

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una nuova agenda europea per l'innovazione**

[COM(2022) 332 final]

(2023/C 100/13)

Relatore: **Maurizio MENSI**

Correlatore: **Christophe LEFÈVRE**

Consultazione	Commissione europea, 27.10.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	10.11.2022
Adozione in sessione plenaria	14.12.2022
Sessione plenaria n.	574
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	177/0/0

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'agenda europea per l'innovazione proposta dalla Commissione condividendo, in particolare, il duplice obiettivo di promuovere la competitività dell'Europa insieme alla salute e al benessere dei suoi cittadini.

1.2. Il CESE accoglie inoltre con favore l'accento posto dalla Commissione sulla necessità di colmare le lacune in materia di «scale-up» (imprese in fase di espansione) e deep tech che si registrano attualmente nell'UE rispetto a paesi terzi in cui le imprese tecnologiche in fase di crescita sono più diffuse. Il CESE suggerisce alla Commissione di enfatizzare maggiormente il ruolo delle imprese, delle PMI e delle start-up in particolare e delle reti di innovazione da esse guidate nel realizzare la transizione verde e digitale.

1.3. Il CESE apprezza l'architettura della proposta, articolata intorno a cinque iniziative faro. Occorre altresì prevedere strumenti di verifica e monitoraggio dei risultati conseguiti.

1.4. Il CESE accoglie con favore la proposta di istituire un gruppo consultivo per l'elaborazione di una regolamentazione favorevole all'innovazione nell'ambito dei servizi pubblici e propone che di esso faccia parte come membro a pieno titolo un rappresentante CESE.

1.5. Il CESE sottolinea l'importanza di finanziare le infrastrutture di sperimentazione e di prova per aiutare le start-up e colmare il divario tra i laboratori e le applicazioni commerciali. A tale riguardo, accoglie con favore l'introduzione del nuovo concetto di «impianti di prova e sperimentazione» nel progetto di revisione del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC) in materia di aiuti di Stato.

1.6. Il CESE si compiace inoltre dell'iniziativa in materia di appalti pubblici. In tale contesto suggerisce di prevedere la partecipazione di almeno una start up fra le offerte negli appalti innovativi.

1.7. Il CESE sottolinea l'importanza di disporre di un solido regime di proprietà intellettuale (PI) che si applichi alle invenzioni delle start-up al fine di promuovere uno sviluppo continuo della ricerca.

1.8. Il CESE sollecita la Commissione ad incoraggiare la dimensione interregionale degli investimenti, con la partecipazione congiunta di regioni meno innovative e regioni più innovative.

1.9. Il CESE sottolinea che il sostegno pubblico dovrebbe andare a beneficio anche dell'istruzione superiore e dei laboratori per l'innovazione. A tale riguardo suggerisce alla Commissione di avvalersi di una serie di centri di ricerca e università pilota per perseguire obiettivi innovativi.

1.10. Il CESE accoglie inoltre con favore il sostegno della Commissione agli Stati membri nello sviluppo di progetti transfrontalieri di comune interesse europeo. Pertanto propone che siano finanziate sia le attività di ricerca sia lo sviluppo professionale dei ricercatori e che i risultati della ricerca, che beneficiano di un sostegno pubblico, siano aperti a ulteriori sviluppi da parte degli innovatori, eventualmente mediante la piattaforma Innospace.

1.11. Il CESE accoglie con favore la pubblicazione di un documento di orientamento per aiutare le autorità interessate a scegliere il programma strategico europeo più appropriato e sottolinea l'importanza di applicare i programmi strategici in modo orizzontale.

1.12. Il CESE accoglie con favore l'idea di esaminare un trattamento fiscale più favorevole per le *stock option* e un regime fiscale per le persone di talento che si spostano oltre frontiera. Invita la Commissione a coordinare le iniziative nazionali volte a coltivare i talenti.

1.13. Il CESE si compiace dell'intenzione della Commissione di sviluppare serie di banche dati più solide e comparabili e una tassonomia comune dei dati in grado di orientare le politiche a tutti i livelli, nonché del suo proposito di diffondere le migliori pratiche in modo strutturato attraverso il forum del Consiglio europeo per l'innovazione.

1.14. Il CESE accoglie inoltre con favore l'intenzione della Commissione di condividere le migliori pratiche e di pubblicare orientamenti per i governi su come utilizzarle, per superare la frammentazione normativa tra gli Stati membri.

## 2. Contesto del parere

2.1. La nuova agenda europea per l'innovazione si prefigge di porre l'Europa in prima linea nella nuova ondata di innovazioni e start-up «deep tech», vale a dire a elevatissimo contenuto tecnologico e a forte impatto, mediante le seguenti iniziative:

- migliorando l'accesso ai finanziamenti per le start-up e le imprese in fase di espansione (scale-up) europee;
- migliorando le condizioni per consentire agli innovatori di testare nuove idee attraverso spazi di sperimentazione normativa;
- contribuendo a creare «valli regionali dell'innovazione», anche nelle regioni in ritardo di sviluppo;
- attirando e trattenendo i talenti in Europa;
- migliorando il quadro politico attraverso una terminologia, degli indicatori e delle serie di dati più chiari, nonché il sostegno strategico agli Stati membri.

2.2. La nuova agenda europea per l'innovazione prevede 25 azioni specifiche raggruppate in cinque iniziative faro.

- Finanziare le imprese in fase di espansione (scale-up) stimolerà gli investimenti da parte di investitori istituzionali e altri investitori privati.
- Favorire l'innovazione mediante spazi di sperimentazione e appalti pubblici faciliterà l'innovazione.
- Accelerare e rafforzare l'innovazione negli ecosistemi europei nell'insieme dell'UE affrontando il problema del divario fra i vari paesi e regioni sosterrà la creazione e l'interconnessione di valli regionali dell'innovazione e aiuterà gli Stati membri a destinare almeno 10 miliardi di EUR all'innovazione a livello regionale legata alle priorità UE.
- Promuovere, attirare e trattenere i talenti deep tech permetterà di garantire lo sviluppo e il flusso di talenti deep tech fondamentali all'interno.
- Migliorare gli strumenti di elaborazione delle politiche sarà fondamentale per lo sviluppo e l'uso di serie di dati solide e comparabili e di definizioni condivise (start-up, scale-up) in grado di orientare le politiche a tutti i livelli nell'insieme dell'UE.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore l'agenda europea per l'innovazione elaborata dalla Commissione e, in particolare, il suo duplice obiettivo di promuovere, da un lato, la competitività dell'Europa e, dall'altro, il benessere dei cittadini europei.

3.2. A tale riguardo, il CESE apprezza il fatto che il piano della Commissione si basi sull'obiettivo generale di colmare il divario persistente in materia di innovazione tra gli Stati membri e all'interno delle regioni europee, divario che potrebbe ostacolare la coesione sociale ed economica.

3.3. Secondo il CESE, il dividendo digitale dovrebbe essere a disposizione di tutti i cittadini europei, indipendentemente dal luogo in cui vivono. La rivoluzione digitale dovrebbe colmare le persistenti lacune emerse durante la rivoluzione industriale, lacune che si sono accentuate in alcuni Stati membri che hanno aderito all'UE dopo la caduta della cortina di ferro.

3.4. Questo aspetto è ancora più importante ora poiché tutti gli Stati membri e le regioni dell'Unione devono essere indipendenti dai paesi terzi che, come dimostrano la guerra in Ucraina, la crisi energetica in corso e la carenza di semiconduttori, non sempre sono affidabili e, in ogni caso, non sono allineati ai valori fondamentali europei.

3.5. Il CESE accoglie inoltre con favore l'accento posto dalla Commissione sulla necessità di colmare le lacune in materia di «scale-up» (imprese in fase di espansione) e deep tech rispetto a paesi terzi in cui le imprese tecnologiche in fase di crescita sono più diffuse. Suggerisce peraltro alla Commissione di enfatizzare maggiormente il ruolo delle imprese, delle PMI, delle start-up e delle reti di innovazione da esse guidate nel realizzare la transizione verde e digitale, promuovendone la competitività<sup>(1)</sup>. Risulta altresì importante promuovere iniziative atte a trasformare anche le aziende tradizionali in aziende innovative.

3.6. Secondo il CESE, una digitalizzazione più profonda e uniforme potrebbe innescare un circolo virtuoso migliorando il benessere dei cittadini, conseguendo gli obiettivi di sostenibilità, rafforzando la coesione economica e sociale nell'Unione e riducendo la dipendenza industriale ed economica dai paesi terzi che non condividono gli stessi valori.

3.7. Per tutte le ragioni sopra esposte, il CESE valuta in modo pienamente positivo e appoggia l'iniziativa della Commissione sul piano del contenuto.

3.8. Il CESE si compiace anche dell'architettura dell'iniziativa, che si articola intorno a cinque iniziative faro. Si segnala l'opportunità di prevedere strumenti di costante verifica e monitoraggio dei risultati conseguiti al fine di approntare se del caso i necessari interventi di correzione e miglioramento.

3.9. Il CESE accoglie con favore la proposta di istituire un gruppo consultivo per l'elaborazione di una regolamentazione favorevole all'innovazione nell'ambito dei servizi pubblici e suggerisce che di esso faccia parte come membro a pieno titolo un rappresentante CESE.

### 4. L'iniziativa faro sui finanziamenti per le imprese in fase di espansione (scale-up) ad elevatissimo contenuto tecnologico

4.1. Il CESE accoglie con grande favore tutte le misure proposte al fine di ridurre il costo dei nuovi fondi propri in tutta l'UE. Tra queste figurano la possibilità di utilizzare i diritti di proprietà intellettuale come garanzia collaterale e la proposta di una nuova normativa sulle quotazioni che semplificherà e allenterà gli obblighi di quotazione iniziale e corrente per alcuni tipi di impresa, al fine di ridurre i costi e aumentare la certezza del diritto per gli emittenti, salvaguardando nel contempo la tutela degli investitori e l'integrità del mercato.

4.2. Il CESE rileva la necessità che l'Europa si doti di un regime IP che bilanci adeguatamente l'Open Science e la proprietà intellettuale. Al riguardo, numerose start-up sono titolari (o utilizzano) standard essenziali (cc.dd. SEP). Occorrerebbe evitare l'imposizione di obblighi legali, almeno in capo alle PMI, di eseguire le verifiche di essenzialità sui set di standard essenziali (cc.dd. SEP) che intendono licenziare. Una simile obbligazione potrebbe essere dannosa per l'innovazione perché può prolungare le negoziazioni creando controversie in una fase in cui ancora non sono certe le prospettive di ricavi da licenza.

---

<sup>(1)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Polo dell'innovazione digitale e PMI» (parere d'iniziativa) (GU C 75 del 28.2.2023, pag. 82).

4.3. Il CESE accoglie con favore l'enfasi sulle donne e la raccolta di dati sulle donne e sui gruppi meno rappresentati, al fine di elaborare politiche mirate intese a colmare i divari di genere e di altro tipo, che riguardano anche le start-up. Promuovere l'occupazione delle donne nel settore dell'innovazione è centrale per garantire la competitività europea mentre stabilire un indice relativo al genere e ai gruppi meno rappresentati costituisce uno strumento conoscitivo utile per affrontare tale problematica.

4.4. Il CESE solleva l'attenzione sull'importanza che anche le PMI e le midcap consolidate innovino per realizzare la transizione verde e digitale; per tale ragione, occorrerebbe inserire nell'agenda misure per assisterle in tale progetto e promuovere la loro competitività. Più in generale, è importante creare un ecosistema che permetta anche alle aziende tradizionali di trasformarsi in aziende innovative.

4.5. Dato che, come sottolinea la Commissione, i prodotti bancari sono la principale fonte di finanziamento delle imprese, il CESE evidenzia l'importanza delle garanzie finanziate con fondi pubblici e invita la Commissione a valutare la possibilità di replicare in questo settore quanto già previsto dai quadri temporanei per la COVID-19 e la guerra in Ucraina. A questo proposito, è possibile che le garanzie pubbliche attraggano investitori a lungo termine e più avversi al rischio (come i fondi pensione e i fondi sovrani), i cui finanziamenti sono sottoutilizzati in Europa.

4.6. Nell'attuazione di questa iniziativa faro, il CESE esorta la Commissione a dare la priorità ai laboratori di ricerca transfrontalieri e alle start-up «spin-off» di diverse università. Un'ampia collaborazione tra le università può infatti promuovere l'innovazione con applicazioni pratiche nel quadro di un approccio dal basso, che appare più adeguato per stimolare la creatività.

4.7. Il CESE esorta inoltre la Commissione a concentrare il sostegno dell'UE sui singoli settori (ad esempio quello dei chip, delle energie rinnovabili ecc.), al fine di promuovere la ricerca applicata laddove è effettivamente necessaria per perseguire gli obiettivi strategici dell'Unione.

4.8. Oltre a ridurre i costi dei fondi propri e ad armonizzare i regimi fiscali, il CESE invita la Commissione a valutare l'introduzione di specifici «finanziamenti per le scale-up» dell'UE destinati a sostenere determinate start-up strategiche nella loro crescita. Questo può anche ridurre l'attrattiva delle cosiddette «acquisizioni killer» o del trasferimento all'estero, in quanto i fondatori potrebbero favorire lo sviluppo delle loro imprese senza venderle o delocalizzarle.

4.9. Il CESE esorta la Commissione a valutare la creazione di un mercato digitale europeo per le start-up, affinché possano interagire con i potenziali investitori di tutta l'UE. Un mercato di questo tipo potrebbe permettere di superare le difficoltà che le start-up, soprattutto negli Stati membri più piccoli, potrebbero incontrare nella ricerca di investitori a livello locale e nell'accesso tempestivo a una significativa liquidità.

4.10. Il CESE sottolinea l'importanza delle infrastrutture tecnologiche per espandere le tecnologie delle start-up a elevatissimo contenuto tecnologico. Di conseguenza, tale accesso dovrebbe essere maggiormente promosso e agevolato. Nel caso delle infrastrutture e dei dati finanziati con fondi pubblici potrebbero essere previsti obblighi di accesso aperto e non discriminatorio.

## **5. Iniziativa faro — Favorire l'innovazione ad elevatissimo contenuto tecnologico mediante spazi di sperimentazione e appalti pubblici**

5.1. Il CESE accoglie con favore la pubblicazione di un documento di orientamento sugli spazi di sperimentazione normativa, i banchi di prova e i laboratori viventi come strumento per attirare la sperimentazione nell'UE, nonché la diffusione delle migliori pratiche negli Stati membri al fine di promuovere l'armonizzazione.

5.2. Il CESE accoglie inoltre con favore l'introduzione, nel quadro degli aiuti di Stato in materia di ricerca, sviluppo e innovazione (RSI), di una nuova norma che consentirà agli Stati membri di finanziare un maggior numero di impianti di prova e sperimentazione. In tale contesto, il CESE propone di fissare un massimale per i finanziamenti pubblici nazionali ammissibili per evitare di penalizzare gli Stati membri più piccoli o più poveri, o, in alternativa, assicurare dei finanziamenti europei mirati e complementari agli Stati membri che non sono in grado di competere nella corsa agli aiuti di Stato. Suggestisce inoltre di pubblicare degli orientamenti europei volti ad armonizzare le interpretazioni nazionali nei casi in cui possano divergere.

5.3. Il CESE sottolinea l'importanza di finanziare le infrastrutture di sperimentazione e di prova per aiutare le start-up a potenziare le loro tecnologie e colmare il divario tra i laboratori e le applicazioni commerciali. A tale riguardo, accoglie con favore l'introduzione del nuovo concetto di «impianti di prova e sperimentazione» nel progetto di revisione del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC) in materia di aiuti di Stato. In particolare, il concetto di impianti di prova e sperimentazione (TEIs) deve essere distinto da quelle comunemente definite «infrastrutture tecnologiche» (TIs). Al riguardo, il prevalente uso economico può essere l'elemento distintivo. In aggiunta, occorre parificare le soglie di notifica a 21 milioni di EUR sia per le TEIs sia per le TIs e prevedere un regime di favore per le imprese che contribuiscono ad almeno il 5 % dei costi di investimento in TEIs.

5.4. Il CESE si compiace inoltre dell'iniziativa in materia di appalti pubblici. In tale contesto suggerisce di considerare la possibilità di introdurre un meccanismo che garantisca la partecipazione di almeno una start up negli appalti più innovativi.

5.5. Il CESE sottolinea l'importanza di disporre di un solido regime di proprietà intellettuale che si applichi alle invenzioni delle start-up al fine di promuovere uno sviluppo continuo della ricerca. Una volta che i partner commerciali rivendicano l'esclusività sui risultati scientifici nelle fasi precoci (il che richiede l'esclusività per sostenere e collaborare con i laboratori scientifici), vi è il rischio che tali risultati non siano ulteriormente sviluppati dai laboratori scientifici in quanto non presentano più un interesse economico.

## **6. Iniziativa faro — Accelerare e rafforzare l'innovazione negli ecosistemi europei dell'innovazione in tutta l'UE e affrontare il divario in termini di innovazione**

6.1. Il CESE sollecita la Commissione ad incoraggiare la dimensione interregionale degli investimenti, in particolare accoglie con favore la priorità attribuita ad alcuni progetti di innovazione a livello interregionale legati alle principali priorità dell'UE (come la sostenibilità), con la partecipazione congiunta di regioni meno innovative e regioni più innovative.

6.2. Il CESE sottolinea che l'innovazione si basa sull'intera catena della ricerca e dello sviluppo, che va dalla ricerca motivata dalla curiosità alle attività di ricerca e sviluppo applicati, nonché al settore dell'istruzione e della formazione, e dipende dalle capacità e dalle risorse necessarie per l'adozione delle innovazioni determinate dai sistemi politici, culturali e socioeconomici. A questo proposito il CESE sottolinea che, per disporre di un'innovazione strutturale e sviluppare nuove idee applicate, il sostegno pubblico dovrebbe andare a beneficio anche dell'istruzione superiore, della formazione professionale (che è cruciale per accelerare l'innovazione) e dei laboratori per l'innovazione e non solo dei progetti che hanno già raggiunto la fase di immissione nel mercato. A tal fine la Commissione può avvalersi di una serie di università pilota.

6.3. Il CESE accoglie inoltre con favore il sostegno della Commissione agli Stati membri nello sviluppo di importanti progetti transfrontalieri di comune interesse europeo, sottolineando l'importanza di sostenere anche la fase della ricerca, in quanto l'innovazione è un processo locale che dovrebbe essere sostenuto fin dall'inizio in uno scenario dal basso verso l'alto, in linea con la relazione finale sul futuro dell'Europa (proposte 12 e 35). Di conseguenza, occorre finanziare sia le attività di ricerca sia lo sviluppo professionale dei ricercatori. I risultati della ricerca, che beneficiano di un sostegno pubblico, dovrebbero essere aperti a ulteriori sviluppi da parte degli innovatori, eventualmente mediante la piattaforma Innospace.

6.4. Il CESE accoglie con favore la pubblicazione di un documento di orientamento inteso ad aiutare le autorità interessate a scegliere il programma strategico europeo più appropriato. Sottolinea inoltre l'importanza di non elaborare i programmi strategici come dei «compartimenti chiusi», ma di tenere conto della loro complementarità e, ove possibile, di applicarli in modo orizzontale.

## **7. Iniziativa faro — Promuovere, attirare e trattenere i talenti deep tech**

7.1. Il CESE si compiace di questa iniziativa volta ad accrescere le opportunità e a favorire l'incontro tra i datori di lavoro e i talenti in tutta Europa.

7.2. Il CESE accoglie con particolare favore l'idea di valutare la possibilità di un trattamento fiscale più favorevole per le *stock option* nell'Unione.

7.3. Il CESE esorta la Commissione a tenere conto della situazione fiscale delle persone di talento che si spostano oltre frontiera, per evitare che ostacoli la libera circolazione dei talenti.

7.4. Il CESE invita la Commissione a coordinare le iniziative nazionali volte a coltivare i talenti.

**8. Iniziativa faro — Migliorare gli strumenti di elaborazione delle politiche**

8.1. Il CESE si compiace dell'intenzione della Commissione di sviluppare serie di banche dati più solide e comparabili e una tassonomia comune dei dati, nonché del suo proposito di diffondere le migliori pratiche in modo strutturato attraverso il forum del Consiglio europeo per l'innovazione.

8.2. Il CESE accoglie inoltre con favore l'intenzione della Commissione di condividere le migliori pratiche al fine di raccogliere esempi validi di spazi di sperimentazione normativa e quadri giuridici flessibili di tutta l'UE e di pubblicare orientamenti per i governi su come utilizzarli. Il CESE incoraggia la Commissione ad avvalersi di questi strumenti per superare la frammentazione normativa e le differenze tra gli Stati membri.

Bruxelles, 14 dicembre 2022

*La presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Christa SCHWENG

---