



C/2023/866

8.12.2023

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa («STEP») e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241

[COM(2023) 335 final — 2023/0199 (COD)]

(C/2023/866)

Relatore generale: **Matteo Carlo BORSANI**

Consultazione	Consiglio, 17.7.2023 Parlamento europeo, 13.7.2023
Base giuridica	Articoli 164, 173, 175, 177, 178, 182, paragrafo 1 e 192, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sessione plenaria	20.9.2023
Sessione plenaria n.	581
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	181/1/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la presentazione del regolamento che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa («STEP»), ritenendo che rappresenti un passo avanti nelle ambizioni europee in termini di politica industriale e competitività, e una soluzione di breve termine ottimale per garantire il finanziamento di progetti europei di ricerca e sviluppo nell'ambito delle tecnologie strategiche.

1.2. Il CESE valuta positivamente il fatto che questa soluzione, oltre ad essere finanziariamente sostenibile, sia stata pensata per garantire nella sua applicazione condizioni di parità, considerandola un elemento essenziale per la salvaguardia della concorrenza nel mercato unico, e la sopravvivenza dello stesso. A questo proposito, raccomanda ulteriori interventi che puntino ad affrontare il problema della «corsa ai sussidi», scaturita a seguito dell'alleggerimento delle norme sugli aiuti di Stato.

1.3. Il CESE supporta pienamente la previsione, presente nella proposta di regolamento, di sostenere gli investimenti produttivi attraverso i fondi strutturali in imprese diverse dalle PMI, e sottolinea l'effetto leva che tale estensione genererà a livello territoriale anche sulle PMI.

1.4. Nell'ambito della politica industriale europea, il CESE raccomanda che gli investimenti in capitale umano vadano di pari passo con quelli in ricerca e sviluppo di tecnologie produttive, e chiede alla Commissione di affiancare al raggiungimento degli obiettivi della doppia transizione anche la continua promozione della crescita economica e della creazione di posti di lavoro di qualità. In particolare, il CESE chiede lo sviluppo di politiche di aggiornamento e riqualificazione dei lavoratori uniformemente nei 27 Stati membri, così da evitare «fughe di cervelli» e asimmetrie competitive.

1.5. Il CESE accoglie con favore la presenza di condizionalità ambientali all'interno della proposta della Commissione, e mette in evidenza come il testo presenti delle debolezze a causa dell'assenza di un collegamento vincolante tra l'accesso ai sussidi e le condizionalità nell'ambito sociale.

1.6. Il CESE supporta pienamente le modalità ed il fine del meccanismo del marchio di sovranità, che appare un passo avanti nella semplificazione dell'iter amministrativo e burocratico per un accesso al finanziamento più facile, veloce e mirato, agevolando inoltre il finanziamento cumulativo o combinato da diversi strumenti dell'Unione. Il CESE raccomanda ai colegislatori europei di proseguire su questa linea, prediligendo in futuro l'ideazione di strumenti di finanziamento che siano già automatici e di facile implementazione.

1.7. Il CESE raccomanda ai colegislatori di promuovere, durante l'iter legislativo, la definizione di un'interpretazione uniforme dei settori coinvolti da questo regolamento, ad ora non presente nella proposta della Commissione.

1.8. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di prorogare di 12 mesi, attraverso questo regolamento, i termini per la chiusura amministrativa della programmazione della politica di coesione nel periodo 2014-2020. Il CESE inoltre raccomanda ai colegislatori di prevedere una simile flessibilità anche per la programmazione dei fondi di coesione 2021-2027, in virtù delle circostanze eccezionali causate dalla pandemia e dalla crisi energetica.

1.9. Il CESE chiede infine alla Commissione europea di concretizzare la realizzazione di strumenti comuni, e in particolare lo sviluppo di un fondo di sovranità vero e proprio, e di affiancarlo ad un insieme di riforme di lungo termine a sostegno dell'industria e dei lavoratori.

2. Contesto della proposta

2.1. Nel corso degli ultimi anni, l'Unione europea si è trovata di fronte ad una triplice sfida. Da un lato, le ambizioni europee in campo di sostenibilità ambientale e di progresso tecnologico hanno dettato standard dalla portata senza precedenti, spesso concentrando il dibattito europeo più sugli obiettivi da raggiungere che sui mezzi per raggiungerli. Dall'altro, una serie di eventi impreveduti hanno scosso l'economia interna, con pesanti ricadute sul tessuto produttivo, a partire dalla crisi pandemica e da quella energetica, fino alla crescente inflazione e alla scarsità di materie prime critiche. Infine, una serie di piani e misure varati dai nostri grandi concorrenti a livello globale hanno creato nuovi rischi per la competitività dell'industria europea. È possibile citare, ad esempio, l'*Inflation Reduction Act* (IRA) degli USA, i piani di trasformazione verde del Giappone, il regime di incentivi per rafforzare la competitività in settori *green* promosso in India, e altri piani di investimento nelle tecnologie pulite, presentati da Regno Unito, Canada e molti altri paesi.

2.2. Attraverso la pubblicazione del Green Deal, nel 2019, l'UE ha stabilito dei target di sostenibilità tra i più ambiziosi a livello globale, chiedendo enormi sforzi all'industria. Solo in un secondo momento, a partire da questi ultimi mesi, a tali ambizioni sono state affiancate misure di politica industriale a sostegno della doppia transizione, attraverso iniziative volte a sostenere la competitività europea in questa fase cruciale. Il piano industriale del Green Deal (GDIP), presentato dalla Commissione nel 2023, ha l'obiettivo di realizzare un contesto più favorevole all'aumento della capacità produttiva dell'UE nel settore delle tecnologie pulite, e prevede una serie di misure volte al rafforzamento della competitività dell'industria europea a zero emissioni nette, a garantire le materie prime critiche e a sostenere una rapida transizione verso la neutralità climatica. Nel marzo 2023 la Commissione ha inoltre adottato un nuovo quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato, garantendo agli Stati membri maggiore flessibilità nell'elaborazione e nell'attuazione di misure di sostegno in settori fondamentali per la transizione verde. A questo va ad aggiungersi il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽¹⁾ (REPowerEU), che permette ai paesi di modificare i propri piani nazionali di ripresa e resilienza per fornire sostegno immediato alle imprese e rafforzare la loro competitività senza creare dipendenze strategiche.

2.3. In occasione della revisione di medio termine del bilancio comunitario, la Commissione europea ha infine sancito che, sebbene queste soluzioni garantiscano un sostegno rapido e mirato, l'UE ha bisogno di una risposta più strutturale al fabbisogno di investimenti delle sue industrie. Durante l'annuale discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2022, infatti, la presidente von der Leyen ha sottolineato la necessità di garantire che il futuro dell'industria sia «made in Europe», preannunciando, assieme ad una parte delle misure finora elencate, un fondo europeo per la sovranità, sostenendo che una politica industriale europea comune richiedesse finanziamenti europei comuni.

(1) Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1).

2.4. In questo contesto si può inquadrare la presentazione della proposta di regolamento STEP, collocata all'interno di una revisione del QFP dalla portata senza precedenti, volta a tenere conto delle sfide più urgenti che le economie europee hanno dovuto affrontare negli ultimi tre anni e della necessità di aumentare la flessibilità e la tempestività nella reazione alle crisi. La STEP andrà a generare finanziamento in tre ambiti strategici: (i) tecnologie *deep tech* e digitali, (ii) tecnologie pulite e (iii) biotecnologie, in modo da creare le condizioni necessarie per un uso più efficace, efficiente e mirato dei fondi UE esistenti, riprogrammando una parte delle risorse, ed aggiungendone di nuove.

3. Osservazioni di carattere generale

Rafforzare la competitività

3.1. Nell'ambito della doppia transizione dell'UE, rafforzare la competitività e la resilienza del nostro tessuto industriale, ed in particolare nei settori strategici, è essenziale per assicurare la sopravvivenza del tessuto produttivo, dei posti di lavoro e del modello sociale europeo, che vanta politiche di istruzione e formazione inclusive, sistemi di protezione sociale ben funzionanti, nonché la tutela della salute pubblica e dell'ambiente. In questo contesto, ci sono due principali elementi attorno ai quali la politica industriale europea deve configurarsi, (i) il raggiungimento di un doppio equilibrio competitivo, esterno ed interno all'Unione, e (ii) il superamento delle dipendenze strategiche, in termini di materie prime e tecnologie, fino al raggiungimento di un'autonomia nei settori strategici.

Preservare il level playing field

3.2. La proposta di regolamento STEP, mobilitando 10 miliardi di risorse *off-budget*, e facendo leva su parte delle risorse *on-budget*, mira a generare 160 miliardi di nuovi investimenti in tecnologie strategiche. Nonostante questo sforzo, che si somma a quanto già disponibile all'interno del *budget* comunitario, le risorse a disposizione dell'industria europea sono ancora lontane da quanto mobilitato dagli Stati Uniti attraverso diversi strumenti, in primis l'*Inflation Reduction Act*. Va tuttavia considerato che il margine di manovra europeo in queste operazioni è fortemente limitato, poiché, a differenza delle altre potenze economiche globali, l'UE incontra molti più ostacoli nel mobilitare risorse sostanziali, avendo uno spazio fiscale limitato, oltre che un bilancio comunitario basato quasi esclusivamente sui conferimenti degli Stati membri. In tale contesto, il CESE auspica azioni volte ad un rafforzamento della trasparenza e delle deliberazioni sulle sovvenzioni all'industria a livello internazionale, in modo da salvaguardare la parità di condizioni alla base della prosperità dell'UE come concorrente internazionale.

3.3. Similmente, il raggiungimento di parità di condizioni a livello europeo è essenziale per salvaguardare la concorrenza all'interno del mercato unico, attualmente messa a dura prova dalla corsa al rialzo delle politiche di finanziamento e sussidi, conseguenza dell'alleggerimento delle norme sugli aiuti di Stato. In questo quadro, la proposta STEP rappresenta una soluzione di breve termine ottimale, dal momento che, oltre ad essere finanziariamente sostenibile, rispetta le dinamiche di mercato, andando ad incidere solo parzialmente sul bilancio comunitario, e riprogrammando invece le risorse preassegnate agli Stati membri con ripartizione regionale.

Ridurre le dipendenze strategiche

3.4. La nostra economia si trova oggi a competere con giganti globali, in un complesso equilibrio geopolitico in cui le dipendenze economiche fungono da vere e proprie armi. Vanno quindi promosse e preservate la resilienza delle nostre catene del valore, attraverso politiche che incentivino l'estrazione, la lavorazione e il riciclaggio delle materie prime critiche, e la ricerca e lo sviluppo nell'ambito delle tecnologie strategiche, attraverso lo sviluppo del «made in Europe».

Accesso ai fondi strutturali da parte delle grandi imprese

3.5. Elemento di enorme innovazione in questa proposta di regolamento è la possibilità di estendere l'ambito di sostegno dei fondi strutturali alle grandi imprese nelle regioni meno sviluppate e in via di transizione, nonché nelle regioni più sviluppate degli Stati membri il cui PIL medio pro capite è inferiore alla media dell'UE a 27. Va sottolineato, infatti, l'impatto indiretto che un progetto vinto da una grande impresa ha su tutto il territorio, in termini di contratti di fornitura, incremento dell'economia di scala e creazione di agglomerati produttivi, generando un effetto a cascata di benefici per le PMI del territorio stesso, buona parte delle quali non ha oggi accesso ad alcun tipo di beneficio derivante da questi fondi, anche a causa della complessità burocratica delle gare.

Stanziamiento di nuove risorse

3.6. Il CESE accoglie con favore la proposta di stanziare nuove risorse andando a rafforzare e finanziare i programmi che stanno già contribuendo alla doppia transizione, creando ulteriori margini di investimento per le imprese e sostenendo la ricerca e l'innovazione del tessuto produttivo europeo. Viene in particolare considerata positiva l'inclusione del Fondo per la difesa e del Fondo per l'innovazione tra i programmi che riceveranno risorse aggiuntive, ed il CESE invita la Commissione a valutare un sostanziale rafforzamento di questi programmi nella prossima programmazione.

Chiusura delle programmazioni dei fondi di coesione 2014-2020 e 2021-2027

3.7. Il CESE supporta la proposta della Commissione di prorogare di 12 mesi, tramite questo regolamento, i termini per la chiusura amministrativa della programmazione della politica di coesione nel periodo 2014-2020, in scadenza a dicembre 2023, e di prorogare di 12 mesi anche il termine per la presentazione dei documenti di chiusura. Viene infatti sottolineato che tali misure, introdotte solo alla fine del periodo di programmazione, richiedono tempo e risorse amministrative sufficienti per essere pienamente attuate.

3.8. Il CESE, inoltre, raccomanda ai legislatori di estendere tale flessibilità anche alla programmazione dei fondi di coesione 2021-2027, dal momento che quest'ultima è partita con due anni di ritardo, ipotizzando di allungare di due anni il periodo contabile finale per l'ammissibilità e la rendicontazione delle spese.

Politiche di formazione professionale

3.9. Il CESE raccomanda che, nell'ambito della politica industriale europea, si affianchino agli investimenti in ricerca di sviluppo di tecnologie produttive, anche investimenti in capitale umano. A partire dagli ultimi mesi, la tematica degli investimenti in formazione professionale e sviluppo delle competenze ha iniziato a trovare spazio in alcune proposte legislative legate alla competitività dell'UE, come ad esempio la normativa sull'industria a zero emissioni nette⁽²⁾, la normativa sulle materie prime critiche, e questa proposta di regolamento STEP. Tali proposte uniscono agli obiettivi in tema di avanzamento tecnologico e digitale, e di sostenibilità ambientale, anche misure in grado di creare una forza lavoro quantitativamente e qualitativamente pronta per i modelli di produzione del futuro.

3.10. Il CESE raccomanda di proseguire lo sviluppo di questo tipo di misure, anche nell'ambito dell'Anno europeo delle competenze, attraverso politiche di aggiornamento e riqualificazione di matrice comunitaria, così da far fronte alle «fughe di cervelli» e asimmetrie competitive.

3.11. Inoltre, le iniziative, gli investimenti e le politiche dell'UE in questo quadro dovrebbero anche prendere in considerazione misure mirate per le comunità a basso reddito, i lavoratori poco qualificati e i gruppi emarginati.

Condizionalità sociali ed ambientali

3.12. Il CESE supporta pienamente le condizionalità ambientali presenti nella proposta della Commissione, e condivide la necessità di applicare, adattandolo ed estendendolo dove necessario, il principio di «non arrecare un danno significativo». Dal punto di vista sociale, invece, il testo sembra presentare alcune debolezze per l'assenza di un collegamento vincolante tra l'accesso ai sussidi e le condizionalità nell'ambito sociale. Questo approccio è presente nell'IRA statunitense. Il CESE accoglie con piacere le previsioni presenti nel regolamento volte ad incoraggiare apprendistati e accesso ai posti di lavoro per i giovani e per le categorie deboli.

Marchio di sovranità

3.13. Il marchio di sovranità sembra rispondere alle esigenze di semplificazione dell'iter amministrativo e burocratico. Questo strumento dovrebbe rappresentare un'evoluzione del marchio di eccellenza e, se implementato correttamente, potrà dare un impulso a ricerca e sviluppo nelle tecnologie strategiche, ed agli investimenti per l'aggiornamento e la riqualificazione dei lavoratori nei settori critici. Il CESE invita le autorità di gestione dei fondi, a livello nazionale e locale, ad assicurare la rapida integrazione del marchio nei meccanismi di finanziamento, e la Commissione europea a promuoverne la corretta implementazione, in modo da garantirne un'applicazione estesa e uniforme a livello europeo.

⁽²⁾ Proposta di regolamento che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette [COM(2023) 161 final].

3.14. Il CESE raccomanda, inoltre, l'ideazione di strumenti di finanziamento che siano già automatici e di facile implementazione, in primis delle agevolazioni fiscali, sotto forma di credito di imposta. Questo tipo di strumento, infatti, oltre a essere di semplice e immediata attuazione, consentirebbe alle imprese di avviare subito gli investimenti programmati, andando ad accelerare il processo di doppia transizione, e di stare al passo con gli ambiziosi obiettivi dell'UE.

Lista delle tecnologie strategiche

3.15. La definizione dei settori protagonisti di questa proposta di regolamento all'interno del testo risulta non chiara, e la Commissione elenca una serie di tecnologie qualificabili come strategiche sotto forma di esempi. Il CESE raccomanda, a questo proposito, la definizione di un'interpretazione uniforme. Inoltre, considerando la posizione di rilievo che stanno assumendo i bio-carburanti e i carburanti rinnovabili all'interno della legislazione europea in materia di mobilità sostenibile, il CESE raccomanda il loro inserimento all'interno della lista di tecnologie pulite utili per il raggiungimento della neutralità climatica.

Fondo per la sovranità europea

3.16. Il CESE condivide la necessità di stanziare nuove risorse finanziarie nei settori strategici e la maggiore flessibilità che questa proposta dovrebbe garantire agli strumenti di finanziamento esistenti. Nonostante ciò rappresenti un passo avanti nella politica industriale europea, l'utilità e l'efficacia di questo strumento è intrinseca nel suo essere il punto di partenza per una risposta strutturale europea alle esigenze di investimento delle nostre industrie. Nei prossimi anni, ed in particolare in occasione della negoziazione del QFP 2028-2034, sarà necessario valutare lo sviluppo di un fondo per la sovranità europea vero e proprio, insieme ad una serie di riforme a lungo termine focalizzate sul futuro a sostegno all'industria, nell'ottica della stabilità fiscale e dell'equità tra gli Stati membri.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il CESE valuta positivamente l'ipotesi di una proposta volta a consentire tassi di aiuto più elevati attraverso un bonus per i progetti che rientrano nel campo di applicazione della STEP nelle regioni assistite, ed auspica che, come riportato nel testo del regolamento STEP, la Commissione consulti gli Stati membri in merito a questa proposta.

4.2. La proposta di regolamento STEP si pone, opportunamente, l'obiettivo di sostenere le imprese indispensabili per le catene del valore, promuovendo anche progetti multinazionali, migliorandone l'accesso di tutti gli Stati membri al fine di rafforzare il mercato unico e contrastare le disparità nella disponibilità di aiuti di Stato. In particolare, la proposta incoraggia gli Stati membri a sostenere i progetti strategici contribuendo anche attraverso risorse nazionali, ribadendo il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato. Al fine di evitare dubbi interpretativi ed errori applicativi, il CESE raccomanda di chiarire le modalità secondo cui l'erogazione di più fonti di finanziamento per i progetti strategici individuati dal regolamento possa operare in maniera sinergica, in modo da consentire il cumulo di più interventi agevolativi, senza pregiudicare né le norme applicabili in materia di aiuti di Stato né gli obblighi internazionali dell'Unione.

4.3. Il CESE accoglie con favore il potenziamento dell'Acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI), ed invita la Commissione a monitorare che i progetti di grossa taglia che verranno finanziati non minino le condizioni di parità nel mercato interno e supportino la creazione di un ecosistema di innovazione forte e coerente a livello europeo. A questo riguardo, il CESE raccomanda di evitare formulazioni che aprano al rischio di interpretazioni estensive del regolamento STEP ed assicurare che solo ed esclusivamente le risorse aggiuntive («soldi freschi») che andranno ad integrare il budget del CEI potranno essere utilizzate per gli investimenti solo in equity per progetti in linea con gli obiettivi di STEP. Le nuove risorse a disposizione dell'Acceleratore del CEI devono essere altresì funzionali a un maggior bilanciamento geografico dei progetti finanziati. Il CESE invita dunque la Commissione a mettere in atto delle strategie e degli strumenti per fornire maggiore supporto a quegli Stati membri che hanno bisogno di rafforzare il proprio ecosistema dell'innovazione e del *private equity*. Inoltre, la proposta di procedere con la riprogrammazione di risorse dal Pilastro II di Orizzonte Europa andrà attentamente valutata nella sua entità e nei suoi impatti, evitando il rischio di depotenziare tale Pilastro, fondamentale nell'architettura globale del programma Orizzonte Europa. Infine, appare importante rafforzare l'idea che il CEI debba finanziare, sia pure in collegamento stretto con gli obiettivi e le tecnologie supportate dal regolamento STEP, tutti i tipi di innovazione, esattamente come previsto dal regolamento su Orizzonte Europa e non solo l'innovazione dirompente.

4.4. Nell'ambito dell'aspetto sociale della politica industriale, il CESE accoglie con favore la previsione che il FESR possa finanziare attività di formazione, apprendimento permanente, riqualificazione e istruzione, prerogative fino ad ora del FSE+.

4.5. Il CESE sottolinea la necessità di approfondire e valutare con cura le modifiche proposte relative al programma Orizzonte Europa ed ai fondi di coesione, con una particolare attenzione a salvaguardare la coerenza delle disposizioni sulle sinergie tra i vari fondi, in particolar modo in riferimento alle possibilità di cumulo dei vari interventi. È infatti indispensabile che vi sia un perfetto allineamento sia sul piano soggettivo (soggetti ammessi ai programmi) che sul piano oggettivo (beni e/o progetti ammessi al finanziamento).

4.6. Il CESE valuta estremamente positiva la previsione che i progetti che hanno ottenuto un marchio di sovranità possano beneficiare di un migliore accesso ai finanziamenti dell'UE, in particolare agevolando il finanziamento cumulativo o combinato da diversi strumenti dell'Unione. Viene inoltre considerato positivo il fatto che, a tal fine, le autorità di gestione potranno concedere un sostegno a carico del FESR o del FSE+ direttamente per le operazioni cui è stato attribuito un marchio di sovranità, in quanto agevolerà le procedure di selezione delle operazioni.

4.7. Il CESE chiede alla Commissione di chiarire gli aspetti legati alla governance della piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa, che dovrà essere adeguatamente definita al fine di garantirne un'attuazione efficace.

Bruxelles, 20 settembre 2023.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE
