

**COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE**

COM(94) 207 def.

Bruxelles, 03.06.1994

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**PROGRAMMA INTEGRATO A FAVORE DELLE  
PMI E DELL'ARTIGIANATO**

## IL PROGRAMMA INTEGRATO

### IL CONTESTO STRATEGICO

IL LIBRO BIANCO	1
PERCHÉ UN PROGRAMMA INTEGRATO?	3
IL PROGRAMMA INTEGRATO: UN NUOVO APPROCCIO	5

### DALLA PRIMA ALLA SECONDA GENERAZIONE DI UNA POLITICA D'IMPRESA

#### I. IL QUADRO ESISTENTE

1. Numerosi provvedimenti a favore delle PMI sono già in atto, inseriti nelle varie politiche comunitarie.	9
2. L'accelerazione, impressa dalle Istituzioni Europee durante gli ultimi 18 mesi, invita a passare dalla prima alla seconda generazione della politica d'impresa.	10
3. Questo impegno politico vigoroso si è già tradotto in diverse misure concrete.	11

#### II. LE NUOVE AZIONI

A. LE AZIONI CONCERTATE	14
1. INIZIATIVA DI COORDINAMENTO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DELL'AMBIENTE DELLE IMPRESE	14
2. CONCERTAZIONE SULLE INIZIATIVE DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE	16
B. CONTRIBUTI DELL'UNIONE EUROPEA	20
1. MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTE DELLE IMPRESE	21
1.1. Esame delle esigenze delle imprese nella elaborazione della legislazione comunitaria	21
1.2. Miglioramento delle condizioni di trasferimento delle imprese	22
1.3. Miglioramento dell'ambiente fiscale delle PMI	23
1.4. Il miglioramento dei termini di pagamento tra imprese	25
1.5. Favorire un ambiente che agevoli la creazione di nuovi posti di lavoro nei servizi di prossimità	27
2. PROVVEDIMENTI DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE	27
2.1. Il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti e al credito	29
2.2. Il sostegno alla cooperazione tra imprese	30
2.3. Il sostegno al miglioramento della qualità gestionale	33
CONCLUSIONI	35

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
RELATIVA-ALLA MESSA IN ATTO DI UN  
PROGRAMMA INTEGRATO A FAVORE  
DELLE PMI**

**IL CONTESTO STRATEGICO**

**IL LIBRO BIANCO**

1. La triplice problematica della crescita, della competitività e dell'occupazione rappresenta il nodò centrale delle priorità dell'Unione europea. Il Libro bianco ha definito il quadro strategico per un insieme di azioni, sia a breve che a medio termine, destinate a rispondere a tali priorità. Il ruolo fondamentale che devono svolgere le piccole e medie imprese (PMI) nella realizzazione di tali obiettivi è unanimemente condiviso.
2. La terza relazione "Imprese in Europa" rivela che il 92,4% delle imprese comunitarie impiegano meno di 10 persone e che il 7,5% ne impiega tra 10 e 499. Le imprese con più di 500 dipendenti sono solo lo 0,1% del totale. La categorie delle microimprese (da 0 a 9) contribuisce all'occupazione più di quella delle grandi imprese (33,3% contro 24,7%) mentre le PMI da 10 a 499 dipendenti occupano il 42% della manodopera.
3. *Numerosi fattori spingono a ritenere che il principale potenziale di occupazione negli anni 1990 si trovi nelle PMI:*
  - la Relazione dell'Osservatorio delle PMI dimostra che la crescita dell'occupazione nella Comunità va attribuita in gran parte alle micro e piccole imprese;
  - il settore dei servizi, in cui le PMI sono predominanti, negli ultimi anni ha contribuito alla creazione di un numero particolarmente elevato di posti di lavoro; esso, inoltre, è riconosciuto come un settore con un potenziale di occupazione, ad esempio nel campo dei servizi forniti ad utenti privati e del turismo;
  - le attività meno sensibili alla concorrenza internazionale sono spesso svolte da piccole imprese fortemente legate all'ambiente locale; quanto detto vale in particolar modo per numerose attività artigianali;

- le PMI occupano nel loro insieme un maggior numero di giovani e di donne rispetto alle grandi imprese; tali categorie sono particolarmente colpite dalla disoccupazione;
- le PMI occupano un numero maggiore di lavoratori a tempo parziale rispetto alle grandi imprese; esse potrebbero così svolgere un ruolo importante nel contesto di una migliore "ripartizione del lavoro";
- le tendenze delle grandi imprese nel campo della suddivisione e del trasferimento delle funzioni operative (outsourcing), che favoriscono l'esternalizzazione di servizi o produzioni verso le PMI, rappresentano altrettanti stimoli allo sviluppo di queste ultime e al mantenimento di un certo volume di occupazione;
- le grandi imprese sono in fase di ristrutturazione e ricorrono alla esternalizzazione o al decentramento delle loro attività.

4. *Le PMI posseggono quindi numerose carte vincenti per accettare la sfida che è stata loro lanciata. Vi sono tuttavia diversi punti deboli delle PMI che ostacolano lo sfruttamento del loro potenziale di crescita e di occupazione. Il tasso di mortalità delle PMI, che sembra aumentare nella maggior parte degli Stati membri, è preoccupante (per il 35%-45% le imprese cessano l'attività tre anni dopo la loro creazione e per il 60% dieci anni dopo l'inizio della loro attività).*

Uno di questi punti deboli risiede nella difficoltà delle PMI a sormontare la **complessità dell'ambiente legislativo e amministrativo**. La capacità strutturale delle PMI di farvi fronte è limitata dal fatto che la maggior parte delle funzioni di gestione sono svolte dall'imprenditore stesso. Si tratta di un onere particolarmente gravoso per i lavoratori autonomi, categoria che contava già 16,4 milioni di persone nel 1991. In numerosi casi l'impresa svolge un lavoro amministrativo di competenza, normalmente, della pubblica amministrazione (IVA, prelievo alla fonte delle imposte e contributi sociali dei dipendenti). L'adeguamento alle nuove norme e procedure legate all'attuazione del mercato interno costituisce un ulteriore onere per talune PMI.

Le difficoltà di finanziamento delle PMI costituiscono spesso un ostacolo, sia nella fase di creazione dell'impresa che in talune fasi del loro sviluppo.

Infine, numerose difficoltà incontrate dalle PMI, sia per far fronte alla complessità dell'ambiente amministrativo che per aver accesso alle fonti di finanziamento, provengono da una debolezza strutturale nella capacità gestionale di tali imprese.

## PERCHÈ UN PROGRAMMA INTEGRATO?

5. La necessità di un Programma Integrato a favore delle PMI e dell'artigianato risulta dall'analisi della situazione economica contenuta nel Libro Bianco e dalla suddetta risoluzione del Consiglio del 22 novembre 1993.

Se il ruolo delle PMI come fonte di occupazione dipende in larga misura dalle imprese stesse, è altrettanto vero che tutti gli Stati membri hanno sviluppato a livello nazionale, regionale o locale, una moltitudine di azioni per intervenire sui principali punti deboli delle PMI che possono frenare il loro dinamismo a causa della loro piccola dimensione (cfr. il precedente paragrafo 4).

Tali misure, che devono naturalmente rispettare le norme comunitarie in materia di aiuti, mirano, generalmente:

- a ridurre gli oneri che gravano sulle imprese, specie sulle PMI, in seguito alla complessità dell'ambiente amministrativo e legislativo;
- a sormontare le difficoltà di finanziamento delle imprese;
- a sostenere le imprese nei loro sforzi volti a superare la complessità dei loro compiti gestionali e a sviluppare degli orientamenti strategici, difficoltà dovute in particolare al fatto che nelle piccole imprese le funzioni di gestione sono perlopiù svolte dall'imprenditore stesso.

Per conseguire tali obiettivi, gli Stati membri si sono dotati di un insieme molto completo di strumenti; un loro primo esame è stato tentato in occasione della Conferenza "Gateways to Growth" organizzato a Birmingham il 29-30 ottobre 1992, su iniziativa della Presidenza britannica. Da questa conferenza è stato sviluppato un numero enorme di misure corrispondenti alla diversità delle situazioni riscontrate sul terreno, ma che danno uno scarso contributo e non sono collegate a priorità macroeconomiche.

Diverse iniziative recenti adottate da alcuni Stati membri hanno tentato di porre rimedio a questa situazione. Il governo francese ha ad esempio adottato, all'inizio del 1994, una legge su "l'iniziativa e l'impresa individuale". Nello stesso periodo, il governo britannico ha pubblicato un progetto di legge di deregolamentazione ("The Deregulation and Contracting Out Bill"), ed ha appena pubblicato un Libro bianco sulla competitività comprendente una serie di iniziative specifiche per le PMI nel campo della formazione, dell'educazione, e dell'innovazione<sup>1</sup>. La Spagna, dal canto suo, si è recentemente dotata di un programma di sostegno alle PMI e iniziative analoghe sono all'esame in Germania, in Danimarca, in Italia e nei Paesi Bassi.

<sup>1</sup> UK. White Paper on "Competitiveness - Helping Business to Win", 24 maggio, Cm 2563

A livello comunitario, alcune iniziative sono state annunciate nel 1992 nel quadro dell'iniziativa di crescita, che ha portato alle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo. Il programma di azione comunitaria in materia di politica dell'impresa adottato il 14 giugno 1993 si iscrive in questa logica. Il suo obiettivo prioritario è l'inserimento delle PMI nel mercato interno. Gli strumenti comunitari sviluppati nel quadro di tale programma pluriennale d'azione mirano principalmente a consentire "l'uropeizzazione" delle imprese.

Tale priorità rimane valida anche per quanto riguarda l'obiettivo "crescita". Tuttavia, alla priorità "crescita" si è aggiunta la priorità "occupazione", e la maggioranza delle misure in materia di creazione di posti di lavoro nelle PMI è ancora di origine nazionale.

Fino ad ora l'Unione europea si è limitata a sostenere tali misure nazionali nel quadro delle sue politiche strutturali<sup>2</sup>. Gli sforzi compiuti in tale quadro sono stati l'oggetto di uno studio della Commissione<sup>3</sup> dal quale è risultato che gli Stati membri hanno fatto insufficientemente ricorso alle possibilità offerte per lo sviluppo delle PMI. L'Iniziativa Comunitaria "PMI" e altre iniziative comunitarie quali l'iniziativa "ADAPT" tentano di porre rimedio a questi problemi.

Tuttavia, poiché essi, per forza di cose, si concentrano sulle azioni a favore delle PMI nelle regioni meno favorite e in particolare in quelle dell'obiettivo 1, i programmi di iniziativa comunitaria non sono in grado di mobilitare tutto il potenziale di creazione di posti di lavoro offerto dalle PMI. Inoltre, a causa anche della decentralizzazione delle scelte da effettuare tra le diverse opzioni che essi offrono, le Iniziative Comunitarie non possono garantire, rispetto agli orientamenti del Libro bianco, la coerenza delle azioni. Da soli, non possono garantire la visibilità di tali azioni. Per raggiungere tale obiettivo, è quindi importante ottenere un "effetto di massa" nell'attuazione a tutti i livelli della politica d'impresa, il che presuppone, innanzitutto, l'impegno positivo degli Stati membri, delle regioni e di tutte le parti interessate allo sviluppo delle PMI, che detengono i principali strumenti per incidere sulla politica d'impresa. Grazie ad un Programma Integrato a favore delle PMI e dell'artigianato si tratta dunque di presentare un quadro d'azione generale che comprenda un insieme interdipendente di provvedimenti i quali, se adottati di concerto, possono efficacemente contribuire in misura significativa alla soluzione del problema dell'occupazione.

---

<sup>2</sup>

Relazione della Commissione sul coordinamento delle attività a favore delle PMI. 1994

<sup>3</sup>

"L'impiego dei Fondi strutturali da parte delle PMI", febbraio 1993

## IL PROGRAMMA INTEGRATO: UN NUOVO APPROCCIO

6. Il presente Programma Integrato a favore delle PMI e dell'artigianato concretizza gli obiettivi iscritti nel Libro bianco<sup>4</sup> sia a breve termine (come l'identificazione e la riduzione degli impedimenti a carattere fiscale, sociale, amministrativo, finanziario o d'altro tipo che ostacolano la creazione o lo sviluppo delle PMI e il miglioramento del finanziamento delle imprese) che a medio termine (come il sostegno della cooperazione tra imprese, il miglioramento della qualità dei quadri direttivi, il sostegno allo sviluppo delle imprese a forte potenziale di crescita ed il sostegno allo sviluppo dell'occupazione nelle PMI che erogano servizi). Esso intende raccogliere le varie iniziative - già in atto o nuove - in un quadro globale per garantire loro coerenza e visibilità e propone una più ampia cooperazione tra tutte le parti interessate allo sviluppo delle PMI - a livello comunitario, nazionale e regionale - per ottenere una maggior convergenza di tali azioni.

La principale novità dell'approccio seguito consiste nell'incoraggiare gli Stati membri e tutte le parti interessate allo sviluppo delle PMI a iscrivere le loro azioni a favore delle PMI in una logica corrispondente al contesto economico e politico attuale, in modo da aumentare le loro visibilità e la loro coerenza, senza necessariamente modificare le basi giuridiche su cui poggia tale azione. L'Unione europea dovrebbe promuovere un simile sviluppo fornendo il quadro adeguato per un certo numero di azioni concertate e adottando le misure necessarie affinché gli strumenti comunitari che si basano su diverse disposizioni del Trattato si integrino nel dispositivo di un simile programma.

Il Programma Integrato prevede due tipi diversi di azioni:

- a) **misure intese a favorire una consultazione reciproca degli Stati membri nonché un coordinamento reciproco, ove necessario, in materia di:**
- miglioramento del contesto in cui operano le imprese grazie ad una semplificazione amministrativa che contribuisca a ridurre gli oneri che gravano sulle imprese e a liberare la loro potenzialità occupazionali;

---

<sup>4</sup>

Libro bianco, pagine da 90 a 92

- stimolo delle misure di sostegno alle imprese che esistono a livello nazionale o regionale;
- b) un'identificazione dei **contributi che l'Unione europea intende** fornire allo sviluppo delle imprese, sia per quanto riguarda il loro ambiente giuridico e fiscale che **talune** misure di sostegno più diretto, mediante politiche e azioni svolte ai sensi di diverse disposizioni del Trattato.

Per quanto riguarda queste ultime, occorre sottolineare che il loro legame con la politica delle imprese risulta soprattutto dal carattere orizzontale di quest'ultima. Ognuna segue infatti procedure di adozione e di attuazione diverse. Il loro inserimento in un programma integrato non riveste quindi alcun carattere giuridico, ma poggia piuttosto sull'orientamento politico che è opportuno dare a tali diverse azioni rispetto al contesto economico e politico attuale. E' così che, per esempio, nel campo dei Fondi strutturali, il dialogo politico con gli Stati membri sui programmi operativi potrà costituire uno strumento per conciliare la decentralizzazione delle scelte e l'esigenza di un orientamento macroeconomico a favore di una maggiore coerenza e visibilità delle misure sostenute nella Comunità - nella misura in cui tali obiettivi non possono essere raggiunti ancora più efficacemente con lo strumento della sovvenzione globale che consente di rivolgersi direttamente agli intermediari in contatto con le imprese.

7. Il Programma Integrato è quindi destinato nel pieno rispetto delle prospettive finanziarie, ad inserire un insieme di misure comunitarie in un approccio concertato inteso a iscrivere le attività svolte a livello microeconomico negli orientamenti macroeconomici del Libro Bianco. Solo un simile approccio può creare una massa critica di misure volte a sostenere e a sviluppare l'occupazione.

Per quanto riguarda l'orientamento proposto, numerose indagini e ricerche ne hanno dimostrata l'importanza primordiale, per le decisioni relative all'occupazione a livello degli operatori, di una riduzione degli oneri connessi con il contesto giuridico, amministrativo e fiscale dell'impresa. Si tratta di valorizzare gli sforzi intrapresi in tutti gli Stati membri, da un lato per mantenere i posti di lavoro esistenti e, dall'altro, per creare nuovi posti di lavoro grazie a diversi programmi di sostegno a favore delle PMI.

Alcune statistiche disponibili a livello nazionale dimostrano infatti che è possibile stabilizzare l'occupazione tramite un insieme di servizi di assistenza alle imprese<sup>5</sup> che, sollecitati tempestivamente durante le tre fasi di particolare vulnerabilità nella vita delle imprese - creazione, trasferimento, crescita - possono ridurre sensibilmente il loro tasso di mortalità. Inoltre, tramite una scelta intelligente degli strumenti, è possibile sostenere le imprese soprattutto quelle disposte a seguire una logica di crescita.

8. Il Programma Integrato non intende sostituirsi alle varie azioni condotte sul piano nazionale o comunitario, né interferire nei processi decisionali che le riguardano. Esso si propone, piuttosto, nel contesto di una sorta di "patto per l'occupazione", di mobilitare i contributi di ciascuno e di orientarli verso una maggiore efficacia identificando e scambiando quelli che risultano essere le pratiche più efficaci, aumentando la visibilità e alzando il profilo delle iniziative condotte a beneficio delle imprese. Nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, la Comunità si limiterà ad un ruolo di catalizzatore laddove essa non potesse contribuire, attraverso una iniziativa propria, alla realizzazione del comune obiettivo. In quest'ottica, essa tuttavia nutre profonda fiducia nelle virtù di un'azione concertata rispetto ad un'azione puramente nazionale proprio perché la politica a favore delle PMI fa parte integrante della politica economica generale che è, a sua volta, sottoposta ad una concertazione nel quadro della Unione Economica e Monetaria.

Il Programma Integrato proposto in appresso intende dimostrare il valore aggiunto di un approccio che segua tali orientamenti. Pertanto, dopo aver tracciato brevemente il quadro esistente al capitolo I, il capitolo II presenta le nuove azioni. Nella parte A, viene proposto un insieme di azioni concertate; nella parte B, vengono descritti i contributi che l'Unione europea potrà fornire attraverso le politiche e le azioni che poggiano sui diversi articoli del Trattato. La tabella sinottica, che qui segue, presenta il Programma Integrato.

---

5

I CEEI, per esempio, hanno svolto un ruolo molto utile nel campo della creazione di imprese e di posti di lavoro dal momento che, dopo il varo di questo programma pilota nel 1984 fino al 31.12.1992, sono state avviate 2.726 imprese innovative che hanno generato 15.953 posti di lavoro diretti. L'interazione tra i vari strumenti della politica d'impresa, che per sua natura è orizzontale, potrà consentire di intensificare il contributo dei CEEI al dispositivo di appoggio alle PMI.

PROGRAMMA INTEGRATO A FAVORE DELLE PMI E DELL'ARTIGIANATO

1. AZIONI CONCERTATE		
Obiettivo AMBIENTE DELLE PMI	Contenuto	Finanziamento
Miglioramento dell'ambiente amministrativo	Nuova azione: <input type="checkbox"/> Gruppo per la Semplificazione amministrativa	-
Obiettivo SERVIZI DI SOSTEGNO ALLE PMI	Contenuto	Finanziamento
Stimolare provvedimenti a favore delle PMI	Nuove azioni: <input type="checkbox"/> Forum di concertazione <input type="checkbox"/> Stimolo della domanda	-
2. CONTRIBUTI COMUNITARI		
Obiettivo: AMBIENTE DELLE PMI	Contenuto	Finanziamento
Miglioramento dell'ambiente amministrativo	Azioni in corso: <input type="checkbox"/> Scheda d'impatto Nuova azione: <input type="checkbox"/> Analisi costo-benefici	Programma PMI Programma PMI
Miglioramento dell'ambiente giuridico e fiscale	Nuove azioni: <input type="checkbox"/> Esame della legislazione esistente <input type="checkbox"/> Trasferimento delle imprese <input type="checkbox"/> Ambiente fiscale <input type="checkbox"/> Termini di pagamento <input type="checkbox"/> Servizi di prossimità	Programma PMI Programma PMI Programma PMI Programma PMI Programma PMI
Obiettivo: SERVIZI DI SOSTEGNO ALLE PMI	Contenuto	Finanziamento
Miglioramento all'accesso ai finanziamenti e al credito	Azioni in corso: <input type="checkbox"/> Accesso delle PMI agli strumenti finanziari: per esempio capitale di rischio, società di mutua garanzia, secondi mercati Nuove azioni: <input type="checkbox"/> Mercati dei capitali <input type="checkbox"/> Capitali privati per R&ST <input type="checkbox"/> Nuovi strumenti di ingegneria finanziaria <input type="checkbox"/> Tavola rotonda: analisi e verifica <input type="checkbox"/> Miglioramento delle modalità d'intervento degli strumenti comunitari	Programma PMI Programma PMI 4° Programma-quadro R&ST IC PMI BEI + FEI + IC PMI Fondi strutturali e prestiti globali BEI
Cooperazione	Azioni in corso: <input type="checkbox"/> Reti di ricerca di partner (BC-NET, BRE) <input type="checkbox"/> Cooperazione diretta: Europartenariat, INTERPRISE <input type="checkbox"/> Subfornitura: trasparenza del mercato e azioni pilota Nuove azioni: <input type="checkbox"/> Sostegno oltre il 1° contatto  <input type="checkbox"/> Reti di impresa <input type="checkbox"/> Raggruppamento in reti di produzione o di distribuzione <input type="checkbox"/> Subfornitura: saloni della committenza, poli di sviluppo, collegamenti in rete, strategie di qualità	Programma PMI Programma PMI Programma PMI Programma PMI (azione pilota artigianato) + IC PMI IC PMI IC PMI Programma PMI + IC PMI
Qualità della gestione, adeguamento delle PMI ai mutamenti strutturali e al Mercato interno	Azioni in corso: <input type="checkbox"/> Azioni pilota di assistenza, tipo EUROMANAGEMENT <input type="checkbox"/> Piccole imprese, artigianato, commercio, economia sociale <input type="checkbox"/> Fondatori di imprese e giovani imprenditori Nuove azioni: <input type="checkbox"/> Potenziale di assistenza degli intermediari <input type="checkbox"/> Sostegno alle imprese di crescita (stimolo di azioni pilota) <input type="checkbox"/> Preparazione dei dirigenti e adeguamento del personale ai mutamenti industriali <input type="checkbox"/> Formazione	Programma PMI Programma PMI Programma PMI IC PMI Programma PMI + IC PMI IC PMI + ADAPT Programma LEONARDO
Altre azioni	Azioni in corso: <input type="checkbox"/> Sviluppo e miglioramento della rete degli eurospontelli (EIC) Nuove azioni: <input type="checkbox"/> Migliore accesso al Programma R&ST <input type="checkbox"/> PMI e Società d'informazione	Programma PMI 4° Programma-quadro SDT IC PMI, (...)

Principali fonti di finanziamento

- Programma PMI 1993-1996 112,2 milioni di ECU
- IC PMI 1994-1999 1 miliardo di ECU
- Iniziativa ADAPT 1994-1999: numerosi obiettivi PMI nel quadro di una dotazione di 1,4 miliardi di ECU
- Fondi di struttura 1994-1999: Quadri comunitari di sostegno ed altre Iniziative Comunitarie
- 4° Programma-quadro R&ST 1995-1999: numerosi obiettivi PMI nel quadro di una dotazione di 12,3 miliardi di ECU
- Prestiti globali BEI: 1 miliardo di ECU, per la competitività delle PMI
- Bonifici d'interesse (2%) 45 milioni di ECU per il 1994 e 22,75 milioni di ECU per il 1995
- FEI: 2 miliardi di ECU di capitale a titolo di garanzia e, successivamente, partecipazioni dirette

## DALLA PRIMA ALLA SECONDA GENERAZIONE DI UNA POLITICA D'IMPRESA

### I. IL QUADRO ESISTENTE

1. *Numerosi provvedimenti a favore delle PMI sono già in atto, inseriti nelle varie politiche comunitarie.*

**Il programma pluriennale a favore delle imprese, adottato il 14 giugno 1993<sup>6</sup>, in base al Memorandum della Commissione "La dimensione impresa al centro della crescita europea", si è inserito nella logica di crescita dell'iniziativa di Edimburgo. Il programma pluriennale, infatti, mira ad agevolare l'inserimento delle PMI nel Mercato Interno affinché possano dispiegare il loro potenziale di crescita.**

Tale programma intende rafforzare e consolidare gli assi prioritari della politica d'impresa per incoraggiare l'uropeizzazione e l'internazionalizzazione delle imprese, soprattutto delle PMI<sup>7</sup>.

In questo spirito, per quanto riguarda l'accesso delle imprese all'informazione comunitaria, viene rafforzata e sviluppata secondo le nuove esigenze delle PMI la rete formata dai 210 EUROSPORELLI (EURO-INFO-CENTRES), distribuiti su tutto il territorio dell'Unione. Essa si orienta in misura sempre maggiore verso forme di assistenza e di consulenza specializzata di qualità, affinché le imprese beneficino pienamente delle potenziali offerte dal Mercato Interno e in modo da agevolare la loro partecipazione ai programmi comunitari (nel campo, per esempio, della ricerca, degli appalti pubblici o di più efficaci tecniche ambientali). Le reti di cooperazione tra imprese - come BC NET e BRE - contribuiscono poi ad agevolare la ricerca di partner per la cooperazione tra imprese (a livello tecnologico, finanziario o di marketing). La Commissione, nel corso del primo semestre del 1995, presenterà una relazione che valuterà il futuro delle diverse reti. I programmi INTERPRISE ed EUROPARTENARIAT nonché le iniziative a favore della subfornitura transnazionale vanno nella stessa direzione e sono volti a favorire forme di cooperazione tra imprese. Oltre queste reti di informazione e di cooperazione, esistono azioni pilota come EUROMANAGEMENT ed il piano sul capitale d'ammortamento.

6

Decisione 93/379/CEE, GU. CE L 161 del 02.07.1993

7

4° Relazione della Commissione in materia di Politica d'impresa - Anno 1993 - Maggio 1994

Il metodo EUROMANAGEMENT consiste nel realizzare, attraverso consulenti specializzati, le verifiche che si rendono necessarie e a consigliare le imprese nel campo della Ricerca e Sviluppo Tecnologico, della normalizzazione, della certificazione e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Il piano pilota sul capitale d'ammortamento, varato nel 1989 per facilitare il finanziamento dei fondi propri delle nuove imprese all'inizio del loro sviluppo, ha consentito a 24 fondi, appositamente creati, di investire 20 milioni di ECU in 187 nuove imprese e di generare oltre 1700 posti di lavoro diretti.

Successivamente, la parte più importante del sostegno comunitario alle PMI avviene nel quadro degli strumenti finanziari dell'Unione, sia attraverso i Fondi strutturali - sotto forma di cofinanziamenti, il cui obiettivo è quello di garantire la coesione economica e sociale - sia attraverso i prestiti globali della BEI. Infine, esistono altri programmi - come, per esempio, nel campo della Ricerca e dello Sviluppo Tecnologico, della formazione professionale, della cooperazione con i paesi terzi o ancora dell'ambiente - che prevedono misure di cui possono beneficiare anche le PMI<sup>8</sup>.

2. *L'accelerazione, impressa dalle Istituzioni Europee durante gli ultimi 18 mesi, invita a passare dalla prima alla seconda generazione della politica d'impresa.*

Quando, nel dicembre 1992, è stata varata l'**iniziativa di Edimburgo a favore della crescita**, il Consiglio europeo aveva attribuito la massima importanza alle misure a favore delle PMI. Riconoscendo la loro importanza per la creazione di nuovi posti di lavoro e per la crescita, esso aveva invitato gli Stati membri a incoraggiare gli investimenti privati, in particolare da parte delle PMI; esso aveva proposto di istituire un Fondo europeo di investimento (FEI); esso aveva chiesto al Consiglio e alla Commissione di accertarsi della riduzione degli oneri che gravano sulle PMI a causa della legislazione comunitaria<sup>9</sup> e di assicurare una completa informazione delle PMI sulle misure comunitarie di sostegno a loro favore. Infine, esso aveva invitato la Commissione ad accelerare le azioni a favore delle PMI che avevano dato prova di validità a livello comunitario.

Il **Consiglio europeo di Copenaghen**, nel giugno 1993, ha deciso di aumentare di 3 miliardi di ecu il meccanismo temporaneo di prestito della BEI approvato ad Edimburgo, di cui un miliardo di ecu è destinato al rafforzamento della competitività delle piccole e medie imprese europee, integrato da bonifici di interesse.

<sup>8</sup>

Relazione della Commissione su "il coordinamento delle attività a favore delle PMI", 1994.

<sup>9</sup>

Cfr. anche la Risoluzione del Consiglio, dell'8 giugno 1993, relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, GU. CE C 166 del 17.06.1993, pag. 1.

La Presidenza belga ha presentato al Consiglio dei ministri, nel novembre 1993, un memorandum su "Le PMI, motore della crescita europea", che ha suscitato l'adozione di una **risoluzione del Consiglio del 22 novembre 1993 sul rafforzamento della competitività delle imprese, in particolare delle PMI e dell'artigianato, e sullo sviluppo dell'occupazione**<sup>10</sup>. Questa risoluzione poneva l'accento sulla necessità di una più intensa partnership tra tutte le parti interessate allo sviluppo delle PMI - a livello comunitario, nazionale e regionale - per ottenere una maggiore convergenza di tali azioni. Essa apriva così la strada a una "seconda generazione" della politica delle imprese e invitava la Commissione ad elaborare al più presto delle proposte in vista di un programma integrato per le PMI e l'artigianato.

La Commissione, nel **Libro Bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione** della fine del 1993, ha fatto propria tale idea e ha ritenuto necessario esaminare le proposte concrete che potevano condurre alla realizzazione di un programma integrato a favore delle PMI, al fine di rafforzare l'efficienza, la coerenza e la visibilità delle azioni a favore delle PMI, nel quadro di partnership allargate.

Infine, nelle sue conclusioni del 10-11 dicembre 1993, il **Consiglio europeo** ha dichiarato che è necessario "mobilitare meglio che nel passato il potenziale di creazione di posti di lavoro offerto dalle piccole e medie imprese". Esso ha sottolineato fra l'altro la necessità di incoraggiare l'evoluzione verso un'economia decentralizzata, in particolare grazie alla creazione di un ambiente fiscale, amministrativo e finanziario favorevole alle PMI, "che sono uno dei fattori più dinamici dell'economia comunitaria".

3. *Questo impegno politico vigoroso si è già tradotto in diverse misure concrete.*

Per quanto riguarda i problemi di finanziamento delle PMI, il Consiglio del 19 aprile 1994<sup>11</sup> ha deciso formalmente di adottare i **prestiti agevolati della BEI**. L'Assemblea generale costitutiva del Fondo Europeo d'Investimento è prevista per il 14 giugno 1994.

La Tavola Rotonda delle Alte Personalità del Settore Bancario ha presentato la sua relazione finale il 19 maggio 1994: essa contiene una serie di raccomandazioni rivolte agli istituti finanziari, alle piccole e medie imprese, agli Stati membri e all'Unione europea<sup>12</sup>.

10 GUCE C 326 del 3.12.1993  
 11 Decisione 94/217/CE; GUCE L 107/57, del 28.04.1994  
 12 Cfr. comunicato stampa n. IP(94)417 del 19.05.1994

Questa Tavola rotonda era stata costituita nel 1993 presso il Commissario Vanni d'Archirafi, al fine di avviare un processo di riflessione sulle difficoltà di finanziamento specifiche alle PMI e sulle possibili soluzioni da parte degli istituti finanziari, in uno spirito di efficienza economica e di partnership con le PMI. La Tavola rotonda ha esaminato le migliori procedure nell'Unione europea, inclusi i mezzi per migliorare le relazioni tra banche e PMI ed ha riflettuto sul modo migliore di utilizzare gli strumenti finanziari dell'Unione europea a favore delle PMI.

La Commissione ha inoltre deciso nel febbraio 1994 di varare una **iniziativa comunitaria a favore delle PMI**, nel quadro dei Fondi strutturali. Questa nuova iniziativa comunitaria, dotata di un miliardo di ecu, intende favorire l'inserimento nella dinamica del mercato interno delle piccole e medie imprese, soprattutto nelle regioni dell'obiettivo 1. Tali imprese, particolarmente confrontate con la sfida "della crescita, della competitività e dell'occupazione", sono infatti quelle che incontrano maggiori difficoltà ad inserirsi favorevolmente nell'economia globalizzata. Si tratta quindi di aiutarle a sormontare la complessità dell'ambiente amministrativo e legislativo, a integrare l'innovazione, ad accedere a metodi gestionali più moderni, a sviluppare un approccio strategico e a migliorare il loro accesso ai finanziamenti e ai crediti.

L'iniziativa comunitaria risponde in parte alle richieste del Consiglio dell'11 novembre 1993 e si iscrive negli orientamenti del Libro Bianco per quanto riguarda la politica a favore delle PMI, i cui principali orientamenti sono stati approvati dal Consiglio europeo nella riunione di Bruxelles del 10-11 dicembre 1993.

Anch'essa fondata sul Libro bianco, l'iniziativa comunitaria ADAPT, relativa all'adeguamento della manodopera al mutamento industriale, mira ad attuare un programma d'azione transnazionale in relazione con l'obiettivo 4. ADAPT, che è dotato di 1,4 miliardi di ECU comprende quattro obiettivi interdipendenti come: accelerare l'adeguamento della manodopera alle trasformazioni industriali, accrescere la competitività dell'industria, dei servizi e del commercio, prevenire la disoccupazione migliorando le qualifiche della manodopera e facilitare lo sviluppo di nuovi posti di lavoro e di nuove attività. Questa iniziativa comunitaria - ampiamente orientata verso le esigenze delle PMI - mirerà in particolare a sviluppare gli aspetti complementari con l'iniziativa PMI in modo da meglio valorizzare il capitale umano in seno all'impresa e migliorare la qualità della gestione di quest'ultima. La Commissione adotterà prossimamente la versione definitiva delle Iniziative Comunitarie, compresi i testi che verranno pubblicati dalla Gazzetta ufficiale. Il **programma LEONARDO** completerà questi strumenti di azione mettendo in atto un nuovo programma comunitario nel campo della formazione.

Infine, nello stesso spirito, la recentissima adozione del quarto Programma quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico consentirà il ricorso a nuove procedure, in grado di favorire ancor più la partecipazione delle PMI ai programmi specifici di RST comunitaria, grazie soprattutto ad iniziative ispirate al modello di ricerca cooperativa (CRAFT) e anche all'introduzione di mezzi d'assistenza e di sostegno logistico e finanziario alle PMI.

Tuttavia, è giocoforza costatare che queste molteplici iniziative, anche se complementari le une alle altre, vengono spesso condotte in modo isolato, secondo una logica e in base a criteri di ammissibilità loro propri, senza che vengano cercate necessariamente forme di sinergia tra di loro. Un maggior coordinamento di questi interventi potrebbe invece mobilitare tutto il potenziale di crescita e di occupazione delle PMI. Da qui nasce la necessità di adottare un approccio integrato tale da offrire, in un quadro organico, maggior coerenza e visibilità. La risoluzione del Consiglio del 22 novembre 1993 ha dato l'avvio al varo di nuove iniziative. In questo senso, questo Programma Integrato propone azioni di tipo nuovo, vale a dire, da un lato, azioni concertate con gli Stati membri (proprio perché la politica d'impresa compete, essenzialmente, ai singoli Stati) in modo da ottenere un effetto di massa ed una maggiore convergenza e, dall'altro, contributi comunitari adattati agli obiettivi del Libro Bianco.

# I. LE NUOVE AZIONI

## A. LE AZIONI CONCERTATE

### 1. INIZIATIVA DI COORDINAMENTO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE DELL'AMBIENTE DELLE IMPRESE

#### Constatazione

È possibile che le regolamentazioni impongano alle imprese costi tali da mettere a repentaglio la loro competitività e da ridurre le risorse di cui dispongono per gli investimenti e per la creazione di nuovi posti di lavoro. Tali costi sono talvolta sproporzionatamente elevati per le piccole e medie imprese che sono raramente in grado di utilizzare le loro risorse manageriali per conformarsi a tutte le norme e procedure amministrative che le riguardano. L'onere complessivo delle regolamentazioni emanate da diverse fonti è particolarmente gravoso per le PMI. La minimizzazione degli oneri per le imprese è particolarmente importante ora, nel contesto del mercato interno, in cui le imprese, specie quelle più piccole, stanno lottando per adeguarsi ad un mercato diverso, rivedono le loro strategie di mercato e cercando di essere competitive sui mercati dei paesi terzi.

Il modo migliore per sostenere la capacità delle imprese di generare e mantenere posti di lavoro è quello di dar vita ad un ambiente giuridico e amministrativo favorevole alla creazione e allo sviluppo delle imprese.

Il Trattato, nel primo comma dell'articolo 130, riconosce esplicitamente l'importanza di tale obiettivo. In conformità con la risoluzione del Consiglio del 3 dicembre 1992 relativa alla semplificazione amministrativa, in passato la Commissione ha esercitato un ruolo di coordinamento seguendo il progresso dei lavori di semplificazione amministrativa sia a livello della Comunità che a livello degli Stati membri<sup>13</sup>. Tale lavoro è stato oggetto di un lungo dibattito nel corso della Conferenza "Gateways to Growth" organizzata a Birmingham il 29-30 ottobre 1992 sotto la Presidenza del Regno Unito.

Più recentemente, diversi Stati membri (Belgio, Francia, Repubblica federale di Germania, Regno Unito) hanno dato nuovo slancio alla loro attività in tale settore prioritario. Dato il contesto economico, sarebbe altamente auspicabile che gli altri Stati membri seguano il loro esempio.

<sup>13</sup>

Seconda relazione sui lavori di semplificazione amministrativa a favore delle imprese, specie delle PMI, nella Comunità -SEC(92) 1867 del 27.10.1992

### Proposta

Il modo migliore metodi per conseguire tale obiettivo è di adottare in tale campo un'azione concertata tra Stati membri alla quale la Commissione può contribuire tramite i suoi lavori di semplificazione amministrativa. Questa azione concertata dovrà interessare sia le formalità amministrative sia le regolamentazioni (amministrative, fiscali, sociali, ambientali o relative alla protezione dei consumatori) che gravano sulle attività delle imprese.

Lo scopo di una simile azione concertata è di creare un quadro di consultazione e di concertazione per dare a tale azione un profilo di politica macroeconomica ed evitare il pericolo costante dell'insabbiamento burocratico. Nell'ambito di tale quadro, gli Stati membri potrebbero informarsi a vicenda sulle loro priorità in materia di esame delle legislazioni esistenti che ostacolano la creazione e lo sviluppo delle imprese e la compenetrazione dei nuovi campi d'attività, specie dei servizi. Essi potrebbero scambiarsi le esperienze e le procedure che sono state sperimentate con successo in uno degli Stati membri al fine di trarne il maggior profitto, nel pieno rispetto della loro autonomia decisionale.

La Commissione è convinta che in tal modo gli Stati membri potrebbero spalleggiarsi a vicenda in un compito la cui importanza è pari alla sua complessità. Infatti, l'analisi dell'impatto di una legislazione o di una regolamentazione amministrativa sullo sviluppo delle imprese è un'attività vasta e globale che interessa le PMI, ma non solo loro. Queste ultime, tuttavia, rappresentano il 99,9% delle imprese e soffrono di un handicap strutturale di fronte alla complessità dell'apparato legislativo ed amministrativo. Per questo motivo, il tener conto delle loro esigenze in materia di semplificazione produrrà benefici per l'insieme delle imprese.

È un fatto che la maggior parte delle legislazioni e, quindi, degli oneri che gravano sulle imprese, continui ad essere di competenza degli Stati membri. Ciononostante la Comunità può contribuire a tale lavoro nella misura in cui la legislazione comunitaria influisce sull'ambiente delle imprese e dove esiste un consenso tra le istituzioni comunitarie per quanto riguarda la necessità di una revisione mirante ad una maggiore semplicità, al fine di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese (cfr. il successivo capitolo B, paragrafo 1.1). La trasposizione, inoltre, nel diritto nazionale delle direttive comunitarie rappresenta, talvolta, un onere supplementare per le imprese, andando al di là degli obiettivi fissati.

La Commissione ritiene che la formazione di un Gruppo composto dai rappresentanti degli organismi che, negli Stati membri, hanno una competenza o un ruolo di coordinamento nel campo della semplificazione amministrativa, consentirà di istituire il quadro più appropriato per una siffatta concertazione. La consultazione, da parte di tale Gruppo, dei rappresentanti ad alto livello del mondo delle imprese potrebbe servire ad innalzare il suo profilo ed a percepire in modo concreto i problemi che le PMI devono affrontare. In base ai lavori del Gruppo, la Commissione redigerà una relazione al Consiglio, anche per mantenere la pressione politica che è necessaria. L'appoggio del Consiglio a questa iniziativa della Commissione ha un'importanza decisiva per garantire al lavoro di tale Gruppo il peso politico e l'efficacia, auspicati dalla Commissione.

## 2. CONCERTAZIONE SULLE INIZIATIVE DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE

### Constatazione

Gli Stati membri dispongono tutti di un numero impressionante di misure volte a sostenere le imprese, sia al momento della loro creazione che in situazioni particolarmente difficili quali il loro trasferimento. Tali misure possono avere carattere nazionale, ma anche regionale e locale. Esse si sono spesso sviluppate in modo non sufficientemente coordinato e soffrono, per la loro eccessiva quantità e frammentazione, di una certa mancanza di visibilità e di attrazione. Scoraggiate dalle difficoltà per ottenere informazioni sugli aiuti disponibili, o dalla complessità delle procedure di accesso a tali aiuti, le imprese tendono a rinunciare o a mettere in discussione la capacità di tutte le istituzioni esterne ad aiutarle.

A titolo di esempio, per le sole misure di sostegno alla creazione delle imprese, le informazioni disponibili consentono di identificare due gruppi di Stati membri, il primo che dispone di circa 35 misure, il secondo che ne ha fino a 60. In una pubblicazione del dicembre 1993 "Far crescere le PMI francesi" il movimento "Imprese e progresso" ha raccomandato di "far conoscere con un'azione mirata sulle PMI e in linguaggio comprensibile le misure valide esistenti ma ancora ignorate dalla maggior parte dei dirigenti delle PMI".

Una buona assistenza a favore delle imprese aumenta considerevolmente le loro possibilità di sopravvivenza e di espansione. Ad esempio, è un fatto riconosciuto che il livello e il tipo di formazione iniziale del fondatore dell'impresa, nonché l'esistenza o meno di un'assistenza esterna di consulenza influiscono in modo decisivo sulle probabilità di sopravvivenza di un'impresa (secondo un panel di 16.000 imprese francesi fondate nel 1984-85 e intervistate nel 1990, il tasso di mortalità dopo cinque anni dalla fondazione è stato pari al 59% per le imprese che non si sono mai rivolte ad un consulente, contro il 19% per quelle che hanno consultato diversi esperti). Anche in materia di finanziamento, la capacità di un'impresa di presentare correttamente un piano di finanziamento facilita enormemente il suo accesso a fonti finanziarie spesso inutilizzate.

Il Consiglio, nella sua risoluzione del 22.11.1993, aveva chiesto alla Commissione e agli Stati membri di "rafforzare, nel quadro di partnership allargate, la coerenza e la visibilità delle azioni a favore delle piccole e medie imprese, tenendo conto anche della dimensione strategica della grandezza dell'impresa".

Inoltre, il Libro Bianco sulla Crescita, la Competitività e l'Occupazione, presentato dalla Commissione al Consiglio europeo del 10-11 dicembre 1993, suggerisce che è "necessario far nascere, in concertazione con gli Stati membri e le autorità consolari, una domanda di informazione, di formazione e di consulenza per superare gli ostacoli specifici della vita dell'impresa: il tasso di sopravvivenza di un'impresa può infatti essere notevolmente aumentato da una consulenza appropriata". A tal fine, "tutto il potenziale esistente tra gli intermediari delle imprese dovrebbe essere mobilitato. In questo contesto l'Unione europea potrebbe anche esaminare le possibilità di migliorare l'offerta di consulenza diretta alle imprese sui diversi aspetti della gestione aziendale corrente".

In conformità alla priorità attribuita dal Libro Bianco al miglioramento della gestione nelle PMI, l'Iniziativa Comunitaria a favore delle PMI consentirà alla l'Unione europea di sostenere finanziariamente i progetti nazionali di consulenza e di aiuto a favore delle PMI, in particolare per definire strategie di modernizzazione, realizzare sistemi di qualità totale, sviluppare progetti di cooperazione, di ricerca, di partecipazione ai pubblici appalti o di formazione professionale.

*Proposta*a) Forum di concertazione sui servizi alle imprese

Anche se la definizione delle misure a favore delle PMI compete principalmente agli Stati membri (e, se del caso, ad altri enti all'interno di tali paesi), si ritiene tuttavia che sarebbe nel loro interesse istituire una mutua consultazione per rafforzare l'efficacia delle loro azioni. A livello comunitario, non è ancora stato compiuto uno sforzo sistematico di analisi comparativa delle migliori pratiche. Ciò è dovuto al grandissimo numero di iniziative a livelli molto differenti e le cui diverse modalità corrispondono sia alle strutture amministrative che alla situazione delle imprese nei differenti paesi membri.

Il metodo proposto prevede la creazione di uno o più forum che consentano uno scambio di esperienze tra Stati membri al fine di identificare le "migliori pratiche" in materia di assistenza alle PMI nelle fasi critiche della creazione, della crescita e del trasferimento. In tale contesto le misure destinate a fornire un'assistenza nella fase di crescita rivestono un particolare interesse nella misura in cui queste possono contribuire all'aumento dell'occupazione e non solamente alla sua stabilizzazione. A motivo della percentuale relativamente esigua delle imprese (dal 5 al 6%) che hanno l'ambizione di crescere, è più interessante confrontare le misure che si basano su una manifestazione spontanea di tali imprese e che si iscrivono in una logica di crescita. La Commissione potrebbe contribuire con alcune delle sue azioni pilota che sono state sperimentate in tale campo (Euromanagement R&ST e Plato).

Tra le "migliori pratiche" è importante esaminare anche le misure che facilitano l'accesso delle PMI a fonti di finanziamento, come quelle sperimentate nel quadro del piano pilota sul capitale di avviamento, dato che queste costituiscono un fattore determinante in ciascuna delle fasi di sviluppo di un'impresa.

Un altro argomento di particolare interesse è quello dello sviluppo della produttività delle imprese del settore terziario, che vanno annoverate tra le fonti principali di occupazione e di crescita. Se dalla concertazione dovesse emergere la mancanza, ancora, di un approccio coerente per rispondere a questo obiettivo, essenziale per la competitività globale dell'economia europea, dovrebbe essere avviata una riflessione comune per definire un'adeguata strategia di risposta.

Infine, lo scambio di esperienze dovrebbe essere finalizzato ad una migliore conoscenza dei mercati, sempre più spesso richiesta dalle imprese per poter accedere al mercato interno. Tra i nuovi mercati che si possono citare, l'ambiente offre una serie di opportunità per le imprese ed anche per le PMI. Le PMI dovrebbero essere particolarmente incoraggiate a seguire l'esempio di quelle che hanno già adattato le proprie strategie d'impresa alle esigenze ambientali ed alla crescente domanda di prodotti che rispettino l'ambiente.

Tale scambio di esperienze consentirà agli Stati membri di identificare le migliori pratiche e le eventuali lacune che esistono ancora nel loro dispositivo di aiuti.

Tale quadro di concertazione potrebbe assumere la forma di una o più conferenze organizzate dalla Commissione, che sarà incaricata di fare una relazione al Consiglio. Per quanto riguarda le misure di sostegno esistenti a livello regionale, il Comitato delle Regioni potrebbe essere la sede adatta per organizzare conferenze di questo tipo.

La realizzazione di uno o più forum di concertazione trarrebbe grande beneficio da un sostegno positivo del Consiglio.

b) Azione concertata in materia di promozione della domanda di informazione, di formazione e di consulenza da parte delle imprese

Numerose recenti prese di posizione in materia di politica dell'impresa hanno sottolineato che la mancanza di visibilità dei provvedimenti di sostegno alle imprese, descritti nella precedente constatazione, è dovuta in gran parte alla pleora di programmi di sostegno, a sua volta - probabilmente - inevitabile a causa della diversità delle situazioni<sup>14</sup>. Esse evidenziano chiaramente la necessità di un'azione mirata e sistematica che metta a profitto il valore aggiunto di una concertazione a livello dell'Unione, tale da incrementare sensibilmente l'efficacia dei provvedimenti da adottare in materia di comunicazione con le imprese. Si tratta:

- in primo luogo, di ottenere una maggiore visibilità mediante una promozione più mirata e trasparente ("repackaging") dei servizi offerti al momento delle tre fasi critiche della vita dell'impresa. Per agevolare, infatti, la promozione di tali servizi, sarà opportuno presentare l'intera gamma dell'offerta per grandi temi ed in un linguaggio accessibile alle PMI;

<sup>14</sup>

cfr. in particolare, l'Iniziativa europea per il rafforzamento della capacità d'innovazione e di investimento delle PMI e per la promozione della creazione di imprese, del Gemeinschaftsausschuß der Deutschen gewerblichen Wirtschaft, maggio 1994, soprattutto il paragrafo 5; "le PMI in Gran Bretagna", ricerche condotte dall'"Economic and Social Research Council", con la partecipazione del Department for Trade and Industry

in secondo luogo, di avviare un'azione di stimolo della domanda, volta a superare questa difficoltà di dialogo e di comunicazione tra l'imprenditore e le varie strutture dei servizi e a suscitare così, al momento opportuno, una domanda per tali servizi di assistenza.

Conciliando, contemporaneamente, l'unicità della concezione del messaggio a livello dell'Unione, con la necessaria decentralizzazione nella sua distribuzione, affinché esso penetri i vari strati di imprese, potrebbe essere attuata una massiccia operazione di comunicazione senza per questo dover ricorrere a spese addizionali. A questo scopo, si dovrà prevedere una concertazione attiva di tutti gli attori sotto forma di una vasta cooperazione, organizzata a livello dell'Unione, ma fondata sui contributi volontari di tutti gli organismi di sostegno.

Una simile iniziativa dovrà poter contare sul consenso politico a livello degli Stati membri e sulla partecipazione attiva dei principali intermediari che offrono i loro servizi alle imprese. D'altronde, le norme di informazione e di pubblicità relative agli interventi dei Fondi strutturali<sup>15</sup> incoraggiano la promozione delle azioni intraprese anche ai sensi delle Iniziative Comunitarie.

## **B. CONTRIBUTI DELL'UNIONE**

Il Programma Integrato poggia su un concetto di sinergia fra tutti gli attori che svolgono un ruolo nello sviluppo delle PMI e di una più stretta partnership tra queste. Nella prima parte del programma integrato l'accento è posto sulla concertazione tra Stati membri, dato che questi sono in grado di decidere sulle azioni che consentono di sfruttare il potenziale di crescita e di occupazione nelle PMI. Ciò non toglie che la Comunità dispone di numerosi strumenti giuridici o finanziari per influenzare l'ambiente in cui operano le imprese e i servizi a loro disposizione.

Tali strumenti poggiano non solamente sul programma pluriennale d'azioni a favore delle imprese del giugno 1993, ma anche sulle politiche comunitarie che si basano su diverse disposizioni del Trattato. Si tratta di inserire le varie azioni nel quadro del presente Programma Integrato.

<sup>15</sup>

Decisione della Commissione del 31.05.94 in materia d'azioni d'informazione e di pubblicità effettuate dagli Stati membri e relative agli interventi dei Fondi strutturali e dello SFOP.

## 1. MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTE DELLE IMPRESE

### 1.1. Esame delle esigenze delle imprese nell'elaborazione della legislazione comunitaria

#### Constatazione

La Commissione si impegna in continuazione a migliorare e a rafforzare il suo sistema di valutazione della legislazione comunitaria (cfr. dichiarazione relativa ai costi stimati delle proposte della Commissione)<sup>16</sup>. Tutte le volte che una proposta di normativa della Commissione può avere un impatto significativo sulle imprese, la Direzione Generale responsabile deve compilare una scheda d'impatto.

I costi di adeguamento e gli altri oneri amministrativi devono essere valutati rispetto ai potenziali benefici che, generalmente, si traducono in termini di protezione fondamentale per esempio nel campo della tutela della salute e della sicurezza, oppure in termine di controlli del rispetto dell'ambiente.

Nel corso dei negoziati che hanno condotto al Trattato sull'Unione europea di Maastricht a lungo discusso sulla legislazione comunitaria e il processo decisionale che conduce all'approvazione da parte della Commissione di proposte legislative. Tali dibattiti sono stati condotti sullo sfondo della preoccupazione degli Stati membri riguardante il principio della sussidiarietà, specie per quanto concerne il concetto di proporzionalità nella legislazione.

Al fine di mettere in atto la dichiarazione allegata al Trattato dell'Unione Europea, la Commissione riflette attualmente su una serie di nuovi orientamenti in materia di politica legislativa e sulla metodologia da applicare nell'analisi costi benefici dei provvedimenti da applicare. La Commissione, inoltre, sta effettuando la revisione della legislazione comunitaria esistente, sollecitata dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'11/12 dicembre 1993.

#### Proposta

In base al lavoro condotto sulla politica legislativa e ad una valutazione di quanto raccolto in materia di scheda d'impatto, la Commissione aggiusterà e rafforzerà le proprie procedure interne di valutazione degli effetti e delle conseguenze delle proprie proposte legislative in modo da includervi l'analisi costo-efficacia o costo-beneficio e preparare una scheda d'impatto sulle imprese più completa e munita di un riferimento particolare alle PMI. Essa farà parte integrante della proposta avanzata alla Commissione e, poi, al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale.

Per quanto riguarda la legislazione esistente, la Commissione proporrà delle codificazioni ogni volta che ciò è opportuno per semplificare l'applicazione del diritto comunitario, e farà le proposte necessarie per tener conto delle esperienze acquisite all'atto dell'applicazione del diritto secondario.

<sup>16</sup>

Allegato al Trattato sull'Unione Europea, pag. 230

## *1.2. Miglioramento delle condizioni di trasferimento delle imprese*

### *Constatazione*

Anche se le PMI hanno un ruolo importante nella crescita e nell'occupazione, ruolo riconosciuto dalla Commissione e dagli Stati membri, è anche vero che migliaia di PMI spariscono ogni anno perché non sono state in grado di superare le difficoltà legate al loro trasferimento. Si stima infatti che il 10% circa delle richieste di fallimento nell'Unione europea siano dovute ad una successione mal gestita, mettendo in pericolo almeno 30.000 imprese e 300.000 posti di lavoro all'anno. Un simile tasso di mortalità può essere rilevato in tutti gli Stati membri e la situazione si aggraverà ancora nei prossimi anni, dato che la generazione degli imprenditori del dopoguerra sta arrivando all'età della pensione. E' pertanto necessario prendere misure che agevolino il trasferimento delle imprese, salvaguardando così il tessuto delle PMI e l'occupazione.

La Commissione ha riunito diversi esperti di tutti gli Stati membri in un convegno tenutosi a Bruxelles il 29 e 30 gennaio 1993. E' risultato che i problemi del trasferimento risiedono in parte nel diritto societario, a livello degli Stati membri, che è sfavorevole alla continuità delle società di persone e che non consente la flessibilità necessaria alle società di capitali. Inoltre, l'imposta sulla successione è rimasta invariata da decenni e non si è adeguata alle esigenze attuali, soprattutto se l'impresa non ha adottato la forma di una società. A tali problemi si aggiunge una pesantissima pressione fiscale che grava sensibilmente sull'attivo dell'impresa. Gli esperti hanno inoltre confermato la necessità di azioni comunitarie volte a facilitare il trasferimento e hanno presentato una serie di proposte concrete.

### *Proposta*

L'esistenza dei servizi di consulenza alle imprese è indispensabile per definire una strategia del trasferimento. Questa sarà incoraggiata nel quadro dell'azione concertata tra Stati membri sui servizi alle imprese (cfr. il precedente punto A.2.).

Tuttavia, simili servizi non sono sufficienti a superare i problemi dei trasferimenti, finché non si rimuovono gli ostacoli giuridici e fiscali interposti dal diritto nazionale. E' pertanto auspicabile migliorare l'ambiente giuridico e fiscale delle PMI. La Commissione intende quindi facilitare la diffusione delle migliori pratiche esistenti in taluni paesi, senza imporre agli Stati membri modalità vincolanti.

La Commissione darà luogo ad una ampia consultazione degli ambienti interessati, facente perno su un certo numero di elementi, volta ad offrire alle imprese un ambiente giuridico e fiscale più favorevole al loro trasferimento, in particolare:

- facilitando la continuità di un'impresa individuale o di una società di persone nel caso di decesso dell'imprenditore o di uno dei soci;
- facilitando in particolare la trasformazione di imprese individuali o di società di persone in società di capitali in vista del loro trasferimento, sulla base di un esame congiunto delle modalità più appropriate;
- facilitando l'adozione, da parte delle PMI, dello statuto di società anonima, riducendo le formalità amministrative e i costi per accedere a tale statuto, pur tutelando i soci e le persone terze;
- riducendo l'onere fiscale che grava sugli eredi che proseguono l'attività dell'impresa.

In seguito a tale consultazione, La Commissione invierà una Raccomandazione agli Stati membri, oggetto della quale sarà l'eliminazione dei principali ostacoli alla riuscita del trasferimento, generalizzando a livello comunitario le iniziative prese, finora frammentariamente, a livello degli Stati membri. L'attuazione di una simile Raccomandazione da parte degli Stati membri potrebbe contribuire a garantire la continuità delle imprese e dei rispettivi posti di lavoro.

Il problema della doppia imposizione sulla successione nel caso in cui il defunto, il successore e le attività siano situati in diversi Stati membri dell'Unione europea sarà anch'esso oggetto di una consultazione per stabilire se la Commissione debba adottare una Raccomandazione o proporre un'altra azione appropriata.

### 1.3. Miglioramento dell'ambiente fiscale delle PMI

#### Constatazione

In generale, le PMI non hanno le stesse possibilità delle grandi imprese quando si tratta di ottenere un finanziamento adeguato per gli investimenti da effettuare. Al fine di utilizzare al meglio il potenziale di crescita e di occupazione delle PMI, è indispensabile rafforzare la loro capacità di autofinanziamento nonché altre iniziative che agevolino l'accesso alle fonti esterne di finanziamento (cfr. il successivo punto 2.1).

Le modalità attuali di imposizione delle PMI possono in alcuni casi ostacolare lo sviluppo della loro capacità di autofinanziamento, a seconda che tali imprese siano costituite o meno in società di capitali. Infatti, tenendo conto della loro forma giuridica, le imprese individuali e le società di persone, in assenza di una distinzione tra reddito distribuito e reddito reinvestito, sono spesso tassate sull'insieme dei loro redditi a tassi marginali dell'imposta sul reddito che possono essere superiori alle aliquote applicate dalle società. In una simile situazione la capacità di autofinanziamento delle imprese individuali e delle società di persone rischia di essere inferiore a quella di società di capitali di dimensione identica a causa di un onere fiscale più gravoso. Il Comitato Ruding di esperti di alto livello in materia di fiscalità delle imprese ha nel 1992 richiamato l'attenzione della Commissione e del Consiglio su questa problematica.

Si stanno esaminando le possibili soluzioni per porre rimedio a questo problema; si tratta, da una parte, di limitare il prelievo fiscale operato sulla parte dei redditi non distribuiti delle imprese individuali e delle società di persone secondo modalità stabilite dagli Stati membri e, dall'altra, di facilitare la trasformazione delle imprese individuali e delle società di persone in società di capitali.

Le condizioni per il finanziamento delle PMI potrebbero inoltre essere migliorate introducendo un trattamento fiscale applicabile agli investitori, e in particolare ai fondi di capitale di rischio, che comporti l'eliminazione della doppia imposizione che può prodursi nella catena di finanziamento.

Oltre al ruolo che svolge nel processo di finanziamento degli investimenti delle PMI, la fiscalità, per la sua diversità nello spazio comunitario, può anche influenzare, e talvolta ostacolare, lo sviluppo dell'impresa. Si può infatti osservare che le PMI rinunciano spesso ad espandere le loro attività in altri Stati membri insediandovisi stabilmente per timore di un sovraccarico di oneri amministrativi legati alla necessità di adeguarsi ad un'altra legislazione fiscale. Per tale ragione, la Commissione sta esaminando la possibilità di assoggettare, nella fase iniziale, gli insediamenti stabili in altri Stati membri alla legislazione fiscale dello Stato membro in cui ha sede l'impresa.

### Proposta

Come annunciato nel Programma strategico per il Mercato interno, la Commissione sottopone parallelamente agli Stati membri una Comunicazione sul miglioramento della fiscalità delle PMI, al fine di ridurre gli ostacoli al loro sviluppo e migliorare così il loro potenziale di creazione di nuovi posti di lavoro. Questa comunicazione sarà accompagnata da una Raccomandazione sulle modalità di imposizione delle imprese.

Per quanto riguarda la fiscalità indiretta, sono già state adottate alcune misure per ridurre gli oneri amministrativi dovuti al regime transitorio dell'IVA<sup>17</sup>. La Commissione, inoltre, entro la fine dell'anno formulerà una serie di proposte miranti alla revisione dell'attuale sistema IVA.

#### 1.4. Il miglioramento dei termini di pagamento tra imprese

##### Constatazione

La tendenza, rilevata nel corso degli ultimi anni, alla moltiplicazione e all'aggravamento dei ritardi di pagamento è causa di serie preoccupazione negli ambienti imprenditoriali. Un'indagine recentemente pubblicata da una nota ditta di audit ha nuovamente confermato questa tendenza: il 65% delle imprese europee interrogate ha rilevato un peggioramento della situazione nel 1993.

In talune imprese, i ritardi di pagamento sono utilizzati sistematicamente come pratica di gestione finanziaria ottimale.

Un prolungamento eccessivo dei termini di pagamento può danneggiare le imprese, specie quelle di piccole e medie dimensioni. L'aggravio degli oneri finanziari e amministrativi che ne risulta, rende più fragile l'insieme del tessuto economico e mette in pericolo la sopravvivenza di numerose imprese.

Nel 1993 i servizi della Commissione hanno avviato una vasta consultazione di tutti gli ambienti interessati sulla base di un documento di lavoro<sup>18</sup>. Essi hanno raccolto le osservazioni del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale nonché di oltre 130 organizzazioni professionali. Un'audizione pubblica su tale argomento ha avuto luogo a Bruxelles il 7-8 luglio 1993. Le consultazioni hanno consentito di rilevare un fortissimo appoggio alle iniziative comunitarie, dato che le difficoltà di pagamento sono sentite come un freno allo sviluppo delle imprese - specie delle PMI - nonché a un buon funzionamento del mercato interno.

A giudizio della Tavola rotonda delle Alte Personalità del Settore Bancario ricordate nell'introduzione, il "credito tra imprese" costituisce uno dei problemi chiave per il finanziamento delle PMI. Essa ha raccomandato agli Stati membri di prendere misure volte a incoraggiare, o anche a imporre, il rispetto dei termini di pagamento e a promuovere gli strumenti finanziari appropriati a condizioni accessibili per le PMI.

17

Direttiva 92/111/CEE del Consiglio del 14.12.1992, GU. CE L 384 del 30.12.92, pag. 47, proposta di

18

Direttiva della Commissione del 09.03.1994, COM(94)58 def., GU. CE 107 del 15.04.94, pag. 7  
SEC(92)2214 del 18.11.1992

Nel suo Programma Strategico per il Mercato Interno, la Commissione ha annunciato che nel corso del secondo trimestre 1994 saranno presentate delle proposte in questo campo. Nello stesso contesto, la Commissione esamina anche la questione dei pagamenti transfrontalieri i cui costi e ritardi pesano sulla tesoreria delle imprese.

Dalla consultazione è emerso con chiarezza:

- che il problema dei termini di pagamento si ripercuote sicuramente sul buon funzionamento del mercato interno soprattutto per quanto riguarda i pagamenti transfrontalieri;
- che la natura dei problemi e che le possibili soluzioni differiscono a seconda che si tratti del prolungamento dei termini contrattuali o di ritardi di pagamento, e che va considerato in via prioritaria questo secondo fenomeno;
- che gli enti pubblici dovrebbero essere sottoposti a una disciplina particolare;
- che solamente un "pacchetto" di diverse misure - sia giuridiche che pratiche - può aspirare a migliorare la situazione.

### Proposte

Tenuto conto di tali osservazioni e dell'insieme dei suggerimenti raccolti nel corso della consultazione, la Commissione intende inviare, in una prima fase, una raccomandazione agli Stati membri.

La Raccomandazione cercherà essenzialmente di migliorare il quadro giuridico attuale, nella misura in cui questo non è ritenuto sufficientemente dissuasivo per i cattivi pagatori. Essa verterà in particolare sul diritto agli interessi di mora, sulle procedure di ricorso per crediti non contestati e sul rafforzamento della disciplina in materia di pagamenti da parte degli enti pubblici. La scelta di questo strumento giuridico non vincolante dovrebbe consentire agli Stati membri di adottare le misure più adeguate al loro specifico quadro giuridico e ai loro usi commerciali. Tuttavia, qualora la Raccomandazione dovesse restare senza conseguenze, la Commissione si riserva il diritto di formulare proposte a carattere più costruttivo.

Per quanto riguarda le difficoltà inerenti agli scambi transfrontalieri, ad esempio in materia di esecuzione di una sentenza emessa in un altro Stato membro, la Commissione esaminerà la possibilità di promuovere un'azione comune tra gli Stati membri nel quadro del terzo pilastro del Trattato di Maastricht (capitolo sulla cooperazione giudiziaria) per accelerare l'ottenimento di un titolo esecutivo per crediti non contestati.

La Commissione varerà inoltre delle azioni di sensibilizzazione delle organizzazioni professionali e degli intermediari delle imprese sul loro ruolo in materia di informazione e di formazione delle PMI nel campo della gestione finanziaria e dei termini di pagamento. Tali organizzazioni saranno incoraggiate a promuovere, ad esempio tramite accordi professionali, delle norme riconosciute e rispettate in tale campo.

*1.5 Agevolare l'instaurarsi di un ambiente favorevole alla creazione di nuovi posti di lavoro nei servizi di prossimità*

Constatazione

Nel quadro delle attività sul seguito da dare al Libro bianco, la Commissione effettua dei sondaggi sui nuovi giacimenti di occupazione, soprattutto nei settori che registrano chiaramente un potenziale ancora poco sfruttato, come i servizi di prossimità o la protezione dell'ambiente.

Proposta

La Commissione identificherà i modelli per le attività di servizio (come lo "chèque service") e, se necessario sosterrà la loro diffusione. L'obiettivo è quello di analizzare i mezzi per sostenere lo sviluppo di queste attività di servizio pur facendo sì che esse non entrino in conflitto con quelle di altre imprese già esistenti. Una relazione di sintesi verrà presentata al Consiglio europeo di Essen nel dicembre 1994.

**2. MISURE DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE**

**Il sostegno allo sviluppo e l'adeguamento delle PMI è un elemento essenziale per assicurare la piena efficienza al mercato interno e un livello adeguato di competitività alle nostre imprese.**

A tal fine, sarà reso disponibile un insieme di misure a livello comunitario, al di là del programma pluriennale 1993-1996, ricordato al capitolo I; si tratta:

- a. degli interventi delle politiche strutturali e, in particolare dell'Iniziativa Comunitaria PMI che persegue l'obiettivo, specie nelle regioni dell'obiettivo 1, di aiutare le imprese a superare gli ostacoli del contesto amministrativo e legislativo, a integrare l'innovazione e la modernizzazione e a privilegiare i metodi di gestione più moderni nel quadro di un'azione strategica; altre Iniziative Comunitarie verranno attuate con il sostegno dei Fondi strutturali, in particolare

delle azioni di formazione indirizzate all'occupazione; a questo scopo, l'iniziativa ADAPT, riguardante l'adeguamento ai mutamenti industriali, darà ampio spazio alle PMI;

- b. del 4° Programma-quadro di R&ST, recentemente deciso dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Questo programma riconosce il ruolo e le esigenze delle PMI nel campo della ricerca e dell'innovazione tecnologica e mira soprattutto a favorire la loro partecipazione ai programmi di R&ST comunitari ed a stimolare di diffusione dei risultati della ricerca nelle PMI favorendo il trasferimento di conoscenze e di know how attraverso una maggiore assistenza fin dalle fasi iniziali della preparazione delle domande<sup>19</sup>;
- c. dell'attuazione del programma di formazione LEONARDO, presentato dalla Commissione il 22 dicembre 1993, sul quale il Parlamento ha emesso un parere favorevole il 4 maggio 1994 e che prossimamente dovrebbe ottenere una posizione comune presso il Consiglio. Agevolare l'accesso alla formazione continua e i suoi legami con una formazione di base molto ampia è una condizione inderogabile per l'evoluzione delle competenze dei lavoratori e per sostenere la competitività delle PMI;
- d. delle iniziative in corso a favore dell'istituzione della Società dell'informazione; in questo contesto, la diffusione delle tecnologie di punta è ancora insufficiente per mettere alla portata delle PMI tutte le forme di informazione che sono loro necessarie per migliorare la loro gestione; è per questo estremamente importante che si intraprendano sforzi per consentire alle PMI di accedere ai servizi telematici avanzati, come la posta elettronica, le videokonferenze, lo scambio elettronico di dati (EDI). Grazie alle autostrade informatiche, sarà possibile accedere, in tempo reale, a reti di contabilità, di istituzioni finanziarie, di marketing o di formazione. Le reti comunitarie d'informazione e di cooperazione stese dalla politica d'impresa saranno chiamate a partecipare a questi sviluppi. A seconda dell'andamento delle iniziative sulla Società dell'informazione, la Commissione prenderà le misure appropriate riguardo alle PMI.

In questo contesto, le azioni di sostegno dovranno principalmente rispondere ai tre obiettivi prioritari già fissati nel Libro Bianco:

- il miglioramento dell'accesso al finanziamento e al credito;
- il sostegno alla cooperazione tra imprese;
- il sostegno al miglioramento della qualità di gestione.

---

<sup>19</sup>

Sarà opportuno ricordare l'azione MINT (Managing the Integration of New Technologies) che si colloca nel quadro del programma SPRINT. MINT mira a promuovere l'assorbimento delle nuove tecnologie da parte delle PMI grazie all'intervento di consulenti specializzati nella gestione dell'innovazione e, in particolare, nella verifica tecnologica, nella qualità, nel design, nell'analisi del valore e nella cooperazione tecnologica transnazionale tra imprese. In seguito a questo tipo di verifica attuato nel quadro di MINT, la PMI potrà venir orientata verso il meccanismo di sostegno regionale, nazionale o comunitario più appropriato alle sue esigenze.

## 2.1. Il miglioramento dell'accesso al finanziamento e al credito

### Constatazione

L'Unione europea ha istituito diversi strumenti finanziari che sono a disposizione delle PMI. Oltre al sostegno fornito alle imprese nel quadro di diversi programmi comunitari (ad esempio in materia di ricerca, di formazione o di ingegneria finanziaria) si tratta principalmente di interventi che si basano sui Fondi strutturali della Comunità e sui prestiti globali della Banca europea per gli investimenti (BEI).

Questi strumenti sono sicuramente di grande valore per le imprese. Tuttavia, gli studi effettuati dimostrano che il loro potenziale potrebbe essere utilizzato meglio dalle PMI.

D'altra parte, ai vertici europei di Edimburgo e di Copenaghen sono state prese nuove iniziative in questo campo. E' stata decisa l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), dotato di 2 miliardi di ecu, che consente di fornire delle garanzie per i prestiti a favore delle PMI e delle reti transeuropee. Una tranche speciale di prestiti della BEI è stata destinata alle PMI; è dotata di 1 miliardo di ecu ed è associata ad abbuoni di interesse. La definizione delle modalità di attuazione di tali strumenti sarà determinante per l'interesse che presenteranno per le PMI.

Inoltre, la relazione della Tavola rotonda delle Alte Personalità del Settore Bancario e delle PMI insiste soprattutto sul fatto che una parte importante degli interventi del FEI venga dedicata alle operazioni di finanziamento delle PMI. Il FEI dovrebbe intervenire in maniera oltremodo flessibile. Esso dovrebbe, inoltre, poter sostenere i sistemi di garanzia già esistenti negli Stati membri. Per quanto riguarda i bonifici di interesse sui mutui BEI, la Tavola rotonda ha espresso alcune riserve sulla subordinazione dell'erogazione di questi bonifici alla creazione di posti di lavoro. Essa raccomanda, poi, di far sì che il vantaggio dei bonifici del 2% vada interamente a profitto delle PMI e che gli intermediari siano specializzati nel finanziamento delle PMI. La relazione della Tavola rotonda contiene anche raccomandazioni agli Stati membri, al mondo bancario e alle PMI. Essa verrà prossimamente pubblicata.

Infine, l'Iniziativa Comunitaria PMI approvata dalla Commissione in data 16 febbraio 1994 consente il concorso nel finanziamento di misure nazionali volte a sostenere l'accesso delle PMI ai crediti e ai finanziamenti, come previsto dall'art. 1c del Regolamento FESR<sup>20</sup> per l'insieme degli interventi effettuati a titolo delle politiche regionali.

20

Regolamento (CEE) n. 2083/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 concernente il Fondo europeo dello Sviluppo regionale, GU. CE n. L 193 del 31.07.1993, pag. 34

### Azioni

La Commissione continuerà, nel quadro dei programmi comunitari esistenti, a sostenere alcuni progetti pilota, nella misura in cui questi prevedono l'introduzione di nuovi strumenti finanziari (ad esempio nel campo della mutua garanzia e del capitale di rischio) o il miglioramento del funzionamento dei mercati finanziari a livello comunitario (ad esempio promuovendo un mercato dei capitali che favorisca l'assunzione di partecipazione delle PMI). Nel quadro dei Fondi strutturali e dell'Iniziativa Comunitaria PMI, inoltre, la Commissione incoraggerà, mediante un cofinanziamento, una serie di provvedimenti nazionali in grado di appoggiare l'accesso delle PMI al capitale di rischio e ad altri strumenti innovatori di ingegneria finanziaria.

Per quanto riguarda i prestiti globali della BEI, la Commissione dedicherà particolare attenzione al miglioramento delle modalità di intervento di tali strumenti comunitari a favore del finanziamento delle PMI e alla loro combinazione con il cofinanziamento dei Fondi strutturali. La scelta degli intermediari finanziari assume in tale prospettiva un'importanza determinante.

La Commissione esaminerà le raccomandazioni della Tavola rotonda e l'eventuale seguito da dare loro.

## 2.2. Il sostegno alla cooperazione tra imprese

### Constatazione

L'incoraggiamento alla cooperazione e alle alleanze tra imprese europee, che beninteso, deve avvenire nel rispetto delle regole di concorrenza, risponde alle esigenze di miglioramento della competitività delle PMI di fronte alla globalizzazione e all'internazionalizzazione della produzione e degli scambi, specie nei paesi meno sviluppati della Comunità.

Questo obiettivo può essere conseguito per mezzo di una serie di azioni nei campi qui di seguito descritti.

### Azioni

2.2.1. L'Unione europea potrà in futuro rafforzare la sua azione di stimolo della cooperazione tra imprese offrendo un sostegno non limitato alla prima fase di ricerca di partner. Essa ha già adottato delle azioni - (in particolare BC-NET, BRE, Europartenariat, INTERPRISE, Subfornitura, rete SPRINT) - volte principalmente a favorire la ricerca di partner e il primo contatto tra imprenditori. Le prime fasi di un processo di cooperazione richiedono un intervento prossimo alle imprese (livello nazionale o regionale) e un accompagnamento adeguato durante un certo periodo.

Una prima azione pilota è in corso di realizzazione nel quadro del programma pluriennale PMI a favore delle imprese artigianali.

Va sottolineato anche che un contributo comunitario al finanziamento figura tra le possibili misure dell'iniziativa comunitaria PMI per incoraggiare la cooperazione interregionale e transnazionale di tali imprese sostenendo la ricerca di partner dal primo contatto fino al rapporto contrattuale.

- 2.2.2. Potranno inoltre essere sostenuti gli sforzi delle PMI per partecipare a reti di imprese che intendano realizzare, ad esempio, sistemi di produzione flessibili e specializzati. L'Iniziativa Comunitaria PMI ha peraltro previsto la possibilità di sostenere lo sviluppo di reti di imprese, mettendo in particolare in contatto le imprese delle regioni più avanzate con quelle delle regioni meno sviluppate, partecipando così allo sforzo di coesione economica e sociale.

Questa riflessione si ricollega a un tema importante del contributo fornito da taluni paesi, in particolare dall'Austria, al Libro bianco e la Comunità potrebbe aiutare ad amplificare e diffondere pratiche sviluppate in certe regioni della Comunità. Ad esempio, il governo danese ha sostenuto il raggruppamento di imprese in piccoli gruppi per promuovere l'adozione di strategie comuni di marketing, di design e di pubblicità; anche i Paesi Bassi hanno sostenuto nelle province del Nord la formazione di gruppi di PMI per facilitare l'adeguamento di tali imprese alle esigenze della certificazione secondo la norma EN 29000.

- 2.2.3. Per quanto riguarda l'apertura degli appalti pubblici alle PMI, va constatato che essi sono ancora difficilmente accessibili a causa degli oneri amministrativi e della necessità di trovare partner affidabili nello Stato membro che attribuisce l'appalto. Occorrerà cercare il mezzo per mettere a profitto le reti BC-NET e BRE in modo da stabilire legami di cooperazione tra imprese affinché esse possano rispondere, o direttamente o in qualità di subappaltatrici, ai bandi di gara. Le informazioni relative a questi ultimi verranno diffuse più capillarmente grazie al progetto SIMAP (Système d'Information sur les Marchés Publics)<sup>21</sup>.

21

Comunicazione della Commissione al Consiglio "Valorizzare al massimo il Mercato Interno": Programma strategico, COM(93)632 finale del 22.12.1993, p. 42-43

2.2.4. Dovranno inoltre essere incoraggiati gli sforzi delle piccole e medie imprese che intendono **raggrupparsi in reti di produzione o di distribuzione** organizzate e competitive a livello del mercato interno, ad esempio nel quadro della strategia cui si ispira l'azione "Commercio 2000"<sup>22</sup>. Si tratterà, ad esempio, di promuovere la capacità delle PMI che operano nel settore commerciale a organizzarsi in reti di acquisto che dispongano di una struttura logistica informatizzata basandosi sull'introduzione delle nuove tecnologie di informazione e di gestione nonché su sistemi manageriali adeguati.

Ad esempio, qualora gli Stati membri dovessero riprendere talune azioni pilota "Commercio 2000", un contributo al finanziamento potrebbe essere previsto tramite l'Iniziativa Comunitaria PMI, in particolare nel quadro del capitolo dedicato alla telematica.

2.2.5. La **subfornitura** è divenuta un elemento chiave dell'evoluzione delle nuove relazioni interindustriali e svolge un ruolo sempre più importante nel livello di competitività delle nostre imprese. Questo fenomeno è rafforzato dalla politica di trasferimento all'esterno seguita dai grandi gruppi che si concentrano sulle loro attività principali e affidano alle PMI la progettazione e la produzione di componenti e talvolta anche di sistemi interi.

Tali elementi richiedono l'adozione di una strategia di qualità totale, di miglioramento e di modernizzazione dei sistemi di gestione e dell'apparato produttivo.

Dovrà essere altresì stimolata una stretta cooperazione tra committenti e subfornitori. L'impatto dei "saloni della committenza", imperniati sulla offerta dei committenti e non dei subappaltatori, sarà in seguito sviluppato in funzione dei risultati delle prime esperienze.

Saranno incoraggiate anche le collaborazioni tra PMI subfornitrici, in particolare nei settori chiave, come quello automobilistico, per rispondere meglio ai cambiamenti importanti che sono intervenuti in tali settori.

In tale contesto, sarà inoltre opportuno stimolare la creazione di "poli di sviluppo" della subfornitura, basati sullo sviluppo delle complementarità tra regioni economiche. Il Programma pluriennale PMI e gli interventi dei Fondi strutturali consentiranno il cofinanziamento di queste azioni.

22

Commercio 2000 è un'azione pilota che intende promuovere le relazioni di cooperazione tra le PMI introducendo moderni metodi di gestione e nuove tecnologie nel settore del commercio e della distribuzione (GU. CE C 277/93 del 15.10.1993, p. 14)

Il sostegno dell'Unione europea a programmi che prevedono la creazione di reti di imprese subfornitrici può essere particolarmente proficuo, in particolare per le piccole imprese, al fine di aiutarle a far fronte alle richieste dei principali committenti. Esse potranno così rafforzarsi in modo significativo raggruppandosi per realizzare azioni comuni, riguardanti in particolare la qualità, il design o il marketing.

Inoltre, i committenti esigeranno in futuro sempre di più dai loro subappaltatori di conformarsi a stretti criteri di qualità. Uno degli obiettivi prioritari dell'Iniziativa Comunitaria PMI sarà il miglioramento dei sistemi di produzione e di organizzazione delle PMI, dal punto di vista tanto dell'introduzione di una strategia di qualità totale, quanto della cooperazione.

### 2.3. Il sostegno al miglioramento della qualità della gestione

#### Constatazione

È un fatto che nelle PMI, la maggior parte delle funzioni gestionali sono svolte dal capo dell'impresa in prima persona anche se egli non sempre è in possesso delle qualifiche necessarie. Di conseguenza, il miglioramento delle competenze degli imprenditori, sia nella fase che precede la creazione dell'impresa, sia per aiutarli a porre rimedio alle debolezze strutturali delle PMI, è un fattore determinante per preservare la competitività delle PMI e quindi la loro capacità di creare occupazione a lungo termine.

#### Azioni

- 2.3.1 L'efficacia delle azioni già intraprese in tale campo potrebbe essere sensibilmente migliorata se un'azione coordinata di tutti gli intermediari ponesse l'accento su un certo numero di aspetti chiave, affinché i dirigenti delle PMI si rendano conto dei cambiamenti necessari della loro funzione.

A tal fine, l'intero potenziale esistente tra gli intermediari delle imprese dovrà impegnarsi in tale operazione. In questo contesto, la Comunità potrebbe anche esaminare le possibilità di migliorare l'offerta di consulenza alle imprese sui diversi aspetti della gestione corrente, e verificare l'utilità di una norma europea che definisca i criteri di qualità cui debbono conformarsi i consulenti che intendano partecipare ai programmi comunitari.

L'Iniziativa Comunitaria PMI è imperniata soprattutto sugli investimenti immateriali e potrà sostenere attivamente la ricerca di qualifiche adeguate per i dirigenti d'impresa.

- 2.3.2 Un'altra azione specifica è il sostegno delle imprese desiderose di impegnarsi in una fase di crescita. In questo caso è indispensabile il contributo di una consulenza esterna, date le conseguenze importanti in termini di organizzazione e di gestione industriale e finanziaria. È opportuno identificare le imprese con metodi basati sulla partecipazione volontaria e sostenerle in seguito nei loro sforzi di modernizzazione e di innovazione.

Il metodo EUROMANAGEMENT adottato dalla Commissione poggia sull'intervento di consulenti specializzati presso un campione di imprese interessate ad una cooperazione tecnologica transnazionale. La metodologia di intervento è stabilita da un coordinatore generale, che segue il lavoro dei consulenti e ne verifica la qualità, in collaborazione con i servizi della Commissione. Questo controllo della qualità consente di conferire alle imprese esaminate un riconoscimento della loro attitudine a partecipare a programmi di R&ST nazionali o comunitari.

Un progetto dello stesso tipo è stato sviluppato per gli aspetti riguardanti in particolare la qualità e la certificazione; un altro potrebbe eventualmente riguardare l'ambiente.

Inoltre, lo stimolo di talune azioni pilota da parte della Commissione - ad esempio, il programma PLATO sviluppato in Belgio, che pone la sinergia delle imprese al servizio della crescita - potrà essere utilmente allargata a livello nazionale per identificare le imprese desiderose di crescere e per sostenere i loro sforzi con attività di assistenza e di patrocinio alle quali possono associarsi le grandi imprese.

L'Iniziativa Comunitaria PMI è particolarmente adatta a sostenere gli sforzi delle PMI desiderose di impegnarsi in una strategia di crescita che integri la qualità della gestione e della produzione, a complemento di una serie di misure a favore delle PMI che intervengono nel contesto dei quadri comunitari di sostegno. Se gli Stati membri accogliessero nelle loro proposte azioni di questo tipo, l'Unione europea potrebbe sostenerle sia nel quadro di programmi operativi che mediante sovvenzioni globali a favore di intermediari qualificati, svolgendo in seguito una funzione di coordinamento e di animazione delle reti a vocazione transnazionale.

## CONCLUSIONI

Il presente Programma Integrato a favore delle PMI e dell'artigianato intende raccogliere le varie iniziative in un quadro globale in modo da garantire loro coerenza e visibilità; esso propone una maggiore cooperazione tra tutte le parti interessate allo sviluppo delle PMI - a livello comunitario, nazionale e regionale - per ottenere una maggiore convergenza di tali azioni. Nel quadro della concretizzazione del Libro bianco, il Programma integrato intende contribuire alla ripresa della crescita e della competitività e al miglioramento dell'occupazione. A tal fine, la Comunità si impegnerà ad animare, innovare e completare l'insieme delle azioni esistenti in una nuova forma di cooperazione.

Per questo è necessaria un'azione strettamente concertata tra l'Unione europea, le autorità nazionali e l'insieme degli intermediari, si tratti di associazioni di datori di lavoro, di professionisti o di autorità consolari, per conseguire questo obiettivo comune che è la mobilitazione delle PMI, che costituiscono la principale fonte di nuova occupazione.

E' infatti fondamentale impegnare l'insieme delle forze e dei mezzi per assicurare il successo di un Programma Integrato che poggia sia sulle iniziative concertate da prendere insieme per rafforzare la convergenza delle misure a favore delle PMI, sia sull'efficacia dei contributi della Comunità grazie a tutte le sue possibilità di intervento, senza con ciò necessitare di crediti di bilancio aggiuntivi.

# **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE RELATIVA ALL'ATTUAZIONE DI UN PROGRAMMA INTEGRATO A FAVORE DELLE PMI**

## **SCHEMA FINANZIARIA**

**1. TITOLO DELL'AZIONE:**

*Programma integrato a favore delle PMI*

**2. LINEE DI BILANCIO INTERESSATE:**

*Vedi successivo punto 7.2.*

**3. BASI GIURICHE**

*Trattato sulla Unione Europea e, in particolare, l'articolo 130*

**4. DESCRIZIONE DELL'INIZIATIVA**

**4.1 Obiettivi specifici dell'azione:**

Sullo sfondo della problematica, prioritaria per l'Unione Europea, rappresentata dalla crescita, dalla competitività e dall'occupazione, e di fronte alla constatazione che il principale potenziale di occupazione, per gli anni 1990, si trova nelle PMI - che dovranno, però, sormontare numerose difficoltà per poter sfruttare pienamente le loro potenzialità - le istituzioni europee si sono risolutamente impegnate, nel corso degli ultimi 18 mesi, a favore di iniziative specifiche per le PMI.

In questo contesto, il programma integrato è destinato, nel pieno rispetto delle prospettive finanziarie, a dare vita ad un insieme di provvedimenti, qui di seguito descritti, in un approccio concertato mirante ad iscrivere le attività di tipo microeconomico negli orientamenti macroeconomici del Libro bianco.

Il programma integrato contribuirà così a concretizzare gli obiettivi individuati dal Libro bianco sia a breve termine (identificare e ridurre gli intoppi a carattere fiscale, sociale, amministrativo, finanziario o d'altro tipo che ostacolano la creazione o lo sviluppo delle PMI e migliorare il finanziamento delle imprese) che a medio termine (sostenere la cooperazione tra imprese, migliorare la qualità gestionale, sostenere lo sviluppo delle imprese a forte potenziale di crescita e sostenere lo sviluppo dell'occupazione nelle PMI che erogano servizi).

Per raggiungere tali obiettivi, il programma integrato prevede, nel contesto di una più intensa cooperazione tra tutte le parti interessate allo sviluppo delle PMI, due tipi d'azione, e cioè:

- A) provvedimenti volti a favorire una reciproca consultazione degli Stati membri ed un loro coordinamento nella misura del necessario, riguardanti:
- il miglioramento dell'ambiente delle imprese attraverso la semplificazione amministrativa, per alleviare gli oneri che gravano sulle imprese e liberare le loro potenzialità nel campo dell'occupazione;
  - la promozione di provvedimenti di appoggio alle imprese, già esistenti a livello nazionale o regionale
- B) uno sforzo di identificazione dei contributi che la Comunità intende apportare allo sviluppo delle imprese sia per quanto riguarda il loro status giuridico e fiscale che per quanto riguarda una serie di provvedimenti d'appoggio più diretti, attraverso le politiche e le iniziative che essa mette in atto in base alle varie disposizioni del Trattato.

Le azioni proposte si iscrivono in particolare nel contesto delle seguenti decisioni e risoluzioni:

- l'Iniziativa di crescita e la proposta di creazione di un Fondo europeo d'investimento (FEI), ecisa in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo, nel dicembre 1992;
- il programma pluriennale a favore delle imprese, deciso in occasione del Consiglio del 14 giugno 1993;
- la decisione del Consiglio europeo di Copenaghen di accrescere i mezzi a disposizione del meccanismo temporaneo dei mutui della BEI, adottato ad Edimburgo;
- la Risoluzione del Consiglio del 22 novembre 1993 relativa al rafforzamento della competitività delle imprese, in particolare delle PMI e dell'artigianato, e relativa allo sviluppo dell'occupazione;
- il Libro bianco sulla crescita, la Competitività e l'Occupazione, presentata dalla Commissione alla fine del 1993;
- le Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, tenutosi il 10 e 11 dicembre 1993.

Nonché nei numero si provvedimenti che le traducono in pratica, e in particolare:

- la decisione di mettere in atto i prestiti bonificati della BEI;
- la decisione della Commissione, del febbraio 1994, di proporre una iniziativa comunitaria a favore delle PMI e l'iniziativa ADAPT - ampiamente orientata sulle esigenze delle PMI.

4.2 Durata: 1994-1999

4.3 Popolazione mirata dall'azione:

Stati membri, autorità regionali e locali, imprese (in particolare le PMI), autorità consolari, ecc.

## 5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE/ENTRATE

5.1 DNO

5.2 CD

5.3 Tipo di entrate previste  
Privo di oggetto

## 6. TIPO DI SPESE/ENTRATE

*Le modalità d'intervento saranno quelle proprie a ciascun provvedimento di cui al punto 7.2*

## 7. INCIDENZA FINANZIARIA

7.1 Modalità di calcolo del costo totale dell'azione:

*Il presente programma integrato non comporta nuove incidenze di bilancio.*

7.2 Ripartizione per elementi dell'azione

*Il presente programma integrato non comporta incidenze di bilancio supplementari e si iscrive nel contesto delle prospettive finanziarie 1993-1999. Esso riguarda anche taluni provvedimenti di sostegno più diretti, condotti attraverso politiche o azioni in base alle varie disposizioni del Trattato e soprattutto a quelle di seguito elencate, che riportano, a titolo indicativo, i mezzi finanziari previsti nelle decisioni e nelle Prospettive finanziarie 1993-1999:*

***Programma pluriennale PMI 1993-1996: 112,2 MECU***

***Programma di iniziativa comunitaria PMI 1994-1999: 1.000 MECU***

***Programma di iniziativa comunitaria ADAPT 1994-1999:***  
*numerosi obiettivi riguardanti le PMI nel quadro di una dotazione globale di 1.400 MECU ad essi dedicata*

***Prestiti globali BEI: 1.000 MECU***  
*per la competitività delle PMI*

***Bonifico di interessi (2%): 45 MECU per il 1994 e 22,75 MECU per il 1995***

***FEI: 2 miliardi di ECU a titolo di capitale per garanzia; successivamente, sono previste partecipazioni dirette.***

*Programma quadro di R&ST 1995-1999: numerosi obiettivi riguardanti le PMI nel contesto dei programmi specifici e dei loro mezzi di attuazione*

*Fondi di struttura 1994-1999: numerosi obiettivi riguardanti le PMI nel contesto dei Quadri comunitari di sostegno (QCS) ed i programmi operativi.*

### 7.3 Spese operative di studio, riunione di esperti, ecc. ... incluse nella parte B

*Privo d'oggetto*

### 7.4 Scadenario indicativo dei crediti d'impegno

*Privo d'oggetto*

## **8. I DISPOSITIVI ANTIFRODE PREVISTI NELLA PROPOSTA DI INIZIATIVA**

*Per ciascuno dei provvedimenti di cui al punto 7.2. sono previsti dispositivi antifrode.*

## **9. ELEMENTI DI ANALISI COSTO-EFFICACIA**

### 9.1 Obiettivi specifici quantificabili, popolazione mirata:

*Il programma integrato a favore delle PMI, che intende raccogliere le varie iniziative in un quadro globale rappresenta un elemento essenziale per rafforzare la coerenza e la visibilità di tali iniziative. Per ottenere una maggiore convergenza delle sue azioni, si propone una più intensa cooperazione tra tutte le parti interessate a livello comunitario, nazionale e regionale, cooperazione che non comporta tuttavia alcuna incidenza finanziaria propria.*

### 9.2 Giustificazione dell'azione:

*Dati gli obiettivi descritti al punto 3, occorre precisare che il programma integrato non intende sostituirsi alle varie azioni già condotte a livello nazionale o comunitario, nè ad interferire nel processo decisionale delle varie azioni. Esso si propone piuttosto di mobilitare i contributi di ciascuno per orientarli verso una maggiore efficacia, identificando e scambiando le pratiche più efficaci ed innalzando la visibilità ed il profilo delle iniziative intraprese a beneficio delle aziende.*

#### - Costo:

*Privo di oggetto*

#### - Effetti derivati

*Poiché garantisce una maggiore coerenza delle iniziative intraprese dalle varie parti, il programma integrato dovrebbe consentire, soprattutto alle PMI, di affrontare in modo più agguerrito le difficoltà che incontrano, di farsi carico della problematica della crescita e della competitività, e di rafforzare il cospicuo potenziale di occupazione che esiste nelle PMI.*

### 9.3 Valuazione

*È prevista una valutazione a scadenze regolari secondo le modalità proprie a ciascun provvedimento elencato al punto 7.2.*

ISSN 0254-1505

COM(94) 207 def.

# DOCUMENTI

**IT**

**08**

---

**N. di catalogo : CB-CO-94-223-IT-C**

**ISBN 92-77-69279-0**

---

**Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee**  
**L-2985 Lussemburgo**