

**ALMA MATER STUDIORUM -
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

**SCUOLA DI ECONOMIA, MANAGEMENT E
STATISTICA**

Corso di Laurea Magistrale in Economia e Diritto

**LA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA E
NAZIONALE A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIA
GIOVANILE E FEMMINILE: STRUMENTI
GIURIDICI ED INCENTIVI ECONOMICI PER UNA
MAGGIORE INCLUSIONE SOCIALE**

TESI DI LAUREA IN DIRITTO DELL'ECONOMIA

RELATORE:

CH.MA PROF.SSA CLAUDIA GOLINO

LAUREANDO:

GIACOMO POGGI

Matricola: 0000783483

**APPELLO DI LUGLIO 2017
ANNO ACCADEMICO 2016/2017**

INDICE

INTRODUZIONE	1
---------------------------	----------

PARTE I

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO GIURIDICO EUROPEO A SOSTEGNO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

1.1 Le PMI in Europa. Primi riconoscimenti e sviluppo della normativa	5
1.1.1 Una Carta europea a misura di piccole e medie imprese	7
1.1.2 Per grandi risultati, pensare anzitutto in piccolo: lo “Small Business Act”	9
1.1.3 La revisione dello Small Business Act per il rilancio delle PMI	15
1.1.4 Il ruolo delle PMI in una economia intelligente, sostenibile e solidale: la strategia “Europa 2020”	17
1.1.5 Tagliare il “nastro rosso” europeo attraverso una migliore regolamentazione	21
1.2 Crescita e sviluppo imprenditoriale in Europa: i fondi europei e gli strumenti finanziari collegati	25
1.2.1 In viaggio verso “Horizon 2020”, fra ricerca ed innovazione	28
1.2.2 Uno strumento finanziario a sostegno delle PMI: lo “SME Instrument”	32
1.2.3 “COSME”, il programma europeo per lo sviluppo e la competitività di piccole e medie imprese	34
1.2.4 Gli strumenti finanziari innovativi per occupazione, innovazione sociale, ambiente ed infrastrutture	36
1.2.5 La sfida per colmare il divario socioeconomico attraverso i fondi strutturali e di coesione	38
1.2.6 La strategia di specializzazione intelligente e i “cluster” di imprese	39

CAPITOLO II

L'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE A SOSTEGNO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

2.1 Evoluzione della politica industriale italiana dal primo dopoguerra	41
2.2 La grande recessione e la svolta necessaria delle politiche industriali	43
2.3 L'attuazione dello Small Business Act nell'ordinamento giuridico italiano	45
2.4 Lo Statuto a tutela della libertà d'impresa	51
2.5 Le politiche di coesione europee a favore delle regioni italiane meno sviluppate	53
2.6 I programmi operativi nazionali per il rilancio dell'economia	56
2.7 L'attuale normativa nazionale contenente misure di incentivazione per le PMI	59
2.7.1 Iper e Super ammortamento all'interno della "Quarta rivoluzione industriale"	62
2.7.2 Una "Nuova Sabatini" per l'acquisto di nuovi beni strumentali	63
2.7.3 Il finanziamento e la tutela degli investimenti in ricerca e sviluppo	64
2.7.4 PMI più solide grazie agli incentivi per la patrimonializzazione	67
2.7.5 I principali fondi nazionali a sostegno delle PMI	68
2.7.6 I consorzi di garanzia collettiva dei fidi	70
2.8 Gli strumenti finanziari innovativi per le PMI	72
2.8.1 Finanziare collettivamente l'impresa: l'equity crowdfunding	72
2.8.2 Mini obbligazioni per le piccole e medie imprese	76
2.9 Il contratto di rete: un perfetto equilibrio fra autonomia ed aggregazione imprenditoriale	78

PARTE II

CAPITOLO III

LE POLITICHE EUROPEE A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIA GIOVANILE E FEMMINILE

3.1 L'imprenditoria giovanile come fattore chiave della ripresa economica	82
3.2 Le caratteristiche dei giovani imprenditori europei ed i principali profili di	

business	84
3.3 Le barriere economiche e culturali allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile	87
3.4 L'evoluzione delle politiche europee a sostegno dell'imprenditoria giovanile	88
3.4.1 Una Strategia europea per la gioventù	91
3.4.2 L'iniziativa "Youth on the Move" per la valorizzazione del potenziale giovanile europeo	92
3.4.3 Il piano europeo per la disoccupazione giovanile "Youth Guarantee"	93
3.4.4 Il programma di scambio transfrontaliero "Erasmus for Young Entrepreneurs"	94
3.4.5 L'efficacia delle misure europee in tema di imprenditoria giovanile	96
3.5 Buone pratiche europee per il sostegno dei giovani imprenditori: l'importanza della condivisione	97
3.6 La parità di genere come cardine per lo sviluppo di imprese al femminile	101
3.7 L'evoluzione delle politiche europee a favore dell'imprenditoria femminile	103
3.8 La condivisione di buone pratiche per abbattere le barriere allo sviluppo dell'imprenditoria femminile	106

CAPITOLO IV

LE POLITICHE NAZIONALI A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIA GIOVANILE E FEMMINILE

4.1 Imprenditoria giovanile e femminile in Italia	109
4.2 L'evoluzione delle politiche nazionali a sostegno dell'imprenditoria giovanile	113
4.2.1 La Legge De Vito e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel Sud Italia	113
4.2.2 Interventi a sostegno dell'occupazione ed espansione della L. 44/1986	115
4.2.3 Il quadro normativo unitario a favore di autoimprenditorialità ed autoimpiego	116

4.2.4 I piani nazionali per i giovani e i nuovi regimi di vantaggio	118
4.2.5 Il Decreto Lavoro del governo Letta per la promozione dell'occupazione giovanile	120
4.2.6 “Nuove imprese a tasso zero” ed interventi recenti	123
4.3 L'implementazione del piano europeo “Youth Guarantee”	125
4.4 Le iniziative “Crescere Imprenditori” e “Selfemployment”: un'opportunità sprecata?	127
4.5 Incentivi nazionali per i giovani imprenditori agricoli	130
4.6 “GiovaniSi”: un esempio virtuoso di buone pratiche regionali	134
4.7 L'evoluzione delle politiche nazionali a sostegno dell'imprenditoria femminile	135
4.7.1 Le norme nazionali a favore delle pari opportunità	135
4.7.2 Primi interventi positivi a sostegno dell'imprenditoria femminile	137
4.7.3 Il “Prestito d'onore” ed il sostegno durante i periodi di maternità	138
4.7.4 La sezione speciale del Fondo di Garanzia riservata alle imprese femminili	140
4.8 Riforme del diritto societario per lo sviluppo del sistema economico nazionale	140
4.8.1 Le s.r.l. semplificate: vantaggi e problematiche delle società “a 1 euro”	141
4.8.2 Lacune ed ambiguità normative in merito alle nuove imprese innovative	143
 CONCLUSIONI	
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE IN MERITO ALL'ASSENZA DI UNA POLITICA INDUSTRIALE STRATEGICA IN ITALIA E IN EUROPA	
146	
 BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	
152	

INTRODUZIONE

Le Piccole e Medie Imprese (PMI) costituiscono una componente fondamentale del tessuto economico europeo ed in particolare di quello italiano, al cui interno il peso delle PMI è preponderante. Al segmento può essere ricondotta la grande maggioranza delle imprese presenti sul territorio ed un'ampia percentuale di occupati.

La crisi economica e finanziaria globale del 2008 ha colpito duramente questa categoria di imprese, che per dimensioni contenute e debolezze di carattere strutturale sono infine risultate particolarmente esposte alla congiuntura economica negativa.

In un'ottica europea la crisi ha comportato un ingente calo delle vendite, della produttività, dell'occupazione, nonché delle esportazioni, e proprio le imprese esportatrici sono risultate essere fra le più colpite. Il tessuto sociale delle PMI, profondamente indebolito, stenta a recuperare terreno e a ripartire con la stessa velocità delle imprese di maggiori dimensioni, mentre i fallimenti permangono a livelli ben superiori alla media e sono addirittura in aumento in diversi paesi.

Le problematiche principali possono essere ricondotte al tema della struttura finanziaria, colpita duramente dal deterioramento della liquidità, dalla diminuzione del fatturato, dai tempi di pagamento sempre più estesi e da un generale e complicato accesso al credito. Il tutto è ulteriormente aggravato dalla crisi del mercato immobiliare, che rappresenta un importante elemento di garanzia per le PMI all'interno delle contrattazioni bancarie, e dalla progressiva riduzione dell'offerta di venture capital.

Le politiche e le linee d'azione promosse dall'Unione Europea hanno avuto notevoli risvolti su tempi, modalità ed impatto della crisi all'interno dei vari Stati membri, ma gli interventi sono risultati particolarmente eterogenei, a partire dal recepimento ed applicazione di direttive fondamentali come quella relativa allo "Small Business Act".

A fronte di questo quadro economico precario, l'Italia paga a caro prezzo i problemi strutturali legati al proprio sistema imprenditoriale.

Le PMI italiane, per tradizione, risultano estremamente diffuse sull'intero territorio nazionale, e possono cogliere con maggior successo quelle opportunità

derivanti da processi produttivi frammentati, all'interno di aree distrettuali contraddistinte da un'ampia ed articolata filiera produttiva.

Questa dispersione e frammentazione registra tuttavia un impatto fortemente negativo sulla produttività e sulla capacità delle stesse PMI di competere sui mercati.

Ulteriori ed evidenti criticità dell'economia italiana riguardano la mancanza di crescita del sistema produttivo, già evidente negli anni antecedenti alla crisi e correlata positivamente alla scarsa qualità degli investimenti, in particolare quelli innovativi. Alla base di questo vi è un modello produttivo scarsamente incentrato sui processi innovativi, che mira alla competizione su scala globale agendo sui costi e sulle tecniche per la loro riduzione.

Lo scarso livello di innovazione deriva inoltre indirettamente da un sistema di contratti atipici e basse retribuzioni, che hanno permesso alle PMI di sopravvivere senza effettuare investimenti essenziali per lo sviluppo e la crescita internazionale, e che si riflettono in un basso livello di domanda interna.

Le ricadute, inevitabili, si abbattano anche sul mercato del lavoro, generando una domanda povera di contenuti professionali.

All'interno del panorama appena delineato, le misure di politica industriale giocano dunque un ruolo fondamentale per sostenere efficacemente l'universo delle PMI, al fine di contrastare e diminuire progressivamente gli effetti della crisi, nonché per cogliere le migliori opportunità di crescita.

Per riuscire a risollevarlo un sistema produttivo maturo come quello italiano risulta fondamentale investire nell'innovazione ed adottare politiche che possano riqualificare il mondo del lavoro.

I Capitoli I e II di questo scritto offrono quindi un quadro delle diverse politiche industriali europee e nazionali adottate per sostenere la categoria delle piccole e medie imprese, analizzando gli strumenti giuridici ed i vari incentivi economici messi a loro disposizione.

Partendo da un'analisi delle principali direttive, decisioni e regolamenti europei, dalla "Carta europea per le piccole imprese" fino all'ultima revisione dello "Small Business Act", si proseguirà nello studio della strategia "Europa 2020" e dei vari programmi europei a sostegno della ricerca, dell'innovazione, della competitività e per la riduzione del divario socioeconomico attuato attraverso i fondi strutturali e di coesione.

L'analisi volgerà poi ad esaminare l'ordinamento giuridico nazionale, dall'implementazione della normativa europea fino alle attuali misure di incentivazione per l'innovazione, la crescita, lo sviluppo ed il finanziamento delle PMI, arrivando a trattare strumenti di finanza innovativa quali l'"equity crowdfunding" ed i "mini bond".

All'interno del segmento delle PMI è possibile individuare due categorie di imprenditori che, pur rappresentando una minoranza, costituiscono un elemento cruciale dell'intero sistema economico e meritano pertanto di essere opportunamente sostenuti ed incentivati.

Mentre da un lato è possibile assistere ad un continuo invecchiamento del tessuto imprenditoriale italiano, dall'altro le iniziative dei giovani sono spesso bloccate e faticano a decollare. Il superamento della crisi può però arrivare proprio grazie ad un ricambio generazionale, ed in particolare attraverso la creatività e l'innovazione, di cui i giovani sono veicolo.

L'imprenditorialità rappresenta inoltre uno strumento per sfuggire agli elevati e persistenti tassi di disoccupazione giovanile, accompagnati da ingenti costi sociali ed economici.

A fianco dei giovani imprenditori ritroviamo poi, per potenziale e prospettive, le donne imprenditrici. Protagonisti secondari delle dinamiche socio-economiche nazionali ed europee, entrambe le categorie sono state per lungo tempo "trascurate" dalle politiche a sostegno dell'imprenditoria.

Solo in tempi recenti le autorità nazionali ed europee hanno concentrato la propria attenzione su giovani imprenditori ed imprenditrici, definendo una serie di strategie, iniziative, piani ed interventi volti allo sviluppo di queste realtà.

I Capitoli III e IV approfondiscono dunque il tema più specifico dell'imprenditoria giovanile e femminile, adottando sempre un approccio su due livelli, uno europeo, l'altro nazionale.

Partendo da un'analisi delle principali barriere economiche e culturali allo sviluppo delle imprese giovanili e femminili, saranno poi trattate le diverse strategie ed iniziative volte a valorizzare questo potenziale inespresso, con un occhio di riguardo per le "best practices" a livello locale ed internazionale.

Dall'implementazione del piano europeo "Youth Guarantee", passando per le varie politiche nazionali a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, fino a giungere alle recenti riforme del diritto societario italiano, sarà valutato

l'impatto delle politiche adottate e la loro efficacia nel raggiungimento di una maggiore inclusione sociale.

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO GIURIDICO EUROPEO A SOSTEGNO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

1.1 Le PMI in Europa. Primi riconoscimenti e sviluppo della normativa

La definizione di piccola e media impresa è contenuta all'interno della Raccomandazione della Commissione 6 maggio 2003 n. 361, che distingue fra micro, piccole e medie imprese a seconda del numero di addetti, del fatturato o del bilancio totale. In particolare ci troviamo di fronte ad una microimpresa se il numero di dipendenti è inferiore a 10 oppure se il fatturato o il bilancio totale è inferiore a 2 milioni di euro. Le cifre aumentano a 50 e 250 dipendenti, 10 e 50 milioni di fatturato e 10 e 43 milioni di bilancio totale, rispettivamente per le piccole e le medie imprese. La stessa definizione per l'individuazione delle PMI è stata recepita ed applicata in Italia con D.M. 18 aprile 2005 del Ministero delle Attività Produttive.

Le piccole e medie imprese (PMI) costituiscono nel vasto panorama economico europeo quello che può essere definito come l'asse portante dell'intero sistema¹. Basti pensare che nel 2015 un numero pari a 23 milioni di PMI è riuscito a generare 3,9 trilioni di euro in valore aggiunto, impiegando circa 90 milioni di persone, con una crescita dell'85% di nuovi posti di lavoro ed una percentuale sull'occupazione totale nel settore privato pari al 67%². Non è da sottovalutare che tutti i numeri riportati sono stati profondamente toccati dalla crisi economica, che ha colto le piccole e medie imprese in una posizione di evidente svantaggio, a causa delle caratteristiche intrinseche nella loro stessa natura. Questo particolare tipo di impresa presenta infatti tendenzialmente una struttura finanziaria vulnerabile, una pressoché totale assenza di diversificazione ed un basso livello di rating.

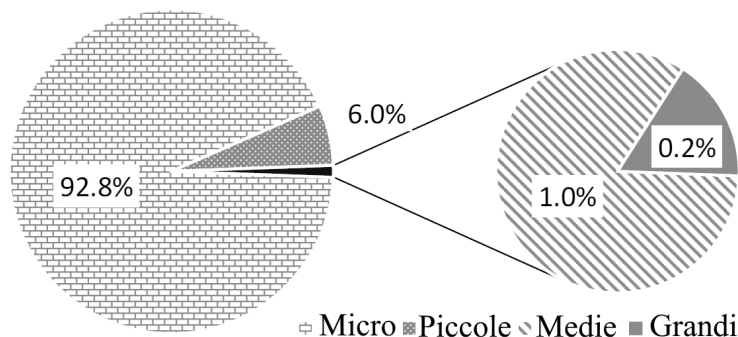
È inoltre fondamentale osservare come in totale le PMI rappresentino il 99,8% delle imprese operanti nella zona EU28, ad esclusione di quelle operanti nel settore finanziario (Fig. 1.1). A fronte di questi valori è facile intuire come negli ultimi decenni le politiche nazionali ed europee a sostegno delle PMI si siano

1 Cfr. Giani L., *La rilevanza delle microimprese*, "Analisi Giuridica dell'Economia", 2014, 1, pp. 199-133

2 Fonte: Annual Report on European SMEs 2015/2016

moltiplicate, al fine di fornire i migliori strumenti ed il miglior contesto per il rilancio della loro competitività.

Fig. 1.1: Percentuale di imprese nella zona EU28 per dimensioni, 2015



Fonte: Eurostat, National Statistical Offices and DIW Econ 2015

Le politiche economiche europee hanno posto particolare enfasi sul tema della cosiddetta “better regulation” e della semplificazione amministrativa³, al fine di generare un risparmio concreto sui costi amministrativi e burocratici.

Numerose iniziative sono state realizzate per porre le PMI al centro dell’attenzione del legislatore europeo, prime fra tutte la “Carta Europea per le piccole imprese”⁴ e lo “Small Business Act”⁵, quest’ultimo contenente il principio del “think small first”, ovvero “pensare anzitutto in piccolo”, attraverso il quale è stato fatto obbligo di valutare le ripercussioni e gli effetti delle nuove norme sulle piccole e medie imprese prima della loro approvazione ed attuazione. Infine, per generare un aiuto diretto e concreto, l’Unione Europea nel corso degli anni ha istituito e promosso una miriade di progetti di finanziamento coordinati e riuniti all’interno di programmi e strategie pluriennali, la cui ultima espressione è la “Strategia Europa 2020”. Parallelamente ad essi gli sforzi si sono inoltre concentrati sul fronte dell’accesso al credito ed al capitale di rischio, ad esempio attraverso l’introduzione di nuovi strumenti finanziari come i “minibond”, al fine di sostenere le imprese attraverso la fase di recessione protrattasi tra alti e bassi dalla fine del 2008.

3 Per un’analisi più compiuta del tema si veda il paragrafo 1.1.5 (Tagliare il “nastro rosso” europeo attraverso una migliore regolamentazione)

4 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira, 19 e 20 giugno 2000, Allegato III

5 COM(2008) 394 “Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un “Small Business Act” per l’Europa)”

Gli obiettivi futuri dell'Unione Europea sono numerosi ed ambiziosi, spaziando dall'occupazione all'istruzione, all'innovazione ed all'integrazione sociale, con il fine ultimo di raggiungere importanti livelli di produttività e coesione sociale, e le politiche economiche in favore di piccole e medie imprese sono un tassello fondamentale per lo sviluppo economico sostenibile e solidale dell'intera eurozona.

1.1.1 Una Carta europea a misura di piccole e medie imprese

La prima e fondamentale produzione normativa che ha contribuito a focalizzare l'attenzione europea sul mondo delle PMI è senza dubbio la "Carta europea per le piccole imprese". Il documento fu adottato nel 2000 a Lisbona da parte del Consiglio "Affari generali", in occasione della sessione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi fra il 23 ed il 24 marzo che ha definito la "Strategia di Lisbona", il programma di riforme decennale che ha interessato il periodo 2000-2010⁶.

La parola chiave emersa dal Consiglio di Lisbona è "conoscenza", termine sul quale si sarebbe dovuta impennare l'economia europea del nuovo millennio, in vista delle sfide poste in essere dal fenomeno della globalizzazione. L'obiettivo primario era quello di conseguire un programma strategico globale per la promozione dell'innovazione, delle riforme economiche e dell'assistenza e previdenza sociale.

È proprio in questo clima di fermento politico e socioeconomico che la Carta europea per le piccole imprese è stata prima adottata e successivamente approvata, in occasione del Consiglio europeo di Feira del giugno dello stesso anno.

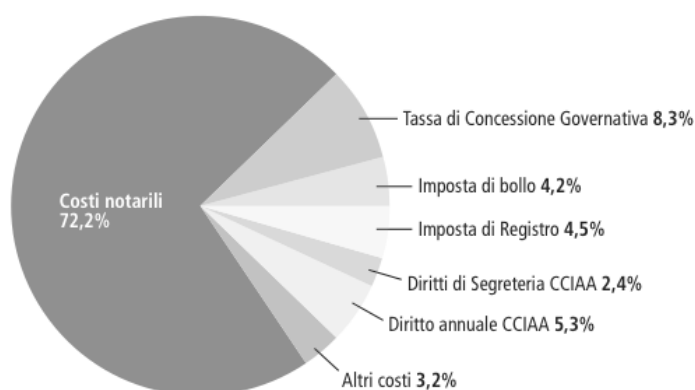
Con l'approvazione della Carta, l'Europa ha esplicitamente definito la piccola impresa come la vera spinta innovativa ed occupazionale presente sul territorio europeo, riconoscendone perciò il diritto all'instaurazione del miglior contesto economico realizzabile, modellato su misura dei bisogni di queste piccole ma essenziali realtà. Più nello specifico il documento ha riconosciuto l'importanza delle piccole e medie imprese nel far fronte alle nuove esigenze dei mercati e nel promuovere lo sviluppo locale, stabilendo inoltre come l'imprenditorialità sia una

⁶ Cfr. Sediari T., *La Carta europea delle piccole imprese e il libro verde sull'imprenditoria*, "Rivista della cooperazione", 2004, 3, pp. 35-40

caratteristica umana da tutelare e favorire senza effettuare discriminazioni in base al livello di responsabilità che ne deriva. Di pari passo con questi riconoscimenti la Carta per le piccole imprese è accompagnata dall'impegno europeo di costituire un quadro normativo a favore del suddetto spirito imprenditoriale, di facilitare l'accesso ai finanziamenti, alla ricerca tecnologica ed ai mercati, oltre a quello di mostrare un'attenzione proattiva nei confronti delle esigenze delle piccole e medie realtà imprenditoriali.

La Carta prevede inoltre che l'azione governativa di ogni Stato membro in tema di PMI sia indirizzata su dieci linee d'azione, ritenute essenziali. In primis l'attenzione è posta sull'insegnamento e la formazione all'imprenditorialità, all'interno del contesto scolastico ed universitario, in quanto è ritenuta fondamentale la maturazione di una coscienza imprenditoriale durante il percorso di crescita formativa. A questo è affiancata l'importanza di una migliore legislazione a livello nazionale e sovranazionale, oltre che una riduzione di tempi e costi dell'avviamento stesso dell'impresa. Un esempio pratico di attuazione di questa linea guida può essere riscontrato nell'istituzione da parte dello Stato italiano della forma societaria dell'"S.r.l. semplificata", che presa singolarmente però non costituisce una panacea agli ostacoli di tipo amministrativo e burocratico che incontra un imprenditore italiano durante le fasi iniziali dell'attività imprenditoriale.

Fig. 1.2: Ripartizione percentuale dei costi per l'avvio di un'impresa in Italia nel 2014



Fonte: Banca Dati Doing Business 2014

Nel 2014 il numero di procedure per l'avvio di un'impresa in Italia è stato superiore alla media dell'Unione Europea (7 procedure contro la media europea di 6), così come i costi per l'avvio stesso dell'attività (14,5% del reddito pro capite contro il 4,9% medio in Europa), che si sono riversati principalmente in costi notarili e tasse di concessione governative (Fig. 1.2). Risultano migliori i dati sulle tempistiche di avvio (9 giorni contro 14), anche se con evidenti discrepanze fra nord e sud della nazione. I dati seguono comunque un trend positivo e, se restano comunque presenti evidenti margini di miglioramento, l'Italia è tutt'ora in una fase di convergenza verso i valori medi riscontrabili all'interno dell'Unione Europea⁷.

La Carta per le piccole imprese, al fine di favorire questo processo di integrazione, fornisce numerose altre linee guida, fra cui spiccano il miglioramento dell'accesso ai servizi digitali e telematici, l'adattamento dei sistemi fiscali per favorire l'espansione delle PMI, ed il potenziamento delle tecnologie attraverso la promozione di una cooperazione tecnologica fra piccole e medie imprese europee. La Carta resta ad oggi un atto fondamentale per il riconoscimento, la protezione e lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese in Europa, ed è riuscita a valicare idealmente questi confini in quanto essenziale fonte di ispirazione per la successiva Carta Euromediterranea per l'imprenditoria, approvata nell'ottobre del 2004 a Caserta dalla Conferenza Euromediterranea dei ministri dell'industria.

1.1.2 Per grandi risultati, pensare anzitutto in piccolo: lo “Small Business Act”

Vista l'importanza economica e sociale attribuita alle PMI nel panorama europeo, lo step successivo alla Carta europea delle piccole imprese è stato l'emanazione dello “Small Business Act” (SBA) avvenuta il 25 giugno 2008 e la sua successiva approvazione da parte del Consiglio europeo nel dicembre dello stesso anno. In Italia l'adozione dell'atto è avvenuta circa due anni dopo, attraverso la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010. Lo Small Business Act è ispirato dall'omonimo atto già in vigore negli Stati Uniti dal 1953, esattamente 55 anni prima della sua emanazione europea, e punta alla costituzione di un piano strategico per favorire l'innovazione, la crescita e la rimozione delle

⁷ Fonte: Banca Dati Doing Business 2014

barriere allo sviluppo delle piccole e medie imprese, oltre che alla semplificazione del quadro politico e normativo.

Lo SBA rappresenta un vero e proprio atto di politica economica a favore delle piccole e medie imprese, basti pensare che inizialmente al suo interno erano inserite cinque proposte di legge a diretto vantaggio delle stesse PMI, anche se non in modo esclusivo⁸.

Prima fra queste è la proposta inerente l'esenzione generale, rivolta a specifiche categorie, in merito agli aiuti statali. La Commissione con il Regolamento n. 800/2008/CE⁹ ha introdotto nuovi tipi di aiuti di stato compatibili all'interno del mercato comune europeo ed ha attuato un procedimento di semplificazione normativa attraverso l'accorpamento di cinque precedenti Regolamenti in un unico documento. Il Regolamento ha stabilito in modo chiaro ed univoco i valori entro i quali è concesso l'aiuto di stato alle PMI, estendendo le possibilità rispetto alla normativa precedente, ed allo stesso tempo ha sancito gli incentivi disponibili per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile. Nel solo 2008 gli aiuti esentati in favore delle PMI sono ammontati a circa 3 miliardi di euro, in aumento di 300 milioni rispetto all'anno precedente¹⁰. Gli anni successivi al 2008, in concomitanza della crisi economica globale, hanno visto una temporanea estensione della disciplina degli aiuti di stato verso piccole e medie imprese, ad esempio attraverso la possibilità da parte degli Stati membri di offrire prestiti agevolati, garanzie ed aiuti diretti fino ad un valore di 500.000€, senza la necessità di notificare l'aiuto a livello centrale.

La proposta immediatamente successiva all'interno dello SBA ha riguardato la definizione dello "Statuto della Società privata europea (SPE)"¹¹, uno strumento che nelle intenzioni della Commissione avrebbe dovuto permettere alle PMI di espandersi facilmente grazie ad una struttura societaria flessibile all'interno dell'intero territorio europeo, principalmente attraverso l'armonizzazione della normativa inerente i costi di creazione e funzionamento dell'impresa stessa, e rimandando invece ad ogni Stato membro le tematiche della fiscalità e della

8 Pupo Carlo Emanuele, *Lo Small Business Act e il work in progress della sua attuazione*, "Analisi Giuridica dell'Economia", 2014, 1, pp. 135-172

9 "Regolamento generale di esenzione per categoria", compatibile in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato

10 Dati forniti dal portale web della Commissione Europea (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

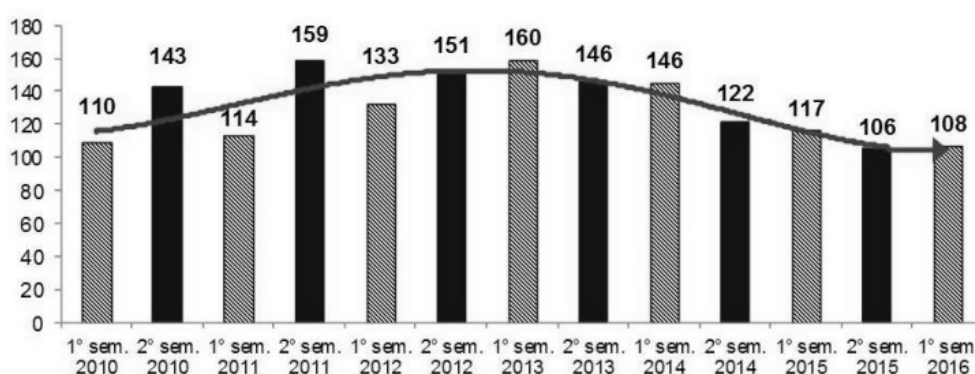
11 Proposta effettuata dalla Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

contabilità. L'approvazione dello Statuto della Società privata europea è rimasta per molti anni incompiuta¹², per la precisione fino al 30 aprile 2014, data in cui la Commissione ha ritirato la proposta all'interno del programma REFIT¹³, viste le difficoltà per il raggiungimento di un accordo comune.

La terza proposta contenuta nello Small Business Act riguardava la riduzione delle aliquote IVA; attraverso la Direttiva del Consiglio n. 47/CE del 5 maggio 2009 è stata concessa agli Stati membri la possibilità di stabilire aliquote IVA ridotte, nell'ottica di determinate tipologie di servizi, in particolare per quanto riguarda i servizi ristorativi o ad alta intensità di lavoro, oltre che per determinate situazioni socio-sanitarie.

La quarta proposta ha riguardato l'armonizzazione delle norme in materia di fatturazione IVA ed equiparazione di fatturazione cartacea ed elettronica, mentre la quinta ed ultima proposta, non ancora approvata, mira alla modifica della Direttiva n. 35/CE del 29 giugno 2000 relativa alla "lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali". Anche se l'iter di approvazione è tutt'ora in corso, diverse nazioni tra cui Francia e Germania hanno provveduto alla riduzione dei propri ritardi di pagamento, mentre la situazione è nettamente diversa in paesi come Italia e Grecia, in cui i ritardi pagamento delle pubbliche amministrazioni registrano valori decisamente elevati (Fig. 1.3).

Fig. 1.3: Ritardo medio nei pagamenti della pubblica amministrazione italiana (in giorni)



Fonte: Ance, Indagini rapide

12 COM(2008) n.396 "Proposal for a Council Regulation on the statute for a European private company"

13 Programma della Commissione mirante alla semplificazione legislativa, in un'ottica di "better regulation"

Le proposte fino a qui discusse non sono però che una piccola parte del più ampio e complesso quadro delineato dallo Small Business Act. In particolare l'atto si compone di una serie di dieci principi essenziali affinché l'Europa possa sviluppare un contesto economico favorevole alla nascita ed al prosperamento di piccole e medie imprese.

Il primo principio è quello dell'“Entrepreneurship”, ovvero l'imprenditorialità. Si tratta di un principio particolarmente ampio, relativo alla promozione, alla coltivazione ed alla tutela dello spirito imprenditoriale. Appare evidente come la nascita di nuove PMI sia direttamente connessa con la propensione personale degli individui ad intraprendere un'attività imprenditoriale e, elemento non meno importante, con le risorse di cui gli individui stessi dispongono per poter realizzare il proprio obiettivo. Il primo aspetto è fondamentalmente di carattere culturale e può essere incentivato attraverso una campagna di sensibilizzazione adeguata a partire dall'educazione scolastica. È interessante notare a tal proposito come solo il 45% della popolazione europea sia favorevole ad intraprendere un'attività indipendente, a fronte del 61% della popolazione americana¹⁴. Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, è necessario ridefinire il quadro economico affinché la carriera imprenditoriale possa risultare un'alternativa valida ed attraente rispetto alla posizione di lavoratore dipendente; gli sforzi del legislatore devono essere inoltre indirizzati verso tutti quei soggetti che si trovano in una situazione di svantaggio, favorendo quindi ad esempio lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e femminile. Risulta infine di primaria importanza il tema della cessione dell'attività imprenditoriale, che deve essere necessariamente favorita ed incentivata.

Il secondo principio contenuto all'interno dello SBA è quello della “Second chance”. Il principio pone l'enfasi su quegli imprenditori onesti che loro malgrado sono incorsi in un fallimento o che hanno semplicemente sperimentato una situazione di insolvenza, e ai quali dovrebbe essere concessa in tempi rapidi una “seconda possibilità”, anche in ragione dell'esperienza ottenuta dagli errori commessi. Tutt'ora il numero di soggetti falliti che riesce ad avviare una nuova attività imprenditoriale è estremamente basso, ed anche in questo caso ci si scontra con difficoltà di carattere culturale ed una concezione negativa dell'insolvenza profondamente radicata all'interno del tessuto sociale.

14 Fonte: Flash Eurobarometer, 2007. I dati negli anni non hanno subito variazioni considerevoli.

Il principio successivo è quello del “Think small first”, per cui ogni procedura legislativa ed amministrativa deve essere misurata in base alle caratteristiche ed alle necessità delle realtà imprenditoriali più piccole. Lo SBA pone l’accento sull’importanza di considerare le differenze intercorrenti fra PMI e grandi imprese, così come fra micro, piccole e medie imprese all’interno dello stesso segmento delle PMI.

Il quarto principio è denominato “Responsive administration” e sta ad indicare come la pubblica amministrazione debba rispondere in modo sensibile alle esigenze delle piccole e medie imprese. Gli obiettivi principali riguardano la semplificazione delle procedure, l’accesso trasparente all’informazione ed il rafforzamento delle strutture digitali.

Altro principio contenuto all’interno dello SBA è quello dello “State aid & public procurement” (Aiuti di stato ed appalti pubblici). In tema di aiuti di stato è possibile notare come spesso gli strumenti e le garanzie a favore delle PMI non vengano attuati, pur essendo presenti all’interno dell’ordinamento europeo. Per quanto riguarda invece il tema degli appalti pubblici, ancora una volta le piccole e medie imprese incontrano numerose difficoltà, a partire dalla mancanza di informazioni adeguate, oneri non proporzionali alla dimensione aziendale e la scarsa probabilità di poter aggiudicarsi un appalto estero a causa di limiti linguistici e culturali. Per ovviare a questa serie di problematiche le PMI necessitano di un maggiore supporto da parte dello Stato, che può essere implementato in primis attraverso una migliore diffusione delle informazioni.

Ritroviamo poi il principio dell’“Access to finance”. Gli “Eurostat Data” aggiornati al 2011 posizionano l’accesso al credito al secondo posto fra i principali problemi cui sono afflitte le PMI. Queste ultime risultano spesso sottocapitalizzate e non soltanto vanno incontro a numerose difficoltà nel reperimento di un qualunque tipo di finanziamento, ma spesso giacciono in una situazione di crisi a causa di pagamenti tardivi nelle quotidiane transazioni commerciali. Il problema è dunque duplice: mentre da una parte risulta necessario favorire l’accesso al credito in ogni sua manifestazione, passando dal microcredito sino ad arrivare ai fondi di investimento, dall’altra è necessario, come già ribadito in precedenza, ridimensionare il fenomeno gravoso e di tradizione tipicamente europea dei pagamenti tardivi.

Il principio immediatamente seguente è quello che riguarda la promozione e l'integrazione delle PMI all'interno del "Single market", mentre "Skills & innovation" è invece il principio che esorta ad investire nell'innovazione, nella ricerca e nell'ampliamento delle competenze delle piccole e medie imprese. Anche per quest'ultimo principio ci troviamo di fronte ad un doppio ordine di problemi, a cui è possibile fare fronte agendo in primis sul lato dell'istruzione scolastica, al fine di fornire le giuste "skills" ai giovani lavoratori ed imprenditori, ed al contempo promuovendo ed assistendo i processi innovativi interni alle PMI stesse.

L'efficienza energetica è alla base del principio dell'"Environment", efficienza intesa sia come salvaguardia dell'ambiente in cui operano le PMI, sia come elemento di risparmio nel lungo periodo, attraverso la riduzione delle emissioni di anidride carbonica ed una minore vulnerabilità ad un aumento dei prezzi delle fonti energetiche tradizionali. I costi elevati e gli scarsi incentivi delineano oggi in Italia un panorama sconcertante per quanto concerne l'ecosostenibilità delle imprese di minori dimensioni, basti pensare che la quota di PMI che offrono prodotti o servizi a basso impatto ambientale si è ridotta dal 25% al 15% fra il 2013 ed il 2015.

L'ultimo ma non meno importante principio promosso dallo Small Business Act è quello dell'"Internationalisation", che evidenzia l'importanza di offrire un sostegno alle PMI al fine di incentivare l'export e le relazioni con paesi al di fuori dei confini europei. Anche in questo caso sono molti i limiti con cui si scontrano le imprese di dimensioni minori, a partire dalla scarsità di risorse, passando per la limitata conoscenza degli stessi mercati esteri di riferimento, fino ad arrivare alle già citate barriere linguistiche, culturali e commerciali. Non è poi da sottovalutare come le PMI siano svantaggiate sotto il punto di vista della sopportazione del rischio rispetto alle imprese di grandi dimensioni.

L'attuazione dello SBA è risultata centrale all'interno delle politiche europee, producendo fondamentali Regolamenti e Direttive, tra cui le già citate Direttive n. 47/CE del Consiglio del 5 maggio 2009 "Aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto", n. 45/CE del Consiglio del 13 luglio 2010 "relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione", n. 7/CE del Consiglio del 16 febbraio 2011 "relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali", ed il Regolamento n.

800/2008/CE della Commissione in materia di aiuti di Stato compatibili con il mercato comune europeo. Altre iniziative lungimiranti si possono riscontrare nell'istituzione dello "SMEs Envoy" e della "SME Week". Quest'ultima è un'iniziativa che punta a fornire ai piccoli imprenditori europei informazioni utili sugli aiuti e le iniziative messi in campo dall'Unione, mentre la figura dello SMEs Envoy si sostanzia in una sorta di "ambasciatore" delle PMI, con lo scopo principale di rappresentarle ai più alti livelli politici ed organizzativi d'Europa, avendo cura di tutelarne gli interessi. Gli sforzi maggiori sono stati infine spesi sul fronte dell'accesso ai finanziamenti, a favore del quale sono state intraprese importanti iniziative, tra cui la "Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises" (JEREMIE), un'iniziativa congiunta della Commissione e del Gruppo BEI¹⁵ che nel periodo 2007-2013 ha concesso alle PMI di reinvestire parte dei Fondi strutturali UE in strumenti di ingegneria finanziaria, attraverso il Fondo di Partecipazione JEREMIE a carattere rotativo. Altre importanti iniziative in tema di finanziamenti sono rappresentate dallo "SME Finance Forum" una sorta di tink tank volto alla risoluzione dei principali problemi strutturali di finanziamento, ed il "Competitiveness and Innovation Framework Programme" (CIP), attivo all'interno del periodo di programmazione 2007-2013 e sostituito successivamente dal "Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs" (COSME).

1.1.3 La revisione dello Small Business Act per il rilancio delle PMI

Nel 2011 lo Small Business Act è stato revisionato dalla Commissione Europea con apposita Comunicazione¹⁶, al fine di aggiornare e rilanciare i principi stabiliti tre anni prima e con lo scopo di allinearli ai nuovi obiettivi risultanti dalla strategia decennale "Europa 2020". La revisione ha ribadito l'essenzialità del principio "Think small first" e di tutte le implicazioni che ne derivano, in primis la semplificazione di norme e procedimenti amministrativi per le PMI, con l'introduzione di strumenti quali i "fitness checks", veri e propri strumenti di valutazione dei framework normativi. Sono stati inoltre promossi nuovi principi come quello dell'"Only once", secondo il quale le imprese non dovrebbero essere

¹⁵ Banca Europea per gli Investimenti, istituita a Lussemburgo nel 1958

¹⁶ COM(2011) 78 "Revisione dello "Small Business Act" per l'Europa"

sommerse di richieste inerenti a modulistica e documentazione varia se queste sono già presenti nelle mani delle pubbliche amministrazioni. La Commissione in questa sede ha dichiarato la volontà di procedere a determinati “controlli di idoneità” sulle norme attualmente in vigore all’interno degli Stati membri in tema di piccole e medie imprese, al fine di valutarne gli effetti e per identificare ed aggiornare le norme più obsolete o meno efficaci. Attraverso questa revisione la Commissione ha inoltre stabilito la sua intenzione di semplificare il quadro contabile europeo¹⁷ e di ridurre il numero di norme aggiuntive emanate dagli Stati membri in sede di recepimento della normativa europea, in linea con la COM(2010) 543 “Legiferare con intelligenza”.

È stata ulteriormente ribadita la necessità di prestare particolare attenzione all’aspetto finanziario di piccole e medie imprese, colpito profondamente dalla crisi economica; in tal senso la Commissione ha incentivato l’instaurazione di un sistema di garanzie dei prestiti più efficiente, ha istituito lo strumento “Progress” dedicato al microfinanziamento con Decisione n. 283/UE del 25 marzo 2010 ed ha sostenuto le istituzioni microfinanziarie attraverso il quadro “JASMINE”.

In tema di mercato unico europeo la revisione ha previsto l’adozione di misure atte a facilitare la riscossione transfrontaliera dei crediti¹⁸, una proposta quantomai necessaria visto che i dati aggiornati al 2011 registravano una percentuale di crediti transfrontalieri non riscossi pari a circa il 60%. Sempre rimanendo all’interno della promozione del mercato unico la Commissione ha posto un particolare focus sulla facilitazione dell’accesso delle PMI agli appalti pubblici, tematica affrontata in primo luogo attraverso la COM (2011) 15 “Libro verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti”. È stato posto inoltre l’accento sullo sviluppo del commercio elettronico e sul bisogno di instaurare infrastrutture telematiche adeguate, per offrire alle PMI il miglior ambiente in cui poter utilizzare questo potente strumento commerciale.

Uscendo dal contesto europeo e guardando al mercato globalizzato, la Commissione ha evidenziato come le PMI non abbraccino tutte quelle opportunità offerte dalla globalizzazione del commercio, in particolare per quanto riguarda i paesi del gruppo BRIC, con i quali nel 2011 operava soltanto una percentuale

¹⁷ Revisione della Quarta e Settima Direttiva relative alle prescrizioni per i conti annuali e consolidati delle s.r.l.

¹⁸ Si veda a tal proposito la COM(2010) 612 “Commercio, crescita e affari mondiali”

oscillante fra il 7% ed il 10% delle PMI esportatrici europee¹⁹. Per finire la revisione dello Small Business Act del 2011 ha nuovamente toccato e sensibilizzato i temi della crescita inclusiva, della promozione dell'imprenditorialità, della creazione di nuovi posti di lavoro e della necessità di un rafforzamento della governance dello stesso SBA, concludendo con un elenco di "best practices" adottate fino a quel momento dagli Stati membri in tema di politica economica per le PMI. L'Italia spiccava fra questi per la sua implementazione dello Small Business Act e per gli sforzi compiuti nel favorire la creazione di PMI innovative attraverso una serie di agevolazioni fiscali, finanziarie ed amministrative.

1.1.4 Il ruolo delle PMI in una economia intelligente, sostenibile e solidale: la strategia "Europa 2020"

La Carta europea per le piccole imprese e lo Small Business Act rappresentano dei capisaldi per quanto riguarda le politiche industriali europee a favore di piccole e medie imprese, ma gli atti presi di per sé non delineano alcuna disposizione precettiva, limitandosi invece ad esprimere dei principi basilari per la corretta implementazione della legislazione successiva.

Prima di analizzare più nel dettaglio i framework normativi e tutti quegli atti a diretto beneficio delle PMI è opportuno osservare il più vasto schema generale, quella che è la vera e propria "strategia" per la crescita economica e sociale dell'Unione Europea. Tutti i finanziamenti, gli aiuti e le iniziative istituiti a favore delle attività imprenditoriali di minori dimensioni rientrano infatti all'interno della "Strategia Europa 2020", il complesso piano decennale per una "crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", come recita il titolo dell'apposita COM(2010) 2020, presentata il 3 marzo del 2010 ed immediatamente successiva alla "Strategia di Lisbona" per il periodo 2000-2010. Quest'ultima prende il nome dalla riunione straordinaria tenutasi nel 2000 nell'omonima città portoghese ed aveva come obiettivo principale quello di rendere l'Unione Europea la principale "economia della conoscenza" entro la fine del 2010²⁰.

¹⁹ Dati forniti da uno studio promosso dalla Commissione Europea in occasione della revisione dello SBA

²⁰ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000

Europa 2020 ha ereditato la visione illuminata di questa prima strategia e ne ha ampliato idealmente gli orizzonti attraverso la definizione di cinque obiettivi primari da realizzare entro la fine del 2020 in tema di occupazione, ricerca e sviluppo, clima ed ecosostenibilità, istruzione e lotta alla povertà.

Il sistema delle PMI, a maggior ragione in un'economia come quella italiana, ne è toccato sia direttamente che indirettamente, in quanto i macro-obiettivi risultanti dalla strategia sono l'innalzamento del tasso di occupazione, l'incremento degli investimenti effettuati in attività di ricerca e sviluppo, la riduzione dell'impatto ambientale dell'economia, l'aumento del livello di istruzione superiore ed universitaria, ed infine la riduzione del numero di persone viventi in stato di estrema povertà. I cinque obiettivi fino a qui elencati fanno diretto riferimento alle sette cosiddette "iniziative faro", di fondamentale importanza per la corretta evoluzione della strategia²¹. La prima di queste è nominata "Innovation Union" e mira ad un profondo miglioramento delle condizioni di accesso ai finanziamenti in tema di ricerca ed innovazione, stimolando al contempo lo sviluppo economico ed i livelli di occupazione. È stata lanciata nel 2010 con COM(2010) 546 della Commissione Europea ed è formata da un numero di 34 iniziative correlate, fra cui spiccano l'istituzione di uno "spazio europeo della ricerca", la creazione di "European Innovation Partnerships"²² ed una rinnovata spinta propulsiva in favore dello "European Institute of Innovation and Technology"²³. Il coordinamento ed i rapporti su ciascuna di queste iniziative sono gestiti attraverso l'IS²⁴, una apposita piattaforma web a garanzia della trasparenza delle informazioni.

La seconda iniziativa faro è "Youth on the move", istituita con COM(2010) 477, al fine di migliorare i sistemi di insegnamento e di valorizzare il potenziale dei giovani, aiutandoli nel contempo ad effettuare l'ingresso nel mercato del lavoro. Il focus principale della strategia è quello di ridurre in modo sostanziale il numero di giovani disoccupati nei confini dell'Unione, raggiungendo in questo modo l'obiettivo del 75% di occupazione nella fascia di età fra i 20 ed i 64 anni. Giocano un ruolo fondamentale i processi formativi ed i sistemi di educazione ed è data una particolare spinta propulsiva all'apprendimento al di fuori dei confini degli Stati membri d'origine.

21 Bonifazi, A.; Giannetti A., *Finanziare l'impresa con i fondi europei*, 2014, IPSOA, pp. 83-92

22 Un nuovo approccio organizzativo alla ricerca e l'innovazione all'interno del territorio europeo

23 Agenzia istituita nel 2008 per finanziare e promuovere specifiche comunità innovative

24 Innovation Union Information and Intelligence system

L'iniziativa successiva consiste nella "Digital agenda for Europe", che mira alla promozione ed adozione di linee internet ad alta velocità, al fine di uno sfruttamento completo di tutti quei vantaggi commerciali derivanti dal mercato unico e mondiale digitalizzato per le famiglie ed in primo luogo per le imprese, che potranno in questo modo avvalersi di nuovi sbocchi e promuovere la diffusione del proprio prodotto. L'Agenda Digitale è stata lanciata con COM(2010) 245 e prevede al suo interno sette aree di intervento, contenenti un numero totale di 101 azioni per la promozione e lo sviluppo della digitalizzazione informatica. Gli obiettivi racchiusi al suo interno sono 13 ed anch'essi sono controllati e monitorati ogni anno attraverso una piattaforma digitale nominata "Digital Scoreboard", che include l'indice di indicatori DESI (Digital Economy and Society Index) e lo "Europe's Digital Progress Report", documento trasmesso da ogni Stato membro ed indicante le politiche adottate per la risoluzione delle varie problematiche riscontrate. Nel 2012 l'iniziativa è stata revisionata e ad oggi gli obiettivi primari possono essere riassunti nell'instaurazione di nuove infrastrutture, nell'unione e condivisione delle competenze informatiche maturate da ogni nazione e nell'incentivazione dell'utilizzo del cloud computing da parte delle pubbliche amministrazioni. Il tutto cofinanziato grazie al programma "Connecting Europe Facility"²⁵, strumento finanziario innovativo dedicato appositamente alla crescita digitale.

Passiamo ora invece all'iniziativa "Resource efficient Europe", promossa dalla COM(2011) 571, indirizzata a favorire la transizione verso un tipo di economia a basse emissioni di carbonio e basso impatto ambientale attraverso l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili e la modernizzazione dei trasporti. In perfetto coordinamento con il principio dell'"environment" promosso dallo Small Business Act, è alla base della cosiddetta crescita sostenibile.

"An industrial policy for the globalisation era" è l'iniziativa dedicata a "migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI"²⁶, al fine di ottenere un'industria solida per la competizione all'interno del mercato globalizzato, lanciata con COM(2010) 614 ed aggiornata nel 2012 con COM(2012) 582 "A stronger European industry for growth and economic recovery". Particolare attenzione è

25 Regolamento n. 1316/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio "che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il Regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i Regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010"

26 COM(2010) 2020 "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva"

data alla protezione della proprietà intellettuale, fondamentale per la promozione di quell'economia della conoscenza che era obiettivo della precedente strategia Lisbona 2000. Tra le azioni rivolte in particolare alle PMI nell'ottica di questa iniziativa ritroviamo l'“Entrepreneurship 2020 Action Plan”²⁷, finalizzato a liberare il pieno potenziale imprenditoriale europeo, e l'adozione dei criteri della “Smart Specialisation Strategy” indirizzati ad un utilizzo efficiente ed efficace dei fondi pubblici europei.

L'iniziativa successiva è l'“Agenda for new skills and jobs” che da un lato si ricollega all'iniziativa Youth on the move, promuovendo il raggiungimento di determinate soglie di occupazione entro la fine del 2020, mentre dall'altro punta alla riduzione del tasso di abbandono scolastico, all'aumento del livello di istruzione universitaria ed alla diminuzione del numero di soggetti in condizioni di povertà. Si basa operativamente sulla Raccomandazione n. 962/2006/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, relativa a “Competenze chiave per l'apprendimento permanente” ed indicante una serie di competenze fondamentali per la realizzazione di ogni individuo all'interno della “società della conoscenza”.

L'ultima iniziativa, complementare alla precedente, è inerente ad una “European platform against poverty”²⁸ finalizzata alla riduzione dei livelli di povertà attraverso interventi diretti su mercato del lavoro, reddito minimo e cure sanitarie. Nell'ottica della strategia Europa 2020 la Commissione redige annualmente un documento, per ogni Stato membro, contenente raccomandazioni utili per lo sviluppo e l'accelerazione dell'economia. Quelle espressamente indirizzate all'Italia riguardano principalmente i temi di riduzione del disavanzo pubblico, sostegno del settore bancario, riduzione del tasso di disoccupazione (in particolare di quello giovanile) e riaffioramento dell'economia sommersa.

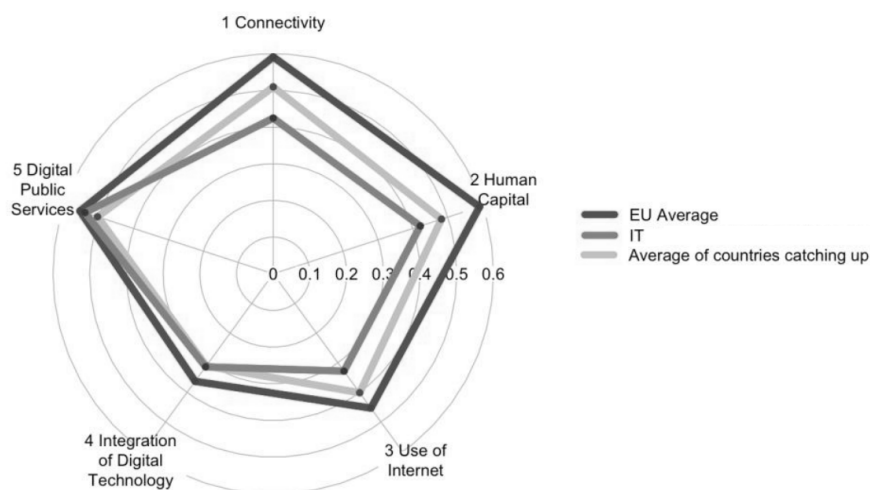
Oltre a questa serie di problematiche l'Italia è anche la nazione europea con il peggior livello di digitalizzazione, come risulta dagli indici negativi riportati all'interno del Digital Economy and Society Index (Fig. 1.4). Le ripercussioni sono ingenti sull'intero sistema economico ed in particolare sull'universo delle PMI, che rileva un utilizzo estremamente basso degli strumenti offerti dal commercio elettronico, un uso dei servizi governativi online (che ad onor del vero

27 COM(2012) 795 “Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa”

28 COM(2010) 758 “La Piattaforma Europea contro povertà ed esclusione sociale: un framework europeo per la coesione sociale e territoriale”

risultano numerosi e di qualità) da parte delle imprese nettamente inferiore rispetto al resto d'Europa ed un'esigua ricerca di personale con adeguate competenze informatiche, vista la situazione particolarmente allarmante del mercato ICT.

Fig. 1.4: Confronto dei principali indici digitali



Fonte: Digital Economy and Society Index 2016

1.1.5 Tagliare il “nastro rosso” europeo attraverso una migliore regolamentazione

Gli oneri amministrativi rappresentano in larga parte per le imprese dei costi di natura fissa, non dipendendo dal numero di addetti o dai volumi di vendite e fatturato delle stesse. È proprio in virtù di questo che le spese derivanti da adempimenti di carattere amministrativo incidono maggiormente sul bilancio delle PMI piuttosto che su quello delle grandi imprese, ed è proprio per queste ragioni che l'Unione Europea ha fortemente incentivato programmi e disposizioni volti ad una “Better Regulation”, una migliore regolamentazione²⁹.

La centralità del tema risulta in primo luogo dalla mole di comunicazioni della Commissione, fra cui la COM(2002) 278 inerente un piano d'azione per la semplificazione ed il miglioramento della regolamentazione, la COM(2005) 97 su una migliore regolamentazione per la crescita ed il lavoro nell'UE, la

²⁹ Per approfondire il tema della better regulation in Italia si veda: Porpora M. S., L'impatto della “Better Regulation” sull'amministrazione americana e italiana, “Il diritto dell'economia”, 2015, 2, pp. 453-480

fondamentale COM(2007) 23 relativa ad un “programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi”, recepita in Italia con D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 “Semplifica Italia” poi convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012 n. 35, e le più recenti COM(2015) 215 e COM(2016) 625, entrambe dedicate e titolate proprio alla better regulation.

Per intervenire attivamente sulla riduzione di questa tipologia di oneri è necessario agire contemporaneamente su due fronti: la revisione della normativa già esistente e l’analisi preventiva del futuro flusso regolamentativo.

Ad oggi sono utilizzati diversi strumenti per intervenire sul flusso di norme, fra i quali l’AIR (Analisi di Impatto della Regolamentazione) e lo SME test, che hanno comportato un più frequente utilizzo delle clausole di esenzione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda invece l’analisi del cosiddetto “stock” normativo preesistente, lo strumento chiave dal 2007 al 2012 è risultato essere il sopracitato “Action programme for reducing administrative burdens in the EU”, la cui implementazione è stata annualmente relazionata alla Commissione dall’“High Level Group on Administrative Burdens” (HLG)³⁰, ed il cui scopo dichiarato era la riduzione del 25% degli oneri amministrativi totali di 72 atti europei per 13 aree prioritarie di intervento. Il programma si è basato sull’applicazione del modello olandese “Standard Cost Model”, che prevede l’identificazione e l’assegnazione di un costo, attraverso l’utilizzo di analisi empiriche, ad ogni obbligo informativo presente all’interno delle norme in vigore. Il totale calcolato, al netto delle varie spese da sostenere indipendentemente (business-as-usual-costs), corrisponde all’“administrative burden” da ridurre. Il programma, conclusosi nel 2012, si è rivelato un vero e proprio successo in ambito europeo (Fig. 1.5), essendo riuscito a ridurre del 26,98% il totale di tutti gli oneri amministrativi non necessari riscontrati.

Dalla relazione finale dell’HLG, che ha terminato le sue funzioni nel 2014, emergono chiaramente le aree maggiormente interessate da eccessi di “administrative burdens”, in quanto le sole tre voci riguardanti tassazione, bilancio annuale ed agricoltura hanno rappresentato l’86% degli oneri rilevati. Nel solo ambito del bilancio annuale, la proposta del gruppo HLG inerente l’esenzione

30 Istituito con decisione della Commissione n. 623/2007/CE. Conosciuto anche come “Gruppo Stoiber”, da Edmund Rüdiger Stoiber, presidente del gruppo per l’intera durata della sua attività e Presidente della Baviera dal 1993 al 2007

delle microimprese dal redigere alcuni specifici documenti di contabilità europea³¹ ha comportato un risparmio pari a 6,3 miliardi di euro.

Fig. 1.5: Le principali iniziative intraprese dalla Commissione all'interno del Programma d'Azione

Priority area	Administrative burden (in million EUR)	Proposed by the Commission (sectoral reduction figure in million EUR)	Adopted (sectoral reduction figure in million EUR*)	Reduction achieved (in % of administrative burden)*
Agriculture / Agricultural Subsidies	5 289.7	-1 891.4	-1 891.4	-36%
Annual Accounts / Company Law	14 589.1	-10 043.5	-6 631.3	-45%
Cohesion Policy	929.1	-234.9	-234.9	-25.3%
[...]				
Taxation / Customs	87 005.3	-26 334.3	-21 936.9	-25%
Transport	3 861.7	-1 263.3	-1 163.3	-27%
Working Environment / Employment Relations	3 879.2	-232.5	-232.5	-6%
Total	123 760.8	-41 142.4	-33 396.3	-26.98%

Fonte: Final Report dell'HLG "Cutting Red Tape in Europe"

In tema di agricoltura si sono susseguiti numerosi interventi, in particolare per quanto riguarda norme di etichettatura e conformità, estremamente onerose per le PMI a causa dell'ingente mole di costi spalmati su una relativamente bassa quantità di prodotti. La consolidazione di tutti i Regolamenti sulla standardizzazione dei prodotti agricoli (per un totale di 26 normative), avvenuta con Regolamento n. 1221/2008/CE “che modifica il Regolamento (CE) n. 1580/2007, recante modalità di applicazione dei Regolamenti (CE) n. 2200/96, 2201/96 e 1182/2007 nel settore degli ortofrutticoli, per quanto concerne le norme di commercializzazione”, ha concesso alle PMI agricole un risparmio annuo stimato di circa un miliardo di euro oltre che un notevole risparmio in termini di ore dedicate all'etichettatura dei prodotti. Un ulteriore risparmio pari a 600 milioni di euro è stato registrato attraverso il Regolamento n. 557/2007/CE “recante norme di commercializzazione applicabili alle uova”, che ha semplicemente rimosso l'obbligo di classificazione delle uova ad uso industriale. Per quanto riguarda invece le norme su tassazione e leggi doganali, i più

31 COM(2009) 83 “recante modifica della direttiva 78/660/CEE del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto riguarda le microentità”

importanti provvedimenti adottati hanno riguardato la revisione dell'e-invoicing (concernente alcune procedure per la fatturazione elettronica dell'IVA) tramite COM(2009) 21 e l'introduzione con Regolamento n. 450/2008/CE "che istituisce il codice doganale comunitario" della possibilità di adempiere ad alcune operazioni doganali in via telematica, generando un risparmio complessivo di circa 22 miliardi di euro.

Il report ha evidenziato i successi dell'iniziativa ma ha inoltre concluso che il potenziale per una ulteriore diminuzione degli oneri in eccesso è elevatissimo. Il gruppo ha inoltre evidenziato come la lunga durata delle procedure legislative ha comportato ritardi sostanziali nelle modifiche normative proposte, posponendone in tal modo i benefici, ed ha a tal proposito puntualizzato che "procedure legislative così lunghe minano significativamente la credibilità delle istituzioni europee agli occhi dei cittadini"³².

Il Programma d'Azione, conclusosi nel 2012, è stato sostituito nello stesso anno dai programmi "ABRplus" (sua diretta continuazione) e "Regulatory Fitness and Performance" (REFIT), istituiti con COM(2012) 746. Mentre ABRplus ha visto la propria conclusione nel 2015, il programma REFIT contribuisce ancora oggi all'annuale identificazione delle azioni da intraprendere al fine di semplificare la normativa europea e di ridurre i costi amministrativi da essa derivanti, attraverso un monitoraggio dell'intero stock legislativo. Tra il 2015 ed il 2016 119 azioni promosse dal programma sono state inserite nell'agenda di lavoro della Commissione e sono stati conseguiti benefici economici concreti per le PMI grazie alla semplificazione del sistema di informativa finanziaria³³ (risparmio annuo di circa 6 miliardi di euro), alla modifica della normativa REACH³⁴ in tema di registrazione di sostanze chimiche, all'approvazione di nuovi tachigrafi per il settore dei trasporti³⁵ (con annessa riduzione della burocrazia e miglioramento della sicurezza stradale) e a numerosi altri interventi minori.

32 Final Report "Cutting Red Tape in Europe", HLG, p. 37

33 COM(2016) 202 "recante modifica del Regolamento n. 258/2014/UE che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020

34 Regolamento n. 1907/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio "relativa alla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH) e che istituisce un'Agenzia Europea per le sostanze chimiche"

35 Regolamento n. 130/2016/UE della Commissione "che adegua al progresso tecnico il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada"

1.2 Crescita e sviluppo imprenditoriale in Europa: i fondi europei e gli strumenti finanziari collegati

La Strategia Europa 2020, lo Small Business Act e la Carta europea per le piccole imprese racchiudono al proprio interno un serie di importanti principi ed obiettivi per lo sviluppo socioeconomico dell'Unione e, nel nostro caso in particolare, delle piccole e medie imprese.

Gli strumenti finanziari con i quali l'Europa tenta di raggiungere i suddetti obiettivi possono essere classificati in due diverse tipologie. La prima comprende i cosiddetti fondi diretti, al cui interno ritroviamo sia i programmi europei, anche conosciuti col il nome di “programmi tematici”, sia gli strumenti finanziari ad essi complementari, gestiti principalmente dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI). La seconda tipologia di strumenti è quella dei fondi indiretti, comprendente al suo interno i fondi strutturali ed i fondi di coesione.

I fondi diretti rappresentano un finanziamento trasferito direttamente al beneficiario, richiedono normalmente la stesura di accordi di partenariato fra due o più Stati membri e sono gestiti in via diretta dalla Commissione, grazie all'ausilio delle “Direzioni generali” (DG)³⁶ o di altre agenzie ad esse collegate. L'iter per l'erogazione di questa tipologia di fondi inizia con la predisposizione dei programmi pluriennali da parte della Commissione e prosegue con la pubblicazione di “bandi europei” da parte delle Direzioni generali preposte, contenenti gli estremi dei programmi ed i requisiti per la partecipazione da parte dei soggetti interessati, i quali presenteranno infine i propri progetti. Sono due le procedure attraverso le quali avviene la distribuzione dei fondi europei diretti. In primis ritroviamo le “sovvenzioni”, che si configurano come veri e propri finanziamenti a fondo perduto a copertura di un determinato livello delle spese totali del progetto, e alle quali si può avere accesso attraverso il metodo della “Call for proposal”, ovvero su richiesta del soggetto interessato. Attraverso le sovvenzioni avviene il finanziamento dei principali programmi europei pluriennali, istituiti con Regolamenti o Decisioni, e finalizzati alla realizzazione di particolari politiche ritenute fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi preposti. I programmi europei devono necessariamente realizzare un valore

36 I 33 dicasteri in cui è suddivisa la Commissione europea

aggiunto europeo, e quelli di maggior rilievo per le PMI nel periodo 2014-2020 sono tre: il programma di finanziamento per la ricerca e l'innovazione "Horizon 2020", il programma europeo per le piccole e medie imprese "COSME" ed il programma quadro "Europa Creativa" dedicato al settore culturale. La seconda procedura per la distribuzione dei fondi europei diretti è quella dei "contratti pubblici" che utilizza il metodo del "Call for tender", traducibile in vere e proprie gare di appalto per prestazioni di servizi o vendite di beni. In entrambi i casi la formulazione del progetto deve avvenire attraverso moduli standard, e nel caso di parere favorevole della Commissione è stipulata una Convenzione, anche detta "Grant Agreement", che impone al beneficiario di attenersi in toto al progetto approvato, mentre il vero e proprio finanziamento avviene nella maggior parte dei casi in due tempi, sulla base delle spese effettivamente sostenute.

La seconda tipologia di strumenti finanziari utilizzata dall'Unione Europea nel perseguimento dei propri obiettivi è quella dei fondi indiretti. Questi finanziamenti sono comunque disposti ed erogati dalla Commissione, ma non più direttamente al beneficiario, bensì alle autorità nazionali e regionali che rivestono in tal senso un ruolo di intermediario, e che provvedono successivamente alla loro redistribuzione attraverso l'utilizzo di appositi bandi.

I fondi indiretti rappresentano in buona sostanza la spesa più significativa per l'Unione, oltre che la maggior parte dei finanziamenti totali europei, e perseguono gli obiettivi di incentivare la coesione socioeconomica e di "investire nella crescita e nell'occupazione", così come titola il Regolamento n. 1301/2013/UE, in abrogazione del precedente Regolamento n. 1080/2006/CE, trovando quindi applicazione sull'intero territorio europeo. Le risorse sono articolate attraverso una suddivisione di carattere regionale, che differenzia fra regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate³⁷. Le regioni italiane rientranti nella prima categoria sono Basilicata, Campania, Calabria e Sicilia³⁸, quelle ammesse alla seconda categoria Abruzzo, Molise e Sardegna, mentre il resto delle regioni è considerato come maggiormente sviluppato. I fondi indiretti possono essere per l'appunto distinti in Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e Fondo di Coesione. I fondi SIE sono concentrati principalmente su ricerca ed innovazione,

37 Rispettivamente con PIL procapite inferiore al 75%, tra il 75% ed il 90% e superiore al 90% della media europea

38 Regioni già ammesse in precedenza all'obiettivo "Convergenza" della programmazione 2007-2013

tecnologie informatiche, economia ecosostenibile e piccole e medie imprese. Al loro interno il fondo più importante è il FESR, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, istituito con Regolamento n. 724/1975/CEE e modificato con Regolamento n. 214/1979/CEE, che promuove l'occupazione, la realizzazione di infrastrutture e gli investimenti a favore principalmente delle imprese. A seguire troviamo il Fondo Sociale Europeo (FSE), istituito nel 1958 con il Trattato di Roma, che promuove l'occupazione in tutto il territorio europeo, soffermandosi in particolare sulle categorie più svantaggiate, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) ed il Fondo Europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)³⁹. I fondi indiretti strutturali sono erogati in base alla predisposizione di programmi operativi nazionali (PON), regionali (POR) ed interregionali (POIN), suddivisi a seconda dell'autorità di gestione competente. Il Fondo di Coesione è stato invece istituito con Regolamento n. 1164/1994/CE al fine di ridurre i tempi della convergenza socioeconomica, e all'interno del periodo di programmazione 2014-2020 sostiene gli investimenti nel settore ambientale ed infrastrutturale. La nuova programmazione, delineata all'interno della Strategia Europa 2020, ha previsto inoltre l'adozione di un Quadro Strategico Comune (QSC) indirizzato al controllo sistematico dei progressi delle politiche di coesione.

Prima di osservare più nel dettaglio i principali programmi di finanziamento europei per le imprese del periodo 2014-2020 è opportuno soffermarsi sui risultati italiani particolarmente deludenti riscontrati all'interno della precedente programmazione 2007-2013. Nell'arco di sette anni l'Italia ha infatti registrato un passivo di circa 3 miliardi di euro in relazione al saldo dei programmi quadro per la ricerca, dato dalla differenza fra il totale degli importi ricevuti e versati alle istituzioni europee. Le percentuali di assegnazione dei finanziamenti sono oscillate fra il 40% ed il 50% in regioni come Basilicata, Lazio, Piemonte e Puglia, mentre percentuali ancora inferiori si sono registrate in Calabria e Sicilia (23% e 27%)⁴⁰. Gli errori dello Stato italiano che non hanno permesso un adeguato utilizzo dei finanziamenti stanziati sono da riscontrare innanzitutto nelle eccessive tempistiche delle procedure amministrative, in particolare per quanto riguarda la stesura dei bandi e le valutazioni dei vari progetti. La tematica appena evidenziata è accompagnata da due ulteriori ordini di problemi di carattere

³⁹ Istituiti rispettivamente con Regolamento n. 1290/2005/CE e Regolamento n. 208/2014/UE

⁴⁰ Dati forniti dal portale OpenCoesione

strutturale, per cui in Italia la tendenza è quella di finanziare una vasta gamma di piccoli progetti difficilmente controllabili, piuttosto che un numero inferiore di progetti più estesi, e le piccole e medie imprese hanno allo stesso tempo forti difficoltà a reperire cofinanziamenti per la copertura delle restanti spese. A corollario di tutto questo, gran parte dei finanziamenti europei non raggiunge le PMI italiane ed i progetti non possono essere avviati o portati a termine.

È essenziale per l'Italia evitare il ripetersi di questi errori, a fronte del fatto che i finanziamenti europei rappresentano circa un terzo delle spese in conto capitale per il periodo 2014-2020, per un totale di circa 40 miliardi di euro di soli fondi indiretti. A questi sono da aggiungere le quote di finanziamento regionali ed il cofinanziamento nazionale dispensato dal Fondo di rotazione, come previsto dalla L. 16 aprile 1987 n. 183.

1.2.1 In viaggio verso “Horizon 2020”, fra ricerca ed innovazione

Il primo fondamentale programma di finanziamento diretto per le imprese europee è “Horizon 2020”, istituito con Regolamento n. 1291/2013/UE, il più importante programma per la ricerca e l'innovazione istituito fino ad oggi dall'Unione Europea e fra i maggiori al mondo in termini di fondi pubblici disponibili. Sostituisce dal 2014 tre precedenti programmi: il programma quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP), l'Istituto Europeo di Innovazione Tecnologica (IET) ed il Settimo programma quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico⁴¹.

Horizon 2020 contribuisce in prima linea all'attuazione dell'iniziativa faro “Innovation Union” con un budget totale di circa 80 miliardi di euro da destinare a soggetti sia pubblici che privati attraverso programmi di lavoro biennali. Il programma ha l'obiettivo di aumentare i livelli di innovazione e di capitale disponibile all'interno delle PMI, anche grazie alla semplificazione delle procedure di accesso ai finanziamenti e ad una copertura a 360 gradi delle attività di ricerca e sviluppo coinvolte. Horizon 2020 è incentrato su tre pilastri nominati rispettivamente “Excellent Science”, “Industrial Leadership” e “Societal Challenges”. Sono inoltre cinque le attività orizzontali, più precisamente:

⁴¹ Istituiti rispettivamente con decisione n. 1639/2006/CE, Regolamento n. 294/2008/CE e decisione n. 1982/2006/CE

“European Institute of Innovation and Technology” (EIT), “Spreading Excellence and Widening Participation”, “Scienze with and for society”, “Joint Research Center” (JRC) ed EURATOM.

Il primo pilastro mira a fare dell’Europa una vera e propria calamita per ricercatori, talenti ed idee del mondo scientifico, e si articola a sua volta in quattro distinti programmi. Lo “European Research Council (ERC)”, istituito con decisione n. 779/2013 della Commissione, costituisce una fonte di finanziamento per i più meritevoli ricercatori di ogni età e provenienza che decidano di operare in territorio europeo. “Future and emerging technologies” (FET), istituito nel 1989, ha l’obiettivo di coltivare lo sviluppo di idee scientifiche “rivoluzionarie” ai limiti della ricerca. I restanti due programmi infine finanziano rispettivamente la formazione innovativa dei giovani ricercatori (“Marie Skłodowska-Curie Actions”) e tutte le risorse ed i servizi utilizzati da questi ultimi durante l’attività di ricerca (“Research Infrastructures”).

Il secondo pilastro è quello che riguarda più da vicino le PMI ed ha come obiettivo principale quello di aumentare gli investimenti in ricerca ed innovazione, favorire la crescita delle piccole e medie imprese europee attraverso appositi finanziamenti e sostenere le PMI innovative al fine di renderle competitive nel panorama internazionale. I programmi istituiti sono tre ed il primo punta al raggiungimento della “Leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali”, con un occhio di riguardo a nanotecnologie, biotecnologie e modalità di fabbricazione avanzate. Il secondo programma è indirizzato a favorire l’“accesso al capitale di rischio” grazie a svariati tipi di prestiti alle imprese, soprattutto alle PMI che ne necessitano in modo particolare, contribuendo così al raggiungimento dell’obiettivo racchiuso nella Strategia Europa 2020 di destinare il 3% del prodotto interno lordo europeo alle attività di “research & development” entro la fine del 2020. Oltre ad un servizio di prestiti le PMI potranno beneficiare di strumenti congiunti di garanzie e controgaranzie, di finanziamenti derivanti da “Business Angels”⁴² e della “Equity Facility for Growth” (EFG), strumento finanziario che supporta la crescita e le attività di ricerca e sviluppo delle imprese europee sin dai primi istanti della loro fondazione. Il terzo programma di lavoro è definito “Innovazione nelle PMI”, risulta complementare al programma europeo

⁴² Anche detto “investitore informale”, è spesso un soggetto facoltoso che appassionandosi ad una start-up ne finanzia ed aiuta la crescita

per le piccole e medie imprese (COSME), e fornisce un aiuto concreto alle PMI impegnate in ricerche innovative anche per quanto concerne attività collaterali, ad esempio nell'individuazione di nuovi modelli organizzativi. Quest'ultimo programma introduce inoltre il fondamentale "SME Instrument", che entro la fine del 2020 investirà fino a 3 miliardi di euro in circa 7500 progetti.

Il terzo pilastro tratta le "Sfide della società" e configura un'area di intervento più ampia rispetto a quelli precedenti. Si articola in sette programmi che ricomprendono tematiche come sicurezza alimentare, efficienza energetica, trasporti intelligenti, cambiamento demografico, fino ad arrivare alla protezione della libertà ed alla sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini.

Il programma Horizon 2020 risulta quantomai essenziale per lo sviluppo di un settore come quello del "research & development", che vede l'Europa in una posizione di grande svantaggio in confronto alle altre potenze mondiali, con dati in continuo peggioramento per quanto riguarda il numero di brevetti e di studi e pubblicazioni scientifiche.

L'Italia nel panorama europeo è vista come un "innovatore moderato"⁴³ ed al fine di allinearsi con gli obiettivi di sviluppo dell'Unione ha istituito nel 2013 il programma quadro nazionale "Horizon 2020 Italia" (HIT 2020) per una migliore individuazione dei progetti su cui investire e dei partenariati da promuovere. Se da un lato il nostro Paese è ricco di ottimi ricercatori, dall'altro i risultati innovativi della ricerca spesso non sono accompagnati da un adattamento sinergico dei sistemi produttivi e degli stessi prodotti. Non è inoltre da sottovalutare come la stessa preponderanza di PMI nel tessuto economico nazionale, per quanto attenta al fenomeno, non aiuti gli investimenti indirizzati alla ricerca ed all'innovazione. Per far fronte a queste ed altre problematiche è stata appositamente costituita nel 2013 la piattaforma online "ResearchItaly" che tenta di sopperire ai bisogni informativi del settore e si pone come figura intermedia fra i principali attori della ricerca scientifica e le imprese che mirano alla sua implementazione pratica. Dopo una partenza non particolarmente entusiasmante nel 2014, con numeri in calo rispetto a quelli registrati nello stesso periodo dal VII Programma Quadro⁴⁴, l'Italia è riuscita a diventare una figura chiave all'interno del panorama innovativo europeo grazie al supporto di Horizon 2020. Nel 2016 la Commissione ha

43 L'Italia è definita "moderate innovator" nel report annuale "Innovation Union Scoreboard" della Commissione

44 Dati rielaborati dal portale "Scienza in Rete" il 31 marzo 2015

riscontrato i punti di forza del Paese, evidenziando un “impact factor” delle pubblicazioni scientifiche maggiore rispetto alla media europea ed un elevato impulso innovativo da parte delle PMI, mentre la principale problematica è risultata essere la scarsa cooperazione fra le imprese ed il mondo accademico. I dati riepilogativi della Commissione aggiornati al 2017 (Fig. 1.6) evidenziano un tasso di successo delle iniziative pari all’11,9%, leggermente inferiore rispetto alla media registrata in Europa del 13,5%.

Fig 1.6: Quadro riepilogativo dei principali valori di Horizon 2020 registrati in Italia a marzo 2017

Total number of participants, total EU financial contribution € million	4.780 participants receiving € 1.695,54 m in H2020
Total number of SME participants, total EC financial contribution € million	1.213 SMEs receiving € 344,96 m in H2020
Number of ERC Principal Investigators, total EC financial contribution € million	168 ERC grantees receiving € 189,98 m in H2020
Number of Marie Skłodowska-Curie Actions Participations, total EC financial contribution € million	630 MSCA Fellows receiving € 151,28 m in H2020
Number of applicants	42.408 (12,65% of EU-28)
Success rate (EU-28 = 13,5%)	11,9%
Rank in number of participants signed contracts (EU-28)	4
Rank in budget share (EU-28)	5
Top collaborative links	1. DE - Germany (7.496) 2. ES - Spain (6.769) 3. UK - United Kingdom (6.355) 4. FR - France (5.116) 5. NL - Netherlands (3.348)
Total population & EU 28 population share (source: Eurostat)	59.685.227 (11.8% of EU-28)

Fonte: dati “eCORD DATA” pubblicati dalla Commissione Europea

È inoltre interessante notare come nel periodo 2014-2016 la sola regione Lombardia abbia registrato numeri migliori di intere nazioni europee, posizionandosi al sesto posto assoluto nella graduatoria dei bandi indirizzati alle piccole e medie imprese, immediatamente dietro alla Francia⁴⁵.

⁴⁵ Fonte: <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2017-01-06/lombardia-top-bandi-horizon-2020-112732.shtml>

1.2.2 Uno strumento finanziario a sostegno delle PMI: lo “SME Instrument”

Lo “Strumento PMI”, o “SMEs Instrument”, rappresenta uno strumento finanziario innovativo istituito all’interno del programma quadro settennale Horizon 2020, con l’obiettivo di incrementare l’accesso delle PMI ai fondi europei dedicati a sviluppo, ricerca ed innovazione.

Gli strumenti finanziari innovativi si pongono come un’alternativa complementare ai classici finanziamenti costituiti da sovvenzioni, ad esempio mediante l’utilizzo di garanzie oppure prestiti rimborsabili.

Lo Strumento PMI, che ha per base giuridica lo stesso Regolamento n. 1291/2013/UE che istituisce Horizon 2020, ripartisce il proprio budget all’interno del secondo e terzo pilastro del programma quadro cui fa riferimento (Leadership industriale e Sfide della società) e supporta inoltre svariate altre iniziative a favore delle PMI fra cui l’“Eurostars Joint Programme”, istituito con COM(2013) 493 a seguito del primo Eurostar conclusosi con il VII Programma Quadro. Le caratteristiche principali dello strumento sono l’indirizzo esclusivo a favore delle sole piccole e medie imprese innovative e la sua strutturazione in tre distinte fasi. Questo approccio, ispirato allo “Small Business Innovation Research” (SBIR) statunitense, offre una differente tipologia di sostegno per ciascuna delle tre fasi di cui si compone. La prima fase è quella dello “studio di fattibilità”, che si concretizza nell’erogazione di una somma a fondo perduto pari a 50.000 euro suddivisa in due tranches, al fine di esaminare la fattibilità tecnica ed il successivo valore commerciale di una nuova idea innovativa per l’industria. Questo “proof of concept” può riferirsi ad un nuovo prodotto o processo produttivo, oltre che ad innovazioni e migliorie di processi produttivi e tecnologie già esistenti. La durata della fase è pari a sei mesi ed al suo termine l’impresa finanziata avrà formulato un business plan idoneo a valutare la continuazione o la cessazione del progetto. Le PMI che superano questo step passano alla seconda fase, che concentra le risorse sulle attività dimostrative e sulla prima implementazione commerciale, promuovendo la creazione di prototipi e studi di ampliamento. Tutte le proposte devono essere basate sul business plan realizzato nella fase precedente ed al termine del periodo prestabilito, ricompreso solitamente fra i 12 ed i 24 mesi, l’impresa deve dare dimostrazione dell’effettivo potenziale commerciale dell’innovazione. I fondi per questa seconda fase coprono solitamente il 70% dei

costi direttamente collegati allo sviluppo del concept, ma la copertura può diventare totale nel caso in cui l'elemento di ricerca risulti preponderante. La terza fase è infine quella della commercializzazione vera e propria, in cui lo Strumento PMI non prevede finanziamenti diretti, bensì una serie di agevolazioni per l'accesso al capitale di debito, oltre che un focus particolare sugli strumenti idonei a proteggere la proprietà intellettuale⁴⁶.

Una delle principali novità della nuovo programma quadro sulla ricerca è inoltre la possibilità di integrare lo Strumento PMI con i finanziamenti provenienti dai vari fondi strutturali, generando in questo modo importanti sinergie per le PMI. Non va poi dimenticato che le imprese di minori dimensioni possono usufruire di supporti ausiliari, come ad esempio i vari aiuti finanziari forniti dal sopracitato "Accesso al capitale di rischio", programma che si inserisce all'interno del secondo pilastro di Horizon 2020.

Lo Strumento PMI ha registrato valori in crescita sin dalla sua istituzione nel 2014 ed in soli due anni l'"EASME" ha finanziato 1.444 progetti a fronte di più di 19.000 proposte ricevute, elargendo finanziamenti per 53 milioni di euro (Fig. 1.7).

Fig. 1.7: Valori registrati dallo "Strumento PMI" fra il 2014 ed il 2015

Phase	Total number of Evaluated Projects	Selected Projects	Success rate
Phase 1	14.300	1.166	8%
Phase 2	4.738	278	6%
Totals	19.038	1.444	

Fonte: Report EASME "Catalysing European Innovation"

"EASME" è l'acronimo inglese dell'Agenzia esecutiva per le PMI, che ha sostituito nel 2014 l'"Executive Agency for Competitiveness and Innovation" (EACI) precedentemente istituita con decisione n. 20/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, e che rappresenta l'agenzia incaricata dalla Commissione Europea per la gestione dei programmi Horizon 2020, COSME, LIFE, FEAMP, Energia Intelligente – Europa e dell'iniziativa Ecoinnovazione.

⁴⁶ Cfr. Giannetti A., *SME Instrument nel programma Horizon 2020: opportunità per l'impresa ed il professionista*, "Finanziamenti su misura - News", 2015, 10, p. 5

Il budget dello Strumento PMI per il 2017 è di circa 438 milioni di euro, con un aumento di 42 milioni rispetto agli anni precedenti⁴⁷ ripartito su quattro nuove aree: biotecnologie, agricoltura sostenibile, crescita del settore marittimo e miglioramento delle condizioni ambientali e climatiche. Quest'ultima tematica è particolarmente sostenuta dal programma quadro, che identifica nelle PMI innovative la vera forza motrice della green economy e la chiave per il passaggio ad un'economia di tipo sostenibile.

1.2.3 “COSME”, il programma europeo per lo sviluppo e la competitività di piccole e medie imprese

Le PMI europee, oltre ad avvalersi degli strumenti finanziari riportati fino ad ora come lo “SME Instrument” previsto dal programma Horizon 2020, possono usufruire anche di un ulteriore e fondamentale programma, a loro completamente dedicato, definito come “Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs”.

Il COSME, questa la sua sigla inglese, è stato istituito con Regolamento n. 1287/2013/UE e rappresenta la naturale continuazione del precedente Programma per l'Imprenditorialità e l'Innovazione (EIP), del quale ha ereditato ed al contempo allargato gli obiettivi. Esso rappresenta uno strumento complementare al programma quadro per la ricerca e l'innovazione, anche se con un budget decisamente più contenuto pari a 2,3 miliardi di euro, a fronte dei quasi 80 miliardi disponibili per Horizon 2020 alla sua data di costituzione.

Tra gli obiettivi dichiarati dal programma vi sono l'assicurazione della competitività e sostenibilità delle PMI europee, la promozione della cultura imprenditoriale, soprattutto fra i giovani e le donne, e della “second chance” per gli imprenditori falliti, e l'espansione delle PMI all'interno del mercato unico e di quello globale grazie alla rete “Enterprise Europe Network” (EEN)⁴⁸. L'obiettivo principale, e per il quale è stanziata la maggior parte dei fondi, è invece quello di migliorare l'accesso ai finanziamenti di capitale proprio e di debito da parte delle piccole e medie imprese. L'attuazione avviene attraverso l'utilizzo di programmi

47 Dati forniti dal portale europeo dell'Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME)

48 Carrieri Renata, *Come fare... Programma COSME per le PMI*, 2015, IPSOA

annuali contenenti priorità, criteri valutativi ed importi cofinanziati per ogni sovvenzione.

La già citata EASME è l'agenzia preposta alla gestione del programma e degli strumenti ad esso collegati, ovvero l'EEN e lo "European IPR Helpdesk", un servizio volto ad elargire informazioni gratuite sul tema della proprietà intellettuale, mentre la gestione degli strumenti finanziari connessi al programma COSME è affidata al Fondo Europeo per gli investimenti (FEI).

Nel 2013 i dati previsionali hanno stimato che entro la fine del 2020 saranno circa 330.000 le imprese che si avvarranno degli aiuti del COSME e ad oggi il programma ha finanziato un totale di 1.345 progetti, con l'Italia beneficiaria del 17% dei fondi totali utilizzati⁴⁹. Entrando più nello specifico, il programma per la competitività delle piccole e medie imprese si avvale di due strumenti finanziari, il Loan Guarantee Facility (LGF) e l'Equity Facility for Growth (EFG)⁵⁰. Il primo strumento offre innanzitutto un set di garanzie per il finanziamento del debito, con copertura massima pari al 50% del finanziamento stesso, e si traduce quindi in operazioni di cofinanziamento e nella concessione di garanzie bancarie. Il Loan Guarantee Facility opera però in un ulteriore ambito, quello della cartolarizzazione dei crediti concessi alle PMI. La garanzia è gratuita per ciascuna tranche di perdita, ha durata massima pari a 10 anni, ed i finanziamenti ammissibili sono quelli fino a 150.000 euro (in caso di ammontare superiore è necessario il rispetto di criteri particolarmente stringenti, individuati all'interno della iniziativa InnovFin⁵¹). Per poter usufruire di questo tipo di servizio l'unica condizione richiesta agli istituti finanziari interessati è quella di reinvestire gran parte della liquidità ottenuta in ulteriori finanziamenti per le PMI in un lasso di tempo ragionevole. Il secondo strumento finanziario utilizzato dal COSME, l'Equity Facility for Growth, prevede invece l'investimento in "risk capital funds" il cui target è rappresentato principalmente da PMI in fase di crescita, attraverso l'utilizzo del debito mezzanino e degli investimenti di venture capital. È inoltre opportuno sottolineare che i finanziamenti fino a qui descritti risultano

49 Fonte: <http://www.infodata.ilsole24ore.com/2017/02/13/sprint-italiano-a-bruxelles-sui-fondi-diretti-sono-oltre-3-600-i-bandi-vinti/>

50 Lorenzo Sedezzari, *La politica industriale e gli strumenti di finanziamento dell'UE per le PMI ai fini di una reindustrializzazione dell'Europa*, "Argomenti", 2014, 41, pp. 91-121

51 "InnovFin – EU Finance for Innovators" è un'iniziativa a carattere finanziario lanciata dallo European Investment Bank Group insieme alla Commissione Europea, nell'ambito del programma Horizon 2020

estremamente più accessibili per le PMI grazie all'esclusione dai parametri di Basilea III⁵² concordata dalla Commissione.

Il programma COSME finanzia infine altri due progetti estremamente rilevanti per il mondo delle PMI: l'iniziativa "Erasmus per giovani imprenditori" e l'Enterprise Europe Network. Quest'ultima mira a sostenere le PMI europee nella loro espansione sia all'interno che all'esterno dell'Unione, attraverso servizi informativi sul diritto europeo ed internazionale, partenariati internazionali agevolati, ed andandosi a configurare come un canale di comunicazione privilegiato con la Commissione Europea.

1.2.4 Gli strumenti finanziari innovativi per occupazione, innovazione sociale, ambiente ed infrastrutture

Rimanendo in tema di fondi a gestione diretta, l'Unione Europea ha istituito altri tre programmi estremamente rilevanti per il settore delle PMI: "Connecting Europe Facility" (CEF), "L'Instrument Financier pour l'Environnement" (LIFE) ed "Employment and Social Innovation" (EaSI).

Il primo di questi, il programma CEF, è stato istituito con Regolamento n. 1316/2013/UE a modifica del Regolamento n. 913/2010/UE e che abroga i precedenti Regolamenti n. 680/2007/CE e 67/2010/CE, ed è dedicato al miglioramento delle infrastrutture europee digitali, di trasporto e di energia. I principali obiettivi prefissati sono quelli dell'ottimizzazione ed integrazione dei collegamenti infrastrutturali, il consolidamento del mercato e dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, ed una rapida implementazione delle reti digitali a banda larga ultraveloci, soprattutto in un'ottica di aiuto al commercio delle PMI. Il budget totale è pari a 30 miliardi di euro e gli strumenti finanziari previsti spaziano da quelli di condivisione del rischio, passando per le sovvenzioni dirette, fino a strumenti innovativi quali i prestiti obbligazionari per il finanziamento dei progetti (Project Bond Initiative), che oltre a fornire un aiuto concreto alle imprese coinvolte assolve all'ulteriore compito di rilanciare il mercato delle obbligazioni. Il tutto è gestito in collaborazione con il gruppo BEI,

⁵² Insieme di riforme orientato alla gestione prudentiale dei rischi nel settore bancario e finanziario, predisposto nel 2010 dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

che da una parte riceve contributi in conto capitale dal bilancio europeo, mentre dall'altra si assume i rischi residui derivanti dai vari progetti finanziati.

Il secondo programma, denominato LIFE, è stato istituito con Regolamento n. 1293/2013/UE che abroga il Regolamento n. 614/2007/CE, ma rappresenta lo strumento finanziario europeo per il settore ambientale sin dal 1992, seppur con nomi lievemente diversi⁵³. L'obiettivo di LIFE è quello di contribuire allo sviluppo sostenibile dell'economia europea e di raggiungere i traguardi prefissati dalla Strategia 2020 in termini di clima ed ambiente. Dal 1992 il programma si è evoluto attraverso la transizione da un approccio dal basso puro ad uno di tipo "top-down" flessibile, attraverso il quale la Commissione sviluppa piani di lavoro biennali previa consultazione con gli Stati membri; ad oggi prevede inoltre l'utilizzo dei cosiddetti "progetti integrati", più idonei all'attuazione di progetti infrastrutturali su larga scala. LIFE si articola in due sottoprogrammi, "ambiente" e "azione per il clima"; quest'ultimo mira in particolare a sostenere le PMI grazie all'adozione di nuove tecnologie ad emissioni contenute. Il budget, per un totale di tre miliardi di euro, è impiegato in sovvenzioni con tassi di co-finanziamento fino al 75%, in appalti pubblici, ed in due strumenti finanziari innovativi, il "Natural Capital Financing Facility" (NCFF) ed il "Private Financing for Energy Efficiency instrument" (PF4EE), entrambi indirizzati al finanziamento di progetti ambientali e climatici.

Il terzo programma è infine quello per l'occupazione e l'innovazione sociale "EaSI", istituito con Regolamento n. 1296/2013/UE recante modifica della decisione n. 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Il budget è di circa un miliardo di euro, suddiviso su tre assi: "Programme for Employment and Social Solidarity" (PROGRESS), "European Employment Services" (EURES) e Progress Microfinance. I principali beneficiari del programma sono proprio le PMI, che grazie al programma potranno avvalersi di aiuti finanziari per la crescita dell'attività e per l'assunzione di giovani. Lo strumento Progress di microfinanza gioca in tal senso un ruolo fondamentale, facilitando enormemente l'accesso al microcredito (prestiti inferiori ai 25.000 euro) per le PMI, le imprese sociali ed i soggetti disoccupati o senza un'occupazione stabile.

⁵³ Il programma adottò il nome di LIFE I, LIFE II, LIFE III e LIFE+, all'interno delle rispettive programmazioni 1992-1995, 1996-1999, 2000-2006 e 2007-2013

1.2.5 La sfida per colmare il divario socioeconomico attraverso i fondi strutturali e di coesione

Le politica industriale europea a favore delle piccole e medie imprese non si esaurisce con la gestione dei fondi diretti fino ad ora analizzati, ma si concretizza ulteriormente con i cosiddetti fondi indiretti, suddivisi nei già citati fondi Strutturali e di Investimento Europei (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) e fondo di coesione. Essi rappresentano la principale risposta dell'Unione al problema della disparità di benessere fra le varie regioni che la compongono ed attraverso il loro sostegno è applicato l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che promuove la coesione economica e sociale delle aree più svantaggiate. Tra questi, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale rappresenta una risorsa particolarmente orientata al mondo delle PMI e mira al supporto delle regioni meno sviluppate o in fase di crisi industriale, grazie al cofinanziamento di investimenti idonei ad aumentare l'occupazione, il numero di infrastrutture e le attività del mondo delle piccole e medie imprese. Ciascuno di questi fondi è inquadrato all'interno di un più vasta strategia ed è attuato con un ciclo di programmazione settennale, attraverso una serie di consultazioni che intercorrono fra la Commissione Europea ed i vari Stati membri. Ogni Paese sigla in quest'ottica un accordo di partenariato, che ne delinea le priorità grazie alla predisposizione dei vari programmi operativi da realizzare, nazionali (PON) e regionali (POR).

Le norme europee principali per quanto riguarda i fondi strutturali attivi all'interno della Strategia 2020 sono i Regolamenti n. 1303/2013/UE, recante le prime disposizioni generali in materia, 1300/2013/UE (Fondo di coesione), 1301/2013/UE (FESR), 1299/2013/UE (disposizioni specifiche per il sostegno del FESR), 1304/2013/UE (FSE), 1305/2013/UE (FEASR), 508/2014/UE (FEAMP) e 1082/2006/CE (relativo al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale).

Se la programmazione 2007-2013 era suddivisa negli obiettivi di convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea, ora i primi due sono riuniti sotto la voce "investimenti nella crescita e nell'occupazione" indirizzati alle regioni meno sviluppate, di transizione e più sviluppate. L'impatto complessivo previsto della manovra risulta superiore ai 500

miliardi di euro, e per assicurare un perfetto coordinamento delle risorse ed evitare la loro sovrapposizione è stato definito un apposito “Quadro strategico comune”. Fra le priorità della programmazione 2014-2020 ritroviamo la trasparenza e la chiarezza degli obiettivi nazionali stabiliti, la definizione delle condizioni effettuata in via preventiva per assicurare l’efficacia degli investimenti (grazie ad esempio alle strategie di “Smart Specialization”), la riduzione della burocrazia e la promozione degli strumenti finanziari destinati alle PMI per facilitarne l’accesso al credito e lo sviluppo⁵⁴.

1.2.6 Insieme è meglio: la strategia di specializzazione intelligente e i “cluster” di imprese

La “Smart Specialization” si configura come un insieme di strategie innovative, pianificate a livello regionale e successivamente valutate ed applicate a livello nazionale, con l’obiettivo di evitare la frammentazione e la dispersione dei fondi disponibili per la crescita e lo sviluppo del sistema economico, sviluppando strategie innovative che favoriscano lo sfruttamento delle varie specificità regionali. La specializzazione intelligente mira ad un impegno congiunto di PMI, centri di ricerca ed università nell’individuazione degli ostacoli all’innovazione e nell’identificazione dei settori primari per ciascuna regione⁵⁵.

L’argomento è stato trattato in primis nel 2009 all’interno del gruppo Knowledge for Growth (K4G), istituito nel 2005 per rilanciare la Strategia di Lisbona; ad oggi la normativa europea principale è rinvenibile nelle COM(2010) 546 (iniziativa faro Unione dell’Innovazione) e COM(2010) 553 sul tema “Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell’ambito di Europa 2020”.

Nel 2011 è stata istituita un’apposita piattaforma, la Smart Specialization Platform (S3), al fine di revisionare e coordinare in modo congiunto le varie strategie di specializzazione, mentre a marzo del 2012 è stata pubblicata la “EU Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation” che delinea tecnicamente l’approccio da adottare nella formulazione “smart specialised” delle strategie regionali.

54 Cfr. Adriana Di Stefano, *Coesione e Diritto nell’Unione Europea. La nuova disciplina dei Fondi strutturali comunitari nel Regolamento 1083/2006*, Catania, 2008, pp. 13 ss.

55 Cfr. Falcone M., *La “Smart Specialisation” regionale: se l’“intelligenza” delle politiche di specializzazione passa da una “governance” ponderata, flessibile e diffusa*, “Le Regioni”, 2013, 5-6, pp. 1033-1058

La specializzazione intelligente, in ambito di PMI, promuove attivamente la creazione dei cosiddetti “cluster di piccole e medie imprese”, sostanzialmente dei gruppi imprenditoriali che grazie all’unione delle rispettive risorse possono ottenere risultati più efficaci ed efficienti, promuovendo così la crescita, l’innovazione e l’internazionalizzazione.

Le politiche riconducibili ai cluster sono prevalentemente condotte a livello locale, ma la Commissione negli anni ha contribuito a portare in primo piano l’argomento, grazie soprattutto alla COM(2008) 652 “Verso cluster competitivi di livello mondiale nell’Unione europea: attuazione di un’ampia strategia dell’innovazione”, che ancora oggi rappresenta il pilastro attorno al quale ruota l’intera normativa europea e nazionale. Diverse piattaforme sono state inoltre appositamente costituite per promuovere la cooperazione transnazionale e la condivisione di prassi e metodologie, più precisamente lo “European Cluster Observatory” e la “European Cluster Alliance”.

I cluster sono visti in modo estremamente favorevole anche dai programmi COSME ed Horizon 2020; il primo prevede un supporto diretto ai gruppi di PMI, per citare un esempio attraverso il recente bando “Cluster Go International” (COS-CLUSINT-2016-03-01), al fine di migliorarne l’aspetto manageriale e di analisi, mentre il programma quadro per la ricerca e l’innovazione ne consiglia fortemente l’adozione, evidenziando i risultati ottenuti dai cluster di piccole e medie imprese nel Work Programme 2014-2015 “Innovation in small and medium-sized enterprises” (decisione della Commissione 17 aprile 2015 n. 2453). Alla luce dei recenti sviluppi e della particolare attenzione rivolta ai gruppi imprenditoriali, è ragionevole attendersi un progressivo incremento dei fondi europei indirizzati proprio alle organizzazioni di cluster, al fine di assicurare una gestione più efficace dei finanziamenti ed uno sviluppo più celere dei progetti presentati.

CAPITOLO II

L'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE A SOSTEGNO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

2.1 Evoluzione della politica industriale italiana dal primo dopoguerra

Proprio come è avvenuto nella maggior parte dei paesi europei, lo sviluppo economico italiano del dopoguerra è stato favorito e appoggiato da numerosi interventi di politica industriale. Negli anni '50 e '60 la strategia è risultata essere principalmente quella di consolidare l'industria manifatturiera, mentre dagli anni '70 gli obiettivi sono scivolati lentamente verso la crescita del settore elettronico, delle telecomunicazioni e delle infrastrutture.

Questo processo di crescita economica, di diversificazione della produzione e di aumento dell'occupazione è continuato fino alla fine degli anni '70, accompagnato e coadiuvato da un graduale adeguamento delle conoscenze tecnologiche italiane a quelle dei paesi più avanzati⁵⁶.

A partire dai primi anni '80 molte imprese, sia pubbliche che private, hanno iniziato a mostrare segni di indebolimento a seguito dell'incremento del commercio internazionale e lo sviluppo di nuovi strumenti di comunicazione. Le imprese pubbliche sono risultate particolarmente vulnerabili, sia per la mancanza di adeguate competenze gestionali e finanziarie, sia per la forte influenza dei partiti politici che con gli anni è gradualmente aumentata, portando con sé problematiche quali corruzione ed un uso estremamente inefficiente delle risorse. Le imprese private sono state colte impreparate principalmente dal punto di vista dell'internazionalizzazione, essendo state notevolmente protette fino a quel momento all'interno del mercato nazionale.

Negli anni '90 le difficoltà incontrate dalle imprese italiane nell'ambito dell'innovazione tecnologica sono andate via via accentuandosi. Questa congiuntura economica, che ha notevolmente diminuito lo sviluppo del sistema produttivo, è stata determinata da numerosi fattori; il primo di questi può essere riscontrato nell'accordo dell'Organizzazione Mondiale del commercio sui diritti di proprietà intellettuale, che ha comportato un notevole aumento dei costi di

⁵⁶ Cfr. Ciocca P.; Toniolo G. (a cura di), *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, Mercati, Istituzioni. 1. Le strutture dell'economia*, 2002, Laterza

importazione delle conoscenze tecnologiche, in particolare per i paesi come l'Italia denominati "imitatori di tecnologia"⁵⁷. Al fenomeno hanno poi contribuito le numerose svalutazioni della lira, il cui tasso di cambio nel 1992 è stato svalutato del 30%, che da una parte hanno aiutato le imprese italiane a competere nel mercato internazionale, mentre dall'altra hanno inevitabilmente ridotto la loro crescita innovativa. Questo ha comportato una forte specializzazione dell'industria verso i settori tradizionali, scoprendo il fianco alla concorrenza proveniente dai paesi asiatici e spingendo le imprese a scegliere fra lo specializzarsi nell'export o il rivolgersi al mercato nazionale interno⁵⁸. Il pacchetto Treu⁵⁹ ha successivamente contribuito a ridurre il costo del lavoro, a discapito però degli investimenti in capitale umano, e la somma di questi due effetti ha rappresentato un ulteriore freno alla produttività del paese⁶⁰. Infine la crescita e lo sviluppo tecnologico sono stati particolarmente ostacolati dall'assenza di un parallelismo fra l'aumento dei profitti e quello degli investimenti⁶¹.

Protagoniste degli anni '90 italiani sono state inoltre le numerose privatizzazioni, che spesso non hanno però raggiunto il loro obiettivo di creare imprese indipendenti e solide in chiave internazionale, e che hanno bensì comportato la chiusura di numerose realtà nazionali nel settore delle produzioni ad alta tecnologia⁶².

Mentre la competitività tecnologica italiana veniva intaccata da questa serie di interventi, la politica industriale entrava in una fase di transizione dettata dalle nuove linee guida europee. Il rafforzamento del mercato unico, l'avvio dell'Unione Monetaria ed in generale l'influenza delle istituzioni europee hanno ristretto notevolmente il campo dell'azione pubblica nazionale, proponendo misure di carattere "orizzontale" miranti a favorire la competitività ed il corretto funzionamento del mercato piuttosto che interventi "verticali" atti al supporto di singole imprese o singole frazioni del mercato. Le statistiche pubblicate dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato riportano un calo degli

57 Cfr. Pagano U.; Rossi M. A., *The crash of the knowledge economy*, "Cambridge Journal of Economics", 2009, 33, pp. 665-683

58 Cfr. Committeri M.; Rossi S., *Tecnologia e competizione nel mercato unico europeo*, "Economia e Politica Industriale", 1993, 80, pp. 195-210

59 L. 24 giugno 1997 n. 196 "Norme in materia di promozione dell'occupazione."

60 Per approfondimenti vedere: Saltari E.; Travaglini G., *Le radici del declino economico: occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, 2006, Utet

61 Cfr. Pianta M., *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, 2012, Laterza

62 Bussolati C.; Malerba F.; Torrisi S., *L'evoluzione delle industrie ad alta tecnologia in Italia*, 1996, Il Mulino

interventi statali dall'1,2% allo 0,5% del PIL tra il 1992 ed il 2013 per l'intera eurozona; in Italia gli interventi pubblici sono scesi dall'1,6% allo 0,2% del PIL nell'arco di un solo anno, fra il 2012 ed il 2013⁶³. È possibile quindi constatare come durante gli anni Novanta le politiche europee e nazionali abbiano sostenuto lo sviluppo industriale in misura sempre minore, mentre i fondi strutturali europei non sono riusciti a colmare il divario creatosi con la riduzione degli aiuti di Stato; questo ha comportato, con lo scoppio della crisi economica del 2008, un aumento considerevole delle disparità regionali fra i vari paesi europei e, come nel caso italiano, evidenti disparità all'interno dei paesi stessi⁶⁴.

Negli anni Duemila la Commissione ha promosso una politica industriale più flessibile, ma se da un lato si sono incentivati i finanziamenti a favore delle cosiddette "tecnologie abilitanti", dall'altro l'attenzione è rimasta incentrata sulla concorrenza e l'integrazione dei mercati⁶⁵.

2.2 La grande recessione e la svolta necessaria delle politiche industriali

La recessione iniziata nel 2008 in seguito al crollo del mercato immobiliare americano ha contribuito in modo sostanziale al declino dell'industria italiana. Al contempo i vari strumenti di politica industriale posti in essere dalle autorità nazionali ed europee non hanno permesso di invertire questo trend negativo, principalmente per l'assenza di una strategia ben delineata che possa ridurre il divario di conoscenza tecnologica fra i vari paesi europei. Gli interventi sono risultati frammentati ed insufficienti per fronteggiare l'entità della crisi economica⁶⁶.

L'indice di produzione dell'industria manifatturiera italiana a seguito della crisi si è ridotto di oltre il 22%, raggiungendo nel 2015 gli stessi valori registrati in precedenza nel 1980⁶⁷. I segnali scoraggianti provenienti dall'industria lasciano presagire un reale pericolo di quella che viene definita una situazione di "isteresi",

63 Fonte: State Aid Scoreboard 2014

64 Cfr. Prota F.; Viesti G., *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, 2012, Il Mulino

65 Per approfondimenti: Pianta M., *An industrial policy for Europe*, "Seoul Journal of Economics", 2014, 27

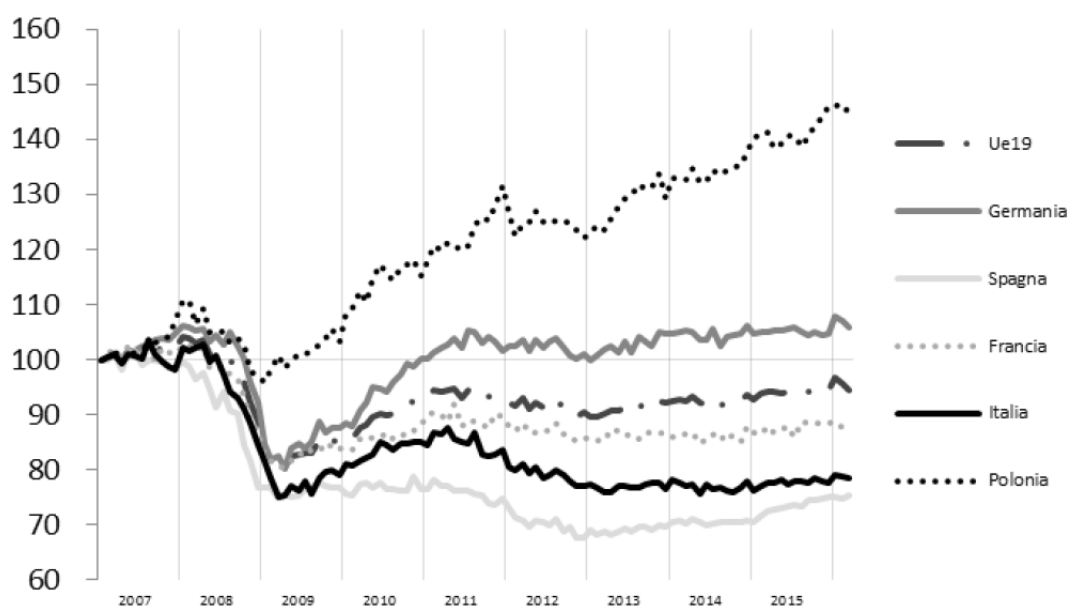
66 Lucchese M.; Nascia L.; Pianta M., *Una politica industriale e tecnologica per l'Italia*, "Argomenti", 2016, 4, pp. 25-50

67 Fonte: Eurostat, Short-term business statistics, 2015

vale a dire un'economia ormai assestata su un nuovo livello di "normalità" ed incapace di raggiungere i valori registrati prima della crisi.

Complessivamente l'industria manifatturiera europea registra ad oggi valori nettamente inferiori rispetto a quelli pre-crisi, ma la produzione è diminuita in via prevalente nei paesi dell'Europa meridionale ed è aumentata, grazie anche all'integrazione con il sistema produttivo tedesco, nei paesi dell'Europa orientale, concentrandosi quindi nell'area del Nord-Est europeo⁶⁸ (Fig. 1.8).

Fig. 1.8: Produzione industriale dei principali paesi europei (periodo 2007-2015)



Fonte: Eurostat, Short-term business statistics, 2015

La produzione in Italia è diminuita parallelamente agli investimenti industriali, che nel 2014 risultavano essere inferiori del 21% rispetto ai valori registrati immediatamente prima della recessione. Dal 2015 le cifre degli investimenti nel settore industriale mostrano segnali positivi, giunti però con un ritardo di due anni rispetto ai principali protagonisti del panorama economico europeo.

Il quadro appena delineato è stato significativamente aggravato dalla diminuzione dei consumi interni e da un calo della produzione di carattere strutturale nei settori ad alta tecnologia. L'Italia ad oggi, in questo settore, possiede un numero

⁶⁸ Foster-McGregor N.; Holzner M.; Landesmann M.; Pöschl J.; Stehrer R.; Stöllinger R., *European Competitiveness Report. A 'Manufacturing imperative' in the EU - Europe's position in global manufacturing and the role of industrial policy*, "wiiw Research Report", 2013, 391.

relativamente basso di imprese leader a livello globale, ed al contempo si registrano bassi investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle multinazionali estere⁶⁹.

Nel panorama appena delineato, caratterizzato da declino industriale e stagnazione, le PMI sono state colpite più duramente rispetto alle imprese di maggiori dimensioni, anche a causa del più difficile accesso ai finanziamenti; tra il 2008 ed il 2013 il numero di PMI operanti sul territorio italiano si è ridotto del 5%, così come il valore aggiunto da queste generato, sceso di circa 15 punti percentuali.

2.3 L'attuazione dello Small Business Act nell'ordinamento giuridico italiano

È proprio nel 2008 che avviene l'emanazione dello "Small Business Act", l'atto a sostegno delle piccole e medie imprese europee, con COM(2008) 394 def. intitolata "Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa (uno Small Business Act per l'Europa)".

I dieci principi contenuti all'interno dello Small Business Act rappresentano altrettante linee guida che ogni paese europeo è chiamato a seguire ed applicare durante l'emanazione di norme e la promozione di interventi rivolti verso le piccole e medie imprese. Le misure adottate dall'Italia⁷⁰, così come quelle promosse da ogni altro paese dell'Unione, sono annualmente analizzate e giudicate dalla Commissione Europea, che al termine del procedimento redige lo "Small Business Act Fact Sheet". Dall'analisi di questo atto è possibile rilevare i meriti e le lacune di ogni intervento legislativo, oltre che far emerge il livello di attuazione dello SBA per ogni Stato membro.

Per quanto riguarda il principio dell'"Entrepreneurship" l'Italia si colloca decisamente al di sotto dei risultati medi europei, con un trend negativo che continua ininterrottamente dal 2008⁷¹, a discapito degli innumerevoli interventi posti in essere per favorire e rilanciare la cultura dell'imprenditorialità, tra cui spiccano l'istituto della già citata "S.r.l. semplificata" e della "Start-up

69 Cfr. Cozza C.; Zanfei A., *The cross border R&D activity of Italian business firms*, "Economia e Politica Industriale", 2014, 41, pp. 39-64

70 Cfr. Sangalli G.C., *Lo Small Business Act e le priorità per l'Italia*, "Quaderni di ricerca sull'artigianato", 2008, 3, pp. 45-62

71 Fonte: SBA Fact Sheet 2016

innovativa”, i contratti di rete, la riforma del diritto del lavoro “Jobs Act”, i programmi nazionali e sovranazionali a favore dell’imprenditoria giovanile e femminile (Nuove imprese a tasso 0, Selfemployment, EU Youth Guarantee) e le riforme del sistema scolastico che hanno reso obbligatori i tirocini curriculari all’interno del percorso di educazione superiore.

Anche il principio della “Second chance” vede l’Italia restare un passo indietro rispetto al panorama medio europeo, anche se dal 2008 si sono susseguiti numerosi interventi, tra cui due riforme della legge fallimentare del 1942 operate rispettivamente nel 2012 e nel 2015 e l’istituzione di procedure concorsuali ad hoc per le PMI. Restano negative le tempistiche delle procedure giudiziarie ed il numero e l’efficacia delle campagne informative e di assistenza all’imprenditoria.

In Italia, dall’emanazione dello Small Business Act, sono stati adottati numerosi provvedimenti per “pensare anzitutto in piccolo”; tra i più importanti è da ricordare l’approvazione dello Statuto delle imprese⁷² e l’introduzione dell’“Analisi di impatto della regolamentazione” (AIR) con L. 28 novembre 2005 n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”, attuata con d.p.C.m. 11 settembre 2008 n. 170 e modificata successivamente dallo stesso Statuto delle imprese e dal decreto “Semplifica Italia”⁷³. L’analisi ha introdotto altresì lo strumento noto come “Test PMI”, utile per effettuare un’analisi preventiva delle proposte normative e le loro ripercussioni sul sistema delle PMI. Nel 2015 è stata inoltre istituita una nuova commissione denominata “Comitato tecnico per il monitoraggio e la valutazione delle politiche a favore delle start-up e delle PMI innovative” attraverso il D.M. 27/05/15, presieduta dal Ministro dello sviluppo economico e concepita per supportare il monitoraggio delle politiche adottate nei confronti di start-up e PMI innovative. L’ultimo rapporto “SBA Fact Sheet 2016” evidenzia comunque l’inefficienza e la scarsa efficacia di questi meccanismi e procedure, richiamando in particolare l’attenzione sui metodi utilizzati all’interno dell’AIR, ancora poco espliciti e precisi.

Per quanto riguarda il principio della “Responsive administration” L’Italia ha istituito la piattaforma di comunicazioni elettroniche “ComUnica” con L. 2 aprile 2007 n. 40, resa successivamente obbligatoria dal primo aprile 2010, lo “Sportello

72 L. 11 novembre 2011 n. 180 “Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese”

73 D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012 n. 35

Unico per le Attività Produttive” (SUAP)⁷⁴, la piattaforma online per l’avvio di start-up “Impresa in un giorno” e quella per la gestione dei pagamenti verso le pubbliche amministrazioni “PagoPA”. Mentre il trend di lungo periodo risulta positivo, ancora oggi in Italia il costo dei procedimenti amministrativi rappresenta un ingente ostacolo allo sviluppo e la crescita delle PMI.

Anche per la fattispecie degli “State aid & public procurement” dal rapporto SBA Fact Sheet 2016 è possibile intuire come le performance dell’Italia risultino tutt’altro che eccellenti rispetto al trend europeo. In Italia sono adottati diversi provvedimenti atti a garantire una maggiore partecipazione delle PMI all’interno degli appalti pubblici, tra cui l’adozione del “Piano d’azione nazionale per il GPP” (PAN-GPP) con D.M. 11 aprile 2008, la destinazione di una quota pari almeno al 30% di ogni appalto pubblico alle PMI, una migliore suddivisione in lotti degli stessi appalti ed un nuovo database online per offrire informazioni chiare e trasparenti. Nel 2014 è stato inoltre rafforzata l’autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e la normativa a riguardo, al fine di prevenire la manifestazione del fenomeno all’interno del sistema degli appalti pubblici.

L’Italia dall’emanazione dello Small Business Act ha promosso numerosi interventi per migliorare l’“Access to finance” da parte delle piccole e medie imprese, tra i quali è opportuno ricordare gli strumenti innovativi del Crowdfunding e dei mini-bond. Essendo però il paese caratterizzato da un sistema economico prettamente bancocentrico, dovrebbe a tal proposito far propri i consigli della Commissione europea, la quale attraverso la riesamina dello SBA ha sancito che “le banche dovrebbero essere incoraggiate a stabilire criteri specifici per valutare la capacità di credito delle PMI, tenendo conto, ad esempio, di criteri qualitativi”⁷⁵.

Anche sotto il fronte del “Single market” la situazione non può definirsi rosea, a causa delle differenti implementazioni delle norme europee da parte dei diversi paesi membri, fattore che contribuisce ad acuire la percezione di un mercato disomogeneo da parte delle PMI. Le problematiche principali risultano essere lo scarso flusso di informazioni, gli elevati costi relativi ai pagamenti e le scarse misure adottate per la risoluzione dei conflitti. Proprio per far fronte a

74 Istituito con D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”, è stato riformato con D.P.R. 7 settembre 2010 n. 160

75 Comunicazione della Commissione n. 78 del 23 febbraio 2011 “Riesame dello “Small Business Act” per l’Europa”

quest'ultima problematica è stata istituita una rete di risoluzioni dei problemi di cittadini ed imprese denominata "SOLVIT", disciplinata dalla Raccomandazione della Commissione n. 461/2013/UE.

Per quanto riguarda invece il principio delle "Skills & innovation", l'Italia risulta pienamente in linea con la media degli altri paesi europei, con un trend fortemente positivo dal 2008 ad oggi. L'innovazione risulta essere piuttosto frequente all'interno del segmento delle PMI, mentre risulta ancora essere una seria problematica il basso tasso di vendite online, che dipende principalmente dal basso investimento in cultura e capitale tecnologici⁷⁶. Tra i provvedimenti più importanti è possibile citare il programma "Eccellenze in digitale" portato avanti da Unioncamere insieme con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la società Google Inc., indirizzato principalmente allo sviluppo delle capacità informatiche dei giovani, e la misura "Brevetti+2"⁷⁷, promossa dal Ministero dello sviluppo economico e affiancata alla misura "Brevetti+"⁷⁸, finalizzata ad agevolare l'ottenimento di brevetti da parte delle PMI oltre che alla loro valorizzazione economica. Nel dettaglio, la misura Brevetti+ prevedeva l'assegnazione di un premio fino a 30.000€ alle imprese che avessero registrato un brevetto nazionale o che avessero deciso di estendere il brevetto a livello internazionale; erano inoltre previsti incentivi per la valorizzazione, l'utilizzo e la commercializzazione dei brevetti fino a 70.000€. L'espansione della misura, denominata per l'appunto Brevetti+2, ha invece previsto ingenti incentivi a favore di micro e piccole e medie imprese, a copertura di costi per servizi specializzati atti ad elaborare strategie brevettuali (fino ad un massimo di 140.000€ per impresa e a copertura di un massimo dell'80% dei costi specializzati).

Le principali iniziative adottate negli ultimi anni per quanto concerne il principio dell'"Environment" sono la L. n. 221 del 28 dicembre 2015 denominata "Collegato ambientale", connessa con la Legge di Stabilità 2016 e contenente misure su tutela dell'ambiente e sviluppo ecosostenibile, ed il Programma Operativo Interregionale Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale ed esteso per il periodo di

⁷⁶ Fonte: SBA Fact Sheet 2016

⁷⁷ Avviso n. 15A06054, GU n. 182 del 7 agosto 2015. Bando sospeso con comunicato pubblicato sulla GU n. 282 del 3 dicembre 2015

⁷⁸ Avviso n. 11A10567, GU n. 179 del 03 agosto 2011

finanziamento 2014-2020, contenente una serie di incentivi per favorire gli investimenti finalizzati al risparmio energetico.

L'ultimo principio promosso dallo SBA è quello dell'“Internationalisation”, ed in questo particolare ambito l'Italia riveste un ruolo di eccellenza con parametri ben al di sopra della media europea ed una percentuale di PMI con esportazioni al di fuori del mercato europeo pari al 14,45% nel 2016. Un ruolo fondamentale è svolto dal brand “Made in Italy”, per il cui supporto e sviluppo sono stati stanziati finanziamenti pari a 232 milioni di euro per il periodo 2015-2017 all'interno della Legge di Stabilità 2015.

Recenti misure a favore dell'internazionalizzazione possono essere riscontrate nel decreto del Direttore Generale per le politiche internazionali e la promozione degli scambi del 23 giugno 2015 inerente i “voucher per l'internazionalizzazione”, con uno stanziamento pari a 10 milioni di euro, e nel D.D. 23 dicembre 2016 del Ministero dello Sviluppo Economico⁷⁹ che ha stabilito i contributi da destinare ai “consorzi per l'internazionalizzazione”. Nel periodo fra il 2013 ed il 2015 è stato inoltre avviato un piano nazionale a favore dell'export che ha lanciato il portale online italtrade.com, piattaforma completamente dedicata ad aiutare le imprese italiane nella vendita e nella promozione dei propri prodotti e servizi.

È a questo punto opportuno sottolineare che, nonostante i principi fino a qui elencati e tutti gli atti da essi scaturiti, ancora oggi in Italia lo Small Business Act non risulta tanto popolare quanto ci si potrebbe aspettare⁸⁰. Da un'indagine svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2014 è scaturito che solo il 18% delle imprese intervistate è a conoscenza dello SBA, principalmente grazie ad internet, a discapito degli sforzi e delle azioni del ministero stesso.

Il documento risulta poco conosciuto anche perché non produce effetti a diretto vantaggio o svantaggio delle imprese, ma elenca semplicemente una serie di principi; inoltre le norme emanate sulla base dello SBA non rendono esplicita la funzione dell'atto al loro interno.

È indubbiamente preoccupante che la nazione europea con il maggior numero di PMI sia anche la nazione in cui il principale atto a diretto vantaggio di queste ultime raggiunge così scarsi livelli di notorietà.

⁷⁹ Ulteriori riferimenti normativi: art. 42 del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 recante “Misure urgenti per la crescita del Paese” e L. 11 dicembre 2016 n. 232 (Legge di bilancio 2017)

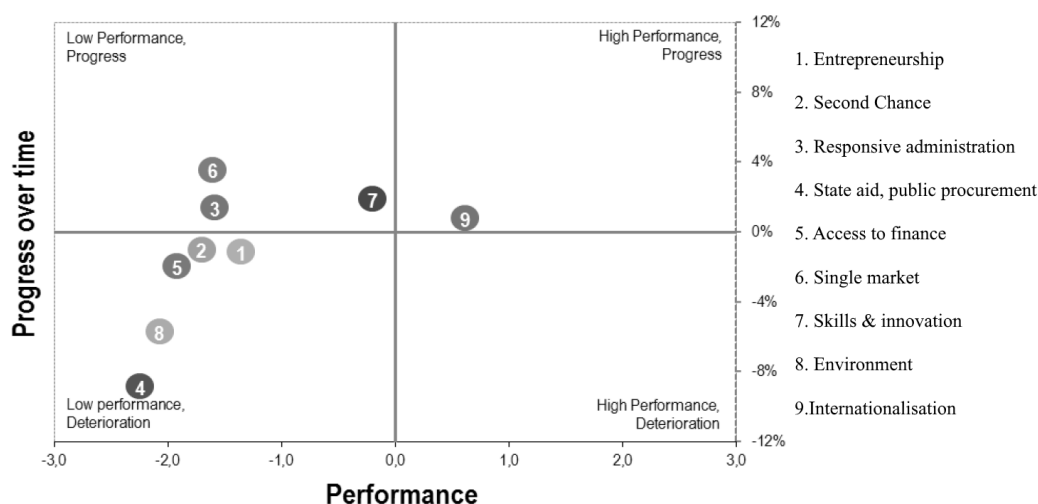
⁸⁰ Cfr. Solaro F., *Lo Small Business Act, questo sconosciuto*, 2013, www.lavoce.info

Tralasciando questa realtà e passando invece ad analizzare l’“attuazione” dello SBA nel territorio italiano, è possibile constatare come i risultati siano altalenanti, con un’alternanza di vittorie ed insuccessi immediatamente osservabili attraverso il principio della “responsive administration”.

L’Italia risulta essere il paese europeo con le minori tempistiche necessarie per l’avvio di un’impresa, attraverso l’utilizzo dello Sportello Unico informatizzato “impresainungiorno.gov” attuato con D.I. del 10 novembre 2011, che come il nome stesso propone rende possibile l’avvio di un’attività imprenditoriale in un solo giorno attraverso l’invio della sola “Comunicazione Unica”.

D’altra parte l’Italia è anche il paese in cui i costi per l’avvio di una qualsiasi attività sono tendenzialmente sei volte superiori rispetto a quelli che è necessario sostenere in media nel resto dell’Unione Europea. Come già precedentemente evidenziato, l’Italia resta numerose posizioni indietro anche per quanto concerne l’accesso ai finanziamenti, i tempi medi di attesa per i pagamenti ed il livello di innovazione (Fig. 1.9).

Fig 1.9: Performance italiana dal 2008 al 2016 nell’attuazione dei principi dello Small Business Act



Fonte: SBA Fact Sheet 2016

L’emanazione di norme ed il delineamento di nuove politiche economiche per le PMI in Italia, in relazione ai principi contenuti nello Small Business Act, sono

state senza ombra di dubbio molto prolifiche. Il recepimento stesso dell'atto all'interno del nostro ordinamento è stato definito come il cardine di una nuova politica economica innovativa all'interno della Relazione del Garante per le micro, piccole e medie imprese al Presidente del Consiglio del 2013; un'ulteriore ed importante pratica è quella costituita dal "Rapporto annuale di attuazione dello Small Business Act", redatto dalla Direzione Generale per la Politica Industriale, la Competitività e le PMI e preso ad esempio dalla Commissione nell'ambito della revisione dello SBA avvenuta nel 2011.

Rimanendo in tema di supervisione è opportuno citare anche l'istituzione dell'"Osservatorio sulle micro, piccole e medie imprese nelle regioni italiane" e del "Tavolo consultivo permanente di monitoraggio congiunturale e individuazione dei fabbisogni e criticità delle PMI" con D.M. 31 marzo 2010.

2.4 Lo Statuto a tutela della libertà d'impresa

Tra le più importanti misure normative italiane relative al mondo delle PMI, seppur non indirizzato a loro in via esclusiva, ritroviamo la L. 11 novembre 2011 n. 180 recante "norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese". Attraverso questo intervento l'Italia ha accolto all'interno del suo ordinamento l'invito formulato dalla Commissione Europea attraverso lo Small Business Act, relativo all'emanazione di nuove misure funzionali allo sviluppo dell'imprenditoria e rivolte in particolar modo alle micro, piccole e medie imprese, così come riportato all'interno dell'art. 1 comma 2 dello Statuto stesso.

L'art. 5 non definisce espressamente in cosa consista lo "Statuto delle imprese", ma è possibile evincerne lo spirito grazie all'obiettivo dichiarato di "assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro". Si può facilmente evincere come il lavoro "svolto sia in forma autonoma che d'impresa" assuma un ruolo centrale all'interno della normativa, e come questo debba essere reso oggetto di tutela in accordo all'art. 35 ed all'art. 42 della Costituzione.

Lo Statuto racchiude quattordici principi generali, contenuti all'interno dell'art. 2 comma 1, che corrispondono pienamente ai dieci principi posti in essere dalla Commissione con lo SBA, e che assumono la natura di "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato".

I principi non sono tradotti immediatamente in norme operative e rappresentano pertanto delle linee di indirizzo per la futura produzione legislativa; essi avranno lo scopo di “garantire alle imprese condizioni di equità funzionale operando interventi di tipo perequativo [...], con particolare riguardo alle questioni legate alle condizioni infrastrutturali, al credito e ai rapporti con la pubblica amministrazione” (art. 2 comma 2), in accordo con i principi stabiliti dall’art. 107 del Trattato in materia di aiuti di Stato.

Fra i primi temi trattati dallo Statuto ritroviamo l’incentivazione dell’associazionismo sindacale, cui è dedicato l’intero art. 3, che riveste un’enorme importanza pur non essendo contenuto all’interno di alcuna finalità (art. 1.5) o principio generale (art. 2.1). L’articolo stabilisce che “ogni impresa è libera di aderire ad una o più associazioni” e risulta evidente dall’impianto che l’associazionismo sindacale è visto come una modalità per garantire una maggiore tutela al singolo soggetto grazie all’ausilio delle varie associazioni di categoria. L’associazionismo rappresenta inoltre, secondo il legislatore, un utile strumento per la creazione di interlocutori qualificati della pubblica amministrazione, in grado di predisporre gli elementi necessari per l’Analisi dell’Impatto della Regolamentazione (introdotta con L. n. 246/2005), il percorso che le amministrazioni sono tenute a seguire durante l’istruttoria normativa per valutare l’impatto degli interventi. L’art. 6 dello Statuto riprende proprio questa tematica e promuove il miglioramento della qualità normativa dando conto “della valutazione dell’impatto sulle piccole e medie imprese”.

Gli artt. 7 e 8 trattano invece il tema della semplificazione amministrativa, prevedendo di “recare in allegato l’elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese” introdotti o eliminati con regolamenti ministeriali ed altri provvedimenti di carattere generale. È inoltre stabilito come non possano essere introdotti nuovi oneri informativi o amministrativi senza eliminarne contestualmente altri.

Un intero articolo dello Statuto delle imprese, il numero 13, è poi dedicato ad agevolare la partecipazione delle PMI alle gare di appalto. È a tal fine imposto agli enti la pubblicazione su siti web istituzionali delle informazioni relative ai vari bandi di gara, ponendo particolare attenzione agli appalti sotto soglia, oltre alle informazioni sui vari incentivi per le micro, piccole e medie imprese. Sono

inoltre stabilite la suddivisione degli appalti in lotti e varie misure atte a semplificare l'accesso alle gare di appalto da parte delle aggregazioni di PMI⁸¹.

Seguono poi diverse misure funzionali all'incremento della produttività ed una misura specifica per il settore dei laterizi (art. 14), mentre attraverso l'art. 16 è assicurata alle PMI ed alle reti di imprese una percentuale pari al 60% degli strumenti di incentivazione automatici e valutativi.

Un'ulteriore norma che risulta essenziale citare è quella costituita dall'art. 17, che istituisce la figura del "Garante per le micro, piccole e medie imprese", la cui nomina è effettuata con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del MiSE. Il Garante ricopre il ruolo di "SMEs envoy", il rappresentante degli interessi delle piccole e medie imprese presso le istituzioni nazionali. Tra le sue funzioni ritroviamo il monitoraggio dell'attuazione dello Small Business Act, l'analisi delle norme riguardanti le PMI (sia preventiva che successiva), la predisposizione di suggerimenti normativi, la segnalazione degli interventi particolarmente onerosi per le piccole e medie imprese ed il coordinamento dei Garanti regionali.

Lo Statuto delle imprese impone infine al Governo la presentazione di un disegno di legge annuale per lo sviluppo e la tutela delle piccole e medie imprese, attraverso l'art. 18. La legge deve contenere norme di immediata applicazione e deve essere corredata da una relazione contenente un'analisi dell'impatto delle politiche industriali sulle PMI e l'elenco di tutte le misure poste in essere per favorirne lo sviluppo e la competitività.

2.5 Le politiche di coesione europee a favore delle regioni italiane meno sviluppate

L'Italia, che secondo il Quadro Finanziario Pluriennale beneficerà complessivamente di 42 miliardi di risorse strutturali europee per il periodo 2014-2020, ha deciso di operare una scelta diametralmente opposta rispetto alla precedente programmazione 2007-2013, concentrando i finanziamenti in pochi obiettivi principali, in particolare gli interventi a sostegno dell'innovazione e

81 Cfr. Di Cristina F., *Lo Statuto delle imprese: una tutela disorganica*, "Giornale di diritto amministrativo", 2012, 4, pp. 355-361

competitività delle PMI, cui è destinato il 37% delle risorse, e la promozione dell'occupazione, verso la quale sarà allocato il 14% dei fondi disponibili.

Il contributo nazionale alla politica di coesione è pari a 30 miliardi di euro e deriva dal Fondo di rotazione (L. 16 aprile 1987 n. 183 “Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari”), dalla quota di cofinanziamento regionale a sostegno dei POR e dal Fondo Sviluppo e Coesione. Al fine di monitorare l'utilizzo dei fondi da parte delle varie autorità di gestione, è stata appositamente istituita con D.L. 10 agosto 2013 n. 101 l'Agenzia per la coesione territoriale, che assolverà anche a funzioni di assistenza e supporto nella realizzazione delle procedure più complesse.

Per quanto concerne il panorama italiano, non è ancora possibile esprimere giudizi in merito all'attuale programmazione, sia perché è tuttora in corso di svolgimento, sia perché al suo interno vale la cosiddetta regola “n+3”⁸², per cui le certificazioni possono essere presentate alla Commissione entro la fine del terzo anno successivo a quello del loro effettivo utilizzo.

È però possibile esprimersi in merito ai risultati della precedente programmazione 2007-2013 che evidenziano una “inefficienza della pubblica amministrazione nell'utilizzo efficace dei fondi europei”, così come riportato nel Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 26/02/2016 “Country Report Italy 2016”. I dati provenienti dal portale europeo Socrata aggiornati al 29/08/2016 illustrano un tasso di assorbimento dei fondi strutturali europei disponibili da parte dello Stato italiano pari al 91,89%, un valore superiore soltanto a quello di Romania e Croazia⁸³. A fronte dei 28 miliardi di euro assegnati, la conseguenza diretta è il mancato utilizzo di circa due miliardi di risorse fondamentali per lo sviluppo del territorio e delle piccole e medie imprese.

Non è inoltre da sottovalutare il come si sia arrivati a questo valore; nel giugno del 2013 si è avuto infatti un sostanziale ridimensionamento delle risorse, passando da una dotazione finanziaria complessiva (fondi europei più contributi nazionali) di circa 60 miliardi di euro ad una di 47, a seguito degli aggiornamenti del Piano di Azione Coesione. A partire da quello stesso mese, in netto contrasto con una

82 Art. 136 del Regolamento n. 1303/2013/UE “recante disposizioni comuni sul FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP”

83 Secondo il Documento di economia e finanza 2017 (Doc. LVII, n. 5) l'utilizzo delle risorse, ricompresi i contributi nazionali, sarebbe pari al 103,8%. Il dato deve tuttavia passare al vaglio delle istituzioni europee che potranno rifiutare il rimborso delle spese ritenute irregolari

gestione efficiente e continuativa dei fondi, la spesa ha inoltre subito una brusca accelerazione, grazie all’emanazione del D.L. 28 giugno 2013 n. 76 contenente misure dirette a “promuovere l’occupazione giovanile e a contrastare la povertà”⁸⁴ e attraverso numerose altre misure di incentivazione.

Il problema si acuisce maggiormente analizzando i dati del portale OpenCoesione, che a maggio 2016 evidenziavano, su quasi 900.000 interventi finanziati, un totale di 104.000 progetti ancora in corso e 63.000 progetti neppure avviati. Fra questi ultimi sono presenti numerose opere di grandi dimensioni, fra cui la bonifica dei Regi Lagni e la riqualificazione del fiume Sarno in Campania, e la costruzione della tratta metropolitana Piscinola-Capodichino, per un totale di 624 milioni di euro⁸⁵. I settori più colpiti risultano proprio quelli delle infrastrutture e dell’ambiente, ma l’incapacità di impiego dei fondi ha colpito anche progetti di medie e piccole dimensioni, compresi alcuni interventi di importo inferiore a 1.000 euro (borse di studio, tirocini, ecc.).

Il report della Commissione evidenzia ancora come l’Italia resti un paese “a due velocità” per quanto riguarda l’utilizzo dei fondi europei; se da una parte le regioni del centro-nord ed alcune realtà del Sud garantiscono risultati perfettamente in linea con la media europea, sia in termini qualitativi che quantitativi, dall’altra un cospicuo numero di regioni del Mezzogiorno denota livelli di assorbimento dei fondi e qualità dei progetti decisamente inferiori⁸⁶.

Per far fronte alle debolezze nell’utilizzo dei fondi europei sono state adottate diverse misure di medio e lungo termine, come l’istituzione della sopracitata Agenzia per la coesione territoriale, la riforma del Dipartimento per le politiche di coesione (istituito con d.p.C.m. 1 ottobre 2012 “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, art. 24-bis e riorganizzato con i decreti interni 15 dicembre 2014 e 29 aprile 2016) e l’adozione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali subordinata alla realizzazione di “Piani di rafforzamento amministrativo” (PRA).

Questi ed altri possibili interventi rivestiranno un ruolo chiave nella gestione efficace ed efficiente dei fondi strutturali 2014-2020, anche in luce del loro

84 Rifinanziamento del D.L. 21 aprile 2000 n. 185 “Incentivi all’autoimprenditorialità e all’autoimpiego” e della misura “Giovani del non profit”

85 [http://www.opencoesione.gov.it/progetti/?q=&selected_facets=fonte:FS0713&selected_facets=stato_progetto:1&selected_facets=costo:\[10000001%20TO%20*\]](http://www.opencoesione.gov.it/progetti/?q=&selected_facets=fonte:FS0713&selected_facets=stato_progetto:1&selected_facets=costo:[10000001%20TO%20*])

86 Cfr. Golino C., *L’efficacia della regolamentazione europea e nazionale per il mezzogiorno*, “Rivista Trimestrale di Diritto dell’Economia”, 2015, Supplemento n. 3-2015, pp. 80-113

aumento da 28 a 42 miliardi di euro, un importo che lo Stato italiano non può permettersi di sprecare nemmeno in piccola parte.

2.6 I programmi operativi nazionali per il rilancio dell'economia

Come già descritto in apposita sede⁸⁷, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) per il periodo 2014-2020 sono erogati attraverso l'adozione dell'“Accordo di Partenariato”, attuato mediante vari programmi operativi nazionali (PON), regionali (POR) e di sviluppo rurale (PSR) e marittimo.

L'Italia ha presentato al 31 dicembre 2015 un totale di 75 programmi, suddivisi in 11 PON, cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, 2 programmi relativi al settore rurale ed un programma operativo per il settore marittimo, cofinanziati rispettivamente dal FEASR e dal FEAMP, 39 POR⁸⁸ e 22 programmi di sviluppo rurale. Ad esclusione di Calabria, Molise e Puglia, che hanno optato per POR plurifondo, le rimanenti Regioni e Province Autonome prevedono due programmi separati relativi al FSE ed al FESR, mentre i programmi di sviluppo rurale sono cofinanziati dal FEASR.

Da gennaio 2016 la programmazione è diventata pienamente operativa e terminerà di fatto il 31 dicembre 2023, a causa della regola “n+3” descritta dall'art. 136 del Regolamento n. 1303/2013/UE, che prevede la possibilità di presentare le certificazioni di spesa entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui sono state sostenute.

Fra tutti i programmi presentati dallo Stato italiano, due programmi operativi nazionali sono rivolti in modo particolare al mondo delle piccole e medie imprese: il PON “Imprese e competitività” ed il PON “Iniziativa PMI”, aventi come Autorità di Gestione incaricata il Ministero dello Sviluppo Economico, ed entrambi di eccezionale importanza per le imprese operanti nelle Regioni meno sviluppate e nelle Regioni in transizione, che in Italia si identificano principalmente in quelle meridionali ed insulari.

87 Si veda il sottocapitolo 1.2 “Crescita e sviluppo imprenditoriale in Europa: i fondi europei e gli strumenti finanziari collegati”

88 Per approfondimenti: Sabatini M., *Prime scelte di programmazione in materia di sostegno ai sistemi produttivi nei POR FESR 2014-2020 del Mezzogiorno*, “Rivista economica del Mezzogiorno”, 2015, 1-2, pp. 43-88

Il programma Imprese e competitività è stato approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 23 giugno 2015⁸⁹ ed è stato successivamente modificato il 24 novembre dello stesso anno. La dotazione finanziaria complessiva è di circa 2,3 miliardi di euro.

L'obiettivo è quello di potenziare gli investimenti nei principali settori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, diminuendo il più possibile il gap fra le aree più e meno sviluppate del Paese.

I destinatari primari sono proprio le piccole e medie imprese, con interventi a loro favore suddivisi in quattro obiettivi tematici: sostegno ai programmi di ricerca e sviluppo, migliore accesso alle tecnologie informatiche, promozione della competitività e riduzione delle emissioni di carbonio. Gli interventi sono studiati appositamente per evitare la sovrapposizione con quelli adottati dai programmi operativi regionali, ad esempio attraverso il finanziamento di progetti con una dimensione finanziaria maggiore.

Il programma condivide anche diversi ambiti operativi con altri PON, ma anche in questi casi le finalità degli interventi risultano nettamente divise. A titolo di esempio, il PON “Imprese e competitività”, all'interno dell'obiettivo tematico di ricerca e sviluppo, sostiene progetti con processi innovativi più “vicini al mercato”, in un'ottica diametralmente opposta a quella del PON “Ricerca e innovazione” del MIUR, che si occupa di finanziare fasi più a monte dei processi stessi⁹⁰.

Il secondo programma operativo nazionale dedicato esclusivamente al mondo delle piccole e medie imprese è il PON “Iniziativa PMI”. Esso prende il nome dall'iniziativa congiunta della Commissione Europea e della Banca Europea per gli investimenti, prevista dall'art. 39 del Regolamento n. 1303/2013/UE e finalizzata ad aumentare il numero di finanziamenti concessi alle PMI nell'Unione Europea. Ciascuno Stato membro può decidere di aderire all'iniziativa volontariamente, destinando una quota di risorse FESR e FEASR ad essi assegnata al Programma Operativo Nazionale Dedicato (PONd) gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti.

89 C(2015) 4444 che approva determinati elementi del programma operativo nazionale “Imprese e Competitività” ed il sostegno del FESR nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” per le regioni meno sviluppate e in transizione in Italia

90 Cfr. Gioja P., *Il PON Imprese e competitività 2014-2020*, “Finanziamenti su misura – News”, 2015, 10, p. 15

Il PON italiano “Iniziativa PMI” è destinato alla promozione della competitività di piccole e medie imprese del Mezzogiorno grazie ad un miglioramento delle condizioni di accesso al credito, attuabile attraverso l'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria. Le regioni interessate sono le stesse del PON “Imprese e competitività”, mentre il budget messo a disposizione dallo Stato italiano ammonta in totale a 202 milioni di euro, suddiviso equamente fra le risorse del FESR ed un contributo statale aggiuntivo.

Il programma opererà attraverso la cartolarizzazione di portafogli di prestiti bancari esistenti, in perfetta correlazione con gli interventi predisposti dal Fondo di garanzia per le PMI, che offre garanzie ad istituti bancari ed intermediari finanziari anche per interi portafogli di operazioni.

La cartolarizzazione dei prestiti permetterà agli istituti aderenti di liberare ingenti quote di capitale di vigilanza, che sarà poi riutilizzato dalle banche stesse per finanziamenti a tasso agevolato alle piccole e medie imprese del Mezzogiorno.

L'effetto leva dell'intervento, tenuto conto di questi ulteriori sviluppi, è stimato in sei volte le risorse pubbliche dedicate all'iniziativa, per un totale complessivo di 1,2 miliardi di euro di nuovi prestiti a tassi favorevoli erogati al tessuto imprenditoriale.

Per rendere l'iniziativa ancora più efficace, è infine prevista una quota di cartolarizzazioni assistita dalla garanzia dei confidi, che sbloccherà capitali non solo bancari ma anche appartenenti ai confidi stessi, aumentando in questo modo le risorse complessive disponibili.

In definitiva i programmi “Imprese e competitività” e “Iniziativa PMI” costituiscono degli strumenti fondamentali a disposizione dello Stato italiano per l'attuazione di politiche che favoriscano la crescita e l'occupazione delle regioni meno sviluppate, specialmente in un periodo in cui il dibattito sugli interventi a favore del Mezzogiorno è più che mai attuale⁹¹.

Essendo i loro scopi condivisi con quelli dei Programmi Operativi Regionali, risulterà essenziale il coordinamento fra le Autorità di Gestione, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni delle misure oppure, nell'ipotesi peggiore, l'assenza di interventi.

91 Si veda a tal proposito il rapporto SVIMEZ 2016 sull'economia del Mezzogiorno

2.7 L'attuale normativa nazionale contenente misure di incentivazione per le PMI

Nel 2013 il governo italiano è intervenuto per promuovere l'imprenditorialità giovanile e femminile e per garantire un migliore accesso ai finanziamenti da parte delle PMI, concedendo inoltre pagamenti dei tributi rateizzati e sbloccando un numero considerevole di pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

I principali provvedimenti adottati nel corso dell'anno sono riassunti in due atti: il Rapporto 2014 sulle iniziative a favore delle Micro-PMI, nell'ambito dell'attuazione dello Small Business Act, ed il "catalogo"⁹² predisposto dal MiSE ad inizio 2015, riportante le agevolazioni promosse al fine di sostenere la crescita e la competitività delle imprese.

Per quanto riguarda il sostegno agli investimenti spiccano la "Nuova Sabatini" (D.L. n. 69/2013 "Decreto del Fare", art. 2), il credito di imposta "Guidi-Padoan", il Patent Box su IP e Marchi, ed il bando R&S. A livello di accesso ai finanziamenti ritroviamo la concessione di garanzie da parte del Fondo Centrale sui mini-bond e la possibilità di erogare credito alle PMI in modo diretto da parte di compagnie assicurative e società di cartolarizzazione. Infine il potenziamento dell'incentivo ACE (Aiuto alla Crescita Economica) ha contribuito a migliorare il profilo della patrimonializzazione delle imprese.

Per quanto riguarda invece le principali misure a sostegno delle PMI adottate a cavallo fra il 2014 ed il 2015, esse sono rappresentate dalla Legge di Stabilità 2015 (L. 23 dicembre 2014 n. 190) e l'Investment Compact (D.L. 24 gennaio 2015 n. 3 "Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti").

All'interno della Legge di Stabilità 2015 spiccano diversi interventi a favore delle reti di imprese⁹³, il rifinanziamento della Legge Sabatini bis ed un maggiore intervento del Fondo di Garanzia per le PMI. Altre misure significative riguardano il finanziamento del "Piano straordinario per il made in Italy", l'istituzione di un Fondo per gli investimenti nel settore lattiero-caseario⁹⁴ e la riforma degli incentivi a favore degli agglomerati di imprese operanti nei settori dell'artigianato

92 MiSE-Direzione Generale per gli incentivi alle imprese, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, 2015, Roma

93 Cfr. Pagamici B., *Legge di Stabilità 2015: incentivi alle reti d'impresa*, "IPSOA Quotidiano", 9 dicembre 2014

94 In seguito alla rimozione delle "quote latte" europee introdotte attraverso il Regolamento n. 856/1984/CEE relativo "all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari"

digitale (prima riservati alle sole ATI, Associazione temporanee di imprese, o RTI, Raggruppamenti temporanei di imprese, ed estesi ora a tutte le reti di imprese innovative).

Il decreto Investment Compact ha introdotto invece la figura delle PMI innovative, destinatarie delle stesse agevolazioni precedentemente previste per le start-up innovative, ha esteso il credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali ed apportato modifiche al regime del Patent Box, ed ha infine potenziato il fondo centrale di garanzia per le PMI.

Il 2015 ha quindi posto in essere agevolazioni per un elevato numero di investimenti operabili dalle piccole e medie imprese in beni materiali, immateriali o in capitale umano. A queste sono state affiancate numerose agevolazioni di natura fiscale, fra cui la “Tremonti - quater”⁹⁵, riguardante gli investimenti in determinati beni strumentali destinati a strutture presenti sul territorio italiano, ed una deduzione IRAP integrale dei costi derivanti dalle assunzioni a tempo indeterminato (prevista all’interno della stessa Legge di Stabilità 2015).

Risultano numerosi anche i provvedimenti a favore delle PMI contenuti nella Legge di Stabilità 2016 (L. n. 208/2015); le principali novità spaziano dagli incentivi fiscali e sugli investimenti all’eliminazione dell’IMU su determinate categorie di immobili⁹⁶ e dell’IRAP per le aziende agricole, agli incentivi per l’assunzione a tempo indeterminato, fino all’aumento dei limiti sull’utilizzo del contante.

La misura più importante prevista dalla norma per quanto riguarda gli incentivi agli investimenti delle imprese è senza ombra di dubbio il “super ammortamento” che ha consentito una valutazione al 140% degli acquisti di nuovi beni strumentali nel periodo ottobre 2015 – dicembre 2016, e che ha di fatto permesso la dichiarazione di costi di ammortamento e leasing finanziari aumentati del 40% in sede di calcolo delle imposte sui redditi⁹⁷.

La misura è stata predisposta prendendo spunto dalla norme già in vigore in diversi altri Stati europei, tra cui Spagna, Portogallo e Regno Unito, al fine di dare

95 D.L. n. 91/2014 “Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”, art. 18

96 Principalmente i terreni agricoli e gli “imbullonati”, i macchinari fissi installati all’interno degli immobili delle imprese

97 De Pirro R., *Legge di Stabilità 2016: super-ammortamenti per i beni strumentali nuovi*, “IPSOA Quotidiano”, 6 novembre 2015

un impulso agli investimenti delle piccole e medie imprese italiane e ponendole di fatto in una posizione di parità rispetto alle principali concorrenti internazionali.

Un'ulteriore novità presentata dalla Legge di Stabilità 2016 è stata l'equiparazione dei professionisti alle PMI per quanto concerne l'accesso ai fondi strutturali europei (FSE e FESR) ed ai finanziamenti elargiti da piani operativi nazionali e regionali; è però opportuno precisare come questo riconoscimento sia stato introdotto osservando la Raccomandazione della Commissione n. 361/2003/CE relativa alla "definizione delle microimprese, piccole e medie imprese" e del connesso Regolamento n. 1303/2013/UE sui fondi strutturali europei.

La norma è stata successivamente resa permanente al Jobs Act (L. 10 dicembre 2014 n. 183) che ne ha inoltre ampliato l'area di intervento prevedendo l'accesso ai fondi strutturali non solo per i professionisti ma anche per tutte le altre tipologie di lavoratori autonomi⁹⁸.

La Legge di Stabilità 2016 ha inoltre previsto due importanti misure a favore delle piccole e medie imprese operanti nel Sud Italia. La prima consiste nella predisposizione di un'apposita riserva del Fondo di garanzia PMI per le imprese del Mezzogiorno, pari nel solo 2016 a circa 700 milioni di euro. La seconda misura è invece relativa a crediti d'imposta concessi alle imprese che investiranno nelle zone svantaggiate del Sud nel periodo tra il 1° gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2019; gli importi di investimento necessari sono pari ad 1,5 e 5 milioni rispettivamente per le piccole e le medie imprese e 15 milioni per le imprese di grandi dimensioni.

È importante sottolineare come molte misure previste dalla Legge di Stabilità 2016 necessitino di provvedimenti attuativi ad hoc, che ne rallentano necessariamente l'entrata in vigore. All'interno di questo segmento di norme si distinguono poi gli interventi con data prefissata e quelli senza tempistiche certe di attuazione⁹⁹.

Nel corso del 2016 sono state infine apportate numerose modifiche alla "Nuova Sabatini" e sono stati predisposti interventi a favore di start-up, PMI innovative, autoimpiego ed autoimprenditorialità. Tra queste ritroviamo un nuovo regolamento dell'equity crowdfunding, detrazioni pari al 19% per le persone

98 Cfr. Pagamici B., *Jobs Act autonomi, professionisti: a regime l'accesso ai fondi strutturali europei*, "IPSOA Quotidiano", 29 gennaio 2016

99 Cfr. Lenzi R., *Legge di Stabilità 2016: modalità di attuazione degli incentivi per le imprese*, "IPSOA Quotidiano", 19 gennaio 2016

fisiche che operano investimenti fino a 500.000 euro in start-up innovative, incentivi per il settore agricolo, l'istituzione del Fondo rotativo "Selfiemployment" ed il lancio dell'iniziativa nazionale "Crescere Imprenditori" per la promozione dell'imprenditoria giovanile.

La Legge di Stabilità 2017 (L. 11 dicembre 2016 n. 232) non ha apportato cambiamenti drastici nel panorama delle politiche industriali a favore delle piccole e medie imprese italiane. Le misure più importanti si possono individuare nella riconferma di super ed iper ammortamento, Nuova Sabatini, credito d'imposta R&S e Patent Box, che rappresentano i cardini del "Piano Nazionale Industria 4.0" promosso dal Ministero dello Sviluppo Economico per far fronte alla cosiddetta "quarta rivoluzione industriale", e numerosi interventi di carattere fiscale, come l'introduzione dell'Imposta sul Reddito d'Impresa (IRI) per le piccole imprese.

2.7.1 Iper e Super ammortamento per la "Quarta rivoluzione industriale"

Il 21 settembre 2016 è stato presentato il piano nazionale "Industria 4.0", una misura strategica per la crescita e lo sviluppo della tecnologia su tutto il territorio italiano.

Attraverso il termine "Industria 4.0" si indica una nuova rivoluzione industriale basata sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale, con macchine intelligenti e costantemente connesse ad internet ed una continua innovazione tecnologica.

Le linee guida fondamentali sono un minor numero di contributi a fondo perduto ed un incremento delle agevolazioni fiscali, con l'obiettivo di aumentare gli investimenti privati in ricerca e sviluppo e di incentivare l'utilizzo di strumenti di finanza privata di supporto come il venture capital¹⁰⁰.

Il piano italiano trae ispirazione dai programmi già avviati nelle maggiori economie europee, come l'"Industrie du Futur" in Francia ed il "CATAPULT – High Value Manufacturing" nel Regno Unito, e le stime parlano di un impegno pubblico diretto pari a circa 13 miliardi di euro ripartiti per il periodo 2018-2024, per il sostegno degli investimenti privati effettuati nel 2017.

¹⁰⁰ Cfr. Cavallotti F., *Piano Industria 4.0, incentivi pubblici e privati per lo sviluppo competitivo*, "Finanziamenti su misura – News", 2016, 12, p. 15

L'intera manovra ruoterà attorno a quattro assi principali: la crescita degli investimenti innovativi, la diffusione di adeguate competenze da parte del sistema educativo, la creazione di infrastrutture di rete per l'eliminazione del digital divide e lo sviluppo di strumenti pubblici di supporto atti a supportare e garantire gli investimenti privati.

La prima e fondamentale misura istituita per favorire gli investimenti innovativi da parte delle PMI è quella dei già citati super ed iper ammortamento. Il super ammortamento è stato introdotto dalla Legge di Stabilità 2016 all'art. 1 comma 91 e 94 ed è stato successivamente prorogato dalla L. n. 232/2016 (Legge di Stabilità 2017). Esso permette alle imprese di beneficiare di un aumento del 40% del costo di acquisizione di nuovi beni strumentali ai fini delle imposte sui redditi IRPEF ed IRES (l'IRAP è esclusa).

La Legge di Stabilità 2017 ha inoltre introdotto quello che viene definito "iper ammortamento", una maggiorazione che permette di aumentare del 150% gli oneri deducibili di tutti quei beni strumentali acquistati appositamente per la trasformazione dell'impresa nell'ottica tecnologica e digitale 4.0. Gli investimenti devono riguardare necessariamente macchinari intelligenti ed interconnessi, di cui è fornito un elenco esaustivo all'interno della circolare 30 marzo 2017 n. 4/E dell'Agenzia delle Entrate.

I termini per usufruire di super ed iper ammortamento potranno essere prolungati fino a giugno 2018, ma solo se risulta soddisfatto il requisito dell'interconnessione del bene con il sistema aziendale di produzione o distribuzione, e le misure sono cumulabili con tutte le altre agevolazioni a disposizione delle imprese¹⁰¹.

2.7.2 Una "Nuova Sabatini" per l'acquisto di nuovi beni strumentali

La legge denominata "Nuova Sabatini" è stata per la prima volta emanata attraverso l'art. 2 del decreto-legge del Fare (D.L. n. 69/2013). La sua impostazione originale stabiliva, fino al 31 dicembre 2016, l'erogazione di contributi da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, per fronteggiare parzialmente gli interessi derivanti da finanziamenti stipulati dalle PMI per l'acquisto o il leasing di nuovi beni strumentali. L'art. 2 al comma 2 prevedeva

¹⁰¹ Per approfondimenti: Orlandi M., *Il super, l'iper ammortamento e il Piano Industria 4.0*, "PMI", 2017, 5, p. 24

inoltre la concessione dei finanziamenti da parte di società di leasing ed istituti bancari facenti parte della Convenzione MiSE-ABI-CDP, attraverso l'utilizzo di un plafond appositamente costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP).

Il successivo D.L. 24 gennaio 2015 n. 3 recante “misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti”, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2015 n. 33, ha previsto al comma 1 dell'art. 8 la possibilità elargire i contributi anche per i finanziamenti erogati al di fuori del suddetto plafond.

La misura prevede quindi, nel dettaglio, la concessione di un contributo al tasso annuo del 2,75% sugli interessi derivanti da investimenti ordinari; oltre a questo contributo le PMI possono beneficiare della garanzia del “Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese” sul finanziamento bancario, nella misura massima dell'80% del finanziamento stesso¹⁰².

La Legge di Stabilità 2017 ha prorogato fino al 31 dicembre 2018 le agevolazioni derivanti dalla Nuova Sabatini (divenuta in seguito alle modifiche “Sabatini-ter”) ed ha rifinanziato la misura per un importo complessivo di 560 milioni di euro.

Oltre alla suddetta proroga è stata inoltre istituita una riserva pari al 20% dei nuovi fondi stanziati, destinata al finanziamento delle PMI per l'acquisto di strumenti ed attrezzature inquadrabili nell'ottica del Piano Industria 4.0 e per l'acquisto di sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti; il contributo per questo tipo di finanziamenti è stato infine aumentato del 30% rispetto a quello previsto per i beni strumentali ordinari.

Le istruzioni per l'attuazione della misura sono contenute all'interno della circolare n. 14036/2017 del MiSE, successivamente modificata con le circolari n. 17677/2017 e n. 22504/2017.

2.7.3 Il finanziamento e la tutela degli investimenti in ricerca e sviluppo

Grazie alla Legge di Stabilità 2015 le imprese che investono in ricerca e sviluppo hanno a loro disposizione due misure agevolative denominate “Credito R&S” e “Patent Box”, che operano congiuntamente al fine di aumentare la competitività nazionale attraverso l'innovazione.

¹⁰² Friscolanti R.; Pagamici B., *Sabatini-ter, agevolazioni per investimenti 4.0*, “Cooperative e enti non profit”, 2017, 4 p. 17

Il quadro normativo del credito per la ricerca e lo sviluppo è composto dall'art. 1 comma 35 della L. 23 dicembre 2014 n. 190 (Legge di Stabilità 2015), dal D. 27 maggio 2015 del MiSE che ne determina l'attuazione e dalla circolare 16 marzo 2016 n. 5/E dell'Agenzia delle Entrate che fornisce diversi chiarimenti operativi a riguardo.

Per quanto riguarda invece il regime del Patent Box, un regime di tassazione agevolata sottostante all'utilizzo di beni immateriali, esso è stato istituito dall'art. 1, commi dal 37 al 45, della Legge di Stabilità 2015 e successivamente modificato dall'art. 5 del D.L. 24 gennaio 2015 n. 3 recante "misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti" (Investment Compact). Il successivo D.I. 30 luglio 2015 (denominato appunto "Patent Box") ha espresso le modalità di applicazione della norma ed infine la Legge di Stabilità 2016 ha operato modifiche sul panorama dei beni agevolabili.

Le agevolazioni possono essere cumulate fra loro come descritto nella circolare n. 5/E/2016, in quanto i costi di ricerca e sviluppo soggetti al credito di imposta sono pienamente rilevanti anche per quanto riguarda la determinazione del beneficio del Patent Box.

Anche se i costi di R&S sono centrali per l'applicazione di entrambe le normative, esistono numerose differenze fra le due misure. Quella immediatamente riconoscibile è relativa alla modalità di fruizione delle stesse, in quanto da un lato ritroviamo per l'appunto un credito di imposta, che si concretizza in una percentuale delle spese effettivamente sostenute, mentre dall'altra ci troviamo di fronte ad una detassazione parziale del reddito rilevante ai fini IRES, IRPEF ed IRAP, che scaturisce dall'utilizzo di una determinata serie di beni immateriali ottenuti tramite attività di ricerca e sviluppo.

Da questa analisi emerge un'ulteriore differenza, riscontrabile nel fatto che le spese agevolabili ai fini del credito di imposta R&S non hanno l'obbligo di portare alla realizzazione di un determinato bene immateriale, che deve invece essere presente¹⁰³ per accedere al regime di tassazione agevolata del Patent Box.

Altra differenza sostanziale è la durata delle norme: mentre il credito di imposta ha natura temporanea, con durata prevista per il periodo 2015-2019, il Patent Box rappresenta invece una norma di durata indefinita che continuerà ad esistere, salvo modifiche, all'interno dell'ordinamento italiano.

¹⁰³ In particolare uno dei beni immateriali descritti all'art. 6 del D. 30 luglio 2015

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, mentre il credito d'imposta può essere conferito a "tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano nonché dal regime contabile adottato"¹⁰⁴, il Patent Box è un regime che interessa esclusivamente i "soggetti titolari di reddito d'impresa"¹⁰⁵. Quest'ultimo, rappresentando una variazione in diminuzione del reddito imponibile calcolato in modo analitico, non potrà essere dunque applicato ai soggetti sottoposti a regimi forfetari, come ad esempio le società agricole.

In definitiva le misure costituiscono due facce della stessa medaglia, con l'obiettivo comune di rendere il mercato italiano più attraente per gli investimenti nazionali ed esteri a lungo termine. Il Patent Box permette inoltre di tutelare la base imponibile italiana, in quanto incentiva la collocazione ed il mantenimento dei beni immateriali sul territorio dello Stato italiano, favorendo al contempo gli investimenti in ricerca e sviluppo.

Due ulteriori misure nazionali a favore del Research & Development sono i bandi "Agenda digitale" e "Industria sostenibile", che insieme mettono a disposizione una somma pari a 530 milioni di euro per il finanziamento di grandi progetti di ricerca e sviluppo.

I due interventi sono stati istituiti con Decreti del MiSE datati 15 ottobre 2014 e sono stati successivamente modificati con D. 19 marzo 2015; la prima edizione dei bandi è stata promossa con D.D. 30 aprile 2015, mentre la seconda è stata definita dal D.D. 14 luglio 2016.

Entrambe le misure sostengono progetti di ricerca di importo compreso fra i 5 ed i 40 milioni di euro, di durata non superiore ai 36 mesi, all'interno del settore delle tecnologie informatiche e di quello dell'Industria sostenibile. Il sostegno si concretizza nell'erogazione di un finanziamento a tasso agevolato di importo compreso fra il 50% ed il 70% dei costi ammissibili e con durata non superiore agli 11 anni. In aggiunta a questo è previsto un contributo alla spesa pari al 15% dei costi progettuali per le PMI e pari al 10% per le grandi imprese.

Con la seconda edizione dei bandi sono state introdotte diverse novità. Innanzitutto il finanziamento a tasso agevolato deve essere affiancato ad un finanziamento bancario ordinario a tasso di mercato; in secondo luogo i

¹⁰⁴ Così come stabilito dalla circolare 7 aprile 2016 n. 11/E

¹⁰⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 37, della L. n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015)

beneficiari degli incentivi devono risultare economicamente e finanziariamente sani, e devono inoltre possedere un opportuno merito di credito valutato dagli istituti bancari finanziatori. Infine, per quanto riguarda la fattispecie dei progetti congiunti, ogni soggetto è obbligato a sostenere spese di ricerca e sviluppo non inferiori a 3 milioni di euro.

2.7.4 PMI più solide grazie agli incentivi per la patrimonializzazione

All'interno dell'ordinamento italiano è prevista una misura specifica per la crescita del sistema economico e per incentivare la patrimonializzazione delle imprese. Essa è denominata "Aiuto alla Crescita Economica" (ACE) ed è stata introdotta con l'art. 1 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 recante "disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (Decreto "Salva Italia")¹⁰⁶.

La misura prevede la deducibilità dal reddito complessivo netto del cosiddetto "rendimento nozionale", un'aliquota da applicare all'incremento del capitale proprio dell'impresa (inteso come conferimenti in denaro ed utili reinvestiti), in base al modello anglosassone dell'Allowance for Corporate Equity.

L'effetto principale della norma è la riduzione del carico fiscale delle imprese attraverso la diminuzione degli oneri gravanti sul capitale di rischio. L'intera disciplina prende ispirazione dalla Dual Income Tax, istituita con D.L. 18 dicembre 1997 n. 466 relativo al "riordino delle imposte personali sul reddito al fine di favorire la capitalizzazione delle imprese", di cui ripropone, con alcune differenze, gli strumenti di calcolo dell'aliquota e le norme antielusive.

La struttura originale dell'ACE ha previsto l'applicazione di due distinte aliquote, la prima pari a zero sulla ordinaria remunerazione del capitale proprio, la cui deducibilità è pienamente riconosciuta, e la seconda applicabile alla restante parte di reddito.

A differenza della Dual Income Tax, grazie all'ACE è stato superato quel modello impositivo che poneva sullo stesso piano la remunerazione del capitale di rischio e gli extra-profitti, assoggettandoli entrambi ad imposizione. In definitiva con l'"Aiuto alla Crescita Economica" si è realizzata una prima parificazione fra

¹⁰⁶ Cfr. Baldacci M., *Alcune riflessioni sull'Aiuto alla Crescita Economica (ACE)*, "Rassegna tributaria", 2014, 4, pp. 711-741

capitale proprio e capitale di debito, anche se estremamente condizionata alle misure previste dall'apposito Decreto.

La misura negli anni ha subito diverse modifiche la Legge di Bilancio 2017 ne ha infine drasticamente ridotto i benefici, per qualunque tipo di impresa. Una prima modifica ha infatti riguardato la riduzione del rendimento nozionale, che ha colpito in modo uniforme sia i piccoli che i grandi contribuenti.

Le imprese di minore dimensione sono state poi fortemente penalizzate dalle nuove norme per determinare la base ACE per i soggetti IRPEF, mentre si prevede un impatto maggiore delle ulteriori restrizioni antielusive e cause di sterilizzazione sulle imprese di grandi dimensioni¹⁰⁷.

2.7.5 I principali fondi nazionali a sostegno delle PMI

I fondi diretti, strutturali e di coesione europei rappresentano un'opportunità fondamentale per le piccole e medie imprese, ma all'interno del nostro ordinamento sono affiancati da numerosi altri strumenti, fra cui spiccano i fondi denominati "Fondo per la crescita sostenibile", "Fondo di garanzia per le PMI" e "Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti"¹⁰⁸.

Il Fondo per la crescita sostenibile assume questa veste con il D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (cosiddetto "Decreto Crescita 2.0"), perdendo il vecchio nome di "Fondo per l'innovazione tecnologica".

Il fondo ha l'obiettivo di finanziare programmi utili al miglioramento dell'apparato produttivo nazionale, ponendo particolare attenzione alla promozione di progetti innovativi di ricerca e sviluppo, al riutilizzo di impianti produttivi ed alla promozione internazionale delle imprese.

Il D.I. 8 marzo 2013 ne ha definito le priorità e le modalità di attuazione. La principale agevolazione è costituita da finanziamenti agevolati, ma altri tipi di incentivi possono essere concordati previo cofinanziamento comunitario o regionale, e tutti gli interventi sono attuati attraverso bandi pubblicati dal Ministero dello Sviluppo Economico.

¹⁰⁷ Per approfondimenti: Albano G., *Ridimensionato l'incentivo alla capitalizzazione dell'impresa*, "Corriere tributario", 2017, 5, pp. 351-357

¹⁰⁸ Cfr. Arsì M., *Il Fondo di garanzia per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese*, "Giornale di diritto amministrativo", 2012, 3 pp. 263-267

Tra i principali interventi attuati nell'ambito dei progetti di ricerca e sviluppo ritroviamo i già citati bandi "Agenda Digitale" e "Industria Sostenibile", il bando "Eurotransbio" ed i bandi "Grandi progetti R&S" 2015 e 2016. Per quanto attiene invece il tema dell'internazionalizzazione delle imprese e l'attrazione degli investimenti, gli interventi sono attuati in accordo con l'"Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese" (ICE) e si concentrano in particolare sullo sviluppo di piattaforme online e di franchising per le PMI, la diffusione del marchio "Made in Italy" e sulla partecipazione delle imprese a fiere e gare internazionali.

Il Fondo di garanzia per le PMI ha invece lo scopo di favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle piccole e medie imprese attraverso la concessione di garanzie pubbliche a sostituzione o sostegno delle garanzie reali già possedute dalle imprese stesse. Il fondo permette quindi alle imprese di risparmiare sui costi derivanti da eventuali garanzie aggiuntive (fideiussioni, polizze assicurative, ecc.) entro il limite degli importi garantiti.

Lo strumento è stato istituito dall'art. 2, comma 100, della L. 23 dicembre 1996 n. 662 recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica" ed è stato successivamente modificato da numerosi interventi legislativi¹⁰⁹.

Nel solo 2016 le richieste di accesso al fondo sono state circa 115.000, con una crescita del 10% rispetto al 2015, e le domande accolte sono risultate essere circa 114.000, per un totale di 75.000 imprese ed 11 miliardi di euro garantiti¹¹⁰.

Un livello di attenzione particolare è posto sulle operazioni di microcredito, sul settore editoriale e sull'imprenditoria femminile. Quest'ultima categoria di imprese può avvalersi di specifici vantaggi come la priorità di istruttoria e delibera, l'esenzione del versamento della commissione una tantum ed una copertura della garanzia fino all'80% per la maggior parte delle operazioni.

È infine importante ricordare che 3 milioni di euro del Fondo di garanzia e 7 milioni di euro del Fondo per la crescita sostenibile sono destinati annualmente, attraverso la Legge di Stabilità 2016, alle agevolazioni per imprese già confiscate o sequestrate alla criminalità organizzata, e risultano disponibili attraverso finanziamenti a tasso zero.

109 Riferimenti normativi:

http://www.fondidigaranzia.mcc.it/allegati/fondo_di_garanzia/170127_Disposizioni%20operative_aggiorn_circ_1_2017.pdf

110 Fonte: Report del "Fondo di garanzia per le PMI" al 31 dicembre 2016

L'art. 1 della Legge di Stabilità 2016, ai commi 199-202, ha invece istituito il Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti, che si occupa, come è possibile evincere dal nome, di erogare finanziamenti agevolati alle imprese in potenziale crisi di liquidità derivante da mancati pagamenti.

I pagamenti morosi devono risultare in capo ad imprese imputate in un procedimento penale per reati di cui agli artt. 629 (estorsione), 640 (truffa) e 641 (insolvenza fraudolenta) del Codice Penale, oltre che per false comunicazioni sociali (art. 2621 C.C.).

In tutto i finanziamenti agevolati non possono superare il limite di 500.000 euro, oppure la minor somma derivante dall'ammontare dei crediti documentati non pagati, e la loro durata non può risultare inferiore a tre anni e superiore a dieci anni. Le risorse finanziarie stanziare per il triennio 2016-2018 sono pari a 30 milioni di euro, di cui il 10% è ad uso esclusivo di imprese in possesso del "rating di legalità"¹¹¹.

2.7.6 I consorzi di garanzia collettiva dei fidi

All'interno dell'ordinamento italiano è presente un ulteriore strumento destinato al rilascio di garanzie per le piccole e medie imprese, vale a dire quello dei "confidi" (consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi). I confidi sono tutti quei soggetti previsti dall'art. 13 del D.L. 30 settembre 2003 n. 269 recante "disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", che operano un'attività di rilascio di garanzie collettive dei fidi e servizi annessi a favore di PMI ed associazioni di professionisti.

Un confidi può essere costituito per legge da PMI industriali, commerciali, turistiche e di servizi, oltre che da imprese artigiane e agricole e dagli stessi liberi professionisti.

La funzione principale dei confidi è quella di facilitare i rapporti fra le banche e le imprese, fornendo a queste ultime un supporto di carattere informativo e garanzie aggiuntive agli intermediari, attraverso la predisposizione di un apposito fondo di garanzia costituito per circa il 50% da fondi pubblici e per la restante parte dai

¹¹¹ Strumento introdotto con D.L. 20 febbraio 2014 n. 57 e volto alla promozione di un comportamento etico in ambito imprenditoriale

contributi degli stessi soggetti associati. Al loro interno i fondi di garanzia sono ulteriormente suddivisi in un fondo rischi monetario ed un fondo fideiussorio¹¹².

Il ruolo dei confidi si è dimostrato storicamente utile nei periodi di bassa congiuntura economica; essi si sono infatti sviluppati spontaneamente in Italia durante particolari periodi recessivi, come la crisi petrolifera degli anni Settanta che ha comportato un ingente aumento dei costi dei finanziamenti per le piccole e medie imprese. Negli anni Ottanta sono stati successivamente affiancati da nuovi organismi di garanzia costituiti dalle aziende di credito locali¹¹³, ma è negli anni Novanta che il loro ruolo è stato definitivamente consolidato, a seguito del rallentamento della crescita economica e del ridimensionamento del credito alle PMI da parte degli istituti finanziari¹¹⁴. La crisi del 2008 ha confermato la funzione essenziale dei confidi per il panorama italiano delle piccole e medie imprese, basti pensare che a metà del 2014 ne erano attivi più di 400, mentre al 31 dicembre 2012 il portafoglio garanzie ammontava a circa 20 miliardi di euro¹¹⁵.

Prima del D.L. n. 269/2003, le uniche disposizioni in materia di confidi erano individuabili all'interno della L. 5 ottobre 1991 n. 317 "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese" e del D.L. 1 settembre 1993 n. 385 "Testo Unico Bancario". In seguito la normativa è stata modificata più volte, ma i principali interventi possono essere riscontrati nel D.Lgs. 13 agosto 2010 n. 141¹¹⁶, nel D.M. 2 aprile 2015 n. 3 recante "norme in materia di intermediari finanziari" e nella recente L. 13 luglio 2016 n. 150 "Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi", indirizzata a sostenere l'accesso alle garanzie per le PMI ed i professionisti, allo sviluppo di nuove forme di garanzia ed alla semplificazione degli adempimenti.

I principali limiti operativi dei confidi sono riscontrabili nella natura stessa delle garanzie offerte, poste a copertura di un elevato numero di finanziamenti bancari e non quantificabili esplicitamente, non essendo possibile effettuare un calcolo ex-ante delle perdite subite dalle banche. È inoltre opportuno sottolineare che la

112 Cfr. Russo G., *Confidi e fideiussioni verso Basilea 2*, 2003, Associazione Torino Finanza

113 Per approfondimenti: Cabras G., *Le garanzie collettive per i finanziamenti alle imprese*, "Consorzi-fidi e cooperative di garanzia", 1982, Giuffrè

114 Cfr. Piazza D., *Il sistema dei confidi nell'accordo di Basilea 2*, 2006, Cacucci

115 Isaia E.; Pia P.; Damilano M.; De Vincentiis P.; Rovera C.; Bolognese D.; Quaglia R.; Bortoli M., *I confidi in Italia*, 2015, CCIAA di Torino

116 Decreto attuativa della Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del T.U.B. in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi

garanzia non è immediatamente escutibile, in quanto il confidi entra in intervento solo dopo l'escussione del debitore principale. Ne risulta quindi che la garanzia offerta dal confidi non permette all'istituto di credito di diminuire la propria esposizione al rischio, ma solo di ridurre la perdita in caso di insolvenza del debitore principale, nel limite della percentuale di copertura stabilita dal confidi stesso¹¹⁷.

2.8 Gli strumenti finanziari innovativi per realtà imprenditoriali di minori dimensioni

Le misure e gli interventi illustrati fino ad ora rappresentano risposte più o meno "consolidate" per quanto riguarda l'ambito delle politiche industriali a favore di piccole e medie imprese.

In questa sede l'attenzione sarà concentrata su due strumenti finanziari a disposizione delle PMI definiti "innovativi", in quanto la disciplina a riguardo è tutt'ora in fase di maturazione: il "Crowdfunding", con particolare riguardo alla fattispecie dell'"Equity based crowdfunding", e i cosiddetti "Minibond".

Entrambi gli strumenti sono stati introdotti all'interno dell'ordinamento italiano soltanto nel 2012, inseguendo fra l'altro una visione pionieristica rispetto al panorama europeo ed internazionale¹¹⁸, e rappresentano ad oggi un importante ausilio per la crescita ed il rilancio delle piccole e medie imprese nostrane.

2.8.1 Finanziare collettivamente l'impresa: l'equity crowdfunding

Con il termine "crowdfunding", traducibile in italiano come "finanziamento collettivo", si indica un fenomeno collaborativo che si realizza tramite il finanziamento di progetti d'impresa o altre iniziative da parte di un determinato numero di soggetti, attraverso l'accesso a portali e piattaforme online.

Ad oggi sono presenti diversi tipi di crowdfunding, suddivisi in base alla causa del progetto ed alle modalità di partecipazione. Fra i modelli più affermati ritroviamo

¹¹⁷ Schena C., *Il ruolo prospettico dei Confidi nel rapporto banca-impresa: mitigazione del rischio e supporto informativo*, "Quaderno del Dipartimento di Economia dell'Università dell'Insubria", 2004, 25.

¹¹⁸ Solo negli Stati Uniti era stato approvato nell'aprile del 2012 il "Jumpstart our Business Startups (JOBS) Act", che ha autorizzato l'utilizzo dell'equity crowdfunding attraverso specifiche esenzioni al "Securities Act"

quello “Donation based”, che prevede una donazione a fondo perduto, quello “Reward based”, in cui il finanziamento è operato per la successiva riscossione di un premio non monetario, il “Social Lending”, definito come un prestito fra privati senza l’utilizzo dei canali tradizionali, ed il modello “Royalty based”, con il quale il finanziamento dell’iniziativa garantisce in cambio una parte dei profitti. Esiste infine un’ulteriore modello, definito “Equity based”, che è poi l’unico regolamentato dall’ordinamento italiano e che si concretizza nell’acquisto di un titolo di partecipazione di una società mediante l’utilizzo di piattaforme online. La ricompensa del finanziamento è rappresentata dai diritti patrimoniali ed amministrativi acquisiti grazie al possesso del titolo e dalla partecipazione nel capitale di rischio dell’impresa stessa.

Questo anglicismo è stato utilizzato per la prima volta dal nostro legislatore all’interno del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, noto come “Decreto crescita bis”, convertito con modifiche nella L. 17 dicembre 2012 n. 221. Il termine crowdfunding si è legato immediatamente a quello di “Startup”¹¹⁹, particolare tipo di impresa cui sarà dedicato in seguito un apposito capitolo e che sin da subito è risultata essere il principale beneficiario dello strumento finanziario.

Dal 2012 si è avuta una notevole evoluzione della disciplina, attraverso diverse misure abrogative e modificative, ma fino al 2015 il crowdfunding era ascrivibile a “risorsa di nicchia”, in quanto riservato esclusivamente alle cosiddette “Startup innovative”¹²⁰.

La regolamentazione dell’equity based crowdfunding è progredita attraverso l’inserimento di nuove norme all’interno del Testo unico della finanza, con l’emanazione di un apposito Regolamento Consob, la delibera 26 giugno 2013 n. 18592 inerente la “raccolta di capitali di rischio da parte di start up innovative tramite portali on line”, e l’emanazione del D.L. 24 gennaio 2015 n. 3 (Investment Compact) che ha consentito a PMI innovative, OICR e società di capitali che investono prevalentemente in startup e PMI innovative di avviare campagne di crowdfunding online.

Quest’ultimo intervento legislativo si è reso necessario a causa delle forti insoddisfazioni di operatori ed interpreti, che ravvedevano nell’esclusività del

119 Cfr. Cagnasso O., *Note in tema di start-up innovative, riduzione del capitale e stato di crisi (dalla “nuova” alla “nuovissima” s.r.l.)*, “NDS”, 2014, 5, p. 7

120 Per approfondimenti: Fregonara E., *L’equity based crowdfunding: un nuovo modello di finanziamento per le start up innovative*, “Giurisprudenza Italiana”, Ottobre 2016, pp. 2287-2308

crowdfunding un'ingiustificata discriminazione fra società di dimensioni ed attività simili. L'analisi di altri ordinamenti internazionali ha permesso di effettuare un considerevole restyling della disciplina, a soli due anni dalla sua emanazione.

Il 20 febbraio 2016 la Consob ha approvato un nuovo Regolamento a riguardo, con delibera n. 19520, ma l'originale miopia dell'impostazione risultava ancora irrisolta sotto molti aspetti, dato che l'istituto era comunque relegato al settore delle piccole e medie imprese innovative.

È proprio per far fronte a questa problematica che la Legge di Bilancio 2017 (L. 11 dicembre 2016 n. 232) all'art. 1 comma 70 ha esteso l'operatività dell'equity crowdfunding all'intero settore delle PMI, rimuovendo il limite di accesso alle sole startup e PMI innovative.

I principali protagonisti dello strumento finanziario sono la società offerente, i finanziatori ed il gestore del portale web, una vera e propria “vetrina” online con cui gli offerenti possono effettuare le proprie proposte di strumenti finanziari.

I gestori dei portali rivestono la posizione di intermediari e proprio per questa ragione assumono un ruolo di cruciale importanza¹²¹. Svolgendo una funzione di “gatekeeping” l'intermediario permette di ridurre il rischio di informazioni ingannevoli, particolarmente accentuato all'interno di un mercato come quello del crowdfunding in cui l'emittente può essere una startup, vale a dire un soggetto con limitata capacità di segnalazione della propria credibilità, ed in cui l'utilizzo del web aumenta significativamente il numero di investitori non sofisticati coinvolti.

La presenza del portale è necessaria al fine di certificare l'accuratezza e la credibilità delle proposte, attività che l'intermediario svolge attraverso il proprio capitale reputazionale.

A tal proposito l'art. 50 quinquies del T.U.F. stabilisce che l'esercizio dell'attività di gestione dei portali è riservato a due tipologie di soggetti: quelli già iscritti nell'apposito registro mantenuto dalla Consob e gli istituti bancari e le imprese di investimento che potranno essere iscritti in un'apposita sezione speciale del registro stesso. L'intento legislativo è quello di allargare il panorama degli intermediari, andando a generare un “doppio binario” per gli investimenti di equity crowdfunding, suddiviso in gestori tradizionali e di nuova generazione. Ai

121 Cfr. Iovieno C., *Il portale nell'equity crowdfunding: un nuovo gatekeeper? Un'analisi alla luce della regolamentazione italiana e statunitense*, “Diritto dell'Informazione e dell'Informatica”, 2016, 1, pp. 1-31

primi è applicata la normativa Mifid (per gli ordini sopra ad una determinata soglia), mentre i secondi risultano esonerati dalle regole del T.U.F. in materia di servizi di investimento¹²², possono seguire l'intero iter della raccolta fondi online, ma hanno il divieto di detenere le somme investite.

Rimanendo in tema di rischi per l'investitore, è opportuno sottolineare come la disciplina non preveda una "exit strategy", in quanto non esiste tutt'ora un mercato secondario su cui poter scambiare le partecipazioni in imprese innovative. Sotto il punto di vista tributario, in Italia il crowdfunding non è attualmente disciplinato, né a livello legislativo, né sulla base di interpretazioni o prassi dell'Amministrazione Finanziaria, ma si concretizza nella maggior parte dei casi in un conferimento di denaro in una società di capitali destinato ad aumentarne il capitale a pagamento.

In definitiva è possibile affermare che ci troviamo di fronte ad una micro riforma finanziaria con importanti ricadute sull'intero sistema economico, particolarmente orientata all'informatizzazione delle procedure e pertanto caratterizzata da ingenti potenzialità di crescita. Resta comunque da sottolineare che la disciplina italiana in tema di crowdfunding, per certi versi all'avanguardia rispetto al panorama internazionale, non permette di superare una difficoltà prettamente culturale del nostro Paese, vale a dire la scarsa familiarità con le risorse informatiche ed il web. Questo fattore, unito alla mancanza di una regolamentazione comune europea, non permette allo strumento finanziario di liberare il suo vero potenziale, che si sprigionerà probabilmente solo con il tempo e la sperimentazione.

I dati che è possibile estrapolare dai registri Consob contribuiscono a definire il crowdfunding come un fenomeno di portata limitata. A giugno 2016 i valori registrati parlano di un totale di 19 gestori autorizzati ed un solo gestore di diritto iscritti all'albo Consob, 48 campagne in attivo, di cui solo 19 concluse con successo, per un capitale raccolto complessivo pari a 5,6 milioni di euro.

È opportuno comunque evidenziare che i dati fin qui illustrati hanno interessato il solo segmento delle PMI innovative, e che la riforma attuata con la Legge di Bilancio 2017, che ha ampliato l'utilizzo dello strumento finanziario a tutte le PMI italiane, permetterà di giungere a risultati decisamente maggiori.

122 Possono infatti avvalersi dell'esenzione prevista all'art. 3 della Direttiva Mifid 2004/39/CE

2.8.2 Mini obbligazioni per le piccole e medie imprese

Il secondo strumento finanziario innovativo, che dal 2012 ha permesso alle piccole e medie imprese italiane di recepire più facilmente fondi dagli investitori, è quello dei cosiddetti “Minibond”¹²³.

Lo strumento può essere utilizzato dalle aziende non quotate in borsa e si concretizza in obbligazioni o titoli di debito a medio-lungo termine, destinati principalmente a finanziare piani di sviluppo oppure operazioni straordinarie di investimento, e come tali assumono un ruolo fondamentale nel ridurre la dipendenza delle PMI dal credito bancario, aprendo loro le porte del mercato dei capitali.

Anche se ad oggi i minibond sono universalmente riconosciuti come un “nuovo strumento finanziario”, questa particolare tipologia di obbligazioni era già prevista dal nostro ordinamento, ma la disciplina è stata drasticamente riformata, estendendone i benefici civilistici e di carattere fiscale.

Le norme che hanno riformato e per molti versi semplificato la disciplina dei minibond sono, cronologicamente, il D.L. 22 giugno 2012 n. 83 (Decreto Sviluppo), il D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 (Decreto Sviluppo bis), il D.L. 23 dicembre 2013 (Decreto Destinazione Italia) ed il D.L. 24 giugno 2014 n. 91 (Decreto Crescita e Competitività).

I Decreti Sviluppo e Sviluppo bis hanno apportato due principali novità: la rimozione dei limiti civilistici all’emissione delle obbligazioni (art. 2412 C.C.) e diversi vantaggi fiscali per gli emittenti e gli investitori in minibond¹²⁴.

Con il Decreto Destinazione Italia si è proceduto ad estendere la diffusione del mercato finanziario attraverso l’aumento dei soggetti in grado di sottoscrivere i titoli e grazie ad apposite agevolazioni fiscali per i sottoscrittori stessi.

Il Decreto Crescita e Competitività ha infine reso più attraente il mercato dei minibond agli occhi degli investitori con la rimozione di una determinata serie di ritenute fiscali, gravanti su interessi e proventi di obbligazioni, cambiali finanziarie ed altri titoli similari.

123 Cfr. Leoni G.; Melotti Caccia C., *Il regime fiscale dei Minibond*, “Rivista dei Dottori Commercialisti”, 2014, 2, pp. 407-420

124 Per approfondimenti: Canalini V., *I c.d. “Minibond” e le “nuove” obbligazioni subordinate e partecipative ai sensi del Decreto Sviluppo*, “Le nuove leggi civili commentate”, 2015, 2, pp. 387-417

Per quanto concerne gli aspetti più tecnici della disciplina, il Decreto Destinazione Italia ha stabilito che gli emittenti dei minibond devono essere società italiane non quotate, diverse dalle banche e dalle micro imprese, con un fatturato superiore ai 2 milioni di euro ed almeno 10 dipendenti. Senza focalizzarsi sui valori, ciò che appare evidente dal testo normativo è che lo strumento finanziario risulta essere un'opportunità di finanziamento per le imprese sane, piuttosto che un supporto per le aziende in crisi.

Per effettuare l'emissione non è inoltre necessario rivolgersi ad un istituto bancario, in quanto all'interno del mercato sono presenti diversi attori in grado di affiancare l'impresa nelle varie operazioni previste. Fra questi ritroviamo gli "advisor", i consulenti che affiancano l'impresa durante il delineamento della strategia iniziale, gli "arranger", che si occupano invece del collocamento dei titoli sul mercato, e le società di rating, che svolgono un ruolo chiave nell'esprimere giudizi indipendenti sull'impresa emittente.

La sottoscrizione è riservata ad investitori istituzionali professionali e ad altri soggetti qualificati come banche, società di gestione del risparmio, SICAV ed imprese di investimento. Borsa Italiana ha creato per questo particolare strumento finanziario un apposito segmento del mercato denominato "ExtraMOT".

Per quanto riguarda infine i valori registrati dalla disciplina, al termine del 2016 l'Osservatorio sui minibond del Politecnico di Milano ha rilevato un totale di 221 operazioni per un controvalore di 8,6 miliardi di euro, con un aumento della proporzione di PMI rispetto al 2015 di circa 25 punti percentuali.

È inoltre da sottolineare come il mercato abbia continuato a crescere anche durante la prima metà del 2016, nonostante l'offerta di credito bancario a costi estremamente vantaggiosi derivante dalle politiche espansive della Banca Centrale Europea. Si era ipotizzato che la ritrovata liquidità bancaria a tassi d'interesse nettamente inferiori alla norma potesse quantomeno rallentare lo sviluppo dello strumento finanziario, ma gli operatori si sono rivelati particolarmente ottimisti.

Le ragioni del successo sono molteplici e la prima di queste è la percezione che i minibond possano rappresentare una tipologia di finanziamento più stabile rispetto al credito bancario, perlomeno nel lungo termine. A ciò va sommato il "fenomeno imitativo", dovuto ai precedenti successi delle PMI nella raccolta dei finanziamenti, e l'euforia sul "fintech" e sulle innovazioni tecnologiche nel

mondo finanziario, che incentivano gli attori ad investire in nuove piattaforme sempre più semplici e trasparenti.

Non mancano all'appello diversi segnali di pericolo, come i casi di default delle imprese Grafiche Mazzucchelli, Moviemax Media Group SpA, Filca e Waste Italia, che hanno collocato fra il 2015 ed il 2016 minibond per diversi milioni di euro. Queste particolari casistiche rimangono comunque a livelli decisamente contenuti e non paragonabili con quelli registrati in Germania, in cui l'esperienza dei minibond è macchiata da 34 casi di fallimento, 8 ristrutturazioni del debito e 13 casi di sostanziale insolvenza su un totale di 134 emissioni, e nel Regno Unito¹²⁵.

Restano infine da esplorare numerose potenzialità dello strumento finanziario, fra cui i "project bond", obbligazioni particolarmente adatte al finanziamento a lungo termine di opere infrastrutturali e di pubblica utilità, e le operazioni di sistema attraverso la cartolarizzazione.

2.9 Il contratto di rete: un perfetto equilibrio fra autonomia ed aggregazione imprenditoriale

Le piccole e medie imprese, nell'intraprendere un percorso di crescita, sono spesso costrette a sostenere costi impegnativi, derivanti dalla loro stessa natura imprenditoriale. Un primo passo per superare questo tipo di ostacolo è l'"aggregazione", attraverso la fusione (particolarmente rara in Italia) oppure con metodi meno drastici configurabili come una forma di cooperazione fra imprese. Fra questi ultimi ritroviamo ad esempio i consorzi, gli accordi informali e formali ed il relativamente recente "contratto di rete", introdotto nel 2009 nell'ordinamento italiano per sopperire al vuoto legislativo nazionale, ma anche europeo ed internazionale, fra le figure dei contratti bilaterali e quelle dei precedenti contratti associativi.

La figura contrattuale risultante si ispira ai principi europei dello Small Business Act, con particolare riguardo al principio del "Think Small First", ed è caratterizzata da elementi di flessibilità ed efficienza, risultando pertanto

¹²⁵ Fonte: 3° Report italiano sui Mini-Bond, Osservatorio Mini-Bond del Politecnico di Milano, 2016

meritevole di proposta in sede europea come uno strumento “Made in Italy” per la regolamentazione dei rapporti di rete.

Il contratto di rete è una fattispecie nata con il D.L. 10 febbraio 2009 n. 5 recante “misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi” ed evolutasi attraverso la Legge Sviluppo (L. n. 99/2009), il D.L. 31 maggio 2010 n. 78 recante “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” ed infine i Decreti Sviluppo e Sviluppo bis (D.L. n. 83/2012 e D.L. n.179/2012).

La disciplina si compone di norme di diritto pubblico per i profili fiscali e di diritto privato per quanto concerne i profili contrattuali, al fine di promuovere politiche industriali atte a contrastare la fase di recessione.

La ratio del contratto di rete è quella di incentivare gli imprenditori unire le proprie risorse, al fine di aumentare la competitività del sistema economico ed affrontare i mercati internazionali da una posizione più solida ed efficiente.

È proprio per questo motivo che il legislatore ha mirato a differenziare il modello del contratto di rete da quello distrettuale, tipicamente indirizzato allo sviluppo locale, intravedendo nella nuova disciplina uno strumento idoneo a superare i rapporti territoriali e adatto alla creazione di filiere nazionali ed internazionali.

È interessante notare come nel tempo si siano potuti ravvisare tre diversi modelli normativi, progressivamente meno restrittivi rispetto all’impostazione originale.

Fra le varie modificazioni della disciplina avvenute attraverso le norme appena citate, si è verificata l’estensione dell’ambito di applicazione a tutte le forme organizzative d’impresa e la definizione della responsabilità delle reti verso i terzi (Legge Sviluppo), l’istituzione facoltativa del precedentemente obbligatorio fondo patrimoniale (D.L. n. 78/2010), una migliore definizione delle responsabilità patrimoniali, delle modalità di redazione del contratto e delle procedure comunicative (Decreto Sviluppo), ed infine la previsione di partecipazione dei contratti di rete a gare ed appalti pubblici (Decreto Sviluppo Bis)¹²⁶.

Il Decreto Sviluppo Bis ha inoltre stabilito la libertà contrattuale delle parti di avvalersi di una rete con soggettività giuridica, questione sulla quale si è espressa anche l’Agenzia delle Entrate attraverso la Circolare 18 giugno 2013 n. 20, che ha puntualizzato come la sola presenza di un fondo patrimoniale ed un organo comune all’interno di un contratto di rete non comporti l’insorgere della

126 Cfr. Capuano G., *Lo Small Business Act e l'utilizzo del Contratto di rete per uscire dalla crisi*, “Economia e diritto del terziario”, 2014, 1, pp. 29-39

soggettività in capo alla rete stessa, che deve essere resa esplicita dalle parti in sede contrattuale¹²⁷.

Gli elementi giuridici caratterizzanti il contratto di rete sono la sua natura di “contratto plurilaterale con comunione di scopo”¹²⁸ ad “effetti obbligatori”, “formale” ed a “contenuto programmatico” (cosiddetto “contratto quadro”).

Per quel che riguarda le statistiche del contratto di rete, l’elaborazione InfoCamere sui dati del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio parlano di un aumento nel 2016 di ben 539 imprese che hanno optato per l’aggregazione, andandosi a sommare al precedente valore di 16.048 imprese. Le nuove reti create nell’anno sono state 54, di cui 5 con soggettività giuridica da aggiungere alle precedenti 455.

In un’ottica territoriale, l’utilizzo della fattispecie contrattuale risulta spesso correlata positivamente con il livello di sviluppo locale; le regioni leader nell’utilizzo del contratto di rete risultano essere Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, mentre sorprende il basso grado di utilizzo registrato in Piemonte, addirittura inferiore ad alcune regioni del Mezzogiorno.

Per quanto concerne l’aspetto qualitativo, i dati provenienti dall’indagine annuale del Ministero dello Sviluppo economico confermano l’alto gradimento delle imprese nell’utilizzo della forma contrattuale. Le realtà imprenditoriali operanti all’interno di un contratto di rete riportano effetti positivi sugli indici di performance delle principali variabili aziendali, particolarmente significativi durante l’attuale congiuntura economica.

Il successo che la fattispecie contrattuale ha riscosso, fra imprese operanti in diversi settori e con diverse tipologie aziendali, è dovuto prevalentemente al fatto che il contratto di rete riflette ed è espressione di quei modelli di business e sviluppo privilegiati dalle PMI italiane¹²⁹. Motivazioni culturali, psicologiche ed in parte anche la carenza di risorse, delineano un profilo di imprenditore italiano tendente a mantenere una forte autonomia imprenditoriale ed a preservare l’identità dell’azienda stessa, oltre che restio ad applicare soluzioni di integrazione con altre imprese¹³⁰.

127 Per approfondimenti: Arrigo T., *Il Contratto di rete. Profili giuridici*, “Economia e diritto del terziario”, 2014, 1, pp. 9-27

128 Cfr. Gentili A., *Il contratto di rete dopo la l.n. 122 del 2010*, “I contratti”, 2011, pp. 617 ss.

129 Varaldo R.; Dalli D.; Resciniti R., Tunisini A., *Un Tesoro Emergente. Le medie imprese italiane dell’era globale*, 2009, FrancoAngeli

130 Per approfondimenti: Corò G.; Grandinetti G., *Le strategie di crescita delle medie imprese*, 2007, Il Sole 24 Ore

La disciplina del contratto di rete non risulta tuttavia immune da diverse e potenziali problematiche. La fattispecie può rivelarsi un vincolo nel caso in cui un'eccessiva formalizzazione vada ad irrigidire la comunione delle risorse o la varietà degli attori che compongono la rete. Può inoltre risultare dannoso l'inserimento di una disciplina troppo rigorosa sul comportamento imprenditoriale del singolo, che rappresenta un elemento chiave della convivenza all'interno della rete di imprese.

Un'ulteriore trappola è infine quella rappresentata dal rischio di vincolare eccessivamente il business della singola impresa a quello del progetto di rete. La complementarità dei business è ovviamente uno dei cardini del contratto di rete, ma deve risultare tutelata in ogni caso anche l'autonomia imprenditoriale.

È fondamentale dunque promuovere la fattispecie come un'opportunità di crescita e non l'ennesima serie di vincoli all'autonomia del singolo imprenditore.

In conclusione, appare giusto affermare che la nascita di nuovi progetti imprenditoriali condivisi non deriva dalla disponibilità della fattispecie contrattuale in esame, ma è quantomai vero il contrario. È proprio la presenza di un obiettivo comune a dare forma ad un chiaro progetto imprenditoriale, che trova poi la sua migliore espressione giuridica nella forma del contratto di rete.

CAPITOLO III

LE POLITICHE EUROPEE A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIA GIOVANILE E FEMMINILE

3.1 L'imprenditoria giovanile come fattore chiave della ripresa economica

Gli elevati livelli di disoccupazione giovanile riscontrabili in diversi Paesi dell'Unione Europea rappresentano ad oggi un problema economico e sociale di estrema gravità¹³¹. L'Italia ne risulta particolarmente colpita, avendo registrato a marzo del 2017 un tasso pari al 34,1% relativo al fenomeno in esame, valore che rappresenta però un minimo da soli cinque anni; occorre infatti risalire a febbraio 2012 per rilevare un tasso di disoccupazione giovanile pari al 33,4%¹³².

Il costo pagato dall'Unione Europea nel 2013 a causa dell'alta percentuale di giovani disoccupati e non inseriti all'interno di alcun percorso formativo, i cosiddetti NEET, è risultato pari a 162 miliardi di euro, in aumento di 10 miliardi rispetto ai dati del 2011¹³³.

A tal proposito è stato dimostrato come l'estraneità al mondo del lavoro possa portare ad un disimpegno civico all'interno della società, con diminuzione di fiducia nei confronti delle istituzioni ed un maggiore rischio di sviluppare ideologie politiche estremiste¹³⁴.

Numerosi studi dimostrano inoltre come la mancanza di occupazione in età giovanile possa avere gravi ricadute sul capitale umano ed effetti negativi sulle performance dell'individuo in termini di partecipazione al mercato del lavoro e redditi futuri¹³⁵.

Per far fronte a questa serie di problematiche, le istituzioni politiche europee hanno recentemente inserito fra le proprie priorità la promozione dell'imprenditoria giovanile e dell'autoimpiego, che non rappresentano però una panacea per la crisi occupazionale, in quanto solo una ristretta percentuale di

131 Cfr. Tiraboschi M., *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, "Diritto delle relazioni industriali", 2012, 2, pp. 414-437

132 Dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica per gli anni 2017 e 2012

133 Fonte: Eurofound (2014), *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union

134 Cfr. Eurobond (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the EU

135 Cfr. Gregg, P.; Tominey E., *The wage scar from male youth unemployment*, "Labour Economics", 2005, vol. 12, 4, p. 487

giovani possiede i giusti requisiti, le idee e la personalità necessaria per avviare una attività imprenditoriale indipendente.

È quantomai vero, in ogni caso, che la rimozione di barriere all'imprenditoria giovanile può apportare una vasta gamma di benefici, tra cui la creazione indiretta di nuovi posti di lavoro e lo sviluppo di capitale umano e nuove competenze¹³⁶.

Esempi rilevanti di politiche giovanili in Europa sono rappresentati dalla "Youth Opportunities Initiative", iniziativa predisposta dalla Commissione Europea con omonima COM(2011) 933, e dal "Youth Employment Package" che ha portato all'adozione della "Youth Guarantee" in ogni Stato membro dell'Unione, con Raccomandazione del Consiglio 22 aprile 2013 n. 120 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

La Commissione ha successivamente lanciato la "Youth Employment Initiative" con COM(2013) 144 e la Comunicazione "Working together for Europe's young people, a call to action on youth unemployment"¹³⁷, per accelerare l'implementazione della "Garanzia Giovani" e per incentivare gli investimenti a favore dei giovani stessi.

Un'ulteriore spinta propulsiva è giunta poi dalla COM(2012) 795 per "rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa", che ha definito il "Piano d'azione Imprenditorialità 2020", contenente strumenti e misure decisivi per liberare il potenziale imprenditoriale europeo e per rimuovere efficacemente gli ostacoli all'imprenditoria.

Nonostante l'interesse dimostrato dalle autorità europee, nel 2013 solo il 6,5% dei giovani fra i 15 ed i 29 anni ha optato per l'autoimpiego, con percentuali nettamente discordanti fra i vari Stati membri, basti pensare che il tasso di self-employment varia dal 15% in Italia ed in Grecia fino al 3% registrabile in Germania e Danimarca¹³⁸. Le disparità sono un ovvio riflesso delle differenti politiche nazionali in materia.

Il fenomeno dell'imprenditoria giovanile risulta prevalentemente esercitato, a livello europeo, da soggetti di sesso maschile, che nel 2013 hanno rappresentato i due terzi dell'intero settore. Sono inoltre preoccupanti i dati relativi al falso lavoro

136 Cfr. Green, F., *Youth entrepreneurship: A background paper for the OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development*, OECD

137 COM (2013) 447 della Commissione Europea

138 Fonte: dati forniti dal rapporto "The Missing Entrepreneurs 2015" dell'OECD

autonomo, specialmente in settori con scarse barriere all'ingresso come quello delle costruzioni.

In questo complesso e mutabile panorama socioeconomico, le iniziative e le politiche a favore dell'imprenditoria giovanile dovrebbero essere indirizzate, come già evidenziato, ai soggetti con adeguati valori e competenze, al fine di massimizzare i risultati dell'investimento pubblico. La promozione del fenomeno è di responsabilità pubblica, ma un ruolo fondamentale può essere giocato anche dalle organizzazioni private, in caso di debolezza della pubblica iniziativa.

Lo scambio di informazioni fra gli Stati membri risulta particolarmente importante nel contesto in esame, in quanto le politiche a sostegno della cultura imprenditoriale giovanile si trovano soltanto in uno stadio iniziale e non è in atto una vera e propria convergenza a livello sovranazionale.

È inoltre evidente come queste politiche debbano essere considerate alla stregua di strategie a lungo termine, in quanto produrranno risultati tangibili ed intangibili, come la creazione di nuove imprese ed una rinnovata attitudine all'autoimpiego, solo in un orizzonte temporale medio-lungo¹³⁹.

I programmi a supporto dell'imprenditoria giovanile produrranno gli effetti sperati solo se il supporto toccherà tutte le principali problematiche, spesso interconnesse fra loro e necessitanti di un approccio combinato. Un ruolo fondamentale per la buona riuscita delle iniziative sarà infine rivestito dalla qualità degli insegnamenti dispensati, con particolare riguardo all'istruzione scolastica ed universitaria e alle esperienze condivise da imprenditori di successo.

3.2 Le caratteristiche dei giovani imprenditori europei ed i principali profili di business

Fra le più diffuse definizioni di imprenditoria giovanile, all'interno della dottrina internazionale, ritroviamo quella di "applicazione pratica di qualità imprenditoriali, come l'iniziativa, l'innovazione, la creatività e l'assunzione del rischio, attraverso l'utilizzo di adeguate abilità personali"¹⁴⁰. Queste ultime, insieme ad opportune risorse finanziarie, contribuiscono a realizzare la "visione

139 Guarriello F., *Politiche europee e mutamenti demografici*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2015, 2, pp. 287-305

140 Cfr. Schnurr, J.; Newing, *A conceptual and analytical framework for youth enterprise and livelihood skills development: Defining an IDRC niche*, International Development Research Centre, Canada

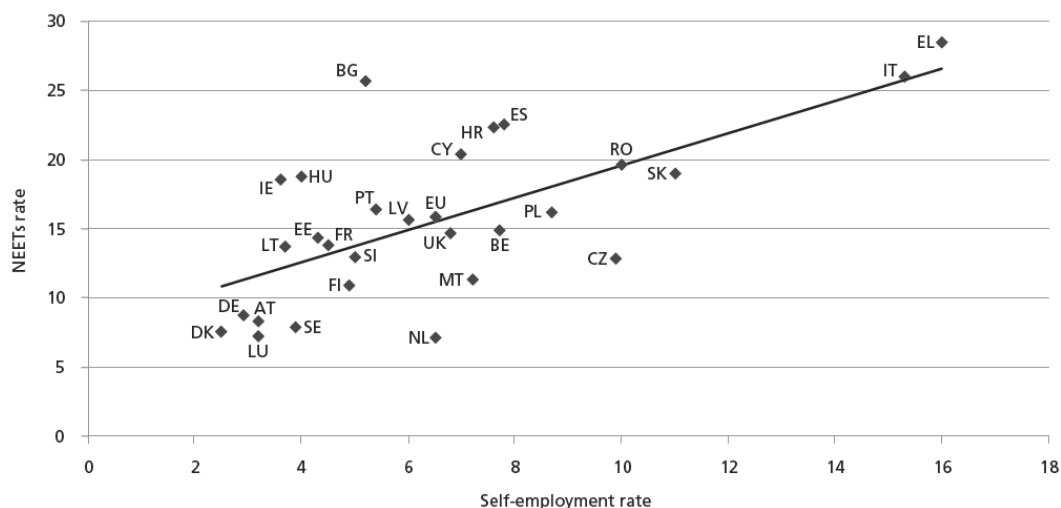
imprenditoriale” e a sviluppare il potenziale del soggetto, accrescendone la fiducia ed il ruolo attivo all’interno della società.

Come già precedentemente accennato, i dati Eurostat 2013 hanno evidenziato un ricorso all’autoimpiego per un totale di 2,67 milioni di giovani europei, con importanti differenze fra i vari Stati membri. Comparando i dati con quelli del 2008, in concomitanza con l’inizio della crisi economica, è possibile notare un aumento complessivo di 0,2 punti percentuali, che può essere a sua volta scomposto a livello nazionale in una serie di incrementi e decrementi parziali.

I principali valori in aumento sono stati registrati in alcuni paesi dell’Est e del Sud Europa, in primis Grecia ed Italia, con un rialzo di rispettivamente 4 e 2 punti percentuali, mentre valori estremamente negativi sono emersi dalle economie di Cipro, Irlanda e Romania.

È interessante notare come per ogni Stato membro la percentuale di autoimpiego sia altamente correlata con quella del numero di NEET presente sul territorio, evidenziando quindi livelli più elevati di self-employment in mercati con un alto numero di giovani disoccupati, come Italia, Grecia e Spagna (Fig. 1.10).

Fig. 1.10: Percentuale di lavoratori autonomi e NEET, EU28 (2013)



Fonte: 2013 Labour Force Survey dell'Eurostat. Dati rielaborati dall'Eurofound

In linea con la più recente letteratura, i dati suggeriscono che i mercati con più opportunità in termini di lavoro dipendente registrano anche un minore livello di giovani lavoratori autonomi. Al contrario, negli Stati membri con un’economia

più “stagnante” ed un mercato del lavoro afflitto da numerose problematiche, l’autoimpiego rappresenta un’alternativa più allettante per i giovani lavoratori¹⁴¹.

A fronte di questi dati è comunque opportuno sottolineare come il principale motore dell’imprenditoria giovanile sia da riscontrare, per l’attuale dottrina, nel desiderio di “indipendenza” e di “lavorare per sé stessi”. A tal proposito l’analisi effettuata nel 2013 dal Global Entrepreneurship Monitor, insieme con il Youth Business International, indica che solo il 17% dei giovani imprenditori europei sono mossi da necessità (per mancanza di un impiego alternativo), a fronte di un 23% di imprenditori in età adulta.

Il divario di genere è presente anche all’interno del fenomeno dell’imprenditoria giovanile, e si riflette in un valore pari al 33% di giovani lavoratrici autonome presenti sull’intero territorio europeo nel 2013. I dati Eurostat illustrano una proporzione di donne imprenditrici leggermente superiore nella fascia di età più giovane (dai 15 ai 24 anni), ma i dati generali non hanno subito grosse variazioni negli ultimi anni. Questo rapporto si rispecchia anche a livello nazionale, dove paesi come Romania e Slovacchia raggiungono percentuali di giovani lavoratrici autonome pari al 25% dell’intero settore.

Gli studi esistenti non definiscono una chiara relazione fra il livello di educazione e quello di autoimpiego¹⁴². Le differenze possono essere spiegate dal fatto che i soggetti con una più elevata educazione predispongono di maggiori abilità necessarie per l’avvio di un’attività imprenditoriale, ma allo stesso tempo rappresentano anche un’attrattiva maggiore per i datori di lavoro.

È infine interessante notare come i livelli di lavoro autonomo part-time siano particolarmente elevati fra i giovani, specialmente se messi a confronto con quelli registrati da soggetti di maggiore età. La fattispecie si configura come una forma “imprenditoriale ibrida”, un tempo confinata ad individui più anziani, che può fornire valide esperienze pratiche per quanto concerne la gestione di un business su piccola scala mentre il giovane si impegna in altre attività, come il termine degli studi o un ulteriore impiego dipendente.

La letteratura disponibile suggerisce come i giovani imprenditori siano meno propensi ad assumere lavoratori dipendenti rispetto alle controparti di diverse fasce di età, e questa evidenza è stata pienamente confermata dai dati Eurostat

141 OECD, *Policy brief on youth entrepreneurship: Entrepreneurial activities in Europe*, 2012

142 Cfr. Storey, D. J.; Greene, F. J., *Small business and entrepreneurship*, “Financial Times Prentice Hall”, 2010

2013, che riportano una quota del 15% di giovani lavoratori autonomi con almeno un dipendente.

Il non avvalersi di alcun lavoratore dipendente non comporta necessariamente una gestione individuale del business, in quanto esistono numerose altre forme di cooperazione fra imprese, ma sono principalmente due le cause a cui è riconducibile questo fenomeno. Innanzitutto le realtà imprenditoriali facenti capo a soggetti giovani sono spesso troppo nuove e di piccole dimensioni per permettere l'assunzione di altro personale. In secondo luogo è particolarmente diffuso il fenomeno del falso lavoro autonomo, individuabile in quei soggetti che si dichiarano tali, ma che in realtà lavorano esclusivamente per un singolo cliente. Questa fattispecie è particolarmente collegata ad impieghi di bassa qualità ed al fenomeno del lavoro sommerso, e penalizza i lavoratori che subiscono una drastica riduzione dei propri diritti.

Per quanto riguarda i principali settori in cui operano giovani imprenditori, essi sono orientati in particolare alla fornitura di servizi e sono spesso caratterizzati da ridotte barriere all'ingresso, scarso fabbisogno di capitale e livelli contenuti di abilità richieste¹⁴³.

I dati Eurostat 2013 a tal proposito evidenziano come i settori in cui l'imprenditoria giovanile è più attiva sono quelli delle costruzioni e della vendita al dettaglio, seguiti dal settore primario e dalle attività ristorative.

3.3 Le barriere economiche e culturali allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile

Fra i principali fattori che contribuiscono ad ostacolare lo sviluppo di un progetto d'impresa da parte di soggetti giovani, è possibile ritrovare una scarsa cultura sociale ed una educazione imprenditoriale carente, il difficile accesso alle risorse finanziarie, le difficoltà introdotte dal framework legislativo e la mancanza di un'opportuna assistenza alla realizzazione del business.

I ricercatori hanno da lungo tempo realizzato come l'attitudine e la cultura di un determinato tessuto sociale possano influenzare l'attività imprenditoriale¹⁴⁴. La promozione della cultura imprenditoriale rientra ancora oggi fra le aree strategiche

143 Cfr. Parker, S. C., *The economics of entrepreneurship*, 2009, Cambridge University Press

144 Cfr. Kreiser, P; Marino, L.; Weaver, K. M., "*Correlates of entrepreneurship: the impact of national culture on risk-taking and proactiveness in SMEs*", 2001, University of Alabama

di intervento meno sviluppate e le politiche a riguardo risultano spesso insufficienti.

Le difficoltà appaiono accentuate in considerazione del fatto che i mutamenti culturali sono processi di medio-lungo termine, che necessitano di una combinazione di specifici programmi ed iniziative per creare un'attitudine positiva nei confronti dell'imprenditorialità. La promozione di modelli di successo, la copertura dei servizi mediatici, ed apposite campagne ed eventi rappresentano i principali strumenti adatti a influenzare positivamente l'imprenditoria giovanile da un punto di vista esclusivamente attitudinale.

L'educazione scolastica ed universitaria gioca un ruolo fondamentale nella rimozione delle suddette barriere. Sotto questo aspetto, le principali problematiche a livello europeo risultano essere la mancanza di curricula e programmi di studio adeguati, l'utilizzo di metodi educativi inefficienti ed in particolare la mancanza di opportuni collegamenti fra il sistema educativo ed il panorama imprenditoriale circostante.

L'assenza di adeguate risorse finanziarie per sostenere l'avvio di un progetto imprenditoriale rappresenta un'ennesima e fondamentale barriera per i giovani che mirano alla realizzazione di un proprio business. I sondaggi dell'Eurobarometro nel 2015 hanno evidenziato come l'82% dei giovani imprenditori europei posizionino il mancato supporto finanziario al primo posto fra le barriere percepite. Il valore aumenta al 92% in paesi come Italia, Spagna, Portogallo, Romania e Grecia. I principali vincoli a riguardo sono rappresentati dalla mancanza di risorse personali, di sicurezza, credibilità ed esperienza per l'assunzione di un qualunque tipo di finanziamento, dalle complesse procedure e dalla carenza informativa.

3.4 L'evoluzione delle politiche europee a sostegno dell'imprenditoria giovanile

Il primo intervento mirante al trasferimento della conoscenza imprenditoriale all'interno del territorio europeo è stato il "Processo di Bologna" del 1999, una vera e propria riforma internazionale del sistema di istruzione superiore. Con la sottoscrizione della Dichiarazione di Bologna, da parte dei 29 ministri dell'istruzione europei, si è puntato alla realizzazione entro il 2010 dello "Spazio

europeo dell'istruzione superiore", formalmente istituito a marzo di quello stesso anno con la Dichiarazione di Budapest-Vienna.

Nel 2001 si è verificata l'attuazione della prima fase del Libro bianco "Un nuovo impulso per la gioventù europea", mentre nel 2003 la Commissione Europea ha pubblicato il Libro verde sull'"Imprenditorialità in Europa"¹⁴⁵, che ha sottolineato l'importanza della tematica per il rilancio della competitività economica.

Le prime politiche europee a diretta promozione dello spirito imprenditoriale fra i giovani risalgono al 2004, anno in cui è stato adottato il primo Piano d'azione per l'imprenditorialità con COM(2004) 70 della Commissione Europea. Il piano ha fornito un framework strategico per il rafforzamento del settore e strumenti idonei a promuovere la mentalità imprenditoriale in un numero sempre maggiore di individui.

Nel 2005 la promozione dell'imprenditoria giovanile è divenuta un elemento chiave all'interno dello "European Youth Pact"¹⁴⁶, che ha evidenziato l'importanza di un impegno costante da parte dei giovani per la costruzione di un'Europa solidale.

La Comunicazione della Commissione 2006/33 def. "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: stimolare lo spirito imprenditoriale attraverso l'istruzione e l'apprendimento" ha successivamente presentato una serie di raccomandazioni per la promozione della cultura imprenditoriale all'interno del sistema educativo. Nello stesso anno l'imprenditorialità è stata inoltre inserita all'interno del "Quadro europeo di riferimento sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente"¹⁴⁷.

Durante il 2008, sulla base dell'implementazione dello Small Business Act, numerosi Stati membri hanno introdotto programmi di educazione imprenditoriale all'interno dei percorsi formativi, per sviluppare le abilità dei giovani e renderli consapevoli delle future possibilità in termini di apertura di un proprio business.

Nell'anno successivo l'imprenditorialità è stata proposta come uno degli strumenti idonei a creare nuove opportunità lavorative per i soggetti più giovani, all'interno della Comunicazione della Commissione 2009/200 def. "Una strategia

145 COM(2003) 27 "Green Paper on entrepreneurship in Europe"

146 COM(2005) 206 della Commissione Europea "sulle politiche europee concernenti la gioventù. Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa, attuare il patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva"

147 Raccomandazione del Parlamento Europeo 2006/926/CE relativa a "competenze chiave per l'apprendimento permanente"

dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità". Sempre nel 2009 il Consiglio Europeo ha definito l'imprenditorialità come uno degli otto campi d'azione delineati all'interno del "Quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018)"¹⁴⁸.

Nel marzo del 2010 la strategia Europa 2020 ha riconosciuto imprenditoria ed autoimpiego come elementi essenziali per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La strategia, suddivisa in numerose iniziative, fra cui la fondamentale "Youth on the Move", ha richiamato l'attenzione sulla promozione della cultura d'impresa, ed ha inoltre incentivato lo sviluppo di numerose realtà imprenditoriali giovanili e femminili grazie alle risorse finanziarie fornite dal Fondo Sociale Europeo.

L'importanza dell'imprenditorialità giovanile è stata successivamente enfatizzata dalla Comunicazione della Commissione 2012/173 def. "Verso una ripresa forte di occupazione", attraverso l'emanazione dell'"Employment Package", in risposta alla recente crisi occupazionale. Sempre nel 2012 la Commissione ha lanciato il "Youth Employment Package" un pacchetto di misure comprendente, fra le altre, la "Youth Guarantee", il "Quality Framework for Traineeships"¹⁴⁹ e la "European Alliance for Apprenticeships", che nel 2013 è stato rafforzato dalla "Youth Employment Initiative" (YEI)¹⁵⁰.

La Commissione ha poi pubblicato nel 2013 la Comunicazione sul "Piano d'azione Imprenditorialità 2020"¹⁵¹, che ha suggerito diverse azioni volte a liberare il potenziale imprenditoriale europeo. Attraverso il Social Investment Package¹⁵² la Commissione ha inoltre sottolineato il bisogno prioritario di investimenti per aumentare il contributo di giovani e donne all'economia europea. Seguendo le stesse linee direttive del Piano d'azione Imprenditorialità 2020 sono state sviluppate le "Youth Entrepreneurship Strategies" (YES) con l'obiettivo di innalzare il numero di giovani imprenditori europei; il progetto, finanziato attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale, è focalizzato sull'utilizzo di

148 Risoluzione del Consiglio 2009/C 311/01

149 Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 relativa ad un "Quadro qualitativo sui tirocini"

150 COM(2013) 144 def. "Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile"

151 COM(2012) 795 def. " Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa"

152 COM(2013) 83 def. "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo Sociale Europeo nel periodo 2014-2020"

nuove metodologie per la revisione delle politiche imprenditoriali giovanili e sullo scambio di buone pratiche fra i vari Stati membri.

L'importanza dell'imprenditoria giovanile è stata infine ribadita dalle Conclusioni del Consiglio Europeo del 20 maggio 2014, che pone un particolare accento sulla cosiddetta "imprenditoria sociale", e da vari studi portati a termine da gruppi di esperti incaricati dalla Commissione¹⁵³.

Fra le iniziative europee più rilevanti in termini di supporto all'imprenditoria giovanile, a livello territoriale, è possibile ritrovare: programmi a scopo educativo come "Erasmus+" ed "Erasmus for Young Entrepreneurs", il programma Europa Creativa, il programma "Investing for Youth" della Banca europea degli investimenti ed il programma "Employment and Social Innovation" (EaSI) per quanto riguarda l'ambito del micro-finanziamento.

I fondi strutturali maggiormente utilizzati per sostenere i giovani imprenditori sono il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

3.4.1 Una Strategia europea per la gioventù

Pur rispettando l'indipendenza di ogni Stato membro in tema di politiche giovanili, la "EU Youth Strategy", istituita con Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 "su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù", ha delineato un apposito framework cooperativo per il periodo 2010-2018.

Gli obiettivi principali sono quelli di fornire maggiori opportunità educative ed occupazionali ai giovani e di incoraggiarli ad una partecipazione attiva all'interno della società.

L'approccio alla tematica è duplice e si suddivide in iniziative specifiche, volte a promuovere forme di apprendimento informali, attività di volontariato e lavoro giovanile, ed in iniziative transettoriali, volte ad assicurare la presa in considerazione delle problematiche giovanili da parte delle istituzioni, nelle fasi di valutazione ed implementazione di politiche educative ed occupazionali.

¹⁵³ Si vedano a tal proposito: "Developing the creative and innovative potential of young people through non-formal learning in ways that are relevant to employability" (2014) e "Working with young people: the value of youth work in the European Union" (2014)

La strategia propone iniziative in otto aree di intervento principali: impiego ed imprenditorialità, inclusione sociale, partecipazione, educazione, salute e benessere, attività di volontariato, creatività e cultura, ed infine l'area relativa a gioventù e globalizzazione.

All'interno dell'area "impiego ed imprenditorialità" è possibile ritrovare iniziative quali la "Youth Employment Initiative", lo strumento "Youth Guarantee" ed il programma Erasmus for Young Entrepreneurs.

A novembre del 2016 lo European Youth Forum ha redatto una Risoluzione sull'implementazione della EU Youth Strategy, richiamando l'attenzione sulla necessità di una strategia più efficace ed ambiziosa, a fronte delle numerose problematiche giovanili poste in essere dalla società odierna.

Un particolare accento è stato posto dalla Risoluzione sulla modifica del "Dialogo Strutturato", un processo di consultazione implementato dalla Commissione Europea che mira ad aumentare il livello di cooperazione della società civile e ad instaurare un collegamento informativo diretto con i giovani.

3.4.2 L'iniziativa "Youth on the Move" per la valorizzazione del potenziale giovanile europeo

"Youth on the Move" (Gioventù in Movimento) è un'iniziativa sviluppatasi all'interno della strategia Europa 2020, istituita con COM(2010) 477 def. "Youth on the Move, valorizzazione del potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione Europea". Lo scopo principale è quello di fornire un pacchetto di iniziative politiche sui temi di istruzione ed occupazione per i giovani europei.

L'iniziativa tocca sia direttamente che indirettamente il tema dell'imprenditoria giovanile, contribuendo a ridurre la barriera all'entrata generata dalla scarsa attenzione del sistema educativo, ed istituendo diversi strumenti idonei a supportare i giovani imprenditori nella creazione e nello sviluppo della loro attività imprenditoriale.

Youth on the Move contribuisce al raggiungimento di uno dei principali obiettivi della strategia Europa 2020, quello relativo alla diminuzione del tasso di abbandono scolastico prematuro al 10% ed all'aumento del numero di giovani in possesso di un titolo di istruzione terziaria al 40%. L'iniziativa risulta anche

essenziale per il raggiungimento della soglia occupazionale del 75% prevista dalla stessa strategia.

Il programma di “Gioventù in Movimento” si articola in dieci azioni mirate. Al primo posto ritroviamo la creazione di un sito web dedicato che assume il ruolo di sportello unico per la raccolta di informazioni. Il progetto “Your first EURES job”, gestito dalla rete dei servizi pubblici dell’occupazione europei (EURES), fornisce aiuto ai soggetti più giovani nella ricerca di un’occupazione lavorativa, anche all’estero, ed alle piccole e medie imprese impegnate nella loro assunzione. Un’ulteriore azione fondamentale è rappresentata dalla creazione dello “European Vacancy Monitor”, un sistema di monitoraggio delle offerte lavorative su scala europea.

Ritroviamo successivamente il nuovo strumento europeo di micro-finanziamento “PROGRESS”, che rappresenta un aiuto sostanziale ai giovani imprenditori nello sviluppo del proprio progetto imprenditoriale, e l’introduzione in ogni Stato membro di una “garanzia per i giovani”.

3.4.3 Il piano europeo per la disoccupazione giovanile “Youth Guarantee”

La “Youth Guarantee” (Garanzia Giovani), istituita con Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013, è stata la risposta del legislatore europeo alla crisi occupazionale giovanile.

Il programma prevede un’offerta qualitativamente valida di impiego, proseguimento del percorso di studi, apprendistato o tirocinio, effettuata entro quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione, per i giovani sotto i 25 anni di età (sotto i 30 anni in Italia).

Ogni Stato membro ha ricevuto e riceverà finanziamenti mirati per il periodo 2014-2020, concedendo la priorità a quei paesi registranti un elevato tasso di disoccupazione giovanile (superiore al 25%). La Garanzia Giovani è attuata in ogni Stato europeo attraverso appositi piani di implementazione, che identificano precisamente le misure da adottare per la sua realizzazione. I piani delineano gli orizzonti temporali per l’attuazione degli interventi, il ruolo delle autorità pubbliche e quello delle organizzazioni di supporto, e le modalità tecniche attraverso le quali sono distribuiti i finanziamenti.

L'implementazione del programma in numerosi paesi, fra cui l'Italia¹⁵⁴, prevede anche la definizione di numerose misure a sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità. A tal proposito in Italia è presente il fondo "Selfiemployment" gestito da Invitalia, che si occupa di finanziare con prestiti a tasso zero l'avvio di piccole realtà imprenditoriali promosse da giovani NEET.

Il supporto finanziario europeo al programma Youth Guarantee è fornito dal Fondo Sociale Europeo e dalla Youth Employment Initiative. Durante il periodo 2014-2020 essi effettueranno investimenti diretti per almeno 12 miliardi di euro in misure di integrazione del mercato del lavoro giovanile.

In aggiunta, sia il Fondo Sociale Europeo che il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale investiranno risorse considerevoli nella modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro ed in riforme dei sistemi formativi, che contribuiranno positivamente agli indici occupazionali giovanili. Il FESR finanzia altresì investimenti nel settore delle infrastrutture scolastiche per un totale di 6.24 miliardi di euro.

Per supportare l'implementazione del programma è stato istituito nel 2013 un network di coordinatori come collegamento fra la Commissione e le autorità nazionali degli Stati membri. Fino al termine del 2014 la Commissione ha inoltre fornito un servizio di consulenza su schemi di apprendistato e tirocinio.

Con l'obiettivo di condividere le migliori misure implementative fra i vari Stati membri è stato infine mobilitato il "Programma di Mutuo Apprendimento" della European Employment Strategy. La fattispecie sottolinea la natura innovativa ed in continua evoluzione della tematica, che necessita pertanto di una condivisione rapida ed efficace dei migliori interventi legislativi.

3.4.4 Il programma di scambio transfrontaliero "Erasmus for Young Entrepreneurs"

"Erasmus for Young Entrepreneurs" (EYE) è un programma di scambio transfrontaliero che offre la possibilità a nuovi giovani imprenditori, o aspiranti tali, di lavorare per un periodo massimo di sei mesi con imprenditori affermati di altri Stati membri dell'Unione, favorendo in questo modo lo scambio di idee,

¹⁵⁴ Per un'analisi più approfondita dell'implementazione della "Youth Guarantee" da parte dello Stato italiano si rimanda al sottocapitolo 4.3 (L'implementazione del piano europeo "Youth Guarantee")

l'acquisizione di nuove abilità, l'accesso a nuovi mercati e la nascita di possibili partnership internazionali.

Il programma è stato lanciato come un progetto pilota dalla Direzione Generale Imprese e Industria della Commissione Europea nel 2008, sulla base dei risultati positivi dello studio effettuato dall'Eurobarometro nell'anno precedente, che hanno evidenziato una notevole richiesta di mobilità fra i giovani imprenditori europei. Lo studio ha posto l'attenzione sul fatto che il 70% degli imprenditori ed aspiranti imprenditori dell'Unione Europea desideravano acquisire abilità imprenditoriali all'interno di realtà di piccole dimensioni con esperienza consolidata.

Nel 2010 l'EYE è stato inserito all'intero del "Programma quadro per la competitività e l'innovazione"¹⁵⁵, sulla base dell'implementazione dello Small Business Act.

L'obiettivo generale dell'iniziativa è quello di facilitare la creazione di esperienze imprenditoriali e manageriali fra imprenditori di diversi Stati membri. Fra gli obiettivi specifici del programma ritroviamo quello di fornire esperienze pratiche a nuovi imprenditori in piccole e medie imprese al di fuori del proprio paese, al fine di facilitare la definizione di un'idea imprenditoriale e di incentivare la nascita di start-up. Altri obiettivi riguardano la condivisione di informazioni sugli ostacoli relativi allo sviluppo del business, il favorire l'accesso a nuovi mercati e l'identificazione di potenziali partner commerciali, nonché l'instaurazione di una rete di supporto fra imprenditori di diversi Stati membri.

I dati aggiornati al 2014¹⁵⁶ evidenziano un totale di circa 8.000 domande di applicazione ed un utilizzo particolarmente elevato del programma in Regno Unito, Italia, Germania, Spagna e Francia. I principali settori interessati sono risultati essere quelli relativi a servizi educativi, architettura, costruzioni, consulenza, turismo ed ICT.

155 Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013)

156 Fonte: Technopolis Group, *Statistical Analysis of the Erasmus for Young Entrepreneurs Programme, Final Report*, 2014

3.4.5 L'efficacia delle misure europee in tema di imprenditoria giovanile

A tre anni dal termine della Programmazione 2014-2020, l'emissione di un giudizio sull'efficacia delle attuali misure europee a sostegno dell'imprenditoria giovanile può apparire prematura, ma è altrettanto vero che i dati ad oggi disponibili non lasciano presagire un successo al termine della stessa Programmazione.

Così come riportato all'interno degli atti della "European Youth Committee"¹⁵⁷, lo "European Youth Forum", il "Trade Union Congress" e la "Trade Union Confederation" risultano concordi sul fatto che le risorse disponibili attraverso la Youth Employment Initiative non sono sufficienti a correggere il problema della disoccupazione giovanile in Europa, vista la portata del fenomeno. Essi fanno esplicito riferimento agli studi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro¹⁵⁸, che nel 2012 hanno stimato un fabbisogno di circa 21 miliardi di euro per un'implementazione efficace della Youth Guarantee, a fronte dei 12 miliardi attualmente previsti dall'iniziativa. La stima dei fondi necessari è stata guidata in particolare dagli studi dell'"Institute for Employment Studies", che ha calcolato come il costo sociale dei NEET in Europa sia pari all'1,51% dell'intero PIL europeo.

L'insufficienza dei finanziamenti dipende soprattutto dai tagli effettuati al Fondo Sociale Europeo, che per la Programmazione 2014-2020 dispone di risorse nettamente inferiori a quelle predisposte per il periodo precedente. È comunque opportuno sottolineare come i fondi attualmente impiegati dalle istituzioni europee possano contribuire alla nascita di numerose altre misure a livello nazionale, generando un effetto positivo per l'intero sistema.

Sulla base dell'evidenza empirica emersa nel corso degli ultimi anni, risulta sempre più diffusa la tesi per cui i fondi europei non debbano essere utilizzati a sussidio degli interventi nazionali, ma che debbano invece essere orientati a promuovere nuove misure ed iniziative, con un'attenzione particolare a quelle rivelatesi vincenti in altre regioni a livello globale.

¹⁵⁷ European Union Committee, *"12th Report of Session 2013-2014. Youth unemployment in the EU: a scarred generation?"*, 2014, London

¹⁵⁸ International Institute for Labour Studies, *"Eurozone job crisis: trends and policy responses"*, 2012

3.5 Buone pratiche europee per il sostegno dei giovani imprenditori: l'importanza della condivisione

Come già evidenziato in precedenza, anche se a livello nazionale è possibile risalire ad interventi di gran lunga precedenti a quelli posti in essere dalle istituzioni europee, il sostegno all'imprenditoria giovanile costituisce per queste ultime una priorità relativamente recente.

La condivisione delle cosiddette “good practices” ed i programmi di mutuo apprendimento costituiscono in quest'ottica degli strumenti essenziali per un reciproco coordinamento e sviluppo normativo.

È ora opportuno sottolineare che le iniziative ed i programmi posti in essere dal legislatore europeo rappresentano misure uniformi per tutti gli Stati membri, nonché un modello cui ispirarsi e fare riferimento, ma è altrettanto vero che il sostegno all'imprenditoria giovanile avviene prevalentemente attraverso una sperimentazione ed implementazione a livello locale, attraverso l'ausilio di fondi sia europei che nazionali.

Proprio per questi motivi risulta essenziale analizzare i diversi approcci e le diverse misure poste in essere dalle autorità locali dell'intero territorio europeo, ricercando quelle “buone pratiche” maggiormente idonee a supportare la crescita dei giovani imprenditori e vagliandone al contempo un'implementazione su più vasta scala.

Il supporto all'imprenditoria giovanile è stato oggetto di politiche locali, in particolar modo regionali, da lungo tempo. Alcune iniziative avviate più di un decennio fa risultano ancora oggi implementate come pratiche consolidate, mentre vi è al contempo dimostrazione del fatto che diverse misure avviate come progetti pilota a livello territoriale siano poi state replicate successivamente anche a livello nazionale¹⁵⁹.

È importante sottolineare in questa sede che molte iniziative sono applicate con il coinvolgimento di numerosi stakeholder e che il ruolo di attori diversi dalle autorità pubbliche (associazioni professionali, organizzazioni di volontariato, ecc.) risulta particolarmente significativo, soprattutto sotto il punto di vista finanziario. Nonostante questo, così come affermato da Benoît Cœuré, membro del comitato

¹⁵⁹ European Committee of the Regions, “*Youth initiative: a framework for youth entrepreneurship*”, 2017

esecutivo della Banca Centrale Europea, “la responsabilità della disoccupazione europea deve ricadere sul settore pubblico”, in quanto conseguenza di leggi restrittive in materia di assunzione e licenziamento, che hanno contribuito a peggiorare notevolmente la performance europea nel periodo post crisi.

Gli interventi territoriali a favore dell’imprenditoria giovanile possono essere suddivisi in diverse categorie, sulla base delle principali problematiche relative al fenomeno in esame.

La prima di queste categorie può essere riassunta nella creazione di un idoneo ambiente di supporto. È in tal senso evidente che la capacità di istituire misure per un ambiente a favore dei giovani imprenditori è direttamente connessa con il potere legislativo delle stesse autorità territoriali.

Fra gli esempi europei di “good practices” rientranti in questa categoria è possibile ritrovare il piano approvato in Spagna nel 2011 dal governo Catalano, che mira alla riforma del sistema educativo per incorporare l’insegnamento dell’imprenditorialità all’interno di ciascun curriculum di studio. Lo scopo generale dell’iniziativa è quello di favorire lo sviluppo di una cultura imprenditoriale fra i giovani, con conseguente apprendimento di abilità quali: iniziativa, innovazione, pianificazione, assunzione del rischio, lavoro di gruppo e creatività. L’approccio della riforma è altamente pratico e prevede il coinvolgimento coordinato ed integrato di diversi stakeholder, fra cui operatori finanziari ed organizzazioni dei datori di lavoro.

Un’ulteriore iniziativa di successo è rappresentata dal progetto “GiovaniSi”, implementato dalla regione Toscana nel 2011 come un intervento comprensivo per la promozione dell’autonomia dei giovani¹⁶⁰.

La seconda categoria in esame riguarda l’implementazione di strumenti e programmi nazionali ed europei. Nel contesto in esame anche le autorità territoriali senza poteri legislativi possono dare il via ad iniziative quando queste ultime sono definite a livello centrale.

Questo è ad esempio il caso della Svezia, il cui governo nel 2009 ha deciso di implementare il tema dell’imprenditorialità all’interno del sistema educativo. Ciò ha concesso alle autorità locali di istituire misure concrete per la realizzazione dell’obiettivo all’interno delle scuole delle proprie comunità. Il progetto ELIT

¹⁶⁰ Il progetto è approfondito al sottocapitolo 4.6 (“GiovaniSi”: un esempio virtuoso di buone pratiche regionali)

(Entrepreneurial Learning and IT), focalizzato sull'educazione imprenditoriale e rivolto a studenti fra i 6 ed i 19 anni di età, con una prima fase rivolta all'educazione degli stessi insegnanti, è stato istituito come programma sperimentale nella municipalità di Huddinge nel 2011 e dopo tre anni è stato implementato a Stoccolma. Ad oggi il progetto coopera con diversi stakeholder in entrambe le municipalità ed è finanziato attraverso risorse pubbliche locali ed altre provenienti da un determinato numero di sponsor.

La seguente categoria è quella relativa alla promozione di una cultura, mentalità ed attitudine imprenditoriale nei soggetti più giovani. Solitamente questo obiettivo è raggiunto focalizzando le risorse a disposizione sul sistema educativo, attraverso l'instaurazione di progetti, piattaforme, competizioni, ecc. Una tematica condivisa da numerose iniziative europee è l'educazione degli insegnanti, necessaria per consentire un cambiamento attitudinale degli stessi nei confronti del tema dell'imprenditorialità.

Fra le misure territoriali più efficaci ritroviamo il “Walloon Entrepreneurship Spirit Programme”, attivo in Wallonia (Belgio) dal 2007 al 2013. Il programma ha raggiunto circa 180.000 studenti a 4.900 insegnanti ed un'apposita valutazione di impatto¹⁶¹ ha evidenziato il successo dell'iniziativa nell'aumentare la consapevolezza, la motivazione e l'impegno dei diretti interessati. Con particolare riguardo alla categoria degli insegnanti, circa l'88% dei soggetti coinvolti ha cambiato la propria attitudine nei confronti della tematica imprenditoriale e ne ha conseguentemente riconosciuto l'importanza all'interno del percorso formativo.

La categoria successiva è quella inerente la fornitura di informazioni, consigli ed attività di coaching e mentoring. Le iniziative a riguardo coinvolgono spesso alcuni “imprenditori modello”, sottolineando l'importanza per i giovani di avere una “fonte d'ispirazione” imprenditoriale.

Fra i progetti di maggiore spessore promossi in questo ambito ritroviamo “Incredibol!”, iniziativa lanciata dal comune di Bologna e cofinanziata dalla regione Emilia-Romagna, indirizzata a supportare le imprese creative e culturali gestite da soggetti con meno di 40 anni di età. Il supporto è garantito sia a start-up che ad associazioni costituite da meno di quattro anni nel territorio regionale. Ogni anno è emanato un apposito bando e durante le ultime cinque edizioni sono

¹⁶¹ Technopolis Group, “*Entrepreneurship 360 – Promoting entrepreneurial learning in primary and secondary education and in vocational education and training project*”, 2015

state ricevute circa 550 domande di applicazione, per un totale di 82 progetti supportati.

Ritroviamo poi il tema fondamentale dell'accesso al credito, sotto forma di capitale privato, fondi ed incentivi. Le iniziative territoriali una-tantum a riguardo sono numerose e garantiscono solitamente ai giovani imprenditori un supporto nelle fasi di costituzione ed implementazione dell'idea imprenditoriale.

Esempi di successo in tal senso sono costituiti dall'“Invest Programme Young” portoghese e dal progetto “Ideas! New Enterprises!” promosso dalla regione Umbria. Il primo fornisce supporto ai giovani disoccupati fra i 18 e i 30 anni di età, finanziando la preparazione di un business plan e, nel caso della sua approvazione, fino al 75% degli investimenti totali, attraverso prestiti a tasso zero. Il progetto umbro è stato invece finalizzato all'emissione di borse di mobilità per giovani imprenditori, con modalità simili al già citato programma Erasmus for Young Entrepreneurs.

Le risorse finanziarie possono essere ulteriormente distribuite attraverso l'istituzione di concorsi a premi (un esempio in tal senso è costituito da “The Ireland's Best Young Entrepreneur”), oppure attraverso la semplificazione dello stesso accesso al credito, come accade in Belgio con il programma “DreamStart”, mirante alla creazione di collegamenti fra giovani imprenditori ed istituzioni microfinanziarie.

Un'ulteriore categoria di interventi è infine quella relativa alla fornitura di un supporto di carattere strutturale, tematica spesso sottovalutata o trascurata dalle iniziative territoriali europee.

Anche in questo caso è possibile portare ad esempio una realtà completamente italiana, vale a dire il progetto “FabriQ” del comune di Milano, un vero e proprio incubatore di innovazione sociale. FabriQ fornisce supporto allo sviluppo di start-up nell'ottica di un'economia sociale, attraverso la predisposizione di strutture, servizi e spazi di lavoro condivisi, mirando al contempo alla promozione della cultura imprenditoriale attraverso iniziative dedicate ai giovani.

3.6 La parità di genere come cardine per lo sviluppo di imprese al femminile

La parità di genere fra uomini e donne costituisce da sempre uno dei principali obiettivi dell'Unione Europea e sono numerosi ad oggi i progressi conseguiti, specialmente in ambito legislativo.

A partire dagli anni Ottanta in Europa sono stati avviati molteplici programmi che, pur sottostando a risorse di bilancio particolarmente limitate, hanno rappresentato un modello ed una fonte di ispirazione per i singoli Stati membri.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 l'Unione Europea ha aumentato i propri sforzi in materia di pari opportunità, che rappresentano al momento obiettivi trasversali di tutte le sue politiche, in perfetta sintonia con la Piattaforma di Pechino¹⁶². Il nuovo approccio tende ad “assicurare impegni sostenibili ed integrati per superare le persistenti ineguaglianze tra uomini e donne in tutti gli Stati membri”, così come stabilito dalla COM(2002) 748 def. “Attuazione del mainstreaming della dimensione di genere nei documenti di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006”.

Negli anni successivi la Commissione Europea ha nuovamente rafforzato il proprio impegno verso le donne con numerosi interventi. La Strategia di Lisbona del 2000, mirante a rendere l'Unione Europea l'economia più dinamica e competitiva della conoscenza entro il 2010, ha inserito fra i suoi obiettivi quello di offrire identiche opportunità lavorative alle donne e quello relativo al raggiungimento di un tasso di occupazione femminile pari al 60%.

Con il Trattato di Roma del 2004 la tematica è stata ulteriormente approfondita e la Costituzione Europea cita in più articoli la parità di genere, come elemento essenziale e caratterizzante della società europea. All'interno delle disposizioni generali sulle politiche ed il funzionamento dell'Unione Europea è in particolar modo affermato che “l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità tra donne e uomini”¹⁶³.

Nel 2006 è stata adottata una “Tabella di marcia per la parità tra le donne e gli uomini”, facente seguito all'omonima strategia quadro 2001-2005, suddivisa in sei principali settori d'intervento, fra cui la pari indipendenza economica di ambo i

¹⁶² Piattaforma adottata nel 1995 a Pechino in occasione della Quarta Conferenza ONU sulle donne, completamente dedicata alla delineazione di programmi ed obiettivi strategici a sostegno del genere femminile

¹⁶³ Art. III-116 del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”

sessi e la pari partecipazione di uomini e donne al processo decisionale economico e politico. Nello stesso anno è stato inoltre creato l'“Istituto europeo per la parità tra uomini e donne”, mentre nel 2008 è stata istituita la “European Commission's Network of women in decision-making in politics and the economy”, una rete di figure femminili ad alto livello politico ed economico, indirizzata all'individuazione e condivisione di “good practices”.

Il 5 marzo 2010 la Commissione ha presentato la “Carta delle donne”, figurante cinque settori fondamentali d'intervento: parità sul mercato del lavoro ed uguale indipendenza economica, parità salariale, parità nei processi decisionali, dignità ed integrità delle donne e parità fra uomini e donne all'esterno dell'Unione Europea.

Fra il 2010 ed il 2015 è avvenuta l'implementazione della relativa “Strategia per la parità tra donne e uomini”¹⁶⁴, mentre ad oggi è attivo l'“Impegno strategico per l'uguaglianza di genere 2016-2019”, pubblicato dalla Commissione Europea a dicembre del 2015.

A marzo del 2017 le donne rappresentano il 34,4% delle titolari d'azienda ed il 30% di coloro che hanno costituito una start-up¹⁶⁵. Osservando i valori dell'ultimo studio disponibile pubblicato dalla Commissione¹⁶⁶ è possibile notare come dal 2000 la percentuale di donne imprenditrici sia aumentata, anche se di un valore pari al 4%. Il primo posto per il volume di imprenditoria femminile spetta alla Grecia, dove il 24% delle donne risulta titolare di impresa, mentre l'Italia si classifica quarta, con un 16% di donne attive, valore comunque al di sopra della media europea del 10%.

Dallo studio emerge inoltre come i settori nei quali si concentra maggiormente l'imprenditoria femminile siano quelli della salute, dei lavori socialmente utili e dell'istruzione. Per quanto concerne invece l'aspetto del reddito, secondi i dati elaborati dalla Commissione le imprenditrici femminili guadagnano in media il 6% in meno della controparte maschile, con eccezioni positive in Spagna e Norvegia.

164 COM(2010) 491 def. “Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015”

165 Fonte: https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/women_it

166 Panteia, “Statistical Data on Women Entrepreneurs in Europe”, 2014

3.7 L'evoluzione delle politiche europee a favore dell'imprenditoria femminile

L'imprenditoria femminile rappresenta un tema politico estremamente rilevante per le istituzioni europee, a diretta implementazione degli ideali di parità di genere fino ad ora esposti, e essa rientra sotto la sfera di competenza della Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione della Commissione Europea.

Sin dal 2005, nell'ambito della Strategia di Lisbona, la stessa Commissione si è impegnata a “lavorare con le autorità nazionali per affrontare quei settori, come l'accesso al credito e alle reti imprenditoriali, in cui le necessità delle donne imprenditrici non sono sufficientemente soddisfatte”¹⁶⁷.

Gli obiettivi principali delle politiche europee in materia d'imprenditoria femminile riguardano innanzitutto la diffusione dello spirito imprenditoriale, attraverso misure di incoraggiamento ed il sostegno finanziario alle imprese femminili. Gli interventi europei riguardano in particolar modo iniziative di indirizzo ed orientamento, inquadrare all'interno delle politiche a sostegno di PMI ed occupazione.

Lo Small Business Act del 2008 rappresenta un passo fondamentale per l'affronto della tematica. Grazie ad esso la Commissione ha promosso numerose iniziative di rete ed azioni concrete a favore dell'imprenditoria femminile, fra cui attività di tutoring, attività indirizzate allo sviluppo dello spirito imprenditoriale tra le donne laureate e condivisione di buone pratiche. A tal proposito lo Small Business Act ha stabilito come “lo spirito imprenditoriale vada sfruttato meglio. C'è una divaricazione fra i sessi in termini di imprenditorialità, che si traduce in un minor numero di donne imprenditrici. A ciò vanno aggiunte capacità imprenditoriali non sfruttate fra gli immigrati”.

Il 7 luglio 2010 è avvenuta l'emanazione della Direttiva n. 41/2010/UE “sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma”, a diretta modifica della normativa previgente ed al fine di assicurare una maggiore tutela alle attività imprenditoriali femminili. La Direttiva esplicita un'iniziativa finalizzata alla promozione dello spirito imprenditoriale ed alla valorizzazione della figura femminile all'interno dell'impresa. Con essa infatti, tutte le lavoratrici autonome e le coniugate

¹⁶⁷ European Commission MEMO “Focus on boosting entrepreneurship at informal Competitiveness Council”, 2012

conviventi rivestenti un ruolo gestionale all'interno di un'impresa familiare possono usufruire degli stessi diritti relativi al congedo di maternità riservati in precedenza alle sole lavoratrici dipendenti.

La Direttiva è stata poi richiamata nell'ambito della già citata "Strategia quinquennale per la parità tra donne e uomini 2010-2015", a traduzione dei principi stabiliti dalla Carta per le Donne, istituita dalla Commissione con COM(2010) 78 def. "Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini – Carta per le Donne". La strategia quinquennale si è trasformata poi al termine del 2015 nell'"Impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019". Quest'ultimo si è prefisso il raggiungimento di numerosi obiettivi socioeconomici, fra cui l'aumento del numero di donne nel mercato del lavoro, al fine di raggiungere la percentuale occupazionale del 75% fissata dalla Strategia Europa 2020, la promozione di iniziative atte ad incrementare il numero di donne con ruoli decisionali di primo piano in campo economico, ed infine la promozione della stessa imprenditoria femminile e del lavoro autonomo.

All'interno dell'Impegno è posta particolare attenzione al programma "Youth on the move", per ovviare al fatto che, secondo le rilevazioni della Commissione, molte donne non considerano l'imprenditoria come una possibilità di carriera.

Sul tema è intervenuto nel 2011 anche il Consiglio dell'Unione europea, attraverso l'adozione del "Patto europeo per l'uguaglianza di genere 2011-2020"¹⁶⁸, al cui interno sono riportate diverse misure per la promozione dell'imprenditoria femminile.

Sempre nel 2011 sono state adottate due fondamentali risoluzioni da parte del Parlamento europeo. La prima di queste, la Risoluzione 6 luglio 2011 "sulle donne e la direzione delle imprese", propone l'introduzione di quote rosa all'interno di determinati vertici aziendali, mentre la seconda, la Risoluzione 13 settembre 2011 "sull'imprenditorialità femminile nelle piccole e medie imprese", evidenzia l'importanza delle donne imprenditrici all'interno del settore delle PMI, riportando parallelamente le principali difficoltà riscontrate nel raggiungimento dei loro obiettivi imprenditoriali. Quest'ultimo rapporto espone anche una serie di buone prassi ed incoraggia inoltre le donne a diventare membri di Camere di

¹⁶⁸ 3073th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, 7 marzo 2011, Bruxelles

Commercio locali, gruppi di interesse ed organizzazioni industriali, al fine di poter sviluppare le proprie capacità imprenditoriali.

Un'ulteriore iniziativa di primaria importanza è prevista all'interno del Regolamento n. 651/2014/UE della Commissione “che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato”. Attraverso lo snellimento degli iter burocratici, gli Stati membri membri possono dunque concedere sussidi di un valore massimo pari ad un milione di euro a donne imprenditrici che detengono almeno il 51% del capitale dell'impresa. Gli aiuti in questione possono essere elargiti entro i primi cinque anni di attività e sono indirizzati a coprire spese legali ed amministrative inerenti la costituzione di piccole imprese.

Risultano numerose anche le organizzazioni promotrici dell'imprenditoria femminile a livello europeo. Fra queste ritroviamo la “Eurochambres Women Network” (EWN), rete camerale con l'obiettivo di condividere buone pratiche, di promuovere la partecipazione delle imprese femminili ai partenariati pubblici e privati, e di favorire lo scambio di informazioni all'interno della rete stessa.

La EWN rappresenta solo una delle numerose reti europee a sostegno dell'imprenditoria femminile. Fra queste ritroviamo anche la “European network of mentors for women entrepreneurs”, la “European network of female entrepreneurship ambassadors”, la “European community of women business angels and women entrepreneurs” ed infine la “European network to promote women's entrepreneurship” (WES). Quest'ultima è costituita da funzionari dei ministeri nazionali responsabili per la promozione dell'imprenditoria femminile ed ha il compito di fornire maggiore visibilità alle donne imprenditrici e di costituire un clima a loro favorevole, attraverso l'apertura di un dialogo con le istituzioni europee.

Il 30 settembre 2016 la Commissione europea ha inoltre lanciato la piattaforma online “WEgate”, una rete completamente dedicata a fornire supporto alle donne imprenditrici nella costituzione, nel finanziamento, nella gestione e nell'espansione del proprio business.

3.8 La condivisione di buone pratiche per abbattere le barriere allo sviluppo dell'imprenditoria femminile

Le cosiddette “good practices” giocano un ruolo fondamentale anche all'interno della tematica dell'imprenditoria femminile, oltre che di quella giovanile, e risulta pertanto estremamente efficace operare un confronto fra i migliori interventi posti in essere dai vari Stati membri al riguardo.

Nello specifico, le principali difficoltà riscontrate dalle donne nella gestione dell'attività economica possono essere riassunte nella mancanza di adeguate strutture di supporto alla funzione materna, nelle scarse informazioni a disposizione, nella mancanza di contatti e di accesso al networking, nella discriminazione di genere e nelle difficoltà di accesso al credito bancario.

Per quanto riguarda la prima di queste problematiche, è possibile affermare che la presenza di asili vicino alle aree imprenditoriali, la flessibilità degli orari di accoglienza degli stessi ed altri interventi a sostegno dell'impegno genitoriale, come ad esempio l'assistenza ai figli studenti in età scolare, rappresentano un elemento fondamentale per la promozione dell'attività imprenditoriale da parte di soggetti femminili.

La problematica nel nostro paese risulta particolarmente accentuata, in quanto la percentuale di copertura pubblica delle richieste di assistenza ai bambini è fra le più basse d'Europa e gli orari delle strutture appaiono eccessivamente rigidi. Per arginare il problema molte aziende, in particolare nelle regioni del nord, hanno istituito un servizio interno di “nido aziendale”, grazie anche agli incentivi previsti dalla Legge Finanziaria 2003¹⁶⁹, che ha istituito un apposito Fondo di rotazione per il finanziamento di imprenditori che realizzino servizi di asili nido nei luoghi di lavoro.

Un ulteriore esempio di buona prassi proviene dal Belgio, in cui è stato attivato il programma “Die Vliegende Ondernemer”, traducibile in “L'imprenditore Volante”, che offre alle imprenditrici la possibilità di assumere un sostituto professionale in casi di emergenza. Un'iniziativa simile è stata promossa anche in Italia dall'art. 9 della L. 53/2000 relativa a “disposizioni per il sostegno della maternità e della

¹⁶⁹ L. 27 dicembre 2002 n. 289 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)”

paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città”.

Un ulteriore elemento essenziale per le aspiranti imprenditrici è la possibilità di ricevere un’adeguata preparazione professionale e di ricevere informazioni sull’avvio dell’attività di impresa. L’accesso a questo tipo di informazioni risulta particolarmente più problematico per le donne, che spesso non dispongono di relazioni e contatti informali pari a quelli della controparte maschile. Valide iniziative volte alla risoluzione della problematica possono essere riscontrate in Austria (“Businessfraucenter”), in Finlandia (“Women’s Enterprise Agency”) ed in Svezia (“Business Advisers”).

Per ovviare alla necessità di un maggiore contatto fra imprenditrici sono state appositamente create a livello europeo le reti e le piattaforme citate precedentemente. Accanto al networking, il mentoring permette alle imprenditrici di instaurare un tipo di contatto più personale e diretto. Attraverso questa fattispecie avviene l’affiancamento di due soggetti, un mentor, ovvero un’imprenditrice di successo con numerose esperienze pregresse, ed una mentee, vale a dire una neo imprenditrice, che usufruisce dei suoi consigli. Relativamente sottovalutato in Italia, il mentoring rappresenta uno strumento collaudato in diversi paesi europei e costituisce un mezzo estremamente efficace per la promozione dell’imprenditoria femminile in Finlandia, Norvegia, Germania, Olanda ed Austria.

Fra i principali ostacoli alla realizzazione di un’idea imprenditoriale ritroviamo infine la difficoltà nel reperire le risorse finanziarie, vale a dire l’accesso al credito, problematica particolarmente percepita dalle donne a causa di numerosi condizionamenti culturali.

Gli strumenti finanziari diversi da quelli istituiti a livello europeo risultano poco conosciuti e spesso intervengono solo in una fase successiva alla costituzione dell’impresa. È proprio per questi motivi che è estremamente sentita la necessità di una istituzione di garanzia collettiva riservata alle sole imprese femminili. Una istituzione simile, che si configura come un’ennesima buona prassi internazionale, è stata istituita in Francia sin dal 1989 e prende il nome di “Fondo di garanzia per la creazione, la successione e lo sviluppo di imprese femminili”.

Nel mese di gennaio del 2016 è stata presentata al Parlamento europeo la Relazione 17 dicembre 2015 “sui fattori esterni che rappresentano ostacoli

all'imprenditoria femminile europea", redatta dalla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere. La relazione ha rimarcato molti degli ostacoli espressi fino ad ora, come l'avvio di imprese femminili con capitali inferiori e prestiti di minore entità, le minori conoscenze a disposizione delle donne imprenditrici per quanto riguarda le opzioni di finanziamento disponibili ed un atteggiamento prudentiale per quanto concerne l'assunzione dei rischi.

Un particolare accento è stato posto sul tema della discriminazione che, anche se solo potenziale, genera un impatto negativo sull'iniziativa imprenditoriale femminile. La relazione ha inoltre evidenziato come il divario di genere sia meno accentuato all'interno dell'imprenditoria sociale, se messo a confronto con quello registrato nell'imprenditoria tradizionale; questa evidenza rappresenta uno spunto prezioso per l'implementazione di future politiche a sostegno delle donne imprenditrici.

La principale richiesta formulata dalla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere è però relativa al miglioramento del sistema educativo, sin dalle prime fasce d'età, attraverso la promozione del concetto di imprenditorialità e la fornitura di nozioni adeguate, al fine di infondere sicurezza e fiducia alle future imprenditrici.

CAPITOLO IV

LE POLITICHE NAZIONALI A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIA GIOVANILE E FEMMINILE

4.1 Imprenditoria giovanile e femminile in Italia

L'imprenditoria giovanile rappresenta una delle principali sfide sociali di questo decennio per molti Stati membri dell'Unione Europea, Italia compresa.

L'andamento complessivo dell'imprenditorialità giovanile nel nostro Paese ha subito un sostanziale deterioramento a seguito dello scoppio della crisi economica del 2008, con un calo del 17% del numero di giovani titolari dal 2006 al 2011, pari ad oltre 64.000 imprenditori. I settori più colpiti sono risultati essere quelli dell'agricoltura (-21,3%), della manifattura (-46%) e delle costruzioni (-14,3%). Fra il 2006 ed il 2011 l'emorragia di giovani imprenditori ha interessato l'intero territorio nazionale, con valori leggermente più elevati nel Nord-Italia, e nello stesso arco temporale si è inoltre registrato un aumento dell'imprenditorialità in età avanzata¹⁷⁰.

Gli anni successivi al 2011 hanno registrato valori in tendenziale ripresa e gli ultimi dati Unioncamere disponibili, relativi al 2015, hanno evidenziato un aumento di imprenditori under 35 pari a circa 66.000 unità rispetto all'anno precedente. Le imprese giovanili operanti sul territorio italiano nel 2015 sono state circa 624.000, pari al 10,3% dell'intera base imprenditoriale nazionale. Una particolare vitalità è stata percepita nelle regioni del Mezzogiorno ed in particolare in Calabria, regione in cui si è registrato il maggior numero di costituzioni di imprese giovanili. Un importante contributo alla ripresa dell'imprenditorialità giovanile negli ultimi anni è venuto dalle donne e dai cittadini immigrati in Italia, che nel 2015 hanno rispettivamente dato vita a 36.416 e 29.188 iniziative imprenditoriali¹⁷¹.

Il settore dell'imprenditoria giovanile in Italia gode ad oggi di un discreto livello di supporto. Le politiche nazionali giovanili hanno portato alla creazione di importanti istituzioni come il "Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale", istituito con D.P.C.M. 21 giugno 2012, il "Fondo nazionale per le

¹⁷⁰ Fonte: Datagiovani 2011, InfoCamere-Stockview

¹⁷¹ Dati Movimprese 2015, indagine condotta da Unioncamere-Infocamere

politiche giovanili”, istituito ai sensi dell’art. 19, comma 2 del D.L. 4 agosto 2006, n. 223 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale”, l’“Agenzia nazionale per i giovani”, istituita in attuazione della Decisione 1719/2006/CE, e l’“Osservatorio nazionale sulle comunità giovanili”, istituito dall’art. 1, comma 556, della L. 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge Finanziaria 2006).

Le politiche promosse a livello europeo, come il Fondo Sociale Europeo e le iniziative “Youth Employment” e “Youth Guarantee” contribuiscono al sostegno degli sforzi nazionali, supportando regioni, province ed autorità locali.

Evidenti sforzi sono stati recentemente profusi nel miglioramento del processo di creazione del business, attraverso norme relative all’apertura di S.r.l. semplificate, start-up o PMI innovative, ed i giovani rappresentano uno dei principali beneficiari del nuovo ordinamento.

I giovani possono inoltre accedere generalmente ad un ampio livello di supporto imprenditoriale. Il costo della formazione al di fuori del sistema educativo risulta piuttosto accessibile, in particolare per imprenditori con idee innovative, e sono altresì disponibili attività di coaching e mentoring. In aggiunta, l’accesso ai finanziamenti per l’apertura di start-up è in aumento, grazie allo sviluppo del crowdfunding e del settore microfinanziario¹⁷².

Numerose organizzazioni ed associazioni giocano infine un importante ruolo nell’avviare i giovani al tema dell’imprenditoria, indirizzandoli verso risorse e fonti informative, offrendo appositi corsi e facilitando l’accesso al credito per le start-up.

Detto ciò, è opportuno sottolineare come gli evidenti sforzi profusi a livello nazionale non siano in realtà supportati da una più ampia strategia. Gli interventi posti in essere rappresentano spesso misure una-tantum piuttosto che un sistema coordinato, ed il tutto è reso ancora più complicato dai numerosi livelli territoriali di governo, per cui molti dei programmi a supporto dell’imprenditoria giovanile sono implementati localmente, generando evidenti disparità fra le varie regioni.

L’approccio generale è inoltre particolarmente indirizzato a supportare progetti innovativi. Questi ultimi risultano maggiormente inclini alla creazione di nuove

¹⁷² OECD, “*Supporting Youth Entrepreneurship in Italy. A review of policies and programmes*”, 2016

opportunità imprenditoriali, ma è anche vero che molti giovani non rientrano all'interno di questo profilo e godono quindi di un minore livello di supporto.

L'educazione imprenditoriale scolastica è ancora agli stadi iniziali e spesso gli insegnanti mancano delle nozioni e delle capacità necessarie per condividerne i concetti basilari. A questo è da aggiungere la scarsa presenza di modelli imprenditoriali, in particolare per i giovani svantaggiati, ed un accesso al credito particolarmente problematico¹⁷³.

I sistemi di monitoraggio e valutazione non sono infine ampiamente utilizzati per registrare l'impatto effettivo degli interventi pubblici, in particolare a livello locale, dove si realizza gran parte del supporto all'imprenditoria giovanile.

Per quanto riguarda invece il tema dell'imprenditoria femminile, i dati Unioncamere al 31 dicembre 2014 parlano di circa 1,3 milioni di imprese femminili distribuite sull'intero territorio nazionale, rappresentanti il 21,6% delle imprese totali.

La concentrazione dell'imprenditoria femminile si manifesta principalmente nel settore dei servizi e nel settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca), rivelando così un segmento produttivo meno "industrializzato".

Questa realtà imprenditoriale si contraddistingue anche per la dimensione "micro", visto che il 97% delle imprese guidate da donne non superano i 9 dipendenti ed il 68% delle stesse ha un solo dipendente¹⁷⁴. I dati pongono un ulteriore accento sulle difficoltà inerenti l'accesso al credito, e si riflettono in una configurazione dimensionale prevalentemente orientata al modello di ditta individuale, a discapito delle forme più strutturate.

Il Mezzogiorno rappresenta ad oggi l'area in cui è maggiore la presenza femminile nel tessuto imprenditoriale con un numero di imprese femminili pari al 24% del totale, a fronte di una media nazionale del 21%. Questo è verosimilmente riconducibile al maggiore effetto autoimpiego registrabile nelle regioni del Sud Italia, viste le difficoltà del mercato del lavoro. Nel Centro Italia l'ingente numero di imprese femminili sembra invece maggiormente riconducibile ad un effetto del settore moda, in cui le donne registrano una diffusione imprenditoriale particolarmente elevata.

173 OECD, *"Youth entrepreneurship in Italy. An Overview from Isfol"*, 2014

174 3° Rapporto nazionale Unioncamere sull'imprenditoria femminile "Impresa in Genere"

In un'ottica dinamica del fenomeno, il ruolo dell'imprenditoria femminile sul territorio nazionale risulta ancora più incisivo, in quanto dal 2010 al 2014 il numero di imprese guidate da donne è aumentato di quasi due punti percentuali, a fronte di una leggera flessione registrata da quelle maschili. Nello stesso arco temporale le donne imprenditrici hanno aumentato la propria presenza nei settori tecnologicamente avanzati di oltre 1.300 unità, in perfetta armonia con le raccomandazioni di policy avanzate da numerose istituzioni¹⁷⁵.

Per quanto concerne invece la strutturazione aziendale, fra il 2010 ed il 2014 le imprese femminili sotto forma di società di capitali sono aumentate di quasi 20 punti percentuali, tendenza che va ad indebolire il concetto diffuso di "piccola impresa femminile".

La direzione tecnologica e strutturale che hanno assunto le imprese rosa in Italia contribuisce alla diminuzione del divario con quelle maschili, in relazione al quale esiste ancora un evidente gap di produttività, anche se in larga parte ascrivibile alle caratteristiche strutturali stesse delle imprese femminili¹⁷⁶.

Gli effetti positivi delle due direzioni intraprese possono inoltre trasformarsi in agevolazioni nel tema dell'accesso al credito, che ad oggi evidenzia ancora numerose problematiche sia dal lato della domanda, per cui le imprese femminili risultano meno propense ad effettuare richieste di credito, sia dal lato dell'offerta, in cui giocano un ruolo fondamentale le minori garanzie offerte dalle imprese rosa e la loro presenza in settori dal più basso valore aggiunto.

Numerosi studi dimostrano come in parità di condizioni non esista un evidente effetto "genere" in tema di offerta del credito¹⁷⁷, e vi è inoltre evidenza del fatto che le sofferenze creditizie delle imprese rosa registrano valori inferiori di quelle maschili per quanto riguarda il rischio di trasformazione in perdite¹⁷⁸. Quest'ultimo dato assume particolare importanza se messo a confronto con le

175 Cfr. OECD, *Gender equality in education, employment and entrepreneurship*, 2012; Piacentini M., *Women entrepreneurs in the OECD*, 2013; World Bank, *The female entrepreneurship Resource Point*, 2013

176 Cfr. Depalo D., Lotti F., *Che genere di impresa? Differenziali di performance tra imprese maschili e femminili*, Bank of Italy Occasional Papers n. 184, 2013

177 Cfr. Stefani M. L., V. Vacca, *Credit access for female firms: evidence from a survey on European SMEs*, Bank of Italy Occasional Papers n. 176, 2013

178 Cfr. Marcucci J., Mistrulli P. E., *Female entrepreneurs in trouble: do their bad loans last longer?*, Bank of Italy Occasional Papers n. 185, 2013

difficoltà relative al credit crunch per le imprese femminili, insieme ad un costo del denaro spesso più elevato¹⁷⁹.

Le norme e gli incentivi nazionali specificamente rivolti alle imprese femminili risultano inferiori sia per numero che per dimensione rispetto a quelli a favore dell'imprenditoria giovanile, pur presentando criticità simili. Come per le imprese giovanili inoltre gran parte delle misure risultano adottate a livello regionale e locale, grazie anche all'ausilio di finanziamenti europei.

4.2 L'evoluzione delle politiche nazionali a sostegno dell'imprenditoria giovanile

Il sostegno all'imprenditoria giovanile in Italia è un tema posto al centro dell'attenzione legislativa da diversi decenni, e gli sviluppi della recente crisi economica hanno contribuito ad aumentare il focus su politiche giovanili avviate e consolidate da tempo, seppur senza una precisa strategia sottostante.

4.2.1 La Legge De Vito e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel Sud Italia

La prima e fondamentale norma che ha trattato nello specifico il tema dell'imprenditoria giovanile è il D.L. 30 dicembre 1985 n. 786 recante "Misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno", convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 1986 n. 44, cosiddetta "Legge De Vito". La norma è stata appositamente concepita per risollevare le sorti dell'imprenditoria giovanile nel Sud Italia, al fine di operare un'azione di convergenza delle regioni più svantaggiate, ed ha previsto numerose agevolazioni per le cooperative di produzione e le società costituite prevalentemente da giovani fra i 18 ed i 35 anni di età operanti nel settore agricolo, artigianale, industriale e dei servizi.

Tra i principali incentivi figuravano un contributo in conto capitale per le spese di impianto e per le attrezzature (fino al 60% delle spese), mutui a tasso agevolato erogati dalla Cassa depositi e prestiti ed assistiti da garanzie e privilegi speciali,

¹⁷⁹ Cfr. Alesina A., Lotti F., Mistrulli P.E., *Do women pay more for credit? Evidence from Italy*, "Journal of the European Economic Association", 2013, 11, pp. 45-66

contributi decrescenti per le spese di gestione ed assistenza tecnica nella fase di ideazione, progettazione ed avvio delle iniziative imprenditoriali. La norma prevedeva infine l'istituzione di varie attività di formazione e qualificazione professionale, funzionali per la buona riuscita dei progetti.

Le agevolazioni sono state concesse ed erogate tenendo conto dello sfruttamento di beni ed infrastrutture già esistenti e della valorizzazione delle risorse locali, previa presentazione di appositi studi di fattibilità, oltre che dell'opportunità di privilegiare le iniziative intraprese in zone con un più alto tasso di disoccupazione e, a parità di condizioni, quelle iniziative promosse da imprese femminili o esclusivamente giovanili.

La stessa norma ha inoltre istituito il "Comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile" presso l'ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

La Legge De Vito ha costituito il primo esempio a livello statale, ma anche regionale, di un "reale sostegno alla voglia di intraprendere dei giovani"¹⁸⁰ ed ha costituito una "rete quasi regionale dell'imprenditorialità, uscendo dal bricolage e dalle sperimentazioni delle politiche del lavoro"¹⁸¹.

Nella convinzione che uno dei principali vincoli allo sviluppo del Mezzogiorno fosse l'assenza di una cultura imprenditoriale, la legge ha puntato alla creazione di giovani imprenditori attraverso strumenti esterni alle logiche assistenziali.

Una volta superate le prime difficoltà la legge ha riscosso numerosi successi, ma l'impatto si è rivelato meno incisivo proprio nei "contesti occupazionali difficili" rappresentanti il target principale dell'intervento. Le principali cause di questo fenomeno sono state riscontrate nei provvedimenti regionali a sostegno della disoccupazione e nell'"effetto drenaggio dei giovani potenziali imprenditori da parte della grande impresa"¹⁸². L'azione di monitoraggio effettuata sui progetti approvati ha infine evidenziato problematiche di natura finanziaria, burocratica, ma anche di selezione del personale qualificato, di tecnologie produttive e di organizzazione.

180 Isfol, *Rapporto Isfol 1989. Formazione. Orientamento. Occupazione. Nuove Tecnologie.*, "Professionalità", 1989, 2

181 Censis-CNEL, *XXIV Rapporto 1990 sulla situazione del paese*, 1990

182 Michero C., *L'impatto economico-territoriale della legge 44/1986 per lo sviluppo di una nuova imprenditorialità giovanile*, "Rassegna Economica", 1991, 2, pp. 319-359

4.2.2 Interventi a sostegno dell'occupazione ed espansione della L. 44/1986

Il principale intervento legislativo successivo alla Legge De Vito è individuabile nel D.L. 20 maggio 1993 n. 148 recante “Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione”, convertito con modificazioni in L. 19 luglio 1993 n. 236. La norma, intervenuta in numerosi ambiti come mobilità, licenziamenti collettivi, fondo occupazione 1993-1995, formazione ed assunzioni nella pubblica amministrazione, ha riguardato anche il tema dell'imprenditoria giovanile all'art. 1-bis “Promozione di nuove imprese giovanili nel settore dei servizi”.

Il decreto ha previsto la riserva di una quota del Fondo per l'occupazione non superiore al 10% da destinare allo sviluppo di nuove imprese giovanili in svariati settori, fra cui quelli dell'innovazione tecnologica, della tutela ambientale, dell'agricoltura, del turismo, della fruizione dei beni culturali e dei servizi socio-assistenziali domiciliari. All'art. 9 erano previsti inoltre numerosi interventi di formazione professionale per la promozione o il reinserimento al lavoro di giovani, disoccupati di lunga durata, donne o altre categorie svantaggiate di lavoratori.

Nel 1995 la Legge De Vito è stata sostituita con modificazioni dalla L. 29 marzo 1995 n. 95, recante “disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali”. La nuova disposizione ha operato un generale aggiornamento della precedente normativa e la novità più evidente ha riguardato l'allargamento dei territori di applicazione, non più circoscritti al Mezzogiorno ma comprendenti tutti quei territori ammissibili al sostegno dei Fondi strutturali europei, vale a dire zone in ritardi di sviluppo, zone in declino industriale e aree rurali svantaggiate, ed infine le aree ammesse alla deroga di cui all'art. 873C del Trattato di Roma.

Successivamente l'art. 3, comma 9, del D.L. 25 marzo 1997 n. 67 recante “Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione”, convertito con modificazioni in L. 23 maggio 1997 n. 135, ha previsto una serie di agevolazioni dedicate ai giovani agricoltori fra i 18 ed i 35 anni che subentrassero nella conduzione dell'azienda agricola, previa presentazione di un progetto per la realizzazione di nuove iniziative o per il consolidamento e lo sviluppo dell'attività già avviata.

Due ulteriori norme fondamentali in tema supporto alle imprese giovanili sono rappresentate dalla L. 23 dicembre 1998 n. 448 recante “Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”, che all'art. 51 ha previsto

l'estensione degli interventi relativi all'imprenditoria giovanile anche alle cooperative sociali, e la L. 17 maggio 1999 n. 144 recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

4.2.3 Il quadro normativo unitario a favore di autoimprenditorialità ed autoimpiego

Nel 2000 gli interventi normativi a sostegno dell'imprenditoria giovanile fino ad ora elencati sono stati fondamentalmente riordinati all'interno di un unico quadro unitario e sistematico, attraverso il D.Lgs. 21 aprile 2000 n. 185 recante "Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego", in attuazione dell'art. 45, comma 1 della precedentemente citata L. 144/1999. Attraverso il D.M. 28 maggio 2001 n. 295 è stato adottato il regolamento per l'attuazione della disciplina a favore dell'autoimpiego, mentre con D.M. 16 luglio 2004 n. 250 sono state successivamente emanate le disposizioni in merito agli incentivi in favore dell'imprenditorialità.

Il decreto ha ampliato l'ambito di applicazione territoriale per entrambe le forme di imprenditorialità, estendendolo a tutte le aree obiettivo 1 e 2 dei fondi strutturali europei, alle aree ammesse alla deroga per gli aiuti di Stato a finalità regionale, ed alle aree svantaggiate individuate all'interno del D.M. 14 marzo 1995 "Individuazione delle aree che presentano rilevante squilibrio tra domanda e offerta di lavoro" e successive modificazioni.

Per quanto concerne l'autoimprenditorialità, il titolo I del decreto legislativo ha accorpato tutte le forme di agevolazione in favore dell'imprenditoria giovanile precedentemente emanate, a partire dalla L. 44/1986. La norma ha dunque stabilito come le agevolazioni possano essere erogate a società, incluse le cooperative del lavoro e le cooperative sociali, composte in prevalenza da soggetti di età compresa fra i 18 ed i 35 anni, operanti nel settore agricolo, artigianale, industriale o dei servizi.

Le agevolazioni previste possono assumere la forma di contributi a fondo perduto, mutui agevolati per gli investimenti, contributi a fondo perduto in conto gestione, assistenza tecnica e attività di formazione e qualificazione professionale. L'ente

preposto alla stipulazione dei contratti di finanziamento è stato individuato nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., ad oggi meglio conosciuta come Invitalia. Per quanto riguarda i giovani imprenditori agricoli, la L. 24 dicembre 2003 n. 350 (Legge Finanziaria 2004) ha disposto il passaggio all'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) di tutte le risorse finanziarie connesse gestite da Invitalia.

Il titolo II del D.Lgs. 185/2000 disciplina invece le misure volte alla diffusione dell'autoimpiego nelle zone depresse e svantaggiate del paese. Gli incentivi si sostanziano nel finanziamento e nell'assistenza tecnica da parte di Invitalia S.p.a. di progetti imprenditoriali relativi all'avvio di attività di lavoro autonomo ed alla creazione di piccole imprese (franchising e microimprese).

Le misure a favore dell'autoimpiego hanno il principale obiettivo di sostenere l'ingresso nel mondo del lavoro di soggetti disoccupati, nonché di qualificarne la professionalità e di promuoverne la cultura d'impresa. I requisiti minimi per l'attivazione delle misure erano essenzialmente la disoccupazione e la residenza in uno dei comuni presenti all'interno dei territori ammissibili, non essendovi disposizione alcuna in merito all'età massima dei soggetti interessati.

Le principali modifiche legislative al D.Lgs. 185/2000 sono state apportate dal D.L. 14 marzo 2005 n. 35 recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", convertito con modificazione dalla L. 14 maggio 2005 n. 80. La norma ha apportato modifiche ad alcuni specifici requisiti di età e di residenza, ha disposto che gli incentivi a sostegno dell'autoimprenditorialità possano essere destinati anche al finanziamento di operazioni di ampliamento aziendale, ha esteso determinati benefici ai giovani imprenditori agricoli ed ha infine disposto l'applicazione dei massimali previsti dalle norme europee a tutti gli incentivi offerti.

Ulteriori modifiche in merito sono state infine operate dal D.M. 8 luglio 2015 n. 140 che ha introdotto fondamentali novità in tema di incentivi per l'autoimprenditorialità¹⁸³.

¹⁸³ Si veda a tal proposito il sottocapitolo 4.2.6 "“Nuove imprese a tasso zero” ed interventi recenti”

4.2.4 I piani nazionali per i giovani e i nuovi regimi di vantaggio

Nel 2005 è stata promossa la visione di una politica giovanile centralizzata, in risposta allo “European Youth Pact” istituito con la Strategia di Lisbona. Questo ha portato alla creazione del Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, successivamente scorporato e ad oggi individuabile nella figura del Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale, istituito con D.P.C.M. 21 giugno 2012. A seguito del D.L. 18 maggio 2006 n. 181 recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri”, il Dipartimento divenne il soggetto preposto al coordinamento delle azioni governative a sostegno della gioventù in ogni area di intervento, e gli venne inoltre assegnata la responsabilità di coordinare i programmi di finanziamento europei.

Il 2007 è stato invece teatro del lancio del primo “Piano Nazionale Giovani”, oltre che della creazione dell’ “Agenzia nazionale giovani”. Il piano nazionale individuava dieci aree prioritarie di intervento, fra cui l’accesso al mercato del lavoro, l’educazione e la riduzione del cosiddetto “digital divide”; anche se il tema dell’imprenditoria non era esplicitamente identificato all’interno del piano, furono comunque promosse diverse iniziative a sostegno dell’innovazione tecnologica e dello sviluppo sostenibile.

Contestualmente il Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili, istituito dall’art. 19, comma 2 del D.L. 4 luglio 2006 n. 223 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale”, venne finanziato con un totale di 390 milioni di euro, da distribuirsi all’interno del periodo 2007-2009.

Nel 2008 è avvenuto lo scorporo del Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive e nel luglio dello stesso anno il nuovo Ministero ha presentato le proprie linee programmatiche al parlamento, istituendo così a tutti gli effetti il secondo Piano Nazionale Giovani. Quest’ultimo identificava quattro principali obiettivi, fra cui la promozione di principi meritocratici, dello spirito imprenditoriale e di casi giovanili di successo, ed il miglioramento del supporto ai giovani attraverso l’offerta di spazi di lavoro e portali online. Il secondo Piano

Nazionale Giovani fu la prima e chiara indicazione da parte del governo nazionale sul fatto che l'imprenditoria giovanile rappresentasse una politica prioritaria.

Successivamente l'art. 27 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98 recante "Disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica, nonché in materia di entrate" ha introdotto all'interno del nostro ordinamento un nuovo regime fiscale di vantaggio per incentivare la costituzione di imprese da parte di giovani o di soggetti disoccupati.

Con la manovra si è stabilito che il regime esplicitato all'art. 1, commi da 96 a 117, della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge Finanziaria 2008), cosiddetto "regime dei contribuenti minimi", avrebbe potuto essere applicato per un periodo pari ad un quinquennio dalle persone fisiche che avessero intrapreso un'attività d'impresa, arte o professione successivamente al 31 dicembre 2007. La regola è stata immediatamente accompagnata da una deroga a favore dell'imprenditoria giovanile, per cui i soli soggetti giovani avrebbero potuto applicare il regime dopo il quinto periodo d'imposta, ma non oltre quello relativo al compimento del trentacinquesimo anno di età.

La norma prevedeva sostanzialmente che l'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi e delle addizionali regionali fosse applicata nella misura del 5%, anziché del 20% , comportando quindi un carico fiscale ridotto ad un quarto di quello precedente. All'art. 27, comma 2 sono stati introdotti ulteriori requisiti per poter accedere al nuovo regime di vantaggio, istituiti prevalentemente nel tentativo di ricondurre nella norma precedente alcune fattispecie delle nuove iniziative produttive d'impresa e di lavoro autonomo¹⁸⁴.

La normativa è stata successivamente modificata dalla L. 23 dicembre 2014 n. 190 (Legge Finanziaria 2015), che ha introdotto nell'ordinamento un regime fiscale agevolato denominato "regime forfettario". Attraverso la sua entrata in vigore sono stati abrogati a decorrere dal 2015 i vari regimi agevolati precedentemente esistenti, vale a dire il regime delle nuove iniziative produttive (art. 13 della L. 388/2000), il regime dei minimi appena descritto ed il regime contabile agevolato per gli "ex minimi", entrambi istituiti dall'art. 27 del D.L. 98/2011.

184 Art. 13 della L. 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge Finanziaria 2001)

4.2.5 Il Decreto Lavoro del governo Letta per la promozione dell'occupazione giovanile

Nel 2012 il Governo Letta è intervenuto con numerosi provvedimenti in materia di lavoro, riuniti all'interno del D.L. 28 giugno 2013 n. 76 recante "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti", convertito successivamente nella L. 9 agosto 2013 n. 99 (cosiddetto Decreto Lavoro).

Il decreto è stato emanato all'interno di un contesto di particolare urgenza, derivante in primis dal perdurare della crisi economica ed occupazionale, ed in secondo luogo dalla Raccomandazione varata il 22 aprile 2013 dal Consiglio dell'Unione Europea mirante a garantire l'inserimento effettivo dei giovani in un percorso lavorativo o di studio, meglio conosciuta come "Youth Guarantee".

La necessità di un rapido intervento sul fronte occupazionale era stata ulteriormente rafforzata dalla proposta di raccomandazione del Consiglio all'Italia, adottata dalla Commissione il 29 maggio 2013 all'interno del cosiddetto "Semestre europeo" e successivamente recepita dal Consiglio dell'Unione Europea il 9 luglio dello stesso anno¹⁸⁵.

Il Decreto Lavoro è stato inoltre emanato esattamente un anno dopo la promulgazione della L. 28 giugno 2012 n. 92 (cosiddetta Legge Fornero), che non è riuscita a mantenere la promessa di "realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente dei tassi di disoccupazione", così come descritta all'art. 1 comma 1 della stessa. I dati Isfol al 2013 parlavano infatti di una inesorabile discesa del tasso di occupazione, giunto in quel momento al 55,5%, e di un innalzamento del tasso di disoccupazione al 12,8%, con una contestuale diminuzione delle assunzioni a tempo indeterminato¹⁸⁶.

Posto innanzi a queste numerose e gravi problematiche il D.L. 76/2013 ha accolto favorevolmente i suggerimenti della raccomandazione sulla "Youth Guarantee", intervenendo attraverso diversi incentivi alle assunzioni e ai tirocini, rivolti in

¹⁸⁵ Cfr. Sciarra S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, 2013, Laterza

¹⁸⁶ Isfol, *Gli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro*, Rapporto n. 3, 30 luglio 2013

particolare ai giovani ed alle regioni del Sud Italia, nonché attraverso il dispiego di risorse volte al sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità.

Misure meno significative sono risultate invece essere quelle a modificazione della precedente Legge Fornero. Gli interventi sono possono essere riassunti come di esclusiva manutenzione e correzione¹⁸⁷, assolutamente non incisivi o idonei a correggerne l'impianto complessivo.

Il Decreto Lavoro è stato in generale ampiamente criticato dalla dottrina¹⁸⁸, per il suo impatto relativamente modesto e per la mancanza di una visione organica e sistemica. Le parti sociali, pur apprezzando gli interventi relativi alla promozione dell'occupazione giovanile, hanno tendenzialmente evidenziato la mancanza di misure incisive come la riduzione della pressione fiscale e le poche risorse predisposte. La posizione di Confindustria, secondo cui l'unico intervento efficace consisterebbe nella riduzione del costo del lavoro, è risultata particolarmente critica nei confronti del decreto.

Seppur ampiamente motivate, le critiche sono apparse quantomeno eccessive, anche alla luce dei numerosi provvedimenti normativi scaturiti dalle disposizioni stralciate in sede di approvazione dello stesso decreto¹⁸⁹. Fra questi spiccano il D.L. 31 agosto 2013 n. 101 recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" e la disciplina speciale per i contratti a termine collegati alla creazione dell'Expo 2015, contenuta all'interno del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (cosiddetto "Decreto del fare").

Fra i principali interventi posti in essere dal D.L. 76/2013 a favore dell'imprenditoria giovanile è possibile ritrovare l'istituzione presso il Ministero del lavoro della nuova "Banca dati politiche attive e passive", in cui confluiscono informazioni relative ai soggetti da collocare, e la definizione delle modalità attuative della "Youth Guarantee" attraverso un'apposita struttura sperimentale di missione, cui la banca dati appena citata costituisce un supporto essenziale.

187 Cfr. D'Elia A., *Rinvii alla contrattazione collettiva nel D.L. n. 76/2013*, in "Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76", a cura di Tiraboschi M., ADAPT Labour Studies, 2013, p. 160

188 Cfr. Tiraboschi M., *Un piano per il lavoro senza una visione e senza un progetto*, in "Interventi urgenti", 2013, p. 658 ss.

189 Sartori A., *Il decreto "lavoro" del Governo Letta (ovvero come rilanciare l'occupazione con poche risorse, ma tanti buoni propositi)*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2013, 4, pp. 201-243

L'art. 5, comma 3 stabilisce la composizione della suddetta struttura di missione, costituita in particolare da esponenti ministeriali, enti pubblici ed autonomia locali e funzionali. È opportuno in tal senso ricordare che la raccomandazione europea ha suggerito due possibili opzioni per l'attuazione della Youth Guarantee, che si configurano rispettivamente nell'individuazione di un'unica autorità pubblica, cui è rimandato il compito di istituire e gestire le garanzie, oppure nella convivenza di più soggetti. Il Decreto Lavoro si è posto in una posizione intermedia, costituendo una struttura di missione che da una parte non rappresenta un mero portavoce degli interessi delle parti coinvolte, mentre dall'altra non realizza neppure direttamente le misure della Youth Guarantee, configurandosi quindi come un organismo con compiti "propositivi ed istruttori". Anche in questo caso la prima dottrina ha criticato severamente la scelta del legislatore, definita distante dalle migliori prassi europee.

Risultano infine numerosi ed articolati gli incentivi all'occupazione ed il sostegno ai tirocini, al fine di porre i giovani al centro dell'attenzione legislativa e per contrastarne gli elevati livelli di disoccupazione, nonché gli interventi a sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità nel Mezzogiorno, attraverso progetti ad hoc per soggetti svantaggiati e tirocini per i NEET. Per evitare il rischio che questi ultimi potessero essere sprecati in iniziative imprenditoriali poco solide, il decreto ha previsto un'apposita priorità di finanziamento per quei bandi che prevedono l'"accompagnamento e tutoraggio per l'avvio e il consolidamento dell'attività imprenditoriale da parte di altra impresa già operante da tempo, con successo, in altro luogo e nella medesima attività" (art. 3, comma 1-bis).

Anche in tema di autoimpiego ed autoimprenditorialità la dottrina si è rivelata scettica nei confronti delle soluzioni adottate. Queste ultime si basano sulla capacità dei destinatari di utilizzare al meglio i finanziamenti erogati, circostanza che in passato è stata per buona parte smentita, anche a causa del contesto produttivo e sociale sfavorevole. Sarebbe apparso in tal senso più opportuno effettuare un potenziamento degli investimenti in ricerca e sviluppo di nuove tecnologie, al fine di gettare solide basi per la nascita di nuove imprese¹⁹⁰.

190 Cfr. Caragnano R., *Mezzogiorno: al via un nuovo piano di incentivi pubblici senza un progetto e senza imprese*, in "Interventi urgenti", 2013, p. 269 ss.

4.2.6 “Nuove imprese a tasso zero” ed interventi recenti

Negli anni successivi al 2013 si sono susseguiti ulteriori interventi a promozione dell'imprenditoria giovanile sul territorio nazionale. Dal 20 settembre 2015 è entrato in vigore il regolamento sull'Autoimprenditorialità, approvato con D.M. 8 luglio 2015 n. 140 recante “criteri e modalità di concessione alle agevolazioni di cui al capo I del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 185”, ed emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze¹⁹¹.

Il decreto rende operativi gli interventi nella loro versione riformulata dal D.L. 23 dicembre 2013 n. 145, cosiddetto “Destinazione Italia”, e costituisce un regime di aiuto dedicato agli under 35 ed alle donne di qualsiasi età che desiderino intraprendere un percorso imprenditoriale, che prende il nome di “Nuove imprese a tasso 0”.

Le agevolazioni sono elargite a società costituite su tutto il territorio nazionale da non più di 12 mesi o ancora da costituire, mentre le iniziative finanziabili sono quelle relative a programmi di investimento con scadenza non superiore ai due anni e di importo non superiore a 1,5 milioni di euro. I settori coinvolti sono quelli dell'industria, artigianato, trasformazione di prodotti agricoli, commercio, turismo, servizi ed innovazione sociale.

L'operazione è gestita come di consueto da Invitalia S.p.a., che concede le agevolazioni con procedimento a sportello, e si configura in finanziamenti a tasso zero, di durata massima pari a 8 anni, a copertura del 75% delle spese ammissibili. Il finanziamento agevolato deve essere assistito da garanzie reali, attraverso un'ipoteca di primo grado sull'immobile, e da privilegio speciale, per un valore pari all'importo dello stesso.

L'erogazione del finanziamento avviene inoltre su richiesta dell'impresa beneficiaria, con presentazione di Stati Avanzamento Lavori (SAL) a fronte di titoli di spesa quietanzati.

È inoltre opportuno sottolineare come ai sensi del Regolamento n. 1407/2013/UE l'importo complessivo degli aiuti de minimis concessi ad un'“impresa unica” non possano superare i 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari.

¹⁹¹ Cfr. Friscolanti R.; Pagamici B., *Nuove imprese a tasso zero, agevolazioni per l'avvio di cooperative giovanili e femminili*, “Cooperative e enti non profit”, 2016, 3, pp. 7-14

I dati aggiornati al 1 giugno 2017 evidenziano un totale di 1.619 business plan presentati, 638 milioni di euro di investimenti previsti e 466 milioni di euro di agevolazioni richieste. Alla stessa data le iniziative finanziate risultano essere 295, per un totale di 64 milioni di euro di agevolazioni concesse¹⁹².

Con la L. 11 dicembre 2016 n. 232 (Legge di Bilancio 2017) sono state previste nuove risorse per l'automprenditorialità e le start-up innovative. Nello specifico, 100 milioni di euro sono stati stanziati a favore dalla misura “Nuove imprese a tasso 0”, mentre altri 100 milioni di euro sono stati predisposti per il finanziamento della misura “Smart&Start”, mirante a favorire la creazione e lo sviluppo di start-up innovative.

Con la stessa Legge di Bilancio 2017 il ricorso all'equity crowdfunding è stato esteso a tutte le PMI, e sono state stanziati ulteriori risorse per il Piano straordinario per la promozione del Made in Italy e la nuova Marcora, un particolare regime di aiuto per le società cooperative di lavoratori provenienti da aziende in crisi.

Fra le misure più recenti a sostegno dell'imprenditoria giovanile ritroviamo infine l'iniziativa “Resto al Sud” a sostegno della nascita e crescita di nuove imprese giovanili nel Mezzogiorno. La nuova agevolazione è prevista dal Decreto Sud, varato dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2017, che prevede l'utilizzo di oltre 1,3 miliardi di euro a valere sul Fondo sviluppo e coesione. La misura sarà gestita da Invitalia e sarà rivolta ai giovani tra i 18 ed i 35 anni di età residenti in Abruzzo, Molise, Sardegna, Basilicata, Puglia, Campania e Calabria, che hanno costituito o decidono di costituire imprese individuali o società.

“Resto al Sud” andrà ad affiancarsi alle altre agevolazioni per l'autoimprenditorialità attualmente vigenti, vale a dire la sopracitata “Nuove imprese a tasso zero”, “Fondo SelfiEmployment”, “Cultura Crea” e “Smart&Start”.

¹⁹² Fonte: <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/nuove-imprese-a-tasso-zero/risultati.html>

4.3 L'implementazione del piano europeo "Youth Guarantee"

L'Italia ha presentata un Piano di Implementazione dell'iniziativa "Youth Guarantee" nel dicembre del 2013 ed il progetto, avente come target principale i giovani fra i 15 ed i 29 anni di età, è effettivamente iniziato nel maggio del 2014.

L'implementazione è coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in associazione con le regioni, ed è attiva un'apposita piattaforma online¹⁹³ per la diffusione delle informazioni e per l'applicazione dei giovani agli incentivi previsti dal programma.

Fra le principali misure sviluppate nell'ambito della Youth Guarantee è possibile ritrovare un'iniziativa innovativa per migliorare le competenze tecnologiche dei giovani, denominata "Crescere in Digitale", ed il lancio di un nuovo strumento finanziario per incentivarne l'autoimpiego, il "SelfiEmployment".

Dopo un avvio relativamente problematico nel 2014, i risultati del monitoraggio europeo per il 2015 hanno mostrato un progressivo miglioramento, ma la copertura del programma è rimasta su livelli minimi, così come dimostrato dalla percentuale dei NEET registrati attraverso i portali online (10,5%).

Al termine del 2015 circa 880.000 giovani avevano dichiarato un interesse in relazione alla Youth Guarantee e quasi 546.000 di questi risultavano registrati.

Il Country Report Italy 2016¹⁹⁴ redatto dalla Commissione Europea ha evidenziato come il rischio di un'esclusione dal mercato del lavoro risultasse particolarmente elevato, in particolare per i giovani. Il report ha inoltre posto l'accento sullo scarso numero di offerte presenti all'interno del programma e sul basso livello d'istruzione registrato nella fascia adulta della popolazione.

Attraverso il Country Report Italy 2017¹⁹⁵ la Commissione ha riconosciuto gli sforzi profusi dalle istituzioni italiane nel corso del 2016, ma ha comunque sottolineato come permangano diverse barriere alla completa implementazione del progetto Youth Guarantee. In particolare, il numero e la qualità delle offerte sono risultati insufficienti, soprattutto per quanto concerne le offerte di apprendistato, ed al contempo l'attuazione della misura ha evidenziato differenze crescenti a livello regionale.

193 <http://www.garanziaigiovani.gov.it/Pagine/default.aspx>

194 Commission Staff Working Document SWD(2016) 81 def. "Country Report Italy 2016. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances"

195 Commission Staff Working Document SWD(2017) 77 def. "Country Report Italy 2017"

Il 4 aprile 2017, alla vigilia del varo della “fase 2” di Garanzia Giovani, è giunta infine un’analisi inequivocabile da parte della Corte dei Conti Europea¹⁹⁶, che ha studiato l’attuazione dello strumento Youth Guarantee in sette Paesi europei: Italia, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Portogallo e Slovacchia. Dalla relazione emerge chiaramente come l’obiettivo preposto, ovvero quello di offrire impiego, formazione, tirocinio o apprendistato a tutti gli under-25 (under-30 nel caso italiano), fosse troppo grande per le effettive disponibilità dell’iniziativa.

Nello specifico, la bocciatura riguarda ciascuno dei sette Stati membri, ma l’Italia si colloca all’ultimo posto della classifica. Il principale ostacolo al successo della Garanzia Giovani è stato individuato proprio nella creazione di un nuovo database online cui è necessario registrarsi, un provvedimento che ha portato a “bassi livelli di partecipazione” e ad un “peso amministrativo non necessario”.

Proprio come è accaduto negli altri Paesi, anche in Italia non si è proceduto ad effettuare una completa valutazione dei costi necessari per il corretto funzionamento dell’operazione, che proprio per questo motivo è risultata sotto-finanziata. Un’ulteriore caratteristica, questa volta esclusivamente italiana, è risultata essere il ritardo nei pagamenti dei tirocini svolti, operati in media 64 giorni dopo il termine degli stessi.

Un ulteriore dato negativo è quello relativo alla quota delle cosiddette “uscite positive”, estremamente variabile da un Paese all’altro, che oscilla tra il 58% in Spagna ed il 99% in Italia. Il dato, in apparenza positivo, cela invece numerose “uscite positive” di scarsa qualità, in quanto nel 54% dei casi si tratta di semplici tirocini che, come già evidenziato, sono oltretutto pagati in ritardo.

La Corte dei Conti evidenzia inoltre come “l’occupazione sia la destinazione più comune in tutti gli Stati membri visitati, eccetto l’Italia”. In particolare, la media europea di giovani che una volta portato a termine il programma hanno successivamente trovato uno sbocco occupazionale è pari all’80%, con punte del 90% in Francia e dell’86% in Croazia, mentre in Italia la percentuale si arresta al 31%, ampiamente distaccata dal 64% registrato in Irlanda, penultima.

Iliana Ivanova, membro della Corte dei Conti e responsabile della relazione, ha evidenziato come a giugno 2016 oltre quattro milioni di giovani sotto i 25 anni fossero ancora disoccupati. La relazione si conclude con la dichiarazione che “i

¹⁹⁶ Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n. 5/2017 “Disoccupazione giovanile: le politiche dell’UE hanno migliorato la situazione? Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell’Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile”

responsabili delle politiche dovrebbero fare in modo che i programmi volti ad aiutare i giovani non suscitino aspettative che non possono essere soddisfatte. La stessa Commissione europea ha infatti riconosciuto, nel recente libro bianco sul futuro dell'Europa, che vi è una discrepanza fra le aspettative e la capacità dell'Unione di soddisfarle”.

4.4 Le iniziative “Crescere Imprenditori” e “Selfiemployment”: un’opportunità sprecata?

Fra le numerose iniziative istituite durante l’implementazione della “Youth Guarantee”, in Italia due di queste rivestono un ruolo centrale nella promozione dell’imprenditoria giovanile: “Crescere Imprenditori” e “Selfiemployment”¹⁹⁷.

“Crescere Imprenditori” è un’iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è tesa a supportare l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità, mediante specifiche attività di formazione ed accompagnamento all’avvio dell’impresa.

L’intera misura, attiva da marzo 2016 e con scadenza prevista per dicembre 2017, è progettata e coordinata su scala nazionale, mentre la sua attuazione è rinviata ad Unioncamere, che interviene a livello locale grazie all’ausilio della rete delle strutture specializzate delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Il progetto possiede un budget di 10 milioni di euro, a rivalere su parte delle risorse stanziare per il PON “Iniziativa Occupazione Giovani”, e si rivolge più nello specifico a tutti quei giovani disoccupati e non impegnati in percorsi formativi o d’istruzione (NEET) di età compresa fra i 18 ed i 29 anni. I giovani in esame devono risultare iscritti a “Garanzia Giovani”, attraverso il portale online citato al sottocapitolo precedente, e non possono usufruire di ulteriori interventi di politica attiva, come ad esempio i vari incentivi all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità erogati a livello regionale. Sottostando a questi requisiti il progetto ha previsto l’accompagnamento di circa 6.200 NEET verso la creazione di nuove imprese.

¹⁹⁷ Cfr. Carrieri R., “*Selfiemployment*”, *il fondo che finanzia le attività dei giovani*, PMI, 2016, 12, p. 14

Il programma inizia materialmente con un processo di autovalutazione online delle proprie attitudini imprenditoriali, e prosegue poi attraverso un percorso della durata di 80 suddiviso in attività formative ed una fase specialistica di accompagnamento ed assistenza tecnica personale.

A conclusione dell'intero percorso i giovani, con il supporto del piano d'impresa appena redatto, avranno la possibilità di presentare domanda per l'accesso ai finanziamenti del "Fondo Selfiemployment".

Il "Selfiemployment" costituisce il Fondo Rotativo Nazionale gestito da Invitalia S.p.a. per il finanziamento di piccole iniziative imprenditoriali, attraverso l'utilizzo di prestiti a tasso zero e non assistiti da alcun tipo di garanzia.

I principali beneficiari del fondo sono appunto i giovani con una spiccata attitudine imprenditoriale in possesso dei requisiti già previsti per l'iniziativa "Crescere Imprenditori". L'aver intrapreso il percorso formativo istituito da quest'ultima misura consente di ottenere un premio di 9 punti sul punteggio complessivo assegnato al progetto imprenditoriale.

Attraverso il Fondo Selfiemployment è possibile nello specifico ottenere finanziamenti per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 50.000 euro, completamente a tasso zero, non assistiti da garanzia reali o di firma e rimborsabili entro un arco temporale massimo di sette anni. I prestiti risultano ripartiti in microcredito, microcredito esteso e piccoli prestiti, e le risorse disponibili, pari a 124 milioni di euro, provengono dal PON "Iniziativa Occupazione Giovani", dal PON "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" e da numerosi Piani Operativi Regionali.

Le iniziative che possono beneficiare degli incentivi sono quelle rientranti nei settori della produzione di beni, fornitura di servizi e commercio, anche attraverso l'utilizzo del franchising¹⁹⁸, mentre risultano esclusi i settori della pesca e dell'agricoltura, così come stabilito dall'art. 1 del Regolamento 1407/2013/UE.

L'iniziativa, operativa da gennaio 2016, è stata identificata a novembre 2015 come una misura prioritaria per il rilancio dell'imprenditoria giovanile in Italia, e l'amministratore delegato di Invitalia S.p.a. ha inoltre dichiarato come

198 Cfr. Bacchini F., *"Promozione del lavoro autonomo: l'ipotesi del franchising"*, Diritto e Pratica del Lavoro, 2000, 39

Selfiemployment rappresenti “una modalità virtuosa e nuova di utilizzare i fondi europei”¹⁹⁹.

I principali rischi riconducibili all’iniziativa venivano riscontrati nella possibile polverizzazione degli interventi e nella difficoltà di accesso alle risorse.

A settembre del 2016 è scattata effettivamente la semplificazione delle regole per l’accesso alle agevolazioni, rimaste quasi totalmente inutilizzate; fino a quel momento infatti il percorso formativo “Crescere Imprenditori” rappresentava un requisito obbligatorio per la candidatura degli aspiranti giovani imprenditori.

A febbraio 2017 dei 124 milioni di euro messi a disposizione del fondo ne risultavano distribuiti soltanto due milioni e mezzo²⁰⁰. Il motivo principale della lentezza di assegnazione dei fondi è da riscontrarsi nell’esiguo numero di soggetti che ne hanno fatto richiesta, in quanto a fine dicembre 2016 risultavano iscritti allo sportello Selfiemployment soltanto 634 giovani. Di tutte queste soltanto il 12% ha completato l’iter di valutazione ed è stato dunque ammesso al finanziamento, mentre ben 408 proposte non hanno avuto esito positivo. Le domande che hanno ottenuto al 31 dicembre 2016 l’erogazione del finanziamento sono state infine solo 19, per un importo medio di 32.000 euro, provenienti in particolare dalle regioni del Sud Italia.

Un’ulteriore problematica insorta riguarda le condizioni dei finanziamenti erogati, indubbiamente vantaggiosi, ma che prevedono tempi di restituzione relativamente ristretti per le piccole realtà imprenditoriali. Nello specifico la fattispecie del microcredito, vale a dire un finanziamento fino a 35.000 euro, prevede il rimborso della prima rata dopo sei mesi dalla prima erogazione, mentre il rimborso per un piccolo prestito, fra i 35.000 ed i 50.000 euro, inizia dopo un mese dall’erogazione dell’ultima quota di finanziamento. A fronte di questa problematica è però opportuno sottolineare come le tempistiche non siano discrezionalmente imposte da Invitalia S.p.a., bensì dalla normativa vigente in tema di microcredito²⁰¹.

Date queste premesse risulta prematuro esprimere un giudizio completamente negativo in merito all’iniziativa Selfiemployment, in quanto il trend del numero di iscrizioni appare in crescita negli ultimi mesi, in particolare grazie alla rimozione dell’obbligatorietà di adesione al progetto “Crescere Imprenditori”.

199 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-18/poletti-nasce-selfiemployment-fondo-finanziare-autoimpiego-e-autoimprenditorialita-gli-under-30-150922.shtml>

200 Fonte: Dati Invitalia S.p.a. a febbraio 2017

201 D.M. 17 ottobre 2014 n.176 “Disciplina del microcredito, in attuazione dell’articolo 111, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385”

Risulta comunque evidente come il progetto proceda a velocità estremamente ridotte, con una media di 4 domande ricevute ogni giorno e l'accoglimento medio di una sola di queste. Pare dunque opportuno invocare un maggiore coinvolgimento delle istituzioni preposte, al fine di semplificare le procedure di presentazione ed accoglimento delle richieste. L'alternativa è rappresentata dallo spostamento dei fondi verso il finanziamento di altre attività a favore dell'imprenditoria giovanile, pur rimanendo all'interno dell'iniziativa Youth Guarantee.

4.5 Incentivi nazionali per i giovani imprenditori agricoli

Se da un lato il continuo sviluppo della tecnologia sta portando alla creazione di PMI altamente innovative ed informatizzate, dall'altro è possibile registrare ad oggi un particolare interesse delle nuove generazioni nei confronti del lavoro agricolo. Basti pensare che fra il 2015 ed il 2016 in Emilia Romagna sono state create più di due imprese agricole al giorno, secondo una recente analisi effettuata dalla Coldiretti²⁰². Nel primo trimestre del 2017 il settore agricolo è stato inoltre l'unico nella regione a far registrare un aumento del 2,8% delle imprese under 35, a fronte di un calo medio delle altre imprese giovanili regionali del 4,7%.

I dati più affidabili a livello nazionale, per quanto concerne il settore agricolo, sono quelli provenienti dal 6° Censimento dell'agricoltura del 2010 effettuato dall'Istat. Lo studio ha riportato un totale di 161.716 agricoltori censiti con meno di 40 anni di età, all'interno di un settore dominato storicamente da imprenditori maturi e soprattutto anziani. In particolare in Italia, nel 2010, per ogni giovane agricoltore erano presenti quattro agricoltori in età pensionabile. Lo squilibrio risulta dunque particolarmente acuto e di carattere strutturale, non risolvibile con un semplice ricambio generazionale.

È proprio all'interno di questo complesso e radicato contesto socio-economico che entrano in gioco le politiche nazionali ed europee a sostegno dei giovani imprenditori agricoli.

²⁰² Analisi di Coldiretti regionale presentata a Bologna all'interno di un incontro sull'"Agricoltura 4.0" cofinanziato dalla Commissione Europea Agri 2016/0185

Una tematica particolarmente rilevante in tal senso è quella relativa alla divisibilità dell'azienda agricola, che genera conseguenze ingenti nella creazione di imprese valide per i giovani agricoltori.

Fino al 1982 l'ordinamento nazionale prevedeva, in caso di successione, la possibilità di dividere l'azienda agricola²⁰³, ma negli ultimi trent'anni la legislazione italiana ha registrato una forte evoluzione verso il mantenimento dell'unità aziendale. Fra gli interventi più significativi ritroviamo la L. 3 maggio 1982 n. 203 recante "Disposizioni integrative e modificative dell'affitto dei fondi rustici", che in caso di cessione mortis causa concede la priorità agli eredi esercitanti l'attività agricola, e la L. 31 gennaio 1994 n. 97 recante "Nuove disposizioni per le zone montane", la cui validità ha spinto il legislatore ad estenderne l'applicazione con D.Lgs. 18 maggio 2001 n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo".

La problematica dell'integrità aziendale è stata ulteriormente affrontata dalla L. 14 febbraio 2006 n. 55 recante "Modifiche al codice civile in materia di patti di famiglia", che ha consentito agli imprenditori di disporre il mantenimento dell'unità aziendale in caso di successione.

Le norme appena citate, seppur giuridicamente significative, non hanno portato a risultati concreti in Italia, a causa della scarsa conoscenza dei diretti interessati e per ragioni prettamente culturali, che vedono la tutela della proprietà come un valore irrinunciabile. Questo ha comportato una situazione di difficoltà strutturale dei giovani agricoltori italiani rispetto ai colleghi nord-europei.

L'eccessiva rigidità del settore ed i limiti posti dall'ordinamento nazionale alla trasmissione delle imprese agricole hanno portato all'implementazione di numerose politiche di agevolazione fiscale e creditizia a favore dei giovani agricoltori.

Per quanto concerne le agevolazioni fiscali, esse riguardano l'acquisto e l'affitto dei terreni agricoli, nonché la successione ereditaria e la donazione. Fra queste ritroviamo la L. 15 dicembre 1998 n. 441 "Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura", poi modificata dalla L. 24 marzo 2012 n. 27, in recepimento del cosiddetto Decreto liberalizzazioni, che ha previsto una riduzione dell'imposta di registro a favore dei giovani

203 Ad esclusione dell'esperienza del "Maso chiuso" nella Provincia autonoma di Bolzano

agricoltori²⁰⁴ ed ulteriori incentivi in sede di calcolo delle imposte sui redditi. La stessa Legge 441/1998 ha definito varie agevolazioni fiscali all'interno della fattispecie del trasferimento gratuito di fondi agricoli verso giovani agricoltori.

Il sopracitato Decreto liberalizzazioni ha inoltre stabilito la vendita e l'affitto di numerosi terreni di proprietà statale, all'interno dei quali è riconosciuto un diritto di prelazione per i giovani agricoltori.

Per quanto riguarda le agevolazioni creditizie, a livello nazionale i giovani agricoltori possono beneficiare di facilitazioni per l'accesso alla terra grazie alle "Agevolazioni per l'insediamento dei giovani in agricoltura" gestite dall'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) sin dal primo gennaio 2010.

Obiettivo della misura è quello di sostenere la creazione di nuove imprese, il ricambio generazionale e l'espansione delle imprese stesse a livello dimensionale; esso è raggiunto tramite acquisizioni di aziende agricole e successiva assegnazione ai giovani agricoltori con patto di riservato dominio (leasing immobiliare agevolato).

I giovani agricoltori possono anche beneficiare della "Riassegnazione dei terreni agricoli", per bando di concorso, di tutti quei lotti acquisiti da ISMEA a seguito di inadempienze contrattuali da parte dei precedenti assegnatari, nonché di "Garanzie per l'accesso al credito", che possono essere dirette o sussidiarie²⁰⁵.

Un'ulteriore misura fondamentale è rappresentata dal D.L. 24 giugno 2014 n. 91 contenente "Disposizioni urgenti per il settore agricolo". Fra interventi a sostegno del "Made in Italy" e l'abrogazione delle disposizioni di favore per il reddito dominicale e agrario in caso di mancata coltivazione, il decreto ha inoltre delineato un credito di imposta per nuovi investimenti ed una detrazione per l'affitto di terreni agricoli a giovani agricoltori.

Con la L. 116/2014 di conversione del suddetto decreto legge, il Ministero delle Politiche agricole ha inoltre dato attuazione al piano di interventi per i giovani agricoltori denominato "Generazione Campolibero". Le risorse a disposizione sono pari a 160 milioni di euro, destinati in piccola parte ad un fondo di Private Equity a supporto dei programmi di investimento delle PMI agricole, ed in misura maggiore al sostegno di progetti di sviluppo e consolidamento promossi da

204 Cfr. Segato B., *Giovani agricoltori, norme fiscali e agevolazioni tributarie*, "Terra e Vita", 2008, 18

205 Cfr. Chiodini G., *Un aiuto concreto ai giovani*, "Terra e Vita", 2012, 37

giovani intenzionati a subentrare in un'azienda agricola, o che ne risultino già titolari da almeno 2 anni.

Le misure, gestite dall'ISMEA, prevedono nel dettaglio la costituzione di un fondo di Private Equity, l'erogazione di “mutui a tasso zero Campolibero” ed agevolazioni per l'insediamento di giovani in agricoltura riservati ad under 40 che intendano insediarsi per la prima volta in un'azienda agricola.

Alla luce della normativa appena evidenziata, il giudizio sulle misure a favore dei giovani imprenditori agricoli, e più in generale dell'intero settore agricolo, non è dei più rosei²⁰⁶.

L'accesso difficoltoso alla terra risulta una delle principali cause della diminuzione dei giovani in agricoltura, in particolar modo nelle zone ad agricoltura specializzata²⁰⁷, e costituisce una barriera alla costituzione di nuove e validi iniziative imprenditoriali²⁰⁸.

La normativa italiana risulta migliorata sotto numerosi punti di vista nel corso degli ultimi anni, ma l'ordinamento nel suo complesso ha contribuito alla generazione di piccole realtà prive di autosufficienza, elemento essenziale per il passaggio generazionale delle imprese agricole, in particolare nel contesto italiano che identifica l'attività agricola come una possibilità ereditata dalle generazioni precedenti.

La terra in Italia è inoltre caratterizzata da una scarsa mobilità, per via delle sue caratteristiche di bene rifugio che la rendono oggetto di investimento da parte di soggetti non agricoli²⁰⁹.

A fronte di questa situazione la politica italiana non sembra rispondere con strumenti adeguati²¹⁰, in particolar modo sotto il profilo fiscale. Risultano al contrario positive le iniziative per l'insediamento dei giovani in agricoltura promosse dall'ISMEA (nello specifico le misure creditizie istituite con lo scopo di facilitare l'acquisto dei terreni da parte dei giovani).

In definitiva l'impianto giuridico italiano, nonché la cultura nazionale, risultano troppo orientati alla protezione della proprietà privata piuttosto che al rispetto del diritto d'impresa. Proprio per questo motivo si rende necessario un drastico

206 Cersosimo D., A cura di, *I giovani agricoltori italiani oggi*, Gruppo 2013, 2013

207 Rete Rurale Nazionale, *L'atlante dei giovani agricoltori*, 2010, Roma

208 Cfr. Oiga, *Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura. Rapporto 2008*, 2009, Roma

209 Cfr. Povellato A., *Corsa alla terra: definire i termini, cogliere le tendenze*, 2013, Rovigo

210 Cfr. Ballari G., *Giovani imprenditori agricoli: risorsa per l'Europa. Nuova risoluzione del Parlamento Europeo sul futuro dei giovani agricoltori*, “AgriRegioniEuropa”, 2008, 14

cambiamento culturale e giuridico teso a promuovere l'utilizzo e la mobilità dei terreni, attraverso la definizione prioritaria di nuove politiche a favore dei giovani imprenditori agricoli.

4.6 “GiovaniSi”: un esempio virtuoso di buone pratiche regionali

In considerazione del numero relativamente esiguo di norme ed in mancanza di una reale strategia consolidata, il sostegno all'imprenditoria giovanile e femminile nel nostro Paese si concretizza anche e soprattutto attraverso interventi a livello locale, con il supporto di risorse regionali, nazionali ed europee.

Uno dei migliori progetti attivi sul territorio italiano, riconosciuto come “best practice” internazionale, è il progetto “GiovaniSi”, lanciato nel 2011 dalla Regione Toscana come intervento comprensivo per la promozione dell'autonomia dei giovani fra i 18 e i 40 anni di età.

L'intervento è risultato coerente con la revisione delle politiche giovanili intrapresa con L.R. 11 luglio 2011 n. 28 a “Promozione dell'imprenditoria giovanile”, ed è strutturato in sei macro aree: tirocini, casa, servizio civile, fare impresa, lavoro e studio e formazione. In un secondo momento è stata inoltre aggiunta l'area relativa alla promozione della cultura, della partecipazione civica e dello sport (GiovaniSi+).

Il progetto GiovaniSi è inserito fra i 24 progetti strategici del Programma Regionale di Sviluppo 2016-2020, approvato con Risoluzione n. 47/2017 del Consiglio Regionale, e ricomprende al suo interno l'implementazione regionale dell'iniziativa “Youth Guarantee”.

All'interno dell'area “Fare impresa” è fornito un ingente supporto alla creazione di nuove imprese attraverso linee di credito per start-up innovative, un fondo di garanzia per l'avvio di attività professionali ed un premio per il lancio di imprese agricole.

Per quanto concerne il profilo divulgativo, le informazioni relative al progetto sono distribuite attraverso 31 sportelli collocati sull'intero territorio regionale, mentre il coordinamento è operato attraverso il “Tavolo Giovani”, costituito da giovani rappresentanti di varie categorie fra i 35 ed i 40 anni.

Le risorse finanziarie complessive, derivanti da fondi regionali, nazionali ed europei (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Europeo Agricolo per lo

Sviluppo Rurale), ammontano a circa 690 milioni di euro. Con la call del 2012 è stato offerto un sostegno finanziario a 360 imprese agricole, divenute 650 nel 2015, e 255 giovani professionisti hanno beneficiato degli aiuti fra il 2011 ed il 2015. Ad aprile 2016 risultavano inoltre lanciate circa 1.600 start-up guidate da giovani imprenditori²¹¹.

Il progetto GiovaniSi, a seguito degli ottimi risultati ottenuti, è stato definito come “best practice” all’evento “Social Media Week” di Roma, all’interno della sezione “Social media e pubblica amministrazione”. La coerenza con le politiche regionali, la strategia integrata adottata, il coordinamento e la partecipazione degli stakeholder, nonché il coinvolgimento di rappresentanze giovanili, si sono rivelati elementi chiave per un’iniziativa di successo, che in quanto tale risulta meritevole di studio e successiva implementazione su più ampia scala.

4.7 L’evoluzione delle politiche nazionali a sostegno dell’imprenditoria femminile

Il tema del sostegno all’imprenditoria femminile, così come quello inerente lo sviluppo di imprese giovanili, è relativamente recente in Italia, e non ancora consolidato in numerosi ambiti. Gli sforzi del legislatore nazionale si sono concentrati in particolare su azioni positive miranti a sostenere lo sviluppo di imprese femminili e interventi a favore delle pari opportunità.

4.7.1 Le norme nazionali a favore delle pari opportunità

L’imprenditorialità femminile costituisce un fenomeno in rapida e costante crescita, che influisce sul contesto lavorativo a livello sia nazionale che europeo.

Ad oggi la partecipazione delle donne alla vita lavorativa è pienamente riconosciuta ed è posta una particolare attenzione allo sviluppo di una strategia politiche europea mirante a favorire l’occupazione femminile e le pari opportunità fra uomini e donne, riducendo al contempo i comportamenti discriminatori.

Per discriminazione si intende “qualsiasi atto, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole, discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e prevedendo, per questi, un trattamento meno favorevole rispetto a

211 Fonte: portale online www.giovanisi.it aggiornato al 2016

quello di un'altra lavoratore o lavoratrice", così come sancito dal Codice delle pari opportunità tra uomo e donna²¹². Pari opportunità significa inoltre, all'interno del contesto imprenditoriale, godere dei medesimi trattamenti in ambito legale e creditizio, nonché rimuovere la mancanza di credibilità spesso associata all'universo femminile.

La protezione delle pari opportunità è individuabile nella Costituzione della Repubblica Italiana sin dalla sua emanazione, all'interno degli artt. 3, che riconosce pari dignità di uomini e donne innanzi alla legge, 4 e 37, che garantiscono il diritto allo stesso trattamento nel mondo del lavoro, 29, relativo alla parità all'interno del matrimonio, e 51, riguardante invece l'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

Per quanto riguarda il tema della parità sul lavoro, trattato per l'appunto agli artt. 4 e 37, il primo di questi riconosce il diritto al lavoro senza alcuna discriminazione fra i sessi, mentre il secondo unisce il concetto di uguaglianza al possesso degli stessi diritti, definendo uguali retribuzioni per le stesse prestazioni. Nel 2001 è stato inoltre modificato l'art. 117, attraverso l'aggiunta di un comma rivolto alle Regioni, che risultano dunque obbligate a rimuovere ogni ostacolo verso la parità fra uomini e donne nel contesto sociale, economico e culturale.

Il già citato Codice delle pari opportunità rappresenta la normativa nazionale di riferimento per la tematica in esame. Esso contiene la descrizione delle istituzioni nate per il sostegno dell'uguaglianza fra i sessi, nonché le azioni e gli strumenti a garanzia della parità fra uomo e donna²¹³. È opportuno però sottolineare come l'obiettivo del decreto sia quello di eliminare le differenze scaturenti non solo dal genere, ma anche dalla razza, cultura, religione, professione o politica.

Fra le istituzioni individuate dal Codice ritroviamo la Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna, il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, le Consigliere di Parità ed i Comitati per l'imprenditoria femminile.

Attraverso il Codice per le pari opportunità sono impediti diverse forme discriminatorie, dall'accesso agli impieghi pubblici fino al licenziamento per matrimonio, ed è inoltre posto l'accento sulla fattispecie della discriminazione

212 D.Lgs. 11 aprile 2006 n. 198 "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005 n. 246"

213 Cfr. Camera di Commercio di Torino e IF, *La nuova imprenditoria femminile: sinonimo di Pari Opportunità*, 2000, pp. 15-16

indiretta, vale a dire quei comportamenti in apparenza neutri, ma fonte di particolari svantaggi per una determinata categoria di lavoratori.

La promozione delle pari opportunità non è però effettuata esclusivamente attraverso l'imposizione di divieti, ma anche grazie ad azioni positive tese a favorire l'occupazione femminile.

4.7.2 Primi interventi positivi a sostegno dell'imprenditoria femminile

Negli anni Novanta, sulla scia delle politiche promosse dalla Comunità Europea nel Terzo programma d'azione 1991-1995, in Italia è stato posto per la prima volta un accento concreto sul tema dell'imprenditoria femminile.

La principale norma scaturita dalla penna del legislatore è individuabile nella L. 25 febbraio 1992 n. 215 recante "Azioni positive per l'imprenditoria femminile", destinata alla promozione dell'uguaglianza e delle pari opportunità all'interno del contesto economico ed imprenditoriale.

Le finalità della legge sono riscontrabili nella creazione di aiuti per lo sviluppo delle imprese femminili, anche cooperative, attraverso interventi a favore della formazione e qualificazione professionale, facilitazione dell'accesso al credito e promozione delle stesse imprese all'interno di settori innovativi. La norma ha previsto inoltre la costituzione del Comitato Nazionale per l'Imprenditoria Femminile.

Gli incentivi previsti dalla L. 215/1992 sono destinati a tutte le imprese individuali a titolarità femminile oppure alle società in prevalenza femminili, a diretto sostegno di iniziative concernenti la creazione di nuove imprese, l'acquisto di realtà imprenditoriali già esistenti, la realizzazione di progetti innovativi o l'acquisto di servizi reali.

Particolare attenzione è posta all'iniziativa legislativa delle Regioni e delle province autonome, cui è data la possibilità di concordare programmi con le diverse azioni di categoria al fine di promuovere lo sviluppo delle imprese femminili.

L'applicazione concreta della legge non è stata immediata ed il regolamento di attuazione, così come il primo bando per l'assegnazione dei fondi, è stato emanato soltanto nel 1997²¹⁴, a seguito dell'avvio di una procedura d'infrazione del

214 Cfr. David P., *Il valore della differenza*, Carocci, 2006, pp. 51

Trattato di Roma da parte della Commissione Europea. Le risorse destinate ai bandi sono considerevolmente cresciute nel corso degli anni, ma i finanziamenti ad oggi sono considerati inadeguati, così come i costi di presentazione delle domande ed i ritardi nell'erogazione delle somme. L'ultimo bando di attuazione della L. 215/1992 è stato il sesto, istituito nel 2006 con uno stanziamento complessivo di 88 milioni di euro.

Con D.P.R. 28 luglio 2000 n. 314 “Regolamento per la semplificazione del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile” è stato previsto un ingente coinvolgimento delle Regioni e delle province autonome. Negli ultimi anni l'intervento regionale e locale a favore dell'imprenditoria femminile è notevolmente aumentato, attraverso l'emanazione di leggi e programmi di assistenza e consulenza.

La natura dello strumento individuato dalla L. 215/1992 è stata successivamente mutata con la Circolare esplicativa 5 dicembre 2005 n. 946342, che ha modificato gli incentivi previsti componendoli, a partire da quella data, per il 50% da un contributo a fondo perduto e per la restante parte da finanziamenti a tasso agevolato dello 0,5%. Ulteriori modifiche sono state approntate in merito all'erogazione degli stessi contributi, suddivisi in due quote distinte ed erogati con tempistiche differenti.

È infine opportuno ricordare come la legge sia inserita dall'Unione Europea all'interno degli “Aiuti di Stato”, per cui non risulta cumulabile con altri incentivi di natura simile.

La L. 10 aprile 1991 n. 125 recante “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro” si allaccia direttamente alla L. 215/92, istituendo numerose azioni positive volte a favorire l'occupazione femminile ed a raggiungere il principio di parità sostanziale fra i sessi.

4.7.3 Il “Prestito d'onore” ed il sostegno durante i periodi di maternità

Ulteriori misure nazionali volte al sostegno dell'imprenditoria femminile possono essere individuate nella L. 608/1996 e nella L. 53/2000, oltre che nel già citato D.L. 185/2000²¹⁵.

²¹⁵ Si veda a tal proposito il sottocapitolo 4.2.3 “Il quadro normativo unitario a favore di autoimprenditorialità ed autoimpiego”

La L. 28 novembre 1996 n. 608 titulata “Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 1 ottobre 1996 n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale” ha previsto la fornitura di aiuti per la creazione di attività in proprio gestite in forma individuale, attraverso il cosiddetto “Prestito d’onore”.

La misura, riferita non solo alle imprese femminili bensì ad una platea più vasta e generica, aveva l’obiettivo di promuovere lo sviluppo economico ed imprenditoriale nelle aree più svantaggiate del Paese, attraverso l’utilizzo di crediti d’imposta e finanziamenti agevolati erogati da istituti di credito abilitati.

Oltre ad agevolazioni di carattere finanziario la norma ha previsto l’erogazione di numerosi servizi reali, quali consulenza gratuita ed assistenza tecnica in ambito contabile, fiscale e legale.

L’intero impianto normativo è stato successivamente rivisto con il D.Lgs. 185/2000.

La L. 8 marzo 2000 n. 53 recante “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città” rappresenta una misura fondamentale per la parità di trattamento fra uomo e donna sul luogo di lavoro.

La principale innovazione riguarda la comprensione dei “tempi di lavoro”, affinché questi ultimi possano andare incontro ai bisogni personali di entrambi i sessi, grazie ad un “patto” fra azienda, parti sociali ed istituzioni.

Nel dettaglio, la L. 53/2000 affronta il problema dei congedi parentali e familiari, della flessibilità dell’orario lavorativo e dei tempi delle città, con l’obiettivo di delineare una nuova concezione del tempo che porti ad una migliore qualità della vita quotidiana.

L’art. 9 riguarda direttamente il mondo dell’imprenditoria femminile, in quanto prevede “progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo”, particolarmente utili per conciliare, ad esempio, i periodi di maternità.

La ratio della norma è ovviamente quella di creare orari flessibili, ma in questo contesto un problema spesso sentito dalle imprenditrici è quello relativo all’essere sostituite da un soggetto estraneo, invece che da familiari o collaboratori.

4.7.4 La sezione speciale del Fondo di Garanzia riservata alle imprese femminili

Il Fondo di garanzia per le PMI, istituito con L. 23 dicembre 1996 n. 662 contenente “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”²¹⁶, riserva una sezione speciale denominata “Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità” alle imprese a prevalente partecipazione femminile.

La dotazione complessiva è pari a circa 20 milioni di euro, da impiegare per la compartecipazione alla copertura del rischio sulle operazioni di garanzia ammissibili, e le imprese femminili possono beneficiare di condizioni particolarmente vantaggiose nella concessione delle garanzie.

Le imprenditrici nello specifico possono prenotare direttamente la garanzia e beneficiare della priorità di istruttoria e delibera, oltre che dell'esenzione dal versamento della commissione una tantum al Fondo e della copertura della garanzia fino all'80% su numerose operazioni.

Le operazioni ammissibili sono tutte quelle previste dalle “Disposizioni operative” del Fondo di Garanzia, secondo i consueti criteri di valutazione economica e finanziaria.

4.8 Riforme del diritto societario per lo sviluppo del sistema economico nazionale

Accanto agli interventi legislativi a diretto sostegno dell'imprenditoria giovanile, femminile e più in generale dell'intero settore delle PMI, all'interno dell'ordinamento italiano è possibile ritrovare misure volte ad introdurre nuove norme societarie, al fine di favorire la ripresa complessiva dell'economia. Si tratta dunque di normative di agevolazione, operanti sia sul piano privatistico che su quello pubblicistico²¹⁷, con il principale obiettivo di stimolare nuove iniziative economiche, di migliorare la competitività delle imprese e di incentivare l'utilizzo di particolari forme organizzative.

²¹⁶ Si veda a tal proposito il sottocapitolo 2.7.5 “I principali fondi nazionali a sostegno delle piccole e medie imprese”

²¹⁷ Cfr. Marasà G., *I contratti associativi a dodici anni dalla riforma del diritto societario*, 2015, pp. 73 ss.

All'interno di questa categoria di interventi possono essere ricollocati quelli che hanno introdotto nel nostro ordinamento, seppur con modalità confuse e contraddittorie e con ripetute correzioni in corso d'opera, le s.r.l. semplificate o a capitale ribassato e le start-up innovative, nonché le reti di imprese²¹⁸, che si posizionano però al di fuori dell'ambito prettamente societario.

4.8.1 Le s.r.l. semplificate: vantaggi e problematiche delle società “a 1 euro”

La “Società a responsabilità limitata semplificata” (s.r.l.s.) è stata introdotta nel codice civile dall'art. 3 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, con l'obiettivo principale di incentivare l'imprenditoria giovanile.

I soci dovevano possedere specifici requisiti soggettivi, vale a dire un'età anagrafica compresa fra i 18 e i 35 anni, ed il trasferimento stesso delle partecipazioni a soggetti di età diversa era sanzionato con la nullità. Per quanto concerne il capitale sociale, questo doveva risultare pari ad almeno 1 euro ed inferiore ai 10.000 euro previsti per la s.r.l. ordinaria. Al fine di incentivare le iniziative giovanili, l'atto costitutivo e l'iscrizione nel Registro delle imprese erano inoltre esenti da spese di bollo, di segreteria e di oneri notarili.

Il D.L. 22 giugno 2012 n. 83 recante “Misure urgenti per la crescita del Paese” ha poi introdotto la fattispecie della s.r.l. a capitale ridotto, variante della tradizionale s.r.l. che poteva essere creata anche da soggetti con età superiore ai 35 anni e che non prevedeva esenzioni o agevolazioni durante la fase costitutiva.

Il quadro normativo appena delineato è stato poi rivisto con D.L. 28 giugno 2013 n. 76²¹⁹, che ha soppresso la figura delle s.r.l. a capitale ridotto riconducendole retroattivamente e con i dovuti adattamenti all'interno dell'art. 2463 c.c.

In questo modo sono stati ridefiniti i tratti di specialità delle cosiddette s.r.l. a “nummo uno”²²⁰ o a capitale minimo, vale a dire s.r.l. tradizionali senza una specifica indicazione circa l'ammontare del capitale sociale.

218 Si veda a tal proposito il sottocapitolo 2.9 “Il contratto di rete: un perfetto equilibrio fra autonomia ed aggregazione imprenditoriale”

219 Art. 9, comma 14, del D.L. 28 giugno 2013 n. 76 recante “Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti”

220 Cfr. Abriani N., *La disciplina del capitale sociale nelle nuove s.r.l.*, in “Le nuove s.r.l. Aspetti sistematici e soluzioni operative”, a cura della Fondazione italiana del notariato, 2014, p. 134

L'art. 2463 c.c. ad oggi prevede dunque la possibilità di costituire una s.r.l. ordinaria con capitale inferiore a 10.000 euro e pari ad almeno 1 euro, ma anche nel caso della s.r.l. a capitale minimo, così come per la s.r.l. semplificata, il legislatore richiede che i conferimenti siano effettuati esclusivamente in denaro e che siano versati per intero ai soggetti cui è affidata l'amministrazione della società.

I dati elaborati da Movimprese ed Unioncamere²²¹ mostrano come l'introduzione della s.r.l. semplificata nel 2012 abbia contribuito a spingere ulteriormente l'espansione delle società di capitali, a discapito delle società di persone che dal 2007 registrano un saldo costantemente negativo fra iscrizioni e cessazioni.

Il numero delle s.r.l.s. cresce ininterrottamente dal 2012, anno in cui se ne registravano circa 3.500, passando per le oltre 16.000 del 2013, alle quasi 28.000 del 2014, fino alle 40.000 del 2015.

Ulteriori dati particolarmente interessanti sono quelli che evidenziano, al 2015, come il 42% delle s.r.l.s. abbia presentato un bilancio in perdita, la quale nel 64% dei casi si è rivelata superiore al capitale sociale. Alla stessa data il numero di s.r.l.s. unipersonali ha sfiorato il 50% del totale.

I valori appena riportati accrescono ulteriormente i già cospicui dubbi della dottrina a riguardo delle s.r.l. semplificate o a capitale ribassato²²².

Nello specifico, l'idea di favorire la ripresa economica attraverso la diffusione di società con capitale meramente simbolico non risulta lungimirante. In assenza di capitali l'impresa può nascere, ma difficilmente potrà operare, come dimostra l'elevatissima percentuale di s.r.l.s. inattive o senza dipendenti. I dati Unioncamere aggiornati a settembre 2016 parlano infatti di un'inattività al 35% per quanto concerne le s.r.l. semplificate non in liquidazione, fallite o sospese, contro il 17% delle s.r.l. ordinarie; il 54% delle s.r.l.s. inoltre risulta essere con zero addetti o senza addetti dichiarati.

A tutto ciò è opportuno aggiungere una riflessione in merito al rischio d'impresa²²³, che a causa del moltiplicarsi di società a responsabilità limitata e

221 Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, *Documento Febbraio 2016 "Società a responsabilità limitata semplificata"*, 2016

222 Cfr. Cian M., *S.r.l. semplificata, s.r.l. a capitale ridotto. Una nuova geometria del sistema o un sistema disarticolato?*, "Rivista delle società", 2012, pp. 1101 ss.

223 Cfr. Bartolacelli A., *Società chiusa e capitale sociale minimo: tendenze europee*, "Giurisprudenza commerciale", 2014, p. 550

patrimonio inconsistente viene scaricato su soggetti terzi, in particolare i cosiddetti creditori deboli ed involontari, spesso imprenditori a loro volta.

Il trend europeo risulta estremamente simile, ma in diversi Stati membri le problematiche evidenziate sono attenuate da misure correttive, spesso variabili e con diversa efficacia, totalmente assenti all'interno dell'ordinamento italiano²²⁴.

4.8.2 Lacune ed ambiguità normative in merito alle nuove imprese innovative

Se da un lato la fattispecie della s.r.l. semplificata comporta l'insorgere di numerosi dubbi e problematiche, dall'altro risulta invece più logico immaginare una ripresa del sistema economico attraverso l'incentivazione di imprese a carattere innovativo. Il legislatore italiano ha quindi predisposto una disciplina specifica per questo tipo di realtà, attraverso l'utilizzo di regole speciali in ambito societario, fallimentare, tributario, finanziario e lavorativo.

Il D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" ha istituito la figura delle start-up innovative, forma imprenditoriale a carattere temporaneo e subordinata a diversi requisiti specifici.

Una start-up innovativa non può in particolare protrarsi come tale per più di quattro anni ed è inoltre soggetta al requisito formale dell'iscrizione in apposita sezione speciale del registro delle imprese²²⁵.

Con il D.L. 24 gennaio 2015 n. 3 è stata successivamente introdotta la figura delle piccole e medie imprese innovative, con requisiti sostanziali simili ma non identici a quelli previsti per le start-up innovative e con uno statuto speciale ricalcato sulla base di queste ultime.

Per entrambe le forme imprenditoriali sono previste speciali agevolazioni, fra cui l'esenzione dei diritti camerali, le deroghe al diritto societario, la remunerazione con strumenti finanziari, le agevolazioni fiscali per gli investitori e la raccolta di capitali attraverso portali online.

In via semplicistica, la principale differenza fra i due soggetti economici è da riscontrare nel fatto che, per la qualifica di start-up innovativa, una società deve avere un fatturato annuo inferiore ai 5 milioni di euro, mentre una PMI innovativa

224 Cfr. Spolidoro M.S., *Una società a responsabilità limitata da tre soldi (o da un euro?)*, "Rivista delle società", 2013, pp. 1100 ss.

225 Cfr. Marasà G., *Start-up innovative e normativa di agevolazione per le imprese*, in "La folle e l'impresa. Un dialogo sulle dinamiche di co-creazione di valore e strumenti di finanziamento dell'impresa", a cura di Colurcio M. e Laudonio A., 2016, pp. 12 ss.

può essere tale solo se ha meno di 250 dipendenti ed un fatturato annuo inferiore ai 50 milioni di euro. Il quadro normativo risultante presenta però un grado di ambiguità certamente non trascurabile ed un approccio più razionale e sistematico al fenomeno avrebbe probabilmente apportato diversi benefici.

In particolare, la fattispecie “start-up” è caratterizzata dalla presenza simultanea di un indice diretto di innovatività ed un indice sintomatico della stessa, scelto fra costi di ricerca e sviluppo, coinvolgimento di personale specializzato e possesso di privative industriali. La fattispecie “PMI” richiede invece la presenza di due indici sistematici. A tal proposito non risulta esattamente identificabile una nozione precisa di “innovatività”, che registra numerose interpretazioni dottrinali.

Con la conversione del D.L. 3/2015 è stata inoltre introdotta un’ulteriore specialità della disciplina, consistente nella possibilità riservata alle start-up innovative di redigere l’atto costitutivo e le successive modificazioni per atto pubblico oppure per atto sottoscritto con le modalità previste dall’articolo 24 del codice dell’amministrazione digitale, vale a dire con firma digitale semplice e non autenticata. Il problema di fondo è relativo al fatto che venendo meno l’obbligo dell’atto pubblico si elude fondamentalmente l’unico controllo preventivo previsto dall’ordinamento italiano.

Ulteriori profili di illegittimità sono riscontrabili nel regime di pubblicità legale delle start-up innovative, per cui la normativa esistente prevede una particolare iscrizione “provvisoria” al registro delle imprese²²⁶.

I dati al 30 giugno 2016 evidenziano un totale di 5.942 start-up innovative iscritte alla sezione speciale del Registro delle Imprese, in aumento del 40% rispetto all’anno precedente, e 204 PMI innovative. I valori risultano modesti, anche se tendenzialmente crescenti, e risulta evidente l’importanza di simili strumenti all’interno del panorama economico nazionale, al fine di incentivare lo sviluppo e l’innovazione.

Il giudizio complessivo deve però tener conto delle numerose problematiche ed incongruenze sistemiche che ruotano attorno alle diverse fattispecie presentate.

Un dato in particolare sembra accomunare s.r.l. semplificate, s.r.l. a capitale ridotto e start-up e PMI innovative, ovvero la loro natura apparentemente

226 Cfr. Ibba C., *Il nuovo diritto societario tra crisi e ripresa (Diritto societario quo vadis?)*, “Rivista delle società”, 2016

effimera²²⁷. Ognuna di queste può essere infatti collocata all'interno di un flusso di leggi "d'emergenza" scaturite dalla penna del legislatore, tanto suggestive negli intenti quanto spesso limitate negli effetti.

La sensazione di fondo è che gli attuali sviluppi normativi siano maggiormente rivolti a privilegiare il libero esercizio dell'attività economica, piuttosto che a proteggere gli interessi dei terzi coinvolti. Questi ultimi sembrano passati in secondo piano rispetto al bisogno di costituire nuove imprese e quello di mantenerle operative, ed il tutto risulta aggravato dalla mancanza di una coerente visione d'insieme, che si riflette nell'emanazione di norme spesso contraddittorie.

227 Cfr. Marasà G., *Considerazioni sulle nuove s.r.l.: s.r.l. semplificate, s.r.l. ordinarie e start-up innovative prima e dopo la L. n. 99/2013 di conversione del D.L. n. 76/2013*, "Le società", 2013, 10, pp. 1086-1095

CONCLUSIONI

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE IN MERITO ALL'ASSENZA DI UNA POLITICA INDUSTRIALE STRATEGICA IN ITALIA E IN EUROPA

I quattro capitoli di cui si compone questo elaborato hanno offerto un'analisi dei principali interventi di politica industriale europei e nazionali a favore delle piccole e medie imprese, con particolare attenzione alle misure a sostegno dell'imprenditoria giovanile e femminile.

In un'ottica puramente europea, la prima presa di coscienza dell'impatto economico delle PMI sul territorio, così come la necessità di istituire un quadro giuridico adeguato, si è manifestata solo in tempi estremamente recenti, ovvero con l'emanazione dello Small Business Act del 2008 e la sua successiva revisione nel 2011.

Entrambi gli atti vanno a configurarsi come vere e proprie disposizioni vincolanti per gli Stati membri, se non sul piano giuridico, certamente in un'ottica politica.

Essi rappresentano ben più che semplici indicazioni di "soft law" ed il loro principale scopo, vale a dire quello di porre un vincolo al raggiungimento di determinati obiettivi, scaturisce dall'esigenza di ottenere una coesione economica e sociale su tutto il territorio dell'Unione, alla luce del fatto che numerosi Stati, fra cui l'Italia, non prevedono ancora oggi una disciplina specifica a favore delle piccole e medie imprese.

Con lo Small Business Act si è dunque realizzata un'estensione del principio di sussidiarietà, dando inizio ad una concorrenza fra i poteri dell'Unione e quelli dei singoli Stati membri.

La politica industriale europea è ad oggi indicata con fermezza dalla Strategia Europa 2020, in particolare dall'iniziativa faro "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione", e se anche il Trattato rimanda alla competenza dei singoli Stati la definizione delle politiche industriali, resta di competenza dell'Unione la "gestione di interventi nazionali non coordinati"²²⁸.

In questi ultimi anni si registra un progressivo e sempre più accentuato accentramento di poteri in mano all'Unione Europea, in tema di politica industriale. La ragione principale di questa nuova impostazione è da ritrovarsi innanzitutto nello scarso coordinamento dimostrato dagli Stati membri in materia,

²²⁸ COM(2010) n. 614 def. della Commissione

nonché dalla loro difficoltà nell'istituire strategie politiche ed economiche adeguate per il sostegno del settore industriale, ed in particolare per il sostegno delle PMI.

L'obiettivo della Commissione sembra essere quello di oltrepassare il ruolo formale impostole dal Trattato, vale a dire lo svolgimento di azioni esclusivamente promozionali, per giungere infine al delineamento di una politica industriale comune europea, sopperendo in tal modo all'assenza di politiche efficaci all'interno dei singoli Stati membri.

Il quadro giuridico nazionale non rappresenta un'eccezione, ed è anzi caratterizzato da un peculiare disordine normativo e regolatorio.

All'interno del nostro Paese manca da diverso tempo una politica industriale per la valorizzazione sistematica ed organica delle PMI, ma non si registrano differenze significative neppure per quanto riguarda la grande industria, troppo spesso oggetto di interventi normativi puramente ad hoc.

L'assenza di una vera direzione di politica industriale da parte del legislatore italiano, ha spinto spesso quest'ultimo a riproporre modelli ed interventi tradizionali per regolare l'attività imprenditoriale²²⁹, che non consentono però di realizzare le riforme necessarie per il rilancio del settore industriale.

Alla luce del contesto appena delineato, il legislatore italiano ha fondamentalmente abbandonato quel ruolo centrale assegnatogli dal Trattato in tema di politica industriale, limitandosi invece all'emanazione di norme troppo specifiche e spesso non determinanti. Tutto questo avviene per di più in un momento di crisi, in cui l'intero settore produttivo ed in particolar modo le PMI necessitano di riforme profonde e strutturali.

A sottolineare le evidenti mancanze in tema di politica industriale per le piccole e medie imprese, è opportuno ricordare come la nostra Costituzione non prenda in alcun modo in considerazione le imprese di minori dimensioni, limitandosi a pochi riferimenti alla piccola e media proprietà terriera (art. 44) ed allo sviluppo dell'artigianato (art. 45).

Il principale intervento nazionale a riconoscimento e sostegno delle PMI è da ritrovarsi nello "Statuto delle imprese" del 2011, che comunque non costituisce affatto una rivoluzione di carattere normativo.

²²⁹ Cfr. Vitali G., *L'economista delle imprese e la politica industriale*, "Economia e politica industriale", 2008, p. 217

Allo Statuto delle imprese il legislatore ha successivamente affiancato numerose disposizioni di dettaglio volte a disciplinare singoli aspetti dell'attività economica, che non costituiscono un vero sistema organico di riforme.

Gli attuali incentivi a favore delle PMI, come ad esempio l'Iper e Super ammortamento, la "Nuova Sabatini" e gli incentivi per la patrimonializzazione, risultano troppo specifici, frammentati e non interconnessi. Il numero e la particolarità di queste misure non permettono di individuare una strategia d'intervento chiara e strutturata da parte del legislatore italiano, in un settore come quello delle PMI che più di ogni altro necessita invece di un processo di semplificazione legislativa.

L'intricata ragnatela giuridica di disposizioni relative al settore industriale non accenna ancora oggi a diminuire²³⁰ e si sono perse numerose opportunità di semplificazione. Risulta a tal proposito opportuno operare un capovolgimento dell'attuale ottica di intervento, rivestendo l'imprenditore di un ruolo di primo piano e ponendo la pubblica amministrazione in una posizione di ascolto e sostegno.

Negli anni si sono susseguite numerose norme volte a rinnovare i rapporti fra pubblica amministrazione ed imprese, si veda ad esempio la legge Salva Italia, la legge Semplifica Italia, il Decreto del fare o il Decreto Cresci Italia, che non sono però riusciti appieno nel loro intento.

Fra gli interventi più significativi possiamo invece ritrovare quelli relativi alla disciplina dell'equity crowdfunding e dei mini bond, nonché gli interventi a favore dei contratti di rete.

Poche misure di successo non possono però nascondere l'evidente assenza di una strategia industriale nel nostro Paese, che si concretizza in un continuo inseguimento della realtà economica da parte del Governo e del Parlamento. Ed è proprio la mancanza di un piano strategico volto a valorizzare le PMI che permette di comprendere come le competenze nazionali si stiano man mano riducendo, rimpiazzate gradualmente dall'intervento dell'Unione Europea.

Non solo, l'assenza di un indirizzo politico nel settore industriale produce effetti negativi anche sulle organizzazioni pubbliche destinate a concretizzare questa

230 Cfr. Natalini A.; Tiberi G., a cura di, *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, 2010

funzione, che possono essere individuate in una serie di apparati pubblici non coordinati e non integrati fra loro.

Restringendo il nostro campo visivo a singoli sottoinsiemi del settore delle PMI, la situazione non tende a migliorare.

In Italia gli aspiranti giovani imprenditori si trovano di fronte ad un sistema estremamente complesso, costituito da numerosi programmi di supporto completamente diversi fra una regione e l'altra, e supportato da una miriade di agenzie, associazioni, incubatori di business ed attori regionali e nazionali.

La tematica dell'imprenditoria giovanile è riconosciuta a livello nazionale come un elemento chiave dello sviluppo economico, con un enorme potenziale per la riduzione della disoccupazione giovanile. A tal proposito sono state lanciate numerose iniziative (si veda ad esempio il programma "Selfiemployment"), spesso supportate dalla stessa Unione Europea, che si sono però rivelate ricche di contraddizioni e problematiche imprevedute.

Le stesse politiche europee a sostegno dell'imprenditoria giovanile, individuabili nell'iniziativa "Youth on the Move" e nel piano "Youth Guarantee", si basano su di un'implementazione a livello nazionale e regionale, non potendo in questo modo esprimere il loro pieno potenziale.

Infine, anche le riforme del diritto societario, con le quali sono state introdotte le s.r.l. semplificate e le start-up innovative, hanno manifestato con il passare del tempo evidenti lacune di carattere strutturale.

Il supporto all'imprenditoria femminile, ivi compresi gli interventi a sostegno delle pari opportunità, soffre delle stesse problematiche individuate poc'anzi per i giovani imprenditori.

Le misure risultano ancora più frammentate e sconnesse, prive di una qualsiasi strategia di base per un supporto coordinato e globale, fatta eccezione per rari esempi di "best practices" regionali.

Il supporto all'imprenditoria giovanile e femminile in Italia è in definitiva ostacolato ancora una volta dalla mancanza di una strategia unitaria, che riesca ad identificare coerentemente gli obiettivi e le priorità. Il risultato è un sistema scarsamente coordinato, con esempi di duplicazione degli interventi, ed in cui i diretti interessati faticano a districarsi.

La principale considerazione che è possibile trarre da questa analisi è relativa al bisogno urgente di costruire una nuova disciplina giuridica delle piccole e medie

imprese, che ne abbracci ogni singolo aspetto, dedicando particolare attenzione a quel potenziale inespresso rappresentato dall'imprenditoria giovanile e femminile. Risulta evidente come il susseguirsi di interventi normativi nazionali non possa apportare benefici sostanziali a nessuna tipologia d'impresa, men che meno a quella di dimensioni minori. A questo si somma l'inadeguatezza delle organizzazioni pubbliche europee e nazionali, che non sono ancora riuscite a configurarsi in maniera efficiente per espletare le funzioni di sostegno ed incentivazione fortemente richieste dal tessuto imprenditoriale.

Risulta inoltre necessario prendere atto dell'assenza di una politica industriale nazionale solida e competitiva per la piccola e media impresa, di cui non si registrano segnali evidenti neanche in chiave futura.

Ogni indicazione giuridica europea in tal senso pare essere diretta a colmare un vuoto legislativo che nessuna istituzione nazionale sembra interessata a riempire.

Può essere dunque auspicabile l'emanazione di un Regolamento europeo in materia di PMI, nonché di imprenditoria giovanile e femminile, che possa apportare benefici strutturali a tutti gli Stati membri colpiti da simili problematiche.

Risulta infine necessario un ripensamento sostanziale di tutti quei soggetti facenti parte di un contesto produttivo in costante evoluzione come quello odierno. A titolo di esempio, gli intermediari finanziari dovrebbero essere chiamati ad assumere un ruolo diverso da quello tradizionale, ideando nuove modalità di finanziamento per contrastare l'attuale restrizione del credito.

Contemporaneamente a tutto questo, non si può prescindere dal bisogno delle PMI di raggiungere un maggiore grado di maturità e coesione, al fine di operare la dovuta pressione sulle istituzioni nazionali ed europee.

In conclusione, l'attuale impianto normativo caratterizzato da disomogeneità e frammentazione necessita di interventi mirati di carattere strutturale, al fine di rilanciare il sistema produttivo nazionale ed europeo.

Per far fronte all'attuale crisi socio-economica, nonché alla miopia politica derivante dalla sottovalutazione di PMI ed imprenditoria giovanile e femminile, è necessario prendere atto una volta per tutte del loro ruolo fondamentale all'interno del sistema economico, come strumento di inclusione e fonte di nuove relazioni economiche e sociali.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Ambroziak, A.

2017 *The new industrial policy of the European Union*, Varsavia, Springer.

Arrigo, T.

2014 “Il Contratto di rete. Profili giuridici”, *Economia e diritto del terziario*, 1, pp. 10-27.

Angeletti, A. (a cura di)

2014 “Suddivisione in lotti degli appalti pubblici: da eccezione a regola a tutela delle PMI. Quale effettività?”, *Giurisprudenza Italiana*, 12, pp. 2808-2814.

Bacchini F.

2000 “Promozione del lavoro autonomo: l'ipotesi del franchising”, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 39.

Bartolomei, G.; Marcozzi, A.

2015 *Come finanziare una start-up innovativa: guida pratica per l'accesso ad agevolazioni e contributi europei, nazionali e regionali per le start-up innovative, incubatori certificati e PMI innovative*, EPC Editore.

Bonifazi A.

2017 “Le opportunità 2017 per le imprese: Il fondo europeo per gli investimenti ed il gruppo BEI”, *Finanziamenti su misura*, 2, pp. 5-19

Bonifazi, A.; Giannetti A.

2017 “SME Instrument: guida alla compilazione della domanda in fase 1”, *Finanziamenti su misura*, 1, pp. 5-16.

2014 *Finanziare l'impresa con i fondi europei*, IPSOA.

Bottiglia R.; Pichler F. (a cura di)

2016 *Crowdfunding for SMEs: a european perspective*, Palgrave Macmillan.

Bruzzo, A.

2016 “Le misure di politica economico-finanziaria per la ripresa degli investimenti da parte delle PMI”, *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, 1, pp. 3-49.

Cagnasso, O.

2016 “Imprese innovative e nuove fonti di finanziamento”, *Giurisprudenza Italiana*, 10, pp. 2285-2308.

Caiazza, M. *et. al.*

2016 Small Business Act: le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese adottate in Italia nel secondo semestre 2015 e nel primo semestre 2016, Direzione Generale per la Politica Industriale, la Competitività e le Piccole e Medie Imprese,
http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto_SBA_singole.pdf

Calenda, C.

2016 “Relazione annuale al parlamento sullo stato di attuazione e sull’impatto della policy a sostegno delle startup e delle PMI innovative”, *Ministero dello Sviluppo Economico*,
http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Relazione_annuale_startup_e_pmi_innovative_2016.pdf

Capuano, G.

2014 “Lo Small Business Act e l’utilizzo del Contratto di rete per uscire dalla crisi”, *Economia e diritto del terziario*, 1, pp. 29-39.

Carrieri, R.

2016 *Finanziare l’internazionalizzazione*, IPSOA.

2015 *Come fare... Programma COSME per le PMI*, IPSOA.

Cersosimo D. (a cura di)

2013 *I giovani agricoltori italiani oggi. Consistenza, evoluzione, politiche*, Quaderni del Gruppo 2013.

Chiarel G.; Sevvì P.

2015 “Guida ai programmi di finanziamento europei 2014-2020”, *Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige*,

http://www.provincia.bz.it/europa/download/EU-Foerderprogramme_IT_web-Spept2015.pdf

Cian, M.

2015 “Società start-up innovative e PMI innovative”, *Giurisprudenza Commerciale*, 6, pp.969-986.

Eurofound

2015 *Youth entrepreneurship in Europe: values, attitudes, policies*, Publications Office of the European Union.

Finotto V., Mancin M.

2012 *L'imprenditoria giovanile in Veneto 2012*, CEDAM.

Friscolanti, R.; Pagamici, B.

2016 “Nuove imprese a tasso zero, agevolazioni per l'avvio di cooperative giovanili e femminili”, *Cooperative e enti non profit*, 3, pp. 7-14.

Gervasoni, A.; Lanfranchi, V.

2015 “Il modello di finanziamento delle PMI: sistema bancario, minibond, private equity e venture capital”, *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 2, pp. 273-298.

Lemme, G.

2014 *Diritto ed economia del mercato*, CEDAM.

Leoni, G.; Melotti Caccia, C.

2014 “Il regime fiscale dei Minibond”, *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2, pp. 407-420.

Lucchese, M.; Nascia, L.; Pianta, M.

2016 “Una politica industriale e tecnologica per l’Italia”, *Argomenti*, 4, pp. 25-50.

Micossi, S.

2016 “Le imprese innovative”, *Rivista del Notariato*, 1, pp. 171-200.

OECD/European Union

2016 *Supporting youth entrepreneurship in Italy*, OECD Publishing.

2015 *The Missing Entrepreneurs 2015: Policies for Self-employment and Entrepreneurship*, OECD Publishing.

2012 *Policy Brief on Youth Entrepreneurship – Entrepreneurial Activities in Europe*, Publications Office of the European Union.

Onida, F.; Viesti, G.

2016 *Una nuova politica industriale in Italia: investimenti, innovazione, trasferimento tecnologico*, Astrid.

Pagamici B.

2017 “Bando Eurotransbio, 3 milioni per le imprese italiane”, *Finanziamenti su misura*, 1, pp. 52-60

Pupo, C.

2014 “Lo Small Business Act e il work in progress della sua attuazione”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 1, pp. 135-172.

Renda A.; Luchetta G.

2013 “L’Europa e le piccole e medie imprese: come rilanciare la sfida della competitività”, *Dipartimento Politiche Europee*,
http://www.politicheeuropee.it/file_download/1570

Sabatini M.

2015 “Prime scelte di programmazione in amteria di sostegno ai sistemi produttivi nei POR FESR 2014-2020 del Mezzogiorno”, *Rivista ecoomica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 43-88

Sacrestano, A.

2015 “Dalle start-up innovative alle PMI innovative”, *Corriere Tributario*, 9, pp. 685-689.

Schoof U.

2006 *Stimulating Youth Entrepreneurship: barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, International Labour Office.

Toma G.

2017

Tunisini, A.

2014 “Il contratto di rete: opportunità e trappole da evitare”, *Economia e diritto del terziario*, 1, pp. 41-52.

Yülek, M. (a cura di)

2015 *Economic planning and industrial policy in the globalizing economy: concepts, experience and prospects*, Springer.