

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2000/819/CE relativa a un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) (2001-2005)**

(COM(2003) 758 def. — 2003/0292 (COD))

(2004/C 302/02)

Il Consiglio, in data 23 dicembre 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 giugno 2004, sulla base del rapporto introduttivo predisposto dal relatore DIMITRIADIS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 30 giugno 2004, nel corso della 410a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni.

## 1. Prefazione

1.1 Come avveniva già prima che fossero definiti gli obiettivi di Lisbona, l'Unione europea continua ancora oggi a dover fronteggiare i seguenti problemi: a) gravi carenze in termini di competitività e di modernizzazione delle imprese europee, specie le PMI, b) scarsa efficienza degli enti pubblici e procedure amministrative troppo onerose nella promozione dell'imprenditorialità, c) mancanza di coordinamento tra gli organi rappresentativi delle PMI, gli enti pubblici e la Commissione europea nell'incoraggiare lo spirito d'impresa, d) mancanza di coordinamento tra le politiche nazionali a sostegno delle PMI, e) assenza a livello nazionale della necessaria strategia a lungo termine a favore delle PMI, f) gravi problemi di finanziamento delle imprese (specie le PMI) da parte del settore bancario e delle società di capitale di rischio, g) costi elevati dei prestiti destinati alle PMI a causa delle loro dimensioni ridotte e dei maggiori rischi che esse comportano e h) assenza di una politica consolidata per tali imprese.

1.2 L'Unione europea riconosce che, nonostante il completamento del mercato unico dal punto di vista legislativo e regolamentare, le PMI non hanno ancora recepito l'attuale sistema nella sua interezza, non ne hanno colto i possibili vantaggi e non ne sfruttano appieno il potenziale.

1.3 L'UE ha ingaggiato una dura lotta contro la concorrenza internazionale, nel tentativo di contrastare la solida posizione economica e politica degli Stati Uniti<sup>(1)</sup> che hanno raggiunto livelli eccezionali di competitività e produttività, nonché contro il Giappone, i paesi del Sud-est asiatico<sup>(2)</sup> e le economie emergenti (Cina, India e Brasile).

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Piano d'azione: Un'agenda europea per l'imprenditorialità» (COM(2004) 70 def.), dell'11.2.2004.

<sup>(2)</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Relazione europea sulla competitività 2003» (SEC(2003) 1299), del 12.11.2003.

1.4 Dato che il più grave problema economico e sociale per l'Unione è la disoccupazione, il suo obiettivo primario è di conseguenza creare nuovi posti di lavoro, specie nelle PMI, che costituiscono la grande maggioranza delle imprese europee.

1.5 L'Unione sta compiendo uno sforzo enorme per potenziare la ricerca e la tecnologia in quanto è consapevole che solo migliorando in questi campi si potranno garantire progresso e sviluppo. Tuttavia, la strategia proposta non sempre ottiene i risultati auspicati per mancanza di meccanismi flessibili e per la presenza di quadri regolamentari che incrementano le pratiche burocratiche, riducono l'efficacia e creano ritardi controproducenti.

1.6 Per far fronte a questa situazione, il Consiglio europeo di Amsterdam (giugno 1997) e il Consiglio straordinario di Lussemburgo sull'occupazione (novembre 1997) hanno posto le basi dell'iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione, mentre il Consiglio dei ministri ha creato – con le decisioni 98/347/CE<sup>(3)</sup> e 2000/819/CE<sup>(4)</sup> – i fondamenti per un sostegno strutturato e continuo all'imprenditorialità europea, con l'intento parallelo di generare occupazione grazie a programmi specifici.

## 2. Introduzione

### 2.1 Gli obiettivi

Scopo del programma è, da un lato, promuovere l'occupazione e, dall'altro, consentire l'insediamento e lo sviluppo di PMI portatrici di innovazione, secondo la definizione fornita dalla raccomandazione 96/280/CE della Commissione, incentivandone gli investimenti grazie a un aumento degli strumenti finanziari a loro disposizione.

<sup>(3)</sup> Decisione 98/347/CE del Consiglio recante misure di assistenza finanziaria a favore di PMI innovatrici e creatrici di posti di lavoro - Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione, GU L 155 del 29.5.1998.

<sup>(4)</sup> Decisione 2000/819/CE relativa a un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) (2001-2005).

2.1.1 Le PMI vanno sostenute perché, come è stato dimostrato, creano posti di lavoro più facilmente, in quanto hanno una maggiore capacità di adattamento al variare delle condizioni di mercato, presentano processi decisionali semplici e si adeguano più rapidamente alle nuove condizioni. Inoltre, non di rado sono proprio le PMI a incontrare le maggiori difficoltà in termini di avviamento (per la presenza di pastoie burocratiche e la scarsità di risorse finanziarie), di promozione dei progetti innovativi (per l'impossibilità di accedere a finanziamenti bancari e per la mancanza nei nuovi Stati membri di un sistema bancario in grado di gestire questa forma di investimenti), nonché di sviluppo della cooperazione transnazionale.

## 2.2 Descrizione e portata del programma

Il programma prevede: a) uno strumento che finanzia fondi di capitali di rischio per le imprese (sportello MET <sup>(1)</sup> Avviamento), sotto l'egida del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), b) uno strumento di sostegno alle imprese per finanziare la creazione di joint venture transnazionali tra PMI sul territorio comunitario (Impresa comune europea - ICE), gestito dalla Commissione, e c) un meccanismo di garanzia PMI amministrato dal FEI.

2.2.1 Il programma disponeva in origine di un bilancio di 423,56 milioni di euro, di cui 168 per lo sportello MET Avviamento, 57 per l'ICE e 198,56 per il meccanismo di garanzia PMI. Quest'ultimo meccanismo, fortemente sollecitato, ha beneficiato di uno storno di 30,56 milioni di euro destinati originariamente all'ICE. Alla data del 29 maggio 2002 (corrispondente alla fine del periodo d'impegno dei fondi di bilancio), il FEI aveva impegnato tutta la dotazione prevista inizialmente per lo sportello MET Avviamento e per il meccanismo di garanzia PMI. Quanto all'ICE, un totale di 14,5 milioni di euro era stato impegnato, nel frattempo, per la realizzazione di varie joint venture.

2.2.2 Lo sportello MET Avviamento sostiene le PMI, specie durante le fasi di avviamento e di sviluppo iniziale, e/o le imprese portatrici di innovazione, investendo in fondi specializzati di capitali di rischio.

2.2.2.1 Tramite l'ICE, l'Unione fornisce contributi finanziari alle PMI per incentivare la creazione di joint venture transnazionali sul territorio comunitario.

2.2.2.2 Con il meccanismo di garanzia PMI, l'Unione finanzia i costi delle garanzie e controgaranzie fornite dal FEI per incrementare il volume dei prestiti concessi alle nuove PMI portatrici di innovazione. Tale obiettivo viene raggiunto aumentando la capacità dei programmi di garanzia esistenti negli Stati membri e interessa programmi nuovi o già in atto.

<sup>(1)</sup> MET: Meccanismo europeo per le tecnologie, istituito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) allo scopo di fornire capitali di rischio alle PMI attive nel campo delle tecnologie, tramite fondi di capitali di rischio già esistenti.

Il meccanismo copre parte delle perdite derivanti dalle garanzie fino a un massimale prestabilito, con particolare attenzione al finanziamento delle altre componenti delle attività svolte dalle PMI.

## 3. L'impatto del programma

3.1 Stando alla relazione della Commissione sull'iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione, a giugno 2002 <sup>(2)</sup> circa 206 PMI a tecnologia avanzata (biotecnologie/scienze della vita e tecnologie dell'informazione) avevano fatto ricorso allo sportello MET Avviamento, ottenendo risultati estremamente positivi anche in termini di nuovi posti di lavoro. Alla stessa data, il meccanismo di garanzia PMI aveva sostenuto oltre 112.000 microimprese, con un aumento del livello occupazionale di oltre il 30 %, mentre dell'ICE aveva beneficiato, in proporzione, un numero più limitato di progetti di joint venture (solo 137 erano stati infatti i progetti accolti).

## 4. Osservazioni

4.1 La relazione della Commissione <sup>(3)</sup> si basa su un campione di imprese molto ristretto e giunge pertanto a conclusioni che presentano elevate probabilità di errore non solo statistico, ma anche sostanziale.

4.2 Tra il 1998 (anno di inizio) e il 2002 (anno di valutazione), circa 206 PMI si sono rivolte con successo allo sportello MET Avviamento. Il Comitato giudica questa cifra esigua se confrontata con i risultati di iniziative analoghe condotte negli Stati Uniti, dove si è assistito a un proliferare di nuove PMI e l'imprenditorialità ha raggiunto un livello estremamente elevato grazie a strumenti simili basati su capitali di investimento ad alto rischio. Nel quadro dell'ICE sono state costituite solo 31 joint venture transnazionali e sono stati creati 252 nuovi posti di lavoro, cifra - questa - al di sotto delle aspettative. Positivi, invece, i risultati ottenuti con il meccanismo di garanzia PMI.

4.3 Le previsioni formulate dalla relazione in termini di percentuale di occupazione nelle imprese beneficiarie del sostegno si fondano su dati precedenti (2001 e primo semestre 2002) e non si possono pertanto considerare sufficienti per nessuno dei tre strumenti.

4.4 Non disponendo di dati definitivi, concreti e completi in materia di nuovi posti di lavoro per il periodo dal 1998 al 2003, il Comitato trova estremamente difficile non solo valutare la situazione, ma anche assumere una posizione netta e formulare delle conclusioni. Ribadisce tuttavia il proprio interesse per qualunque sforzo profuso al fine di creare occupazione e invita la Commissione ad attribuire a tale obiettivo la massima priorità anche al termine della revisione del programma.

<sup>(2)</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione: Provvedimenti relativi all'assistenza finanziaria alle piccole e medie imprese (PMI) innovative e creatrici d'occupazione - Alla data del 29 maggio 2002 (COM(2003) 758 def.), dell'8.12.2003.

<sup>(3)</sup> Id.

4.5 L'assunzione di rischi finanziari elevati è un requisito essenziale per promuovere le idee innovatrici da convertire in iniziative imprenditoriali e in progetti d'investimento riusciti. Il sorprendente successo di alcuni progetti di questo tipo compensa i fallimenti di altre iniziative innovatrici che alla fine il mercato ha mostrato di non accogliere.

4.6 Il programma sembra ignorare completamente l'economia tradizionale. Il costante riferimento ad attività innovatrici preclude alle PMI tradizionali ogni possibilità di accesso alle fonti di finanziamento. L'innovazione è uno strumento molto importante per modernizzare l'economia e stimolare la competitività. Va però sottolineato che le imprese europee rischiano di perdere definitivamente le quote detenute sul mercato europeo di fronte alle importazioni da paesi terzi di prodotti tradizionali a basso costo, e che in mancanza di sostegno alle PMI tradizionali si rischia di veder nascere degli oligopoli nel settore della distribuzione e del commercio, con reazioni a catena sull'intero processo produttivo e la conseguente perdita netta di occupazione.

4.7 Lo snellimento delle pratiche burocratiche grazie alla creazione di uno sportello unico incaricato di espletare tutte le procedure e l'eliminazione dei documenti superflui tramite il ricorso alle moderne tecnologie sono fattori essenziali per la partecipazione delle PMI ai programmi in questione.

## 5. Conclusioni

5.1 Il Comitato approva le modifiche proposte dalla Commissione alla decisione 2000/819/CE.

5.2 Il Comitato concorda con la posizione della Commissione secondo cui l'effettivo impatto dei tre strumenti finanziari può essere valutato solo dopo un certo lasso di tempo, ma ritiene che tra l'avvio del programma e la valutazione sia intercorso un periodo sufficiente per poter trarre delle conclusioni al fine di apportare eventuali correzioni. Inoltre, di fronte a un'economia mondiale globalizzata e contraddistinta da una competitività esasperata, non ci si può più concedere il lusso di attendere, visto il costante mutare delle tendenze e delle prospettive a livello di imprese.

5.3 Il Comitato riconosce che nel biennio 2001-2002 il clima mondiale non è stato favorevole alle imprese, che l'offerta di capitali di rischio nell'Unione ha subito una contrazione e che le grandi banche hanno mostrato riluttanza a concedere prestiti alle PMI. Nel 2002 la richiesta di garanzie in Europa è aumentata sensibilmente: le grandi banche, infatti, hanno cominciato a chiedere garanzie supplementari in quanto giudicavano più elevati i rischi e i costi di gestione. Di fronte a questa situazione, il Comitato ritiene ancora più utili i tre strumenti, specie il meccanismo di garanzia e lo sportello MET Avviamento. Suggerisce altresì di rafforzare la cooperazione con le piccole banche specializzate che offrono servizi soprattutto alle PMI e dispongono di meccanismi di comunicazione flessibili.

5.4 Il Comitato approva gli sforzi profusi nell'ambito dei tre strumenti e ne riconosce la necessità. Giudica tuttavia difficili, farraginose e rigide le modalità di accesso a questo tipo di programma da parte delle PMI, le quali sovente incontrano gravi problemi di informazione e di organizzazione interna.

5.5 Il Comitato considera particolarmente utile il meccanismo di garanzia PMI e chiede che la dotazione finanziaria a questo destinata sia incrementata sensibilmente e che si faccia il possibile perché possano beneficiarne anche i paesi finora non coperti (Grecia, Irlanda e Lussemburgo).

5.6 Sostiene inoltre gli sforzi profusi per potenziare il meccanismo di garanzia in vista dell'adesione dei nuovi Stati membri, dove migliaia di PMI non hanno accesso a prestiti bancari e non possono pertanto effettuare investimenti produttivi, né di conseguenza creare nuovi posti di lavoro.

5.7 A giudizio del Comitato, la dotazione finanziaria del programma va rivista in modo da far fronte alle esigenze dei nuovi Stati membri. L'attuale dotazione era stata infatti calcolata in funzione dei precedenti 15 Stati membri e non degli attuali 25, mentre invece saranno certamente i nuovi paesi ad averne maggior bisogno.

5.8 Il Comitato invita la Commissione a fare il possibile per potenziare lo sportello MET Avviamento, in quanto si tratta di uno strumento essenziale per lo sviluppo delle PMI innovatrici e il sostegno dei progetti aziendali ad alto rischio. Tali progetti, a loro volta, sono necessari per incentivare la ricerca e la tecnologia, al pari di altri progetti d'investimento destinati alle PMI che non operano nel campo delle tecnologie avanzate, ma presentano comunque un forte interesse economico e devono poter accedere a qualunque forma di finanziamento esistente. Alla luce di queste considerazioni, il Comitato propone di:

- a) offrire garanzie a tutte le imprese, quali che siano il loro status giuridico e il loro ramo di attività,
- b) rendere disponibili i finanziamenti MET a qualunque forma di impresa,
- c) sostenere maggiormente, in percentuale, le iniziative innovatrici ad alto rischio,
- d) incrementare comunque progressivamente il capitale di sostegno (MET) in funzione del ramo di attività, del numero di nuovi posti di lavoro e della capacità innovativa,
- e) coinvolgere il sistema bancario nella diffusione delle informazioni e sostenere i programmi di finanziamento e di garanzia,
- f) considerare la possibilità di negoziare il tasso d'interesse a carico delle imprese beneficiarie della garanzia nell'ambito di un accordo centrale tra meccanismo di garanzia e settore bancario,
- g) vagliare l'eventualità di sostenere le iniziative nazionali tramite il meccanismo di garanzia.

5.9 Il Comitato è dell'avviso che i capitali pubblici e privati disponibili nell'Unione per la R&ST non possano far fronte alle accresciute esigenze delle PMI a tecnologia avanzata (tecnologie dell'informazione, nuove tecnologie e biotecnologie) e chiede pertanto un aumento sostanziale di tali risorse.

5.10 All'occorrenza, sarà opportuno esaminare, valutare e utilizzare i meccanismi rapidi e flessibili che così tanto successo riscuotono negli Stati Uniti. Sarebbe inoltre auspicabile una più ampia cooperazione con i fondi privati specializzati in capitali di rischio, là dove esista un interesse per questo tipo di investimenti<sup>(1)</sup>. Il Comitato invita la Commissione a svolgere in tal senso un ruolo guida.

5.11 Il Comitato è dell'avviso che si debbano approfondire maggiori sforzi per informare le PMI in merito all'esistenza e al funzionamento del meccanismo di garanzia, ma anche trovare modalità migliori per operare e comunicare con il FEI e la BEI. Dall'indagine effettuata emerge che la maggioranza delle PMI ignora che l'Unione abbia messo a punto un regime strutturato di aiuti a loro destinati. Di qui la necessità di coinvolgere direttamente gli organi rappresentativi delle imprese (Camere di commercio, associazioni di esercenti, organizzazioni di PMI, ecc.) in modo da migliorare l'informazione e da rendere la comunicazione con le PMI più diretta ed efficace, nonché risolvere più rapidamente i problemi pratici che sorgono nella fase di attuazione del programma.

5.12 A giudizio del Comitato, poco tempo dopo l'adesione dei nuovi Stati membri bisognerebbe procedere a una valutazione dell'effettivo ricorso agli strumenti del programma. Infatti, pur nella piena consapevolezza delle problematiche concrete di tali paesi, è anche vero che: a) la situazione reale è destinata a rivelarsi peggiore di quella descritta, b) si renderanno necessari aiuti ingenti che allo stato attuale non sono ancora valutabili, e c) sarà necessario un periodo di adattamento che nasconde gravi pericoli per le PMI.

5.13 Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di sopprimere in via temporanea l'ICE, in considerazione delle critiche rivolte alla sua attuale struttura, ma tiene comunque a ribadire il proprio appoggio ai programmi transnazionali in quanto ritiene che l'Unione accusi un serio ritardo nei progetti di cooperazione e nelle joint venture a questo livello e che in Europa vadano abolite le frontiere per le imprese.

5.14 Si dovrà inoltre considerare l'eventualità di reintrodurre l'ICE o uno strumento analogo qualora, ad ampliamento avvenuto, si creino le condizioni adatte per progetti di cooperazione transnazionale in seno all'Unione e allo Spazio economico europeo, quando cioè esisterà una politica in grado di sostenere

tale forma di cooperazione tra PMI. Lo scopo è raggiungere questo importante obiettivo senza gli eccessivi oneri amministrativi che hanno pesato sull'ICE fino a provocarne, almeno in parte, il fallimento.

5.15 Il Comitato ritiene che, alla luce delle esperienze già acquisite con il Sesto programma quadro di R&ST, bisognerebbe reintrodurre i programmi di piccole dimensioni destinati alle PMI, i quali al momento sono del tutto esclusi dalla filosofia del programma.

5.16 Il Comitato riconosce che l'attuazione di programmi a basso livello di finanziamento comporta notevoli costi di gestione, ragion per cui vi è la tendenza a ridurli considerevolmente. Costata tuttavia che tale riduzione costituisce un impedimento per le PMI, le quali non sono in grado di partecipare a programmi con un più elevato impegno finanziario. Per questi motivi, il Comitato condivide la posizione del Parlamento europeo e invita la Commissione a essere particolarmente cauta di fronte a un'eventuale riduzione o abbandono dei programmi, specie quando risultano particolarmente adatti alle esigenze concrete delle PMI. A tal fine il Comitato considera necessaria una collaborazione tra la Commissione e gli organi rappresentativi delle imprese.

5.17 Il Comitato giudica un'iniziativa particolarmente importante la Carta europea delle piccole imprese, adottata in occasione del Consiglio europeo di Feira (19 giugno 2000), alla quale ha già dedicato alcuni pareri. A suo avviso, inoltre, va ribadita la necessità di tradurre i suggerimenti contenuti nella Carta in disposizioni legislative chiare.

5.18 Il Comitato condivide gli obiettivi esposti all'allegato I (Descrizione dei settori di azione) per il meccanismo di garanzia PMI (allegato I, punto 4, lettera a), ii), ma crede nella possibilità di una loro ulteriore estensione (ad es. sistemi di qualità, studi ambientali, studi di qualità, assistenza tecnica e tecnologica, trasferimento di know-how) al termine di un dialogo serio e approfondito con le organizzazioni rappresentative delle PMI.

5.19 Il Comitato ritiene che l'Unione debba agire con maggiore tempestività e decisione nell'incentivare le PMI innovative, eliminando in particolare dai programmi le procedure burocratiche (come i documenti superflui e le lungaggini amministrative) che hanno un effetto deterrente e dilatorio.

5.20 Per concludere, il Comitato giudica positivamente l'evoluzione del programma e si augura che esso venga costantemente sostenuto e perfezionato.

Bruxelles, 30 giugno 2004.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo riguardante l'attuazione del piano d'azione sul capitale di rischio (PACR) (COM(2002) 563 def.), del 16.10.2002.