodernamento e di innovazione nel rapporto tra la P.A. e le imprese.

- ***La situazione economica esige che si presti particolare attenzione alle necessità di finanziamento delle PMI.***

R.ETE. Imprese Italia valuta positivamente le prescrizioni dello SBA tese a favorire l'accesso delle Pmi al finanziamento in questa fase economica. Occorre rafforzare il ruolo che l'Unione Europea e gli Stati membri possono svolgere nel rafforzamento del sistema delle garanzie. A tal proposito occorre però sottolineare la attuale debolezza degli interventi predisposti dalla Banca Europea degli Investimenti in termini di soggetti beneficiari raggiunti.

Una serie di fattori legati alla recente crisi economica hanno inasprito le condizioni di accesso al credito di molte micro, piccole e medie imprese. Queste ultime, infatti, si sono trovate a dover affrontare gli effetti incrociati della mancanza di mezzi liquidi, della caduta



della domanda, dei ritardi nei pagamenti, delle difficoltà di recupero dei crediti commerciali e del restringimento del credito bancario.

Questi fattori contingenti si sono sommati alle consuete difficoltà che tali tipologie di imprese incontrano quotidianamente per poter soddisfare le proprie esigenze di finanziamento.

Sul versante finanziamenti, è da sottolineare come in Europa, ed in particolar modo in Italia, la bancabilità degli investimenti alle PMI è ancora troppo legata alla “sostenibilità” dell’imprenditore a prescindere dalla **qualità del progetto di business**.

Se sugli investimenti a lungo termine è condivisibile l’approccio indicato dalla Commissione Europea finalizzato al consolidamento del capitale di rischio dell’impresa, sugli investimenti a breve termine bisognerà agire più sul lato del finanziamento al capitale di debito/progetto di business.

Si dovrebbe quindi dare maggiore impulso per definire con gli Istituti di credito meccanismi di valutazione “dei progetti di investimento”, dando più priorità alla qualità e al business potenziale e meno alla sostenibilità finanziaria dell’imprenditore e alle garanzie.

Altro aspetto da affrontare è la attuale standardizzazione delle regole attuative degli incentivi europei e nazionali.

I regolamenti comunitari (es. reg. 1083/2006) che disciplinano i Fondi Strutturali prevedono **linee di attuazione identiche** a prescindere dalla dimensione di impresa e dal territorio in cui l’investimento viene effettuato.

Le aree vengono divise sulla base di indicatori economici (PIL) arrivando alla formulazione di due tipologie di Regioni: quelle Competitività e quelle Convergenza.



Per definizione le Regioni convergenza hanno dei livelli di produttività e competitività inferiori rispetto alle altre Regioni. La funzione degli aiuti deve essere quindi di “convergere” le regioni più povere (pil inferiore al 75% della media comunitaria) verso le regioni più ricche.

Inverso le Regioni Competitività (in Italia tutte quelle del centro-nord) hanno dei livelli di efficienza e competitività già alti pertanto la funzione degli aiuti è quella di consolidare il livello competitivo e di rendere i territori e le imprese più forti a livello globale.

Per questi motivi è necessario avere regole di attuazione differenti, con una maggiore flessibilità di attuazione nelle aree convergenza per esempio attraverso la revisione delle regole su ammissibilità della spesa e sulla cumulabilità tra diversi regimi di aiuto.

Allo stesso modo è quindi necessario differenziare le regole per dimensione di impresa, perché non è più immaginabile la standardizzazione di norme attuative che devono essere seguite allo stesso modo da un range molto ampio che va dalle micro imprese alle grandi imprese, con ovvi problemi di **incoerenza e sproporzionalità tra regole e dimensioni**.<sup>1</sup>

L'applicazione delle raccomandazioni contenute nello SBA, specialmente riguardanti la semplificazione delle procedure amministrative, la facilitazione di accesso ai fondi strutturali, devono essere coordinate e condivise con tutte le amministrazioni pubbliche titolari di Programmi operativi, al fine di renderle effettivamente operative.

Come già specificato nella Comunicazione della Commissione Europea sulla revisione dello SBA, bisogna sostenere la comunicazione verso le imprese relativamente alle possibilità di sostegno finanziario offerte dalla Comunità Europea.

A tal fine la stessa comunicazione invita gli Stati membri a creare gli **sportelli unici** a cui le imprese possano rivolgersi per chiedere sovvenzioni europee, nazionali e locali.

---

<sup>1</sup> La sola percentuale di intensità di aiuto che ad oggi è aumentata per le PMI, non basta.



Si condivide in pieno questa iniziativa che va a rendere più visibile e trasparenti le offerte di supporto finanziario pubblico, mostrando alle imprese un interlocutore unico e “vicino”. Il concetto di “**vicinato**” è dunque essenziale per favorire una maggiore fruizione di informazioni ed assistenza alle piccole e medie imprese che sono distribuite in modo capillare sul territorio nazionale.

Tale azione di supporto distribuito può essere eseguita con l'aiuto fattivo delle Associazioni di categoria che hanno già una propria rete capillarmente organizzata, nonché una propria rete di relazioni sociali e tecniche con le PMI, che vanno sfruttate ed utilizzate per scopi diversi.

Questa azione è un tipico esempio di partenariato effettivo tra i vari livelli di governo del “capitale sociale” di ogni nazione, che utilizza le relazioni esistenti tra i vari soggetti della società (in questo caso economica) attraverso l'azione dei c.d. Organismi intermedi (nel caso specifico le Associazioni di Rappresentanza), già prevista dall'art. 11 del Reg. CE 1083/2006.

*Accesso al credito per le imprese in relazione all'introduzione dei nuovi criteri di patrimonializzazione bancaria (Basilea 3)*

Al punto 3.2 della Comunicazione della Commissione si afferma l'importante principio che “Le nuove disposizioni normative riguardanti le istituzioni finanziarie introdotte a livello dell'Unione Europea o dagli Stati membri dovrebbero essere adeguatamente calibrate e accompagnate da valutazioni d'impatto (“test PMI”). La Commissione sarà particolarmente attenta all'impatto sul credito alle PMI nel proporre un aumento dei requisiti per le banche nel 2011.”

I nuovi accordi di Basilea 3, che impongono in linea generale consistenti incrementi nella capitalizzazione delle banche, rappresentano il riferimento normativo essenziale per la prossima revisione della direttiva comunitaria sui requisiti patrimoniali degli istituti di credito (Capital Requirements Directive 4) e per le successive disposizioni di vigilanza a livello nazionale.



Una applicazione non calibrata di tali accordi rischia di determinare una grave riduzione delle risorse finanziarie disponibili per le PMI e per il finanziamento dell'economia reale in generale, con pesanti conseguenze anche per la ripresa del ciclo economico.

Si rende necessario, nell'adozione dei nuovi criteri patrimoniali, distinguere tra la differente natura, e rischiosità delle diverse aree di attività finanziaria.

In questo quadro, si evidenzia la necessità di distinguere, in sede normativa, la differente natura dei rischi bancari di operazioni di mera finanza speculativa, rispetto ai rischi assunti per le attività di finanziamento alle micro, piccole e medie imprese, nonché il loro diverso impatto economico-sociale.

La proposta formulata congiuntamente tra l'Associazione bancaria italiana e le associazioni imprenditoriali, tra cui RETE Imprese Italia, prevede che, nella trasposizione di Basilea 3 nella Capital Requirements Directive 4, vi sia l'introduzione di un fattore moltiplicativo ("balancing factor") da applicare nel calcolo dell'ammontare complessivo degli Risk Weighted Assets (RWA) delle PMI, tale da riequilibrare almeno l'incremento quantitativo dei requisiti minimi patrimoniali, ritenuto nei fatti non necessario.

In sostanza, la proposta mira ad introdurre degli accorgimenti tecnici che consentano di allentare le nuove restrizioni normative sul capitale delle banche (mantenendo lo stesso trattamento prudenziale previsto da Basilea 2), almeno per i portafogli destinati alle Pmi (consentendo così alle banche di poter concedere alle Pmi lo stesso ammontare di credito).

Si richiede dunque di poter accantonare meno capitale rispetto a quello stabilito dalle nuove regole per non dover così sottrarre risorse destinate al finanziamento delle Pmi.

Ciò, in considerazione del fatto che la banca commerciale tradizionale, oltre ad avere un ruolo chiave nello sviluppo del tessuto economico europeo, ed italiano in particolare, non ha responsabilità paragonabili a quelle di altri operatori finanziari nella recente crisi.

Il meccanismo varrebbe per tutti gli intermediari, in modo indifferenziato rispetto al metodo adottato per la determinazione dei requisiti patrimoniali (standard, internal rating foundation o avanzato).

Con riferimento alle potenziali criticità legate all'introduzione, nella disciplina comunitaria, di una misura non prevista nell'ambito degli accordi di Basilea 3, va rilevato che lo stesso Comitato di Basilea potrebbe a ragione prevedere l'applicazione del "balancing factor" in tutte le giurisdizioni. A tale proposito, si ricorderà che anche il trattamento preferenziale per le PMI nei metodi IRB è stato introdotto nella fase di fine tuning della disciplina di Basilea 2.

Nel caso in cui l'estensione non fosse ritenuta opportuna, si potrebbe limitare l'introduzione della regola proposta in ambito comunitario, in virtù del necessario sostegno allo sviluppo economico europeo, almeno come misura di transizione per un certo numero di anni.

➤ ***Valorizzazione componente qualitativa nel rating***

Da tempo si segnala, da parte delle Associazioni di categoria, l'esigenza di una adeguata valorizzazione del patrimonio informativo di matrice associativa, ai fini di una più esauriente valutazione del merito di credito delle PMI.

Anche l'autorità di Vigilanza, in più occasioni ha sottolineato l'esigenza di migliorare la valutazione della componente qualitativa dei Rating, alla quale bisognerebbe anche attribuire un maggior peso - rispetto al passato - nella fase finale di integrazione con la componente quantitativa di misurazione del merito creditizio. In tale prospettiva, si ricorda che le novità delineate dalle nuove regole di vigilanza prudenziale Basilea3, pur

non modificando le regole per l'accantonamento patrimoniale per il rischio di credito, riportano in auge il tema della conoscenza del cliente; chiedono con forza che il rapporto banca-impresa evolva in modo da accompagnare le seconde lungo un percorso di crescita e di riequilibrio della struttura finanziaria. Ne consegue, quindi, l'urgenza di ristrutturare gli attuali questionari qualitativi dei sistemi di rating per contemplarvi tutta la soft information che arricchisce il rapporto che la banca ha con le imprese e di pesare adeguatamente queste informazioni nell'ambito del giudizio finale di rating. Soltanto in questo modo si riuscirà, probabilmente, a mitigare l'irrigidimento delle condizioni complessive di offerta del credito che seguirà l'incremento dei fabbisogni patrimoniali degli intermediari richiesti da Basilea3.

➤ ***Filiera della garanzia***

Il tema dei maggiori requisiti patrimoniali richiesti alle banche impone una forte attenzione alla necessità di valorizzare gli strumenti di mitigazione del rischio di credito: le garanzie qualificate Basel-complaint, siano esse di natura pubblica, che privata.

La crisi economica, con l'acuirsi delle difficoltà di accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese, ha rappresentato l'occasione per un'importante conferma del ruolo dei confidi e, più in generale, di tutti i sistemi di garanzia e controgaranzia fidi.

Nel corso dell'ultimo biennio il volume dei prestiti garantiti dal sistema dei confidi e dal Fondo centrale di garanzia per le PMI, costituito in base alla legge 662/96, è cresciuto in misura estremamente rilevante evidenziando una funzione anticiclica a sostegno dell'economia reale.

In tale contesto va affrontata e risolta la questione della validità - ai fini della ponderazione dei rischi bancari - della controgaranzia rilasciata ai Confidi di 1° grado dai soggetti qualificati (Confidi di 2° grado) vigilati dalla Banca d'Italia. Questi ultimi, infatti, hanno il riconoscimento - ai fini di Basilea2 - della ponderazione 20% se rilasciano co-garanzie o garanzie dirette, mentre se contro-garantiscono un Confidi di 1° grado non



trasferiscono alcun beneficio di capitale. Occorrerebbe valorizzare anche la controgaranzia come strumento di mitigazione del rischio, trasferendo così valore sia alla garanzia dei Confidi di 1° grado ex art. 106 TUB, sia al patrimonio di vigilanza dei Confidi di 1° grado vigilati da Banca d'Italia.

Indirettamente ciò si traduce, a parità di risorse disponibili, in minori accantonamenti a valere sul patrimonio delle Banche, in linea con il contesto di Basilea3.

Il consistente aumento dell'attività e, conseguentemente, del rischio finanziario assunto per favorire l'accesso al credito delle imprese, comporta inevitabilmente la necessità di una maggiore patrimonializzazione dei sistemi di garanzia e controgaranzia.

Oltre ad un rafforzamento del Fondo centrale di garanzia per le Pmi, è importante individuare strumenti per favorire il livello di patrimonializzazione dei confidi.

Al riguardo, si evidenzia l'opportunità di riproporre un provvedimento che, senza comportare ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, registrò, nel suo periodo di efficacia, ampia adesione da parte dei confidi (art. 1, comma 134 della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007).

Si tratta di consentire ai confidi, attraverso specifica disposizione normativa, di imputare al fondo consortile, al capitale sociale o ad apposita riserva i fondi rischi e gli altri fondi o riserve patrimoniali costituiti da contributi dello Stato, delle regioni e di altri enti pubblici esistenti ad una data prestabilita. Nell'ambito di tale operazione i predetti contributi vengono a perdere la loro originaria destinazione e vengono posti a presidio dei rischi complessivamente assunti dal confidi.

Da un punto di vista normativo, si tratta di modificare l'articolo 1, comma 134 della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria 2008) stabilendone l'applicazione per tutti i fondi esistenti alla data del 31 dicembre 2010.

➤ ***Creare le condizioni per migliorare l'accesso al mercato per le PMI***

La Commissione si prefigge l'obiettivo di aiutare le PMI a sfruttare al meglio i benefici del mercato unico.

Per ottenere tale risultato, la Commissione ritiene necessario impegnarsi a favore della digitalizzazione, del networking, dell'internazionalizzazione e dell'adozione di una nuova strategia IVA.

Con riferimento, in specie, alle modifiche al sistema IVA comunitario, si è dell'avviso che l'obiettivo principale da perseguire, al fine di facilitare l'accesso delle PMI alle attività transfrontaliere, sia quello di una drastica riduzione del numero e della onerosità degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Negli ultimi anni, diversi Stati Membri hanno introdotto pesanti obblighi di comunicazione, nell'ambito di una strategia di contrasto alle frodi IVA. Tali misure complicano l'amministrazione del tributo e creano notevoli oneri per le imprese, soprattutto se di piccole dimensioni.

Si ritiene, inoltre, che la riduzione degli adempimenti in materia di IVA possa effettivamente creare condizioni favorevoli per l'accesso al mercato unico, solo se accompagnata da una maggiore uniformità dei medesimi in tutti gli Stati della UE.

Il sistema IVA è, infatti, caratterizzato da larghe differenze, tra gli Stati Membri, in tema, non solo di adempimenti, ma anche di aliquote, di regimi speciali e di deroghe.

L'esistenza di tali differenze impone alle PMI, che vogliono porre in essere operazioni transfrontaliere, di dover sopportare costi di consulenza eccessivi per la loro struttura finanziaria.

Per tale motivo, si evidenzia come una nuova strategia in tema di IVA non possa prescindere dal perseguire anche l'obiettivo di una generale armonizzazione della legislazione sull'IVA intracomunitaria, in linea con quanto affermato dalla Commissione stessa, nel Libro Verde sul futuro dell'IVA, "Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente".



Inoltre la strategia Europa 2020 prevede diverse azioni per migliorare la competitività dell'UE nei confronti dei suoi principali partner commerciali. Infine la Comunicazione "Verso un atto per il mercato unico" fissa obiettivi ambiziosi per migliorare il mercato unico e presenta un pacchetto completo di misure.

Standardizzazione, internazionalizzazione delle imprese, strategia comune sull'IVA, attuazione del mercato unico, strategia di appoggio alle PMI sui mercati esterni e cluster sono le chiavi individuate dal Consiglio Competitività dello scorso 30 e 31 maggio per garantire alle PMI l'accesso ai mercati.

➤ ***Aiutare le PMI ad affrontare i mercati globalizzati***

Dopo tre anni dall'adozione dello SBA in Italia, non si notano cambiamenti significativi nell'approccio delle politiche nazionali e regionali a favore delle MPMI; nel merito, anche il provvedimento sul Contratto di Rete (esempio italiano di buona pratica per la competitività delle MPMI), il mancato riconoscimento della soggettività tributaria ha messo in dubbio la soggettività giuridica della Rete e di conseguenza la capacità di essere titolare di diritti ed obblighi; in questo modo il modello aggregativo del Contratto di Rete è stato avvicinato a forme come l'ATI, con conseguenti difficoltà operative quali l'impossibilità di assumere dipendenti, di intestare fatture, di intestare rapporti con gli istituti di credito, ecc..

Adottando per esempio il principio del Think Small First e il test PMI si vedrebbe come tale provvedimento come impostato attualmente, avrebbe degli impatti limitati sulle MPMI.

➤ ***Aiutare le PMI a contribuire a un'economia efficiente sul piano delle risorse***

1. Sistemi di gestione ambientale

Su tutte le certificazioni ad oggi rilasciate l' 81% è riferibile ad imprese con più di 50 dipendenti. Il dato è facilmente spiegabile. La certificazione rappresenta un impegno e un costo per l'impresa inversamente proporzionale alle dimensioni dell'impresa stessa e cioè è tanto maggiore quanto più ridotta è la dimensione aziendale. Una piccola o piccolissima



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

impresa – e si parla di oltre il 90% del tessuto produttivo europeo - non dispone infatti, al proprio interno, della cultura, delle competenze e soprattutto, delle risorse necessarie per attuare e seguire tutte le procedure previste per implementare e sviluppare nell’ottica del “miglioramento continuo” un sistema di gestione ambientale (SGA).

In una situazione come questa appena descritta, appare quanto mai auspicabile intervenire su due direttrici:

- certificazioni integrate (qualità, ambiente, codice sociale, sicurezza), o certificazioni semplificate che possano meglio rispondere alle esigenze del tessuto produttivo nazionale;
- semplificazione legislativa.

#### A) Certificazioni integrate

Andrebbe attuata una piena compatibilità tra gli strumenti di certificazione ambientale sia essa di processo o di prodotto e quelli previsti per il "sociale" (CSR), e soprattutto una convergenza tra EMAS ed Ecolabel che andrebbero a ridurre i costi affrontati e le risorse impegnate dalle aziende. Per integrare in modo coerente ed economicamente efficiente le preoccupazioni ecologiche nelle attività principali delle PMI, andrebbero predisposti ed implementati sistemi di gestione ambientale “su misura” e più accessibili (come ad esempio l’EMAS Easy appositamente studiato per le PMI) specialmente per le realtà imprenditoriali di piccole dimensioni che spesso non posseggono né le risorse umane da destinare a tali attività né, tantomeno, le risorse economiche per avviare processi di innovazione incentrati sulla qualità e la certificazione ambientale.

#### B) Semplificazione Legislativa per chi si certifica

Per quanto riguarda la semplificazione, si potrebbero prevedere nelle varie disposizioni di settore, specifici richiami alle certificazioni come garanzia presunta di conformità a determinati obblighi giuridici. Certificazione come parametro che permette all’impresa così certificata di essere automaticamente conforme ad una serie di requisiti normativi. Anche nel settore delle certificazioni andrebbe predisposto un unico Regolamento comunitario che razionalizzi l’intero sistema prevedendo forti semplificazioni nei controlli

amministrativi per le imprese che posseggono certificazioni rilasciate da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali. Si tratta di misure fortemente auspiccate dal sistema imprenditoriale in quanto capaci di dare maggiore dignità alla certificazione e di sollevare le aziende da numerosi adempimenti burocratici e inutili fermi di produzione.

## 2. Controlli ambientali

Non esiste in Italia un'unica autorità competente in tema d'ispezioni ambientali. Ciò è il risultato di una legislazione nazionale alquanto complessa che ripartisce tale autorità tra Ministero, Regioni, Province e Comuni cui si aggiunge la magistratura, che opera autonomamente. Anche l'esecuzione delle ispezioni prevede molteplici protagonisti: ISPRA-ARPA, Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA ex NOE), Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza, Polizie Provinciali, Marina Militare, Agenzia delle Dogane. La Raccomandazione 2001/331/CE stabilisce i criteri minimi che gli Stati membri dovrebbero adottare per le ispezioni ambientali. Tale raccomandazione riguarda l'ispezione ambientale di tutti gli impianti industriali, imprese e siti per i quali è necessario il rilascio di un'autorizzazione o permesso a norma del diritto comunitario. Le ispezioni mirano a verificare la conformità degli impianti agli standard ambientali comunitari e a monitorare l'impatto ambientale degli impianti controllati.

*Ciò detto, sarebbe auspicabile un Protocollo d'intesa tra i soggetti competenti all'esecuzione dei controlli ambientali allo scopo di assicurare il flusso delle informazioni, evitare sovrapposizioni, stabilire principi comuni per le ispezioni. Tutto ciò anche per rispondere all'esigenza di programmare una più incisiva e razionale selezione degli interventi preventivi e di controllo ambientale che sia coerente con le linee di politica ambientale nazionale, alla luce del coordinamento delle forze operative e dei dati raccolti.*

## 3. Adempimenti amministrativi in materia ambientale particolarmente gravosi per le micro, piccole e medie imprese – SISTRI, Registri Carico e Scarico, Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche

Alcuni recenti interventi legislativi nazionali, (l'introduzione del Sistema elettronico di tracciabilità dei rifiuti SISTRI - nel 2009, l'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti non pericolosi, per chi ne effettua il trasporto in conto proprio – nel 2010 – ed infine la prevista “semplificazione della normativa sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche – i cd RAEE – tramite l'utilizzo del sistema SISTRI stesso nel 2011), denotano una evidente disapplicazione del principio “Think Small First” in materia di adempimenti ambientali.

Nel primo caso (SISTRI) si è infatti imposto alle imprese di ogni dimensione, nonché ai lavoratori autonomi, di ottemperare alle norme di legge in materia di “contabilità ambientale” dei rifiuti pericolosi (Registro di carico e scarico, formulario di trasporto e Modello Unico di Dichiarazione ambientale) utilizzando obbligatoriamente una piattaforma informatica collegata in rete con dispositivi elettronici hardware. Ciò è avvenuto senza una fase di sperimentazione graduale e senza tenere adeguatamente conto da un lato del rapporto fra oneri burocratici ed amministrativi e vantaggi reali per la collettività e per l'ambiente - considerando che le norme sul SISTRI impongono la indistintamente tracciabilità del ciclo dei rifiuti per qualsivoglia quantitativo prodotto; dall'altro senza valutare la ridotta “alfabetizzazione informatica” delle micro e piccole imprese (penetrazione del Personal Computer in azienda) nonché la scarsa diffusione della banda larga internet in numerose aree del Paese (prevalentemente lontane dai principali agglomerati urbani).

Nella seconda fattispecie, inoltre, in maniera forse ancor più palese, si è introdotto un obbligo (a carico principalmente delle imprese del comparto dell'edilizia e dell'installazione d'impianti) che attiene - ed in questo sta la mancata considerazione del principio “TSF” - esclusivamente al trasporto in conto proprio dei rifiuti non pericolosi (e quindi ad impatto davvero limitato sull'ambiente). In quest'ipotesi, le imprese ed i lavoratori autonomi (che nella propria attività ordinaria non sono normalmente tenuti alla compilazione del registro ma sono di già tenuti all'iscrizione ad uno specifico albo dei “gestori ambientali”, con relativi adempimenti amministrativi e contributi annui), qualora

decidano di non utilizzare il suddetto Sistema di tracciabilità elettronica dei rifiuti anche per i rifiuti non pericolosi, sono necessariamente obbligati ad istituire un registro che tenga nota dei movimenti dei rifiuti trasportati, senza alcun beneficio reale per l'ambiente.

Da ultimo, in materia di RAEE, proprio per le medesime considerazioni generali sulla tracciabilità che sono state formulate sopra e tenuto conto, in particolare, che la stragrande maggioranza degli operatori della "filiera" di tali rifiuti su ricollocano nell'ambito dimensionale delle micro, piccole e medie imprese, non si può pensare di introdurre semplificazioni normative ricadendo in modelli "ispirati" al suddetto SISTRI, come pare intenzionato a fare il legislatore italiano.

Ciò premesso, alla luce del fatto che, fra l'altro, nessuna delle fattispecie richiamate sopra ha il proprio fondamento in un provvedimento di carattere comunitario, Direttiva o Raccomandazione, sarebbe oltremodo auspicabile che il legislatore europeo vincolasse esplicitamente gli Stati membri – anche in materia di adempimenti ambientali – al rispetto dei principi dello "Small Business Act", contemperando così le legittime istanze di tutela dei beni ambientali e paesaggistici con quelle di semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri burocratici per le micro, piccole e medie imprese.

#### 4. Energia

Nell'ambito dell'analisi del riesame dello "Small Business Act", condividendo l'opportunità di delineare nuove misure per dare impulso alla politica comunitaria in favore delle PMI, R.ETE: Imprese Italia reputa necessario agire nella direzione di:

- rafforzare la politica in tema di efficienza energetica promuovendo un quadro legislativo incentivante di medio/lungo periodo al fine di garantire la necessaria continuità e certezza operativa ai soggetti che investono nel risparmio energetico. In questa direzione è opportuno definire obblighi di risparmio energetico in capo ai distributori di energia per il prossimo decennio;



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

- implementare un sistema di incentivazione per gli audit energetici nelle MPMI come strumenti con i quali le imprese possono rendersi conto dei costi/benefici di interventi di efficientizzazione per i loro casi specifici;
- attuare i principi contenuti nella Direttiva 2004/8 prevedere nuove misure legislative, più incisive, per promuovere la generazione distribuita e in questo contesto imporre obblighi di adeguamento della rete elettrica nazionale;
- attuare il quadro regolatorio dei “Sistemi Efficienti di Utenza”, introdotto dal D.Lgs 115/2008 valorizzandone l’applicazione su utenze dei comparti del commercio, del turismo, dell’artigianato e in generale del settore civile;
- prevedere l’aliquota agevolata del 10% sui contratti di servizio energia stipulati rispettando le prescrizioni indicate nel D.Lgs. 115/2008 con riferimento al “Contratto Servizio Energia Plus”, in modo da favorire la riqualificazione energetica degli impianti di riscaldamento degli edifici condominiali;
- escludere le componenti fiscali e parafiscali (oneri di sistema) dal calcolo dell’imponibile ai fini dell’applicazione dell’aliquota I.V.A. sulle bollette energetiche.

Infine, R.ETE. Imprese Italia ribadisce l’esigenza di avviare campagne formative e informative diffuse coinvolgendo i sistemi di rappresentanza che grazie alle loro strutture dislocate sul territorio possono dare il loro contributo al fine di aumentare la cultura nell’uso del bene “energia”. Le caratteristiche delle strutture delle associazioni di categoria garantiscono per il loro presidio del territorio, per capillarità e per conoscenza del mondo delle imprese, un utile mezzo per raggiungere le imprese finali in termini di informazione, formazione e comunicazione.

L’azione s’inquadra perfettamente nel contesto normativo di riferimento in considerazione degli impegni dell’Unione Europea finalizzati alla riduzione delle emissioni e alla ricerca di nuove modalità di risparmio energetico.

➤ ***Promozione dell'imprenditorialità, creazione di posti di lavoro e crescita inclusiva.***

Se in linea di principio appare decisamente apprezzabile la sollecitazione agli Stati membri ad un'auspicabile semplificazione degli adempimenti amministrativi e delle procedure di liquidazione delle attività in caso di fallimento, appare difficilmente realizzabile – almeno in Italia – l'attuazione della raccomandazione del piano d'azione SBA di ridurre entro il 2013 ad un massimo di tre anni, per gli imprenditori onesti, i termini per la riabilitazione e la liquidazione dei debiti dopo il fallimento.

In particolare, per quanto riguarda la durata della procedura fallimentare, occorre ricordare che la Corte di Cassazione ha ribadito in più occasioni (Cfr. Sentenza n. 9607 del 22 aprile 2010 e Sentenza n. 28318 del 31 dicembre 2009) che la durata ragionevole del fallimento non può essere parametrata agli standards degli ordinari giudizi, precisando che *“il periodo di 3 anni, pari alla durata ordinaria del processo civile, può considerarsi nel processo fallimentare solo nel caso in cui vi sia un solo creditore o una ristretta platea di concorrenti. Negli altri casi, la durata è fissata in 7 anni: tale piccolo temporale è determinato sommando l'equivalente dei tre gradi del giudizio dei procedimenti incidentali, quindi 6 anni, ed un ulteriore anno necessario per il riparto dell'attivo”*.

Con riferimento ai termini per la riabilitazione, al fine di fornire una seconda opportunità agli imprenditori onesti, si valutano favorevolmente le novità in tal senso apportate dal decreto legislativo del 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali) quali l'abrogazione dell'istituto della riabilitazione e l'introduzione del nuovo istituto della esdebitazione, che consiste nella liberazione del fallito dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali, cosicché questi ultimi non possano intraprendere nuove azioni nei confronti del debitore stesso per il soddisfacimento di quella parte di credito rimasta insoluta.

Tale istituto, tuttavia, non riguarda le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento, che sono previste dal codice civile e dalle leggi speciali.

La riforma del 2006, infatti, pur sopprimendo sia l'istituto della riabilitazione civile sia il pubblico registro dei falliti, non ha previsto nulla riguardo il riacquisto delle capacità da

parte dell'ex fallito e sulle iscrizioni riportabili sul certificato del casellario a richiesta dell'interessato.

Nella pratica, pertanto, gli operatori economici falliti hanno incontrato diversi ostacoli laddove hanno posto in essere istanze o attività che presuppongono il pieno esercizio dei diritti civili, o la buona condotta, ovvero la cancellazione dal registro dei falliti, come nel caso dell'iscrizione al registro delle imprese.

A tal proposito si registra un orientamento giurisprudenziale costante (Tribunale di Vicenza, sentenza del 20 luglio 2006; Tribunale di Manotova, sentenza del 8 febbraio 2007; Corte Costituzionale, sentenza n. 39/2008; Cassazione, sentenza n. 4630 del 26 febbraio 2009) che afferma il principio secondo cui le incapacità personali derivanti dalla dichiarazione di fallimento vengono meno automaticamente al momento stesso della chiusura del fallimento.

In definitiva, sarebbe auspicabile un intervento legislativo che disciplini puntualmente la fase successiva alla dichiarazione di fallimento ma precedente alla chiusura della procedura stessa, rispetto alla quale la disciplina italiana attualmente non prevede alcun espresso impedimento al fatto che il fallito continui a svolgere attività imprenditoriale, ad essere amministratore di altre società o a costituirne di nuove, fatto salvo il principio che egli non può amministrare e disporre dei suoi beni dalla data di dichiarazione del fallimento e fino alla chiusura del medesimo.

Altresì, occorre richiamare l'attenzione sullo strumento introdotto dalla riforma del 2006 consistente negli *accordi di ristrutturazione dei debiti* (già disciplinati in diversi Paesi europei) i quali risultano di grande interesse per le micro, piccole e medie imprese nei casi in cui non siano assoggettate al fallimento ed al concordato preventivo, in quanto *rendono loro accessibile la facoltà di avvalersi delle procedure di negoziazione della crisi dell'impresa tramite gli accordi stragiudiziali applicabili all'imprenditore fallito* e, quindi, di recuperare le proprie potenzialità in accordo con i creditori stessi, contemperando gli interessi contrapposti sotto il vaglio ed il controllo del Giudice.

Tuttavia, al fine di rendere attuabili in modo efficace le disposizioni in esame si ritiene necessario prevedere alcune integrazioni e correzioni alla vigente disciplina mirate ad applicare la disciplina della insolvenza civile per gli imprenditori non assoggettati alle



disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo (in quanto sotto soglia di fallibilità), che versano in *condizioni di crisi aziendale da sovraindebitamento*, mediante appositi *accordi di ristrutturazione dei debiti e di “esdebitazione civile” con i creditori*, in modo da preservare l’impresa di micro, piccola e media dimensione dalle esecuzioni individuali e dai sequestri conservativi dei beni, sia attinenti all’impresa che al patrimonio personale e familiare.

In virtù delle proposte rappresentate sarebbe possibile attuare in modo efficace la raccomandazione del Piano di azione SBA consistente nel dare “una seconda opportunità agli imprenditori”, anche con riferimento agli imprenditori “onesti” che, ancorché non siano assoggettabili alle procedure fallimentari (in quanto sotto soglia), si vengano a trovare in condizioni di difficoltà e di crisi aziendale di solvibilità.

Infine, per realizzare l’obiettivo mirato a migliorare le condizioni per i trasferimenti delle imprese in ambito familiare, si ritiene necessario rafforzare la disciplina del cosiddetto “patto di famiglia”, di cui alla legge 14 febbraio 2006, n. 55, concernente la stipula di appositi accordi successori mirati ad assegnare, in tutto o in parte, l’azienda “di famiglia” dell’imprenditore disponente, o le sue partecipazioni societarie in società nelle quali lo stesso svolga l’attività imprenditoriale, a favore di uno o più discendenti diretti.

Nell’ottica indicata sarebbe utile mettere a punto un regime fiscale di favore consistente nell’applicazione di un’imposta sostitutiva agevolata per il trasferimento d’azienda secondo i patti di famiglia con facoltà di rivalutazione dell’azienda acquisita. Grazie a tali misure sarebbe possibile assicurare una continuità non aleatoria nell’esercizio dell’impresa in ambito familiare.

### **Rafforzare la Governance dello SBA per ottenere risultati tangibili.**

La Revisione dello SBA, esalta il ruolo delle organizzazioni imprenditoriali; che non solo a livello europeo, ma anche a livello nazionale devono essere gli interlocutori privilegiati del Parlamento e del Governo nella fissare le priorità delle politiche pubbliche ed economiche. Ha introdotto la figura del “Mister PMI” quale “rappresentante” europeo delle Piccole e Medie Imprese, incaricato di vigilare sulla corretta e piena attuazione dello



R.ETE.  
IMPRESE ITALIA

*Small Business Act* nei 27 Paesi membri UE, invitando gli Stati membri a nominare un Mister PMI a livello nazionale e regionale. L'Italia è stato il primo Paese a nominare il Mister PMI nazionale. Ed in tal senso stanno operando anche le singole Regioni.

Oggi lo slogan deve essere "Passare dalle buone idee dello SBA alle ottime azioni" Il fattore tempo è, ancora una volta cruciale. R.ETE. Imprese Italia ritiene che sia necessaria un'accelerazione nell'attuazione delle misure già previste ed, allo stesso tempo, una celere approvazione di quelle in fase di definizione alle quali auspichiamo che, tanto il Governo, quanto il Parlamento italiano vogliano e possano attivamente contribuire.