

## FOCUS GIURIDICO

*Rubrica di novità legislative e giurisprudenziali  
riguardanti le piccole e medie imprese*

### LO SMALL BUSINESS ACT PUÒ ESSERE UNO STRUMENTO EFFICACE PER UNA POLICY COMUNITARIA A FAVORE DELLE PMI E DEL RILANCIO DELL'ECONOMIA?

*Andrea Benassi*

#### 1. Dalla Carta Europea della Piccola Impresa allo Small Business Act

Lo Small Business Act (SBA) è un'iniziativa della Commissione europea che ha l'obiettivo di dar seguito al processo di revisione delle politiche di impresa in Europa avviato nel lontano 2000 con la Carta Europea della Piccola Impresa.

Sulla Carta esistono giudizi discordanti, mentre la posizione dell'organizzazione che rappresento è stata netta sin da subito. Da un lato infatti, l'impatto politico della Carta nel 2000 e negli anni seguenti è stato decisivo per rivedere i parametri sui quali costruire le azioni che riguardano le micro, piccole e medie imprese (mPMI). Si pensi solamente alla nuova definizione di mPMI che, in vigore dal 2005, prende per la prima volta in considerazione le microimprese (0-9 dipendenti), o alla ricaduta di questa nuova politica sui principali programmi di assistenza all'impresa come i Programmi Quadro (il 6 e il 7 – attualmente in vigore) sulla Ricerca e lo Sviluppo, che assegna una riserva di disponibilità ai progetti realizzati da o in collaborazione con le mPMI.

*Tab. 1: Consistenza delle Micro, Piccole e Medie Imprese (mPMI) in Europa rispetto al totale delle imprese*

UE 27	Micro	Piccole	Medie	Totale mPMI
Percentuale sul totale delle imprese	91.5	7.2	1.1	99.8
Occupazione (in milioni di addetti)	37.5	26.1	21.3	84.9 (66% del totale del settore privato)
Valore Aggiunto (in miliardi di Euro)	1120	1011	954	3085 (60% del Valore Aggiunto complessivo)

Altri esempi positivi sono le significative disponibilità finanziarie messe a disposizione dal Programma Multiennale 2000-2006 (MAP) poi trasformatosi in una componente del Programma Innovazione e Competitività 2007-2013 (CIP), soprattutto per quanto riguarda i programmi di assistenza gestiti dal gruppo della Banca Europea per gli Investimenti.

Dall'attivo, tuttavia, a parte gli esempi virtuosi sopra citati, l'attenzione suscitata dalla Carta in favore delle piccole imprese ha fatto emergere chiaramente l'aspetto "negativo" del documento, una semplice Comunicazione senza valore giuridico vincolante nei confronti sia delle istituzioni comunitarie, sia degli stati membri. Questo limite, apparentemente solo giuridico ha al contrario delle evidenti ricadute "politiche", poiché si riflette in una serie di vincoli che ne limitano drasticamente l'efficacia. In primo luogo l'impossibilità di dar seguito alle azioni previste dalla Carta attraverso progetti comunitari, in quanto il Parlamento Europeo, prima di iscrivere nel bilancio comunitario misure specifiche di intervento, richiede la relativa base giuridica. In secondo luogo, una Comunicazione non vincola gli Stati membri a dar seguito a procedure di consultazione, di disseminazione, di informazione in materia, né tanto meno al lancio di misure specifiche.

Pertanto, quando nella seconda parte del 2007 venne lanciata dalla Commissione l'idea di lavorare su uno Small Business Act Europeo come proseguimento ideale della Carta, il pensiero degli "addetti ai lavori" - anche a causa dell'impegnativo nome scelto dalla Commissione - andò immediatamente all'omonimo SBA americano e alla centralità che esso riveste nelle politiche di impresa statunitensi. L'annuncio provocò tante e tali aspettative che la Commissione ha dovuto in seguito disilludere, non disponendo degli strumenti necessari per imporre le misure e i comportamenti previsti dall'Act statunitense. Qual è dunque, in estrema sintesi, la posizione dell'organizzazione europea dell'Artigianato e delle *mPMI* in materia?

L'UEAPME ha sempre sostenuto che lo SBA dovrebbe avere due principali obiettivi:

- creare il miglior contesto ambientale possibile per favorire la crescita delle *mPMI*;
- fornire risposte concrete alle sfide che attendono l'impresa nelle fasi cicliche della sua vita.

Lo SBA dovrebbe pertanto adattarsi ai seguenti criteri:

- inserire il concetto di Small Business in tutte le politiche di imprese europee, sia orizzontali sia settoriali;
- indirizzarsi a tutte le "*mPMI*" così come definite dall'Unione Europea, ma allo stesso tempo tenere nel dovuto conto le differenti categorie (micro, piccole e medie imprese, artigiani, autonomi, imprese familiari, liberi professionisti ecc.) e i diversi settori di attività; tener conto delle quattro Conferenze europee sull'artigianato e la piccola impresa organizzate nel 1994 (Avignone) 1996 (Berlino), 1997 (Milano) e 2007 (Stoccarda), che hanno fornito chiare indicazioni di *policy* prontamente riprese dal Parlamento Europeo e dal Comitato Economico e Sociale Europeo (tutte e quattro le Conferenze sono state un'iniziativa della Commissione europea); avere come destinatari principali Stati membri e livelli locali, quelli a contatto più diretto con le *mPMI*.

## **2. La necessità di uno strumento giuridicamente vincolante**

Cerchiamo ora di approfondire il contesto della *mPMI* in Europa che, a nostro avviso, giustificerebbe un'applicazione vincolante dei principi dello SBA.

Il problema dello scarso riconoscimento della *mPMI* nelle politiche d'impresa di tutti i paesi europei è dovuto ad alcuni semplici motivi. Intanto occorre sgombrare il campo da una presunta debolezza delle organizzazioni di rappresentanza. Se da una lato, infatti, è vero che in alcuni paesi (anche in Italia) esse scontano una eccessiva frammentazione, se prendiamo il caso di altri paesi europei (Francia e Germania, ad esempio) dove esistono un numero di organizzazioni inferiore e per questo motivo apparentemente più influenti, vediamo che il risultato non cambia, pur trattandosi di economie che vedono la presenza delle *mPMI* superare il 92% del totale nonché il 100% della nuova occupazione (posto che la grande azienda è in negativo da decenni).

I problemi nascono al contrario dalla difficoltà oggettiva di rappresentare le istanze di un gruppo così diffuso e di contrapporre le esigenze (anche all'interno dello stesso paese) alle argomentazioni delle organizzazioni della grande impresa.

Quel che è addirittura paradossale è che analogo problema è vissuto da diverse organizzazioni dalla grande impresa che, a loro volta, hanno una forte base di *mPMI* ma sono di fatto governate dalle poche imprese più influenti del rispettivo paese.

Se a questo si aggiungono i legami esistenti tra politica, finanza e grande impresa, legami completamente assenti nel mondo della *mPMI*, il quadro è quanto mai chiaro e non necessita di ulteriori approfondimenti.

Da qui occorre partire per verificare la necessità e (eventualmente) la fattibilità di uno SBA vincolante. Così come è stato costruito, ovviamente, lo SBA è diventato un pacchetto di iniziative, alcune vincolanti altre no. Tra le prime ve ne sono alcune che avevano già un proprio percorso (IVA ridotta, Società Privata Europea, direttiva sui ritardi di pagamento) peraltro già accidentato. Se lo SBA servirà ad accelerarne i processi tanto meglio, ma il punto vero è un altro.

Lo SBA, per garantire un sostanziale passo in avanti rispetto alla Carta, deve rendere vincolante il principio del "Pensare Piccolo Innanzitutto" (Think Small First - TSF principle). Solo in questo modo potranno costruirsi ed attuarsi *policy* ad effettivo sostegno della *mPMI*. Difatti, per assurdo, ipotizzando che tutte le misure previste dallo SBA vengano approvate domani stesso, senza un'effettiva applicazione del principio TSF esse arrecheranno scarsi benefici alle *mPMI*.

Prendiamo l'esempio della revisione della direttiva sui ritardi di pagamento. Essa fa dichiaratamente parte del pacchetto SBA e, come promesso

dalla Commissione – di questo occorre dare atto - è stata presentata dalla Commissione in tempi rapidissimi.

Sin dall'inizio della revisione, tuttavia, si è immediatamente potuto verificare l'assenza del principio TSF, in quanto la nuova proposta non prende ad obiettivo i rapporti cosiddetti B2C (Business to Consumer) non spiegando perchè, se in una determinata circostanza l'impresa (piccola) rimane vittima di un comportamento sanzionabile da parte di un consumatore, la suddetta impresa non debba essere protetta. Questo accade perché il legislatore immagina il singolo consumatore impotente dinanzi al potere di una grande catena commerciale e (giustamente) tende a proteggerlo, non considerando il caso di un consumatore che acquista un bene o servizio da una piccola impresa e non ne paga il corrispettivo, mettendo la piccola azienda in difficoltà.

Questo è esattamente cosa significa il concetto TSF; nel seguito provveremo a rappresentare più compiutamente la sostanza del principio.

La revisione della Direttiva sui ritardi di pagamento, per rimanere sull'esempio precedente, istituisce delle sanzioni per i ritardi di pagamento B2B (Business to Business) e per quelli nei confronti della pubblica amministrazione. Le sanzioni per queste ultime a prima vista sembrerebbero soddisfacenti ed efficaci (in estrema sintesi: la sanzione comporta una compensazione del 5% per i pagamenti oltre il 30mo giorno dal ricevimento della fattura), se non fosse che all'art. 5 si prevede che la Pubblica Amministrazione può eccedere i termini in "circostanze particolari" quando "oggettivamente giustificate". E' fin troppo facile dimostrare che queste particolari condizioni d'ora in poi diverranno la norma da parte delle pubbliche amministrazioni soprattutto nei confronti delle imprese con minore potere contrattuale (le piccole imprese, appunto).

Quanto al BB la Commissione ha lasciato approfondire la questione al Parlamento e al consiglio Europei: Il dibattito si è svolto tra le posizioni a favore di meccanismi sanzionatori e termini certi di pagamento anche tra privati, in contrasto con chi ritiene che, tra privati la libertà contrattuale dovrebbe sempre prevalere.

Il punto, di non facile comprensione e soluzione - se non si "pensa piccolo innanzitutto" -, sta nella necessità di garantire certezza ai pagamenti e non nel numero massimo di giorni di ritardo ammissibile che alcuni hanno proposto in 60, la dove la media europea è 56.

Il vero problema, ribadisco, sta nel garantire certezza ed automatismo ai meccanismi sanzionatori a protezione di quelle piccole e piccolissime imprese che lavorano in monocommittenza o con pochissimi clienti e che rischiano di dover accettare qualunque termine di pagamento finendo, di fatto, per "finanziare" le imprese debitorie.

### 3. Il principio "Think Small First" e la sua applicazione concreta

Cerchiamo ora di descrivere più' compiutamente cosa si intende per "Think Small First". In generale, la piena applicazione del principio consiste nel concepire misure ed atti normativi dal punto di vista delle mPMI come fosse una regola, e non un'eccezione.

Nello specifico per l'UEAPME, posizione unanime di tutti i suoi 86 membri, in rappresentanza di 13 milioni di imprese, pensare piccolo innanzitutto significa:

**Predisporre, anteriormente alla presentazione di una iniziativa, valutazioni di impatto specifiche, indipendenti e veritiere che prendano nel dovuto conto le differenti categorie di mPMI, sia per gli atti legislativi comunitari sia nazionali. I risultati della valutazione dovrebbero essere inviati congiuntamente al documento di consultazione ed esserne parte integrante;**

Attivare una consultazione sistematica delle organizzazioni imprenditoriali (partners sociali) in tutti i campi di applicazione della politica di impresa. Tale consultazione dovrebbe attivarsi almeno 12 settimane prima dell'approvazione del testo in Commissione ed appena il testo base sia pronto in tutte le lingue (lo SBA prevede 8 settimane senza fare riferimento alcuno alle lingue);

Un'immediata introduzione del principio "only once", secondo il quale le imprese non debbono essere obbligate a fornire informazioni che le autorità abbiano già' richiesto ed ottenuto una volta, dal livello comunitario a quello locale;

Applicare come regola il principio di proporzionalità, il che significa che le imprese dovrebbero essere trattate in proporzione in funzione del loro livello di impatto (ad esempio nel caso della pericolosità dei loro prodotti in tema ambientale);

- Effettuare (una tantum) uno *screening* della legislazione in corso di approvazione con l'obiettivo di ritirare tutte le proposte che abbiano un impatto negativo sulle mPMI;
- Valutare la possibilità di uno *screening* su tutta la legislazione in vigore modificando o ritirando quelle norme che sono troppo onerose o superflue dal punto di vista delle mPMI;
- Riflettere seriamente sulla possibilità di una clausola di salvaguardia per le mPMI, così' come esistente nello SBA statunitense, in modo che nessun atto normativo possa essere adottato se apertamente contrario agli interessi delle mPMI o che rischi di danneggiarle seriamente;
- Organizzare un *report* annuale sui progressi reali nell'applicazione del TSF, a livello comunitario e di Stati Membri;
- Riorientare e ristrutturare gli attuali programmi esistenti a favore dell'impresa adeguandoli alle necessità delle mPMI;

- Accertarsi che gli interessi delle *mPMI* siano tenuti nel debito conto nei negoziati bilaterali e multilaterali con l'obiettivo di rafforzare la capacità delle *mPMI* di competere sui mercati internazionali;
- Proteggere le *mPMI* da richieste eccessive di informazioni statistiche.

#### 4. Il futuro dello Small Business Act e delle politiche per le *mPMI* alla luce della crisi economica

Chiarita la posizione in materia sia sullo SBA che sui suoi elementi essenziali e qualificanti (TSF), riprendiamo la descrizione del cammino di questa proposta e di cosa dovrebbe prospettarci il futuro.

Giunti all'approvazione dello SBA nel Dicembre 2008, grazie ad una iniziativa della Presidenza francese dell'Unione Europea, si è allegato allo SBA un *Action Plan*, in linea con quanto anticipato dalla Commissione europea nel *Recovery Plan* del 26 Novembre 2008. Abbiamo sostenuto a lungo la necessità di un *Action Plan*, non solo per dare una priorità alle misure da applicare ma anche per far sì che l'intero SBA fosse rivisitato alla luce del fatto che da quando era stato concepito la gravissima crisi finanziaria dell'estate-autunno 2008 - che ha poi dispiegato i suoi catastrofici effetti sull'economia reale a partire dall'autunno 2008 - ha drasticamente modificato il contesto economico.

Il quasi totale *focus* sull'accesso al credito voluto dai francesi e dai commissari Verhengen e Kroes-Smit ha portato ad una serie di misure straordinarie di assoluto impatto sulle *mPMI*, due delle quali immediate: l'estensione degli aiuti di stato in materia di garanzie bancarie anche al capitale circolante delle piccole imprese e gli stanziamenti straordinari del gruppo BEI a favore delle *mPMI*. Nei primi mesi del 2009, poi, il raggiungimento dell'accordo in materia di IVA ridotta nei settori ad alta intensità di manodopera e la revisione della Direttiva sui ritardi di pagamento, sopra ricordata.

Anche qui occorre riconoscere che l'Europa ha fatto tutto il possibile, ha utilizzato tutti gli strumenti in suo possesso per rilanciare l'economia e per inserire lo SBA all'interno di questo percorso. Rimane tuttavia inapplicato (in Europa e negli Stati membri) il principio del TSF, senza il quale tutte le misure precedentemente esposte avranno scarsa ricaduta sulle *mPMI*. Per rimanere ai primi due esempi, se le *mPMI* non saranno oggetto di aiuti di Stato (a causa di una mancata applicazione del TSF) ogni estensione della loro compatibilità sarà stata inutile. Così come i finanziamenti del Gruppo BEI, che per arrivare a destinazione debbono essere canalizzati da istituti di credito che non hanno alcuna convenienza ad effettuare piccole operazioni (quelle necessarie alla *mPMI*) e quindi, in mancanza di un adeguato controllo e di canali preferenziali per la circolazione di questi finanziamenti, i fondi non raggiungeranno di fatto le *mPMI*.

A conclusione del ragionamento occorre un'ultima considerazione di contesto. Se da una parte è vero che le misure citate rischiano di essere inefficaci occorre anche riconoscere che mai come in questi ultimi mesi vi sono state tante azioni a favore delle *mPMI* e che quindi chi ha conoscenza delle politiche di impresa comunitarie degli ultimi due decenni non può che ravvisare una straordinaria rinascita di queste politiche. Sta anche alle organizzazioni di rappresentanza, ora, di procedere alla costruzione di quei percorsi che possano aiutare le iniziative previste dallo Small Business Act a raggiungere davvero le *mPMI*.

Cosa fare, pertanto, per orientare la nuova Commissione ed il recente eletto Parlamento Europeo? O meglio, quali sono le aspettative delle *mPMI* per il prossimo mandato?

Le *mPMI* si attendono una netta **discontinuità** con il passato. Esse lamentano che mentre sono necessarie riunioni di poche ore per decidere il salvataggio di grandi gruppi bancari, le burocratiche procedure comunitarie, che spesso dietro alla scusante della democrazia del processo comunitario nascondono interessi di singoli paesi o categorie - fanno sì che occorran mesi o addirittura anni per attivare misure concrete a favore delle *mPMI*. Senza per nulla voler intaccare il processo democratico alla base della normativa e della metodologia comunitarie, occorre allo stesso tempo riconoscere la ormai impossibilità oggettiva - soprattutto in tempo di crisi - di attendere per cinque anni la revisione della Direttiva sui ritardi di pagamento e, una volta ottenuta (con i problemi già descritti), dover aspettare ancora 8-12 mesi per la definitiva approvazione comunitaria da parte di Consiglio e Parlamento.

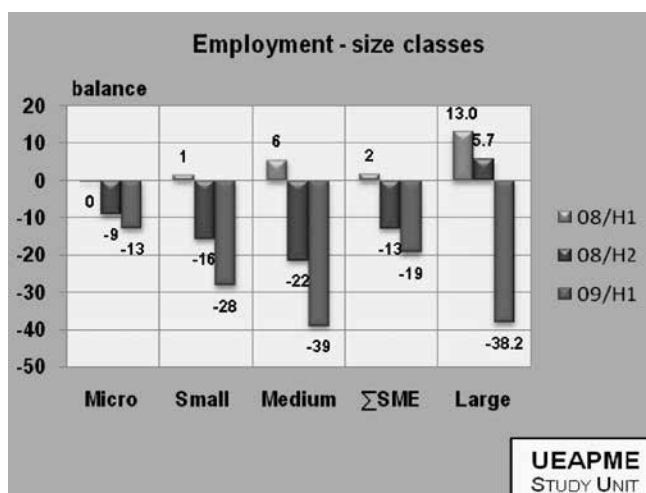
E quelle aziende che da qui ad allora saranno costrette a chiudere perché non saldate del loro legittimo corrispettivo? Come può un processo definito democratico permettere che si verifichino simili anomalie?

Ancora, le aziende si attendono un maggiore coraggio politico da parte di Bruxelles, in particolare dalla Commissione. Se da una parte abbiamo infatti affermato che la Commissione Barroso I è quella che ha fatto di più per le *mPMI* in assoluto, d'altro canto non possiamo non lamentare che ha mostrato l'auspicato coraggio solo nelle circostanze in cui era certa di non trovare opposizione da parte delle altre istituzioni, o perlomeno un'opposizione gestibile. Anche per questo motivo la Commissione Barroso (I) non ha voluto, a nostro avviso, fare dello SBA un atto vincolante. Avrebbe avuto contro troppi paesi ed organizzazioni. Avrebbe però dovuto tentare, se non altro per attivare un dibattito e trovare la formula migliore per uno SBA dalle misure efficaci ed una sufficiente applicazione del TSF. Del resto, se non si è impegnata la Commissione a rendere vincolante questo principio come può essa pretendere che lo facciano gli Stati membri al loro livello?

In conclusione, quali sono a nostro avviso i pilastri di una policy che, incentrata sulle *mPMI*, punti al rilancio dell'economia?

Sicuramente l'accesso al credito, come è stato già dimostrato, è la questione principale. Le *mPMI* dovrebbero avere da subito accesso immediato a schemi di garanzia in grado di rilanciarne le attività mentre il sostegno pubblico dato attraverso le banche – per il quale ci siamo sempre battuti – deve arrivare ai beneficiari e non essere utilizzato per mettere a posto i conti delle banche stesse. Il credito alle *mPMI* non è un problema che nasce con la crisi: è sempre, semmai ora tende ad acuirsi. Ciò che è inaccettabile, tuttavia, non è solo la difficoltà di accedere al credito ordinario quanto ai benefici straordinari i quali, escludendo di fatto dal campo quegli intermediari finanziari di emanazione associativa (quali i consorzi fidi e le cooperative di garanzia, esperienze che però sono presenti in pochissimi paesi UE) privilegiano quegli istituti che presentano migliori rating (sic!) e che sono a loro agio nel gestire ingenti *tranches* di finanziamento, a scapito di sistemi maggiormente legati al territorio e, quindi, alla piccola impresa, quali ad esempio il credito cooperativo. Applicare il TSF in questo campo significa accorgersi e riconoscere che le *mPMI* non chiedono soldi per pagare debiti ma credito per trasformarlo in crescita, sviluppo e nuova occupazione, come confermano i dati del nostro Barometro PMI 2° Trimestre 2009 (v. Tab. 3).

Un secondo pilastro essenziale è quello di parificare il trattamento delle *mPMI* a quelle riservato alla grande industria in materia di lotta alla disoccupazione e riqualificazione professionale. Il nostro barometro ci dimostra che le imprese tanto più sono piccole, quanto più sono restie a licenziare. Allora per far sì che le *mPMI* mantengano questo comportamento responsabile bisogna sostenerle, anche se fanno meno notizia, perché la somma dei loro lavoratori a rischio è maggiore di quella che si concentra in poche grandi imprese.

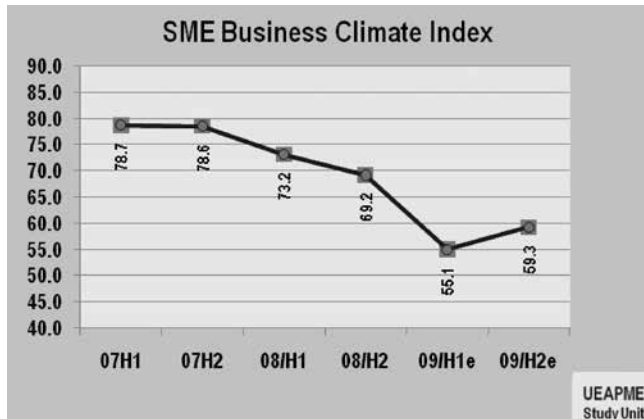


Tab. 3: Propensione all'impiego rispetto alla dimensione dell'impresa, 2008-2009



*Lo small business act puo' essere uno strumento efficace per una policy comunitaria a favore delle pmi e del rilancio dell'economia?*

Inoltre occorre riconoscere che quando una grande impresa va in crisi non sono solamente i suoi dipendenti a divenire a rischio ma anche la rete dei suoi subfornitori, dell'indotto e dei loro dipendenti che, al contrario dei dipendenti della grande impresa, non sono nella maggior parte dei casi beneficiari di sostegno sociale o lo sono in misura inferiore.



Tab. 3: Indice UEAPME della fiducia delle mPMI, 2007-2009

Come chiaramente visualizzato dal grafico soprastante, l'attuale crisi è soprattutto di fiducia, nelle banche, nel sistema politico, nelle leggi. Noi siamo certi che lo Small Business Act, ed in particolare il TSF, sia lo strumento migliore nelle mani dell'Europa, della Commissione Barroso II, per riportare fiducia a milioni di imprese e cittadini europei.

Andrea Benassi  
UEAPME Secretary General  
a.benassi@uepame.com