

**DOCUMENTI  
IAI**

**LA COOPERAZIONE ECONOMICA TRA UNIONE EUROPEA  
E PAESI DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE  
ATTRAVERSO LA PROMOZIONE DELLE SOCIETÀ MISTE:  
IL JOINT VENTURE PHARE PROGRAMME  
E I SUOI SVILUPPI**

*di Isabella Falautano*

# LA COOPERAZIONE ECONOMICA TRA UNIONE EUROPEA E PAESI DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE ATTRAVERSO LA PROMOZIONE DELLE SOCIETÀ MISTE: IL JOINT VENTURE PHARE PROGRAMME E I SUOI SVILUPPI

di Isabella Falautano

## 1. Introduzione

Questo articolo ha come obiettivo l'analisi e la valutazione del *Joint Venture Phare Programme* (JOPP), l'iniziativa comunitaria di promozione delle società miste nei paesi dell'Europa centro-orientale (PECO). Nelle prossime pagine se ne ripercorreranno le origini e il contesto di sviluppo, si evidenzieranno i settori e le aree geografiche interessate, e, soprattutto, i punti di forza e quelli di debolezza.

La promozione degli investimenti privati è il fulcro del programma: il risparmio nei PECO è infatti insufficiente a coprire sia il deficit statale che la modernizzazione degli impianti industriali necessaria per riattivare il sistema. Di qui l'importanza dei flussi di capitali stranieri sotto forma di investimenti produttivi, rivolti soprattutto allo sviluppo delle piccole e medie imprese del settore privato. L'ottica di fondo del JOPP è focalizzata, infatti, sugli effetti benefici e sulle esternalità positive che derivano dall'incontro fra le piccole e medie realtà imprenditoriali dell'UE con le analoghe forze dell'Europa centro-orientale.

Il programma concerne tutti i momenti della vita di un'impresa: l'avviamento, la formazione del personale, il trasferimento di *know-how*, il fabbisogno finanziario. I finanziamenti attivabili sono volti a coprire tre momenti ben precisi della vita di un'azienda. Il primo è il reperimento e la gestione di dati informativi utili ad avviare l'idea imprenditoriale attraverso azioni promosse sia da organismi esterni all'azienda (Camere di Commercio, intermediari finanziari, Agenzie di Sviluppo) sia dall'impresa stessa, che può decidere di avviare contatti informali con operatori locali. Parte integrante di questa prima fase di avviamento è la possibilità di attingere a fonti comunitarie anche per la stesura di studi di fattibilità da cui si possa evincere se l'idea imprenditoriale è economicamente vantaggiosa e percorribile. Il secondo momento è collegato alla vera e propria creazione della *joint venture* (JV), attraverso la concessione di un co-finanziamento che faciliti il cosiddetto *engineering* del progetto stesso, l'architettura di finanziamenti cui devono contribuire i vari operatori: la Commissione, gli intermediari finanziari nazionali, l'impresa stessa. Il terzo momento della vita di una azienda che JOPP promuove è quello dell'assetto corretto e concorrenziale della JV, attraverso finanziamenti per lo sviluppo e la formazione delle risorse umane e per l'assistenza tecnica e manageriale.

Questo studio, tuttavia, si propone di andare oltre la semplice valutazione del JOPP attraverso l'analisi delle prospettive del nuovo *Joint Venture Programme* (JOP), nato alla fine del 1995 come prosieguo del JOPP e caratterizzato soprattutto da procedure di attivazione dei fondi ulteriormente adattate alle esigenze delle piccole e medie imprese.

La sistematizzazione dei dati a disposizione su JOPP-JOP, che qui verrà offerta, nasce dalla constatazione che una più ampia e dettagliata informazione costituisce uno dei punti cruciali per lo sviluppo del programma.

## 2. Il contesto internazionale e l'evoluzione della cooperazione comunitaria con i PECO

Per comprendere le linee guida del programma JOPP è opportuno fare un breve cenno al quadro

comunitario entro il quale esso è stato concepito, a partire dal regolamento 3906/89, che ha dato l'avvio all'iniziativa *Poland Hungary Assistance for Economic Restructuring* (PHARE). Questo programma di assistenza tecnica, rivolto inizialmente solo a Polonia e Ungheria, come prima risposta europea ai rapidi mutamenti politici ed economici dei due paesi, è stato poi esteso a Bulgaria, Repubbliche Ceca e Slovacca, Romania, Albania, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia.

Gli scopi del PHARE e dell'analogo programma TACIS per i paesi della Comunità degli Stati Indipendenti sono la promozione, attraverso aiuti tecnici e finanziari concessi ai Governi di tali paesi, della transizione ad una economia di mercato, il supporto al processo di ristrutturazione e privatizzazione delle aziende statali, lo sviluppo infrastrutturale (energia, trasporti, telecomunicazioni), dei servizi finanziari e la riforma della Pubblica Amministrazione. La scelta della Commissione Europea è stata a favore di un decentramento della gestione delle attività e di un coinvolgimento, anche nella definizione degli obiettivi, delle autorità locali.

Dal punto di vista politico, sulla scia degli accordi bilaterali di cooperazione economica e commerciale conclusi tra la Comunità Europea e i singoli PECO tra il 1988 ed il 1991, l'avvenimento di rilievo è costituito dagli accordi di associazione, generalmente conosciuti come "accordi europei", firmati ad ondate diverse tra il 1991 ed il 1994 dai paesi dell'area a seconda del loro livello di avanzamento nel processo di liberalizzazione. In tali accordi si formalizza l'intenzione di collaborare per la creazione di una zona di libero scambio e di rafforzare la cooperazione in vista di un allargamento dell'Unione Europea.

L'importanza del pacchetto di accordi e programmi di assistenza concordati tra UE e PECO va valutata tenendo conto del loro fine ultimo, quello di facilitare la transizione economica dal sistema pianificato al libero mercato in vista di una adesione di tali paesi ad un'Unione Europea allargata. I paesi che più speditamente sono riusciti ad andare avanti nel processo di liberalizzazione sono l'Ungheria e la Polonia, destinatari originari del programma PHARE, e la Repubblica Ceca. Essi sono anche i candidati favoriti ad una prossima adesione all'Unione Europea. La strada da percorrere è ancora, tuttavia, lunga per quanto riguarda l'armonizzazione legislativa, l'adeguamento agli *standard* internazionali, la formazione all'economia di mercato, i processi di privatizzazione, gli incentivi al rafforzamento delle imprese private, la creazione di una rete di piccole e medie imprese (PMI).

Il supporto allo sviluppo delle PMI costituisce uno degli elementi portanti della strategia comunitaria, dato che si ritiene che esse possano costituire il tessuto connettivo e, quindi, vitale della nuova economia dei PECO. Il futuro europeo dipende, infatti, anche dalla reciproca volontà e capacità di scambiarsi esperienze organizzative e gestionali, *know-how*, risorse umane non solo a livello di grandi industrie ma anche di realtà di dimensioni più ridotte, ma non per questo qualitativamente inferiori. Il programma PHARE ha costituito il quadro e il meccanismo attraverso il quale attivare sinergie mediante l'assistenza tecnica.

Nell'ambito del PHARE sono stati resi operativi due programmi focalizzati sul potenziamento delle PMI e delle reti transnazionali tra imprese: essi sono il *Coopme programme*<sup>1</sup> e soprattutto il JOPP, mirato a promuovere gli investimenti privati nei Paesi dell'Europa centro-orientale attraverso la costituzione e lo sviluppo di JV tra imprese comunitarie (prioritariamente piccole e medie imprese) e *partner* locali. Nel novembre 1995 la Commissione Europea ha

---

<sup>1</sup> E' un multi-country programme che ricade sotto gli schemi del Phare Partnership Programme. Gli obiettivi dell'iniziativa sono la promozione dello sviluppo delle PMI nei PECO attraverso il supporto alle associazioni di PMI esistenti e nascenti, Camere di commercio e altri organismi professionali; sono previste anche la formazione delle risorse umane e schemi di partenariato. Sono ammissibili al programma i progetti di supporto ad associazioni di PMI e ad agenzie di sviluppo regionale. I progetti di sviluppo di reti di PMI UE-PECO (European Business Network (EBN), Business Center Network (BC-net), Euro Info Centres, Europartenariat) sono altresì finanziabili.

formalizzato l'estensione di tale iniziativa ai paesi TACIS, cui peraltro il progetto era stato già rivolto a livello sperimentale, e si è rinunciato alla vecchia sigla JOPP dando vita così ad un rinnovato *Joint Venture Programme* (JOP), non più limitato alla sola area PHARE ma allargato alla Comunità degli Stati Indipendenti.

Nelle prossime pagine esamineremo l'evoluzione di JOPP, i suoi risultati su scala europea ed italiana e le prospettive del nuovo JOP.

### **3. JOPP: caratteristiche, iter procedurale, risultati, settori e paesi più attivi**

#### *3.1 Caratteristiche*

JOPP é nato nel 1991 come progetto pilota triennale con un bilancio di 20 milioni di ECU, mediante i quali sono stati finanziate più di 250 iniziative. Alla fine del 1993 la Commissione Europea, giudicati in maniera positiva tali risultati, ha rifinanziato il programma con un *budget* di 27,5 milioni di ECU.

Il suo obiettivo è la promozione a più livelli delle JV tra imprese comunitarie e dei PECO: sia nel caso della costituzione ex novo di una società mista che di potenziamento di una già esistente. Per essere ammissibile al programma una JV deve essere considerata tale nei PECO, avere almeno un *partner* locale ed uno comunitario ed almeno il 75% del capitale in Europa. Le imprese devono operare nel settore produttivo o dei servizi ed essere di dimensione medio-piccola: secondo i parametri indicati devono avere meno di 500 dipendenti, immobilizzazioni nette inferiori ai 75 milioni di ECU e meno di un terzo del capitale detenuto da una grande impresa.

L'investimento da finanziare deve avere carattere diretto ed essere di tipo produttivo: sono, quindi, esclusi gli investimenti finanziari (assunzioni di partecipazioni, investimenti in titoli) e le attività di intermediazione finanziaria .

Una categoria speciale di attività finanziabili è quella svolta dalle istituzioni che divulgano informazioni nel settore delle JV, quali gli intermediari finanziari, le Camere di Commercio, le associazioni di professionisti, gli istituti di promozione degli investimenti, le Agenzie per lo Sviluppo, le federazioni industriali. Esse sono, infatti, coinvolte direttamente nell'attività di promozione del programma e di sua diffusione capillare in tutto il territorio nazionale.

Vari sono i soggetti coinvolti nelle fasi di attivazione del JOPP. Essi sono: il *partner* comunitario, un'impresa ai sensi dell'art.58 del Trattato CEE, che abbia sede all'interno della Comunità; il *partner* dei PECO, un'impresa con caratteristiche speculari, che abbia sede in uno dei paesi citati; in alcuni casi la stessa società mista, a condizione che almeno il 75% del capitale sia detenuto dai partner; la Commissione Europea, attraverso la Direzione Generale XVIII; l'intermediario finanziario nazionale, ufficialmente accreditato presso la Commissione ed interfaccia tra essa e le imprese. Il *network* europeo é costituito da circa 60 istituzioni. Queste ultime rivestono un ruolo chiave: fungono, infatti, da interfaccia tra le diverse realtà produttive e la Commissione e, attraverso la approfondita conoscenza delle PMI nazionali, hanno il compito di fornire un supporto indispensabile alla comprensione delle diverse esigenze regionali e settoriali.

L'*iter* di attivazione del programma (nelle fasi che direttamente riguardano le imprese) consiste nell'identificazione di un *partner* nei PECO, nella stesura del progetto di società mista, nella consegna del progetto all'intermediario, nel suo vaglio da parte della Commissione che ne decide l'approvazione ed il contributo finanziario, o il rigetto.

Gli intermediari finanziari esaminano le proposte di progetto per poi farne un *dossier* per la Commissione; gestiscono l'eventuale versamento del contributo comunitario; seguono la

realizzazione del progetto; rappresentano gli interessi UE nella JV. Inoltre in alcuni casi erogano direttamente o indirettamente un co-finanziamento parallelo a quello della Commissione.

Alla fine del procedimento due saranno gli accordi stipulati, uno tra la Commissione e l'intermediario finanziario, l'altro tra l'intermediario finanziario e l'impresa beneficiaria, il cosiddetto *back-to-back agreement*.

### 3.2 Iter procedurale

JOPP è articolato in 4 fasi, le cosiddette *facilities*, che dovrebbero costituire nel loro insieme una risposta esauriente a tutte le esigenze di finanziamento che si possano presentare nella realizzazione della società mista.

Attraverso la *facility 1* si può chiedere alla Commissione l'erogazione di un contributo a fondo perduto per l'organizzazione di seminari, giornate informative e missioni imprenditoriali che abbiano come obiettivo la ricerca di possibilità di collaborazione industriale<sup>2</sup>. I soggetti che possono attivare tale fase sono la rete degli intermediari finanziari, gli organismi *non profit* quali le associazioni di categoria, le federazioni industriali, le Camere di Commercio, i consorzi imprenditoriali, le Agenzie di Sviluppo.

La *facility 2* sostiene azioni preliminari alla costituzione di una JV attraverso la mobilitazione di fondi per studi di pre-fattibilità e di fattibilità. Vigè il principio del buon fine: il finanziamento è ad interesse zero e pari al 50% delle spese sostenute e diventa a tutti gli effetti contributo a fondo perduto qualora la società mista si costituisca entro 12 mesi. In tal caso può venire erogato un ulteriore contributo a copertura del restante 50% di spese sostenute. Qualora, invece, l'operazione non porti a risultati concreti o non riceva l'approvazione necessaria, l'anticipo comunitario verrà o rimborsato o ugualmente trasformato in sovvenzione in cambio della consegna degli studi di fattibilità alla Commissione<sup>3</sup>.

La *facility 3* riguarda la creazione vera e propria della JV e prevede una copertura parziale dei fabbisogni finanziari a medio-lungo termine della società mista. Tale fase prevede il finanziamento parallelo della costituenda JV da parte dell'imprenditore, della Commissione e dell'intermediario finanziario. La Commissione in base al principio del *pari passu*, mobilita mezzi pari a quelli attivati dall'intermediario finanziario, fino ad un massimo della quota di partecipazione del *partner* comunitario e al 20% dei fabbisogni della JV<sup>4</sup>.

La *facility 4* finanzia le operazioni correlate alla fase di assistenza tecnica volta al rafforzamento della JV: formazione, assistenza propriamente tecnica, trasferimento di *know-how*<sup>5</sup>

### 3.3 Risultati e valutazioni

---

<sup>2</sup> L'attivazione del programma prevede che tali incontri riguardino al massimo 3 settori industriali e si rivolga a massimo 3 paesi esteri. La Commissione eroga un contributo a fondo perduto fino a 75.000 ECU, a copertura del 50% del *budget* totale.

<sup>3</sup> Per lo studio di pre-fattibilità può essere richiesto un finanziamento fino a 2.500 ECU. Lo studio di fattibilità viene finanziato fino ad un massimo di 150.000 ECU, di cui il 50% iniziale, pari a 75.000 ECU, attraverso un anticipo trasformabile, come si è visto, in sovvenzione. I restanti 75.000 ECU, se rispettato il buon fine, verranno erogati a titolo di contributo a fondo perduto.

<sup>4</sup> Il tetto massimo del co-finanziamento da parte della Commissione è fissato ad 1 milione di ECU. Il rimborso è previsto in 10 anni. L'intermediario finanziario ha a disposizione varie forme di intervento, che vanno dall'erogazione di crediti d'investimento (prestiti partecipativi, subordinati, condizionati) alla vera e propria partecipazione al capitale dell'impresa mista.

<sup>5</sup> Il contributo comunitario avviene sotto forma di prestito senza interessi fino al 50% delle spese sostenute fino a 150.000 ECU, da rimborsarsi in valuta locale in 5 anni.

Dai dati quantitativi diffusi dalla Commissione emergono con chiarezza i punti di forza e le disfunzioni del programma nelle varie fasi.

In tutto, prima del ristanziamento dei fondi con il nuovo programma quinquennale dell'autunno 1995, sono stati allocati 45 MECU per un totale di 564 progetti.

Per quanto riguarda la *facility 1*, al novembre 1995 erano giunte solo 45 richieste di finanziamento. In tutto sono stati mobilitati 672.000 ECU a fronte di un *budget* pari a 2 milioni di ECU. Una piccola parte degli stanziamenti, quindi, è stata effettivamente utilizzata a dimostrazione del fatto che tale strumento deve essere ulteriormente potenziato per favorire la diffusione di informazioni di base sul programma, necessarie anche solo ad avviare l'idea di internazionalizzazione. Le attività informative previste dalla *facility 1* si sono spesso sovrapposte a quelle fornite dai centri specializzati comunitari *Business Center Network* (BCNet). E' inoltre emerso il problema della mancanza di criteri di valutazione dei risultati dei *workshop* informativi e dell'assenza di analisi sul successo o meno di tali giornate.

La *facility 2* (fattibilità) è lo strumento di gran lunga più utilizzato, con 480 pratiche approvate (85% delle pratiche attivate in totale) con un impiego di 35,6 Milioni di ECU. Il programma, però, non è nato con l'obiettivo di finanziare esclusivamente studi di settore, bensì con quello ben più ambizioso di portare a dei risultati economicamente rilevanti ed imprenditorialmente concreti: i fondi sono soprattutto utilizzati per studi di fattibilità, i quali spesso hanno portato alla costituzione della società mista, ma ancora più spesso senza ricorso alla *facility 3* (strumento che naturalmente dovrebbe completare l'iter di costituzione della società mista). I punti di forza della *facility 2* sono stati l'azione volta a convincere le imprese ad avere un approccio selettivo e concreto per l'investimento, la possibilità di attingere ad esperti per questioni legali e studi di mercato e l'opportunità di procurarsi uno studio di fattibilità comunque indispensabile. La fase ha presentato anche dei punti di debolezza: formulari troppo complessi, che richiedono la conoscenza di elementi in realtà determinabili solo alla fine dello studio di fattibilità; la mancata copertura dei costi interni, non essendo previsto il finanziamento delle spese legate all'impiego dei dipendenti dell'impresa nella preparazione dello studio di fattibilità; i tempi troppo lunghi per il vaglio delle proposte e i pagamenti.

Nel corso del primo quadriennio si sono verificati solo 20 casi di finanziamento del capitale della JV attraverso la fase 3, per un totale di 6,3 Milioni di ECU. Tale strumento evidentemente non ha ben funzionato, spingendo molti operatori a rivolgersi ad altre fonti di finanziamento. Uno degli ostacoli è derivato dalla mancata convergenza degli obiettivi a breve termine dei soggetti coinvolti nell'operazione di finanziamento: l'imprenditore (nel suo contesto competitivo necessita di reazioni immediate), la Commissione (che promuove azioni a favore dell'integrazione europea in una ottica più propriamente politica), gli intermediari finanziari nazionali (sovente frenati dall'elevato rischio-paese e non interessati ad un investimento di *venture capital*). Per l'erogazione del prestito gli intermediari richiedono agli imprenditori garanzie bancarie, difficilmente reperibili per le realtà imprenditoriali medio-piccole e tale richiesta ha costituito per le PMI un ostacolo pressochè insormontabile che ha bloccato l'intera procedura. Emerge la priorità assoluta di riportare la fase 3 a strumento centrale del programma, innanzitutto allargando la rete degli IF anche a fondi d'investimento veri e propri (come ha fatto la Danimarca), poi ideando delle modifiche tecniche che semplifichino le procedure, ora legate a troppi passaggi e veti incrociati. Tra le soluzioni proposte: la creazione di Agenzie regionali ad hoc, l'erogazione di una garanzia da parte della stessa Commissione (che potrebbe fornire tale servizio legandone la durata a quella del finanziamento dell'intermediario secondo il principio della condivisione del rischio), la trasformazione del finanziamento della Commissione da contributo in conto capitale a contributo in conto interessi (così che l'intermediario sia l'unico finanziatore della società mista e la PMI riceva dalla

Commissione un aiuto sugli interessi).

Anche la *facility 4* ha presentato delle difficoltà, dato che sono stati approvati solo 32 finanziamenti, per un totale di 2,2 Milioni di ECU, oltretutto con una percentuale abbastanza elevata di pratiche rigettate, circa il 25%. La fase di assistenza tecnica e di trasferimento tecnologico dovrebbe, fra l'altro, costituire uno degli elementi di forza del programma, data la complementarità tra le PMI dei PECO e quelle dell'UE, le prime ricche di manodopera qualificata e a basso costo, le seconde di know-how. Il maggiore limite della fase sta nelle condizioni finanziarie previste, in quanto, pur fornendo un prestito senza interesse per 5 anni rimborsabile senza rischi di cambio, sarebbe estremamente più efficace se venisse trasformato in contributo a fondo perduto.

Interessante si presenta anche l'analisi delle caratteristiche dei flussi di investimenti.

Una prima osservazione: sono state spesso rispettati dai paesi comunitari sia pur sommari criteri di vicinanza geografica o culturale, l'Italia ha diretto i suoi investimenti soprattutto verso la Romania e l'Albania, la Grecia verso la Bulgaria e l'Albania, la Germania verso la Polonia e la Repubblica Ceca, l'Austria verso la Repubblica Slovacca e l'Ungheria. I paesi atlantici, quali Spagna e Portogallo, hanno invece preferito rivolgersi ai paesi dell'America Latina, attraverso strumenti quali *Al-Invest* e l'*European Community Investment Partners (ECIP)*<sup>6</sup>; discorso analogo vale per la Francia, la quale, pur essendo seconda solo all'Italia per numero di *facilities* attivate, canalizza consistenti investimenti verso i paesi del sud del Mediterraneo attraverso gli appositi programmi comunitari. Solo nel prossimo futuro si potrà, invece, valutare se i paesi scandinavi genereranno richieste di finanziamento verso i tre piccoli baltici, con i quali già hanno già allacciato legami politici ed economici.

L'analisi della direzione geografica dei finanziamenti mostra che i PECO che più hanno attirato finanziamenti sono stati nell'ordine: Polonia (26% del totale), Romania, Repubblica Ceca e Ungheria (circa il 15% ciascuna), seguite da Bulgaria (13% del totale). Queste cifre corrispondono in linea di massima al loro potenziale economico. Un caso anomalo è costituito dall'Albania, che ha attirato una cinquantina di progetti ed il 7% dei finanziamenti totali, un risultato largamente al di sopra di valutazioni di puro potenziale economico; tale *performance* è principalmente dovuta all'attenzione degli investitori italiani e greci.

Da parte comunitaria il paese che maggiormente ha utilizzato gli strumenti previsti da JOPP è l'Italia, con richieste di finanziamento pari a circa il 30% del totale di quelle attivate. Il caso italiano ben esemplifica la non corrispondenza tra numero degli studi di fattibilità finanziati grazie al programma (ben 230) e società miste (solo 5) poi effettivamente create con la *facility 3*<sup>7</sup>. Il paese che è riuscito a sfruttare al meglio la fase di co-finanziamento del programma è stato la Danimarca, che ha totalizzato quasi la metà delle richieste di attivazione della *facilities* e la maggior parte attraverso lo stesso intermediario, non una banca bensì un fondo d'investimento cui obiettivo statutario è proprio la partecipazione di capitali in PMI.

Si è indicata l'Italia come il paese più rappresentativo in termini di finanziamenti attivati e dinamismo nell'utilizzo di JOPP. Al fine di comprendere meglio le cause delle disfunzioni e dei rallentamenti del programma, tenendo conto delle diverse posizioni dei vari soggetti coinvolti, sono state effettuate in occasione del presente studio delle interviste telefoniche a vari operatori italiani nonché predisposto un questionario tecnico al quale hanno risposto circa

---

<sup>6</sup> ECIP è a tutti gli effetti il programma che, pur riguardando aree geografiche diverse, propone le stesse fasi di finanziamento di JOPP, con risultati e problemi simili.

<sup>7</sup> Molti degli studi di fattibilità hanno poi portato alla costituzione della società mista, ma non attraverso i finanziamenti della *facility 3* bensì attraverso canali nazionali, quali quelli predisposti dalla L.100/90, dalla L.19/91 (istitutiva della Finest).

i 2/3 degli intermediari finanziari interrogati <sup>8</sup>. Tra questi ultimi, alcuni hanno precisato la loro volontà di coinvolgimento nel programma pur non avendo al momento ancora attivato attraverso esso alcun finanziamento, altri, per il principio di riservatezza, non hanno voluto rilasciare dichiarazioni. Dall'analisi delle risposte si possono comunque desumere alcuni aspetti interessanti.

Il programma non è stato valutato in maniera omogenea dalle parti coinvolte: gli intermediari finanziari hanno spesso addossato alle piccole e medie imprese, soprattutto italiane, una perdurante mentalità assistenzialista e l'incapacità di presentare progetti ben fatti. Ancora più spesso è stata rivolta agli imprenditori la critica di fondo di una mancanza di vocazione internazionale. Agli intermediari è stata invece opposta l'assenza di volontà di cofinanziamento di progetti considerati economicamente troppo rischiosi e non abbastanza remunerativi nel breve periodo. Di fatto alcuni IF si sono trovati a fronteggiare la mancanza di personale da impiegare nella diffusione del programma. Non tutte le risorse a disposizione sono state allocate e le lungaggini burocratiche hanno rallentato e spesso bloccato un processo che, essendo legato alle esigenze di mercato del momento, necessita di reazioni, decisioni e finanziamenti quanto mai rapidi. Tuttavia, l'interesse degli operatori finanziari italiani per il programma è ulteriormente cresciuto e questa tendenza è dimostrata sia dall'aumento nell'ultimo anno del numero di intermediari accreditati sia dall'impiego di ulteriori risorse umane ad esso dedicate.

Il caso italiano è esemplificativo anche perchè evidenzia l'influenza di fattori "linguistico-culturali" sulla direzione dei flussi di investimento: il paese che proporzionalmente ha attirato più i piccoli e medi imprenditori italiani è stato la Romania, seguito dai quattro di Visegrad (nell'ordine la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e, in percentuale meno rilevante, la Repubblica Slovacca). Circa il 10% delle *facility* attivate si sono dirette verso l'Albania ribadendo, così, i legami tra questo paese e l'Italia.

Dal punto di vista dei settori produttivi che più hanno attivato tali fonti di finanziamento verso l'Est europeo c'è da segnalare la predominanza del comparto manifatturiero con percentuali oscillanti tra il 25% ed il 45%, seguito dall'agro-industriale e dal terziario. Alcune richieste di finanziamento sono giunte anche dal settore delle costruzioni, in collegamento con il boom edilizio e lo sviluppo infrastrutturale nei PECO.

In termini dimensionali le imprese italiane che hanno chiesto studi di fattibilità finanziati da JOPP sono fondamentalmente di piccole dimensioni, con meno di 250 addetti ed immobilizzazioni nette inferiori a 20.000 ECU; geograficamente parlando, la maggior parte di esse proviene dal Nord o dal Nord-Est, circa un quarto dal centro e poche dal Sud. L'ultimo dato interessante emerso è che l'iniziativa di solito è presa direttamente dal piccolo imprenditore, mentre poco ancora si fa a livello di distretti e di associazioni di categoria.

Dal punto di vista generale, a parte le disfunzioni legate alla fase di cofinanziamento, il programma ha ottenuto sicuramente 3 risultati positivi: 1) l'effetto propulsivo sugli investimenti produttivi, anche in vista di ulteriori costituzioni di società miste per le quali è già stato fatto il progetto di fattibilità; 2) il rispetto dell'obiettivo prioritario PMI, considerato che il 95% dei *partner* JOPP è costituito da imprese con meno di 500 addetti; 3) il miglioramento della qualità dei progetti sottoposti alla Commissione: si è infatti passati in tre anni dal 65% al 95% di progetti approvati.

---

<sup>8</sup> Nel questionario si chiedevano numero di operazioni attivate nelle 4 *facilities*, tasso di successo dei progetti presentati (numero di progetti approvati su quelli presentati), distribuzione settoriale e geografica (sia per regione di provenienza che per paese di destinazione del progetto) delle imprese che hanno attivato il programma.

#### 4. Il Joint Venture Programme (JOP)

Il 25 novembre del 1995 sono state formalizzate le modifiche proposte in varie sedi dai soggetti coinvolti in JOPP ed è ufficialmente nato il prosieguo del programma, battezzato poi *Joint Venture Programme* (JOP), con uno stanziamento di 67,3 MECU. L'obiettivo resta il sostegno alla creazione e allo sviluppo di società miste tra imprese comunitarie e quelle dei paesi dell'Europa centro-orientale, ma con la novità della graduale estensione delle operazioni nei paesi della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), con un bilancio parziale di 3 MECU. Il varo del JOP ha segnato, quindi, l'estensione ad est degli interessi comunitari ed è un segnale di crescente fiducia nei confronti della possibilità che imprese provenienti da contesti così eterogenei, quali UE e CSI, si possano incontrare e agire di concerto. Nello stesso tempo è stato ribadito l'interesse per i PECO, ulteriormente avanzati nel processo di sviluppo degli investimenti produttivi e negli sforzi per raggiungere una economia di mercato.

Il supporto previsto da JOP si articola nelle medesime fasi previste da JOPP, ma, nato dalla riflessione sulle disfunzioni passate, introduce strumenti nuovi. La prima novità di rilievo consiste nella possibilità di creare o rafforzare non solo una JV, ma anche una società acquisita grazie ad un investimento diretto di una società dell'UE all'Est, anche in vista dei processi di privatizzazione nell'area in transizione.

Un'ulteriore innovazione scaturisce dall'accordo del giugno 1995 tra Commissione e Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS): una serie di intermediari finanziari e dei fondi nazionali in cui la BERS ha una partecipazione di almeno un 20%, avente base territoriale nei PECO e nella CSI, è stata accreditata ad operare nel programma in collegamento con il *network* comunitario. Tali fondi e banche di sviluppo presentano, infatti, i vantaggi derivanti dalla conoscenza dei mercati locali, dalla capacità di fornire informazioni in loco per gli investitori esteri, dall'interesse ad incentivare il settore privato. Queste istituzioni sono spesso a loro volta società partecipate da partner comunitari.

Una funzione cruciale avranno, oltre agli IF ufficialmente accreditati, anche le altre istituzioni di intermediazione incaricate di sostenere il piccolo imprenditore nella fase di avvio del progetto, quali le piccole banche locali, le Agenzie di sviluppo regionale, le Camere di Commercio e le stesse società di consulenza. In zone di scarsa attivazione dei programmi comunitari, quali per esempio l'Italia del Sud, la creazione di un'efficiente rete locale di informazioni rappresenta una scommessa di vitale importanza, i cui benefici si riverserebbero immediatamente sulla piccola e media imprenditoria.

Nel nuovo programma il concetto di PMI subisce dei ritocchi: oltre alle imprese che rientrano nei parametri comunitari <sup>9</sup> vengono accettati discrezionalmente beneficiari che abbiano un massimo di 1000 addetti, immobilizzazioni nette pari a 150 MECU e max 1/3 del capitale azionario detenuto da una grande impresa. Una nuova ipotesi potrebbe, quindi, essere costituita dalla costituzione di una società mista nata da sinergie tra una impresa comunitaria e una parte di una conglomerata in fase di privatizzazione, eventualmente rilevata dai *manager* e dai lavoratori stessi. Così si potrebbero aprire nuovi scenari e si potrebbero sperimentare nuove vie di gestione e di collaborazione Est-Ovest, grazie anche ad un attivo supporto finanziario comunitario. La priorità, comunque, verrà data alle imprese dei PECO le cui immobilizzazioni nette non superino i 20 MECU, coerentemente con la tradizionale linea della Commissione di incentivi alle micro-realtà e al processo di decentramento economico.

Le procedure sono state velocizzate; dal momento della consegna della richiesta di finanziamento alla Commissione da parte dell'IF, non trascorreranno più di due mesi per il rigetto o approvazione della proposta (in quest'ultimo caso seguirà subito erogazione del

---

<sup>9</sup> Massimo 500 addetti, immobilizzazioni nette pari ad un massimo di 75000 ECU.

finanziamento secondo le modalità fissate per ogni *facility*).

Ed ora un breve cenno sulle novità operative introdotte nelle singole fasi di finanziamento.

Una delle novità operative sta nella creazione del servizio *EuroJop Data*, attraverso la distribuzioni di *dossier* ad hoc che forniscano le informazioni di base. All'inizio si era stabilito di fare coprire le spese agli imprenditori <sup>10</sup>, poi si è optato a favore di un servizio gratuito, in via sperimentale.

*EuroJop Data* rappresenta sicuramente un notevole passo in avanti nella velocizzazione della raccolta di informazioni dando la possibilità agli imprenditori di capire subito se procedere o desistere dall'idea di investimento, ma c'è il problema della genericità del pacchetto informativo.

La *facility 1* è stata potenziata attraverso l'innalzamento del tetto massimo di contributo comunitario da 75.000 a 100.000 ECU, a copertura sempre del 50% dei costi di organizzazione delle giornate divulgative del programma.

Gli studi di pre-fattibilità previsti dalla *facility 2* vengono finanziati fino ad un massimo di 20.000 ECU; il contributo è a fondo perduto e si intende impiegato per l'identificazione del *partner* e la preparazione dei formulari. Parte di tale lavoro può essere effettuato, con costi riconosciuti, dallo stesso IF. Gli studi di fattibilità vengono finanziati al 50% dei costi ammissibili e, in caso di costituzione di JV, la Commissione fornirà l'intera quota, pari al 100% dei costi sostenuti, fino a 150.000 ECU.

La *facility 3* contiene la novità dell'innalzamento del tetto del contributo comunitario da 1 a 2 MECU, in misura non superiore all'impegno finanziario dell'impresa stessa e a quello dell'intermediario. Nel caso l'IF operi una acquisizione di capitale di rischio, l'azione comunitaria sarà analoga, come nella precedente disciplina secondo la clausola del *pari passu*. Qualora, invece, l'intermediario intervenga attraverso un prestito a medio o lungo periodo, la Commissione fornirà o una garanzia (pari al 50% dell'ammontare del prestito dell'IF) o una partecipazione azionaria al capitale della società mista (pari ad 1/3, 1/2, 2/3 della quota stanziata dall'IF). L'impegno finanziario della Commissione si intende su base decennale. La previsione della garanzia ha costituito uno delle innovazioni più rilevanti del nuovo programma: resta da verificare se, superato l'ostacolo "garanzia" (additato come l'elemento di maggiore freno alla fase di finanziamento della società mista), salirà il numero delle JV effettivamente create dal JOP. Nel caso così non fosse, si renderebbe necessario un ulteriore ripensamento sugli strumenti finanziari da approntare per rendere funzionante questa fase fondamentale del programma. Resta da precisare che la garanzia non è gratuita per le imprese, ma comporta il pagamento di un tasso di interesse dell'1%.

Anche per la *facility 4* è previsto un innalzamento dell'ammontare richiedibile per operazioni di assistenza tecnica e trasferimento tecnologico da 150.000 a 250.000 ECU e, soprattutto, è stata sancita la trasformazione del prestito in sovvenzione, a copertura del 50% delle spese.

## 5. Conclusioni

Il programma ha perseguito in questi primi anni di attivazione il duplice obiettivo di incentivare

---

<sup>10</sup> Per attingere a tale servizio la PMI avrebbe dovuto attivare la procedura di richiesta dei *dossier* informativi alla Commissione attraverso l'IF. Dal momento della consegna dei *dossier* l'impresa avrebbe avuto 12 mesi per studiare le informazioni, decidendo poi se procedere con l'investimento ed eventualmente attivare JOP in una delle tre fasi di studio di fattibilità, cofinanziamento o assistenza tecnica. Qualora fosse seguita l'attivazione di una delle *facilities* l'IF avrebbe restituito il deposito ed *EuroJop Data* sarebbe stato completamente gratuito in quanto propedeutico all'investimento. Invece, nel caso l'impresa avesse desistito dal continuare la procedura, l'IF avrebbe utilizzato il deposito versato per coprire le spese del servizio.

l'internazionalizzazione delle PMI comunitarie e di sostenere lo sviluppo delle PMI del settore privato nei PECO attraverso contatti transnazionali a rete.

Come si è visto, tali incentivi riguardano diversi livelli di internazionalizzazione: dalla fase informativa e di contatto fra realtà omologhe, allo studio della effettiva fattibilità dell'idea imprenditoriale, sino alla concreta realizzazione della società mista attraverso erogazione di cofinanziamenti, alla assistenza tecnica attraverso la formazione e il trasferimento tecnologico. Sono emerse alcune disfunzioni del programma che ne hanno inficiato una effettiva e completa realizzazione: 1) lo scarso flusso informativo; 2) la mancanza di coordinamento interno a livello degli stessi soggetti coinvolti: nella Commissione c'è "competizione" tra le Direzioni Generali per programmi dalle finalità simili; manca un'"antenna" unica delle PMI a Bruxelles; gli intermediari hanno spesso obiettivi diversi; manca, poi, il coordinamento e la concertazione fra le categorie di soggetti in questione; 3) la sporadica attivazione della fase 3 di cofinanziamento.

Sono stati fatti dei passi avanti verso il superamento di tali problemi. Il flusso informativo è stato potenziato attraverso EuroJOP Data e soprattutto attraverso il coinvolgimento di consorzi e associazioni di categoria nella facility 1. Nel luglio di quest'anno è stata creata a livello comunitario una cornice che racchiuda tutte le politiche per le PMI, il cosiddetto "programma integrato". La Commissione sta, inoltre, istituzionalizzando la prassi di organizzare incontri con i rappresentanti degli IF e delle associazioni di categoria coinvolte nei progetti: ne è un esempio il *meeting* "Partnership '96" svoltosi la scorsa estate. Le stesse associazioni di PMI europee si stanno organizzando per presentarsi con un'unica voce a Bruxelles, attraverso "Eurapme", una sorta di Unione di associazioni e federazioni industriali di vari paesi.

I problemi, purtroppo, restano per ciò che riguarda espressamente la fase di cofinanziamento di JOP. Finché non verranno superati gli ostacoli legati all'effettivo incentivo alla costituzione della società mista, il programma non potrà svilupparsi pienamente. La stessa garanzia che ora viene fornita dalla Commissione è poco competitiva dato che prevede un tasso d'interesse. Semmai la soluzione potrebbe risiedere, come proposto da alcuni IF, nell'abbattimento dei tassi di interesse per il prestito partecipativo contratto dall'impresa presso l'intermediario attraverso un contributo in conto interessi da parte della Commissione.

Al momento, comunque, è ancora troppo presto per fornire una valutazione del successo o del fallimento del nuovo JOP, sulla base dei risultati e delle performance delle *facilities*. Non è certo solo una questione di numeri, quanto di qualità dei progetti per le società miste ed il trasferimento tecnologico.

Il programma si è mostrato nell'insieme uno strumento abbastanza flessibile e, soprattutto, fondato da una strategia lungimirante di cooperazione decentrata. Esso può favorire la creazione di poli economici con effetto di traino su tutto il sistema PMI e un effettivo collegamento tra futuri micro-distretti industriali di due aree geografiche con caratteristiche complementari. Se le PMI dei paesi della Comunità e dell'Europa centro-orientale riusciranno ad utilizzare al meglio il nuovo JOP ne deriveranno vantaggi reciproci e una accresciuta competitività sui mercati internazionali.

L'effettiva realizzazione dell'integrazione europea non si misurerà, infatti, solo in base al metro politico e agli accordi internazionali siglati ma anche valutando le interdipendenze economiche e gli accordi transnazionali fra imprese di *joint venture*, trasferimento tecnologico, formazione.

## **Bibliografia**

### **Fonti comunitarie consultate**

- Programmi comunitari di assistenza tecnica e di promozione degli investimenti privati a favore dei paesi dell'Europa Centro-orientale e dell'ex-Urss. Manuale per i partecipanti*, maggio 1993
- Joint Venture Phare Programme*, giugno 1993
- Joint Venture Phare Programme-Evaluation final report*, European Consultants Organisation, agosto 1995
- Draft Commission decision of september 1995*, settembre 1995
- Financial Proposal. Support Programme for the creation and development of joint ventures in Ceecs'*, settembre 1995
- Phare Partnership Programme, Information package concerning related Phare and EU programmes*, 14 novembre 1995
- Framework Agreement between The European Community and Financial Intermediary*, 24 novembre 1995
- Joint Venture Programme Phare-Tacis*, 24 novembre 1995
- Joint Venture Programme Phare-Tacis, application form, Facility 1, 2, 3, 4*, 1995
- Relazione generale sull'attività dell'Unione Europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità Europea, Lussemburgo, 1996

### **Testi consultati**

- G.Barberini, N. Ronzitti, *La nuova Europa della CSCE*, Franco Angeli, Milano, 1994
- B. Calzia, *Investire all'Est*, SIPI, Roma, 1992
- Comitato italiano per la cooperazione economica, scientifica e tecnica Est-Ovest, *I rapporti economico finanziari dell'Italia con i Peco e la CSI. Orientamenti di politica economica estera per gli anni '90*, a cura di Donato Di Gaetano, SIPI, Roma, 1994
- L.Doria Lamba, "La nuova frontiera europea: le joint ventures nei Paesi dell'Est", inserto di *Commercio Internazionale* (IPSOA Milano), n.10 (1992)
- Istituto per il Commercio con L'Estero, *Strumenti finanziari nazionali ed internazionali per le joint venture nei paesi a diverso livello di sviluppo*, ICE, Roma, 1995
- S. Mariotti, M. Mutinelli, "Tipologia e motivazioni degli investimenti diretti esteri dell'industria italiana in Europa Orientale", *Rapporto sul commercio estero* (Roma), vol.2 (1995), pp.296-309
- Mediocredito centrale Spa, *Crediti agevolati per partecipazioni italiane in joint ventures*, Mediocredito centrale, Roma, 1995
- C. Meier, "Cooperation initiatives in Eastern Central Europe", *Aussenpolitik* (Amburgo), vol.45, n.3 (3. quarter 1994), pp.254-262
- F.Settembri, *Iniziative comunitarie nell'Europa Centro-orientale e nella CSI*, SIPI, Roma, 1993
- L.Troiani, "Unione europea: rotta ad est. I rapporti strutturati. Più facili gli affari nei PECO", *Progetto Impresa*, (Cestud, Roma), marzo 1995