

## **Small Business Act: dagli Stati Uniti al Lazio**

di Gustavo Piga e Giulia Di Pierro<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Università di Roma Tor Vergata, Dipartimento Impresa, Governo e Filosofia

## INDICE

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	3
<b>1. Il modello Statunitense di assistenza alle PMI</b> .....	5
1.1 Accesso ai capitali .....	6
1.2 Regolamentazione.....	7
1.3 Appalti pubblici .....	8
<b>2. Lo “Small Business Act for Europe”</b> .....	9
2.1 La “better regulation” della Regione Lazio.....	13
2.2 Maggiori opportunità per le PMI laziali negli appalti pubblici.....	16
2.2.1 <i>Oneri amministrativi eccessivi</i> .....	16
2.2.2 <i>Partecipazione delle PMI</i> .....	17

## EXECUTIVE SUMMARY

E' convinzione ormai diffusa che le Piccole e Medie Imprese (PMI) siano fondamentali per accelerare la crescita economica e sviluppare il mercato del lavoro nell'Unione Europea. Circa il 99,8 % delle imprese europee, infatti, si possono classificare come micro (il 92,2%), piccole (il 6,5%) e medie (il 1,1%) imprese. Negli ultimi anni, il più importante riconoscimento politico al ruolo delle PMI nell'economia europea è stato l'approvazione dello "*Small Business Act for Europe*" (2008), documento simile nelle intenzioni allo *Small Business Act* statunitense, ma ben meno efficace negli strumenti e programmi proposti.

L'Italia, primo Paese in Europa in termini di numero di PMI, ha recepito lo Small Business Act europeo nel cd. *Statuto delle Imprese*, una legge volta a tutelare la piccola impresa e a valorizzarne il potenziale di crescita, di produttività e di innovazione. La particolare attenzione riservata alle leggi regionali nello Statuto è riconducibile al fatto che le politiche a sostegno e rinforzo della competitività economica delle piccole imprese vengono decise e attuate con sempre maggiore frequenza proprio a livello locale e regionale.

Il *paper* si focalizzerà sull'attuale situazione della Regione Lazio nelle due maggiori aree di criticità per le Micro, Piccole e Medie Imprese: regolamentazione e appalti pubblici. In particolare, saranno individuati alcuni canali operativi volti a semplificare la regolamentazione eccessivamente onerosa per le PMI e a ridurre gli ostacoli esistenti che limitano la loro partecipazione alle gara d'appalto pubbliche.

La legge regionale n.8 del 29 luglio 2011 ("*Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa*") rappresenta un indubbio passo avanti nello scenario normativo della Regione a favore delle MPMI, anche se ancora non esaustivo. Per quanto riguarda l'analisi di impatto economico della regolamentazione in materia di MPMI (AIEPI) prevista dalla legge, si suggerisce, *in primis*, di prendere in considerazione e rendere sempre vincolanti le sue risultanze al fine di garantire l'effettiva efficacia dell'attività di analisi stessa e di consultazione con gli stakeholders. Una fondamentale integrazione andrebbe apportata anche per quanto riguarda l'oggetto dell'AIEPI. L'analisi di impatto economico è richiesta per ogni atto normativo che verrà proposto dalle strutture regionali d'ora in avanti. Tuttavia, sarebbe

necessario un riesame di tutta la normativa presente e passata al fine di eliminare le regolamentazioni non necessarie ed eccessivamente onerose per le attuali PMI. Infine, si consiglia di introdurre nei processi decisionali della struttura preposta all'effettuazione dell'AIEPI anche rappresentanze delle PMI, in modo da identificare in modo più rapido ed efficace quali sono gli aspetti più onerosi per loro e rafforzare l'indipendenza dal processo politico della struttura stessa.

Più complessa appare la tutela delle PMI nel campo degli appalti pubblici. Nonostante una parte significativa delle opportunità offerte dagli appalti pubblici in Europa rientri pienamente negli scopi delle PMI, la dimensione dei contratti pubblici varia molto, risultando spesso fuori dalle possibilità di accesso delle PMI. A tal fine, si suggerisce di incoraggiare la suddivisione degli appalti di dimensione rilevante in lotti più piccoli, di riservare i contratti sotto soglia a tutte le PMI (cd. *Set-asides*) europee e di rendere obbligatorio per la grande azienda aggiudicataria il ricorso al subappalto in tutti quei contratti di valore superiore ad una certa soglia. Si pone come fondamentale, inoltre, la creazione di un *Ambasciatore della piccola impresa* presso le grandi stazioni appaltanti per rappresentare le sue esigenze ed identificare, di volta in volta, opportunità di miglioramento per le PMI.

## 1. Il modello Statunitense di assistenza alle PMI.

Già da molti anni, gli Stati Uniti riconoscono il ruolo cruciale delle piccole e medie imprese per la crescita economica del Paese e per lo sviluppo della competitività nel mercato globale. Dal 1953, infatti, a seguito dell'approvazione dello **Small Business Act**, hanno creato la **Small Business Administration** (in seguito SBA) con l'obiettivo principale di aiutare, assistere e **proteggere** gli interessi delle piccole imprese e preservare un sistema imprenditoriale libero e competitivo. Tale *mission* è rimasta invariata negli anni, nonostante la SBA sia cresciuta notevolmente in termini di assistenza fornita e la sua struttura si sia evoluta dal 1953. Altri sistemi analoghi di protezione delle PMI sono rintracciabili per esempio in Brasile, Cina, India, Messico, Sudafrica.

Caratteristica fondamentale della SBA consiste nel fatto di essere un'Agenzia **indipendente** il cui capo è nominato dal Presidente degli Stati Uniti e confermato dal Senato. E' una struttura, quindi, che opera all'interno della pubblica amministrazione statunitense, garantendo un flusso informativo diretto, ma che, allo stesso tempo, essendo indipendente, mantiene una sua autonomia decisionale dal processo politico.

Le funzioni svolte dalla SBA a favore delle PMI statunitensi riflettono proprio l'enfasi per quelle aree in cui è più forte il loro deficit di partenza e di opportunità rispetto alle grandi e ruotano attorno a quattro principali pilastri:

- 1) **Assistenza finanziaria**
- 2) **Assistenza negli appalti pubblici**
- 3) **Assistenza nella gestione aziendale (internazionalizzazione ed altro)**
- 4) **Assistenza nel ridurre il peso della regolamentazione.**

Ogni cinque anni, la SBA pubblica un documento strategico per gli anni seguenti, in cui vengono proposti nuovi obiettivi, o aggiornati quelli preesistenti, considerando l'evoluzione dei mercati e la situazione del paese in quel determinato momento. Per gli anni 2011-2016, sono stati definiti tre obiettivi principali:

- i) Crescita delle aziende e crescita di nuovi posti di lavoro;
- ii) Realizzazione di una SBA che soddisfi le esigenze delle piccole imprese attuali e future;

iii) Dare voce alle piccole imprese.<sup>2</sup>

**Il Piano Strategico** è il risultato di un lungo dialogo e di una continua interazione con i leader della comunità imprenditoriale delle PMI. Ogni obiettivo principale contiene sub-obiettivi direttamente legati alla performance, sia a livello individuale dell'azienda che della Agenzia federale. Alla fine di ogni anno, è pubblicato un report sulla performance, utile per confrontare i risultati raggiunti con quelli prestabiliti e porre in essere una strategia d'azione qualora essi differiscano.

La SBA mette a disposizione delle PMI una vasta gamma di programmi specifici per ogni area, con l'obiettivo di incoraggiare la creazione di nuove imprese e lo sviluppo delle piccole esistenti. In particolare, semplifica e valuta la regolamentazione eccessivamente onerosa per le PMI e riduce quelle barriere al credito ed alla partecipazione alle gare d'appalto, che rendono la competizione con le grandi imprese non equa.

### **1.1 Accesso ai capitali**

La Small Business Administration svolge un ruolo cruciale nell'assistenza finanziaria alle PMI e si impegna costantemente nel ridurre le barriere al credito che ostacolano la crescita e lo sviluppo delle stesse.

Inizialmente era stato istituito un programma di prestiti diretti da parte della SBA alle PMI statunitensi (il cd. **Direct Loan**), grazie al quale si permetteva l'accesso al credito a quelle imprese a cui era stato già negato da almeno altre due aziende bancarie. Nel 1995, tale strumento venne sostituito da un programma di garanzie offerte dalla SBA alle banche. Spesso accadeva che una banca si rifiutasse di finanziare una piccola impresa a causa dell'elevato rischio del finanziamento stesso. Nel momento in cui, la SBA ha iniziato a condividere il rischio con la banche tramite un predefinito programma di garanzie, esse si sono mostrate molto più propense a finanziare le PMI, anche a lungo termine. Inizialmente la garanzia prestata dalla SBA copriva il 90% dell'importo da finanziare, oggi, invece, il 75% o 85% in caso di prestiti inferiori a 150.000 dollari. Per ottenere una garanzia, oltre ai limiti dimensionali della PMI, la SBA valuta anche altri fattori, quali l'affidabilità dell'imprenditore, il cash-flow e la sua proiezione nel tempo ed il working capital.

---

<sup>2</sup> L'intero documento è disponibile su: [http://www.sba.gov/sites/default/files/serv\\_strategic\\_plan\\_2010-2016.pdf](http://www.sba.gov/sites/default/files/serv_strategic_plan_2010-2016.pdf)

Un altro programma che facilita l'accesso ai finanziamenti per le PMI è il cd. ***Small Business Investment Act***, e la Divisione Investimenti della SBA che lo gestisce è la ***Small Business Investment Company*** (SBIC). La sua istituzione è stato il risultato di uno studio condotto dalla Federal Reserve, da cui è emerso che le piccole imprese non riescono tuttora ad avere il credito necessario per tenersi al passo con il **progresso tecnologico**. La SBIC stabilisce, quindi, un programma che stimoli il flusso di capitale azionario privato e fondi creditizi di lungo termine, al fine di fornire alle piccole imprese quel finanziamento necessario per la loro gestione, crescita, espansione e modernizzazione. I fondi devono essere investiti in quelle aziende che rientrano nei limiti dimensionali, patrimoniali e reddituali prestabiliti, e possono assumere la forma sia di prestiti che di capitale apportato all'impresa. In quest'ultimo caso, la SBA deve autorizzare un eventuale controllo dell'azienda che duri più di sette anni.

## **1.2 Regolamentazione**

Nel 1976, è stato istituito il cd. "***Office of Advocacy***", una Agenzia indipendente all'interno della SBA, da cui dipende solo amministrativamente. L'Office ha l'obiettivo di misurare "i costi diretti" della regolamentazione sulle PMI ed effettuare proposte mirate a semplificare la legislazione vigente, eliminando quelle norme eccessivamente onerose per le PMI stesse. Da uno studio effettuato proprio dall'Office of Advocacy è emerso, infatti, che la regolamentazione federale per addetto costa circa il 45% di più alle piccole imprese rispetto alle grandi. Il compito principale dell'Office è, quindi, l'abbattimento della regolamentazione economicamente costosa per le piccole.

L'Office of Advocacy, inoltre, ha il compito di verificare il rispetto del "***Regulatory Flexibility Act***" (RFA), un atto normativo emanato nel 1980, in cui si richiede a tutte le Agenzie federali di valutare l'effetto delle regolamentazioni proposte sulle PMI prima della loro eventuale approvazione, e di modificare o abolire del tutto quegli atti con un significativo impatto economico negativo sulle PMI. Qualora le Agenzie federali non si attengano a quanto previsto dal RFA e danneggino con le loro azioni un numero significativo di PMI, l'Office si può porre in una posizione di *amicus curiae* delle piccole e costituirsi in eventuali processi in tribunale attivati dalle PMI stesse contro le Agenzie.

Le stime elaborate dall'Office mostrano chiaramente il successo di tale struttura, che ha ridotto i costi dell'impatto della regolamentazione di 6,62 miliardi di dollari, assicurando risparmi annuali di

circa 965 milioni di dollari. Per questo motivo, l'Office statunitense si è ormai affermato come il modello da seguire a livello globale, in termini di organizzazione della struttura (interna alla SBA ma indipendente) e di funzioni da svolgere.

### 1.3 Appalti pubblici

Gli Stati Uniti, consapevoli dell'importanza dell'aggiudicazione di contratti pubblici alle piccole imprese, sono, da anni, in prima linea nella lotta per una maggiore semplificazione del processo degli acquisti e contro l'aggregazione della domanda, che impedirebbe la partecipazione delle PMI alle gare d'appalto.

Al fine di ampliare la partecipazione delle piccole imprese agli appalti del Governo Federale, la **Federal Acquisition Act** (FAR)<sup>3</sup> richiede alle stazioni appaltanti di riservare (**set- asides**) una quota dei contratti pubblici alle PMI. Ad oggi, è stato fissato l'obiettivo di attribuire il 23% dei contratti alle PMI, di cui il 5% a piccole aziende controllate da donne, il 3% a veterani di guerra con handicap, per il 5% ad imprese svantaggiate<sup>4</sup> ed il 3% ad imprese situate in aree geografiche svantaggiate (le cd. *HUBZone*<sup>5</sup>). La FAR prevede che tale *set-aside* possa essere parziale o totale a seconda della dimensione del contratto. In particolare, tutti i contratti per l'acquisizione di beni o servizi del valore compreso tra 3.000 e 100.000 dollari sono riservati esclusivamente alle PMI, a meno che la stazione appaltante non ritenga che l'aggiudicazione dell'appalto alla piccola impresa vada contro l'interesse pubblico (ad esempio se il prezzo richiesto è molto più alto di quello di mercato).

Per gli appalti pubblici con un valore superiore ai 100.000 dollari, il FAR richiede che le PMI siano affiancate da un **Procurement Center Representative** (in seguito PCR) per aiutare le piccole imprese ad aggiudicarsi un contratto di tale valore. Il PCR opera come un "*ambasciatore della piccola impresa*" all'interno dei vari uffici della SBA e delle più importanti stazioni appaltanti, monitorando le loro attività con l'obiettivo di aumentare la quota di contratti federali aggiudicati dalle piccole imprese. Nel caso in cui una stazione appaltante rifiuti di conformarsi a quanto raccomandato dal PCR, quest'ultimo può, *in primis*, fare una richiesta formale (il cd. "*Form 70*")

---

<sup>3</sup> La Federal Acquisition Regulations è stata emanata nel 1995 e consiste nell'insieme di leggi che regolano tutti gli appalti pubblici delle Agenzie federali.

<sup>4</sup> Un'impresa è considerata "svantaggiata" se è detenuta al 51% da un individuo svantaggiato e con una ricchezza di partenza non superiore ai 250.000 dollari. La SBA porta avanti un programma di assistenza specifico per queste aziende, il cd. "**Programma 8A**".

<sup>5</sup> Historically Underutilized Business Zones.

alla stazione appaltante. Qualora tale richiesta non venisse accolta, il PCR può, in un secondo momento, fare ricorso fino ai più alti livelli amministrativi della stazione appaltante.

La SBA prevede una seconda attività a favore dell'PMI per i contratti al di sopra di 100.000 dollari. Se l'appalto ha un valore compreso tra 100.000 e 500.000 dollari e l'aggiudicatario è una grande azienda, questa dovrebbe esercitare il maggiore sforzo possibile per sub-appaltare alle PMI. Se, invece, l'appalto supera il valore di 500.000 dollari, l'impresa aggiudataria è obbligata a fornire alla stazione appaltante il proprio piano di sub-appalti previsto in favore di PMI. La SBA ha istituito una nuova figura, il cd. **Commercial Market Representative** (CMR), affidandogli il compito di verificare il rispetto dell'obbligo di subappalto. Il CMR svolge anche altre attività, tra cui: orientamento e formazione sul "*Subcontracting Assistance Program*", rivolgendosi sia alle piccole che alle grandi imprese; consulenza alle PMI su come ottenere un subappalto; attività di *matchmaking* per facilitare il subappalto alle piccole aziende.

## 2. Lo "Small Business Act for Europe"

E' convinzione ormai diffusa che le PMI siano fondamentali per l'Unione Europea per accelerare la crescita economica e sviluppare il mercato del lavoro. Circa il 99,8 % delle imprese europee, infatti, si possono classificare come micro (per il 92,2%), piccole (per il 6,5%) e medie (per il 1,1%) imprese.<sup>6</sup> Grazie alla loro presenza così capillare nel tessuto imprenditoriale europeo, le Pmi giocano un ruolo importantissimo nel raggiungimento degli obiettivi definiti nella strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. L'Italia è al primo posto nell'UE in termini di numero di piccole imprese, contandone 3.81 milioni, quasi il doppio rispetto alla Germania che ne conta 2,06 milioni.<sup>7</sup>

Al fine di dare un riconoscimento politico al ruolo delle PMI nell'economia europea, nel marzo del 2008 il Consiglio Europeo ha proposto il cd. "**Small Business Act for Europe**", richiedendo la sua immediata adozione in tutti gli Stati Membri. Tale complesso di misure e politiche è finalizzato ad assistere unicamente le PMI europee e a creare le condizioni necessarie affinché possano nascere

---

<sup>6</sup> Secondo la raccomandazione 2003/361/CE della Commissione Europea, la categoria delle "*microimprese*" è costituita da imprese che occupano meno di 10 impiegati; la categoria "*piccole imprese*" è costituita da imprese che hanno tra 10 e 49 impiegati, e "*medie imprese*" quelle che occupano tra i 50 e 249 dipendenti.

<sup>7</sup> Tale dato deve essere interpretato alla luce del fatto che la maggiorparte (94,6%) delle PMI italiane è costituita da microimprese operanti in tutti i settori, ammontare superiore perfino alla media europea (92,2%).

e svilupparsi. La scelta di intitolare questa iniziativa con lo stesso nome dello Small Business Act statunitense, è, come Mr G. Verheugen osservò nel suo discorso del 7 dicembre 2007, *“the degree of our ambition, not the details of the content”*. Il modello USA costituisce senza dubbio un parametro importante e imprescindibile, quale esempio di un sistema in cui le PMI da oltre 50 anni ricevono una tutela ed un sostegno concreti. Non si può prescindere, però, dalla consapevolezza della differenza sostanziale tra gli USA e l'Europa continentale e più specificamente tra gli USA, Paese tipicamente di *common law* e l'Italia, Paese tipicamente di *civil law*. E, ugualmente, non si può prescindere dalle differenze e peculiarità culturali, dalle diverse tradizioni storiche, delle specifiche caratteristiche regolatorie e di ordinamento giuridico, dalle problematiche poste dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea, e dalle competenze riconosciute agli enti locali. La cautela, pertanto, costituisce un elemento essenziale nel procedere anche nella ricerca di forme e strumenti di tutela delle PMI.

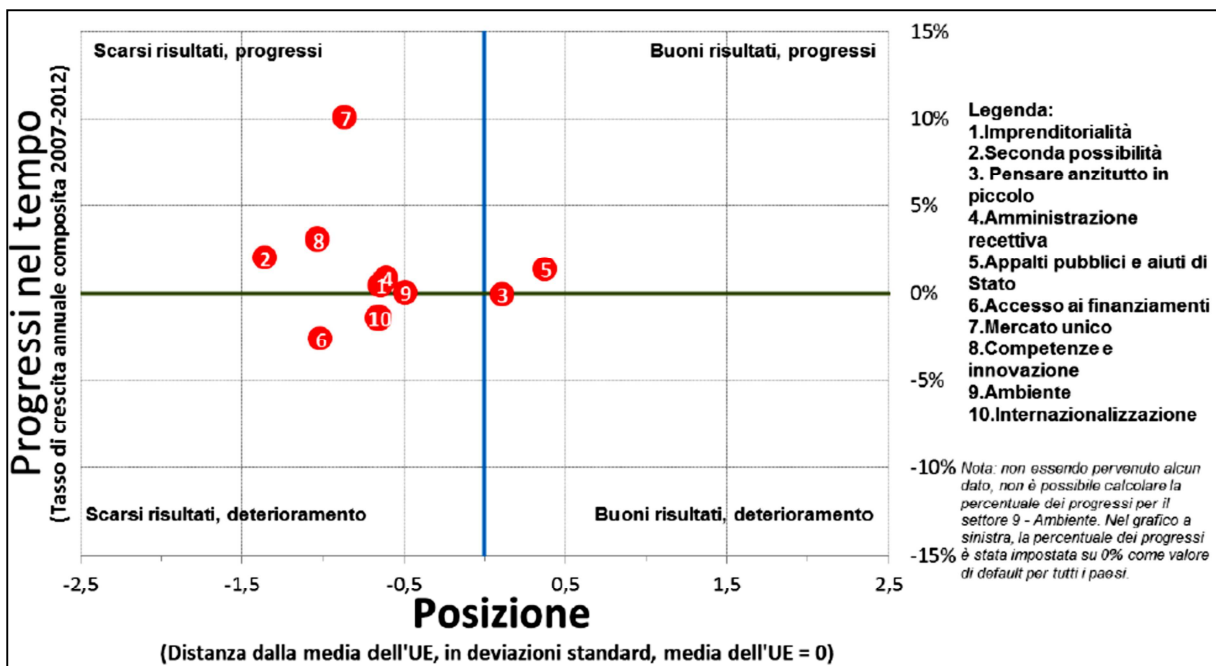
Nello *SBA for Europe*, l'UE ha definito dieci principi guida che gli Stati membri dovrebbero seguire nelle rispettive normative di implementazione dell'iniziativa sia a livello europeo che nazionale, ovvero:

1. Promuovere l'**imprenditorialità**;
2. Assicurare una **seconda opportunità** in caso di fallimento non fraudolento delle Pmi;
3. Seguire il principio del **“THINK SMALL FIRST”**, riducendo la burocrazia;
4. Rendere la Pubblica Amministrazione **più recettiva** ai bisogni delle Pmi;
5. Incoraggiare la partecipazione delle piccole imprese negli **appalti pubblici**;
6. Facilitare l'**accesso ai finanziamenti** ed assicurare **pagamenti puntuali** da parte delle Pubbliche amministrazioni;
7. Muoversi verso il **Mercato Unico**;
8. Sostenere le **capacità e l'innovazione**;
9. Trasformare il contesto ambientale in opportunità per le PMI, promuovendo l'introduzione di misure a risparmio energetico;
10. Supportare l'**internazionalizzazione** delle PMI.

La Commissione Europea pubblica annualmente una scheda informativa sul grado di implementazione dello SBA in ogni Stato Membro. In merito alla situazione italiana per l'anno 2012, è emerso che è al di sotto della media europea in ben sette politiche su dieci. Nella figura

sottostante, emergono chiaramente quali sono i punti più deboli su cui c'è urgenza di intervenire, tra cui “Mercato Unico” e “Accesso ai finanziamenti”.

### Posizione SBA dell'Italia tra il 2007 e il 2012



Fonte: European Commission, SBA profile for Italy 2012.

In Italia, una delle iniziative più significative intraprese a tutela delle PMI nell'ambito dello SBA è, senza dubbio, l'introduzione dello “**Statuto delle Imprese**” con la legge n. 180 dell'11 Novembre 2011. Tra gli obiettivi specifici della legge, elencati nell'articolo 1 comma 5, è importante richiamare due punti in particolare:

*“f) valorizzare il potenziale di crescita, di produttività e di innovazione delle imprese, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese;*

*h) adeguare l'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.”*

Nello Statuto viene istituita, inoltre, una nuova figura presso il Ministero dello sviluppo economico, il cd. “**Garante per le micro, piccole e medie imprese**” (articolo 17), le cui principali funzioni sono:

- monitoraggio dell'attuazione dello SBA;
- analisi dell'impatto della regolamentazione sulle MPMI, in via preventiva e successiva;
- **monitoraggio delle leggi regionali di interesse delle MPMI** e promozione delle migliori pratiche;
- coordinamento dei garanti delle MPMI istituiti presso le regioni, mediante la promozione di incontri periodici.

Il garante rappresenta una novità nello scenario italiano, soprattutto per quanto riguarda l'analisi dell'impatto della regolamentazione, mirante a ridurre il peso sulle piccole imprese. Tuttavia, pur essendo un'istituzione importante, non è sufficiente a garantire anche la tutela degli interessi delle PMI nell'ambito degli appalti pubblici, della regolamentazione, dell'assistenza finanziaria e della gestione aziendale.

**A tal fine, dovrebbe essere istituita un'Agenzia secondo il modello della SBA statunitense, che abbia un'area di competenza regionale/nazionale ed il cui obiettivo principale sia l'attuazione di una serie di programmi volti a risolvere le maggiori problematiche che tuttora impediscono, o quantomeno rallentano, lo sviluppo e crescita delle PMI italiane.**

L'attenzione riservata alle leggi regionali nello Statuto è riconducibile al fatto che le politiche a sostegno e rinforzo della competitività economica delle piccole imprese vengono decise e attuate con sempre maggiore frequenza proprio a livello locale e regionale. La maggior parte delle PMI, infatti, tende a concentrare le attività nella propria Regione. L'Unione europea riconosce l'importanza delle Regioni in questo campo e ha dunque elaborato una serie di strumenti volti ad appoggiare iniziative di attori locali e stimolare lo sviluppo regionale, come le opportunità di finanziamento fornite attraverso il cd. programma **POR FESR** (Programma Operativo Regionale – Fondi Europei di Sviluppo Regionale).

Nei prossimi paragrafi, verranno, *in primis*, discusse le azioni intraprese, ad oggi, dalla Regione Lazio per ovviare alla regolamentazione eccessivamente onerosa sulle PMI. In secondo luogo, saranno proposte una serie di azioni possibili in materia di appalti pubblici, per superare quelle barriere che scoraggiano la loro partecipazione ai bandi di gara pubblici.

## 2.1 La “*better regulation*” della Regione Lazio

In linea con i principi indicati dalla Commissione europea nello **Small Business Act per l'Europa** (2008), il 20 giugno 2012 è stato approvato dalla Regione Lazio il regolamento n. 12 di attuazione della legge regionale del 29 luglio 2011, n.8 “*Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa*”. Tale disposizione rappresenta un importante passo avanti nello scenario normativo della Regione a favore delle MPMI, anche se ancora non esaustivo. Nelle prossime pagine analizzeremo nel dettaglio le novità introdotte, evidenziando possibili aree di miglioramento.

La l.r. 29 Luglio 2011 n.8 ha come obiettivo principale quello di fornire gli strumenti adeguati per il miglioramento e la semplificazione regionale in materia di MPMI, al fine di diminuire gli oneri amministrativi a carico delle stesse e di coinvolgerle nelle fasi di formazione dei testi normativi. Gli strumenti di cui la Regione può avvalersi sono:

1) **consultazione di tutte le associazioni di categoria delle MPMI** attraverso il cd. “*Comitato delle micro, piccole e medie imprese*”. Il Comitato è composto da cinque membri nominati dal Presidente della Regione e scelti da un elenco di soggetti dalla comprovata professionalità ed esperienza nelle materie economiche, statistiche e manageriali fornito dalle associazioni più rappresentative delle MPMI a livello regionale.

2) **analisi di impatto economico della regolamentazione in materia di MPMI (AIEPI)** effettuata dall’ “*Unità per la qualità della regolamentazione in materia di micro, piccola e media impresa*”. L’Unità è istituita dalla Giunta regionale nell’ambito della sua dotazione organica competente in materia di piccola e media impresa. Per la redazione dell’AIEPI, l’Unità può avvalersi del supporto tecnico-economico fornito da Sviluppo Lazio S.p.a., le cui azioni sono detenute per l’80,5% dalla Regione Lazio.

L’AIEPI è obbligatoria per tutti gli atti normativi che riguardano le PMI e la sua redazione richiede diverse fasi. In primis, la struttura regionale proponente trasmette il progetto di intervento normativo (di seguito IN) all’Unità per effettuare l’analisi d’impatto economico. Quest’ultima, secondo il dettato dell’art. 3 della l.r. 29 Luglio 2011 n.8 , deve considerare: gli obiettivi dell’IN e le opzioni alternative (compresa quella di nessun intervento normativo); le MPMI destinatarie; l’impatto dell’intervento normativo; il rapporto costi-benefici calcolato in un’ottica di sviluppo

economico di medio-lungo periodo e la congruità dello stanziamento previsto per l'attuazione dell'IN. La relazione tecnico-economica deve essere effettuata prima dell'approvazione dell'atto normativo, in modo da assicurare una maggiore influenza delle risultanze dell'AIEPI sulla regolamentazione e da evitare che esse assumano solamente valenza di studio.

Le attività necessarie per effettuare l'AIEPI sono<sup>8</sup>:

- 1) analisi del quadro normativo a livello europeo, statale e regionale nelle materie collegate all'IN;
- 2) individuazione delle esigenze di natura sociale, economica e giuridica che motivano la proposta di IN;
- 3) consultazione degli stakeholders per raccogliere le loro opinioni al riguardo. Le tecniche per effettuare tali consultazioni vengono scelte a seconda dell'oggetto, dei soggetti da consultare, del tempo a disposizione, dei costi e della relativa complessità organizzativa, e sono: inchieste campionarie, panels (gruppi di imprenditori di MPMI), interviste semistrutturate, procedure di "notice and comment", focus group.

La relazione tecnico-economica, contenente le risultanze dell'AIEPI, è poi inoltrata al Comitato che, entro sette giorni lavorativi dal ricevimento della stessa, deve comunicare un parere motivato all'Unità. Quest'ultima trasmette entro novanta giorni la relazione finale sull'AIEPI alla struttura regionale proponente l'IN, per il prosieguo dell'iter normativo (anche nel caso in cui non abbia ricevuto alcun parere da parte del Comitato).

**E' importante evidenziare che l'AIEPI è obbligatoria per tutti gli atti normativi riguardanti le PMI, ma le sue risultanze non sono in alcun modo vincolanti per la Giunta o il Consiglio regionale. Si può procedere, quindi, con l'approvazione dell'IN anche qualora emergano conseguenze negative sulle PMI dall'analisi d'impatto della regolamentazione. Questa caratteristica dell'AIEPI, pur consentendo di velocizzare il processo normativo, comporta, inevitabilmente, una perdita di credibilità dell'Unità stessa. Le risultanze dell'AIEPI devono essere sempre vincolanti e prese in considerazione al fine di garantire l'effettiva efficacia dell'attività di analisi e di consultazione con gli stakeholders.** Inoltre, sarebbe opportuno introdurre un vincolo di risposta da parte della

---

<sup>8</sup> Nell'Allegato A (Articolo 5 regolamento regionale 20 giugno 2012 n.12) sono esposte nel dettaglio i criteri e le modalità di svolgimento dell'AIEPI.

struttura proponente l'IN, in caso di impatto negativo della nuova regolamentazione sulle PMI, nonostante ciò comporterebbe un rallentamento dei tempi decisionali.

Una fondamentale integrazione andrebbe apportata all'attuale regolamento per quanto riguarda l'oggetto dell'AIEPI. **L'analisi di impatto economico è richiesta per tutti gli atti normativi che verranno proposti dalle strutture regionali d'ora in avanti.** Tuttavia, l'Unità dovrebbe prendere in considerazione anche tutto lo stock normativo di riferimento, ovvero l'insieme di leggi, regolamenti e delibere emanate in passato e che sono eccessivamente onerose per le attuali PMI. Al fine di eliminare le regolamentazioni non necessarie, bisognerebbe riesaminare tutta la normativa presente e passata, misurandone i costi diretti e gli effetti negativi sulle piccole imprese e valutando opportunità di miglioramento. Il potenziale eccesso di lavoro che ne deriverebbe, potrebbe essere alleggerito dall'interazione continua tra l'Unità e le rappresentanze delle PMI per identificare, in modo più rapido, dove si annidano i grandi costi e quali sono le possibili aree di semplificazione normativa.

La creazione di una Small Business Authority, simile all'Office of Advocacy degli Stati Uniti, si è affermata a livello mondiale come l'unico modello di successo per garantire che si evitino i costi asimmetrici della regolamentazione per le PMI. L'Unità per la qualità della regolamentazione in materia di MPMI potrebbe essere l'ente preposto a tal fine nella Regione Lazio. Elemento senza dubbio positivo dell'Unità, risiede nel suo essere una struttura creata all'interno della dotazione organica della Giunta Regionale permettendo una maggiore vicinanza al processo decisionale, un flusso informativo diretto ed una governance trasparente. L'unico potenziale svantaggio, derivante dalla presenza una struttura interna alla Regione, risiede nella possibile mancanza di indipendenza dal processo politico dell'Unità stessa. Indipendenza che, però, può essere rafforzata con specifici atti normativi oppure **con l'introduzione nei processi decisionali della struttura di rappresentanze delle PMI.** La legge regionale attuale prevede la presenza nel Comitato di cinque membri scelti tra le più rappresentative associazioni di PMI. E' necessario, però, che siano presenti all'interno dell'Unità anche gli stessi imprenditori, o persone che si interfacciano quotidianamente con le problematiche riscontrate delle piccole imprese, per interagire più da vicino con le PMI ed identificare in modo più rapido ed efficace quali sono gli aspetti più onerosi per loro. Ciò garantirebbe la volontà politica effettiva di proteggere gli interessi delle PMI, oltre a dare una maggiore indipendenza dell'Unità stessa.

## 2.2 Maggiori opportunità per le PMI laziali negli appalti pubblici

Il mercato degli appalti pubblici rappresenta una grande opportunità per le PMI. Nel 2010, la spesa totale delle pubbliche amministrazioni europee per beni, servizi e lavori, ammontava al 19,7% circa del PIL dell'UE, ovvero intorno a 2.406 miliardi di euro. Nonostante una porzione significativa delle opportunità offerte dagli appalti pubblici in Europa rientri pienamente negli scopi delle PMI, la dimensione dei contratti pubblici varia molto, risultando spesso ampiamente fuori dalle possibilità di accesso delle PMI. Tuttavia, in alcuni casi, anche se il valore del contratto è della dimensione appropriata alle piccole imprese, esistono altre barriere che scoraggiano la loro partecipazione alla gara. Vediamo nel dettaglio, quali sono le maggiori aree di criticità e quali sono le proposte mirate a risolvere, o perlomeno attenuare, tali problematiche nell'ambito della Regione Lazio.

### 2.2.1 Oneri amministrativi eccessivi

Uno degli ostacoli principali alla partecipazione delle piccole imprese negli appalti pubblici consiste negli oneri amministrativi derivanti dalla necessità di soddisfare numerosi requisiti e consegnare particolari certificazioni o altri documenti relativi ai criteri di esclusione e di selezione. Le nuove direttive europee per gli appalti pubblici<sup>9</sup> introdurranno una importante novità in tale ambito. Le stazioni appaltanti, in sede di presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, potranno accettare il cd. **Documento di Gara Unico Europeo (DGUE)**, ovvero un'autocertificazione aggiornata in cui si dichiara che l'operatore economico soddisfa i requisiti richiesti dal bando di gara. Tale DGUE ottimizza notevolmente la procedura, riducendone i costi ed i tempi, e comportando una notevole semplificazione. I vantaggi del DGUE consistono, in particolare, nel fatto che esso sostituisce i certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi, può essere utilizzato in più di una procedura d'appalto ed è in formato esclusivamente elettronico.

La possibilità di utilizzo di un'autocertificazione è contemplata anche nell'articolo 13 ("Disciplina degli appalti pubblici") dello Statuto delle Imprese, in cui si evince: *"le micro, piccole e medie imprese che partecipano alle gare di appalto di lavori, servizi e forniture possono presentare autocertificazioni per l'attestazione dei requisiti di idoneità."*

---

<sup>9</sup> Il riferimento è ai documenti 2011/0438 (COD) e 2011/0439, ovvero le proposte del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo in merito alle Direttive sugli appalti pubblici per i settori classici e speciali. Tali direttive sono ancora in attesa di un'approvazione definitiva prevista per Gennaio 2014

### 2.2.2 Partecipazione delle PMI

Abbiamo già analizzato quanto la partecipazione delle piccole imprese ai contratti pubblici possa essere desiderabile e possa apportare un valore aggiunto al contratto stesso. Molte PMI sono aziende altamente specializzate in una determinata attività e possono risultare più efficienti rispetto alle grandi aziende nella fornitura di un certo bene o servizio. Inoltre, le piccole imprese permettono di rispondere ai cambiamenti del mercato in modo più rapido e innovativo. Tuttavia, spesso, accade che sono tagliate fuori da determinati contratti, troppo grandi per le loro capacità dimensionali e produttive.

Una prima misura che si potrebbe adottare per aumentare la partecipazione delle piccole imprese agli appalti pubblici, consiste nel **dividere gli appalti di dimensione rilevante in lotti più piccoli**. Uno dei fattori che influenza maggiormente la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, infatti, è proprio la dimensione del contratto. La progettazione di un unico grande appalto non permette alle PMI di competere, a causa dei loro vincoli produttivi e dimensionali. La suddivisione dell'appalto in più lotti, invece, favorisce la partecipazione delle piccole imprese e ha il vantaggio di aumentare la competizione per ogni singolo lotto, riducendo il prezzo atteso che la stazione appaltante deve pagare. La nuova normativa europea consiglia che tale suddivisione *“potrebbe essere effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI e/o in conformità alle diverse fasi successive del progetto.”*<sup>10</sup> Uno dei timori principali, però, nell'utilizzo di tale pratica consiste nel rischio di facilitare la formazione di comportamenti cooperativi tra gli operatori economici, che potrebbero concludere accordi collusivi a discapito della stazione appaltante, con la conseguenza di dover pagare un prezzo più alto rispetto a quello di mercato. In alcuni casi, inoltre, il suddividere gli appalti in più lotti può privare la stazione appaltante della possibilità di usufruire delle economie di scala presenti nelle grandi aziende, oltre a comportare un aumento dei costi amministrativi complessivi.

Una seconda misura, fonte di un acceso dibattito a livello comunitario, nazionale e regionale, riguarda la possibilità di **riservare determinati contratti pubblici alle PMI (cd. Set-asides)**, ricalcando l'esempio americano. Ad oggi, una simile procedura non è stata ancora mai applicata a

---

<sup>10</sup> 2011/0438 (COD)

causa della stringente interpretazione da parte degli Stati Membri della normativa comunitaria, che impone l'obbligo di seguire procedure di affidamento trasparenti e aperte che assicurino chiare e eque condizioni agli offerenti. La stessa Commissione ha chiarito che l'esigenza di incoraggiare la partecipazione delle PMI al mercato deve sempre conciliarsi con gli obiettivi della legislazione comunitaria di assicurare il più possibile che *"tutte le imprese, grandi e piccole, abbiano accesso ai contratti pubblici allo stesso modo"*. Per questo motivo, la Commissione ha impedito tutte quelle politiche discriminanti in favore delle PMI, così come la previsione di contratti riservati alle stesse (c.d. *set-asides*). Tuttavia, due osservazioni sono necessarie:

- 1) il principio comunitario di parità di trattamento proibisce di trattare in maniera diversa situazioni simili o di trattare allo stesso modo situazioni differenti. Le piccole imprese sono di fatto una realtà diversa rispetto alle imprese di grandi dimensioni e necessitano, quindi, un trattamento differenziato.
- 2) Le direttive europee per gli appalti pubblici si applicano a quei contratti pubblici i cui valori superano determinate soglie, definite dalla Commissione stessa e aggiornate ogni due anni. I contratti pubblici che, invece, hanno un valore inferiore alle soglie comunitarie, sono soggetti alle disposizioni nazionali e/o regionali.

**Alla luce di queste considerazioni, si prospetta come legittimo in Italia, o quantomeno come lecito, una politica di *set-asides* per i contratti sotto soglia, a condizione che sia a favore di tutte le piccole e medie imprese europee, evitando, così, il rischio di discriminazione di PMI degli altri Stati Membri.** Si suggerisce, quindi, di riservare una quota degli appalti pubblici sottosoglia alle PMI, stabilendo che ciascuna stazione appaltante della regione Lazio allochi una certa percentuale minima alle imprese di piccola dimensione (negli USA è il 23%). Anche la Francia ha adottato una simile procedura nell'ambito degli appalti pubblici atti a promuovere l'innovazione, e nell'articolo 26 del *French Economic Modernization Act* (2009) richiede che si riservi il 15% dei contratti piccoli in campo tecnologico alle PMI<sup>11</sup>.

Al fine di assicurarsi il rispetto di tale procedura, sarebbe utile la costituzione di un'Agenzia indipendente, sulla scia della SBA statunitense, che si ponga come un ***Ambasciatore della piccola impresa***, occupandosi di assisterla nella fase di partecipazione alla gare, di rappresentare le sue esigenze e far valere i suoi diritti, intraprendendo anche azioni formali qualora le stazioni

---

<sup>11</sup> Questa regola si applica solo alle aziende eleggibili per il cd. FCPI (Fonds commun de placement dans l'innovation), che finanzia quelle PMI che spendono il 10-15% del loro budget in R&S.

appaltanti le discriminino, e **che dia pareri sui singoli bandi** per identificare miglioramenti per le PMI.

Una terza misura che potrebbe favorire le PMI è il ricorso all'**obbligo di subappalto**. Tale ipotesi prevede che, per gli appalti di valore superiore ad una certa soglia (pari a 500.000 dollari negli USA) la grande azienda aggiudicataria deve necessariamente subappaltare una parte del contratto ad una piccola impresa. Anche in questo caso, l'Ambasciatore della piccola assumerebbe il ruolo importante di porsi come suo garante e di verificare, proprio all'interno della stazione appaltante, che l'obbligo di subappalto venga rispettato. L'Ambasciatore riunirebbe, quindi, nella stessa istituzione la figura statunitense del PCR (Procurement Center Representative) e del CMR (Commercial Market Representative). Argomento di approfondimento futuro, qualora la proposta riguardante l'obbligo di subappalto per contratti pubblici di grande valore venisse accolta, sarà in merito alla punizione da dare alla stazione appaltante in caso di mancato rispetto dell'obbligo.