IT 2020

02

Relazione speciale

Lo strumento per le PMI in azione: un programma efficace ed innovativo che fa fronte alle sfide

CURIA RATIONUM

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-XIV
Introduzione	01-20
Importanza delle PMI e dell'innovazione per l'economia dell'UE	01-03
Maggiore attenzione alle PMI e all'innovazione in Orizzonte 2020	04-06
Cos'è lo strumento per le PMI?	07-12
Breve storia dello strumento per le PMI	13-20
Estensione e approccio dell'audit	21-26
Osservazioni	27-128
Puntare ai beneficiari giusti	27-39
Gli obiettivi e il gruppo-bersaglio dello S-PMI sono cambiati in corso di attuazione	28-34
Tardiva introduzione del concetto di "non-finanziabilità"	35-39
Portata geografica	40-58
Livelli diversi di partecipazione da un paese all'altro: in parte, sono stati dovuti a fattori che esulano dal controllo della Commissione	40-49
La conoscenza dello S-PMI risente dell'assenza di una strategia di marketing e di comunicazione mirata a livello della Commissione.	50-58
Selezione dei progetti	59-79
Per la procedura di valutazione e di valutazione a distanza vi erano limitate risorse, oberate dall'elevato numero di proposte	61-64
La presentazione ad una commissione di selezione migliora la procedura di selezione rispettando al contempo i tempi per la firma delle convenzioni di sovvenzione	65-69
Alcuni strumenti informatici presentano rischi per il processo di valutazione	70-73
La ripresentazione di proposte sovraccarica le risorse addette alla valutazione	74-79

Efficacia del sostegno nelle fasi dello strumento per le PMI 80-105

La fase 1 fornisce un utile sostegno alle PMI, ma regimi simili esistono già negli Stati membri 81-86

La fase 1 impone un onere eccessivo per la gestione dello strumento per le PMI 87-90

Nella fase 2 viene fornito un sostegno efficace alle PMI 91-94

I servizi di accelerazione d'impresa della fase 3 hanno potenziale, ma sono stati avviati tardi 95-103

L'efficacia dello strumento per le PMI non è stata valutata ed il suo futuro ruolo in Orizzonte Europa è ancora da stabilire 104-105

Attrarre investimenti dopo il finanziamento da parte dello S-PMI 106-128

La Commissione ha una conoscenza soltanto limitata del fabbisogno complessivo di finanziamenti dei beneficiari e non ha creato un collegamento con gli strumenti finanziari 107-116

I beneficiari attraggono ulteriori investimenti, ma i livelli variano nell'UE 117-128

Conclusioni e raccomandazioni 129-139

Puntare ai beneficiari giusti 131

Portata geografica 132

Selezione dei progetti 133-135

Efficacia del sostegno nelle fasi dello strumento per le PMI 136-138

Attrarre investimenti dopo il finanziamento da parte dello S-PMI 139

Allegati

Allegato I – Metodologia

Allegato II – Statistiche

Allegato III – Dall'idea alla proposta del CEI nell'ambito di Orizzonte Europa

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Lo strumento per le PMI è stato istituito nell'ambito del programma quadro di ricerca "Orizzonte 2020" per sostenere l'innovazione nelle piccole e medie imprese (PMI). Il suo scopo è sviluppare e sfruttare il potenziale innovativo delle PMI colmando le lacune nel finanziamento di progetti nella fase iniziale ad alto rischio e incrementando la commercializzazione dei risultati della ricerca da parte del settore privato. È rivolto a tutte le PMI innovative, dell'UE e dei 16 paesi associati, che presentano una forte volontà di sviluppo, crescita e internazionalizzazione per tutti i vari tipi di innovazione.

II Con una dotazione finanziaria complessiva di 3 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, detto strumento fornisce sovvenzioni a imprese ad alto potenziale per sostenerle nell'elaborazione di uno studio di fattibilità (fino a 50 000 euro nella fase 1) o nella conduzione di ricerca&sviluppo e di test di mercato (fino a 2,5 milioni di euro nella fase 2). Può inoltre fornire assistenza sotto forma di *coaching*, *mentoring* o altri servizi di accelerazione d'impresa (fase 3).

III Tramite il presente audit, la Corte ha appurato se lo strumento per le PMI sostenga l'innovazione da parte di queste ultime. Gli auditor della Corte hanno verificato: se lo strumento sia indirizzato al giusto tipo di PMI; se abbia ottenuto un'ampia copertura geografica; se il processo di selezione e l'assistenza della Commissione siano stati efficaci; se la Commissione abbia monitorato e dato seguito in modo appropriato allo strumento, al fine di apportare miglioramenti. Le osservazioni scaturenti dall'audit e le raccomandazioni formulate dalla Corte dovrebbero alimentare il dibattito sulle modalità di istituzione e gestione dello strumento che succederà, dal 2020 in poi, allo strumento per le PMI attuale.

IV La Corte ha constatato che lo strumento per le PMI fornisce a queste ultime un sostegno efficace per lo sviluppo dei loro progetti di innovazione e che il fatto di disporre del marchio UE come destinatari del sostegno dell'UE aiuta le imprese ad attrarre investimenti aggiuntivi.

V Ciononostante, gli ampi obiettivi e valori-obiettivo dello strumento, insieme alle modifiche introdotte in corso d'attuazione, hanno causato qualche incertezza per i portatori d'interesse. La Corte ha individuato il rischio che lo strumento finanzi alcune PMI che avrebbero potuto esser finanziate dal mercato.

VI La partecipazione allo strumento per le PMI varia nettamente da un paese all'altro. Ciò è in parte dovuto a fattori esterni, ma anche ai vari livelli di sostegno forniti dai punti di contatto nazionali e ai limiti delle attività di marketing e di comunicazione svolte dalla Commissione.

VII La Corte ha riscontrato che sono stati apportati miglioramenti alle procedure di valutazione e di selezione nel corso del ciclo di vita dello strumento: la presentazione orale delle proposte di progetto ad un *panel* di membri della commissione di selezione si è rivelata un'aggiunta particolarmente utile ai fini dell'individuazione delle proposte migliori. Tuttavia, tra le fasi della valutazione manca un meccanismo di riscontro bidirezionale. Per di più, alcuni strumenti informatici non sono adatti, ostacolando quindi una procedura già sotto pressione.

VIII La ripresentazione di proposte non scelte in passato determina un grande e crescente consumo di risorse di gestione e di valutazione senza fornire valore aggiunto. Non solo fa aumentare i costi amministrativi, ma fa diminuire anche il tasso di riuscita, scoraggiando quindi la partecipazione.

IX Nella fase 1, lo strumento fornisce un sostegno efficace, grazie ad una procedura di selezione semplice e celere, al marchio dell'UE e all'accesso che dà ai servizi di accelerazione d'impresa. Tuttavia, impone costi amministrativi sproporzionatamente elevati per la gestione da parte della Commissione e la sua pertinenza è diminuita in paesi nei quali esistono già programmi simili.

X Nella fase 2, per la quale lo strumento fornisce un livello di sostegno più alto al fine di portare l'innovazione al mercato, si registrano gli stessi esiti positivi della fase 1 e si aiutano inoltre le PMI ad ottenere investimenti aggiuntivi.

XI Ciononostante, la Corte ha rilevato che la maggioranza dei beneficiari necessita ancora di finanziamenti addizionali per sostenere le attività innovative e portare i propri progetti al mercato. La Commissione ha intrapreso poche iniziative per creare collegamenti tra il fabbisogno di finanziamenti delle PMI e gli strumenti finanziari garantiti dall'UE; inoltre, la Commissione ha una conoscenza limitata delle necessità finanziarie dei beneficiari.

XII Il *coaching* e i servizi di accelerazione d'impresa dispongono del potenziale per amplificare gli effetti dello strumento; tuttavia, poiché sono stati avviati in ritardo, solo una piccola percentuale di PMI ha fatto uso di tali servizi. Per di più, questi ultimi non sono stati sufficientemente adattati alle esigenze dei beneficiari.

XIII Il monitoraggio degli investimenti attratti e dell'evoluzione delle imprese è efficiente in relazione ai costi, ma non misura il vero impatto dello strumento. Sebbene i beneficiari siano riusciti ad attrarre investimenti che si sono sommati alle sovvenzioni ricevute, esistono squilibri tra i paesi partecipanti: le PMI dell'Europa settentrionale e occidentale attraggono più finanziamenti privati di quelle dell'Europa meridionale ed orientale.

XIV Nella relazione, la Corte raccomanda alla Commissione di:

— migliorare la strategia di marketing e comunicazione per lo strumento;

— migliorare il sostegno che essa fornisce ai punti di contatto nazionali per le PMI e la Rete Enterprise Europe (EEN); perfezionare la procedura di selezione dello strumento per far miglior uso delle risorse e finanziare le proposte migliori;

— porre un limite alla possibilità di ripresentare più volte una proposta e rendere pubblico il tasso di riuscita per proposta di progetto;

— proporre agli Stati membri che regimi simili alla fase 1 siano gestiti dalla Commissione;

— mantenere un regime simile alla fase 2 nel prossimo periodo di programmazione, partendo dai risultati esistenti;

— potenziare i servizi di accelerazione d'impresa destinando loro risorse adeguate;

— individuare e promuovere sinergie tra lo strumento per le PMI e gli strumenti finanziari garantiti dall'UE.

Introduzione

Importanza delle PMI e dell'innovazione per l'economia dell'UE

01 Secondo la relazione annuale 2017/2018 della Commissione europea sulle PMI europee, le PMI rappresentano il 99 % delle imprese operanti nel settore non finanziario dell'UE, il 66 % dell'occupazione complessiva e il 57 % del valore aggiunto nel settore delle imprese non finanziarie dell'UE.

02 Sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno sottolineato l'importanza di sostenere l'innovazione (specialmente l'innovazione pioneristica) e la crescita delle *start-up* e delle PMI. Hanno osservato che il sostegno alle PMI e alle *start-up* innovative è essenziale per massimizzare il potenziale dell'Europa per la crescita e la trasformazione socio-economica[1]. Studi accademici[2, 3] hanno dimostrato la relazione tra imprenditorialità, attività delle PMI, crescita economica e creazione di posti di lavoro.

03 La strategia "EUROPA 2020"[4] enfatizza l'importanza dell'innovazione nello stimolare la crescita e dell'occupazione nell'UE. L'"Unione dell'innovazione" è una delle sette iniziative-faro di detta strategia, mirante a "creare un ambiente favorevole all'innovazione, che renda più facile trasformare le grandi idee in prodotti e servizi che produrranno crescita economica e occupazione"[5].

---

[1] Valutazione d'impatto del nono programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione (Un nuovo orizzonte per l'Europa).

[2] NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts), *The vital 6 per cent. How high-growth innovative businesses generate prosperity and jobs*, 2009.

[3] Cfr. pag. 240 di M. Henrekson & D. Johansson, *Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence*, Small Business Economics, 2010, 35, pp. 227-244.

[4] Comunicazione della Commissione, "EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020.

[5] https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/innovation-union_it

Maggiore attenzione alle PMI e all'innovazione in Orizzonte 2020

04 Orizzonte 2020 (O 2020) è l'ottavo programma quadro dell'UE per la ricerca. Con una dotazione finanziaria di 76,4 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, si configura come il più imponente programma pubblico di ricerca e innovazione al mondo[6].

05 Rispetto ai suoi predecessori, Orizzonte 2020 ha posto una maggiore enfasi sull'innovazione, fornendo maggiori fondi per attività di test, costruzione di prototipi, ricerca&sviluppo orientata alle imprese e promozione di imprenditorialità innovativa. Ha inoltre fissato un valore-obiettivo più ambizioso di qualunque altro programma quadro precedente in termini di fondi da destinare alle PMI: le PMI dovrebbero ricevere, come minimo, il 20 % della dotazione finanziaria combinata totale di 9 miliardi di euro nell'ambito dei pilastri "Leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali" e "Sfide per la società".

06 Per lo strumento per le PMI (S-PMI) è stato stanziato un bilancio di 3 miliardi di euro, che equivale al 33 % del valore-obiettivo per le PMI per l'intero Orizzonte 2020[7].

Cos'è lo strumento per le PMI?

07 Lo S-PMI è stato istituito nell'ambito del programma quadro di ricerca "Orizzonte 2020" per sostenere l'innovazione nelle piccole e medie imprese (PMI). Fornisce sovvenzioni ad imprese ad alto potenziale per sostenerle nello sviluppo di uno studio di fattibilità (fase 1) e nella conduzione di ricerca e sviluppo (R&S) e di test di mercato (fase 2). Può inoltre fornire assistenza sotto forma di *coaching*, *mentoring* o altri servizi di accelerazione d'impresa (fase 3). Disponibile per le PMI degli Stati membri dell'UE e dei paesi che hanno firmato accordi di associazione ("paesi associati")[8], lo strumento per le PMI mira ad aiutare le PMI ad ingrandirsi e a internazionalizzarsi.

---

[6] Regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce Orizzonte 2020.

[7] Ibidem.

[8] http://ec.europa.eu/research/bitlys/h2020_associated_countries.html

08 Lo S-PMI è uno strumento nuovo, dato che permette alle PMI di partecipare come singoli beneficiari, senza dover necessariamente esser parte di un consorzio come richiesto solitamente dai programmi quadro di ricerca. È diretto a progetti che hanno raggiunto almeno il livello di maturità tecnologica 6.

09 L'obiettivo dello S-PMI è sviluppare e sfruttare il potenziale delle PMI colmando le lacune nel finanziamento di ricerca e innovazione nella fase iniziale ad alto rischio e incrementando la commercializzazione dei risultati della ricerca da parte del settore privato. Il sostegno è diretto alle PMI che presentano una forte volontà di crescita e internazionalizzazione e viene reso disponibile per tutti i tipi di innovazione per i quali ogni attività ha un chiaro valore aggiunto europeo.

10 La DG Ricerca e innovazione (DG RTD) della Commissione europea è competente per la definizione della politica concernente lo S-PMI, mentre l'Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese (EASME) si occupa dell'attuazione.

11 Lo strumento è articolato in tre fasi (cfr. ***grafico 1***):

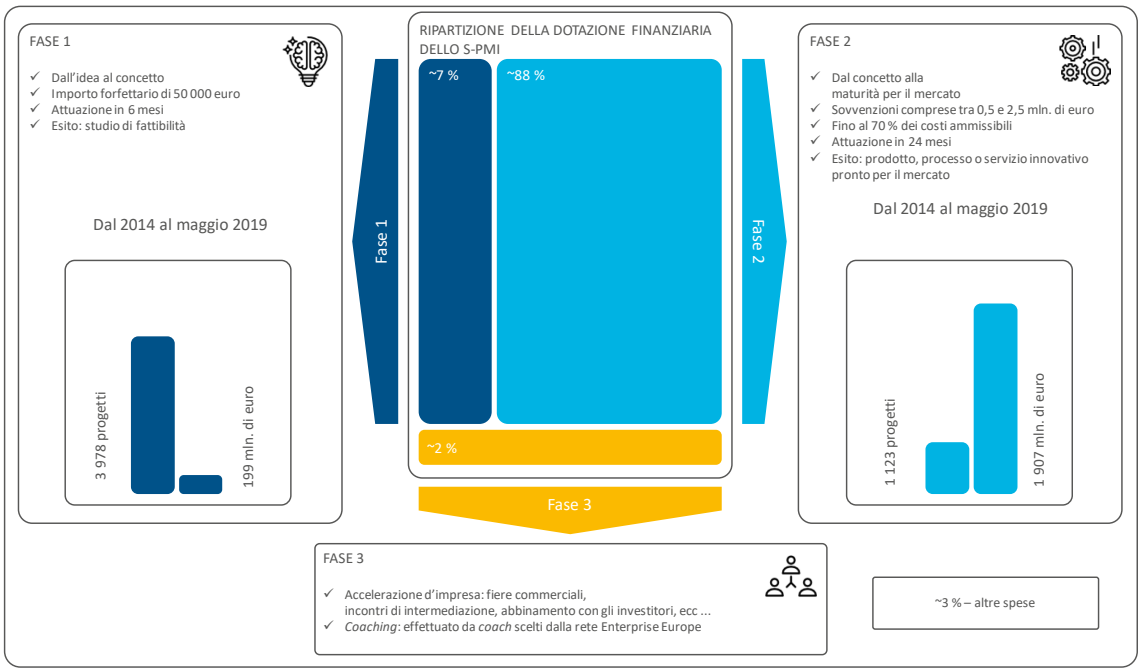
— **fase 1 (esame della fattibilità tecnica e commerciale di un'idea imprenditoriale)**: esplorazione della fattibilità scientifica o tecnica e del potenziale commerciale di nuove idee. Sono fornite sovvenzioni di 50 000 euro cofinanziate al 70 % dall'UE;

— **fase 2 (sviluppo e dimostrazione)**: sviluppare innovazione a fini di dimostrazione, verifica delle prestazioni, svolgimento di test, sviluppo di linee-pilota, convalida per prime applicazioni commerciali e per altre attività volte a rendere l'innovazione pronta per gli investimenti e matura per la commercializzazione. Possono essere concesse sovvenzioni fino a 2,5 milioni di euro, con un tasso di cofinanziamento del 70 %;

— **fase 3 (sostegno UE aggiuntivo per accedere al mercato)**: fornitura di assistenza, formazione e *coaching*, nonché facilitazione dell'accesso al capitale di rischio. Questa fase comprende un insieme di servizi offerti ai beneficiari nelle fasi 1 e 2, ma non prevede la concessione di ulteriori sovvenzioni.

12 Sebbene le diverse fasi siano numerate, per lo S-PMI esse non sono sequenziali: non è necessario completare la fase 1 per partecipare alla fase 2. I servizi offerti nella fase 3 possono essere forniti in qualunque momento nel corso dell'attuazione del progetto di innovazione, o persino dopo la finalizzazione dello stesso.

Figura1 – Lo strumento per le PMI: struttura e ripartizione della dotazione finanziaria



Fonte: Corte dei conti europea.

Breve storia dello strumento per le PMI

13 Lo strumento per le PMI è stato varato nel 2014, con un'impostazione basata sul programma SBIR[9] degli Stati Uniti. Il suo "modello a imbuto" consentirebbe un grande numero di investimenti di basso livello in studi di fattibilità per progetti di innovazione promettenti (fase 1): i migliori passerebbero alla fase 2 ed avrebbero accesso ad un più elevato livello di finanziamento. Tuttavia, nella fase di concezione dello strumento, l'obbligo di passare dalla fase 1 prima della fase 2 è stato rimosso: ai richiedenti è permesso presentare domanda per l'una o l'altra fase.

14 Come per altre parti di Orizzonte 2020, lo strumento per le PMI è attuato tramite programmi di lavoro che coprono periodi biennali o triennali; con ciascun programma di lavoro, le caratteristiche dello strumento possono essere modificate secondo le intenzioni della politica.

[9] https://www.sbir.gov/about/about-sbir.

15 I programmi di lavoro 2014-2015 e 2016-2017 hanno suddiviso la dotazione finanziaria dello S-PMI in ambiti tematici: ad esempio, biotecnologie, salute, sicurezza. Le PMI potevano presentare domanda per l'ambito tematico che meglio corrispondeva al loro progetto.

16 Il programma di lavoro del 2018-2020 ha introdotto una "Fase pilota del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI)" che ha unito lo S-PMI ad alcuni altri programmi: "Tecnologie emergenti e future aperte" ("TEF aperte"), "Corsia veloce per l'innovazione" (CVI) e Premi di O 2020. Per quanto riguarda lo S-PMI, i principali cambiamenti apportati nell'ambito della fase pilota del CEI sono stati i seguenti:

- un approccio dal basso verso l'alto per un invito a presentare proposte aperto, senza necessità di presentare domanda per un ambito tematico;
- una "presentazione-lampo" da parte delle PMI per essere selezionate nella fase 2: colloqui faccia a faccia con un comitato di innovatori esperti;
- maggiori opportunità di *mentoring* e *coaching* per tutti i beneficiari nella fase 3.

17 Nel giugno 2018, la Commissione ha presentato una proposta per il regolamento che istituisce "Orizzonte Europa" per il periodo successivo al 2020[10]. La proposta prevede un Consiglio europeo dell'innovazione come terzo pilastro in un programma quadro dalla dotazione finanziaria di 10,5 miliardi di euro che raggrupperebbe in un unico luogo tutto il sostegno dell'UE all'innovazione pioneristica e creatrice di mercati e comprenderebbe due strumenti: il "*Pathfinder* per la ricerca avanzata" e l'*Accelerator*. Pertanto, la precedente fase 1 verrebbe definitivamente abbandonata, mentre nell'*Accelerator* verrebbero incluse azioni simili a quelle delle precedenti fasi 2 e 3[11].

---

[10] Proposta di Regolamento che istituisce Orizzonte Europa, COM(2018) 435, giugno 2018.

[11] Nell'aprile 2019, la Commissione, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio generale su Orizzonte Europa.

18 Nel marzo 2019, la Commissione ha modificato il programma di lavoro e ha varato una "Iniziativa pilota CEI potenziata" vigente dal giugno 2019 alla fine del 2020. Tale iniziativa costituisce un graduale passaggio verso il CEI proposto nell'ambito di Orizzonte Europa (per il periodo successivo al 2020), stabilendo una più stretta relazione tra le parti costituenti e apportando significative modifiche allo strumento per le PMI. La fase 1 è stata abbandonata e sono stati introdotti gli strumenti seguenti:

- il *Pathfinder*, che sostituisce le precedenti "TEF-aperte" e "TEF-proattive";
- l'*Accelerator*, che sostituisce la precedente fase 2:
  - sviluppo ed incremento di innovazioni ad alto rischio da parte delle PMI;
  - introduzione del concetto di "non-finanziabilità" (*non-bankability*)[12];
  - sovvenzioni che vanno fino a 2,5 milioni di euro;
  - possibilità di conferimento di capitale fino a 15 milioni di euro (finanziamento misto).

19 La Fase pilota del CEI ha rappresentato un'evoluzione dello strumento per le PMI, per lo più in linea con la concezione originaria, mentre l'Iniziativa pilota CEI potenziata ha introdotto modifiche che facilitano il passaggio graduale al CEI proposto nel quadro di Orizzonte Europa. Sia nella Fase pilota del CEI che nell'Iniziativa pilota CEI potenziata, lo strumento per le PMI è l'elemento più cospicuo, rappresentando circa due terzi dei rispettivi bilanci.

20 La proposta per il CEI nell'ambito di Orizzonte Europa, che segue attualmente la procedura legislativa, preserva alcuni elementi dello S-PMI, quali una costante attenzione alle PMI ed il sostegno unicamente sotto forma di sovvenzione. Tuttavia, alcuni altri aspetti da esaminare devono ancora essere definiti o testati[13].

---

[12] Il concetto di "non-finanziabilità" è definito nella sezione dedicata alle domande frequenti del sito del CEI come "incapacità di attrarre sufficienti finanziamenti".

[13] Ad esempio, il fornire sostegno finanziario ai progetti tramite finanziamento azionario, o la parziale accettazione delle procedure di selezione attuate in altri inviti o programmi.

Estensione e approccio dell'audit

21 La presente relazione speciale è l'ultima di una serie di pubblicazioni della Corte dei conti europea volte ad esaminare il sostegno finanziario alle PMI innovative[14]. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno sottolineato l'importanza del sostegno alle PMI e alle *start-up* innovative al fine di massimizzare il potenziale di crescita europeo. Le osservazioni scaturenti dall'audit e le raccomandazioni formulate dalla Corte dovrebbero alimentare il dibattito, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale, sulle modalità di istituzione e gestione dello strumento che succederà, dal 2020 in poi, allo strumento per le PMI attuale.

22 Tramite il presente audit, la Corte ha appurato se lo strumento per le PMI fosse efficace nel sostenere l'innovazione da parte di queste ultime.

23 Si è verificato se:

- lo strumento fosse indirizzato alle "giuste PMI" (ossia, quelle con alto potenziale di innovazione);
- lo strumento abbia ottenuto portata geografica e ricerca di eccellenza;
- se la procedura di selezione stabilita dalla Commissione fosse concepita per finanziare i progetti migliori;
- se la Commissione abbia fornito un efficace sostegno ai beneficiari;
- se la Commissione abbia adeguatamente monitorato e dato seguito allo strumento al fine di apportare miglioramenti.

24 L'audit della Corte è stato dunque incentrato sulla concezione, sulla gestione e sulle realizzazioni dello strumento per le PMI, nonché sull'evoluzione di quest'ultimo verso il CEI, inclusa la Fase pilota del CEI. L'audit ha ricompreso le sovvenzioni concesse nel periodo gennaio 2014-maggio 2019.

---

[14] Relazioni speciali sulle garanzie (RS n. 20/2017 sullo strumento di garanzia per le PMI) e sul *venture capital* (RS n. 17/2019).

25 Nel corso dell'audit, sono stati raccolti elementi probatori da un insieme di fonti:

- esame di documentazione;
- esame analitico di dati;
- indagini presso beneficiari, richiedenti non selezionati che hanno ricevuto un marchio di eccellenza, valutatori a distanza e Agenzie nazionali per l'innovazione (AIN);
- visite informative in Bulgaria, Danimarca, Francia, Romania, Slovenia, Spagna e Regno Unito;
- colloqui con personale delle direzioni generali della Commissione europea, dell'EASME, della Banca europea per gli investimenti (BEI), del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e di altri pertinenti portatori d'interesse.

26 Per ulteriori dettagli sulla metodologia di audit e sulle fonti di elementi probatori, si veda l'***allegato I***.

Osservazioni

Puntare ai beneficiari giusti

27 Secondo il regolamento che istituisce O 2020[15], lo strumento per le PMI è destinato a "PMI innovative che presentano una forte volontà di sviluppo, crescita e internazionalizzazione".

Gli obiettivi e il gruppo-bersaglio dello S-PMI sono cambiati in corso di attuazione

28 In colloqui con gli auditor della Corte e in risposta ai questionari d'indagine della Corte, i portatori d'interesse hanno affermato che lo strumento per le PMI avrebbe tratto vantaggio da una definizione più precisa degli obiettivi/valori-obiettivo al momento della sua creazione.

29 Questa ambiguità, specie per quel che riguarda il tipo di imprese cui era rivolto lo S-PMI, è stata evidenziata anche nella relazione del 2014 del gruppo consultivo di esperti (EAG) sulle PMI[16]. Secondo lo EAG, risorse aggiuntive e una più approfondita analisi del gruppo-bersaglio cui si mirava avrebbero permesso alla Commissione di attrarre con maggior sicurezza il giusto tipo di richiedenti.

30 Gli obiettivi di successivi programmi di lavoro sono cambiati diverse volte in corso di attuazione. I primi due programmi di lavoro (2014-2015 e 2016-2017) erano incentrati su qualunque innovazione che stimolasse la crescita delle imprese e fosse nuova per il mercato. I programmi di lavoro per la Fase pilota del CEI (2018-2020) e l'Iniziativa pilota CEI potenziata (2019-2020) hanno spostato l'attenzione verso l'innovazione "creatrice di mercati". A titolo di raffronto, il programma SBIR è cambiato poco dopo la sua riforma nel 2011[17].

---

[15] Regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce Orizzonte 2020.

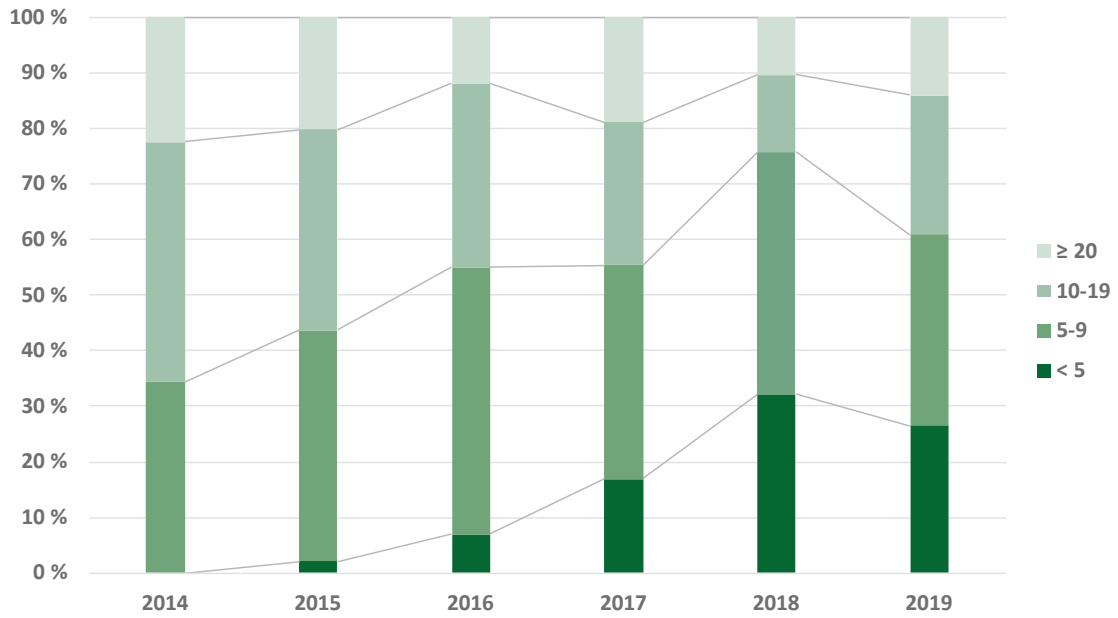
[16] Relazione del 2014 del gruppo consultivo di esperti sulle PMI.

[17] Cfr. https://sbir.nih.gov/reauthorization#eligibilityDiv

31 Le frequenti modifiche introdotte nel corso della breve vita dello S-PMI hanno generato confusione negli attori principali, come i punti di contatto nazionali (PCN), la Rete Enterprise Europe (EEN) ed i richiedenti, in merito a cosa dovesse essere finanziato.

32 Nel corso dell'attuazione dello strumento per le PMI, il tipo di impresa cui erano destinati i finanziamenti è passato da imprese mature che avevano già partecipato a precedenti programmi quadro a imprese innovative e, in particolare, giovani, senza precedente esperienza in programmi quadro. L'introduzione nel 2018 dell'approccio dal basso verso l'alto e delle presentazioni-lampo nell'ambito della fase pilota del CEI ha accelerato il passaggio verso un mix di PMI più giovane (cfr. ***grafico 2***).

Grafico 2 – Età delle PMI finanziate nella fase 2, per anno dell'invito



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

33 L'attuale profilo d'età dei beneficiari corrisponde a quello delle imprese identificate nello studio del NESTA[18] sui fattori di crescita e sulle differenze nella creazione di posti di lavoro per le imprese. Ciò indica che l'attuale portafoglio di beneficiari è meglio posizionato per realizzare crescita e posti di lavoro.

[18] NESTA Working Paper n. 11/02, *A look at business growth and contraction in Europe*.

34 L'approccio dal basso verso l'alto ha risolto la questione emersa con la precedente struttura, nella quale le imprese selezionavano il "tema" per il quale presentare domanda di sostegno, sulla base dei diversi tassi di riuscita delle sovvenzioni. Ha altresì semplificato le procedure amministrative per gli inviti. Un approccio alternativo potrebbe essere appropriato laddove vi è l'esigenza di circoscrivere specifici settori considerati prioritari per l'UE.

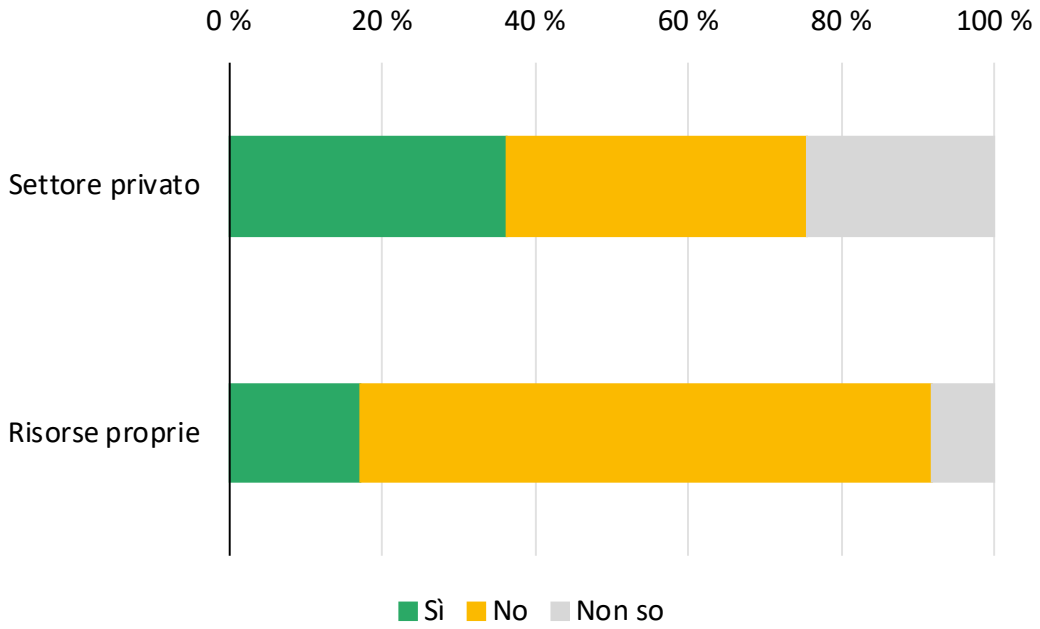
Tardiva introduzione del concetto di "non-finanziabilità"

35 Lo strumento per le PMI mira a colmare "le lacune nel finanziamento della fase iniziale ad alto rischio della ricerca e dell'innovazione"[19]. Tuttavia, i programmi di lavoro che si sono succeduti non hanno specificato le modalità di indirizzamento alle PMI che avevano difficoltà ad ottenere finanziamenti da altre fonti, ed il concetto di "non-finanziabilità" è stato introdotto solo con l'Iniziativa pilota CEI potenziata, nel 2019.

36 Secondo i vari portatori d'interesse contattati, vi è il rischio che lo strumento per le PMI spiazzi gli investimenti privati. Ciò è stato confermato dai risultati dell'indagine tramite questionario svolta dalla Corte presso i beneficiari. Per la fase 2, il 36 % di coloro che hanno risposto riteneva che i propri progetti avrebbero potuto ricevere finanziamenti dal settore privato, ed il 17 % ha risposto che avrebbe potuto utilizzare le risorse proprie dell'impresa per finanziare l'innovazione. Anche i membri della commissione di selezione hanno ribadito detto rischio nel corso di colloqui con gli auditor della Corte (cfr. ***grafico 3***).

[19] Regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce Orizzonte 2020.

Grafico 3 – Fonti alternative di finanziamenti privati per le imprese della fase 2



Fonte: indagine tramite questionario della Corte presso i beneficiari.

37 Tuttavia, i portatori d'interesse hanno evidenziato il successivo effetto di attrazione esercitato dalla sovvenzione dell'UE, che aiuta i beneficiari ad attrarre in seguito i fondi aggiuntivi necessari per far avanzare i propri progetti innovativi ed espandersi.

38 La "finanziabilità" di un progetto è un concetto complesso, risultante da numerose variabili, quali il volume dei fondi necessari, la tempistica ed i costi. Data la sua complessità, la maggior parte delle persone interpellate ha ritenuto che vi fosse la necessità di definire cosa si intendesse per "finanziabilità" e come quest'ultima dovesse essere misurata.

39 Prima del 2019, la finanziabilità dei progetti non era presa in esame nella procedura di selezione dello strumento per le PMI. In effetti, detto strumento ha concesso sovvenzioni ad alcune PMI che avrebbero potuto esser finanziate dal mercato. L'introduzione del concetto di "non finanziabilità" richiede disposizioni chiare sulle modalità con le quali quest'ultima può essere dimostrata, specie perché il marchio UE dello S-PMI e la stessa sovvenzione attraggono risorse finanziarie aggiuntive a sostegno dei progetti di innovazione dei beneficiari.

Portata geografica

Livelli diversi di partecipazione da un paese all'altro: in parte, sono stati dovuti a fattori che esulano dal controllo della Commissione

40 Il principale fattore che determina la partecipazione allo S-PMI e la riuscita del progetto è l'eccellenza. Pertanto, dati i contrastanti livelli di innovazione da uno Stato membro all'altro, c'è da attendersi una distribuzione dei fondi non uniforme. Al contempo, tuttavia, tramite Orizzonte 2020 l'UE mira ad assicurare che i benefici di un'economia basata sull'innovazione siano massimizzati e ampiamente distribuiti[20].

41 I grafici e le cartine seguenti (***grafico 4***, ***figura 1*** e ***figura 2***) presentano statistiche a livello di paese sul numero di domande presentate e sui finanziamenti ricevuti, in percentuale sul numero di PMI, sul PIL e sulla popolazione. L'***allegato II*** mostra la distribuzione dei finanziamenti dello S-PMI per Stato membro, sia in termini assoluti che relativi, il numero di progetti sovvenzionati, il numero di proposte e il tasso di riuscita per Stato membro.

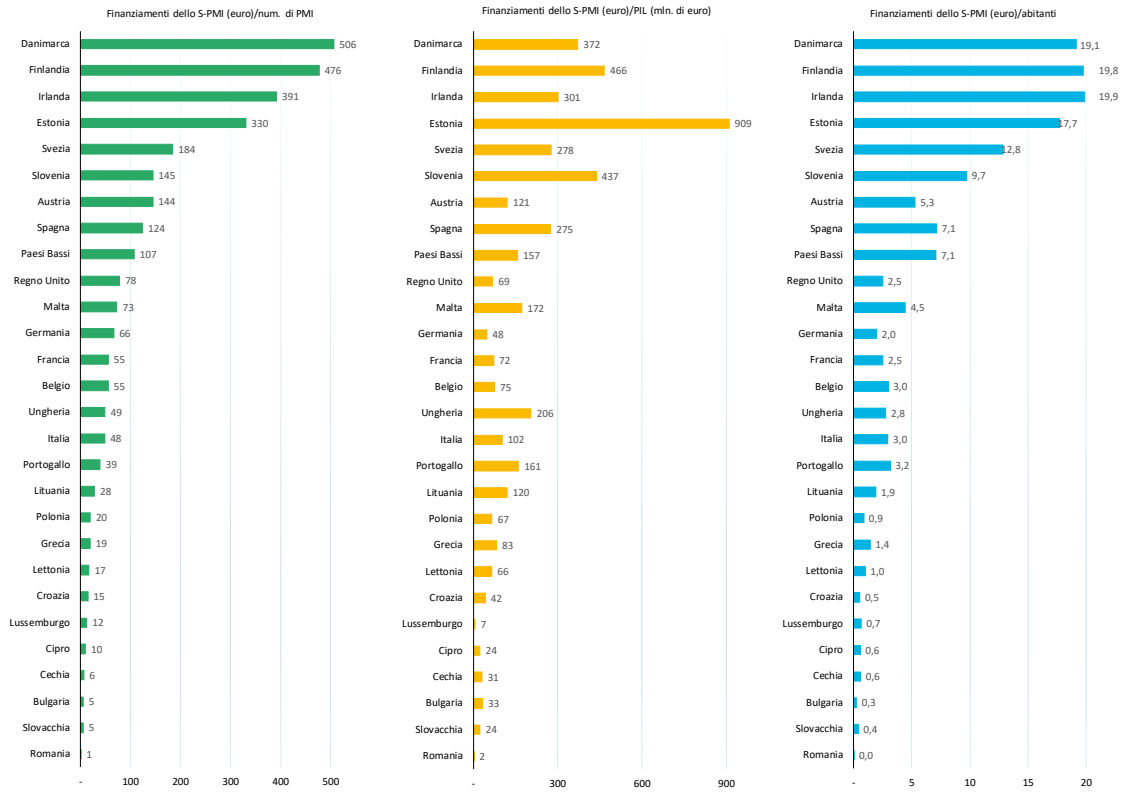
42 Solitamente, dall'analisi dell'attuazione di Orizzonte 2020, emergono due gruppi diversi di Stati membri: l'UE-15 e l'UE-13[21]. Nel caso dello strumento per le PMI, questa distinzione non serve a spiegare la variabilità dei finanziamenti ricevuti (cfr. ***grafico 4***, prima colonna).

---

[20] Considerando (14) della decisione del Consiglio 2013/743/UE.

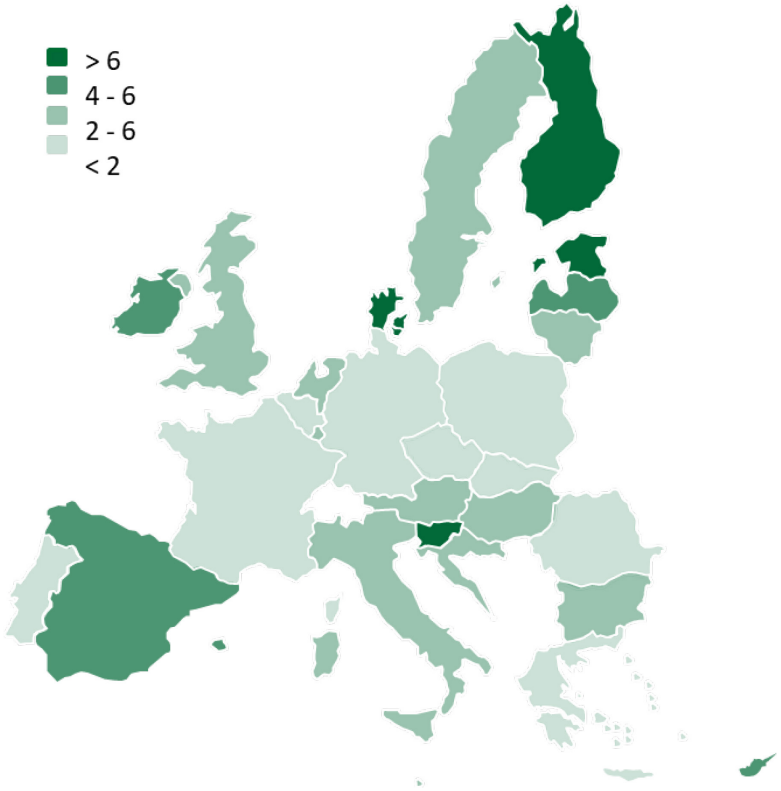
[21] Per Stati membri del gruppo "UE-13" si intendono Bulgaria, Croazia, Cipro, Cechia, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia, mentre i paesi del gruppo "UE-15" sono gli altri 15 Stati membri dell'Unione europea.

Grafico 4 – Distribuzione dei finanziamenti dello S-PMI per numero di PMI, rispetto al PIL e rispetto alla popolazione



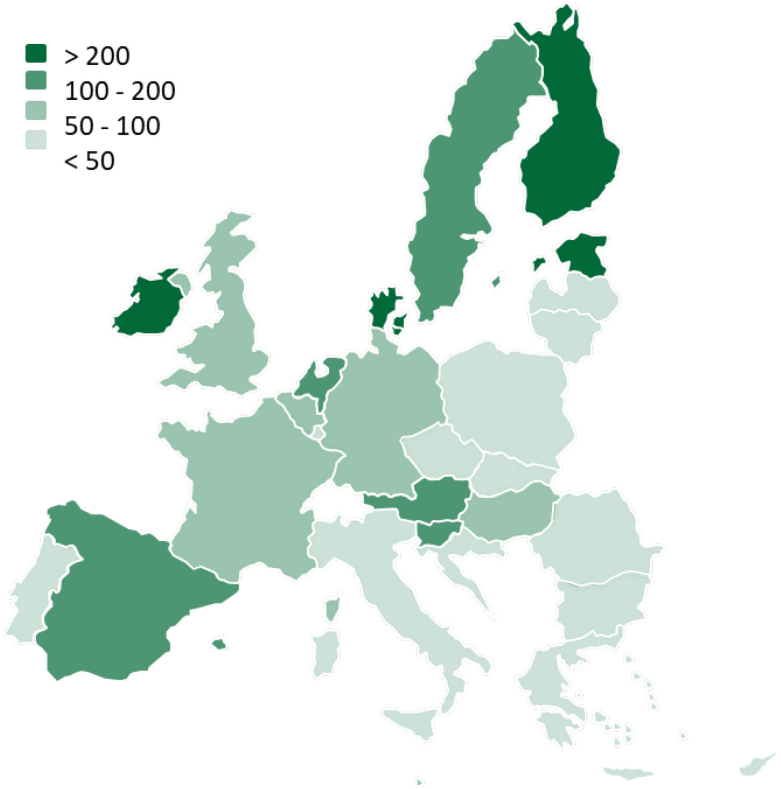
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

Figura 1 – Numero di proposte di progetto presentate ogni mille PMI



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 2 – Finanziamenti dello S-PMI per singola PMI (euro/PMI)



Fonte: Corte dei conti europea.

43 Il livello di partecipazione allo S-PMI e il tasso di riuscita dei progetti sono influenzati da diversi fattori:

1) ecosistema dell'innovazione e numero di PMI nel paese;

2) esistenza di una strategia nazionale sullo S-PMI;

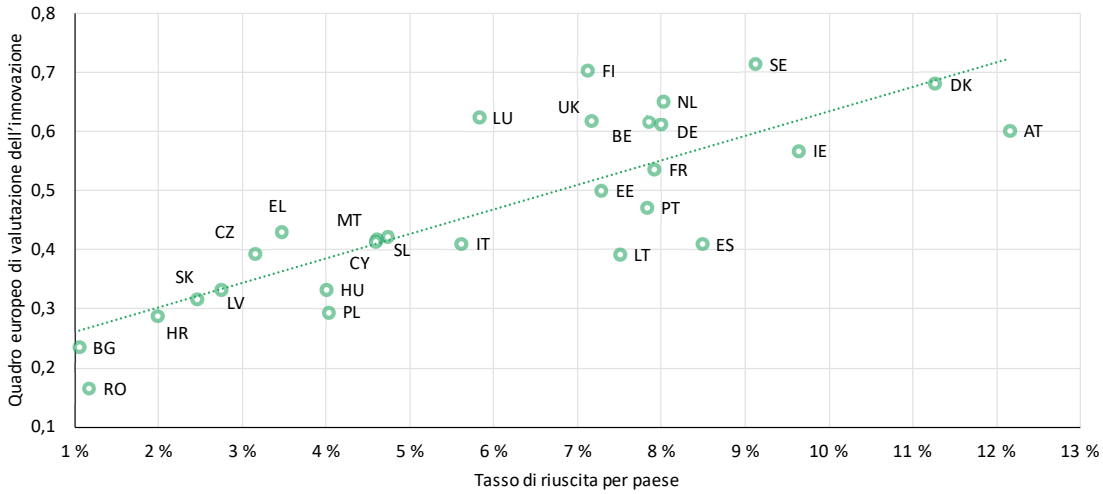
3) sforzi profusi per promuovere lo S-PMI;

4) sostegno fornito dai PCN e dalla EEN.

44 Sebbene alcuni di questi fattori esulino dal controllo della Commissione, altri, come il marketing e la promozione dello strumento, oppure il sostegno fornito dai PCN, sono da essa influenzabili.

45 Le differenze nei tassi di riuscita tra un paese e l'altro sono in parte spiegabili con la variabilità esistente nei livelli di innovazione. Il ***grafico 5*** mostra una forte correlazione tra i tassi di riuscita per lo S-PMI e l'indice sintetico dell'innovazione del Quadro europeo di valutazione dell'innovazione[22].

Grafico 5 – Correlazione tra il tasso di riuscita dello S-PMI e il Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2019



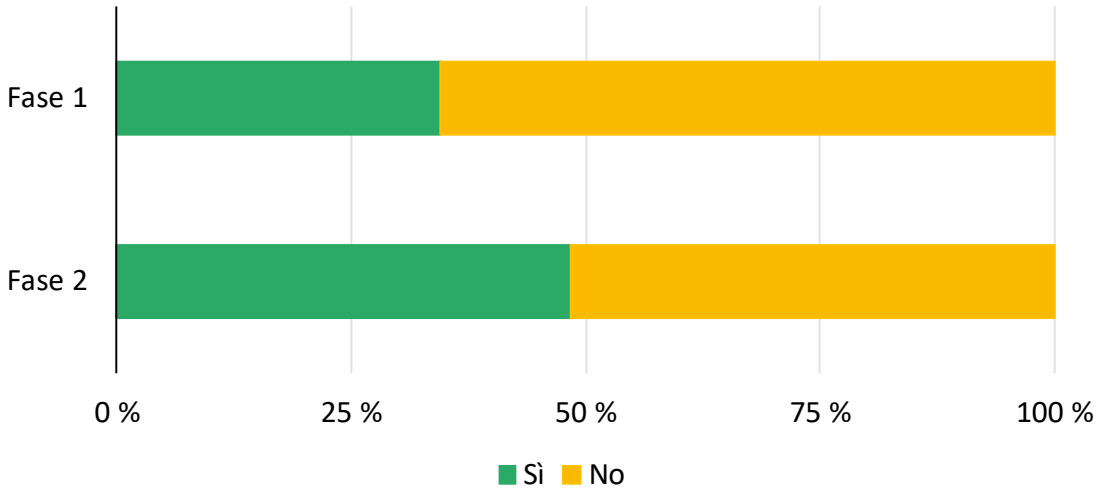
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

[22] https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_it

46 Una caratteristica comune dei paesi partecipanti che fanno registrare alti tassi di partecipazione e di riuscita per lo strumento è la presenza di una Agenzia nazionale per l'innovazione (ANI) attiva, che funge da intermediario per le PMI innovative. Al contrario, nei tre Stati membri con il più basso livello di partecipazione (rispetto al numero di PMI del paese) e con i più bassi tassi di riuscita non esiste una ANI.

47 Nel questionario diretto alle Agenzie nazionali per l'innovazione, gli auditor della Corte hanno chiesto a queste ultime se disponevano di programmi nazionali di assistenza alle PMI che presentano domanda per lo S-PMI. Quasi la metà delle ANI ha confermato di disporre di programmi nazionali di assistenza alle PMI che presentano domanda per la fase 2 dello strumento, mentre il 35 % di esse ne dispongono per domande presentate dalle PMI relativamente alla fase 1 (cfr. ***grafico 6***). Coloro che hanno risposto hanno osservato che, dalla creazione dello strumento per le PMI, alcune Agenzie nazionali avevano ridotto la portata di programmi simili ed avevano invece preparato le imprese dei rispettivi paesi per lo S-PMI.

Grafico 6 – Esistono nel suo paese programmi nazionali di assistenza alle PMI che presentano domanda per la fase 1 e/o la fase 2?



Fonte: indagine tramite questionario della Corte presso le ANI.

48 La Spagna costituisce un buon esempio di uno Stato membro con una strategia nazionale di assistenza alle imprese innovative potenzialmente ammissibili per lo S-PMI. Le autorità spagnole hanno creato un sistema per promuovere lo S-PMI, ricercando attivamente imprese altamente innovative ed assistendole nel presentare domanda per lo strumento. La Spagna è il paese che più beneficia dello S-PMI: riceve circa il 20 % della dotazione finanziaria complessiva ed ha il più alto numero di PMI che presentano domanda. Nonostante secondo il Quadro europeo di valutazione dell'innovazione risulti essere un moderato innovatore, la Spagna vanta uno dei più elevati tassi di riuscita. Anche l'Irlanda e la Danimarca promuovono lo strumento e preparano le rispettive PMI alla partecipazione.

49 Negli Stati membri visitati nei quali il livello di partecipazione allo S-PMI è basso (in termini di fondi concessi e di tasso di riuscita), la conoscenza dello S-PMI era limitata. Vi era poca assistenza specifica o promozione a livello nazionale e pochi orientamenti per le imprese concernenti lo strumento. A loro volta, i bassi tassi di riuscita hanno scoraggiato altre imprese dal presentare domanda per lo S-PMI. Inoltre, l'esistenza di programmi nazionali alternativi, che fanno registrare tassi di riuscita più alti, ha ridotto l'attrattiva dello S-PMI per le imprese e per lavoratori autonomi quali i consulenti.

La conoscenza dello S-PMI risente dell'assenza di una strategia di marketing e di comunicazione mirata a livello della Commissione.

50 Lo strumento per le PMI rappresenta una nuova forma di sostegno nei programmi quadro, essendo destinato principalmente a singole PMI con progetti altamente innovativi, con un approccio orientato al mercato.

51 Le tradizionali tipologie di richiedenti di Orizzonte 2020 (università, grandi imprese e centri di ricerca) hanno familiarità con le opportunità di finanziamento offerte da Orizzonte 2020. Detti organismi hanno esperienza sia con Orizzonte 2020 che con precedenti programmi quadro e, in molti casi, dispongono di apposito personale che gestisce domande e progetti. Il tipo di imprese cui si rivolge lo S-PMI non ha in genere partecipato a precedenti programmi quadro e potrebbe persino non aver incluso i fondi pubblici nella propria strategia di finanziamento.

52 La Corte ha appurato se lo strumento per le PMI fosse promosso, attuato e monitorato in modo da renderlo di agevole accesso, come stabilito nella decisione 2013/743/UE del Consiglio. Ha inoltre verificato: in che misura siano state usate tecniche di marketing per informare le giuste imprese dell'esistenza di questa opportunità di finanziamento; se siano stati identificati e usati appropriati canali di comunicazione per raggiungerle.

53 La Commissione e l'EASME disponevano di una limitata dotazione finanziaria per varare attività di comunicazione ed organizzare vari eventi per chiamare a raccolta potenziali beneficiari dello S-PMI, per lo più giornate informazione su Orizzonte 2020. Le relazioni pubblicate dal gruppo consultivo di esperti hanno messo in evidenza l'assenza di una strategia di marketing per lo S-PMI e la necessità di individuare i giusti "clienti" e adeguare di conseguenza i canali e gli strumenti di comunicazione. La valutazione dello S-PMI[23] ha visto in ciò una possibile spiegazione della variabilità dei tassi di penetrazione nei 28 Stati membri dell'UE e ha posto in rilievo la necessità di riesaminare la strategia di comunicazione e di marketing.

54 Nonostante gli sforzi profusi per raggiungere i potenziali beneficiari, la Commissione non disponeva di una strategia strutturata di marketing e comunicazione. Non ha applicato un approccio sufficientemente mirato per portare a conoscenza delle PMI innovative le opportunità di finanziamento offerte dallo S-PMI.

55 La Commissione fa per lo più affidamento sulle attività di promozione effettuate a livello nazionale dai PCN e dalla EEN per ottenere una attuazione uniforme dello S-PMI. Ritiene che i PCN rappresentino la principale struttura per fornire informazioni pratiche e assistenza ai potenziali partecipanti. Poiché le PMI hanno meno familiarità con O 2020 rispetto ad altri partecipanti al programma quadro (cfr. paragrafo ***51***), il ruolo dei PCN riveste particolare importanza per le PMI. I PCN sono nominati e remunerati dalle autorità nazionali. Ad essi spetta far sì che il nuovo programma diventi noto e facilmente accessibili a tutti i potenziali richiedenti[24]. Tuttavia, come osservato nella relazione speciale n. 28/2018 della Corte[25], il livello di assistenza offerto dai PCN varia da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati, essi agiscono come

---

[23] *Evaluation of the SME instrument and the activities under Horizon 2020 Work Programme "Innovation in SMEs"*, febbraio 2017.

[24] http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/ncp/h2020-standards-principles_en.pdf

[25] Relazione speciale n. 28/2018, "Le misure di semplificazione integrate in Orizzonte 2020 hanno giovato per la maggior parte ai beneficiari, ma restano margini di miglioramento".

PCN a tempo pieno; in altri, devono combinare i compiti di PCN con altre responsabilità.

56 Il livello di assistenza fornito dai PCN varia da uno Stato membro all'altro, influenzando il livello di partecipazione e i tassi di riuscita. Sono in due dei sei Stati membri visitati i PCN si dedicavano a tempo pieno a questo ruolo. In due Stati membri, i PCN organizzavano seminari per la redazione delle proposte di progetto ed effettuavano una prima scrematura delle domande. Uno organizzava simulazioni della presentazione-lampo alla commissione di selezione. Altri facevano poco, a parte ospitare giornate informative su Orizzonte 2020.

57 I PCN e la EEN hanno affermato che lo S-PMI era stato promosso principalmente a livello nazionale, con limitato sostegno da parte della Commissione europea, in quanto il programma non destina ai PCN una dotazione finanziaria specifica per attività di diffusione.

58 *Access4SMEs* è un'azione di coordinamento e sostegno di Orizzonte 2020 mirante a facilitare la cooperazione transnazionale tra i PCN per le PMI e l'accesso al capitale di rischio, a potenziare le competenze e gli strumenti dei PCN al fine di elevare lo standard del sostegno che offrono[26]. Le persone interpellate hanno dichiarato che *Access4SMEs* è stata la principale fonte di informazione sullo S-PMI per i PCN, la EEN ed i beneficiari. Tuttavia, questa rete è stata istituita solo nel settembre 2016 – quasi tre anni dopo il varo dello S-PMI – e non era dunque operante quando i suoi servizi sarebbero stati i più preziosi.

[26] http://www.access4smes.eu/project/#_goal

Selezione dei progetti

59 L'efficacia della procedura di selezione è cruciale per far sì che vengano finanziate le proposte migliori. Alla luce di ciò, alla procedura di selezione dovrebbero essere consacrate risorse sufficienti e ad ogni fase della valutazione dovrebbe essere assegnato l'idoneo tipo di esperti.

60 Lo strumento per le PMI è basato su un invito a presentare proposte permanentemente aperto, con quattro date-limite per fase ogni anno. Il processo di valutazione viene svolto a distanza da quattro valutatori indipendenti per ogni proposta. Dal 2018, la procedura di selezione per le sovvenzioni della fase 2 include una presentazione dei progetti ad una commissione di selezione, ossia una seconda fase di valutazione operata da un *panel* di sei esperti, per lo più investitori.

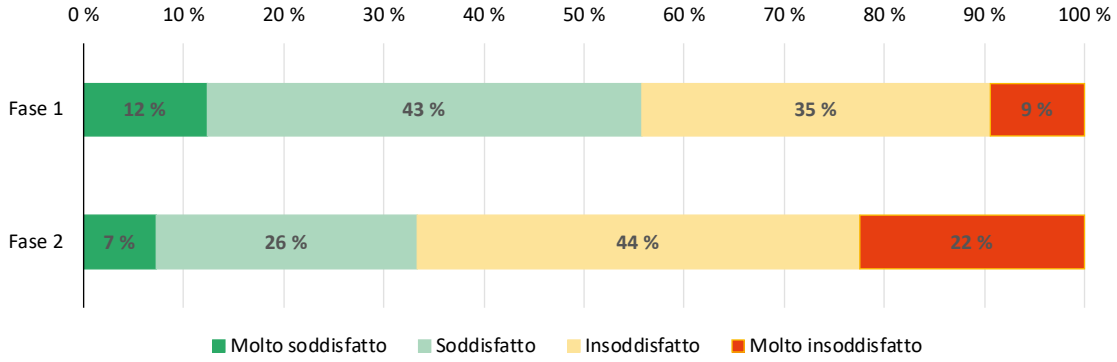
Per la procedura di valutazione e di valutazione a distanza vi erano limitate risorse, oberate dall'elevato numero di proposte

61 L'EASME riceve e gestisce ogni anno un altissimo numero di proposte entro ognuna delle quattro date-limite per ciascuna delle due fasi. All'ultima data-limite per il 2018, ha ricevuto più di 1 800 domande per la fase 2 e più di 2 200 domande per la fase 1.

62 La limitatezza delle risorse e l'elevato numero di proposte rendono difficoltosa la procedura di valutazione. I valutatori hanno solo 1,6 ore nella fase 1 e 2,4 ore nella fase 2 per completare la valutazione e la relativa documentazione, nonostante i formulari di domanda siano lunghi (10 pagine, allegati esclusi, per la fase 1 e 30 pagine, allegati esclusi, per la fase 2).

63 Rispondendo al questionario della Corte, solo il 34 % dei valutatori della fase 2 ha affermato che le 2,4 ore assegnate dalla Commissione per valutare le proposte erano sufficienti. Il tempo medio necessario è stato di 5,1 ore. Per la fase 1, il 56 % di coloro che hanno risposto si è dichiarato soddisfatto, mentre il 44 % insoddisfatto, poiché necessitava di tre ore invece delle 1,6 assegnate dalla Commissione (cfr. ***grafico 7***).

Grafico 7 – Livello di soddisfazione espresso dai valutatori in merito alle ore assegnate per valutare le proposte



Fonte: indagine tramite questionario della Corte presso i valutatori.

64 I valutatori che hanno risposto al questionario della Corte erano per lo più soddisfatti degli orientamenti e della formazione ricevuti, nonostante desiderassero ricevere riscontri sulle loro valutazioni e statistiche sugli esiti, in modo da poter parametrare e migliorare le proprie prestazioni. Hanno espresso preoccupazione circa la formazione di nuovi valutatori e la conseguente variabilità dei punteggi da questi assegnati. Le statistiche dell'EASME confermano detta variabilità e le norme applicabili a Orizzonte 2020 prescrivono che il 25 % dei valutatori siano nuovi valutatori.

La presentazione ad una commissione di selezione migliora la procedura di selezione rispettando al contempo i tempi per la firma delle convenzioni di sovvenzione

65 L'introduzione, nel 2018, della presentazione dei progetti ad una commissione di selezione ha rappresentato un cambiamento positivo, poiché compensa le debolezze insite in una valutazione a distanza e permette di verificare la fattibilità pratica del progetto ed il potenziale della squadra che lo attuerà. Ciononostante, alcuni elementi continuano a non essere ottimali.

66 I membri della commissione di selezione valutano 20 presentazioni di progetti nel corso di una settimana di valutazione e ci si attende una loro previa lettura dei documenti presentati dai richiedenti. Tuttavia, i membri della Commissione contattati dagli auditor della Corte ritenevano di non aver ricevuto i documenti sufficientemente in anticipo per poter esaminare, potenzialmente, 1 600 pagine di informazioni relative alla domanda.

67 Hanno inoltre suggerito che venga loro consentito di accedere alle osservazioni formulate nelle relazioni dei valutatori a distanza. Così facendo, verrebbero preservate utili conoscenze, migliorando quindi l'efficienza, dato il limitato tempo a disposizione per preparare e discuter la presentazione dei progetti alla commissione di selezione. Analogamente, i valutatori hanno ritenuto che la qualità delle loro valutazioni migliorerebbe se ricevessero le osservazioni dei membri della commissione di selezione sulle proposte da essi valutate.

68 Attualmente, non viene svolta in modo sistematico la *due diligence* sulle domande che raggiungono la fase di presentazione. I membri della commissione di selezione hanno indicato la necessità di svolgere una procedura di *due diligence* "leggera" per verificare l'esattezza delle informazioni fornite dai richiedenti su brevetti, profilo dell'impresa e composizione della squadra.

69 La Commissione ha fissato il valore-obiettivo per il "tempo-sovvenzione" (tempo intercorso tra il termine ultimo per presentare la proposta e la firma della convenzione di sovvenzione) ad un massimo di tre mesi per la fase 1 e di sei mesi per la fase 2. L'effettivo "tempo-sovvenzione" è diminuito dall'inizio del programma e, nonostante l'introduzione nel 2018 della presentazione alle commissioni di selezione, in quell'anno l'EASME ha firmato il 90 % delle convenzioni di sovvenzione entro i tempi prefissati.

Alcuni strumenti informatici presentano rischi per il processo di valutazione

70 I richiedenti presentano le proposte online tramite il sistema di presentazione elettronica delle proposte del Portale dei partecipanti di Orizzonte 2020.

71 Per organizzare le presentazioni dei progetti e comporre commissioni di selezione con competenze idonee, l'EASME utilizza un foglio elettronico, che rischia di danneggiarsi, causare ritardi e compromettere la procedura di valutazione.

72 Data l'assenza di appositi strumenti informatici per rimborsare i richiedenti per la loro partecipazione alla presentazione dei progetti, i richiedenti vengono registrati come valutatori nel sistema interno di gestione degli esperti (EMI). Di conseguenza, vi è il rischio che possano essere accidentalmente contattati al fine di valutare proposte.

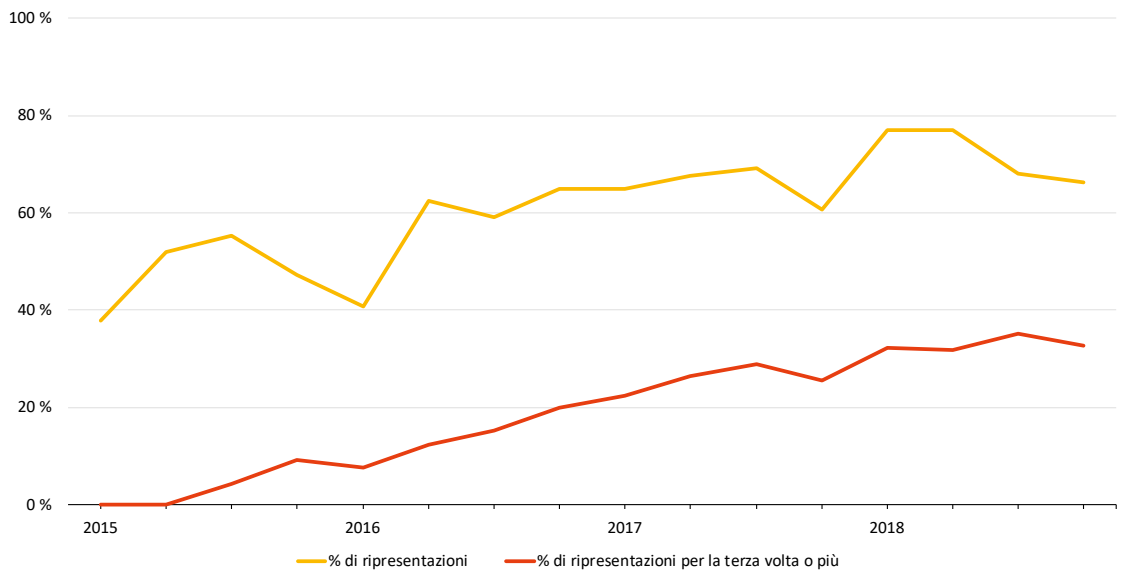
73 Inoltre, le modifiche al processo di selezione introdotte nel settembre 2019 nell'ambito dell'Iniziativa pilota CEI potenziata (richiesta dei dati finanziari dei partecipanti e informazioni sul livello di maturità tecnologica) necessitano di soluzioni aggiuntive che non sono ancora state sviluppate.

La ripresentazione di proposte sovraccarica le risorse addette alla valutazione

74 Non vi è limite alla possibilità di presentare più volte una domanda non ammessa a finanziamento per lo S-PMI. In fase di valutazione, una proposta ripresentata viene trattata nello stesso modo di qualunque altra domanda iniziale, senza riportare le informazioni tratte da precedenti valutazioni.

75 Per il richiedente, il costo aggiuntivo per ripresentare una proposta non modificata è trascurabile. Il numero di proposte ripresentate è andato costantemente crescendo e rappresenta adesso una cospicua percentuale del totale delle ripresentazioni. Per le ultime date-limite del 2018 per la fase 2 (cfr. ***grafico 8***), il 66 % delle domande erano ripresentazioni, e la metà di queste erano state presentate come minimo per la terza volta.

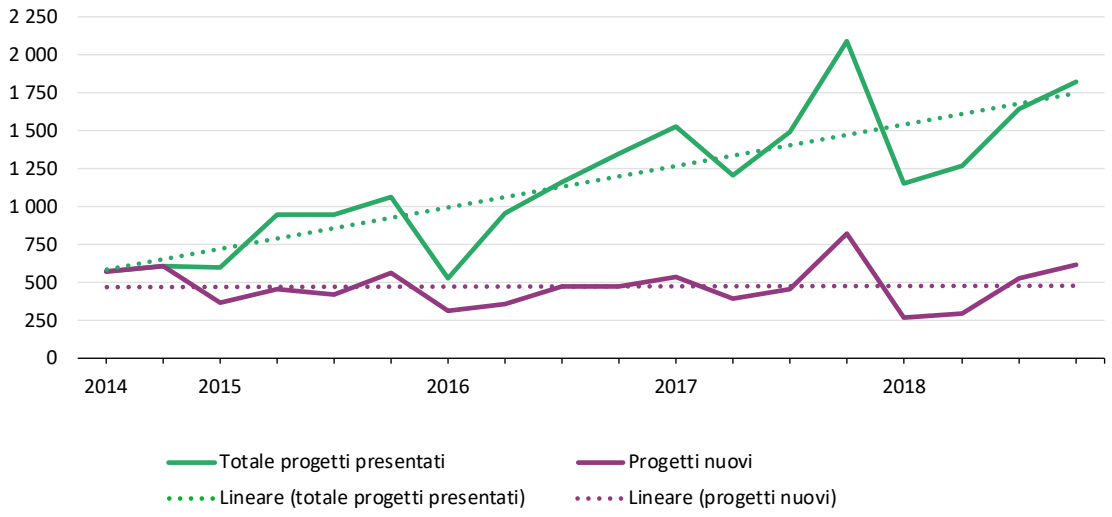
Grafico 8 – Percentuale di ripresentazioni nella fase 2



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione (fino a fine 2018).

76 L'aumento del numero di domande nel tempo è dovuto unicamente alle ripresentazioni. Il numero di nuovi progetti per i quali è stata presentata domanda per la fase 2 è rimasto costante: 500 domande per ogni data-limite (cfr. ***grafico 9***).

Grafico 9 – Progetti della fase 2: nuovi e totale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

77 La ripresentazione delle proposte genera una notevole e crescente sollecitazione delle risorse di valutazione. Tra il 2015 e il 2018, il costo della valutazione delle proposte alla terza e successiva presentazione – prendendo in considerazione solo gli onorari dei valutatori a distanza esperti – è ammontato ad oltre 4,3 milioni di euro (compresi più di 1,8 milioni di euro nel 2018).

78 Dalla valutazione intermedia di Orizzonte 2020 emerge che l'eccessiva presentazione di domande ha scoraggiato la partecipazione, ha fatto diminuire la qualità delle valutazioni, ha consumato risorse ed è risultata in un elevato numero di proposte di elevata qualità non finanziate.

79 Il tasso medio di riuscita per le domande presentate per lo S-PMI è del 4,7 % nella fase 2 e dell'8,6 % nella fase 1. Tuttavia, se il tasso di riuscita viene calcolato per proposta di progetto anziché per domanda presentata, circa l'11,5 % delle proposte della fase 2 ed il 16,6 % delle proposte della fase 1 sono alla fine selezionate.

Efficacia del sostegno nelle fasi dello strumento per le PMI

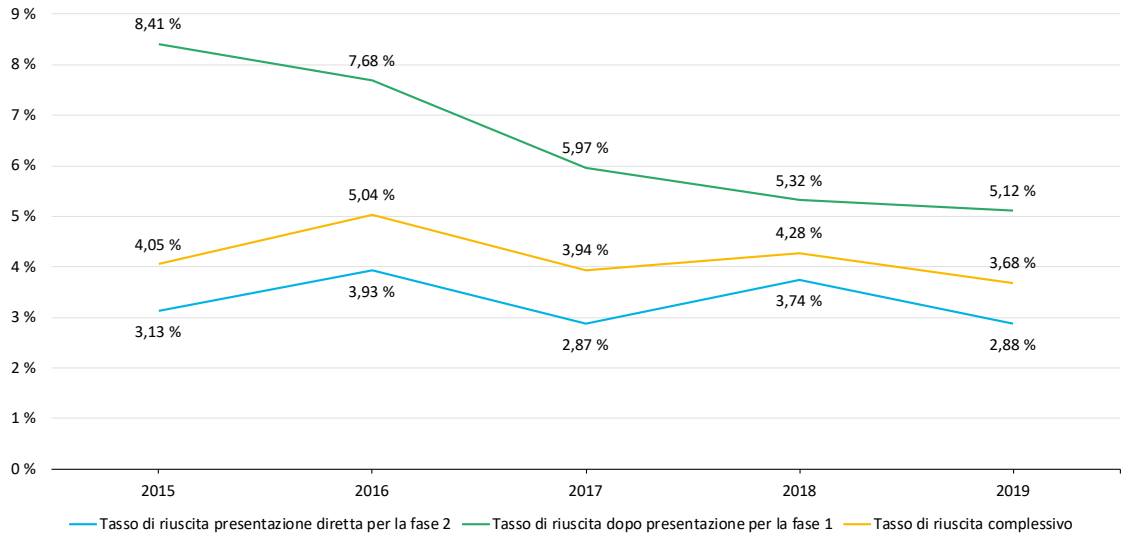
80 Il sostegno fornito dallo S-PMI dovrebbe essere tempestivo e pertinente e soddisfare i bisogni delle PMI innovative.

La fase 1 fornisce un utile sostegno alle PMI, ma regimi simili esistono già negli Stati membri

81 Secondo i portatori d'interesse contattati, la fase 1 e la fase 2 sono diventati di fatto due programmi distinti. La fase 1 aiuta le imprese che non hanno esperienza in materia di finanziamenti pubblici, come piccole imprese informatiche o *start-up*; la fase 2 è maggiormente complesse, il che significa che il tipo di imprese che presenta domanda per la fase 1 ritiene difficoltoso presentare domanda per la fase 2.

82 Comparando le imprese che passano dalla fase 1 prima di presentare domanda per la fase 2 con quelle che presentano domanda direttamente per la fase 2, la differenza nei tassi di riuscita è andata diminuendo nel corso dell'attuazione dello S-PMI. Tuttavia, il tasso di riuscita nella fase 2 è ancora del 50 % più elevato per le imprese che passano dalla fase 1 rispetto a quello delle imprese che presentano domanda direttamente per la fase 2 (cfr. ***grafico 10***).

Grafico 10 – Raffronto tra il tasso di riuscita delle PMI che hanno presentato domanda direttamente per la fase 2 e quello delle PMI che avevano già presentato domanda per la fase 1 prima della fase 2



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASME.

83 I beneficiari della fase 2 che erano passati dalla fase 1 hanno affermato che la prima fase aveva fornito una buona preparazione, aiutandoli a migliorare il progetto.

84 I portatori d'interesse contattati in alcuni Stati membri ritenevano che i progetti della fase 1 avrebbero potuto spesso essere attuati anche a livello nazionale, nonostante ciò sarebbe stato difficoltoso in alcuni Stati membri.

85 Il 48 % di coloro che hanno risposto al questionario della Corte diretto alle AIN ha dichiarato che il rispettivo Stato membro disponeva di programmi nazionali simili alla fase 1. Interrogate su quali fossero i principali punti di forza della fase 1 dello S-PMI rispetto ai programmi nazionali, le AIN hanno citato la procedura di selezione celere e trasparente, la credibilità che conferisce il marchio UE e l'accesso ai servizi di *coaching* e di accelerazione d'impresa. In aggiunta, hanno lodato la massa critica di imprese innovative che era stata costituita grazie alla fase 1 dello S-PMI, con la quale si era riusciti ad attrarre molte imprese innovative al programma dell'UE.

86 Interrogate su quale fosse la loro opinione sulla continuazione della fase 1 nell'ambito del nuovo programma quadro, l'86 % delle AIN che hanno risposto ha affermato che la fase 1 dovrebbe essere mantenuta nell'ambito del nuovo programma quadro (per esempi di pareri di AIN in merito a se continuare il finanziamento per la fase 1, cfr. ***riquadro 1***). Chi si è dichiarato a favore della continuazione della fase 1 ha affermato che i servizi di *coaching* e di accelerazione d'impresa avevano fatto crescere la capacità di queste imprese di gestire le attività d'innovazione in modo professionale, permettendo loro di aumentarne la scala e di crescere. Hanno suggerito che la natura europea dell'invito a presentare proposte ha incitato le PMI a alzare il proprio livello di ambizione sin dalle prime fasi di sviluppo, e che il processo di valutazione semplice e celere non aveva equivalenti a livello nazionale. Coloro che erano contrari alla continuazione della fase 1 (il 14 %) hanno fatto notare l'assenza di valore aggiunto rispetto a strumenti nazionali/regionali e l'assenza di un nesso significativo tra la fase 1 e la fase 2.

Riquadro 1

Cosa pensano della fase 1 le Agenzie nazionali per l'innovazione

— "La fase 1 è stato un eccellente punto d'ingresso in Orizzonte 2020 per le PMI con nessuna precedente esperienza di programmi di ricerca e innovazione europei o internazionali. I servizi di *mentoring* e di *coaching* forniti dalla EEN ai beneficiari dello S-PMI hanno fatto crescere la capacità di queste imprese di gestire le attività d'innovazione in modo professionale, permettendo loro di aumentarne la scala e di crescere".

— "La fase 1 ha permesso alle PMI di fare un passo avanti. Le stesse PMI spesso mancano di conoscenze e risorse per effettuare esaurienti indagini di mercato, sulla proprietà intellettuale, sulla concorrenza, ecc… Dopo la finalizzazione del progetto della fase 1, sono anche ben preparate, non solo per presentare domanda per i finanziamenti della fase 2, ma anche per altre risorse/altro capitale di finanziamento. La sovvenzione ricevuta dalla Commissione europea è anche una sorta di marchio di fiducia e di qualità".

— "La fase 1 è preziosa, ma non è quella che apporta i maggiori vantaggi. Piuttosto, è importante che gli stessi Stati membri/paesi associati investano, in modo che interventi su piccola scala come questo possano essere lasciati ad agenzie nazionali/regionali. Tuttavia, non tutti gli Stati membri sono al momento attrezzati per prestare tale sostegno".

— "La fase 1 non fornisce alcuna addizionalità; qualunque Stato membro può istituire un programma simile".

La fase 1 impone un onere eccessivo per la gestione dello strumento per le PMI

87 Dal varo dello S-PMI, sono state firmate, per la fase 1, 3 978 convenzioni di sovvenzione. Il processo, dall'inizio alla fine, richiede un notevole sforzo amministrativo in termini di valutazione, preparazione della sovvenzione, firma della sovvenzione e servizi di *coaching*. Quattro responsabili dei progetti gestiscono circa 1 000 progetti l'anno. Il monitoraggio dei progetti si limita dunque ai controlli amministrativi, senza una valutazione della qualità dello studio di fattibilità.

88 Nella ***tabella 1*** vengono comparati i costi della valutazione a distanza, per fase, con l'importo complessivo delle sovvenzioni concesse. Spicca una grande differenza nei costi di ciascuna fase: i costi relativi di valutazione (per ogni euro concesso in sovvenzione) sono 10 volte maggiori nella fase 1 rispetto alla fase 2. Il parametro di riferimento ottimale per il costo della valutazione nel settore privato del *venture capital* è del 3 %.

Tabella 1 – Costo delle valutazioni a distanza

	FASE 1	**FASE 2**
Numero di proposte valutate	39 419	20 957
Numero di proposte valutate per giorno e per valutatore	5	3
Costo della valutazione a distanza, per proposta	360 euro	600 euro
Costo totale	14 190 840 euro	12 574 200 euro
Importo concesso	170 800 000 euro	1 760 609 479 euro
Costo della valutazione / importo della sovvenzione	**8,3 %**	**0,7 %**

Fonte: Corte dei conti europea.

89 Nonostante le maggiori spese generali amministrative sostenute per la fase 1 rispetto alla fase 2, la fase 1 fornisce un sostegno efficace, grazie al celere processo di selezione a livello UE, al marchio UE per i beneficiari e all'accesso ai servizi di accelerazione d'impresa. Inoltre, essa ha attratto molte imprese innovative inducendole a partecipare al programma dell'UE. Tuttavia, in paesi in cui esistono già programmi simili alla fase 1, la sua pertinenza è ridotta.

90 La Commissione ha cessato la fase 2 a partire dal settembre 2019.

Nella fase 2 viene fornito un sostegno efficace alle PMI

91 I portatori d'interesse contattati (rappresentanti delle AIN e dei PCN, esperti di innovazione, valutatori, membri delle commissioni di selezione, la EEN, organizzazioni di categoria delle PMI e beneficiari) sono stati unanimi nell'approvare la fase 2, per i suoi numerosi aspetti positivi, quali:

— l'intensità del sostegno finanziario, ad un livello di maturità tecnologica elevato, che gli Stati membri non sono in grado di fornire[27];

— la concorrenza tra PMI a livello dell'UE;

— l'attrazione di investimenti aggiuntivi tramite l'associazione al marchio UE (cfr. paragrafi ***119*** e ***121***);

— la disponibilità dei servizi di *coaching* e di accelerazione d'impresa;

— un processo di selezione e di attribuzione semplice e celere rispetto ai regimi nazionali;

— l'accento sulla strategia "per l'accesso al mercato" dei progetti, secondo la quale viene sviluppato per i progetti un piano d'azione che specifica le modalità con le quali la PMI raggiungerà i clienti ed otterrà un vantaggio competitivo.

92 Nel questionario diretto alle AIN, gli auditor della Corte hanno chiesto se queste ultime ritenessero che la fase 2 dello S-PMI dovesse continuare nell'ambito di Orizzonte Europa, e perché (per esempi di pareri di AIN in merito a se continuare il finanziamento per la fase 2, cfr. ***riquadro 2***). Tutti coloro che hanno risposto hanno affermato che il finanziamento dovrebbe continuare.

[27] Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno.

Riquadro 2

Cosa pensano della fase 2 le Agenzie nazionali per l'innovazione

— Offre qualcosa di diverso da quello che è disponibile a livello nazionale; per di più, facilita la creazione di reti internazionali. Anche il *coaching* è importante.

— È un ottimo strumento, facile da comprendere per i richiedenti.

— Si tratta di un programma importante ed unico per sostenere le PMI in fase di crescita nella fase pilota.

— Il successo e la popolarità del regime tra le PMI ha dimostrato che il sistema è particolarmente idoneo per le PMI. Le modifiche introdotte durante il periodo di attuazione (specialmente i colloqui) hanno fatto crescere il valore del regime.

93 Alla domanda se dovessero essere apportate modifiche significative alla concezione dello S-PMI, il 75 % di coloro che hanno risposto ha detto "no", il 16 % ha indicato limitate modifiche e solo l'11 % ha suggerito modifiche più profonde. Da ciò si evince che la forma attuale della fase 2 è generalmente ben considerata.

94 La fase 2 dello S-PMI fornisce un efficace sostegno ai beneficiari. Fornisce un marchio UE che dà visibilità alle imprese ed ai progetti, le aiuta ad attrarre investimenti aggiuntivi, e permette l'accesso alla rete UE di *coaching* e di servizi d'accelerazione d'impresa. La fase 2 gode di un altissimo apprezzamento nella sua forma attuale tra le AIN destinatarie del questionario. Questa opinione è condivisa da tutti i portatori d'interesse interpellati.

I servizi di accelerazione d'impresa della fase 3 hanno potenziale, ma sono stati avviati tardi

95 I servizi di *coaching* e di accelerazione d'impresa (fase 3) svolgono un ruolo cruciale nell'architettura complessiva dello S-PMI, dato che dovrebbero rispondere alle esigenze di innovazione delle PMI tramite assistenza su misura, sviluppo delle competenze e lavoro in rete. Secondo uno studio pubblicato dall'Università di Manchester, vi è "un livello di riuscita molto maggior per le imprese (specie le piccole imprese) in misure che combinano sostegno diretto ed indiretto" *[trad. della Corte]*[28].

96 Il *coaching* copre una vasta gamma di argomenti, ed in particolare: sviluppo d'impresa, sviluppo organizzativo, cooperazione e finanziamento. I beneficiari della fase 1 ricevono tre giornate di *coaching*, mentre quelli della fase 2 ne ricevono 12 giornate. Lo S-PMI ha condotto alla creazione della prima rete europea di *coach* a sostegno dei beneficiari.

97 I servizi di accelerazione d'impresa sono aperti sia ai beneficiari della fase 1 che a quelli della fase 2 ed includono la partecipazione a:

— fiere commerciali e conferenze;

— giornate aziendali;

— eventi con investitori;

— la riunione degli innovatori del CEI;

— *mentoring*;

— la piattaforma della comunità CEI;

— uno strumento di abbinamento con gli investitori;

— la Formazione CEI.

---

[28] "The Impact of Direct Support to R&D and Innovation in Firms", *Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, agosto 2012.

98 Gli eventi della fase 3 e gli altri servizi di accelerazione d'impresa sono stati incentrati primariamente sul mettere in contatto le PMI con potenziali investitori o partner commerciali. L'EASME ha fatto poco per aiutare i beneficiari a raggiungere potenziali clienti (sia grandi imprese private che enti pubblici tramite appalti pubblici innovativi).

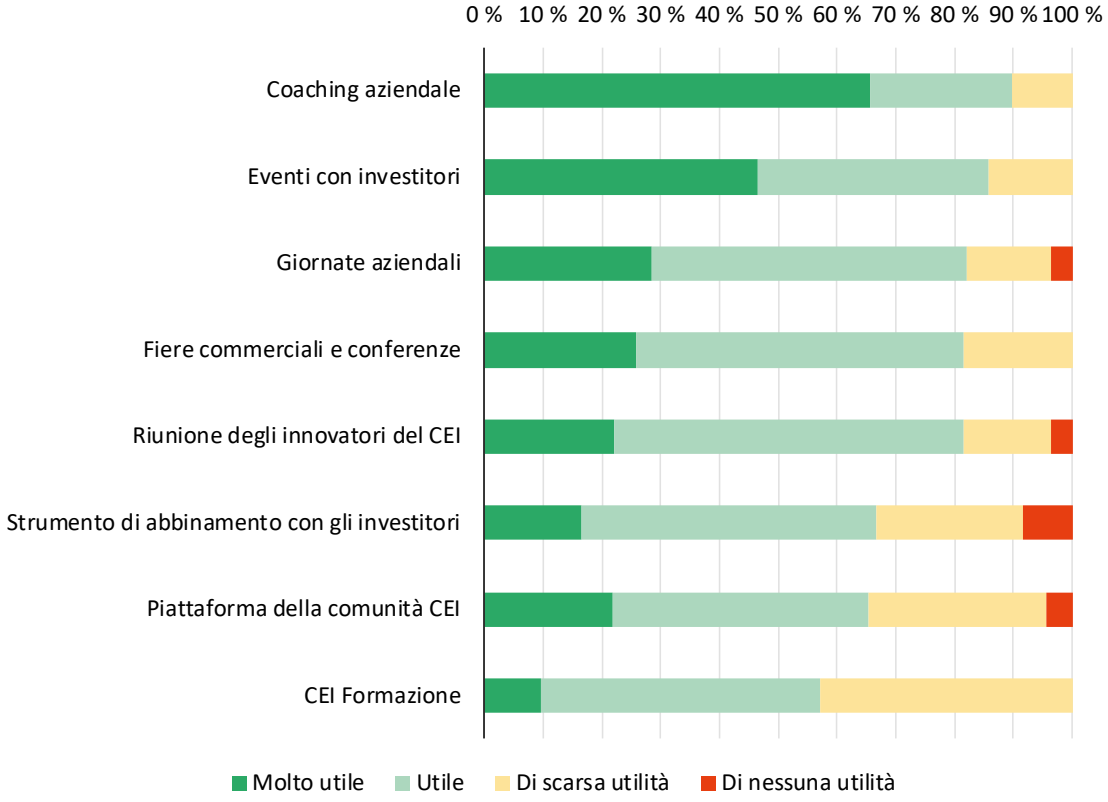
99 Le PMI beneficiarie che hanno risposto al questionario della Corte hanno apprezzato moltissimo sia il programma di *coaching* che tutti i servizi di accelerazione d'impresa utilizzati (cfr. ***grafico 11***). Questa opinione positiva ha trovato conferma tramite le visite degli auditor della Corte presso i beneficiari e le AIN cui era diretto il questionario. Ciononostante, le AIN e i nodi della EEN hanno suggerito che l'EASME potrebbe:

— coordinare meglio l'organizzazione di eventi con gli attori locali (AIN e nodi della EEN);

— rendere maggiormente mirato il marketing dei servizi di accelerazione d'impresa, per evitare di inviare alle PMI messaggi di posta elettronica su eventi non pertinenti per esse;

— esplorare opportunità di collaborazione con gli enti nazionali di promozione che potrebbero fornire opportunità d'investimento ai beneficiari dello S-PMI.

Grafico 11 – Livello di soddisfazione dei beneficiari per il *coaching* e i servizi di accelerazione d'impresa



Fonte: indagine tramite questionario della Corte presso i beneficiari.

100 Gli esperti di innovazione interpellati ritengono che i servizi di accelerazione d'impresa dovrebbero stimolare il lato della domanda abbinando le PMI a potenziali grandi clienti commerciali e sostenendo la loro partecipazione a regimi di appalto pubblico innovativi.

101 A titolo di raffronto, la fase 3 del programma SBIR è orientata verso gli appalti pubblici. Negli Stati Uniti, le agenzie federali con dotazioni finanziarie annue per R&S che superano i 100 milioni di dollari sono tenute a destinarne il 3,2 % a beneficiari del programma SBIR sotto forma di appalti pubblici. Nel 2015, il valore dei contratti conclusi tra agenzie federali statunitensi e beneficiari dello SBIR è ammontato a 1,3 miliardi di dollari, mentre quello delle sovvenzioni è ammontato nel complesso a 1,2 miliardi di dollari[29].

102 L'importanza degli appalti pubblici per l'innovazione per le PMI e le start-up è riconosciuta dalla Commissione nei suoi "Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione"[30]. In questo documento, si afferma che, "In veste di cliente principale, gli acquirenti pubblici sono in grado di offrire alle imprese innovative l'opportunità di testare in condizioni reali le nuove soluzioni da loro realizzate. Per di più, diventando loro clienti e contribuendo ad aumentarne il fatturato, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero incoraggiare altri investitori, sia pubblici che privati, a investire nelle loro attività". Tuttavia, al momento, la Commissione non ha incluso alcun regime innovativo di appalto pubblico tra i servizi di accelerazione d'impresa al fine di collegare i beneficiari dello S-PMI alle Agenzie dell'UE o alle istituzioni nazionali.

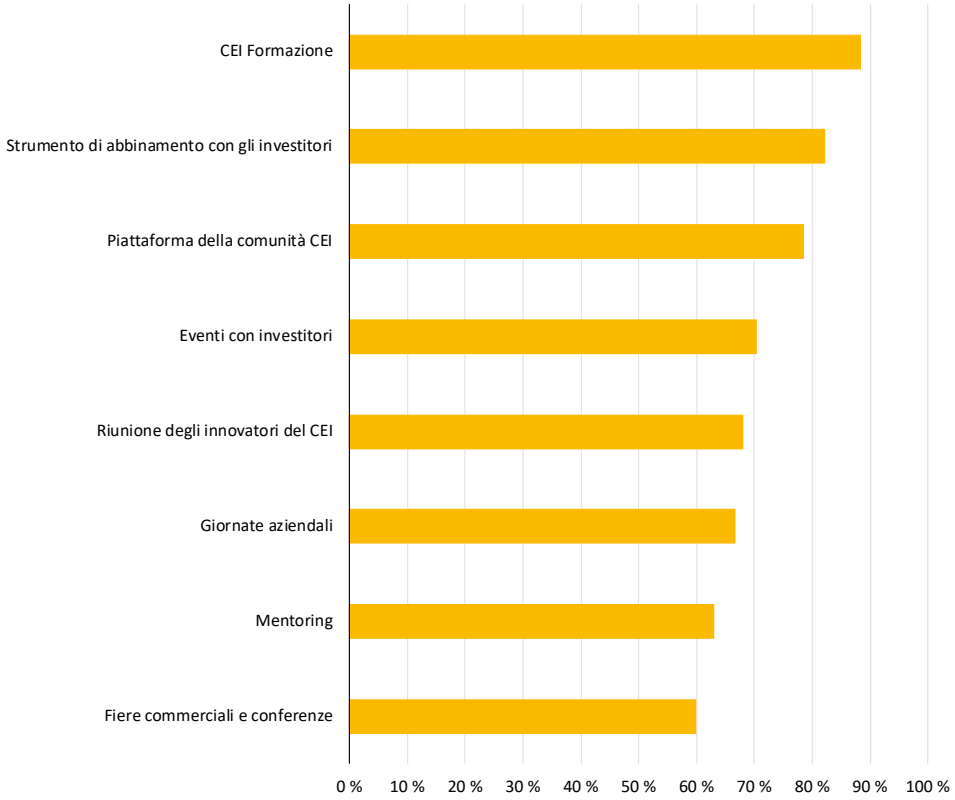
103 Il ricorso ai vari servizi di accelerazione d'impresa è stato basso: tra i beneficiari interpellati tramite questionario, il tasso di presenza variava dal 12 % alla Formazione CEI al 40 % a fiere commerciali e conferenze (cfr. ***grafico 12***). Ciò si spiega in parte con il fatto che alcuni servizi hanno avuto inizio solo alla fine del 2017, quasi quattro anni dopo il varo dello strumento.

---

[29] SBA Office of Investment & Innovation on SBIR, dicembre 2016.

[30] Comunicazione della Commissione C(2018) 3051 *final* del 15.5.2018.

Grafico 12 – Percentuale di rispondenti che non hanno fatto ricorso ai servizi di accelerazione d'impresa



Fonte: indagine tramite questionario della Corte presso i beneficiari.

L'efficacia dello strumento per le PMI non è stata valutata ed il suo futuro ruolo in Orizzonte Europa è ancora da stabilire

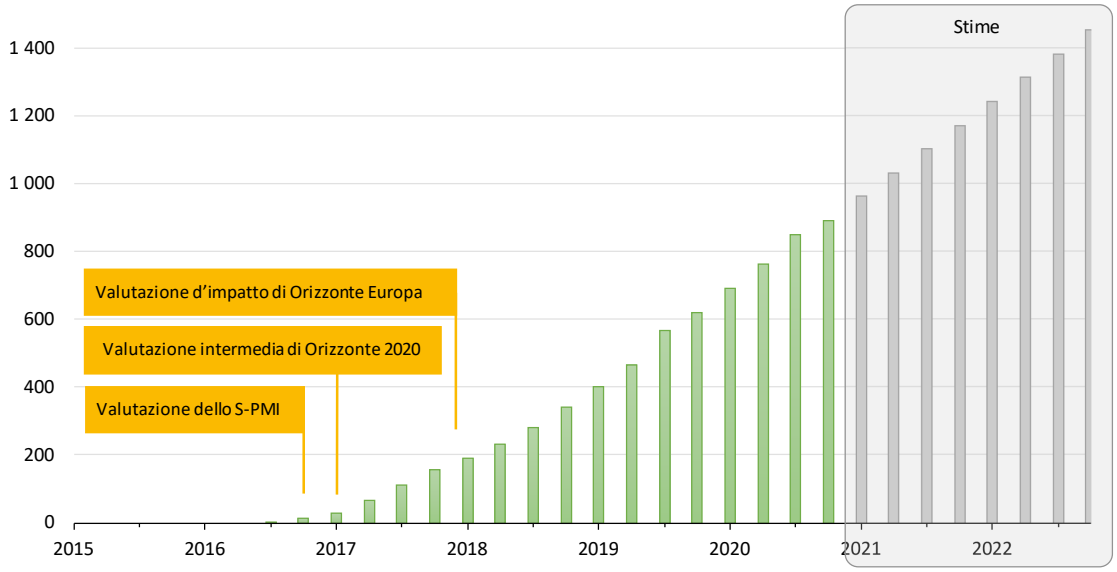
104 Al fine di fornire in tempo un contributo alla redazione del nuovo regolamento, la Commissione ha effettuato numerose valutazioni nei primi anni dello S-PMI (nonostante la mancanza di dati maturi, cfr. ***grafico 13***), quali ad esempio:

— la valutazione intermedia dello S-PMI, pubblicata nel febbraio 2017, data alla quale nessun progetto d'innovazione della fase 2 era stato ancora completato;

— la valutazione intermedia di Orizzonte 2020, pubblicata nel maggio 2017, inficiata dagli stessi limiti enunciati al punto precedente;

— la valutazione d'impatto di Orizzonte Europa, pubblicata nel giugno 2018. Solo 200 imprese, circa, avevano a questa data completato i rispettivi progetti d'innovazione della fase 2. Inoltre, per vedere il vero impatto di un progetto di innovazione occorre attendere, di norma, qualche anno.

Grafico 13 – Numero complessivo di progetti della fase 2 dello S-PMI ultimati e periodo coperto dagli esercizi di valutazione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione.

105 Data la novità del programma e l'assenza di precedenti valutazioni, lo S-PMI è stato valutato unicamente sulla base delle risorse impiegate e dei progetti della fase 1 completati, e non sulla base dei risultati dei progetti della fase 2. Le consultazioni condotte e le relazioni indipendenti prodotte per l'architettura del CEI nell'ambito di Orizzonte Europa (cfr. ***allegato II***) sono state vittima di problemi analoghi. Pertanto, nell'ambito di Orizzonte Europa, la Commissione non ha potuto basare la concezione del CEI su una esauriente analisi dell'attuazione, dei risultati ottenuti e dell'impatto dello S-PMI.

Attrarre investimenti dopo il finanziamento da parte dello S-PMI

106 Uno degli obiettivi dello S-PMI è facilitare l'accesso al capitale privato e creare collegamenti con gli strumenti finanziari garantiti dall'UE[31]. Secondo la decisione 2013/743/UE del Consiglio, "Sono previsti collegamenti con gli strumenti finanziari […] ad esempio accordando alle PMI che hanno superato le fasi 1 e/o 2 priorità nell'ambito di una dotazione finanziaria riservata".

La Commissione ha una conoscenza soltanto limitata del fabbisogno complessivo di finanziamenti dei beneficiari e non ha creato un collegamento con gli strumenti finanziari

107 L'EASME non raccoglie sistematicamente informazioni sul fabbisogno finanziario aggiuntivo, ai fini del pieno sviluppo dei loro progetti, dei beneficiari della fase 2. L'EASME ha da ultimo condotto un'indagine nel 2016 per stimare detto fabbisogno, ma non ha fatto alcuna domanda sulla fonte di finanziamento preferita né sull'uso che si desiderava fare del finanziamento.

108 Nel 2018, la DG RTD ha chiesto alla BEI di produrre uno studio sull'accesso ai finanziamenti per i beneficiari dello S-PMI; detto studio[32] è stato poi usato a sostegno della valutazione d'impatto di Orizzonte Europa. La BEI ha basato la relazione su precedenti stime e su un'indagine tramite questionario condotta su un campione di beneficiari. Tuttavia, il campione non era rappresentativo e solo 24 beneficiari hanno risposto al questionario. Di conseguenza, la relazione della BEI fa luce solo in maniera limitata sugli effettivi bisogni finanziari dei beneficiari dello S-PMI.

---

[31] Regolamento (UE) n. 1291/2013 che istituisce Orizzonte 2020.

[32] EIB-Innovfin Advisory Group, "*Improving Access to Finance for Beneficiaries of the SME-I*", marzo 2018.

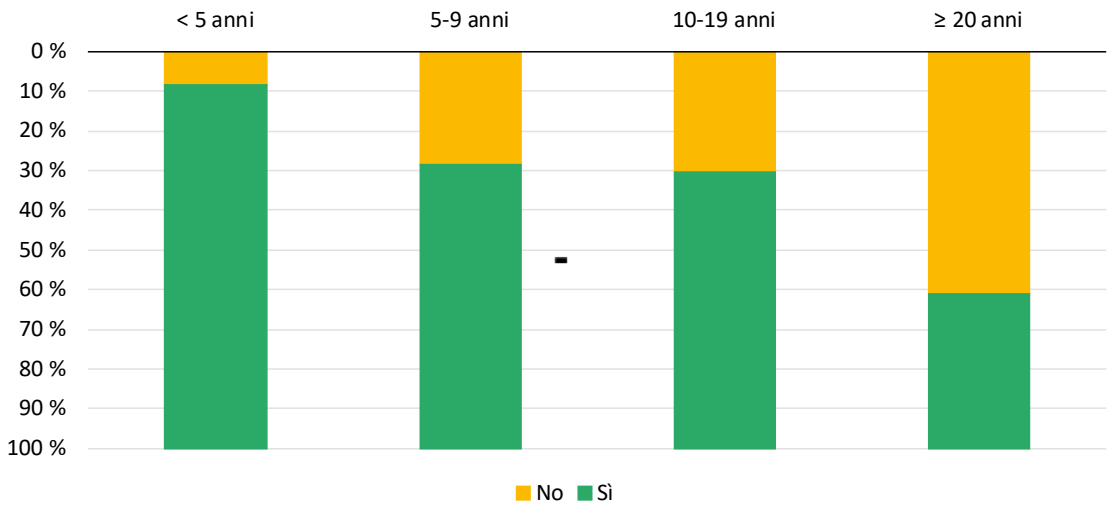
109 L'indagine rappresentativa della Corte (cfr. ***allegato I***) ha fornito alcune indicazioni sul fabbisogno finanziario dei beneficiari della fase 2. In particolare:

— tre quarti di coloro che hanno risposto hanno affermato che necessitavano, in media, di 7,1 milioni di euro di finanziamenti aggiuntivi;

— tra coloro che hanno risposto e che erano alla ricerca di finanziamenti aggiuntivi, il 70 % ha espresso interesse in investimenti di *venture capital* privato, mentre il 48 % era aperto a strumenti di debito quali prestiti o linee di credito.

110 Il tipo di finanziamento ricercato varia a seconda della maturità dell'impresa: le PMI giovani sono più interessate a conferimenti di capitale rispetto alle imprese più vecchie (cfr. ***grafico 14***).

Grafico 14 – Percentuale di rispondenti che cercano sostegno sotto forma di *venture capital*, per età dell'impresa



Fonte: indagine tramite questionario della Corte presso i beneficiari.

111 La maggioranza dei beneficiari dello S-PMI necessiterebbe di finanziamenti aggiuntivi per sostenere le proprie attività innovative e portare i propri progetti di innovazione al mercato. La Commissione ha però una conoscenza limitata del fabbisogno finanziario dei beneficiari.

112 Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'UE ha varato una vasta gamma di strumenti finanziari per sostenere l'innovazione da parte delle PMI[33]. Tuttavia, il 64 % dei beneficiari che hanno risposto al questionario della Corte non era a conoscenza di tali strumenti.

113 Nella relazione della BEI sull'accesso ai finanziamenti per i beneficiari dello S-PMI[34] sono state tratte le seguenti conclusioni, confermate dall'esito del questionario della Corte e dai colloqui tra gli auditor della Corte e i beneficiari:

— vi è un deficit di finanziamento per i beneficiari dello S-PMI quando i progetti escono dalla fase 2;

— le sovvenzioni inviano un segnale di mercato positivo ai finanziatori privati;

— le informazioni disponibili sugli strumenti finanziari sono frammentarie e la comunicazione tra finanziatori pubblici e privati è limitata.

114 In una relazione dell'EAG[35] del 2016 veniva evidenziata la mancanza di sinergie tra i diversi interventi finanziari dell'UE, nonché la necessità per lo S-PMI di coordinarsi con altri investitori pubblici, per meglio soddisfare le richieste di fondi per progetti che avevano completato la fase 2.

115 Gli auditor della Corte hanno analizzato l'elenco dei beneficiari del *venture capital* garantito dall'UE e gestito dalla BEI e dal FEI, constatando che, a fine 2018, solo 16 beneficiari dello S-PMI (otto dei quali in fase 2) avevano ricevuto un sostegno finanziario di questo tipo. In cinque casi, l'investimento dello strumento finanziario ha avuto luogo prima che la sovvenzione dello S-PMI fosse stata concessa.

---

[33] Tra gli altri: "*Access to risk finance initiative*" (InnovFin) nel quadro di Orizzonte 2020; "Accesso ai finanziamenti per le PMI" (COSME); Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

[34] EIB-Innovfin Advisory Group, "*Improving Access to Finance for Beneficiaries of the SME-I*", marzo 2018.

[35] Gruppo consultivo di esperti su Orizzonte 2020, *Innovation in SMEs*, relazione annuale 2016.

116 Una delle finalità dello S-PMI, sin dall'inizio, è stata quella di creare collegamenti con gli strumenti finanziari garantiti dall'UE. Tuttavia, la Commissione ha fatto poco a tal fine: non ha "riservato" alcun fondo per i beneficiari dello S-PMI e i beneficiari hanno una limitata conoscenza degli strumenti finanziari garantiti dall'UE.

I beneficiari attraggono ulteriori investimenti, ma i livelli variano nell'UE

117 Le convenzioni di sovvenzione dello S-PMI non impongono ai beneficiari obblighi di informativa dopo il completamento dei progetti. Invece, l'EASME effettua un monitoraggio dell'andamento delle imprese beneficiarie dopo la finalizzazione della sovvenzione dello S-PMI, utilizzando come fonti due banche dati gestite da contraenti esterni:

— la **fonte 1** è usata per valutare gli investimenti attratti dai beneficiari dello S-PMI. La banca dati viene popolata raccogliendo informazioni disponibili pubblicamente online su cicli di investimenti. Per valutare l'attendibilità di questa fonte, gli auditor della Corte hanno svolto controlli su un campione casuale di 30 beneficiari della fase 2: le risultanze hanno confermato le cifre ottenute dalle informazioni disponibili online;

— la **fonte 2** è usata per valutare l'evoluzione nel tempo della performance dei beneficiari dello S-PMI in termini di fatturato, entrate nette, flusso di cassa e livelli di occupazione.

118 Le informazioni raccolte direttamente presso i beneficiari potrebbero essere meno affidabili, a causa di parzialità nelle auto-dichiarazioni. Inoltre, l'uso di informazioni fornite da terzi è più efficiente sotto il profilo dei costi. Allo stesso tempo, entrambe le fonti di informazioni sono incomplete, poiché:

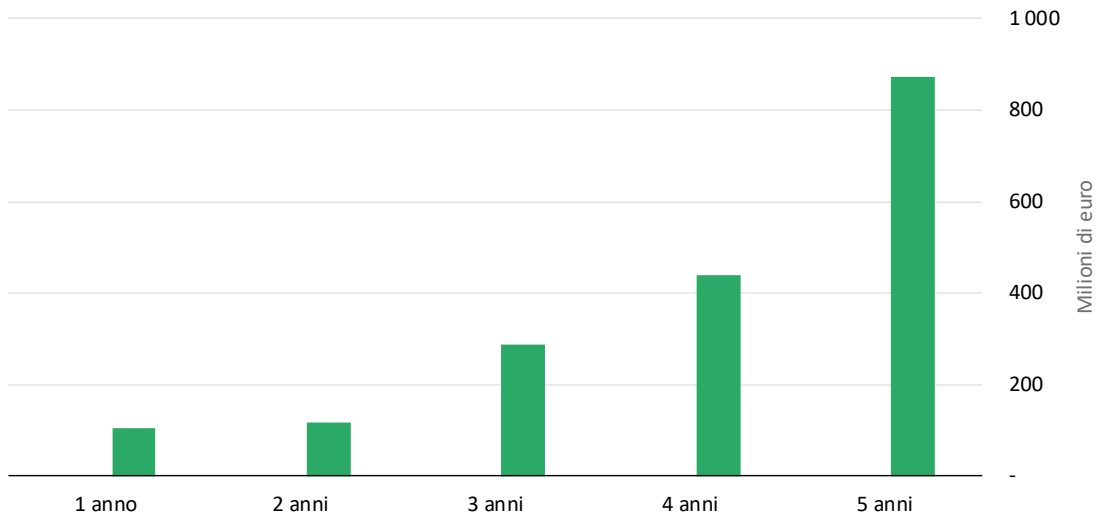
— la **fonte 1** sottostima gli investimenti effettivamente attratti dai beneficiari dello S-PMI, dato l'ammontare non noto degli investimenti sotto forma di debito e di conferimenti di capitale che non vengono pubblicati online;

— la **fonte 2** fornisce informazioni complete per solo il 60 % circa di tutti i beneficiari dello S-PMI[36].

[36] *Fonte:* EASME.

119 Secondo le informazioni disponibili online, il rapporto investimenti/sovvenzione è del 2,9 per i beneficiari della fase 2 che hanno ricevuto una sovvenzione dello S-PMI nel 2014 e 2015 e sono usciti dai propri progetti di innovazione nel 2017. Il ***grafico 15*** illustra l'evoluzione degli investimenti aggiuntivi attratti dai beneficiari negli anni che seguono la concessione del sostegno dello S-PMI.

Grafico 15 – Evoluzione degli investimenti aggiuntivi attratti dai beneficiari negli anni che seguono la sovvenzione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASME.

120 Queste cifre non includono i cicli di investimento che non sono pubblicati online, come la maggior parte dei conferimenti di capitale di minore entità e quasi tutto il capitale di debito fornito da banche, fondi e altri attori del settore finanziario. Gli investimenti attratti da solo l'11 % dei beneficiari della fase 2 sono disponibili al pubblico online.

121 A titolo di paragone, la maggior parte dei beneficiari della fase 2 (78 % di coloro che hanno risposto al questionario della Corte) ha dichiarato che il finanziamento della fase 2 li aveva aiutati ad attrarre ulteriori finanziamenti a sostegno dei loro bisogni di innovazione. Dunque, l'effettiva capacità dei beneficiari di attrarre investimenti è presumibilmente più elevata di quello che si può dedurre dalle informazioni disponibili online.

122 Secondo informazioni di terzi (fonte 1, cfr. paragrafo ***117***) confermate dai dati raccolti nella reportistica dei progetti, i beneficiari dello S-PMI fanno registrare andamenti tendenziali positivi per quanto riguarda la crescita strutturale: circa il 75 % delle imprese ha visto il proprio reddito di esercizio crescere a partire dalla data di presentazione della sovvenzione ed il 67 % di esse ha incrementato gli effettivi.

123 Al fine di sviluppare una strategia di *business intelligence* efficace, è necessario un insieme completo di indicatori d'impatto basati su dati affidabili, da abbinare ad una esauriente profilazione automatizzata delle imprese che presentano proposte di progetti. Ciò potrebbe aiutare a:

— identificare tendenze di partecipazione e potenziali squilibri;

— collegare gli indicatori d'impatto a gruppi di partecipanti, fornendo informazioni preziose su come massimizzare l'impatto complessivo dello strumento.

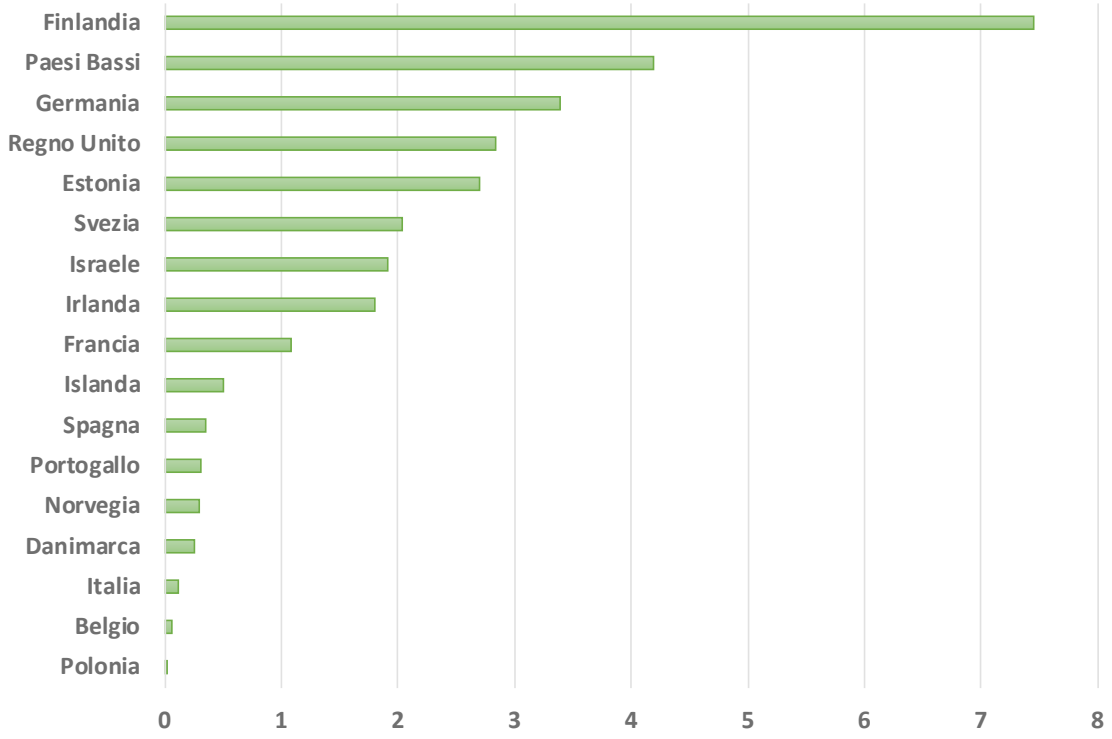
124 Nell'ambito dell'Iniziativa pilota CEI potenziata, per lo S-PMI sono stati introdotti miglioramenti in termini di profilazione delle imprese, dato che i nuovi formulari amministrativi raccolgono dati su precedenti cicli di investimento, dati finanziari e sull'assetto proprietario dei proponenti. Tuttavia, fino ad oggi, in fase di presentazione delle proposte non sono state sistematicamente raccolte informazioni sul genere degli azionisti, che è uno dei criteri valutati dai membri della commissione di selezione.

125 Esistono notevoli differenze tra i paesi partecipanti: i beneficiari della fase 2 nei paesi dell'Europa nord-occidentale riescono ad attrarre più risorse private rispetto alle PMI dell'Europa meridionale ed orientale (cfr. ***grafico 16***)[37]. Tali squilibri sono in parte spiegati dalle disparità esistenti tra i mercati del *venture capital* in questi paesi.

[37] *Fonte:* elaborazione di dati dell'EASME a cura della Corte dei conti europea. Nel grafico non sono presentati i paesi per i quali, con la tecnica di *crawling* della rete Internet, non è risultato alcun investimento aggiuntivo.

Grafico 16 – Investimento medio attratto per beneficiario della fase 2, per paese del beneficiario

Milioni di euro



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASME.

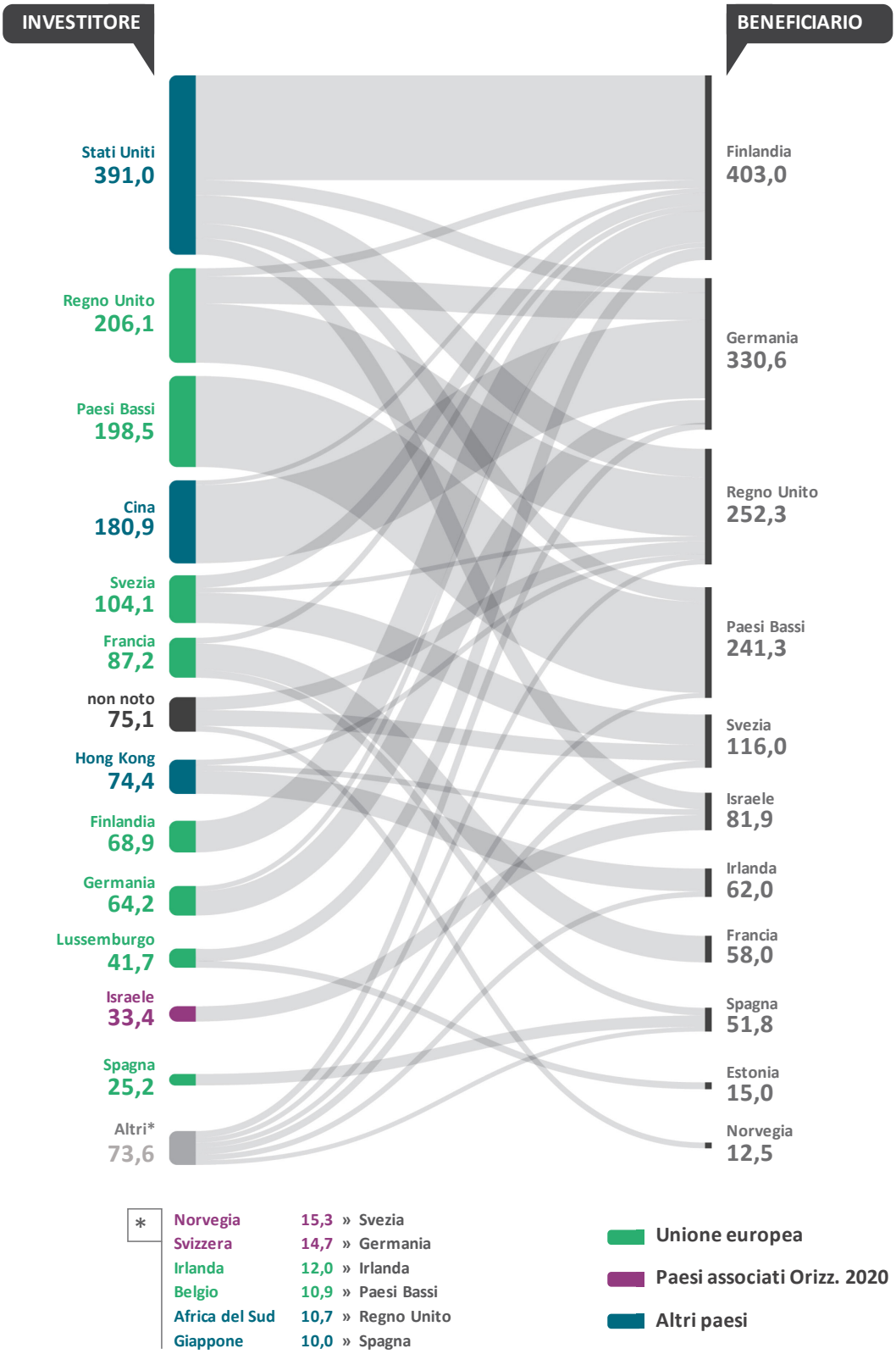
126 Le risultanze del questionario della Corte diretto ai beneficiari suggeriscono che la posizione geografica è un fattore determinante che influenza la propensione di un'impresa a ricercare partecipazioni azionarie e/o finanziamento del debito. In particolare, l'84 % di coloro che hanno risposto nei paesi nordici e nel Regno Unito intende reperire conferimenti di capitale, contro il 54 % in Spagna e il 42 % in Italia.

127 Il gruppo consultivo di esperti sullo S-PMI ha sollevato la questione delle variazioni da un paese all'altro e delle diverse culture nell'utilizzo degli strumenti di mercato, raccomandando di effettuare una mappatura del panorama europeo "per una migliore conoscenza dei potenziali co-investitori e per verificare se gli operatori transfrontalieri siano in grado di colmare alcune lacune finanziarie quando i sistemi nazionali non funzionano. Le piattaforme e gli eventi specifici potrebbero essere d'aiuto in questo processo" *[trad. della Corte]*[38].

128 La ***figura 3*** mostra i flussi di investimenti aggiuntivi superiori ai 10 milioni di euro verso i paesi beneficiari, ripartiti per paese di origine. Degli 1,8 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi attratti dai beneficiari della fase 2 (cfr. paragrafo ***119***), circa 400 milioni di euro provengono da investitori aventi sede negli Stati Uniti e 181 milioni di euro da investitori con sede in Cina. Il singolo investitore che ha investito più di tutti gli altri nei beneficiari della fase 2 ha sede negli Stati Uniti e tre dei cinque maggiori investimenti (superiori ai 50 milioni di euro) provengono da investitori con sede al di fuori dell'UE.

[38] Gruppo consultivo di esperti di Orizzonte 2020, *Innovation in SMEs*, Consultazione sul programma di lavoro strategico dell'UE 2018-2020, giugno 2016.

Figura 3 – Investimenti attratti, per paese dell'investitore e paese del beneficiario (milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASME.

Conclusioni e raccomandazioni

129 La Corte ha constatato che lo strumento per le PMI fornisce un sostegno efficace alle PMI per lo sviluppo dei loro progetti di innovazione e che il fatto di disporre del marchio UE aiuta le imprese ad attrarre investimenti aggiuntivi. Tuttavia, non sono stati creati collegamenti con gli strumenti finanziari garantiti dall'UE che potessero aiutare i beneficiari a espandere l'attività e a portare i propri progetti di innovazione al mercato. Sia la fase 1 che la fase 2 dello strumento forniscono sostegno efficace alle PMI, sebbene per la fase 1 vengano sostenuti costi amministrativi sproporzionatamente elevati. Lo strumento è gestito in modo competente dalla Commissione. L'elevato numero di ripresentazioni e le limitate risorse hanno ostacolato la procedura di selezione e lo sviluppo di servizi di accelerazione d'impresa.

130 Tutte le raccomandazioni sono applicabili allo strumento che succederà allo S-PMI nell'ambito di Orizzonte Europa.

Puntare ai beneficiari giusti

131 I vasti obiettivi e valori-obiettivo dello strumento, insieme alle modifiche introdotte in corso d'attuazione, hanno causato incertezza nei portatori d'interesse. L'attuale profilo delle imprese corrisponde al modello accademico di imprese con alto potenziale di crescita, ma lo strumento finanzia alcune PMI che avrebbero potuto essere finanziate dal mercato (cfr. paragrafi ***28***-***39***).

Portata geografica

132 La partecipazione allo strumento varia nettamente da un paese all'altro, in parte a causa di fattori che esulano dal controllo della Commissione, ma anche in ragione della variabilità dei livelli di assistenza forniti dai punti di contatto nazionali e dalla Rete Enterprise Europe (cfr. paragrafi ***43*** e ***45*** e ***grafico 5***). Con una dotazione finanziaria limitata, la Commissione ha organizzato eventi e attività di comunicazione, ma il marketing e la comunicazione non erano né strutturati né sufficientemente ben indirizzati per raggiungere le imprese giuste (cfr. paragrafi ***40***-***58***).

Raccomandazione 1 – Migliorare la strategia di comunicazione ed il sostegno ai punti di contatto nazionali, in particolare per quegli Stati membri con il più basso livello di partecipazione

La Commissione dovrebbe:

a) concentrarsi meglio sulla strategia di marketing e di comunicazione, per portare a conoscenza delle PMI-bersaglio le opportunità offerte dallo strumento e dal suo successore nell'ambito di Orizzonte Europa;

b) migliorare il sostegno da essa offerto ai punti di contatto nazionali per le PMI e alla Rete Enterprise Europe, promuovendo progetti di apprendimento tra pari e lo scambio delle migliori pratiche, nonché facendo in modo che il sostegno alla rete dei punti di contatto nazionali per le PMI sia operativo all'inizio del prossimo programma quadro.

Data-obiettivo di attuazione: 2021

Selezione dei progetti

133 Nel corso del ciclo di vita dello strumento sono stati apportati miglioramenti alle procedure di valutazione e di selezione: la presentazione ad una commissione di selezione è stata un'aggiunta particolarmente utile ai fini dell'individuazione delle proposte migliori ed ha rispettato al contempo il valore-obiettivo concernente il "tempo-sovvenzione" (cfr. paragrafi ***65***-***69***).

134 I punteggi attribuiti nella fase di valutazione a distanza cono connotati da variabilità; ciò può essere in parte spiegato con le limitate risorse e con l'elevato numero di ripresentazioni. La formazione dei valutatori è molto apprezzata, con possibilità di ottenere ulteriori riscontri a vari livelli. Gli strumenti informatici utilizzati non sono adatti, il che mette a rischio il processo di valutazione (cfr. paragrafi ***61***-***64*** e ***70***-***73***).

135 La ripresentazione di proposte non ammesse a finanziamento in passato determina un forte e crescente consumo di risorse di gestione e di valutazione, facendo crescere i costi amministrativi. Inoltre, fa diminuire il tasso di riuscita, scoraggiando quindi la partecipazione (cfr. paragrafi ***74***-***79***).

Raccomandazione 2 – Migliorare la procedura di selezione

Al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di assicurare una selezione efficiente delle proposte migliori, la Commissione dovrebbe perfezionare la procedura di selezione nei modi seguenti:

a) fornire ai valutatori a distanza tempo aggiuntivo per svolgere il loro lavoro;

b) istituire un canale di comunicazione bidirezionale tra i valutatori a distanza e i membri della Commissione di selezione, onde consentire a questi ultimi di accedere alla valutazione a distanza e fornire ai primi riscontri sulla qualità del lavoro svolto;

c) sviluppare appositi strumenti informatici per gestire in modo affidabile il processo di valutazione;

d) introdurre un limite al numero di volte che una proposta può essere ripresentata, liberando così risorse attualmente impiegate per rieseguire valutazioni della stessa proposta in molteplici successive istanze per ogni data-limite;

e) al fine di incoraggiare la partecipazione di più PMI con eccellenti progetti d'innovazione, la Commissione dovrebbe rendere pubblico il tasso di riuscita per proposta di progetto.

Data-obiettivo di attuazione: 2021

Efficacia del sostegno nelle fasi dello strumento per le PMI

136 La fase 1 fornisce un sostegno efficace, grazie al celere processo di selezione, al marchio UE per i beneficiari e all'accesso ai servizi di accelerazione d'impresa. Inoltre, essa ha attratto molte imprese innovative inducendole a partecipare al programma dell'UE. Tuttavia, impone un onere eccessivo sulla gestione, da parte della Commissione, dello strumento; vi sono poi paesi nei quali esistono già programmi simili (cfr. paragrafi ***81***-***89***). A partire dal settembre 2019, la fase 1 è stata cancellata.

137 La fase 2 dello S-PMI fornisce efficace sostegno ai beneficiari ed è molto apprezzata, nella sua forma attuale, da tutti i portatori d'interesse. Fornisce un marchio UE che dà visibilità alle imprese ed ai progetti, le aiuta ad attrarre investimenti aggiuntivi, e permette l'accesso alla rete UE di *coaching* e di servizi d'accelerazione d'impresa (cfr paragrafi ***91***-***94***).

Raccomandazione 3 – Sostituire la fase 1 ed espandere il sostegno alle PMI della fase 2

La Commissione dovrebbe:

a) proporre agli Stati membri che un regime simile alla fase 1 sia gestito dalla Commissione;

b) fornire ai beneficiari di questo regime accesso ai servizi di *coaching* e di accelerazione d'impresa nonché

c) mantenere un regime simile alla fase 2 nell'ambito del CEI nel quadro di Orizzonte Europa, partendo dai risultati della fase pilota del CEI.

Data-obiettivo di attuazione: 2021

138 Il *coaching* e i servizi di accelerazione d'impresa dispongono del potenziale per amplificare gli effetti dello strumento; tuttavia, poiché sono stati avviati in ritardo, non sono sufficientemente visibili e solo una piccola percentuale di PMI ha usufruito di tali servizi. Le risorse stanziate sono limitate ed i servizi potrebbero essere più "su misura" e meglio orientati al lato della domanda (cfr. paragrafi ***95***-***103***).

Raccomandazione 4 – Potenziare i servizi di accelerazione d'impresa

La Commissione dovrebbe potenziare i servizi di accelerazione d'impresa destinando risorse adeguate a questo settore, al fine di:

a) prestare servizi di accelerazione d'impresa maggiormente "su misura";

b) accrescerne la conoscenza tra i beneficiari, adottando un approccio di comunicazione mirata;

c) orientarli meglio al lato della domanda, stabilendo connessioni con grandi clienti privati e tramite appalti pubblici per progetti innovativi.

Data-obiettivo di attuazione: 2022

Attrarre investimenti dopo il finanziamento da parte dello S-PMI

139 La maggioranza dei beneficiari necessita ancora di finanziamenti aggiuntivi per sostenere le proprie attività innovative e portare i propri progetti di innovazione al mercato. La Commissione ha fatto poco per creare collegamenti tra il fabbisogno di finanziamenti delle PMI e gli strumenti finanziari garantiti dall'UE e non ha esplorato opportunità di collaborazione con gli enti nazionali di promozione. Inoltre, i beneficiari non sono, per lo più, a conoscenza degli strumenti finanziari garantiti dall'UE e la Commissione ha una conoscenza limitata delle necessità finanziarie dei beneficiari. La relazione 2018 della BEI sull'accesso ai finanziamenti per i beneficiari ha confermato che le informazioni disponibili sugli strumenti finanziari sono frammentarie e che la comunicazione tra finanziatori pubblici e privati è limitata (cfr. paragrafi ***107-116***).

Raccomandazione 5 – Creare collegamenti con gli strumenti finanziari

La Commissione dovrebbe:

a) raccogliere periodicamente informazioni sull'importo e sul tipo di finanziamenti necessari ai beneficiari dello S-PMI durante l'attuazione del progetto di innovazione;

b) portare a conoscenza dei beneficiari l'esistenza di vari strumenti finanziari a livello UE e nazionale, nonché fornire consulenza su quali siano i più adatti ai rispettivi bisogni finanziari;

c) individuare e promuovere sinergie con gli strumenti finanziari garantiti dall'UE, al fine di aiutare i beneficiari dello S-PMI ad attrarre fondi;

d) collaborare con gli Stati membri e con gli enti nazionali di promozione per promuovere strumenti finanziari garantiti a livello nazionale che potrebbero soddisfare le necessità finanziarie dei beneficiari dello S-PMI.

Data-obiettivo di attuazione: 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 10 dicembre 2019.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Metodologia

1) esame documentale di documentazione pubblica e di documenti interni della Commissione, come: basi giuridiche, linee-guida, valutazioni d'impatto, relazioni di valutazione e di monitoraggio, proposte di atti legislativi, comunicazioni, documenti di sintesi e altri pertinenti documenti;

2) analisi di dati provenienti da varie fonti: CORDA, Business Objects, quadro di valutazione dell'innovazione e *crawling* della rete Internet;

3) questionari online inviati nel marzo 2019 a:

   — 390 beneficiari e richiedenti non selezionati che hanno ricevuto un marchio di eccellenza, scelti su base casuale, con un tasso di risposta del 71 % (dell'88 % per i beneficiari della fase 2);
   — 158 valutatori a distanza scelti su base casuale, con un tasso di risposta del 96 %;
   — 32 Agenzie nazionali per l'innovazione, con un tasso di risposta del 100 %;

4) visite informative presso ministeri, agenzie per l'innovazione, punti di contatto nazionali, EEN, beneficiari e altri pertinenti portatori d'interesse in Bulgaria, Danimarca, Francia, Romania, Slovenia, Spagna e Regno Unito;

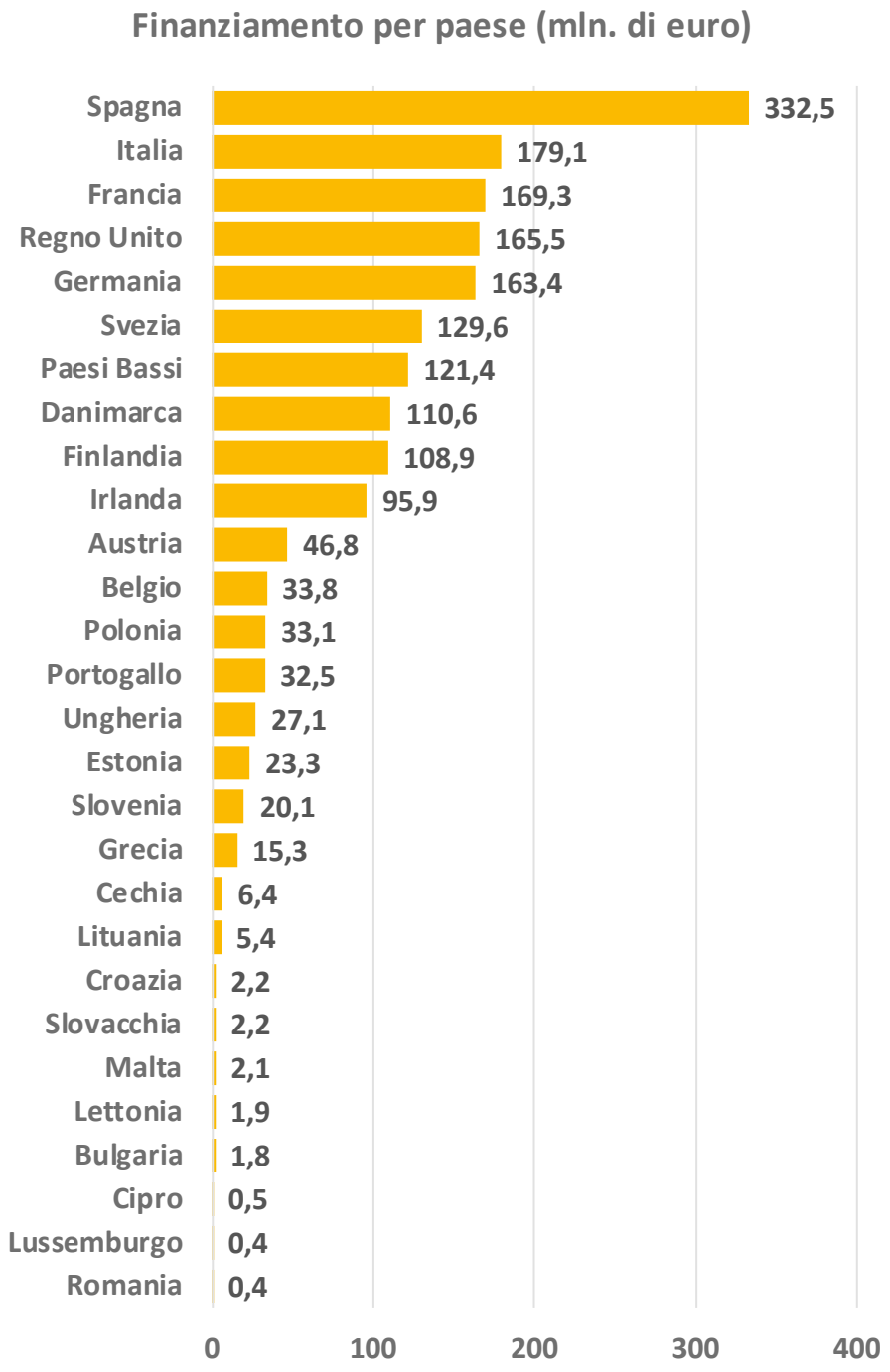
5) *panel* di esperti indipendenti nel campo dell'innovazione, in diversi ambiti;

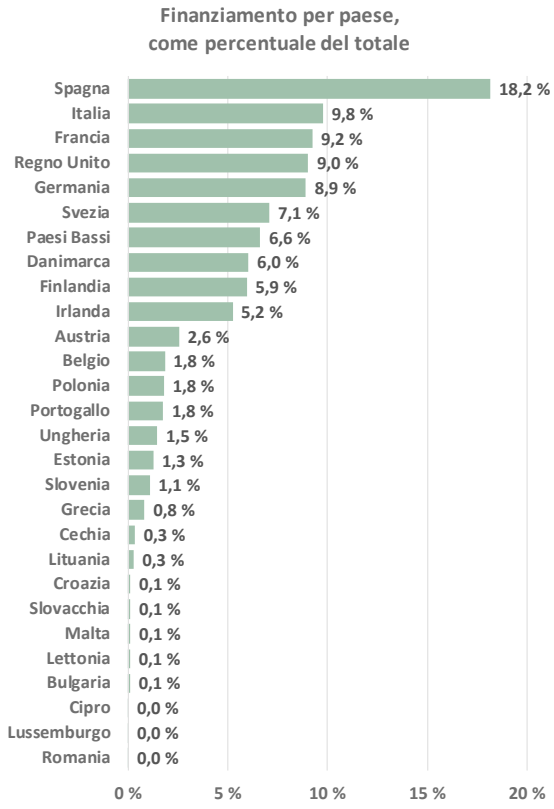
6) colloqui con vari esperti nel campo dell'innovazione collegati allo S-PMI, quali membri delle commissioni di selezione, membri del gruppo consultivo di Orizzonte 2020, rappresentanti delle società di consulenza;

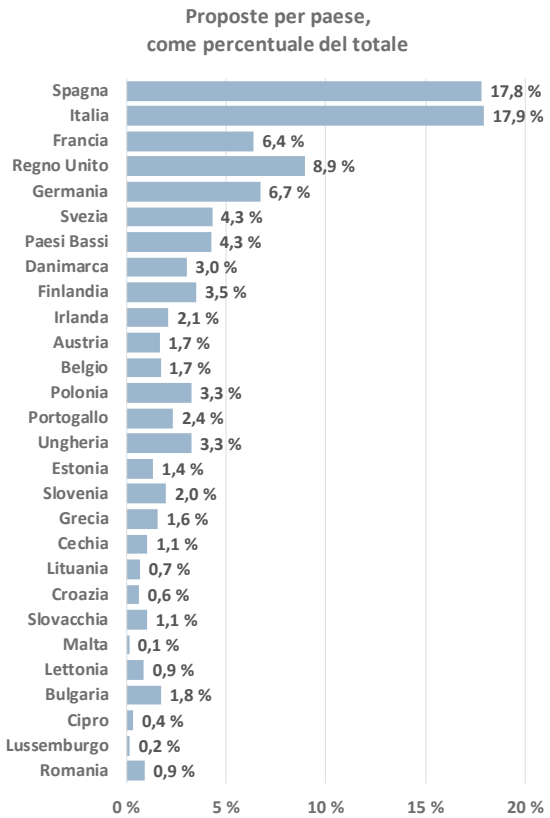
7) partecipazione, in qualità di osservatori, alla presentazione dei progetti alle commissioni di selezione (seconda tappa del processo di selezione della fase 2) e ad un evento sui servizi di accelerazione d'impresa;

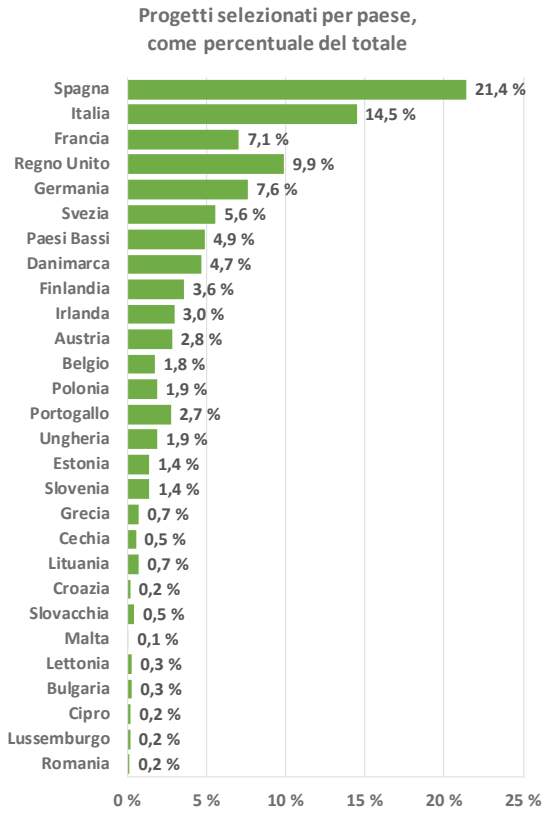
8) colloqui con personale della Commissione (DG RTD, DG CONNECT), delle agenzie esecutive (EASME e REA), della BEI e del FEI.

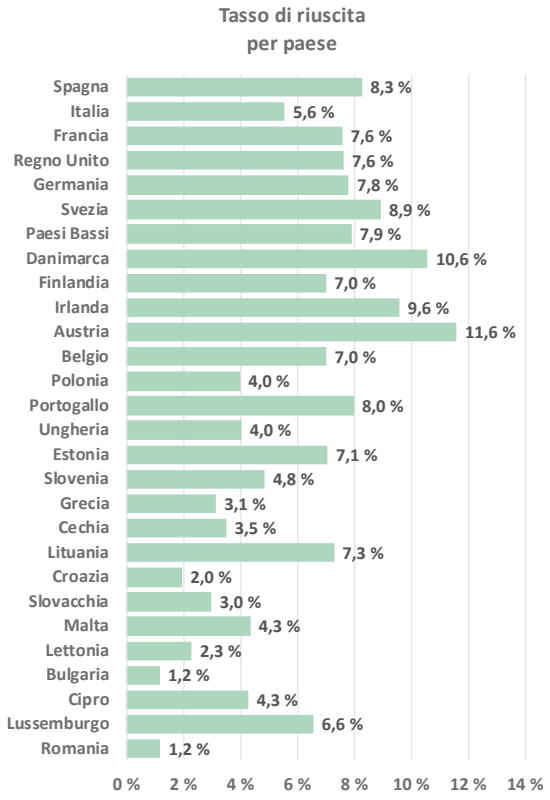
Allegato II – Statistiche











Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EASME.

Allegato III – Dall'idea alla proposta del CEI nell'ambito di Orizzonte Europa

— Nel giugno 2015, durante la conferenza dell'ERA dal titolo "*A new start for Europe: Opening up to an ERA of Innovation*", la Commissione ha proposto l'idea di un CEI.

— Nella primavera del 2016, la Commissione ha bandito un invito a presentare idee per contribuire alla concezione della fase pilota del CEI. Tramite questa consultazione pubblica, la Commissione ha raccolto "i pareri dei portatori d'interesse sull'innovazione dirompente, creatrice di mercati, sulle lacune dell'attuale panorama del sostegno all'innovazione e sulla potenziale competenza del CEI" *[trad. della Corte]*[39].

— Il 13 luglio 2016, la Commissione ha organizzato un seminario con oltre 100 portatori d'interesse proveniente dai settori privato, della ricerca e pubblico per discutere l'esito dell'invito a presentare idee[40].

— Nel novembre 2016, la Commissione ha varato l'iniziativa "Start-up/Scale-up", che mira a raggruppare una gamma di interventi esistenti e nuovi a sostegno delle start-up e delle imprese che vogliono espandere le proprie attività[41].

---

[39] *Ideas for an EIC, Overview of Responses to the Call for Ideas*, 2016.

[40] *Ideas for an EIC – Summary of a validation workshop with stakeholders held on 13 July 2016*.

[41] Comunicazione della Commissione, "Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up", novembre 2016, COM(2016) 733 *final*.

— Nel gennaio 2017, la Commissione ha istituito il “Gruppo ad alto livello degli innovatori del CEI” (EIC HLG), affidandogli il compito di fornire assistenza nello sviluppo del CEI. Il gruppo, composto di imprenditori, investitori e esperti di innovazione, si è riunito sei volte tra marzo 2017 e dicembre 2018 ed ha prodotto un “Insieme completo di raccomandazioni chiave” nel gennaio 2018[42].

— Il 7 giugno 2018 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce Orizzonte Europa[43]. La proposta era corredata di una valutazione d’impatto[44].

[42] EIC High-Level Group, “*Europe is back: Accelerating breakthrough innovation*”, gennaio 2018.

[43] Proposta di regolamento che istituisce Orizzonte Europa, COM(2018) 435 *final*, giugno 2018.

[44] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact assessment*, SWD(2018) 307 *final*, giugno 2018.

Acronimi e abbreviazioni

ANI: Agenzia nazionale per l'innovazione

BEI: Banca europea per gli investimenti

CEI: Consiglio europeo per l'innovazione

DG RTD: Direzione generale Ricerca e innovazione della Commissione europea

EAG: gruppo consultivo di esperti sulle piccole e medie imprese

EASME: Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese

EEN: Rete Enterprise Europe

FEI: Fondo europeo per gli investimenti

O2020: Orizzonte 2020

PCN: punto di contatto nazionale

PIL: prodotto interno lordo

PMI: piccole e medie imprese

PQ: programma quadro

QFP: quadro finanziario pluriennale

QVI: Quadro europeo di valutazione dell'innovazione

R&S: ricerca e sviluppo

SAI: servizi di accelerazione d'impresa

SBIR: *Small Business Innovation Research programme* (programma di ricerca per l'innovazione nelle piccole imprese degli Stati Uniti)

S-PMI: strumento dell'UE per le piccole e medie imprese

TI: tecnologie dell'informazione

Glossario

Beneficiario: persona fisica o giuridica che riceve una sovvenzione o un prestito dal bilancio UE.

Finanziamento misto: sovvenzioni combinate con prestiti o con *equity* provenienti da fonti pubbliche e/o private.

Innovazione dirompente: prodotto, processo o servizio che sconvolge i mercati esistenti spiazzando le principali imprese e tecnologie ed applicando un nuovo insieme di valori.

Innovazione pionieristica: prodotto, processo o servizio che introduce una nuova tecnologia o un nuovo modello d'impresa risultante in un cambiamento di paradigma che genera notevoli vantaggi competitivi.

Invito a presentare proposte: documento che invita i potenziali beneficiari a presentare domanda; viene pubblicato da un ente pubblico che annuncia l'intenzione di finanziare progetti che raggiungeranno gli obiettivi specificati.

Paese associato: un paese non membro dell'UE che è parte di un accordo internazionale con l'Unione europea. I paesi associati al programma quadro "Orizzonte 2020" partecipano alle stesse condizioni dei soggetti giuridici degli Stati membri dell'UE.

Portale dei partecipanti: sportello online unico, per i richiedenti e beneficiari di Orizzonte 2020, per individuare opportunità di finanziamento, accedere a documentazione ed orientamenti, presentare proposte e gestire sovvenzioni e contratti di esperti senza supporto cartaceo. Cfr. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/h2020.

Punto di contatto nazionale: entità nazionale istituita e finanziata dalle amministrazioni degli Stati membri dell'UE o dei paesi associati aventi un programma quadro di ricerca per fornire assistenza nel paese ed orientamenti ai richiedenti ed ai beneficiari nell'ambito di Orizzonte 2020.

Quadro europeo di valutazione dell'innovazione: analisi comparativa della performance in innovazione degli Stati membri dell'UE, di altri paesi europei e dei vicini della regione.

Strumento finanziario: sostegno finanziario, a valere sul bilancio dell'UE, sotto forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio.

Termine ultimo: data alla quale devono essere presentate le proposte affinché siano considerate per una dato ciclo di finanziamenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"LO STRUMENTO PER LE PMI IN AZIONE: UN PROGRAMMA EFFICACE ED INNOVATIVO CHE FA FRONTE ALLE SFIDE"

I. Lo strumento per le PMI è il primo regime di sostegno nella storia del programma quadro di ricerca ad essere orientato alle singole PMI innovative e attuato tramite un'agenzia esecutiva. Le PMI che nell'ambito dei precedenti programmi quadro avevano ricevuto un sostegno inadeguato hanno aderito in maniera massiccia a questo nuovo regime di sostegno che, nel tempo, è stato messo a punto per rispondere al meglio alle loro reali esigenze. Il successo della prima tornata dell'Iniziativa pilota dell'Acceleratore del Consiglio europeo dell'innovazione (EIC) dimostra che il percorso seguito dalla Commissione corrisponde alle aspettative delle PMI innovative.

INTRODUZIONE

20. Dall'ottobre 2019 la Commissione ha implementato il test del sostegno finanziario dei progetti tramite finanziamento azionario.

OSSERVAZIONI

31. I membri del comitato per l'accesso al capitale di rischio e del comitato del programma PMI, che spesso sono anche punti di contatto nazionali (PCN), sono stati tenuti regolarmente informati delle modifiche introdotte allo strumento per le PMI.

Inoltre, la DG RTD e l'EASME hanno attuato campagne di comunicazione in merito a tali modifiche al fine di accrescere la consapevolezza dei portatori d'interesse coinvolti, compresi i PCN e la Rete Enterprise Europe (EEN).

34. Lo strumento per le PMI è rivolto a tutti i tipi di PMI innovative che presentano una forte volontà di sviluppo, crescita e internazionalizzazione.

In linea con le priorità politiche della nuova presidente eletta della Commissione, nel 2020 si intende attuare, previa approvazione del comitato di programma strategico, un invito specifico per l'Acceleratore del CEI.

36. La Commissione segnala che dal 2019 tale rischio è stato affrontato nell'ambito della fase pilota del CEI.

Sottolinea inoltre che esiste un enorme divario tra la percezione dei beneficiari dello S-PMI e la realtà quando si tratta di reperire fondi tramite capitale di rischio o *business angel* per i quali il tasso di riuscita è piuttosto basso.

54. La Commissione sottolinea che si è impegnata a fondo nella promozione dell'Iniziativa pilota CEI (potenziata), organizzando seminari sullo S-PMI in occasione di diverse conferenze tecnologiche in tutta Europa (comprese *Slush*, *Wolves Summit* e *Smart City*). Le modifiche introdotte dall'Iniziativa pilota CEI potenziata sono state comunicate tramite campagne itineranti e appositi eventi organizzati in tutti gli Stati membri.

Dall'inizio di Orizzonte 2020 sono stati organizzati oltre 65 eventi di sensibilizzazione negli Stati membri e nei paesi associati. La campagna di informazione della Commissione negli Stati membri, organizzata in collaborazione con i punti di contatto nazionali, è stata intensificata nel 2019 con la partecipazione delle PMI. La Commissione ha avviato una serie di consultazioni una tantum di portatori d'interesse a livello nazionale e regionale, che si sono svolte negli Stati membri dal giugno 2019 per la progettazione congiunta delle modalità di attuazione di Orizzonte Europa, nell'ambito delle quali sarà definita la prossima strategia in materia di PMI.

57. La Commissione ritiene che l'azione di coordinamento e sostegno *Access4SME* abbia contribuito a portare a conoscenza dei PCN e della EEN le modifiche introdotte alla progettazione dello strumento per le PMI.

64. In effetti, per conformarsi alle norme H2020, l'EASME ha dovuto sostituire con cadenza annuale il 25 % del gruppo di valutatori.

In risposta all'esigenza di formare i nuovi valutatori, dal 2018 l'EASME organizza a Bruxelles una giornata degli esperti, invitando nuovi esperti ed esperti con più esperienza a formare i nuovi valutatori e a creare sinergie.

66. Sulla base dei riscontri ricevuti dai membri della commissione di selezione, nell'ottobre 2019 la Commissione ha messo in atto una prassi secondo cui i membri della commissione di selezione dispongono di due settimane complete per esaminare in modo approfondito le proposte.

68. Al fine di affrontare la questione segnalata dalla Corte dei conti europea nel presente paragrafo, la Commissione ha introdotto nell'Iniziativa pilota CEI potenziata una procedura di *due diligence*. A partire dall'ottobre 2019, nell'ambito dell'Iniziativa pilota CEI potenziata che offre finanziamenti misti, ai richiedenti sono state richieste informazioni più dettagliate riguardanti proprietà, diritti di proprietà intellettuale (DPI) e composizione della squadra. A presente, tali aspetti sono esaminati dai valutatori nelle fasi di valutazione a distanza e di colloquio.

74. Sebbene non previsto nella base giuridica dello strumento per le PMI e previa approvazione del comitato di programma pertinente la Commissione potrebbe proporre una procedura che limiti il numero di ripresentazioni.

103. La Commissione sottolinea che l'avvio dei servizi di accelerazione d'impresa è stato preparato accuratamente ed è stato preceduto da una procedura d'appalto aperta.

107. L'EASME raccoglie informazioni sul fabbisogno finanziario supplementare di alcuni beneficiari, durante e dopo il periodo di attuazione della sovvenzione, tramite diversi canali (domande di partecipazione a eventi con investitori SAI e profilo delle imprese nello strumento di abbinamento con gli investitori ScaleUp EU). Inoltre, dal termine ultimo dell'ottobre 2019, le imprese devono indicare in che modo intendono finanziare tutte le attività di sviluppo necessarie fino all'ingresso sul mercato, al di là della sovvenzione e/o del capitale richiesti, specificando sia l'indicazione degli importi necessari che le fonti di potenziale finanziamento.

111. La Commissione ha iniziato ad affrontare la questione menzionata dalla Corte dei conti europea in questo paragrafo nel 2019 con l'attuazione dell'Iniziativa pilota CEI potenziata.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

132. La sensibilizzazione e la comunicazione con i portatori d'interesse è una priorità fondamentale della Commissione per la corretta attuazione dei programmi quadro attuali e futuri. Eventi di sensibilizzazione sulle modalità di attuazione di Orizzonte 2020 sono organizzati regolarmente negli Stati membri e nei paesi associati. Un'ulteriore serie di eventi negli Stati membri si concentra su Orizzonte Europa.

Raccomandazione 1 - Migliorare la strategia di comunicazione ed il sostegno ai punti di contatto nazionali, in particolare per quegli Stati membri con il più basso livello di partecipazione

La Commissione accoglie questa raccomandazione.

135. Come raccomandato, la Commissione intende pianificare un nuovo approccio per Orizzonte Europa a partire da gennaio 2021.

Raccomandazione 2 – Migliorare la procedura di selezione

La Commissione accoglie questa raccomandazione.

a) La Commissione ha attuato tale raccomandazione a partire dal processo di valutazione che ha avuto inizio nell'ottobre 2019, inviando le proposte due settimane in anticipo. Inoltre, a decorrere da marzo 2020 gli esperti a distanza disporranno di 0,5 giorni per la valutazione di una proposta contro gli 0,3 a disposizione fino a gennaio 2020.

b) Come raccomandato, la Commissione intende attuare un nuovo approccio a partire da gennaio 2020.

e) La Commissione precisa che il tasso di riuscita per presentazione delle proposte è già pubblico e acconsente a rendere pubblico anche il tasso di riuscita per proposta di progetto.

Raccomandazione 3 - Sostituire la fase 1 ed espandere il sostegno alle PMI della fase 2

La Commissione accoglie questa raccomandazione.

a) Alcuni Stati membri sotto la guida della Repubblica ceca hanno creato un gruppo di lavoro informale al fine di replicare la fase 1 con un finanziamento a livello nazionale ma mantenendo una valutazione centralizzata a livello dell'UE. La Commissione potrebbe proporre di sostenerne il coordinamento tramite una specifica sovvenzione.

c) L'accordo generale parziale di Orizzonte Europa prevede la continuazione, nel quadro dell'Acceleratore del CEI, del regime di sostegno unicamente sotto forma di sovvenzioni con una dotazione finanziaria equivalente a quella di Orizzonte 2020, mentre il finanziamento misto dovrebbe rappresentare il principale utilizzo del bilancio dell'Acceleratore del CEI.

Raccomandazione 4 - Potenziare i servizi di accelerazione d'impresa

La Commissione accoglie questa raccomandazione, nei limiti delle risorse disponibili per il successore dello strumento per le PMI nell'ambito del prossimo QFP.

139. Per quanto riguarda la sensibilizzazione dei beneficiari, tra il 2014 e il 2016 la BEI e il FEI hanno attuato una vasta campagna di comunicazione relativa agli strumenti finanziari InnovFin in tutti gli Stati membri, sviluppando contatti con molte PMI nonostante la campagna non fosse rivolta in maniera specifica ai beneficiari dello strumento per le PMI. Nella primavera del 2019 una campagna di comunicazione dell'Iniziativa pilota CEI potenziata ha sensibilizzato i potenziali beneficiari in merito alla possibilità di finanziamenti azionari mediante l'Acceleratore del CEI.

Dal termine ultimo dell'ottobre 2019 la Commissione ha inoltre iniziato a raccogliere dati in merito al fabbisogno finanziario dalla procedura di domanda, compresi i dati sulle sovvenzioni e sul capitale delle imprese che hanno presentato domanda di espansione con esito positivo.

Raccomandazione 5 - Creare collegamenti con gli strumenti finanziari

a) La Commissione accoglie questa raccomandazione.

La convenzione di sovvenzione e la convenzione di investimenti in capitale monitoreranno regolarmente il fabbisogno finanziario tramite l'attuazione del progetto e delle fasi di espansione.

b) La Commissione accoglie questa raccomandazione.

La Commissione continuerà le attività di informazione.

c) La Commissione accoglie questa raccomandazione.

L'accordo generale parziale di Orizzonte Europa prevede la possibilità per i beneficiari di presentare domanda di sostegno unicamente sotto forma di *equity* a partire dal 2021.

d) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

Considerando che la raccomandazione coinvolge anche gli Stati membri, la Commissione può attuarla soltanto agendo con la massima diligenza possibile.

La Commissione informerà gli Stati membri e gli istituti nazionali di promozione tramite il canale del comitato di programma pertinente.

La creazione del marchio di eccellenza per le proposte ammesse a finanziamento ma che non hanno potuto beneficiare di una sovvenzione dello strumento per le PMI è stato il primo tentativo di costruire sinergie con l'ecosistema nazionale che sostiene l'innovazione.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva"), presieduta da Alex Brenninkmeijer, Membro della Corte, il quale è stato coadiuvato da: Raphael Debets, capo di Gabinetto; John Sweeney, primo manager; Juan Antonio Vazquez Rivera, capoincarico; Alvaro Garrido-Lestache Angulo, Wayne Codd e Marco Montorio, auditor.

Da sinistra a destra: John Sweeney, Marco Montorio, Raphael Debets, Juan Antonio Vazquez Rivera, Wayne Codd , Alex Brenninkmeijer, Alvaro Garrido-Lestache Angulo.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	22.1.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	6.11.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	10.12.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	16.1.2020

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti. Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN: 978-92-847-4125-0	ISSN: 1977-5709	doi: 10.2865/687579	QJ-AB-19-025-IT-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4122-9	ISSN: 1977-5709	doi: 10.2865/263995	QJ-AB-19-025-IT-Q

Con 3 miliardi di euro per il 2014-2020, lo strumento dell'UE per le PMI ambisce a sostenere l'innovazione nelle PMI e nelle start-up colmando il deficit di finanziamento e incrementando la commercializzazione dei risultati della ricerca.
La Corte ha verificato se detto strumento fornisca i benefici attesi. Ha concluso che, nel complesso, esso fornisce assistenza efficace alle PMI per lo sviluppo dei loro progetti di innovazione e che il fatto di disporre del marchio UE aiuta le imprese ad attrarre investimenti aggiuntivi. La Commissione gestisce lo strumento per le PMI in modo competente. Tuttavia, la Corte raccomanda di migliorare l'individuazione dei beneficiari ai quali si rivolge lo strumento, la portata geografica e la selezione dei progetti. Inoltre, si potrebbe fare di più per attrarre finanziamenti aggiuntivi che contribuirebbero a portare al mercato progetti di innovazione. Poiché lo strumento per le PMI è stato rielaborato per il 2021-2027 nell'ambito del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI), la Corte formula una serie di raccomandazioni, volte in particolare a preservare alcuni aspetti della concezione dello strumento, a migliorare la selezione dei progetti, a potenziare i servizi di accelerazione d'impresa e a creare sinergie con altri strumenti finanziari.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors