



IPCEI

Risposta alla Consultazione della Commissione europea

Position Paper

20 aprile 2021

All'interno della politica industriale europea, gli IPCEI rappresentano uno strumento efficiente, l'unico in grado di finanziare il primo sviluppo industriale e la connessa attività di ricerca e sviluppo che copre sia spese in conto capitale che quelle operative.

È indispensabile, soprattutto in questa fase storica in cui una crisi globale impone l'esigenza di misure straordinarie per rilanciare l'economia e la ripresa, continuare a incoraggiare gli investimenti pubblici e privati con il diretto contributo pubblico in grandi progetti di ricerca e innovazione di comune interesse europeo che contribuiscano alla crescita, all'occupazione e alla competitività globale dell'UE, salvaguardando un'"economia europea" guidata dal mercato e dalle imprese. Riteniamo, infatti, che attraverso lo strumento degli IPCEI si possa colmare il deficit di finanziamento e correggere un fallimento del mercato poiché gli alti rischi associati a grandi progetti di filiera scoraggiano gli investitori privati.

Sulla base dell'esperienza acquisita negli ultimi anni, è possibile tracciare un minimo comune denominatore nel processo autorizzativo. I processi di sviluppo dei programmi operativi sono stati estremamente complessi e dispendiosi in termini di tempo e risorse dedicate, richiedendo pesanti sforzi di coordinamento al fine di garantire un efficace processo di notifica.

Confindustria ha più volte espresso la necessità di una riduzione degli oneri amministrativi richiesti dalle imprese partecipanti e di un'accelerazione del processo decisionale ed attuativo.

Le modifiche proposte dalla Commissione europea nella bozza di Comunicazione rappresentano un primo passo nella buona direzione; tuttavia, riteniamo necessario compiere uno step in più, rafforzando o declinando ulteriormente alcuni aspetti al fine di superare le criticità registrate fino ad oggi.

Si riporta di seguito un'analisi puntuale degli aspetti rilevanti:

- Altre disposizioni del TFUE

La bozza in esame non esclude la possibilità di approvare gli IPCEI sulla base di altre disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, in particolare si segnala il riferimento all'articolo 107.3.c (punto 8). Il testo specifica, inoltre, *“Tuttavia, dette disposizioni potrebbero non rispecchiare completamente la pertinenza, le specificità e le caratteristiche degli importanti progetti di comune interesse europeo, i quali possono necessitare di disposizioni specifiche riguardo all'ammissibilità, alla compatibilità e alle procedure conformemente a quanto stabilito nella presente comunicazione”*. Il punto risulta di difficile interpretazione, si richiede, quindi, di sostanziarlo con maggiore chiarezza.

- Obiettivi europei comuni

Riteniamo che la Commissione europea debba chiarire che le politiche e le azioni che soddisfano gli obiettivi comuni elencati nel paragrafo 3.2.1 (punto 15) non sono esaustivi.

I recenti sviluppi delle politiche europee verso un'economia verde e digitale rendono prioritaria la riformulazione del punto 26, che sostituisce il vigente punto 23, riconoscendo espressamente la possibilità di valutare i progetti transfrontalieri nei vari settori chiave che rivestano grande importanza per le rispettive strategie, che esulano dalle definizioni di R&D&I (punto 23) e FID (punto 24).

L'IPCEI, infatti, si rivolge ad iniziative che abbiano un significativo impatto sulla competitività dell'Europa, affinché la stessa rimanga o diventi leader mondiale in settori tecnologici chiave attraverso la realizzazione di nuovi investimenti di ampie dimensioni e impatti produttivo, con ricadute occupazionali dirette o indotte. Singapore, Taiwan, South Korea, China e gli Stati Uniti usano un ampio range di strumenti per attrarre investimenti industriali miliardari nelle catene del valore strategiche. A tal riguardo una più puntuale formulazione del punto 26 che estenda il ricorso allo strumento IPCEI per le produzioni manifatturiere *innovation-driven* realizzate per la prima volta negli stati membri fino alla "*Low Rate Production demonstration and capability in place to begin full rate production*" consentirebbe agli attori industriali di ambire ad investimenti manifatturieri di più ampia portata in Europa e di garantire in Europa un *level play field*, rispetto ai concorrenti extra-UE.

Una riformulazione in tal senso permetterebbe di sovvenzionare progetti immediatamente cantierabili che contribuiscono a innalzare il livello di resilienza delle catene produttive per far fronte ad eventuali shock improvvisi, come, ad esempio, nel settore della salute (dove si manifesta una carenza di prodotti farmaceutici innovativi e convenzionali, come dimostrato nella recente pandemia).

- Fallimenti del mercato

La bozza di Comunicazione propone, tra i criteri generali che un IPCEI dovrebbe soddisfare a livello cumulativo, la dimostrazione che il progetto dovrebbe "*dimostrare di essere stato concepito per ovviare a gravi fallimenti sistemici o del mercato che senza gli aiuti impedirebbero la realizzazione del progetto con pari portata e modalità, o a sfide sociali che non potrebbero altrimenti essere affrontate o risolte*" (punto 16). Riteniamo che il riferimento sia fuorviante e dovrebbe essere rimosso. E' necessario, infatti, concepire gli IPCEI come investimenti pubblici non secondo una logica assistenziale o di semplice rimedio ai fallimenti del mercato, bensì come motori proattivi di orientamento al mercato finalizzati al conseguimento di obiettivi pubblici.

- Numero minimo di Stati membri partecipanti

La bozza in discussione introduce una nuova disposizione secondo cui, salvo eccezioni, un IPCEI deve coinvolgere almeno 4 Stati membri, innalzando così il numero di minimo due paesi attualmente previsto.

Sul punto si segnala che è ancora in corso una riflessione interna riguardo all'opportunità di questa estensione. In effetti, sebbene, il requisito dei 4 Stati potrebbe garantire una maggiore inclusività, esso potrebbe ugualmente rappresentare un criterio oggettivamente non necessario comportando piuttosto il rischio di rallentare il processo di presentazione della richiesta. Laddove dovesse prevalere questo secondo orientamento, la posizione sarebbe quella di preferire il mantenimento dello status quo, con almeno 2 Stati membri partecipanti. Semmai, un numero maggiore di Stati potrebbe costituire un indicatore positivo ai sensi della Sezione 3.2.2 della Comunicazione, non una condizione necessaria per un IPCEI. Tra l'altro, questa posizione sarebbe coerente con il fatto che gli IPCEI non dovrebbero riguardare solo progetti molto ampi, ma anche progetti più piccoli e meno "eccezionali", comunque capaci di apportare contributi significativi e tangibili per l'UE, anche se in scala più piccola.

- Trasparenza

La bozza, al punto 18, contiene l'obbligo da parte degli Stati membri di dimostrare che tutti gli altri Stati membri siano informati del possibile avvio di un IPCEI. Condividiamo l'introduzione di tale obbligo che va nella direzione di garantire trasparenza, apertura e inclusività. Tuttavia, se non declinata adeguatamente, la previsione potrebbe dimostrarsi inutilmente ambiziosa e problematica. E' pertanto necessario che la trasparenza delle informazioni sia gestita a livello centralizzato dalla Commissione europea, prevedendo, ad esempio, una sezione del sito dedicata alla raccolta delle informazioni richieste o delle dimostrazioni di interesse.

- Cofinanziamento

La bozza in esame contiene il riferimento alla necessità di dimostrare un cofinanziamento "significativo" (punto 20). Tuttavia, non si elencano criteri oggettivi per quantificare l'effettiva significatività del cofinanziamento. E' auspicabile un chiarimento in tal senso che eviti una declinazione eccessivamente restrittiva.

Inoltre, è opportuno chiarire se il “cofinanziamento significativo” di cui al punto 20 e il “contributo molto significativo” inserito all'interno del punto 42 sono identici o se differiscono nel contenuto. Si segnala, sul punto, che sarebbe contraddittorio richiedere un cofinanziamento significativo come requisito di accesso e poi concedere un trattamento preferenziale ai soggetti che impiegano un contributo molto significativo nel processo di controllo di adeguatezza.

- Cofinanziamento da Fondi UE

L'attuale Comunicazione ammette che l'IPCEI possa essere supportato non solo attraverso risorse nazionali, ma anche attraverso finanziamenti provenienti da istituzioni europee (Commissione, BEI, ecc.), gestiti direttamente (come, ad esempio, quelli di Orizzonte Europa) e indirettamente (come quelli dei fondi strutturali). La bozza in esame (sezione 3.2.2, punto 22) conferma tale possibilità prevedendo un approccio più favorevole in questi casi. Tuttavia, al fine di renderla effettivamente praticabile è necessario favorire la combinazione dei vari tipi di finanziamento disponibili attraverso un maggiore allineamento di regole e procedure.

Inoltre, appare fondamentale introdurre come requisito vincolante il contributo finanziario UE agli IPCEI.

- Individuazione dei vantaggi e dimostrazione dello scenario controfattuale

Al punto 19 si chiede l'individuazione di vantaggi che vanno al di là delle singole società o settori interessati dal Progetto comune europeo e, al punto 32, si richiede la descrizione di uno scenario controfattuale che corrisponda alla situazione in cui nessuno Stato membro fornisce aiuti. Per definizione, l'IPCEI offre un importante contributo agli obiettivi dell'Unione europea per la strategia Europa 2020 e coinvolge diversi Stati membri e società di vari settori. Per questo motivo, non sembra necessario imporre condizioni aggiuntive. Lo stesso vale per la verifica dello scenario controfattuale, poiché deve essere considerato come un assioma. Pertanto, riteniamo opportuno l'eliminazione delle citate condizioni, poiché eccessivamente onerose e opportuno considerarle soddisfatte. In via subordinata, la descrizione dello scenario controfattuale dovrebbe essere limitata ai progetti di maggiori dimensioni.

Inoltre, è necessario chiarire al paragrafo 34 la determinazione del deficit di finanziamento. Non è chiaro, infatti, in che modo eventuali rischi tecnici, regolamentari e finanziari possano essere considerati efficacemente nella determinazione del citato deficit di finanziamento.

Accogliamo con favore le disposizioni previste al punto 33 auspicandone la conferma definitiva laddove, in mancanza di progetto alternativo, la Commissione riconduce l'analisi alla verifica che l'importo dell'aiuto rappresenti il minimo necessario affinché il progetto sovvenzionato sia redditizio utilizzando come raffronto i normali tassi di rendimento richiesti dal beneficiario in altri progetti di investimento di natura simile o i rendimenti abitualmente registrati nell'industria in questione.

- Dimostrazione di effettive o potenziali distorsioni dirette o indirette degli scambi internazionali

Le distorsioni della concorrenza derivanti dalle sovvenzioni nei paesi terzi dovrebbero essere affrontate mediante misure di difesa commerciale e, possibilmente, attraverso il nuovo strumento previsto all'interno del Libro bianco per le sovvenzioni estere.

Per questo motivo, la clausola presente al punto 39 (cosiddetta *matching clause*) dovrebbe essere rivista poiché non opportuna all'interno della Comunicazione in oggetto e, in aggiunta, di difficile (se non impossibile) dimostrazione. Ad oggi, infatti, non è mai stato possibile dimostrare la presenza di sovvenzioni concesse a imprese concorrenti al di fuori dell'UE tali da incidere sulla distorsione degli scambi internazionali.

Inoltre, in tema di distorsione della concorrenza e del rischio di sovraccapacità, con riferimento al punto 46, risulta indispensabile porre in relazione la capacità manifatturiera del beneficiario sovvenzionato con la localizzazione dei mercati di sbocco su scala mondiale.

- Prevenzione degli effetti negativi degli aiuti a favore degli IPCEI e ulteriore garanzia della proporzionalità degli aiuti

Nell'ottica di rafforzare il carattere europeo degli IPCEI, si accoglie positivamente la novità introdotta dal punto 49, che prevede disposizioni specifiche per il trattamento delle condizioni di delocalizzazione. Con riferimento alla clausola di *clawback* introdotta dal punto 37, si segnala che potrebbe essere migliorata con l'obiettivo di assicurare maggiore certezza giuridica.

- Cumulo

Le disposizioni sul cumulo richiamate al punto 36 appaiono poco chiare e di difficile determinazione. Sarebbe, infatti, opportuno garantire la possibilità di finanziare fino al 100% dei costi ammissibili anche attraverso la sinergia di varie fonti di finanziamento. Si richiede, quindi, l'eliminazione del punto.

- Prima applicazione industriale

La definizione di “prima applicazione industriale” (punto 25) include l’ampliamento di impianti pilota, impianti di dimostrazione o prime attrezzature e strutture per svolgere le fasi successive alla linea pilota, compresa la fase di collaudo, ma non la produzione di massa né le attività commerciali. La definizione proposta potrebbe essere troppo restrittiva. L’esclusione degli investimenti in relazione all’uso industriale e alle attività commerciali potrebbe limitare lo scopo del finanziamento IPCEI. In particolare, risultano particolarmente svantaggiati quei settori industriali, quali ad esempio la cantieristica o l’aeronautica, per i quali il costo della prima applicazione prototipale è talmente alto da non poter essere assorbito dalla successiva produzione seriale e in cui necessariamente lo sviluppo prototipale avviene nel prodotto destinato alla vendita. Si suggerisce di considerare le seguenti possibilità:

- un finanziamento almeno parziale delle attività legate alla fase di produzione di un prodotto. Il fatto che tali attività più vicine al mercato (quindi con un potenziale maggiore impatto sulla concorrenza rispetto al sostegno di attività legate alla R&S&I) potrebbe, ad esempio, essere compensato da intensità di aiuto inferiori.
- una deroga all’esclusione delle attività commerciali dal FID, limitatamente al caso in cui non sia economicamente sostenibile realizzare il primo prototipo senza che questi sia avviato alla vendita. Ciò può avvenire richiamando la definizione di sviluppo sperimentale, già definita nella Comunicazione della Commissione 2014/C 198/01 relativa alla “Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione”, nel paragrafo 25 della Comunicazione IPCEI.

- Ruolo delle PMI

In considerazione del ruolo cardine rivestito dalle PMI nell’economia dell’UE, si rende quanto mai necessaria l’introduzione di disposizioni che disciplinino specificatamente la suddetta categoria. Se da un lato si accoglie con favore la maggior attenzione accordata alle PMI - quale ad esempio l’aggiunta tra i criteri positivi delle collaborazioni tra imprese di grandi dimensioni e piccole e medie imprese (punto 22, lettera d) - si rileva, dall’altro, che le proposte di modifica sono insufficienti a raggiungere lo scopo prefissato. Al riguardo, si segnala che il punto 5 è molto generico. Sarebbe opportuno prevedere delle disposizioni che indichino come potrebbe essere concretamente ridotto l’onere per le PMI coinvolte. In particolare, si suggerisce:

- di esentare le stesse dall'onere di dimostrare lo scenario controfattuale e/o dall'onere di prevedere una sostanziosa attività di spill-over;
- di alleggerire clausola di "claw back" ovvero il meccanismo di recupero per assicurare la proporzionalità dell'aiuto che dovrebbe essere limitata ai progetti di grande dimensione con un ammontare significativo di aiuti autorizzati.

Le PMI dovrebbero essere incentivate a partecipare, con oneri amministrativi ridotti, processi accelerati di fattibilità finanziaria ridotti e meccanismi di assistenza specifici. Dovrebbero essere stabilite sinergie con altri programmi specifici per le PMI. Le PMI e le start-up sono parte integrante delle catene di innovazione federate attorno alle grandi aziende.

- Elenco spese ammissibili

Si evidenzia, inoltre, che l'elenco delle spese ammissibili di cui all'allegato è rimasto invariato. Tale scelta non appare coerente con il nuovo punto 26 relativo ai progetti che esulano dalle definizioni di R&D&I e FID. Alla luce della complessità di alcuni dei progetti IPCEI attualmente in fase di avvio (quale ad esempio l'IPCEI sulla catena del valore dell'idrogeno), si auspica che la Commissione provveda ad aggiornare conseguentemente l'allegato introducendo una modalità di supporto per il CAPEX che non rientra nelle definizioni di cui ai punti 23 e 24 nella forma di lump sum.

- Periodo di applicazione

Il punto 56 chiarisce che i principi della Comunicazione oggetto di consultazione si applicheranno a tutti i progetti di aiuto notificati sui quali la Commissione sarà chiamata a adottare una decisione successivamente alla data di applicabilità della Comunicazione, anche nel caso in cui i progetti siano stati notificati prima di tale data. La disposizione non appare né chiara né condivisibile. Il processo di notifica di un IPCEI prevede molti mesi di coordinamento tra le imprese partecipanti e continui confronti con la Commissione europea. Per questo motivo, i principi e le condizioni da applicare ai progetti in fase di valutazione devono essere quelli relativi alla Comunicazione in vigore nel momento della notifica e non quella in vigore nel momento dell'adozione della decisione.