

Strasburgo, 22.11.2016
COM(2016) 733 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up

{SWD(2016) 373 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

LE NUOVE IMPRESE LEADER DELL'EUROPA: L'INIZIATIVA START-UP E SCALE-UP

1. Introduzione

Le imprese a forte crescita creano molti più posti di lavoro rispetto alle altre¹. Una parte significativa di queste imprese è costituita da start-up che si espandono e diventano più grandi accrescendo l'innovazione e la competitività dell'UE e rafforzandone l'economia. Tali cambiamenti di dimensioni possono anche apportare benefici sociali, fra cui l'offerta di condizioni di lavoro più moderne e flessibili.

Nella strategia per il mercato unico, la Commissione ha annunciato che intende esaminare il modo di rendere più efficiente il mercato unico per le start-up e le imprese in fase di espansione (scale-up). Migliorare l'ecosistema per queste imprese in Europa può in ultima analisi avere un effetto benefico diretto sull'occupazione e sulla crescita nell'UE.

Le start-up, che sono spesso esperte nell'uso delle tecnologie più recenti², presentano in genere una combinazione di caratteristiche: rapida crescita, forte propensione all'innovazione dei prodotti, dei processi e dei finanziamenti, grande attenzione ai nuovi sviluppi tecnologici e ampio uso di modelli commerciali innovativi, spesso basati su piattaforme collaborative.

Vari Stati membri stanno valutando iniziative volte a creare un ambiente favorevole all'innovazione e all'imprenditorialità. Non vi sono quindi differenze sostanziali tra l'UE e gli USA per quanto riguarda la creazione di nuove imprese.³ Ciò è particolarmente evidente nel settore delle tecnologie, nel quale le imprese dell'UE stanno diventando leader mondiali in alcuni settori dei media e dell'alta tecnologia (ad esempio l'ingegneria e l'industria automobilistica).

L'UE ha messo in campo varie iniziative che contribuiscono alla crescita e alla creazione di posti di lavoro: il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)⁴ e la sua estensione e rafforzamento, ma anche la strategia per il mercato unico⁵, il mercato unico digitale⁶ e l'Unione dei mercati dei capitali⁷ hanno fornito un quadro per un ulteriore miglioramento. Inoltre, una maggiore concentrazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) sull'innovazione e il sostegno delle PMI comprende il venture capital a sostegno di 140 000 start-up e scale-up⁸. Gli accordi sul FEIS sono già rivolti a 377 000 PMI, comprese le start-up.

Sono tuttavia troppo poche le start-up che, invece di prosperare ed espandersi in Europa e nel mondo, si limitano a sopravvivere dopo la fase critica dei primi 2-3 anni, e ancora meno quelle che si trasformano in imprese più grandi⁹.

Vi sono molti motivi per cui questo accade, ma secondo le stime, se nell'UE il numero di start-up che si espandono fosse simile a quello degli Stati Uniti, si potrebbe creare oltre un milione di posti di lavoro e aumentare il PIL fino a 2 000 miliardi di euro nei prossimi vent'anni¹⁰. Questo, data la correlazione positiva fra le dimensioni delle imprese e la loro produttività, contribuirebbe a migliorare

¹ Secondo Henrekson e Johansson, 2010, il 70% dei nuovi posti di lavoro è creato dal 4% delle aziende. V. anche: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>

² Connettività; 5G, banda larga ecc.

³ Sebbene esistano differenze tra gli Stati membri dell'UE. OCSE (2015), *Entrepreneurship at a glance*.

⁴ https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/funding/efsi_it

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0550&from=IT>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468>

⁸ V. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/3>

⁹ La percentuale di imprese che non crescono o che crescono meno del 5% è di oltre il 45% in Europa, contro il 37% negli Stati Uniti (Bravo-Biosca, 2011, *A look at business growth and contraction in Europe*).

¹⁰ Relazione del rappresentante danese per le PMI, 2016, *Scale-up Companies – is a new policy agenda needed?* <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=26381&no=1>

la crescita della produttività europea¹¹¹². Individuare modi per sostenere le start-up che si vogliono espandere potrebbe comportare vantaggi anche per le imprese tradizionali, aiutandole a operare ed espandersi nel mercato unico.

I risultati della consultazione pubblica lanciata dalla Commissione all'inizio del 2016 hanno confermato questo quadro. Le principali conclusioni¹³ sono le seguenti:

- le start-up che desiderano crescere incontrano ancora **troppi ostacoli regolamentari e amministrativi**, in particolare nelle situazioni transfrontaliere;
- **le possibilità** di trovare potenziali partner del mondo della finanza, dell'impresa e delle autorità locali **sono troppo scarse** sia per le start-up che per le scale-up;
- **l'accesso ai finanziamenti** è uno degli ostacoli principali all'espansione delle start-up.

In breve, il mercato unico è ancora troppo frammentato¹⁴ e può costituire un limite per le potenzialità di crescita, soprattutto quelle delle start-up e delle scale-up. Risulta evidente che gli ostacoli regolamentari e amministrativi scoraggiano spesso queste imprese dall'innovare, valorizzare i loro beni immateriali ed espandersi a livello dell'UE. C'è il rischio che queste imprese decidano di operare in giurisdizioni al di fuori dell'UE con maggiori potenzialità di crescita, il che potrebbe tradursi in perdite di posti di lavoro nell'Unione.

Le autorità pubbliche, le start-up e i partner commerciali europei devono agire collettivamente per evitare che gli importanti sforzi delle start-up vadano sprecati. È necessaria una partnership con le autorità nazionali, regionali e locali, e soprattutto con le start-up stesse. Ciò comporta l'impegno delle autorità a promuovere condizioni per garantire che le start-up possano crescere. In cambio le start-up possono creare posti di lavoro, competere sul mercato ed essere socialmente responsabili. Il recente manifesto Scale-up Europe¹⁵ dimostra che le start-up sono pronte a impegnarsi. La Commissione accoglie con favore tale iniziativa da parte degli attori del settore, e le raccomandazioni ivi contenute ne hanno informato le riflessioni per quanto riguarda questi aspetti.

L'iniziativa affronta tre questioni: **gli ostacoli; la carenza di partner e di opportunità; le difficoltà rispetto ai finanziamenti**. Essa si basa su:

- un **approccio coordinato** trasversale a tutte le politiche dell'UE, che prenda spunto dalle misure in vigore o in fase di elaborazione compresi gli approcci settoriali, ad esempio nel settore spaziale;
- una serie limitata e mirata di **misure concrete**; ma soprattutto
- **la partnership**.

2. Rimuovere gli ostacoli

Molte giovani imprese innovative temono che crescendo troppo saranno penalizzate da norme più onerose, anche qualora non intendano espandersi in altri Stati/oltre confine. Molte delle iniziative in corso per ridurre gli ostacoli alle attività transfrontaliere non si limitano alle start-up, ma possono avere su di esse un impatto particolarmente positivo: si tratta ad esempio del lavoro sull'economia collaborativa¹⁶, delle iniziative in corso per migliorare ulteriormente la prestazione dei servizi nel mercato unico e l'eGovernment, o delle priorità di normazione delle TIC¹⁷.

In primo luogo, individuare le **norme e le formalità regolamentari e amministrative** e ottemperarvi può richiedere molto tempo, perché le **informazioni** in merito alle norme nazionali e dell'UE sono

¹¹ V. Eurostat (marzo 2016), *Statistics explained: Entrepreneurship — Statistical indicators*: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Entrepreneurship_-_statistical_indicators#Small.2C_medium_and_large_enterprises.

¹² Nelle imprese con più di 1000 dipendenti la produttività è molto più elevata che nelle altre imprese. Autorità danese per le imprese.

¹³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723

¹⁴ Compreso il mercato unico digitale.

¹⁵ Scale Up Europe: A Manifesto for change and empowerment in the digital age, 2016.

¹⁶ http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy/collaborative-economy_it

¹⁷ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8852

spesso frammentarie e difficili da assimilare. Comprendere tutte le prescrizioni fiscali, di diritto del lavoro e di altro tipo rappresenta una vera sfida, soprattutto per una start-up con limitate risorse o competenze in materia. Dalla consultazione è emerso che, anche quando riescono a comprendere e rispettare tutte le prescrizioni pertinenti, le start-up le trovano eccessivamente onerose. Quasi il 40% dei rispondenti ritiene che espandersi sia più difficile del previsto.

Le start-up, in particolare quelle digitali, incontrano anche difficoltà ad assumere personale con sede in altri paesi UE a causa della differenza fra le norme fiscali e occupazionali dei diversi Stati. Costituire una società controllata è spesso troppo oneroso e non risponde alle loro esigenze (ad esempio l'assunzione di una sola persona).

Le autorità pubbliche a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale, europeo) devono quindi agire per rimuovere ostacoli e oneri inutili e assistere le imprese nella gestione degli ostacoli che non si possono evitare..

La Commissione è già passata all'azione e ha annunciato ulteriori misure in una serie di questi settori¹⁸. Nel 2017 la Commissione intende presentare iniziative per uno sportello digitale unico che consenta un facile accesso online a informazioni, procedure elettroniche, assistenza, servizi di consulenza e di risoluzione dei problemi per i cittadini e le imprese per quanto riguarda il mercato unico, nonché la possibilità di espletare online le procedure transfrontaliere¹⁹.

Le autorità nazionali facenti parte del gruppo di esperti degli Stati membri stanno esaminando il quadro regolamentare generale per le start-up, con il supporto del meccanismo di sostegno delle politiche di Orizzonte 2020, che consente ai singoli Stati membri di richiedere consulenze su come migliorare il contesto aziendale per tali imprese. Per far sì che la Commissione e gli Stati membri dispongano di informazioni e dati dettagliati sulle start-up e sulle scale-up, nell'ambito del rinnovato **Osservatorio europeo per i cluster e le trasformazioni industriali**²⁰, per la prima volta la Commissione raccoglierà sistematicamente informazioni su queste imprese, svolgerà un'analisi dettagliata e fornirà riscontri e dati agli Stati membri per aiutarli a migliorare l'elaborazione delle relative strategie.

In secondo luogo, fra le preoccupazioni principali delle start-up vi sono **il fisco e gli oneri necessari per ottemperare a 28 regimi fiscali diversi**: il 58% di quanti hanno risposto alla consultazione della Commissione ha segnalato i costi elevati di adempimento degli obblighi fiscali. Per le piccole e medie imprese (PMI) circa il 30% delle spese fiscali è costituito dai costi di adempimento, e ancora di più se si espandono in altri Stati²¹: una questione che, se affrontata, cambierebbe lo scenario in maniera tangibile e potrebbe aiutare le start-up a crescere.

Come indicato nel piano d'azione adottato il 6 aprile 2016, la Commissione intende modernizzare e semplificare il sistema relativo all'imposta sul valore aggiunto (IVA) che si applica al commercio transfrontaliero all'interno dell'UE mediante la creazione di uno spazio unico dell'IVA²². Essa presenterà quindi nei prossimi mesi un pacchetto globale per ridurre la complessità e la frammentazione dell'attuale sistema dell'IVA nell'UE creando così un contesto favorevole alla crescita delle imprese e al commercio transfrontaliero. Nelle prossime settimane la Commissione proporrà di semplificare il mini sportello unico (MOSS) ed estenderlo alle prestazioni/alla fornitura transfrontaliere/a di beni e di altri servizi tra imprese e consumatori. Nel 2017 essa presenterà un pacchetto di semplificazione dell'IVA per le PMI, start-up comprese, e proporrà inoltre un regime

¹⁸ La Commissione europea gestisce in maniera continuativa il corpus della legislazione europea attraverso il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), il cui scopo è garantire che la legislazione dell'UE continui ad essere adeguata allo scopo e dia i risultati voluti dai responsabili politici nel modo più efficiente ed efficace. L'obiettivo del programma REFIT è quello di eliminare la burocrazia e ridurre i costi senza compromettere gli obiettivi politici e gli standard elevati dell'UE.

¹⁹ La registrazione on-line delle imprese sarà affrontata nel quadro della futura proposta della Commissione per facilitare l'uso delle tecnologie digitali in tutto il ciclo di vita di un'impresa (v. la comunicazione della Commissione intitolata: "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" [COM(2015)550 final, pag. 5]; comunicazione della Commissione "Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020" [COM(2016)179 final, pag. 8]; programma di lavoro della Commissione per il 2017 [COM(2016)710, pag. 8].

²⁰ Consultandosi con piattaforme come la European Start-up Network e la Global Entrepreneurship Network.

²¹ V. la comunicazione della Commissione: Istituire un regime equo, competitivo e stabile per l'imposta societaria nell'UE.

²² https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_148_it.pdf

definitivo dell'IVA per gli scambi transfrontalieri all'interno dell'UE che ridurrà ulteriormente l'onere per le start-up e le scale-up.

Le proposte recentemente adottate per rilanciare la base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB) contengono inoltre incentivi per le imprese a crescere ed espandersi a livello transfrontaliero all'interno del mercato unico. In particolare, le start-up e le scale-up innovative che opereranno per la CCCTB potranno beneficiare di una super-deduzione per la ricerca e lo sviluppo e di una detrazione per garantire che i finanziamenti con capitale di rischio e i finanziamenti con capitale di prestito siano trattati allo stesso modo dal punto di vista fiscale²³.

In terzo luogo, i risk-taker onesti sono troppo spesso soggetti a **procedure di insolvenza** inefficienti e troppo lunghe. Inoltre le imprese redditizie non hanno la possibilità di procedere a una ristrutturazione. In più, per gli imprenditori onesti eccessivamente indebitati il margine di manovra per una "seconda possibilità" sembra molto ristretto, anche se spesso il fallimento fa parte del percorso degli imprenditori di successo. La paura del fallimento, e di essere penalizzati di conseguenza, può dissuadere dall'aumentare gli investimenti.

Per quanto riguarda il **diritto societario e la normativa in materia di insolvenza**, la Commissione ha adottato oggi uno strumento legislativo che consentirà di: i) garantire un meccanismo di allarme rapido e la disponibilità di quadri di ristrutturazione negli Stati membri al fine di ripristinare la redditività ed evitare l'insolvenza, in particolare per le PMI; ii) offrire una seconda opportunità per gli imprenditori onesti eccessivamente indebitati mediante un ripianamento dei loro debiti; e (iii) migliorare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e ripianamento. La Commissione intende inoltre presentare, nel 2017, una iniziativa di diritto societario per facilitare l'uso delle tecnologie digitali in tutto il ciclo di vita di un'impresa, in particolare per quanto riguarda l'iscrizione al registro, il deposito di documenti e dati, e le fusioni e scissioni transfrontaliere, compreso l'aggiornamento delle norme sulle fusioni transfrontaliere e l'integrazione di tali norme con altre norme per le scissioni transfrontaliere. Come annunciato nella strategia per il mercato unico digitale e nel piano d'azione per l'e-government, nel 2016 verrà lanciato, con la partecipazione degli Stati membri, un progetto pilota su vasta scala per l'applicazione del principio "una tantum" a livello transfrontaliero nelle interazioni tra imprese e pubblica amministrazione²⁴.

In quarto luogo, per quanto riguarda il **diritto del lavoro**, la Commissione continuerà ad agevolare l'osservanza e il rispetto dei diritti dei lavoratori da parte delle start-up, anche per quanto concerne la conformità alle norme dell'UE in materia di orario di lavoro, salute e sicurezza.

L'UE continuerà inoltre a utilizzare la politica **commerciale** per creare nuove opportunità per le start-up e le scale-up sui mercati esteri, in particolare attraverso accordi commerciali e misure appropriate per garantire regole commerciali chiare e prevedibili.

Altre azioni:

- *La Commissione collaborerà con il Parlamento europeo e il Consiglio e il Parlamento europeo per assicurare la rapida adozione e attuazione della proposta su **quadri di ristrutturazione preventiva, seconda opportunità per gli imprenditori onesti e maggiore efficienza delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e ripianamento**.*
- *La Commissione amplierà i prossimi orientamenti sulle migliori pratiche nei regimi fiscali degli Stati membri per il capitale di rischio.*

²³ La CCCTB potrebbe incentivare le start-up e le scale-up a investire ed espandersi nel mercato unico. Saranno premiate le loro attività favorevoli alla crescita, quali gli investimenti in ricerca e sviluppo e il finanziamento con capitale proprio. Per sostenere le imprese piccole e innovative, alle start-up sarà concessa una deduzione rafforzata per gli investimenti in ricerca e sviluppo. La CCCTB si occuperà del trattamento preferenziale del debito rispetto al capitale proprio, dal quale trarranno beneficio le imprese innovative finanziate con capitale proprio e in particolare le start-up.

²⁴ Cfr. il piano d'azione europeo per l'e-Government 2016-2020, COM(2016)179 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>

- *Per aiutare le start-up e le scale-up a orientarsi fra le fonti di informazioni, spesso disperse, la rete **Enterprise Europe Network (EEN)** amplierà i suoi servizi di consulenza con consulenti appositi per le scale-up sulle norme nazionali ed europee pertinenti, sulle opportunità di finanziamento, sui partenariati e le modalità di accesso agli appalti pubblici transfrontalieri, con collegamenti con Startup Europe e con l'accesso delle PMI ai poli di innovazione digitale e alle linee di produzione pilota per le PMI, nel quadro di Orizzonte 2020.*
- *Nel 2017, nell'ambito del gruppo ad alto livello del Consiglio "Competitività", la Commissione sosterrà una **sostanziale revisione inter pares, completa e dettagliata**, delle norme e delle pratiche di tutti gli Stati membri relative alle start-up e alle scale-up.*

3. Creare nuove opportunità

L'UE e gli Stati membri potrebbero inoltre semplificare la vita delle start-up garantendo loro un sostegno nei seguenti settori:

- collegamento con i **partner giusti** (investitori, partner commerciali, università, centri di ricerca);
- accesso a opportunità commerciali (in particolare **appalti pubblici**);
- assunzione di dipendenti con le **competenze giuste**, anche provenienti dall'esterno dell'UE.

3.1 Partner, cluster ed ecosistemi

Negli ultimi anni la Commissione e gli Stati membri dell'UE hanno sostenuto la creazione di "**comunità**" per aiutare le start-up a contattare potenziali partner (investitori, partner commerciali, università, centri di ricerca) mediante eventi, piattaforme, cluster di imprese, creazione di reti ed "ecosistemi" di sostegno locali/regionali.²⁵

A livello di UE, la "Startup Europe Initiative" è emersa come un marchio riconosciuto per creare connessioni tra gli ecosistemi²⁶, soprattutto fra persone, ecosistemi locali, sensibilizzazione internazionale, e per offrire informazioni attraverso lo sportello unico per le start-up. Sebbene siano stati compiuti alcuni progressi le attività saranno potenziate, in particolare l'organizzazione di incontri tra gli investitori, le imprese e gli imprenditori, nonché la creazione di reti tra i decision-maker regionali.

Inoltre, l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) ha istituito una serie di comunità della conoscenza e dell'innovazione nei settori tematici delle TIC, dell'energia, del cambiamento climatico, della sanità e delle materie prime, con finanziamento pubblico al 25% e proveniente da investimenti privati per la parte restante. L'EIT sta dando il suo contributo su più fronti: competenze imprenditoriali, tutoraggio e acceleratori di start-up.

L'UE ha istituito anche piattaforme tematiche di specializzazione intelligente²⁷ che collegano le regioni e le imprese e sostengono gli investimenti dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per le scale-up promossi dalle reti regionali e dai partenariati strategici europei di cluster. Insieme con il sostegno mirato che ricevono²⁸, tali progetti contribuiranno a creare opportunità per le scale-up. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a partecipare alle piattaforme tematiche di specializzazione intelligente e a utilizzare il meccanismo di sostegno delle politiche di Orizzonte 2020.

Nonostante queste iniziative, però, dalla consultazione pubblica è emerso che le start-up e le scale-up trarrebbero vantaggio da un **sostegno più coordinato**:

²⁵ Il metodo dell'"ecosistema imprenditoriale" spiega perché in alcune città/regioni esistono molte più start-up/scale-up che in altre, pur con lo stesso quadro normativo. Gli ecosistemi guidano le risorse verso l'uso più produttivo e consentono di elaborare politiche globali non realizzabili attraverso approcci tradizionali.

²⁶ Ad esempio il vertice di Start-up Europe, la Start-up Europe Accelerators Assembly, la rete di università di Start-up Europe; sensibilizzazione sulle opportunità disponibili di finanziamento e networking; creazione di relazioni tra le grandi imprese e le start-up (partenariati Start-up Europe), e promozione dell'imprenditorialità.

²⁷ Finora sulla modernizzazione industriale, sull'agroalimentare e sull'energia.

²⁸ Ad esempio sulla trasformazione di regioni e città in rampe di lancio per la trasformazione digitale e la modernizzazione industriale.

- una **massa critica** di cluster ed ecosistemi interconnessi in modo efficace a livello di UE;
- un migliore uso di **acceleratori e incubatori**;
- una **piattaforma** a livello UE per **collegare** le start-up con i potenziali partner (accanto alle piattaforme esistenti del settore pubblico e privato).

Altre azioni:

- *Nel 2017 la Commissione **rafforzerà Startup Europe**, che avrà una portata più ampia al di là del settore delle TIC e delle start-up sul web. La Commissione coordinerà l'attività dell'UE per **collegare i cluster e gli ecosistemi in tutta Europa e rafforzare la coerenza tra le varie iniziative dell'UE**, in particolare collegando i ministeri nazionali e regionali, le agenzie per l'innovazione e altri ecosistemi e soggetti interessati.*
- *Per **collegare le start-up con i partner commerciali**, nel 2017 la Commissione avvierà una serie di misure pilota sull'incontro tra le parti interessate, mettendo in connessione le start-up, le imprese a media capitalizzazione e le imprese più grandi, ed estenderà il programma Erasmus per i giovani imprenditori agli incubatori e agli imprenditori nei mercati internazionali.*

3.2 Opportunità di appalti

Gli **appalti pubblici** possono facilitare l'espansione delle attività, ma le PMI sono ancora sottorappresentate²⁹ in particolare per quanto riguarda gli appalti di importo superiore alle soglie previste³⁰.

Gli appalti pubblici, un mercato da 2 000 miliardi di euro, rappresentano una grande potenzialità di crescita per le start-up e le scale-up. Oggi questo potenziale non è ancora adeguatamente utilizzato. Rispetto al loro peso nell'economia, le start-up e le scale-up non ricevono una quota proporzionale degli appalti pubblici³¹. Per migliorare l'inserimento delle start-up e delle scale-up è necessario sostenere maggiormente le amministrazioni aggiudicatrici nell'utilizzare le opportunità di mercato e i nuovi strumenti in materia di appalti. In particolare, consultazioni preliminari di mercato e partnership per l'innovazione possono costituire potenti strumenti per aiutare le start-up e le scale-up a impostare i loro prodotti innovativi per le esigenze degli acquirenti pubblici. In questo modo le start-up e le scale-up avranno maggiori probabilità di ottenere buoni risultati nel settore degli appalti pubblici. A questo riguardo è essenziale la diffusione degli appalti elettronici.

Degli appalti pubblici in materia di innovazione ben concepiti hanno già contribuito a portare sul mercato idee non ancora sperimentate, creando così opportunità di crescita transfrontaliera.

Nei primi appalti per promuovere l'innovazione nell'ambito del Settimo programma quadro, le PMI hanno vinto appalti in numero 2,5 volte superiore rispetto agli appalti standard (il 73% contro il 29%), e gli appalti transfrontalieri sono stati aggiudicati in numero 15 volte superiore rispetto alla media degli appalti pubblici in Europa (il 29% contro il 2%)³².

Nel 2014 l'UE ha adottato un nuovo quadro per gli appalti che offre alle start-up maggiori opportunità di accedere agli appalti pubblici. Sembra tuttavia che le autorità di gara nazionali o regionali/locali non siano ancora sufficientemente consapevoli di queste possibilità.

Altre azioni:

- *Nel 2017 la Commissione introdurrà misure riguardanti gli **appalti dell'UE** allo scopo di: i) istituire degli intermediari di innovazione per creare reti di acquirenti interessati agli appalti*

²⁹ Flash Eurobarometro 417 sugli ostacoli agli appalti per le piccole imprese.

³⁰ Appalti di valore pari o superiore alle soglie stabilite nella legislazione dell'UE.

³¹ Ciò è particolarmente vero per gli appalti di valore pari o superiore alle soglie stabilite nella legislazione dell'UE.

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/updated-results-ongoing-pre-commercial-procurements-pcp-projects>

pubblici nel settore dell'innovazione, collegarli con le imprese innovative e aiutare le imprese ad accedere al finanziamento del rischio³³; ii) incoraggiare tutti gli Stati membri a fissare obiettivi di acquisto ambiziosi nel settore dell'innovazione; iii) fornire orientamenti sugli appalti in materia di innovazione³⁴ sulla base del partenariato per l'innovazione.

3.3 Competenze

Le imprese in crescita hanno bisogno di assumere personale con le **competenze** necessarie, in particolare **tecniche, finanziarie e digitali**. Per espandersi sono fondamentali anche mentalità imprenditoriale e competenze di **gestione e leadership**.

In base alla **nuova agenda per le competenze per l'Europa** (giugno 2016), la Commissione si sta adoperando per migliorare la **qualità delle competenze** e la loro **pertinenza rispetto alle necessità del mercato del lavoro**.

Queste sfide saranno affrontate da tre iniziative:

- La futura **coalizione per le competenze e le occupazioni digitali**, che ha lo scopo di sostenere la cooperazione tra istruzione, occupazione, industria.
- Il **piano per la cooperazione settoriale sulle competenze**, che ha lo scopo di migliorare l'analisi del fabbisogno di competenze e affrontare le carenze in termini di competenze.
- Il futuro **strumento per i big data**, sulla previsione e l'analisi del fabbisogno di competenze nell'ambito della panoramica europea delle competenze.

La Commissione ha inoltre istituito due quadri per il miglioramento dell'insegnamento e della valutazione delle competenze:

- il quadro europeo per l'imprenditorialità (EntrComp);
- il quadro delle competenze digitali (DigComp).

La Commissione collaborerà con gli Stati membri per promuovere questi quadri a livello nazionale. Allo stesso tempo, l'EIT proseguirà e rafforzerà le sue attività di formazione degli studenti di master con tecniche e competenze imprenditoriali.

La Commissione promuove inoltre i professionisti delle TIC: il quadro europeo delle competenze informatiche³⁵ per i professionisti delle TIC è ora una norma. Infine, la capacità di attrarre i migliori talenti, anche dai paesi terzi, è un altro fattore importante del suo successo. Nel giugno 2016 la Commissione ha proposto di riformare la **Carta blu UE** per attrarre maggiormente i lavoratori altamente qualificati di paesi terzi.³⁶ Dal momento che anche i talenti provenienti dall'estero possono contribuire in modo significativo a fondare nuove imprese, occorre impegnarsi di più all'interno dell'UE per attrarli e sostenerli.

Altre azioni:

- *Nel 2017 la Commissione si baserà sulla nuova agenda per le competenze esaminando la possibilità di ampliare le attività dell'EIT per promuovere le competenze di imprenditorialità, gestione e innovazione.*
- *La Commissione incoraggerà gli Stati membri a fare un maggiore uso delle alleanze della conoscenza di Erasmus + , e dello strumento di autovalutazione HEInnovate.*

³³ Questi intermediari dovrebbero individuare e aggregare le esigenze degli acquirenti pubblici, identificare i potenziali fornitori, selezionare le idee e finanziare quelle più promettenti in determinati settori.

³⁴ In base alle direttive modernizzate sugli appalti pubblici.

³⁵ <http://www.ecompetences.eu/>.

³⁶ Nel 2016 è stata adottata anche la riforma della normativa in materia di immigrazione per gli studenti e i ricercatori provenienti da paesi terzi, che dà loro il diritto di rimanere nell'UE per cercare lavoro o avviare un'impresa per un periodo di almeno 9 mesi dopo il conseguimento del titolo di studio o il completamento della ricerca [direttiva (UE) 2016/801].

3.4 Potenziare le opportunità di innovazione per le start-up e le scale-up

La Commissione ha continuato a fornire un sostegno rafforzato alle PMI attraverso il programma quadro di ricerca e innovazione di Orizzonte 2020, in qualità o di partner in progetti di collaborazione con le organizzazioni di ricerca e altre imprese oppure come singoli beneficiari. Essa ha inoltre rafforzato il sostegno per l'innovazione, ad esempio attraverso più progetti dimostrativi, accesso agevolato a centri di sperimentazione e impianti pilota, azioni in materia di appalti innovativi e strumenti finanziari rafforzati. Di conseguenza la partecipazione delle PMI è aumentata ed è attualmente al di sopra dell'obiettivo del 20%.

Il nuovo strumento per le PMI ha già finanziato progetti innovativi in 1 924³⁷ PMI. Tuttavia, i dati di fatto e i pareri dei soggetti interessati³⁸ dimostrano che il programma Orizzonte 2020 è più efficace nel sostenere le tecnologie e le imprese esistenti che le start-up che portano l'innovazione in nuovi mercati o che si trovano all'intersezione tra le tecnologie digitali e quelle fisiche. Il sostegno attuale è percepito come troppo complesso, lento e rigido per le loro esigenze.

Alla luce di quanto precede, la Commissione intende apportare modifiche al programma Orizzonte 2020 per il periodo in questione (2018-2020). Tra queste modifiche rientrano:

- la piena adozione di un **approccio dal basso verso l'alto**, in modo tale che i progetti innovativi trasversali tra settori/tecnologie diventino ammissibili al sostegno;
- un accesso facilitato delle start-up al **sostegno finanziario e tecnico**;
- una maggiore attenzione alle innovazioni pionieristiche e creatrici di mercato e dotate di **potenzialità di espansione**.

Su questa base, e sulla base dei risultati della valutazione intermedia di Orizzonte 2020, la Commissione europea esaminerà la possibilità di creare un **consiglio europeo per l'innovazione**³⁹ per i programmi futuri al fine di contribuire a generare innovazioni di punta che possano attrarre e creare nuovi mercati.

Oltre a tenere conto delle esigenze specifiche delle PMI, come l'accesso aperto e agevolato a centri di sperimentazione e impianti pilota, e in collaborazione con le regioni sui poli d'innovazione, l'iniziativa **Innovation Radar** rende più facile individuare precocemente le innovazioni finanziate da Orizzonte 2020 con potenzialità di mercato e i team che le guidano (come PMI, start-up, spin-off, università).

L'**Istituto europeo di innovazione e tecnologia** (EIT) ha istituito acceleratori paneuropei per le imprese innovative. Inoltre, l'EIT prenderà in esame l'istituzione di regimi per investire direttamente nell'espansione delle imprese innovative esistenti mediante l'attrazione di ulteriori investimenti provenienti da fonti del settore pubblico e privato e gli strumenti esistenti.

Inoltre è troppo difficile tutelare e valorizzare i diritti di proprietà intellettuale (**DPI**) per le start-up e scale-up (e più in generale per le PMI) che vogliono farlo, a causa della mancanza di informazioni e consulenze precise su come usarli in modo strategico come motori di investimento e crescita, costi del sistema relativamente elevati, difficoltà nel far valutare i DPI,⁴⁰ e alti costi di applicazione.

Solo il 9% delle piccole imprese dell'UE usa diritti di proprietà intellettuale registrati, e una percentuale ancora minore usa diritti coperti a livello dell'UE (il 3% registra marchi UE)⁴¹. Spesso ciò impedisce a queste imprese di sfruttare i grandi benefici potenziali dei loro sforzi di innovazione. Rispetto ai loro pari, le PMI che utilizzano attivamente la PI generano il 32% di utili in più per addetto, il che consente loro di offrire retribuzioni più interessanti e aumentare più rapidamente la forza lavoro. La PI è quindi un fattore chiave per rafforzare il processo di innovazione delle piccole imprese.

³⁷ Sulla base del partenariato per l'innovazione e tenendo conto degli aspetti sociali ed ecologici.

³⁸ https://ec.europa.eu/research/eic/pdf/eic_call_for_ideas-overview.pdf#view=fit&pagemode=none.

³⁹ Nome provvisorio

⁴⁰ Relazione sull'accesso ai finanziamenti per i settori culturali e creativi (Commissione europea, 2015).

⁴¹ Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis (EUIPO, 2015).

Infine gli innovatori, in particolare le start-up, al momento di introdurre sul mercato le proprie innovazioni si trovano spesso di fronte a incertezze od ostacoli normativi. Nel quadro del suo programma "Legiferare meglio", la Commissione tiene conto dei potenziali effetti del regolamento attuale e di quello nuovo sull'innovazione⁴², in linea con il principio di innovazione⁴³ richiesto dal Consiglio.

Altre azioni:

- Per **migliorare il sostegno all'innovazione**, la Commissione intende apportare modifiche per il periodo restante di Orizzonte 2020 al fine di fornire un sostegno dal basso verso l'alto a progetti innovativi di punta con le potenzialità necessarie per espandersi, e prenderà in considerazione la possibilità di rafforzare tale approccio in futuro attraverso **un consiglio europeo per l'innovazione**⁴⁴.
- La Commissione utilizzerà l'**Innovation Radar** per collegare potenziali partner commerciali e investitori con gli innovatori finanziati nell'ambito di Orizzonte 2020 per aiutarli a espandersi.
- La Commissione effettuerà una valutazione del sistema dei **patti per l'innovazione** che consente agli innovatori di lavorare con le autorità pubbliche e gli altri soggetti interessati per trovare il modo di affrontare gli ostacoli normativi percepiti, e in caso di successo, la estenderà ad altri settori pertinenti. In questo contesto la Commissione esaminerà anche la realizzazione di un quadro che permetta **sperimentazioni normative**.
- Nel 2017-2018 la Commissione intende adottare una serie di misure per **sostenere l'uso dei DPI da parte delle PMI**⁴⁵, in particolare i) diffondendo la conoscenza dei sistemi di sostegno alla PI per le PMI; ii) istituendo una rete dell'UE per la mediazione e l'arbitrato sulla PI a uso delle PMI; iii) incoraggiando la creazione a livello europeo di sistemi di assicurazione per i contenziosi e i furti di PI; v) migliorando il coordinamento dei sistemi di finanziamento per il sostegno alla PI, compresa la possibilità di orientamenti per gli Stati membri⁴⁶.

3.5 Economia sociale e imprese sociali

A livello globale sta crescendo l'interesse per l'innovazione sociale come percorso verso la crescita sostenibile: il commercio equo, l'apprendimento a distanza, i trasferimenti di denaro, l'integrazione degli immigrati e gli alloggi a zero emissioni di carbonio.

Le start-up sociali⁴⁷ hanno quindi grandi potenzialità di innovazione e di impatto positivo sull'economia e sulla società in generale⁴⁸. Il loro modello imprenditoriale, che combina efficienza economica e obiettivi di tipo sociale⁴⁹, si è dimostrato molto resiliente⁵⁰.

Grazie alla crescente domanda di innovazione sociale e all'emergere di nuove tecnologie e piattaforme collaborative, in questo campo vi sono anche buone prospettive per le start-up. Molte di esse inoltre hanno inoltre le potenzialità per mettere in atto modelli imprenditoriali collaudati che potrebbero essere replicati in altri territori. Queste imprese, tuttavia, hanno ancora difficoltà a ottenere finanziamenti e sostegno, in particolare a causa dei seguenti fattori:

- mancanza di riconoscimento e di comprensione delle loro potenzialità economiche;

⁴² Nella prossima revisione dello strumento di ricerca e innovazione ai sensi degli orientamenti di valutazione dell'impatto.

⁴³ https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_14.pdf

⁴⁴ Nome provvisorio

⁴⁵ Nel documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione sono forniti ulteriori dettagli in merito a tali misure, che saranno elaborate in stretta collaborazione con l'EUIPO (Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale).

⁴⁶ SWD(2016) 373 del 22.11.2016, "Putting intellectual property at the service of SMEs to foster innovation and growth".

⁴⁷ Una start-up sociale è una start-up che produce effetti sulla società.

⁴⁸ http://eureka.sbs.ox.ac.uk/761/1/Social_Innovation.pdf, Oxford Said Business School, Social Innovation.

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:IT:PDF..>

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_CES-12-60_en.htm?locale=en

- sfruttamento insufficiente delle tecnologie moderne.

Inoltre, la Commissione ha avviato insieme al Fondo europeo per gli investimenti nuovi strumenti finanziari per aumentare i prestiti alle imprese sociali, nonché nuovi strumenti di capitale a impatto sociale nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici.

Altre azioni:

- Sulla base dell'iniziativa per l'imprenditoria sociale, la Commissione incoraggerà le start-up sociali a **espandersi**, anche attraverso misure incentrate su maggiore accesso ai finanziamenti, migliore accesso ai mercati e rafforzamento dei quadri normativi con l'offerta di consulenza agli Stati membri sull'elaborazione delle politiche.
- La Commissione esaminerà inoltre misure per facilitare l'adozione di nuove tecnologie e l'uso di nuovi modelli imprenditoriali⁵¹ e per sostenere la finanza d'impatto per l'economia sociale e le imprese sociali attraverso la politica di sviluppo/vicinato dell'UE e nelle sedi internazionali (ad esempio la piattaforma imprenditoriale inclusiva del G20 - G20 Inclusive Business platform)⁵².

4. Accesso ai finanziamenti

Eliminare e semplificare la normativa e aumentare le possibilità d'incontro, gli appalti pubblici e assunzioni efficaci aiuterà le start-up a espandersi e creare posti di lavoro sostenibili. L'**accesso ai finanziamenti** costituisce uno degli ostacoli fondamentali da affrontare.

Nonostante che i problemi che le imprese europee incontrano in fase di avvio non siano maggiori di quelli riscontrati negli Stati Uniti, i dati scientifici e la consultazione pubblica confermano che nel corso della fase di espansione vi sono differenze sostanziali. Ciò è dovuto in parte all'importo dei finanziamenti disponibili per gli investimenti di capitale di rischio: si stima che nel 2014 fossero disponibili solo circa 5 miliardi di euro nell'UE, rispetto agli oltre 26 miliardi negli Stati Uniti⁵³.

Inoltre, i **fondi europei di venture capital** sono mediamente più esigui⁵⁴ e non sono in grado di aiutare abbastanza le start-up a diventare imprese a media capitalizzazione e infine attori globali. Nel periodo 2007-2012, l'ammontare medio dei fondi europei di venture capital (alla chiusura definitiva) è stato di 61 milioni di euro, e il 50% di essi è stato inferiore a 27 milioni di euro; nel 2014 l'ammontare medio dei fondi per il venture capital degli Stati Uniti è stato di 135 milioni di dollari⁵⁵. Ciò pone un problema particolare per le scale-up, in quanto i finanziamenti tendono ad esaurirsi con il tempo.

Per gli investitori, poter scegliere tra una serie di **strategie di uscita** è fondamentale. Essi devono essere sicuri che avranno la possibilità di ottenere il rimborso dei loro investimenti, che sia per mezzo di un'IPO, una vendita commerciale a un'altra impresa, la vendita in una fase successiva a un fondo di venture capital o di private equity o la rivendita al fondatore o ai fondatori dell'impresa. L'attuale mancanza di informazioni sulle possibilità di finanziamento genera però incertezze e minori investimenti. Analogamente, quanto più è disponibile il finanziamento in una fase successiva tanto più è probabile che gli investitori del primo o del secondo ciclo siano pronti a investire.

Al momento di accedere al **finanziamento pubblico**, l'85% di quanti hanno risposto alla consultazione pubblica ha chiesto maggiore coerenza e trasparenza delle iniziative di finanziamento e una migliore selezione delle società che potrebbero essere i leader di domani.

⁵¹ Nel 2017 la Commissione avvierà una piattaforma di sfida sull'innovazione sociale per incentivare le imprese sociali a collaborare con altri tipi di imprese e sviluppare insieme soluzioni alle sfide per la società. Lancerà inoltre un invito ad analizzare e raccogliere le migliori pratiche su un uso migliore dell'economia digitale da parte delle imprese sociali.

⁵² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁵³ Thomson ONE in BSG Perspectives "The State of European Venture Capital".

⁵⁴ Le cifre per gli USA sono tratti dalla relazione della NVCA, quelle per la UE dalla relazione dell'UE.

⁵⁵ Studio "Assessing the Potential for EU Investment in Venture Capital and Other Risk Capital Fund of Funds".

La Commissione sta affrontando tali questioni in varie delle sue politiche. Nella revisione intermedia del bilancio, si propone di aumentare il bilancio per il FEIS⁵⁶ e per il COSME, rafforzando gli strumenti finanziari esistenti e mobilitando ulteriori finanziamenti per le PMI nelle fasi di avvio e di sviluppo.

Dal 2010, il programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e il suo predecessore hanno aperto 1 miliardo di euro di microcrediti per costituire o sviluppare piccole imprese, fornendo sostegno a circa 100 000 microimprenditori in tutta Europa.

Anche l'**Unione dei mercati dei capitali** avviata nel 2015 potrà rivelarsi utile. La Commissione sta portando avanti un pacchetto completo di misure a sostegno del finanziamento del venture capital e del capitale di rischio nell'UE. In collegamento con la strategia per il mercato unico, la Commissione propone di creare un fondo di fondi paneuropeo di venture capital per affrontare le piccole dimensioni e la frammentazione dei fondi europei di venture capital, attrarre maggiori capitali privati verso il capitale di rischio, consentire a un maggior numero di PMI di farsi finanziare per periodi di tempo più lunghi e diversificare i finanziamenti per le start-up, l'innovazione e le società non quotate⁵⁷. Inoltre, nel luglio 2016 la Commissione ha adottato una proposta volta a modificare il regolamento relativo ai fondi europei di venture capital (EuVECA) e, come menzionato sopra, quello relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (FEIS) al fine di agevolare ulteriormente il finanziamento transfrontaliero delle PMI. Integrando il fondo di fondi di venture capital paneuropeo e i fondi FEIS, la Commissione esaminerà il potenziale valore aggiunto di ulteriori **incentivi al venture capital** mediante, ad esempio, fondi d'investimento privati amministrati da privati, per beneficiare di una garanzia pubblica quando si aumenta il finanziamento del debito per eseguire investimenti azionari e di debito nelle start-up e nelle scale-up.

La Commissione continuerà inoltre a monitorare i **regimi/gli incentivi fiscali** per gli investimenti nelle start-up e nelle scale-up e, sulla base degli approcci efficaci attuati dagli Stati membri e dei risultati dello studio in corso sull'efficacia degli incentivi fiscali al venture capital e agli investitori informali per attrarre una quantità maggiore di "capitale paziente", prenderà in considerazione nuovi modi per sostenere gli Stati membri nell'elaborazione delle politiche.

Per rafforzare le strategie di uscita per gli investitori iniziali nelle start-up e nelle scale-up, e integrando l'imminente progetto pilota per una piattaforma paneuropea di incontro e le iniziative di Startup Europe, nel 2017-2018 la Commissione monitorerà la creazione di mercati di crescita per le PMI, una nuova categoria di sistemi multilaterali di negoziazione cui sarà data forma giuridica dalla direttiva sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID II)⁵⁸. In questo modo sarà più facile reperire capitali per le medie imprese e condividere le migliori pratiche. La Commissione individuerà le iniziative pubbliche e ispirate al mercato che favoriscono l'ammissione alle negoziazioni delle azioni delle PMI e studiano soluzioni concrete alle questioni normative e alle disfunzioni del mercato.

Altre azioni:

- *Nel 2017 la Commissione e il Fondo europeo per gli investimenti **eseguiranno gli investimenti chiave** nel nuovo **fondo di fondi paneuropeo di venture capital** a gestione indipendente insieme a importanti investitori privati per aumentare le dimensioni dei fondi di venture capital in Europa e superare la frammentazione attuale. Gli investimenti chiave dell'UE fino a 400 milioni di euro saranno limitati al 25% del capitale totale dei fondi di fondi, con un potenziale di almeno 1,6 miliardi di euro di ulteriori investimenti di venture capital in Europa.*
- *Nel 2017 la Commissione coordinerà una piattaforma paneuropea in cui sarà possibile condividere le migliori pratiche degli Stati membri in materia di crowdfunding, unitamente a una valutazione dei deficit di finanziamento delle **fonti alternative di finanziamento**, per capire se siano necessari ulteriori finanziamenti pubblici o altre misure.*

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0581&from=IT>

⁵⁷ A novembre 2016 è stato lanciato un invito a manifestare interesse al fine di selezionare i promotori del fondo di fondi paneuropeo.

⁵⁸ Direttiva 2014/65/UE.

5. Conclusione

Nonostante i suoi tanti imprenditori giovani e innovativi, l'Europa non sta ancora sfruttando appieno le potenzialità dei suoi talenti e capacità imprenditoriali.

Sebbene siano già state adottate misure a livello nazionale e di UE per incoraggiare la creazione di start-up, occorre fare di più.

Avviare ed espandere un'impresa in Europa è diventato più semplice. L'obiettivo è di fare dell'Europa la prima scelta per gli imprenditori ambiziosi che vogliono trasformare le loro idee imprenditoriali innovative in imprese di successo all'interno di ecosistemi ben funzionanti. In cambio creeranno nuovi posti di lavoro, promuoveranno la responsabilità sociale e alcuni di essi diventeranno leader a livello mondiale.

La presente comunicazione propone un approccio coordinato in tutte le politiche dell'UE da attuare mediante una serie di misure pragmatiche. Per attuarla in modo efficace e raggiungerne gli obiettivi sarà necessario lavorare in partenariato con tutti i livelli di governo in Stati membri, regioni e città e con tutti i soggetti interessati, comprese le start-up e le scale-up.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare la presente comunicazione e a impegnarsi attivamente per la sua attuazione, in stretta cooperazione con tutti i soggetti interessati.