

ASSEMBLEA BIENNALE ASSONIME 2023

Quaderno Assonime

Verso una politica industriale
europea: ragioni,
prospettive e strumenti

ASSONIME - Riproduzione riservata

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Indice

1. L'Unione europea nell'attuale contesto internazionale	3
2. Gli effetti dell'Inflation Reduction Act sull'industria europea	4
3. La risposta europea all'IRA, tra il nuovo Piano Industriale del Green Deal e aiuti di stato	6
3.1 Il Critical Raw Materials Act	7
3.2 Il Net-Zero Industry Act	9
3.3 La proposta di riforma del mercato dell'energia elettrica come fattore di competitività dell'economia europea	11
3.4 La revisione della disciplina europea sugli aiuti di stato	14
4. Gli aiuti alle imprese: un confronto fra UE e Stati Uniti	15
5. Rafforzare gli IPCEI: finanziamento tripartito e supporto alla produzione	19
6. Come finanziare la nuova politica industriale europea: superare la logica dei trasferimenti a favore delle risorse proprie	21
6.1 La composizione delle entrate del bilancio europeo	22
6.2 Il dibattito in corso su possibili nuove fonti di finanziamento per il bilancio europeo	23
6.3 I vantaggi del finanziamento tramite la BEFIT	26
Conclusioni	28
Bibliografia	30



Il Quaderno è andato in stampa con le informazioni disponibili il 14 giugno 2023.

Il documento verrà aggiornato in caso di rilevanti sviluppi successivi a tale data e sarà possibile scaricarlo inquadrando il QR-code.

1. L'Unione europea nell'attuale contesto internazionale

La pandemia ha fatto emergere non poche criticità legate alla fitta rete di dipendenze strategiche create nell'ambito delle filiere globali: i rallentamenti e le interruzioni dei processi produttivi dovuti alla carenza di materiali o componenti strategici hanno evidenziato i costi e i rischi della distanza nelle catene produttive globali. La guerra di aggressione russa in Ucraina e l'acuirsi delle tensioni tra Stati Uniti e Cina per la questione Taiwan hanno messo in evidenza un'altra dimensione critica della globalizzazione legata all'incertezza sulla stabilità, nel tempo e tra paesi, delle condizioni geopolitiche necessarie al mantenimento dell'ordine commerciale internazionale.

Alla conseguente necessità di *de-risking*, si aggiunge e sovrappone anche quella di accelerare la duplice transizione digitale e ambientale. Sul digitale, con il Digital Compass, sono stati individuati obiettivi sfidanti per il 2030 in materia di diffusione del *cloud* nelle imprese, di connettività universale ad alte prestazioni, di recupero della competitività europea nella microelettronica e nell'*high performance computing*. In materia ambientale l'Europa si è data obiettivi ancora più ambiziosi di *carbon neutrality* con il pacchetto di misure denominato Fit for 55¹ e ha continuato a promuovere e rafforzare una penetrante regolamentazione a supporto della decarbonizzazione.

Il raggiungimento di questi obiettivi richiede non solo massicci investimenti in nuove tecnologie, ma anche – e più nell'immediato – uno sforzo di incremento della capacità produttiva in settori chiave come batterie, semiconduttori, reti di telecomunicazione in fibra e 5G e di interconnessione energetica, apparati per l'efficientamento energetico degli edifici e della mobilità, beni e impianti per la produzione di energia rinnovabile. Si tratta di beni e tecnologie dove spesso è più acuta la dipendenza europea da paesi terzi, con importanti riflessi sulla capacità di garantire autonomia strategica nei percorsi di transizione.

L'Europa, pur prendendo atto di questo nuovo contesto, stenta ad individuare una strategia di politica industriale convincente per attivare e attrarre gli investimenti necessari.

Per lungo tempo, infatti, la regolamentazione ambientale ha monopolizzato i lavori e le iniziative della Commissione. Le iniziative di politica industriale, più volte annunciate nel passato dalla Commissione Juncker, non si sono mai concretizzate. Quelle sulla Capital Markets Union procedono a rilento e con grande timidezza, nonostante la sempre più conclamata difficoltà del mercato dei capitali europeo ad attrarre risorse private nel confronto con quello degli Stati Uniti. DG Grow ha perso progressivamente smalto e capacità di iniziativa in seno alla Commissione a vantaggio di DG Clima². A questo ha fatto sponda il ruolo sempre più depotenziato e marginalizzato del Consiglio Competitività (settore industria) nel coordinare i lavori su tutti i dossier di interesse industriale a vantaggio del Consiglio Ambiente che, nei fatti, ha potuto gestire tutte le

1 Il pacchetto "Pronti per il 55%" è composto da numerosi provvedimenti fra direttive e regolamenti con interventi sul sistema di scambio delle quote di emissione di CO₂ nell'UE (ETS), il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), su uso del suolo e silvicoltura, su emissioni di CO₂ per autovetture e veicoli commerciali, su prestazione energetica degli edifici, sull'uso di combustibili più ecologici nell'aviazione e nel trasporto marittimo.

2 DG Grow è la sigla comunemente utilizzata per indicare la Direzione generale per il mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI e DG Clima quella per la Direzione generale per l'azione per il clima.

proposte legislative in materia di ambiente ed energia, anche quando esse presentavano significativi impatti sull'industria europea. Ciò è avvenuto nonostante i ripetuti appelli dello stesso Consiglio europeo ad integrare la politica industriale – attraverso il cd. *mainstreaming* – in tutte le iniziative strategiche dell'Unione.

La decisione americana di varare, nell'estate del 2022, l'*Inflation Reduction Act (IRA)*³ ha dato un poderoso scossone alla strategia europea su clima e decarbonizzazione. L'IRA, infatti, adotta, quale elemento qualificante di policy, il presupposto che la transizione ambientale si fa sostenendo gli investimenti dell'industria, rafforzandone in primis la capacità produttiva, in netto contrasto rispetto alla logica europea che ha dato fino ad oggi maggior, se non esclusivo, rilievo al ruolo della regolamentazione ambientale e al sostegno di investimenti esclusivamente nel campo della ricerca e innovazione.

2. Gli effetti dell'*Inflation Reduction Act* sull'industria europea

L'IRA, nonostante il nome, non si configura come uno strumento generalizzato di lotta all'inflazione. Tuttavia, sotto questo profilo, l'IRA, rafforzando la capacità produttiva dei beni funzionali alla transizione ambientale, si configura come una politica di stimolo all'offerta di prodotti "green" con potenziali vantaggi anche sull'inflazione, a fronte di un forte aumento della domanda che si realizzerà nei prossimi anni. Il principale obiettivo dell'IRA è il rafforzamento del sistema industriale americano nei settori strategici delle energie rinnovabili e della transizione ambientale. Secondo alcune stime, già nel 2030 l'IRA potrebbe arrivare a ridurre le emissioni nette di gas serra degli Stati Uniti tra il 31% e il 44% rispetto ai livelli del 2005⁴.

Ridurre le emissioni climalteranti sostenendo l'industria! Non si può non rimanere abbagliati da un simile cambiamento di prospettiva.

Gli interventi dell'IRA a supporto della transizione green destinati all'industria raggiungono quasi \$400 miliardi. Sono declinati principalmente attraverso incentivi a contributo e crediti di imposta per famiglie e imprese, mirati a favorire fonti di energia rinnovabili, maggiore efficienza energetica, auto e veicoli commerciali elettrici e la riduzione dell'impatto ambientale dell'agricoltura, dei trasporti e degli edifici. Si tratta di un pacchetto di aiuti di dimensioni ingenti che, oltre all'esplicito obiettivo di facilitare la transizione green, intende indurre le imprese (americane e non) a tornare a investire negli Stati Uniti in questi settori e i consumatori a "comprare americano", in primis veicoli elettrici.

Il contenuto protezionistico di alcune delle misure previste dall'IRA e il timore che la mole degli incentivi previsti dal piano spiazzino l'industria europea a favore di quella americana sono fattori di preoccupazione importanti per i paesi dell'Unione europea.

A titolo esemplificativo, un elemento chiaramente protezionistico si trova tra le condizioni da rispettare per accedere al credito per la produzione manifatturiera avanzata, esplicitamente volto a incoraggiare la produzione di alcune componenti energetiche negli Stati Uniti. In questo caso, l'accesso al credito d'imposta è vincolato al luogo di produzione, che deve essere negli Stati Uniti, o alla nazionalità dell'azienda, che deve essere statunitense. Ulteriori condizioni pro-

³ Cfr. [Congress.gov](https://www.congress.gov), 2022.

⁴ Cfr. King et al., 2022.

tezionistiche sono presenti tra i requisiti all'accesso del credito per l'acquisto di veicoli elettrici, *plug-in hybrid* e a idrogeno. In questo caso, è necessario che una certa percentuale dei minerali critici utilizzati nelle componenti delle batterie sia estratta o lavorata negli Stati Uniti o in un paese aderente a un Accordo di libero scambio, oppure riciclata in Nord America (USA, Canada o Messico). Tale percentuale di *local content* arriverà gradualmente fino all'80% nel 2026. Il credito per l'acquisto di veicoli elettrici è inoltre previsto anche per quelli assemblati in Nord America o per i quali la maggior parte dei componenti della batteria è prodotta in Nord America; anche in questo caso la percentuale di *local content* aumenta gradualmente fino al 100% nel 2028⁵.

Queste misure sono chiaramente contrarie ai principi del libero scambio e potrebbero essere oggetto di contestazione in sede dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), ma i paesi europei sono restii a ricorrere al WTO per motivi geopolitici (per non dare segnali di indebolimento dell'asse Stati Uniti-Europa sul fronte dell'invasione russa dell'Ucraina). Inoltre, i tempi di risoluzione delle controversie in sede WTO sono molto lunghi.

Invece di alimentare tortuosi contenziosi presso il WTO o, ancora peggio, di rispondere con politiche di *buy Europe* al *buy America*, si potrebbe puntare a rilanciare il negoziato sul TTIP, ossia l'accordo di partenariato transatlantico di libero scambio fra USA e UE, affossato dall'amministrazione Trump e mai più ripreso in considerazione. Questa dovrebbe essere la prospettiva europea ed americana evitando che le nuove esigenze di politica industriale si pongano in contrasto con i principi che governano l'apertura dei mercati internazionali.

Riguardo alla mole di incentivi e al potenziale spiazzamento dell'industria europea a favore di quella americana, va segnalato che oltre la metà dei \$400 miliardi destinati alla transizione ecologica è costituita da crediti di imposta per le imprese. Questi crediti sono "a pagamento diretto" (*cash equivalent*), nel senso che un'impresa con un debito fiscale inferiore al credito ad essa spettante, o che comunque non sia in grado di utilizzarlo pienamente in compensazione di altre imposte, ha la possibilità di chiedere che le venga corrisposto direttamente l'intero importo del credito non utilizzato. Inoltre, si tratta di crediti che, proprio in quanto equivalenti al *cash*, sono particolarmente appetibili per le imprese in ragione del fatto che non interferiscono negativamente con le regole del Pillar 2⁶.

Se a questo si aggiungono, come elemento strutturale, i maggiori oneri burocratici e regolatori che caratterizzano le economie europee rispetto a quella americana, è chiaro che il rischio di perdere una percentuale significativa di industrie in settori strategici è concreto.

Per rispondere all'IRA, sarebbe tuttavia sbagliato avviare una "gara al sussidio" fra le due sponde dell'Atlantico. Bisognerebbe invece agire in modo complementare per restituire nuova competitività strategica alle industrie americane ed europee, funzionali alla transizione ambientale e digitale dell'intero blocco occidentale.

La combinazione tra la forte domanda di beni e apparati necessari alla decarbonizzazione dell'economia e lo sforzo di riduzione della fortissima dipendenza da produttori o fornitori cinesi e asiatici in queste tecnologie genera un ampio spazio che potrebbe essere colmato sviluppando tecnologie e nuova capacità produttiva tanto in America quanto in Europa.

5 Bipartisan Policy Center, 2022.

6 Diversamente dagli altri crediti d'imposta, i crediti *cash equivalent* non comportano, infatti, una riduzione dell'*Effective Tax Rate* (ETR) che, ove scenda al di sotto del livello minimo del 15%, fa scattare il pagamento – fino a concorrenza – dell'imposta compensativa (c.d. *Top Up Tax*) prevista dal Pillar 2 per i gruppi.

3. La risposta europea all'IRA, tra il nuovo Piano Industriale del Green Deal e aiuti di stato

L'elaborazione di una strategia comune europea che sappia essere all'altezza dell'IRA, non tanto sul fronte degli aiuti, quanto sul fronte della costruzione di una architettura di politica industriale funzionale alle esigenze di *de-risking* e a quelle di accelerazione della transizione green e digitale non è semplice.

Gli interessi dei paesi membri sono, in molti casi, divergenti sulla politica industriale tanto quanto lo sono sulla politica energetica comune. In primo luogo, sono diversi gli spazi fiscali a disposizione dei governi che possono essere destinati al sostegno del proprio sistema produttivo.

Se si guarda agli aiuti di stato autorizzati dalla Commissione europea da marzo 2022, nell'ambito del Quadro temporaneo di crisi, a gennaio 2023 il 53% del totale degli aiuti è stato notificato dalla Germania, il 24% dalla Francia e solo il 7% dall'Italia, che ha spazi fiscali limitati⁷. La posizione della Germania, e anche della Francia, è evidentemente quella di rispondere all'IRA con un allentamento delle regole sugli aiuti di stato per sostenere le proprie imprese. A spingere in questa direzione vi è inoltre il fatto che la Germania è il principale esportatore europeo verso gli Stati Uniti nei comparti che potrebbero risentire degli incentivi americani (componenti elettriche ed elettroniche, veicoli per il trasporto di persone e prodotti chimici).

Nonostante le divergenze di interessi tra gli stati membri, una prima risposta comune all'IRA è arrivata a febbraio del 2023 quando il Consiglio europeo, partendo dalla comunicazione della Commissione europea su un Piano Industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette⁸, ha delineato nelle sue conclusioni⁹ le principali linee di azione da perseguire, ovvero:

- rivedere le procedure in materia di aiuti di stato al fine di fornire un sostegno “mirato, temporaneo e proporzionato” ai settori strategici per la transizione verde colpiti in maniera avversa dalla concorrenza sleale delle sovvenzioni estere o dagli elevati prezzi energetici in Europa;
- migliorare l'attuazione degli IPCEI, ossia gli importanti progetti di comune interesse europeo, attraverso una razionalizzazione delle procedure;
- agevolare l'accesso ai fondi europei disponibili e renderne l'impiego più flessibile;
- semplificare e rendere più prevedibili le condizioni di investimento nell'Unione europea, in particolare per gli investimenti necessari a conseguire gli obiettivi di neutralità climatica;
- diversificare le fonti di approvvigionamento delle materie prime critiche e sostenere il loro riciclo;
- riformare l'assetto del mercato dell'energia elettrica europeo nell'ottica di favorire la tran-

7 Cfr. Lettera della Vice-Presidente della Commissione europea Marghrete Vestager ai paesi membri dell'UE sul regime degli aiuti di stato, sulla concorrenza e sul mercato interno, 13 gennaio 2023.

8 Cfr. Commissione europea, 2023a.

9 Cfr. Consiglio europeo, 2023.

sizione ecologica e garantire gli approvvigionamenti;

- migliorare le competenze per la transizione verde e digitale;
- considerare l'intenzione della Commissione di presentare, entro l'estate del 2023, la proposta di un Fondo per la sovranità europea volto a sostenere gli investimenti nei settori strategici.

È bene ricordare che già nel febbraio 2022, nel bel mezzo di una pesante crisi nell'approvvigionamento di *microchip*, la Commissione europea ha proposto il regolamento sul Chips Act¹⁰ per stimolare la costruzione di *foundry*¹¹ e più che raddoppiare la capacità produttiva europea nei semiconduttori. A marzo 2023 la Commissione europea ha dato seguito alle indicazioni contenute nel Piano Industriale del Green Deal presentando alcune proposte legislative. Si tratta in particolare del Critical Raw Materials Act, del Net-Zero Industry Act e della proposta di riforma del mercato elettrico europeo. Sempre a marzo, la Commissione ha presentato inoltre alcune modifiche alla disciplina temporanea degli aiuti di stato e al Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER).

3.1 Il Critical Raw Materials Act

Il Critical Raw Materials Act definisce un pacchetto di misure¹² che hanno l'obiettivo di garantire un approvvigionamento "sicuro, diversificato, economicamente accessibile e sostenibile" delle cosiddette materie prime critiche. Secondo i dati della Commissione europea, stiamo andando incontro a una crescita senza precedenti della domanda di materie prime critiche necessarie per la transizione energetica e digitale. Ad esempio, secondo la Commissione "la domanda di terre rare per le turbine eoliche *onshore* e *offshore* aumenterà di 4.5 volte entro il 2030 e di 5.5 volte entro il 2050, mentre le batterie che alimentano i veicoli elettrici comporteranno un aumento della domanda di litio pari a 11 volte entro il 2030 e a 17 volte entro il 2050"¹³.

Il Critical Raw Materials Act persegue anzitutto importanti obiettivi geopolitici: il primo è sicuramente la riduzione della dipendenza europea dalla Cina, quasi monopolista sia nell'estrazione sia nella lavorazione di molti di questi materiali critici. Inoltre, l'Europa vorrebbe ridurre la dipendenza dai paesi politicamente instabili, come la Repubblica democratica del Congo, primo fornitore al mondo di cobalto e coltan. La strategia UE punta da un lato ad aumentare la capacità di estrazione e lavorazione sul territorio europeo, dall'altro a diversificare i partner commerciali privilegiando i paesi più stabili, prestando attenzione a una catena di fornitura che minimizzi le esternalità negative sull'ambiente e punti sui modelli di economia circolare.

Gli obiettivi definiti dal Critical Raw Materials Act sono molto ambiziosi. Entro il 2030:

- almeno il 10% delle materie prime critiche consumate nell'UE dovrà essere estratto da

¹⁰ Cfr. Commissione europea, 2022.

¹¹ Si tratta, nella proposta della Commissione, di fonderie aperte, ossia impianti di fabbricazione di semiconduttori, con unità di fabbricazione iniziale e/o finale, che offrono capacità produttiva a imprese indipendenti e contribuiscono in tal modo alla sicurezza dell'approvvigionamento del mercato interno (cfr. art. 11, Commissione europea, 2022).

¹² Commissione europea, 2023e e 2023h.

¹³ Cfr. Commissione europea, 2023h.

miniere europee. Si stima che, attualmente, siamo su valori nell'ordine del 3%¹⁴;

- almeno il 40% delle materie prime critiche consumate nell'UE dovrà essere lavorato (raffinato) in Europa;
- almeno il 15% delle materie prime critiche consumate nell'UE dovrà arrivare da attività di recupero e riciclo.

Tra i documenti allegati¹⁵ al Critical Raw Materials Act c'è anche un aggiornamento della lista delle materie prime considerate critiche: in totale sono 34. Di queste, 16 vengono considerate "strategiche"¹⁶. Tra esse rientrano, ad esempio, il rame, il cobalto, il litio, la grafite naturale, il nichel e le terre rare utilizzate nei magneti. Tra gli obiettivi 2030 ce n'è uno che riguarda questo specifico gruppo di materiali. Entro la fine del decennio, infatti, non più del 65% del consumo annuale di ognuna di queste materie strategiche potrà essere soddisfatto da un singolo paese terzo fornitore.

Per raggiungere questi obiettivi, la strategia delineata dalla Commissione prevede:

- la semplificazione e velocizzazione normativa per i progetti estrattivi: al massimo 24 mesi per i permessi di estrazione e 12 mesi per i permessi di trasformazione e riciclaggio;
- un più facile accesso alle linee di finanziamento;
- un maggiore coordinamento informativo tra gli stati membri sulle riserve nazionali;
- la creazione di una Raw Materials Academy per sviluppare le nuove competenze necessarie ai lavoratori impegnati in questo settore;
- la diversificazione dei partner commerciali anche con la creazione di un Critical Raw Materials Club: una soluzione per rafforzare i rapporti con i paesi ricchi di risorse, portando in questi paesi investimenti e tecnologie;
- l'aumento dei tassi di riciclo e di utilizzo di materie prime critiche.

Sebbene si tratti di una prima proposta di interventi, non si può non notare che le linee di azioni descritte sembrano piuttosto limitate rispetto all'ambizione degli obiettivi geopolitici e geo-economici che si intende raggiungere in meno di 7 anni. Recuperare il ritardo accumulato, rispetto alla Cina di oltre un ventennio, nella estrazione, nella lavorazione e persino nel riciclo di questi materiali, ma anche rispetto all'IRA, richiede una politica comune probabilmente più incisiva di quella delineata, soprattutto rispetto al sostegno degli investimenti, anche dal punto di vista

14 Cfr. ISPI, 2023b.

15 Cfr. Commissione europea, 2023f.

16 Le materie prime critiche individuate dall'allegato al Critical Raw Materials Act sono: antimonio, arsenico, bauxite, barite, berillio, bismuto, boro, cobalto, carboni da coke, rame, feldspato, fluorite, gallio, germanio, niobio, elio, elementi delle terre rare pesanti, elementi delle terre rare leggere, litio, magnesio, manganese, grafite naturale, nichel – grado batteria, niobio, fosforite, fosforo, metalli del gruppo del platino, scandio, silicio metallico, stronzio, tantalio, titanio metallico, tungsteno, vanadio. Di queste, le 16 considerate strategiche sono: bismuto, boro – grado metallurgico, cobalto, rame, gallio, germanio, litio – grado batteria, magnesio metallico, manganese – grado batteria, grafite naturale – grado batteria, nichel – grado batteria, metalli del gruppo del platino, elementi delle terre rare per magneti (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm, e Ce), silicio metallico, titanio metallico, tungsteno.

finanziario¹⁷. Altrimenti, il vero sforzo per raggiungere, o quanto meno avvicinarsi agli obiettivi stabiliti dal Critical Raw Materials Act, viene lasciato agli stati membri (interventi sul sistema che regola il *permitting*, l'accesso ai finanziamenti, iniziative di formazione e *reskilling*) con il rischio di risposte molto frammentate a livello nazionale e sicuramente meno efficaci nel raggiungimento degli obiettivi rispetto a politiche comuni.

3.2 Il Net-Zero Industry Act

Un discorso analogo vale per il Net-Zero Industry Act, la seconda delle tre proposte della Commissione presentate a marzo 2023 che ha l'obiettivo, condivisibile nel suo assai astratto proposito di reindustrializzazione, di garantire che entro il 2030 la capacità di produzione all'interno dell'Unione europea delle tecnologie strategiche a zero emissioni nette raggiunga il 40% del fabbisogno annuo dell'UE. In particolare, la proposta si riferisce a 8 tecnologie strategiche¹⁸: il fotovoltaico, l'eolico, le batterie, le pompe di calore, gli elettrolizzatori, il biogas/biometano, le tecnologie di cattura e stoccaggio del carbonio e le tecnologie di rete¹⁹. Vengono, inoltre, stabiliti degli obiettivi di cattura e stoccaggio della CO₂: entro il 2030 si intende raggiungere una capacità di iniezione annuale di almeno 50 milioni di tonnellate di CO₂ nel territorio dell'Unione, nelle sue zone economiche esclusive o sulla sua piattaforma continentale.

Si tratta di obiettivi molto sfidanti visto che, secondo stime recenti dell'ISPI, il mercato globale per la produzione delle tecnologie net-zero triplicherà entro il 2030. Con un valore di volume di vendite previsto di €600 miliardi, la Cina è il principale produttore di queste tecnologie, detenendo il 70% della quota globale di moduli fotovoltaici, il 77% delle batterie elettriche, l'84% delle

17 Per quanto riguarda le attività legate all'estrazione e alla lavorazione delle materie prime critiche, occorre anche verificare la coerenza tra gli obiettivi del Critical Raw Materials Act e il c.d. Regolamento Tassonomia (Regolamento (UE) 2020/852). Tale regolamento definisce i criteri e le attività economiche che possono considerarsi ecosostenibili al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento, nell'ambito della complessiva disciplina europea per finanziare la crescita sostenibile. Ad oggi, l'estrazione e la lavorazione delle materie prime critiche non rientrano tra le attività ammissibili dal citato regolamento, ma non è da escludere che vi possano rientrare a seguito di eventuali estensioni, da parte della Commissione, del quadro della tassonomia dell'UE ad ulteriori attività di transizione o con un livello intermedio di prestazione ambientale.

18 Al momento della stesura di questo Quaderno, sono in fase di avvio i lavori di discussione del Net-Zero Industry Act al Parlamento europeo. Dalla bozza di relazione in vista del primo dibattito che si dovrebbe tenere a giugno 2023 è stata eliminata la distinzione tra tecnologie net-zero e tecnologie net-zero "strategiche" poiché, secondo il Parlamento, l'elenco delle tecnologie strategiche proposto dalla Commissione è considerato troppo arbitrario, quando invece si dovrebbe puntare a promuovere gli investimenti in tutte le tecnologie net-zero e nelle loro catene di approvvigionamento. Inoltre, sarebbe opportuno collegare la definizione di "tecnologie net-zero" alla tassonomia dell'UE.

19 Per 5 delle 8 tecnologie strategiche a zero emissioni nette vengono quantificati gli obiettivi da raggiungere entro il 2030. Lungo l'intera catena del valore del fotovoltaico occorrono almeno 30 GW di capacità produttiva fotovoltaica annua operativa entro il 2030, per l'eolico 36 GW, 31 GW per le pompe di calore, per le tecnologie delle batterie, la capacità di produzione dell'Unione si stima debba essere pari ad almeno 550 GWh nel 2030 per conseguire l'obiettivo e la capacità totale di elettrolizzatori installati in fase operativa raggiunga almeno 100 GW di idrogeno entro il 2030 (cfr. Considerando 17, Commissione europea, 2023g).

pale delle turbine eoliche *offshore* e circa il 40% delle pompe di calore²⁰.

La proposta si sviluppa intorno a linee di intervento specifiche per l'industria a zero emissioni nette, tra cui:

- la razionalizzazione delle procedure amministrative e di rilascio delle autorizzazioni;
- un intervento esteso per il miglioramento delle competenze per la creazione di posti di lavoro di qualità;
- un'accelerazione e una intensificazione dei processi di innovazione;
- l'introduzione di misure volte ad accelerare l'accesso delle tecnologie a zero emissioni nette al mercato, rendendo economicamente interessante per le imprese incrementare la loro produzione sul mercato europeo, tenendo conto di rigorosi criteri di sostenibilità e resilienza.

Mentre i primi tre aspetti sono comuni a tutto il Piano Industriale del Green Deal, l'ultimo delinea una nuova modalità con cui la Commissione ha scelto di sviluppare la riduzione della dipendenza dall'estero. Più in particolare, la proposta della Commissione prevede che, per gli acquisti pubblici delle 8 tecnologie strategiche, si tengano in considerazione non solo criteri di economicità, ma anche criteri di sostenibilità e resilienza. Nelle gare d'appalto pubbliche, vi sarà un indicatore (con peso compreso tra il 15% ed il 30%) che valuta il contributo dell'offerta alla sostenibilità e alla resilienza dell'Unione. In particolare, nell'ambito della procedura di appalto pubblico, al fine di diversificare le fonti di approvvigionamento di tecnologie a zero emissioni nette, l'incidenza della fornitura da un unico paese terzo non dovrà superare il 65% dell'offerta per ciascuna tecnologia all'interno dell'Unione europea²¹.

Complessivamente, anche in questo caso, come nel Critical Raw Materials Act, la Commissione definisce ambiziosi obiettivi, e, soprattutto per alcune tecnologie come il fotovoltaico, difficilmente raggiungibili senza investimenti significativi. Nella Tabella 1 si riportano, per cinque tecnologie contenute nel Net-Zero Industry Act, il livello di diffusione stimato dalla Commissione europea per il 2030 e il loro attuale livello di produzione nell'Unione. La terza colonna mostra la quota percentuale di diffusione stimata per il 2030 già coperta nel 2023 dalla produzione interna all'Unione. Mentre per l'eolico e le pompe di calore tale quota (31% e 27.5%) non è troppo lontana dall'obiettivo del 40% del fabbisogno annuo dell'UE fissato dal Net-Zero Industry Act, per le altre tecnologie il gap da colmare risulta estremamente rilevante.

È evidente che per raggiungere gli obiettivi fissati occorrono dunque investimenti molto significativi, nell'ordine delle decine se non delle centinaia di miliardi di euro fra capex e opex, tutti in larga misura non contemplati ad oggi nei piani di sviluppo delle imprese europee. Lo sforzo maggiore in termini di attuazione, sostegno e attivazione di risorse è lasciato quasi esclusivamente nelle mani degli stati membri.

²⁰ Cfr. ISPI, 2023a.

²¹ Cfr. art. 19, Commissione europea, 2023g.

Tabella 1. Tecnologie a zero emissioni nette: previsioni di diffusione al 2030 e quota della produzione corrente rispetto a tali previsioni

Tecnologia	diffusione annua prevista nel 2030 (A)	produzione annua attuale (B)	% produzione 2023 rispetto a diffusione 2030 (B/A)
Eolico (GW/y)	42	13	31,0%
Solare (GWAC/y)	53	1	1,9%
Pompe di calore (GW/y)	51	14	27,5%
Batterie (GWh/y)	610	75	12,3%
Elettrolizzatori (GW/y)	25	2,3	9,2%

Fonte: elaborazioni Assonime su Commissione europea, SWD(2023) 68 final.

Note: GW/y: gigawatt all'anno; GWAC/y: gigawatt corrente alternata all'anno; GWh/y: gigawatt-ora all'anno.

3.3 La proposta di riforma del mercato dell'energia elettrica come fattore di competitività dell'economia europea

La crisi energetica degli ultimi due anni ha dimostrato quanto le industrie europee siano esposte alla volatilità dei prezzi dell'energia e quanto siano significative le differenze dei costi energetici e numerosi gli ostacoli normativi rispetto agli altri partner commerciali, in particolare gli Stati Uniti, che incidono sulla competitività del sistema produttivo europeo. È in questo contesto che si può collocare la terza proposta della Commissione europea di riforma del mercato elettrico dell'UE²² presentata lo scorso marzo, nell'ambito del Piano Industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette. L'intento della Commissione è consentire alle imprese e ai consumatori di rendere i costi energetici più indipendenti dai prezzi di mercato a breve termine, accelerando la diffusione di energie prodotte da fonti rinnovabili, proteggendo i consumatori dalla volatilità dei prezzi e agevolando gli investimenti necessari a farvi fronte.

A differenza dei vari interventi emergenziali adottati nel corso del 2022²³, è previsto che la proposta di regolamento venga adottata secondo la procedura legislativa ordinaria, con il raggiungimento di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE. La Commissione ha invitato le due istituzioni a concludere i negoziati sulla nuova proposta entro le elezioni europee del maggio 2024. Il tempo a disposizione per completare il processo legislativo appare particolar-

²² Cfr. Commissione europea, 2023d.

²³ Tra questi provvedimenti uno dei più dibattuti è stato l'introduzione di un tetto al prezzo del gas. Il *price cap*, approvato dal Consiglio europeo a fine anno e in vigore da febbraio 2023, scatta qualora si verificino simultaneamente due condizioni: 1) i prezzi del gas nei principali hub europei superano per almeno tre giorni consecutivi la soglia di €180 Mwh; 2) il differenziale tra i prezzi del gas e un indice del gas naturale liquefatto (GPL) è superiore a €35 Mwh per almeno tre giorni consecutivi. Questa combinazione fa in modo che il tetto ai prezzi si applichi non solo nel caso in cui i prezzi siano eccezionalmente alti, ma anche a condizione che i prezzi elevati riguardino solo l'Europa (confronto con l'indice di GPL). Si tratta di condizioni simultanee molto stringenti, tali da rendere questo provvedimento di difficilissima attivazione.

mente breve e potrebbe risultare difficile, in meno di un anno, trovare un accordo considerate le differenze nelle posizioni degli stati membri e degli *stakeholder*, in uno scenario geopolitico ancora parzialmente emergenziale²⁴.

Per proteggere i consumatori dalla volatilità dei prezzi dell'elettricità, la proposta conferisce loro nuovi diritti e una scelta contrattuale più ampia prevedendo la possibilità per i consumatori di stipulare contratti a lungo termine a prezzo fisso o contratti a prezzo dinamico. La proposta appare per certi versi contraddittoria: mentre da un lato la prima soluzione consente di fissare i prezzi a lungo termine – dunque non incentivando a diversificare il consumo di energia nell'arco della giornata – la seconda soluzione permette, al contrario, di sfruttare la variabilità dei prezzi orari per utilizzare l'elettricità quando è meno costosa (ad esempio, per ricaricare le auto elettriche o utilizzare le pompe di calore). Inoltre, i fornitori di elettricità verranno incentivati a ricorrere il più possibile a contratti a termine con i produttori, bloccando i prezzi futuri e agli stati membri verrà richiesto di designare fornitori di ultima istanza al fine di garantire ai consumatori la fornitura di energia elettrica. La proposta prevede anche misure per garantire energia a prezzi accessibili in caso di crisi, sia per le PMI²⁵ che per le famiglie²⁶.

Quanto all'obiettivo di rafforzare la competitività dell'industria europea, la proposta della Commissione intende promuovere l'accesso a contratti e mercati a lungo termine stabili che possano aumentare la stabilità e prevedibilità dei prezzi dell'elettricità. Attualmente, gli accordi privati di compravendita di energia elettrica a lungo termine tra produttori di energia e consumatori (c.d. PPA, *power purchase agreement*) sono disponibili solo per i grandi consumatori di energia e solo in alcuni stati membri. Secondo la Commissione sarebbe opportuno ridurre le barriere all'ingresso al mercato dei PPA per le imprese che non riescono attualmente ad accedervi e non sono in difficoltà finanziarie, imponendo agli stati membri di offrire strumenti di garanzia a prezzi di mercato per ridurre il rischio di credito.

Per sostenere i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili o a bassa emissione di carbonio, la proposta della Commissione prevede che gli stati membri possano fissare, attraverso contratti bidirezionali per differenza (CfD), un prezzo minimo ed un massimale ai ricavi derivanti dalla vendita di energia elettrica. In tal modo, i ricavi superiori al massimale verrebbero redistribuiti ai consumatori finali di energia elettrica, in base alla loro quota di consumo. È, però, importante ricordare che, quando i prezzi di mercato dell'elettricità sono bassi, i CfD prevedono che gli stati colmino la differenza rispetto al prezzo minimo e pertanto sono sottoposti al controllo della Commissione europea per il rispetto della normativa sugli aiuti di stato. Sarà inoltre importante valutare eventuali rischi legati agli incentivi distorti per gli operatori e all'eventualità che i prezzi siano fissati nel lungo termine a livelli troppo alti.

24 Nonostante al momento della stesura di questo Quaderno permangano alcune divergenze tra gli stati membri, è abbastanza realistico ipotizzare, secondo fonti ufficiose, che si raggiungerà un primo accordo sulla riforma del mercato dell'elettricità al Consiglio telecomunicazioni, trasporti e energia a giugno 2023.

25 Qualora i prezzi all'ingrosso siano considerevolmente superiori alla media quinquennale o in caso di forti aumenti dei prezzi al dettaglio, gli stati membri potranno intervenire “nella fissazione dei prezzi per la fornitura di elettricità alle PMI” (cfr. art. 2.10.3, Commissione europea, 2023d), limitatamente al 70% del loro consumo nello stesso periodo nell'anno precedente, come incentivo a ridurre la domanda.

26 Gli stati membri potranno fissare il prezzo dell'elettricità per le famiglie a un livello inferiore a quello a cui viene fornita, purché sia pari all'80% del consumo familiare mediano, per incentivare la riduzione della domanda (cfr. art. 2.10.4, Commissione europea, 2023d).

La Commissione propone infine di promuovere l'utilizzo di contratti a lungo termine che fissano i prezzi *futures* creando degli *hub* regionali di riferimento al fine di superare l'attuale frammentazione del mercato e la scarsa liquidità riscontrata in molte zone di scambio.

La diffusione dei contratti a lungo termine dovrebbe contribuire inoltre all'obiettivo di rilanciare gli investimenti nelle energie rinnovabili, in linea con gli obiettivi europei del Green Deal. I PPA e i CfD, come già descritto, non solo forniscono ai consumatori prezzi stabili, ma garantiscono anche ai produttori di energia rinnovabile entrate affidabili. Questo riduce il rischio finanziario e il costo del capitale. La diffusione di questi contratti contribuirebbe a creare, secondo la Commissione, un circolo virtuoso in cui la stabilità dei ricavi riduce i costi e aumenta la domanda di energia rinnovabile.

La proposta prevede, infine, la possibilità per i gestori dei sistemi di trasmissione di introdurre misure di *peak shaving*. Tali misure permettono di ridurre la domanda di energia elettrica durante le ore di punta, quando la produzione di energia elettrica coinvolge anche le fonti energetiche più costose – attualmente il gas. Queste misure, rispettando l'ordine di merito, favoriscono un maggior utilizzo dell'energia prodotta con fonti rinnovabili.

Nel complesso la proposta di regolamento presentata dalla Commissione appare meno coraggiosa rispetto a quanto si ipotizzava inizialmente e, soprattutto, rispetto a quanto richiesto da alcuni paesi (Francia, Italia, Spagna). Sembra aver prevalso una linea di azione basata su interventi più mirati, senza cambiamenti di vasta portata, come voluto da Germania e Olanda. In questa prospettiva va valutata la decisione della Commissione di non inserire nella proposta di regolamento il *decoupling*, ossia la separazione del mercato elettrico in due diversi sotto-mercati, uno per le fonti di energia rinnovabili ed uno per le fonti di energia fossili. Il *decoupling* sarebbe stato un cambiamento radicale, anche se molto complesso dal punto di vista tecnico, che molti auspicavano. L'approccio della Commissione riprende la posizione dell'Agenzia europea per la cooperazione tra regolatori nazionali dell'energia (ACER) che nell'autunno 2021 aveva esplicitato la sua contrarietà al *decoupling*, sostenendo che il sistema dei prezzi marginali rimane il meccanismo più efficace, in quanto permette di minimizzare i costi di acquisto dell'energia elettrica e fornisce una copertura adeguata dei costi di investimento delle fonti rinnovabili e delle centrali nucleari²⁷.

Un limite della strategia sottostante la proposta di riforma del mercato elettrico della Commissione che, come visto, punta principalmente sui contratti a lungo termine, è quello di concentrarsi sul garantire stabilità ai prezzi dell'energia elettrica. La proposta di riforma si colloca, infatti, in un contesto in cui il mercato elettrico sta cambiando per ragioni strutturali, prevalentemente di natura tecnologica e di politica ambientale. Tuttavia, essa sembra essere quasi interamente motivata dall'esigenza – congiunturale – di offrire una soluzione all'aumento dei prezzi dell'energia, risultando dunque troppo ambiziosa per essere una risposta di breve termine e troppo condizionata dalle recenti dinamiche del mercato elettrico per essere una risposta di lungo termine.

Un secondo limite della proposta è legato alle tempistiche della sua presentazione. Da un lato, va ricordato che l'ultima riforma dei mercati elettrici nell'Unione europea è entrata in vigore solo nel 2019, con una direttiva recepita in Italia nel 2021, un intervento abbastanza recente che rende la tempistica dell'attuale riforma piuttosto anomala. Dall'altro, la proposta sembra arrivare tardi, quando ormai nei vari stati membri sono state adottate numerose misure emergenziali a sostegno di famiglie e imprese, divenute persistenti nel tempo, che risultano estremamente

27 Cfr. ACER, 2021 e Benedettini e Stagnaro, 2022.

disomogenee tra loro e rischiano di frammentare ulteriormente il mercato, con potenziali effetti distortivi. Difficilmente la riforma del mercato elettrico, così come ipotizzata dalla Commissione europea, potrà contribuire a riportare ordine al sistema e risultare adeguata ad affrontare le sfide industriali e geopolitiche che l'Europa è chiamata a superare.

3.4 La revisione della disciplina europea sugli aiuti di stato

Contestualmente alla presentazione delle tre proposte analizzate nei paragrafi precedenti, la Commissione, con una comunicazione ha rivisto in modo piuttosto ampio e significativo le proprie regole sugli aiuti di stato. In particolare, da un lato, si è intervenuti sull'integrazione e la sostituzione della disciplina transitoria del Quadro temporaneo di crisi adottato nel 2022 e, dall'altro, sul regolamento generale di esenzione per categoria²⁸. Le modifiche introdotte sono volte a semplificare la concessione di determinati aiuti orientati verso settori strategici, come quelli a cui si riferiscono le misure di sostegno americane.

Con la revisione del Quadro temporaneo di crisi, nell'ottica di supporto anche alla transizione verde dell'economia europea, sono stati potenziati gli aiuti destinati ad accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, lo stoccaggio dell'energia e la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale. Per tali misure sono stati previsti metodi di calcolo semplificati e massimali più elevati, condizioni semplificate per gli aiuti a progetti di piccole dimensioni e a tecnologie meno mature, come l'idrogeno rinnovabile. Sono state introdotte, inoltre, specifiche misure di sostegno agli investimenti per la produzione di attrezzature strategiche necessarie per la transizione verso l'azzeramento delle emissioni nette (batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e dispositivi per la cattura e lo stoccaggio del carbonio, nonché le componenti fondamentali per la produzione di tali attrezzature e per l'estrazione o il recupero delle materie prime critiche necessarie per la loro produzione), prevedendo aiuti maggiorati per le PMI e per le imprese situate in regioni svantaggiate.

Tra queste misure è stato previsto, in via eccezionale, un aiuto individuale a favore di singole imprese laddove vi sia un reale rischio che gli investimenti vengano sottratti all'Europa (cd. *matching aid*): per progetti di investimento legati alla transizione verde, realizzati in regioni svantaggiate dell'UE o in almeno tre stati membri (quando una parte significativa dell'investimento complessivo ha luogo in almeno due zone assistite²⁹), e per i quali è disponibile un sostegno in paesi terzi, viene consentito un aiuto individuale maggiorato per allineare il sostegno dello stato membro al livello di quello offerto nel paese terzo.

Rispetto al regolamento generale di esenzione per categoria (GBER), la revisione ha l'obiettivo di consentire una maggiore flessibilità nella progettazione e nell'attuazione diretta da parte degli stati membri, senza necessità di notifica alla Commissione, di misure di aiuto in settori fondamentali per la transizione verso la neutralità carbonica e verso un'industria a zero emissioni nette. È stata pertanto aumentata la possibilità di concedere aiuti per la tutela dell'ambiente e dell'energia, per sostenere la diffusione di energie rinnovabili, per i progetti di decarbonizza-

28 Cfr. Commissione europea, 2023i e 2023c.

29 Sono "zone assistite", sulla base della definizione di cui alla Carta degli aiuti a finalità regionale, le zone tendenzialmente svantaggiate all'interno dell'UE (zone c) e quelle più svantaggiate in termini di sviluppo economico che hanno un PIL pro capite inferiore o pari al 75% della media UE-27 (zone a). Per ulteriori dettagli si rimanda alla Tabella 3 del Box 1.

zione, per la mobilità verde e la biodiversità, nonché per agevolare gli investimenti in idrogeno rinnovabile e aumentare l'efficienza energetica; sono state innalzate le soglie al di sotto delle quali gli aiuti agli investimenti verdi possono essere concessi senza notifica alla Commissione, in particolare per aiuti ambientali e per aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione; è stata prevista la semplificazione dell'attuazione di alcuni progetti che coinvolgono beneficiari in diversi stati membri, come gli IPCEI nel settore della ricerca e dello sviluppo, prevedendo soglie di notifica più elevate e aumentando le intensità di aiuto.

4. Gli aiuti alle imprese: un confronto fra UE e Stati Uniti

Nel concreto, la risposta europea all'IRA non si è ancora tradotta in un disegno coerente e convincente di politica industriale, ma si è ad oggi limitata a cercare un complicato pareggiamento competitivo con i sussidi offerti negli Stati Uniti.

Il sostegno fornito alle imprese nell'ambito del nuovo Quadro temporaneo di crisi e transizione è difficilmente comparabile con le misure a sostegno delle imprese che possono essere adottate in base all'IRA (si veda il Box 1). Teoricamente, tenendo conto sia dei nuovi aiuti temporanei previsti dal Quadro, sia delle misure che possono essere concesse sulla base della disciplina europea generale in materia di aiuti di stato, i sussidi per l'acquisto di veicoli elettrici, per la produzione di tecnologia pulita e per le energie rinnovabili hanno dimensioni simili³⁰. Anche le risorse mobilitate dall'Europa sembrano non così distanti da quelle attivate dall'IRA, per quanto sparpagliate su un numero molto maggiore di programmi.

Ma nel confronto qualitativo, le misure statunitensi appaiono di più facile applicazione (crediti d'imposta per dieci anni) rispetto alla complessità del regime europeo sugli aiuti di stato che, anche in presenza del processo di semplificazione che accompagna le nuove misure del Quadro temporaneo e del GBER, sono più frammentate in quanto sono distribuite su una vasta serie di programmi e percepite dalle imprese come assai complesse. Inoltre, le misure europee rimangono soggette a numerosi vincoli anche procedurali. Al giusto fine di tutelare la concorrenza nel mercato interno (che rimane fondamentale anche in questa situazione), le misure nazionali sono soggette a specifiche e stringenti condizioni o sono correlate alla soluzione di specifici fallimenti di mercato. Inoltre, le misure del Quadro sono temporanee.

Proprio al fine di tutelare la concorrenza nel mercato interno, e al tempo stesso superare l'ostacolo rappresentato dalle differenti capacità fiscali degli stati membri, la Commissione è più favorevole a un allentamento delle regole sugli aiuti laddove le misure coinvolgano più paesi membri. Il problema del divario tra le capacità fiscali dei singoli stati non è superato dalla previsione del Quadro temporaneo che consente un sostegno agli investimenti più elevato nelle regioni più povere d'Europa, fino a €350 milioni per impresa, rispetto a quello per le regioni economicamente più forti, dove è limitato a un massimo di €150 milioni per impresa: pur in presenza di un'autorizzazione ad erogare più aiuti nell'ambito del Quadro, gli stati con minore capacità di spesa non saranno in grado di spendere quanto quelli con maggiori disponibilità.

Un elemento fondamentale di differenziazione tra i sussidi IRA e gli aiuti dell'Unione europea, a vantaggio delle misure americane, è rappresentato dal fatto che queste ultime sono volte anche a ridurre i costi operativi (opex) mentre, in linea generale, gli aiuti previsti dalla discipli-

30 Cfr. Kleimann et al., 2023.

na europea sono soltanto aiuti agli investimenti e quindi volti ad agevolare le spese in conto capitale (capex) e, solo eccezionalmente, sono previsti anche aiuti al funzionamento³¹. Con il Quadro temporaneo di crisi e transizione, aiuti ai costi operativi sono stati previsti nell'ambito del potenziamento degli aiuti alla produzione e allo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, che sono stati distinti in aiuti all'investimento e aiuti al funzionamento.

Un altro elemento che distingue i sussidi americani da quelli europei, come si è visto, è il carattere protezionistico di alcune misure statunitensi, che non è presente negli aiuti dell'Unione e che rappresenta un punto molto controverso: l'accesso ad alcuni incentivi è subordinato a criteri di idoneità legati alla produzione o all'approvvigionamento sul mercato nazionale.

Complessivamente le modifiche alla disciplina degli aiuti, se da un lato costituiscono un'importante semplificazione, consentendo procedure più snelle e rapide e calcoli più semplici per la concessione degli aiuti, dall'altro non appaiono una risposta sufficiente alla politica di incentivi adottata dagli Stati Uniti. In particolare, la maggiore flessibilità introdotta per la concessione degli aiuti comporta il rischio di favorire i paesi con maggiori possibilità finanziarie, aumentando le differenze tra stati membri e frammentando il mercato interno. La stessa Commissione, a fronte di tale rischio, riconosce la necessità di aumentare i finanziamenti europei e nel Piano Industriale del Green Deal si è impegnata ad agevolare l'uso dei fondi UE esistenti per finanziare l'innovazione e la diffusione di tecnologie pulite.

A medio termine, la Commissione ha anche prospettato, come ricordato in precedenza, l'istituzione di un Fondo sovrano europeo per finanziare iniziative di politica industriale.

³¹ In linea generale, gli aiuti al funzionamento sono ammessi solo in presenza di determinate condizioni. Ad esempio, nel caso degli IPCEI, i costi ammissibili comprendono i costi di funzionamento in caso di prima applicazione industriale, a condizione che l'applicazione industriale derivi da un'attività di ricerca, sviluppo e innovazione. Anche per gli aiuti a finalità regionale, gli aiuti al funzionamento possono essere considerati compatibili solo se si può dimostrare che sono necessari per lo sviluppo della zona, per esempio per ridurre difficoltà economiche incontrate dalle PMI nelle regioni più svantaggiate (ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett a TFUE) o a compensare costi aggiuntivi sostenuti per svolgere un'attività economica in una regione ultraperiferica o a prevenire o ridurre lo spopolamento nelle zone scarsamente popolate o a bassissima densità demografica.

Box 1: L'intensità di aiuti del Quadro temporaneo di crisi e transizione e dell'IRA

Comparare l'intensità delle sovvenzioni pubbliche introdotte dall'IRA per favorire una transizione verso la *green economy* con quella degli aiuti di stato regolati nell'ambito del Quadro temporaneo di crisi e transizione volti a favorire investimenti in energia rinnovabile non è semplice perché la natura degli aiuti previsti non è perfettamente sovrapponibile. Inoltre, un confronto di questo tipo non tiene conto del fatto che le imprese ricorrono in genere a una combinazione di fondi.

Nella Tabella 2 sono riportati il credito d'imposta sugli investimenti e sulla produzione previsti dall'IRA specificatamente per la componentistica legata ai pannelli fotovoltaici.

Nella Tabella 3, invece, è riportata l'intensità di aiuti di stato previsti dal Quadro temporaneo di crisi e transizione per le imprese che fanno investimenti per la produzione di dispositivi (o di componenti chiave progettati e utilizzati principalmente come input diretto per i dispositivi) utili ai fini della transizione energetica (come batterie, pannelli fotovoltaici, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e dispositivi per la cattura e lo stoccaggio del carbonio), e per sostenere l'estrazione o il recupero delle relative materie prime critiche necessarie per la produzione di tali dispositivi.

Come si può vedere dalla Tabella 2, nel caso americano l'IRA introduce crediti di imposta pari al 30% dell'investimento per la produzione di componenti di pannelli fotovoltaici se vengono rispettati livelli minimi salariali (qualora non venissero rispettati, la percentuale sarebbe ridotta al 6%). È previsto un aumento del 10% dei crediti di imposta se tutto l'acciaio o il ferro utilizzato è prodotto negli Stati Uniti e se una percentuale dei costi totali deriva da materie prime estratte o prodotti fabbricati (compresi i componenti) negli Stati Uniti (c.d. contenuto minimo nazionale).

Vi è un ulteriore aumento del 10% se il progetto è situato in una comunità energetica, come un'area industriale dismessa, una comunità con industrie basate sui combustibili fossili e un alto tasso di disoccupazione, o se si trova vicino a una centrale a carbone chiusa.

Infine, è previsto un aumento del 10% dei crediti di imposta se la produzione avviene in una comunità a basso reddito.

Questo significa che una impresa che producesse componenti per pannelli fotovoltaici negli Stati Uniti, garantendo il livello minimo di salario richiesto e utilizzando componenti *made in America* riceverebbe un credito di imposta pari al 40%, che potrebbe aumentare al 60% se la produzione avvenisse, per esempio, in aree industriali dismesse e in comunità a basso reddito. A questo credito di imposta sugli investimenti va sommato il credito di imposta per la produzione nel caso in cui venisse prodotta energia.

Come si evince dalla Tabella 3, per l'Unione europea una intensità di aiuto comparabile con quella statunitense (tra il 40% e il 60%) è possibile solo per le imprese che investono nelle regioni particolarmente svantaggiate e solo per investimenti fino a €350 milioni, oppure per le piccole imprese che ricevono aiuti di stato tramite vantaggi fiscali, prestiti o garanzie indipendentemente dal luogo dell'investimento. Una impresa di grandi dimensioni che investe all'interno dell'Unione europea in un'area particolarmente svantaggiata può ricevere al massimo il 40% del suo investimento in vantaggi fiscali, prestiti o garanzie, mentre la stessa intensità di aiuto statunitense (fino al 60%) può essere raggiunta in Europa solo da una piccola impresa che investe in zone particolarmente svantaggiate.

Tabella 2: Crediti di imposta per componenti di pannelli fotovoltaici introdotti dall'IRA

	Credito imposta Investimenti	Credito imposta Produzione
Credito di imposta base	6%	2.6 cent/kWh
Ulteriori crediti di imposta (da sommare al credito di imposta base)		
Requisiti di salario prevalente e apprendistato	24%	+0.5 cent/kWh
Contenuto nazionale minimo	10%	Non previsto
Ubicazione in comunità energetiche*	10%	Non previsto
Ubicazione in una comunità a basso reddito	10%	Non previsto

Fonte: Office of Energy Efficiency & Renewable Energy

* Per esempio, quelle comunità che in passato si sono affidate all'estrazione, alla lavorazione, al trasporto o allo stoccaggio di carbone, petrolio o gas naturale come fonte significativa di occupazione.

Tabella 3: Intensità massima degli aiuti, per tipologia e dimensione di impresa, previsti nel Quadro temporaneo di crisi e transizione

		Luogo dell'investimento		
		aree non assistite	zone c (svantaggiate)*	zone a (particolarmente svantaggiate)**
		fino a 150 milioni	fino a 200 milioni	fino a 350 milioni
Sovvenzioni dirette	Grandi imprese	15%	20%	35%
	Medie imprese	25%	30%	45%
	Piccole imprese	35%	40%	55%
Vantaggi fiscali, prestiti o garanzie	Grandi imprese	20%	25%	40%
	Medie imprese	30%	35%	50%
	Piccole imprese	40%	45%	60%

Fonte: Allegato Commissione europea (2023i)

* Le "zone c", ammissibili a ricevere aiuti a finalità regionale ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c) TFUE, sono tendenzialmente svantaggiate, ma in misura minore rispetto alle "zone a". Le "zone c" individuate nella Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-27 per l'Italia sono alcune specifiche zone di Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.

** Le "zone a", ammissibili a ricevere aiuti a finalità regionale ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. a) TFUE, sono le zone più svantaggiate all'interno dell'UE in termini di sviluppo economico (PIL pro capite inferiore o pari al 75% della media UE27). Le "zone a" individuate nella Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-27 per l'Italia sono Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

5. Rafforzare gli IPCEI: finanziamento tripartito e supporto alla produzione

Di fronte a questi primi provvedimenti di risposta all'IRA, è opportuno ribadire la preoccupante distanza che si va delineando tra gli obiettivi ambiziosissimi – da conseguire in tempi molto brevi – che l'Europa si sta dando in materia di autonomia strategica, di approvvigionamenti delle materie prime critiche, di riserve strategiche in casi di emergenza, di capacità produttiva potenziata in tecnologie avanzate e la assoluta, per non dire desolante, modestia degli strumenti immaginati per raggiungere questi obiettivi.

Così come occorre sottolineare ancora che, nella sostanza, tutto lo sforzo – davvero titanico – di investimento e sostegno è lasciato agli stati membri, alcuni dei quali potranno muoversi con più margini di manovra per mezzo del generalizzato rilassamento delle regole sugli aiuti di stato.

Questo approccio va corretto trovando strumenti coerenti e credibili, più chiaramente indirizzati a perseguire gli obiettivi che compongono l'architettura della nuova politica industriale europea.

Tali strumenti comuni di intervento e sostegno dovrebbero soprattutto contribuire ad aumentare la capacità produttiva in quelli che possono essere considerati beni e infrastrutture comuni europee, in quanto funzionali al raggiungimento degli obiettivi di transizione verde e transizione digitale che l'Europa si è data da qui al 2030: pannelli solari e altri beni per la produzione di energia rinnovabile, batterie per la mobilità e lo stoccaggio, elettrolizzatori, semiconduttori, apparati per l'efficientamento energetico degli edifici.

Il solo Net-Zero Industry Act prevede, come detto, di raggiungere nell'UE il 40% di produzione di tecnologie e apparati a zero emissioni nette rispetto al fabbisogno entro il 2030 mentre il Digital Compass³² fissa al 20% l'autonomia produttiva in materia di semiconduttori di nuova generazione.

Per conseguire questi obiettivi in tempi così stretti non basta più incentivare ricerca e innovazione, occorre sostenere un ampliamento della capacità produttiva e costruire nuove fabbriche.

Fino ad ora l'unico strumento di incentivazione a supporto di primi progetti di industrializzazione (*first industrial deployment*³³) di tecnologie avanzate nelle 9 catene di valore strategiche per l'Europa (microelettronica, idrogeno, batterie, mobilità sostenibile, autonoma e connessa, sanità digitale, IoT industriale, *cybersecurity*, industria a basse emissioni di CO₂) sono stati gli IPCEI.

Attualmente, gli IPCEI vengono autorizzati, dopo un lungo e complesso iter di notifica,

³² Cfr. Commissione europea, 2021a.

³³ Più precisamente, per *first industrial deployment*, secondo la Commissione europea, si intende l'ampliamento di impianti pilota, di dimostrazione o prime attrezzature e strutture per svolgere le fasi successive alla linea pilota, compresa la fase di test e la realizzazione della produzione per lotti, ma non la produzione di massa né le attività commerciali. Cfr. art 24 della Comunicazione (2021/C 528/02) sui criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo.

applicando la normativa sugli aiuti di stato (per quanto adottando un regime di aiuto del tutto particolare)³⁴.

Ad oggi questo strumento si è dimostrato utile a stimolare la costruzione di importanti *pilot lines* nel campo della microelettronica e delle batterie³⁵, ma i meccanismi di valutazione e di autorizzazione sono ancora troppo lenti e di non facile accesso. Inoltre, le iniziative finora sostenute tramite gli IPCEI non hanno potuto beneficiare di intensità di aiuto comparabili con quelle dell'IRA e soprattutto non vi possono trovare copertura i progetti di investimento industriale di natura produttiva, ovvero tesi a potenziare la capacità manifatturiera europea nei settori strategici.

Una prima iniziativa della Commissione potrebbe dunque riguardare proprio una rivisitazione e il potenziamento degli IPCEI, per farne un più ambizioso strumento di politica industriale comune tanto per sopperire alle esigenze di *de-risking* da fornire "interrompibili", quanto per assicurare autonomia strategica nella produzione di beni funzionali alla duplice transizione.

La stessa proposta sull'industria a zero emissioni nette fa riferimento proprio agli IPCEI, affermando che, "considerati gli effetti di ricaduta positivi, gli IPCEI possono rappresentare un importante contributo al conseguimento degli obiettivi strategici dell'Unione; consentono di riunire gli stati membri e le parti interessate dell'Unione per ovviare a gravi fallimenti del mercato o sistemici e a sfide sociali che non potrebbero altrimenti essere affrontate"³⁶.

Si potrebbe quindi immaginare un potenziamento degli attuali IPCEI, prevedendo un ruolo più incisivo della Commissione, con un forte accentramento nelle sue mani della progettazione e della gestione in modo da assicurarne anche una più rapida valutazione e approvazione.

Ma l'elemento più significativo sarebbe quello di attivare un finanziamento tripartito sugli IPCEI, ovvero basato sul contributo congiunto di fondi europei, nazionali e dei promotori privati.

Ciò appare possibile anche tenendo conto degli "Indicatori generali positivi" individuati nella comunicazione della Commissione sugli IPCEI³⁷, elementi suggeriti dagli stati membri che la Commissione valuta positivamente. Appaiono a questi fini interessanti:

- la partecipazione della Commissione alla concezione, alla selezione e alla struttura di *governance* del progetto;
- il cofinanziamento del progetto da parte di un fondo dell'Unione in regime di gestione diretta, indiretta o concorrente;
- il contributo significativo di investitori privati indipendenti;
- l'obiettivo del progetto di porre rimedio ad una dipendenza strategica chiaramente identificata e significativa. Su quest'ultimo elemento occorre ricordare anche che la proposta di Net-Zero Industry Act si propone l'obiettivo di ridurre le dipendenze dell'Europa, che è attualmente un importatore netto di tecnologie energetiche a zero emissioni nette.

34 Gli IPCEI sono aiuti autorizzati sulla base giuridica dell'art. 107, par. 3, lett. b) del TFUE.

35 Sono stati anche lanciati gli IPCEI per la produzione di idrogeno verde, ma i progetti sono ancora in una fase di valutazione e autorizzazione da parte della Commissione europea.

36 Cfr. Commissione europea, 2023g.

37 Par. 3.2, Commissione europea, 2021d.

La base giuridica degli IPCEI rimarrebbe l'art. 107 del TFUE, che consente di considerare compatibili con il Trattato gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo sul presupposto di un fallimento di mercato. Ai sensi della normativa IPCEI, il fallimento del mercato si identifica quando “senza l'aiuto, la realizzazione del progetto risulterebbe impossibile, o sarebbe possibile soltanto ad una scala inferiore, con una portata ridotta, con tempi troppo lunghi o in una maniera diversa che limiterebbe significativamente i benefici previsti”³⁸.

Gli obiettivi del Net-Zero Industry Act e del Digital Compass sono, come detto, estremamente ambiziosi e non sembra che i singoli stati membri possano essere in grado di conseguirli attraverso l'autonoma iniziativa del mercato. Si potrebbe dunque sostenere la configurazione di un fallimento di mercato che giustifica il ricorso agli aiuti di stato. Si tratta di incentivare l'industria privata a colmare in tempi strettissimi un gap tecnologico e produttivo in quelle produzioni e comparti strategici dove più evidenti sono le esigenze di *de-risking* senza alterare gli assetti competitivi interni al mercato europeo, ma consolidando la competitività strategica dell'Europa nel mercato globale.

Il favore della Commissione nei confronti delle misure di aiuto che coinvolgono più stati membri è stato espresso anche nelle modifiche introdotte nel Quadro temporaneo di crisi e transizione. In linea generale, al fine di tutelare la concorrenza nel mercato interno, e al tempo stesso superare l'ostacolo rappresentato dalle differenti capacità fiscali degli stati membri, la Commissione è più favorevole a un allentamento delle regole sugli aiuti laddove le misure coinvolgano più stati membri.

Una seconda iniziativa, che occorre richiamare, potrebbe interessare e dare slancio all'esperienza appena avviata degli European Digital Infrastructure Consortium (EDIC), una o più strutture consortili dotate di autonoma personalità giuridica tese a finanziare sempre in modo tripartito e secondo modalità in partenariato pubblico-privato (PPP) progetti multi-paese di ampia scala nel campo del digitale (HPC e *quantum computing*, corridoi 5G pan-europei, *digital innovation hub*, infrastrutture per la gestione comune dei dati, ecc.). Tale iniziativa potrebbe trovare ulteriore vigore quale veicolo per finanziare progetti di politica industriale, non solo nel campo della transizione digitale, ma anche in quello della trasformazione energetica ed ambientale: batterie e sistemi di *storage* a favore delle energie rinnovabili ed intermittenti, elettrolizzatori per la produzione di idrogeno verde, pannelli solari, servizi infrastrutturali di rete (gasdotti, linee elettriche).

6. Come finanziare la nuova politica industriale europea: superare la logica dei trasferimenti a favore delle risorse proprie

Oggi il bilancio dell'Unione europea rappresenta poco più dell'1% circa del reddito nazionale lordo complessivo dei suoi stati membri. Si tratta di risorse del tutto insufficienti ad affrontare il futuro, in particolare la transizione digitale e ambientale e la sicurezza energetica. Per questo occorre trovare maggiori dotazioni e nuove modalità di finanziamento per il bilancio dell'UE, ma queste risorse devono godere di una certa autonomia rispetto ai contributi degli stati membri.

³⁸ Par. 4, Commissione europea, 2021d.

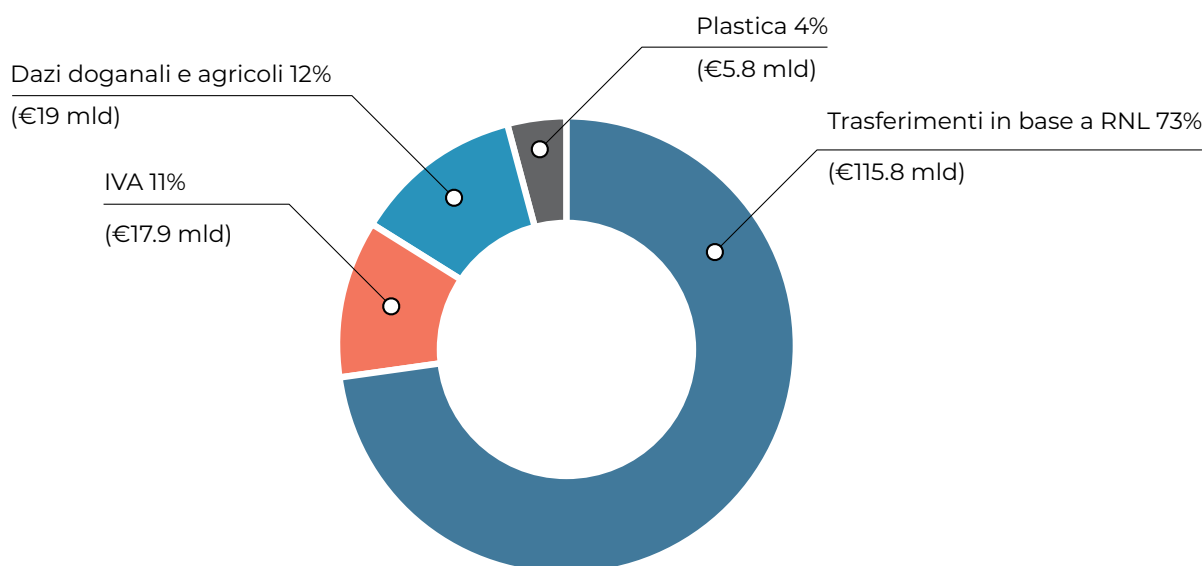
Sono obiettivi realizzabili. Basti ricordare che, solo poco tempo fa, l'Europa ha saputo superare il drammatico evento pandemico del Covid ricreando un clima di solidarietà tra i paesi membri. La risposta europea al Covid ha mobilitato, in tempi rapidi, risorse ingenti, attraverso il programma SURE, il programma Next Generation EU (NGEU), compiendo significativi passi in avanti verso una maggiore integrazione, con l'emissione di debito comune e la relativa assunzione collettiva di responsabilità per il finanziamento della ripresa economica.

È giunto il momento di valutare sia l'adeguatezza delle risorse a diretta disposizione del bilancio europeo sia le nuove modalità per il suo finanziamento.

6.1 La composizione delle entrate del bilancio europeo

Nel 2021, le entrate del bilancio europeo ammontavano a circa €240 miliardi. Di queste, oltre il 66% (circa €159 miliardi) è composto da risorse tradizionali provenienti dai dazi doganali e agricoli direttamente riscosse dall'UE alla fonte, dalla risorsa IVA, dal (nuovo) contributo basato sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, e da una quarta risorsa, assai significativa, rappresentata dai trasferimenti degli stati membri. Quest'ultima voce svolge un ruolo cruciale pur essendo determinata in modo residuale: il suo valore è infatti determinato ex-post in modo da garantire che tutte le spese del bilancio siano coperte da risorse proprie. Questo residuo, da corrispondere al bilancio dell'Unione, viene trasferito direttamente dai bilanci degli stati membri in proporzione al loro reddito nazionale lordo (RNL). La Figura 1 riporta la composizione percentuale di queste voci sul totale delle entrate da risorse proprie. A queste entrate si aggiungono le risorse (di importo non significativo rispetto al totale) provenienti dai "meccanismi correttivi" impiegati per correggere gli squilibri di bilancio tra i contributi degli stati membri.

Figura 1: Composizione percentuale delle risorse proprie (2021)



Fonte: Commissione europea

Il restante 34% (circa €81 miliardi) proviene da “altre entrate”, di cui la maggior parte (circa €55 miliardi) riguarda voci che sono aumentate in misura significativa con la pandemia e l'avvento di NGEU. Si tratta in particolare del capitolo di bilancio relativo alle entrate provenienti da garanzie, interessi e i rimborsi dei prestiti concessi, a cui si sono aggiunte, appunto, le entrate destinate al sostegno per gli stati membri a fondo perduto e per il potenziamento dei programmi del quadro finanziario pluriennale nell'ambito di NGEU.

Ricordiamo che, per finanziare NGEU, la Commissione può indebitarsi mediante l'emissione di obbligazioni per conto dell'Unione sul mercato dei capitali fino a €807 miliardi entro il 2026. A dicembre 2022, l'importo totale delle obbligazioni di NGEU in essere ammontava €171 miliardi³⁹.

Rientrano tra le “altre” voci di entrata anche gli avanzi dell'esercizio finanziario precedente, i saldi e gli adeguamenti tecnici delle risorse basate su IVA e RNL, le entrate di carattere amministrativo (imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE), i contributi versati da paesi terzi a favore di determinati programmi dell'Unione e quelli restanti del Regno Unito e le ammende pagate dalle imprese per la violazione delle norme sulla concorrenza o altre disposizioni di legge.

La tradizionale prevalenza del finanziamento attraverso i trasferimenti basati sull'RNL è collegata alla generale percezione della loro equità, cioè della loro idoneità a riflettere in modo adeguato la “capacità contributiva” relativa degli stati membri. Tuttavia, negli anni è stata introdotta una serie di adeguamenti e “correzioni”, poiché alcuni stati membri ritenevano i loro contributi al bilancio dell'UE eccessivi rispetto a quanto ricevuto. Ciò ha reso l'attuale regime sempre più complesso e opaco. Inoltre, questo sistema ha anche rafforzato l'erronea convinzione secondo la quale il valore del bilancio dell'UE per uno stato membro può essere misurato in base al saldo netto tra contributi versati e fondi ricevuti. Si trascura così un aspetto fondamentale costituito dal valore derivante dalla messa in comune delle risorse e dal conseguimento di risultati che le spese nazionali non coordinate non possono conseguire.

Se è vero che negli anni per rispondere alle diverse esigenze, il bilancio dell'UE è stato integrato da una serie di nuovi strumenti e istituzioni (ad esempio i finanziamenti forniti dalla Banca europea per gli investimenti), un ripensamento sostanziale dell'ammontare e della struttura delle risorse proprie della UE appare oggi ineludibile se si vuole far fronte alle sfide future a partire da quella di una politica industriale ed energetica in favore della doppia transizione e delle esigenze di autonomia strategica in settori chiave.

6.2 Il dibattito in corso su possibili nuove fonti di finanziamento per il bilancio europeo

La questione del finanziamento del bilancio dell'Unione è oggetto di discussioni e proposte già da diversi anni. Tra tutti merita di essere ricordata la relazione finale pubblicata a dicembre 2016 dal gruppo presieduto da Mario Monti, istituito nel 2014, per la revisione generale del sistema delle risorse proprie⁴⁰. Dalla relazione sono emersi la necessità di una revisione completa del bilancio europeo, sia a livello di spesa che di entrate, e una serie di principi, tra cui trasparenza, semplicità, equità e responsabilità democratica, che dovrebbe guidare la riforma del sistema

39 Cfr. Commissione europea, 2023b.

40 Cfr. High Level Group on Own Resources, 2016.

delle risorse proprie.

Sulla base di tale relazione, nel giugno 2017, la Commissione europea ha dapprima adottato un documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE⁴¹ in cui sottolineava l'importanza di collegare nuove risorse proprie in modo più visibile alle politiche dell'Unione, in particolare al mercato unico e alla crescita sostenibile. Richiamava, inoltre, l'esigenza di prestare attenzione ai principi enunciati nella relazione Monti, alla coerenza delle risorse proprie con gli obiettivi strategici dell'Unione, al loro impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile nonché alla loro equa ripartizione fra gli stati membri.

In seguito, nel maggio 2018, e nell'ambito del più ampio pacchetto di proposte legislative in vista del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-27, la Commissione ha presentato una prima proposta⁴² volta a semplificare la risorsa propria basata sull'IVA⁴³ e a introdurre un paniere di nuove risorse proprie. Si trattava, in particolare di un prelievo del 3% su una nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, di un'aliquota del 20% delle entrate derivanti dal sistema europeo di scambio di quote di emissione (ETS) e di un contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati.

Successivamente, il dibattito su possibili nuove fonti di finanziamento del bilancio europeo è stato influenzato in modo decisivo dalla pandemia e dalla necessità di introdurre, a livello europeo, strumenti per sostenere le economie degli stati membri colpiti dalla crisi. Su queste premesse, nel maggio 2020 la Commissione ha presentato il piano per la ripresa NGEU, rivedendo anche le proposte per il quadro finanziario pluriennale 2021-27⁴⁴ e quelle del sistema delle risorse proprie al fine di facilitare il rimborso dei prestiti contratti per il programma NGEU. In particolare, la Commissione faceva riferimento a una *carbon tax* sulle importazioni dai paesi terzi (meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, il cd. CBAM); ad una *digital tax* e "una risorsa propria basata sull'attività delle grandi imprese". Riprendeva, inoltre, le proposte avanzate nel 2018 di una quota dei diritti di emissione del sistema europeo ETS, stavolta estesa anche al settore aereo e marittimo, e un contributo nazionale sui rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati⁴⁵.

Nelle sue conclusioni del 21 luglio 2020, il Consiglio europeo, approvando NGEU e il nuovo QFP, ha confermato l'intenzione di riformare il sistema delle risorse proprie, individuandone di nuove, entro il 2027, da destinare esclusivamente al rimborso anticipato delle passività legate a NGEU. In quella sede, i capi di stato e di governo si sono discostati dalla proposta originaria della Commissione, in base alla quale nuove risorse, se introdotte entro il 2024, avrebbero potuto, almeno in parte, sostituire le risorse proprie basate sul RNL degli stati membri relative al QFP 2021-27. Il Consiglio europeo ha inoltre trovato un accordo per l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2021, della nuova risorsa propria legata al contributo nazionale sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati che, come già evidenziato, è attualmente operativa, e ha invitato la Commissione a presentare entro il primo semestre 2021 altre proposte relative alle nuove risorse proprie.

41 Cfr. Commissione europea, 2017.

42 Cfr. Commissione europea, 2018.

43 Si tratta in particolare di modifiche finalizzate alla semplificazione degli oneri amministrativi a carico dell'UE e delle amministrazioni degli stati membri, introdotte nel 2021.

44 Commissione europea, 2020a.

45 Commissione europea, 2020b.

Nel quadro dei successivi negoziati tra il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo sul bilancio pluriennale 2021-27 e NGEU, nel dicembre 2020 si è giunti ad un accordo interistituzionale⁴⁶ che ha stabilito una tabella di marcia “vincolante” per l'introduzione di nuove risorse proprie. Entro giugno 2021, la Commissione avrebbe dovuto presentare un pacchetto di proposte per introdurre nuove risorse proprie basate sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, un'imposta digitale e un sistema di scambio di quote di emissione riveduto (da introdurre entro il 1° gennaio 2023).

La presentazione di questo primo pacchetto è stata inizialmente rimandata per tener conto delle proposte del 14 luglio 2021 di revisione del sistema ETS dell'UE e dell'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, nonché per dare il tempo alle istituzioni europee di valutare l'accordo raggiunto in seno all'OCSE per l'introduzione di una tassa minima globale sulle multinazionali nell'ambito del Pillar 1 dell'OCSE/G20. Nel dicembre 2021 la Commissione ha dunque presentato una proposta⁴⁷ per introdurre tre nuove risorse proprie:

1. il 25% delle entrate derivanti dallo scambio di quote di emissione (ETS);
2. il 75% delle risorse generate dal meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism);
3. una risorsa propria equivalente al 15% della quota degli extra-profitti (ossia i profitti che eccedono il 10% del fatturato) delle imprese multinazionali più grandi (con fatturato superiore a €20 miliardi) redistribuiti agli stati membri in cui i beni o i servizi sono utilizzati o consumati nell'ambito del Pillar 1.

Secondo la Commissione, le nuove risorse proprie, una volta a regime, nel periodo 2026-30, potrebbero generare un volume di entrate per il bilancio UE rispettivamente di circa €9 miliardi, €0.5 miliardi e tra i €2.5-4 miliardi l'anno. Tali stime sono soggette a incertezza sia per quanto riguarda il prezzo di mercato delle quote di emissioni nel tempo sia per la necessità di finalizzare e attuare il Pillar 1. Inoltre, il volume di queste entrate potrebbe rivelarsi non sufficiente a coprire i costi legati all'assunzione di prestiti nell'ambito di NGEU, dato il recente forte aumento dei tassi di interessi nel contesto della politica monetaria restrittiva della BCE.

Nonostante il Consiglio dell'UE si fosse impegnato a deliberare su questo primo pacchetto di nuove risorse proprie entro il 1° luglio 2022, in vista della loro introduzione graduale entro il 1° gennaio 2023, al momento la proposta è stata solo discussa in sede di Consiglio Ecofin nel giugno del 2022⁴⁸. Il 23 novembre 2022, il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in plenaria, ma dal momento che si tratta di una procedura legislativa speciale, la posizione del Parlamento è trasmessa come parere – non vincolante – al Consiglio, che ne tiene conto prima di adottare la proposta. È opportuno sottolineare che per l'introduzione di nuove risorse proprie per finanziare il bilancio dell'UE, in base all'art. 311 del TFUE, le decisioni del Consiglio dell'UE devono essere adottate all'unanimità ed entrano in vigore solo dopo la ratifica da parte di tutti gli stati membri.

46 Accordo Interistituzionale, 2020.

47 Cfr. Commissione europea, 2021c.

48 La proposta risulta attualmente ancora bloccata al Consiglio. Secondo il calendario provvisorio della Presidenza svedese, pubblicato a dicembre 2022, nel Consiglio Ecofin del 16 giugno 2023 dovrebbe essere presentata una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori (*progress report*).

L'adozione delle prime due nuove risorse proprie, seppur in ritardo rispetto alla tabella di marcia, dovrebbe procedere senza particolari intoppi, dal momento che, a maggio 2023, è entrato in vigore il pacchetto legislativo che introduce la riforma del sistema di scambio di quote di emissioni ETS e il meccanismo di aggiustamento del carbonio alle frontiere⁴⁹. Più incerto appare il cammino della risorsa legata al Pillar 1.

In linea con il mandato del Consiglio europeo e con gli impegni assunti nell'accordo interistituzionale del 2020, la Commissione si è impegnata a presentare entro giugno 2024, un secondo pacchetto di nuove risorse proprie supplementari che contribuiranno ai rimborsi di NGEU e che, secondo i piani, dovrebbe entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2026. Tale pacchetto dovrebbe comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie e un contributo finanziario collegato a una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società. Si tratta della proposta di direttiva BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), attesa per la fine del 2023, che dovrebbe definire un nuovo sistema di tassazione societaria per i gruppi di imprese stabilite nel territorio dell'Unione con ricavi consolidati globali non inferiori a €750 milioni e, in via opzionale, anche ad imprese singole e gruppi con ricavi inferiori alla soglia indicata⁵⁰.

6.3 I vantaggi del finanziamento tramite la BEFIT

Questo sistema realizzerà, dopo tanti tentativi falliti, per le imprese norme comuni sulla determinazione della base imponibile che si avvicina molto ai risultati di bilancio, sul consolidamento degli imponibili e sulla ripartizione della quota attribuibile agli stati membri interessati in base ad una formula predeterminata. Si tratta per le imprese che operano all'interno dell'Unione europea di una semplificazione rispetto all'attuale gestione che deve tener conto di 27 regimi fiscali differenti. Vale la pena ricordare che, in questo caso, trattandosi di imposizione diretta, il Trattato (art. 115 TFUE) richiede l'unanimità in seno al Consiglio per l'adozione di misure legislative.

Nell'ottica di avere una politica industriale europea più focalizzata agli obiettivi delle imprese, appare opportuno ricondurre al bilancio europeo risorse che provengano dalla tassazione delle stesse. In questa prospettiva l'utilizzo della BEFIT per introdurre una tassazione comune sulle grandi società europee non dovrebbe limitarsi al solo scopo di reperire risorse per il rimborso dei prestiti di NGEU e SURE.

Il progetto BEFIT è parte di una più ampia e ambiziosa agenda fiscale generale europea che si propone di: i) favorire una crescita equa e sostenibile supportando politiche quali l'European Green Deal, la Digital agenda della Commissione, la New Industrial Strategy for Europe, e la Capital Markets Union, e di ii) garantire l'effettività della tassazione, che è la preconditione necessaria per una equa ripartizione dell'onere fiscale tra i contribuenti e per finanziare servizi pubblici di qualità⁵¹.

La *tax policy mix*, che finora era di stretta competenza nazionale, è diventato oggetto di confronto a livello europeo, in una prospettiva di possibili decisioni comuni. La progressiva armo-

49 Per il sistema ETS cfr. la Direttiva (UE) 2023/959 e il Regolamento (UE) 2023/957; per CBAM cfr. il Regolamento (UE) 2023/956.

50 Cfr. Commissione europea, 2021b.

51 Cfr. Commissione europea, 2021b.

nizzazione delle imposte dirette a tutela di principi di trasparenza, coordinamento tra sistemi e contrasto della competizione fiscale dannosa, associata all'esigenza di soddisfare nuovi fabbisogni finanziari necessari all'attuazione delle politiche europee, compreso il rimborso dei prestiti contratti per finanziare NGEU, impongono un ampliamento delle risorse proprie come appena visto.

In questo quadro, la BEFIT si propone come una delle principali misure del *tax mix* destinate ad alimentare le risorse proprie dell'Unione per finanziare le crescenti esigenze del bilancio UE; specie se valutata in relazione alla possibilità di finanziamento attraverso una quota delle imposte sui redditi prodotti in forma societaria applicate nei diversi paesi europei. Queste imposte sono molto diverse nella definizione della base imponibile e un loro trasferimento per quota potrebbe porre problemi di equità nel finanziamento tra gli stati membri.

Un ulteriore vantaggio del progetto BEFIT è che tiene conto, e in un certo senso si alimenta, del dibattito e delle soluzioni adottate in sede internazionale nel contesto dell'accordo sulla *global minimum tax* raggiunto dalle 141 giurisdizioni che aderiscono all'*Inclusive Framework on BEPS* sul Pillar 1 e sul Pillar 2. Rispetto alle difficoltà incontrate dalle proposte di direttiva sulla *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*⁵², la BEFIT può beneficiare degli esiti del complesso dibattito sul Pillar 1 che per la prima volta ha "sdoganato" in un contesto sovranazionale il principio di ripartizione in base al *formulary approach*, quanto meno di una parte dei profitti consolidati di un gruppo; nonché degli esiti del Pillar 2 per quanto attiene alla determinazione di criteri comuni di determinazione del reddito di ciascuna entità a partire dal risultato di bilanci redatti secondo standard tendenzialmente "equivalenti".

Si potrebbe obiettare che l'accordo conseguito sui Pillar limita l'applicazione degli stessi ad una platea molto ristretta di gruppi o imprese e che l'adozione delle nuove regole fiscali deve essere graduale, ma non si può ignorare l'intenzione della Commissione europea di fare di BEFIT il modello di tassazione delle imprese in Europa: "BEFIT si ispirerà alla riforma dei due pilastri a livello globale, ma andrà oltre, per fornire un nuovo sistema di tassazione delle società adatto al nostro mercato unico strettamente integrato. Sostituirà i sistemi nazionali di tassazione delle società per le società interessate, riducendo così i costi di conformità e gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri. BEFIT avrà le caratteristiche principali di una base imponibile comune semplificata e della ripartizione degli utili imponibili tra gli stati membri"⁵³.

Dal punto di vista finanziario, l'ammontare di entrate reperibili attraverso la BEFIT potrebbe essere significativo. Al momento la Commissione europea non ha specificato quale quota di BEFIT verrà destinata al finanziamento del bilancio. Ipotizzando che la proposta di BEFIT in arrivo possa dar luogo ad una base imponibile fino a €500 miliardi e che una quota significativa di tale base imponibile con un'aliquota "europea" pari, ad esempio, al 24% sia destinata al bilancio europeo, si potrebbe tendere a superare il finanziamento attualmente fondato sui trasferimenti degli stati membri che ammontano a circa €120 miliardi, o ad avere una rilevante integrazione delle entrate del bilancio europeo.

52 In particolare, in tema di regole comuni di determinazione della base imponibile secondo un approccio di rigoroso doppio binario; così come in tema di ripartizione secondo una formula predeterminata della base imponibile consolidata tra gli stati membri o di individuazione dei fattori della formula.

53 Cfr. Gentiloni, 2022.

Conclusioni

L'opportunità di costruire una architettura di politica industriale europea sta trovando rinnovate ragioni e giustificazioni derivanti da una duplice esigenza. Da un lato è sempre più sentita la necessità di iniziative di *de-risking* rispetto alle dipendenze strategiche nell'ambito delle filiere globali e all'incertezza sulla stabilità delle condizioni geopolitiche necessarie al mantenimento dell'ordine commerciale internazionale. Dall'altro lato vi è una crescente consapevolezza che, per rafforzare la capacità di centrare gli obiettivi del New Green Deal e della strategia Fit for 55 in materia di sviluppo sostenibile e neutralità carbonica, nonché quelli del Digital Compass in materia di trasformazione digitale, sia necessario incrementare la competitività e autonomia strategica dell'industria europea attraverso un rafforzamento della sua capacità produttiva nelle tecnologie e negli apparati funzionali alla doppia transizione.

Queste sembrano le ragioni che stanno animando ed orientando le nuove iniziative della Commissione europea da RepowerEU al Chips Act, dal Net-Zero Industry Act al Critical Raw Materials Act. Il varo dell'*Inflation Reduction Act* negli Stati Uniti ha certamente costituito per l'Europa una *wake up call* imponendo un improvviso cambio di prospettiva nelle policy europee. L'industria e il suo contributo alla crescita sostenibile e al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione sembrano essere stati finalmente rivalutati.

Con queste proposte, l'Europa sta stabilendo obiettivi molto ambiziosi al 2030 in termini di produzione di beni e infrastrutture chiave come i rigassificatori, gli elettrolizzatori, le batterie, i semiconduttori, gli apparati per l'efficientamento energetico e la produzione di energia rinnovabile. Per realizzarli nei tempi dati occorrono investimenti straordinari, non solo in innovazione e nuove tecnologie, ma soprattutto in nuove fabbriche per potenziare in modo significativo la capacità produttiva europea.

Gli strumenti di politica industriale fin qui proposti dall'Unione europea per conseguire tali obiettivi non sembrano però adeguati e lasciano agli stati membri lo sforzo maggiore in termini di strumenti attuativi e risorse.

La proposta per la riforma del mercato elettrico dell'UE non può non costituire un tassello imprescindibile nella nuova architettura di politica industriale europea. Tale proposta intende accelerare la diffusione di energie prodotte da fonti rinnovabili, proteggendo i consumatori dalla volatilità dei prezzi e agevolando gli investimenti necessari a farvi fronte, ma sembra ancora distante dal dare un quadro di maggior competitività europea sul fronte dei costi dell'energia.

Anche gli scarsi progressi sul fronte della Capital Markets Union non aiutano a migliorare le prospettive sulla capacità delle piazze finanziarie europee di raccogliere i necessari capitali privati sul mercato.

Nella sostanza, da punto di vista operativo e strumentale, la strategia europea appare basata essenzialmente su un generalizzato rilassamento delle regole sugli aiuti di stato. Così facendo si rischia di indebolire e frammentare il mercato unico, consentendo solo ai paesi con ampi spazi di bilancio di poter raggiungere gli obiettivi di autonomia strategica e transizione verde e digitale. Senza considerare l'ulteriore pericolo di avviare una pericolosa "gara al sussidio" fra le due sponde dell'Atlantico, quando invece sarebbe necessario riprendere il negoziato su un accordo di libero scambio fra Unione europea e Stati Uniti e mantenere almeno fra paesi *like-minded* orientamenti di politica industriale compatibili con una architettura economica multi-

laterale basata su mercati aperti e sul rispetto delle regole del WTO.

Occorre disegnare una strumentazione nuova e davvero comune per raggiungere gli obiettivi europei di politica industriale, partendo ad esempio dagli IPCEI, fruttuosamente utilizzati finora per stimolare significativi investimenti privati nel campo dei semiconduttori, delle batterie e presto anche dell'idrogeno, ma che scontano non pochi limiti. Rispetto agli IPCEI, nel Quaderno si propongono alcune modifiche in grado, a nostro avviso, di farne uno strumento di politica industriale importante attraverso il quale conseguire gli obiettivi che l'Europa si è posta.

Riguardo al finanziamento della politica industriale europea, e più in generale del bilancio dell'Unione, nel Quaderno si sottolinea l'importanza di aumentarne la dotazione, ma privilegiando risorse che godano di una certa autonomia rispetto ai contributi degli stati membri. In questa prospettiva, il Quaderno sostiene l'obiettivo della Commissione europea di proporre come risorsa propria, entro il 2024, un contributo finanziario collegato all'imposta sulle società determinata su una nuova base imponibile comune. Il candidato naturale potrebbe essere la BEFIT, per la quale è attesa una proposta di direttiva per la fine del 2023, che dovrebbe definire un nuovo sistema di tassazione societaria per i gruppi di imprese stabilite nell'Unione con ricavi consolidati globali superiori ai €750 milioni – peraltro compatibile con la *global minimum tax* – che potrebbe andare a sostituire le *corporate tax* nazionali per questa tipologia di imprese. Si introdurrebbe in tal modo uno strumento di finanziamento stabile del bilancio dell'UE con una dimensione tale da poter sostituire, o integrare, i trasferimenti dei singoli paesi membri e da poter sostenere le iniziative di politica industriale europea in favore della doppia transizione.

Bibliografia

Accordo Interistituzionale (2020), *Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie*, 16 dicembre.

ACER, (2021), *Preliminary Assessment of Europe's high energy prices and the current wholesale electricity market design*, ACER's response to the task rendered by the European Commission in its 'Toolbox' Communication of 13 October 2021, novembre.

Benedettini, S. e C. Stagnaro (2022), *Europe's decoupling of electricity and gas prices: the crisis is temporary, so why do it?*, Energypost.eu, 22 settembre.

Bipartisan Policy Center (2022), *Inflation Reduction Act Summary*, 4 agosto.

Commissione europea (2017), *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, 1° marzo.

Commissione europea (2018), *EU budget for the future. Volume 2, Own resources*, 2 maggio.

Commissione europea (2020a), *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM (2020) 456 final, 27 maggio.

Commissione europea (2020b), *Proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, COM(2020)445 final, 28 maggio.

Commissione europea (2021a), *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM (2021) 118 final, 9 marzo.

Commissione europea (2021b), *Tassazione delle imprese per il XXI secolo*, COM (2021) 251 final, 18 maggio.

Commissione europea (2021c), *Proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, COM (2021) 570 final, 22 dicembre.

Commissione europea (2021d), *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, (2021/C 528/02), 30 dicembre.

Commissione europea (2022), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (normativa sui chip)*, COM (2022) 46 final, 8 febbraio.

Commissione europea (2023a), *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, COM (2023) 62 final, 1° febbraio.

Commissione europea (2023b), *Relazione semestrale sull'esecuzione delle operazioni di assunzione di prestiti, gestione del debito ed erogazione di prestiti a norma dell'articolo 12 della decisione di esecuzione C(2022) 9700 della Commissione, 1 luglio 2022 – 31 dicembre 2022*, COM (2023) 93 final, 22 febbraio.

Commissione europea (2023c), *Communication to the Commission Approval of the content of a draft for a Commission Regulation amending Regulation (EU) No 651/2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty and Regulation (EU) 2022/2473 declaring certain categories of aid to undertakings active in the production, processing and marketing of fishery and aquaculture products compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty*, C(2023) 1712 final, 9 marzo.

Commissione europea (2023d), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2019/943 e (UE) 2019/942 e le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per migliorare l'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione*, COM (2023) 148 final, 14 marzo.

Commissione europea (2023e), *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020*, COM (2023) 160 final, 16 marzo.

Commissione europea (2023f), *Allegati della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020*, COM (2023) 160 final Annex 1, 16 marzo.

Commissione europea (2023g), *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette (normativa sull'industria a zero emissioni nette)*, COM (2023) 161 final, 16 marzo.

Commissione europea (2023h), *Un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche a sostegno della duplice transizione*, COM (2023) 165 final, 16 marzo.

Commissione europea (2023i), *Comunicazione sul quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, (2023/C 101/03), 17 marzo.

Congress. gov. (2022), *H.R.5376 - 117th Congress (2021-2022): Inflation Reduction Act of 2022*, 16 agosto.

Consiglio europeo (2023), *Riunione straordinaria del Consiglio europeo – Conclusioni*, 9 febbraio.

Gentiloni, P. (2022), *Discorso d'apertura al EU Tax Symposium "On the Road to 2050: A Tax Mix Fit for the Future"*, 28 novembre.

High Level Group on Own Resources (2016), *Future financing of the EU*, dicembre.

ISPI (2023a), *Net Zero Industry Act: l'UE gonfia i muscoli (industriali)*, 17 marzo.

ISPI (2023b), *Minerali critici: euroconflitti d'interesse*, 24 marzo.

King, B., J. Larsen e H. Kolus (2022), *A Congressional Climate Breakthrough*, Rhodium Group, 28 luglio.

Kleimann, D., N. Poitiers, A. Sapir, S. Tagliapietra, N. Véron, R. Veugelers e J. Zettelmeyer (2023), *How Europe should answer the US Inflation Reduction Act*, Policy Contribution 04/2023, Bruegel.



Roma

Piazza Venezia 11
00187 Roma
Tel. +39 06695291
Fax +39 066790487
assonime@assonime.it

Milano

Via Michele Barozzi 6
20122 Milano
Tel. +39 0286997450
Fax. +39 0286997009
assonime.milano@assonime.it

Bruxelles

Rue de la Science 21-23-25
1040 Bruxelles
Tel. +32 22.341070
Fax. +32 22.305362
assonime.bruxelles@assonime.it

Sito e Social Network



www.assonime.it



[instagram.com/
assonime](https://www.instagram.com/assonime)



[spotify.com/
assonime](https://www.spotify.com/assonime)



[linkedin.com/
company/assonime](https://www.linkedin.com/company/assonime)



[@assonime
twitter.com/assonime](https://twitter.com/assonime)



[youtube.com/
assonime](https://www.youtube.com/assonime)