C/2024/6862

28.11.2024

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Un fondo di investimento dell'UE per la resilienza economica e la competitività sostenibile

(parere d'iniziativa)

(C/2024/6862)

Relatrice: **Dominika BIEGON**

Consiglieri	Cedric KOCH, per la relatrice Nils REDEKER, per il II gruppo
Decisione dell'Assemblea plenaria	18.1.2024
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	6.9.2024
Adozione in sessione plenaria	18.9.2024
Sessione plenaria n.	590
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	145/2/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Garantire e promuovere la competitività sostenibile e la resilienza è una delle principali sfide che il mercato unico dell'UE dovrà affrontare nei prossimi anni. Innanzitutto, i cambiamenti climatici sono diventati una questione urgente e richiedono una trasformazione verde delle nostre economie. Sebbene l'UE abbia fissato obiettivi ambiziosi in materia di decarbonizzazione, digitalizzazione, resilienza e competitività sostenibile, il deficit di finanziamento rimane il tallone d'Achille della grande ambizione dell'UE di rendere il mercato unico pronto per il futuro.

1.2. La maggior parte degli investimenti nella transizione verde dovrà provenire dal settore privato. L'UE deve quindi migliorare le condizioni quadro per gli investimenti privati nel mercato unico. Ciò include l'attuazione di componenti centrali dell'unione dei mercati dei capitali, il completamento dell'unione bancaria, l'integrazione del mercato europeo dell'energia, l'accelerazione delle procedure di autorizzazione e la riduzione del carico normativo, senza pregiudicare gli standard sociali. Allo stesso tempo, sono necessari ingenti finanziamenti pubblici per stimolare gli investimenti privati in ambiti in cui non esiste ancora una giustificazione economica per soluzioni a zero emissioni di carbonio e in settori strategici per i quali, altrimenti, la produzione avrebbe luogo in regioni del mondo concorrenti a livello geoeconomico, dove le dipendenze potrebbero essere sfruttate impropriamente. Inoltre, i fondi pubblici sono fondamentali per gli investimenti nelle infrastrutture (ad esempio nelle reti o nelle condotte per l'idrogeno) e in altri beni pubblici che gli attori del mercato non sono incentivati a fornire, ma che possono creare le condizioni affinché tali attori prosperino e investano ulteriormente nei rispettivi settori.

1.3. Le nuove norme di bilancio dell'UE non aumenteranno il margine di bilancio per gli investimenti in misura sufficiente a colmare la carenza di investimenti a livello di Stati membri. Allo stesso tempo, i finanziamenti dell'UE per la transizione verde e digitale diminuiranno significativamente dopo il 2026, quando scadrà il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

1.4. Il CESE concorda pertanto sul fatto che, per garantire che l'attuazione del patto di stabilità e crescita riformato sia efficace e favorevole alla crescita, il nuovo quadro giuridico incentrato sul controllo dei livelli di debito e di disavanzo deve essere integrato da una capacità di investimento mirata, a livello dell'UE, finalizzata ad accrescere la competitività sostenibile e la resilienza economica del mercato unico.

1.5. Il CESE propone di istituire un fondo di investimento dell'UE nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). Tale fondo dovrebbe mirare a fornire risorse finanziarie per progetti di investimento di interesse strategico europeo. Il CESE propone una serie di criteri per orientare la definizione delle priorità e la selezione degli investimenti nell'ambito della futura capacità di investimento dell'UE.

1.6. Il CESE ha individuato quattro settori di investimento che meritano di essere finanziati a livello europeo da un futuro fondo di investimento dell'UE: a) progetti infrastrutturali transfrontalieri; b) investimenti per completare l'Unione dell'energia; c) investimenti per rafforzare la competitività delle industrie europee; d) investimenti per la qualificazione e la formazione.

1.7. Il fondo di investimento dell'UE dovrebbe essere finanziato da un insieme di risorse, tra cui i contributi degli Stati membri, nuove risorse proprie e l'emissione congiunta di debito dell'UE.

1.8. Gli strumenti del fondo di investimento dell'UE comprendono il sostegno finanziario attraverso prestiti a basso interesse, garanzie e sovvenzioni mirate per le imprese, investimenti azionari pubblici, nonché sovvenzioni e prestiti con cui i governi degli Stati membri possono finanziare sia misure di sostegno nazionali mirate che progetti di investimento pubblico. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta al finanziamento di progetti di investimento transfrontalieri.

1.9. L'efficacia e l'accettabilità degli strumenti finanziari dipendono in misura determinante dall'uso strategico dei fondi pubblici per conseguire obiettivi comuni di politica pubblica. L'erogazione di risorse finanziarie dal fondo di investimento dell'UE proposto dovrebbe quindi essere subordinata a criteri sociali, che devono rispettare la pluralità di forme del dialogo sociale negli Stati membri e non devono portare a indebite discriminazioni nei confronti di certe tipologie di imprese o di taluni Stati membri. Tra i criteri sociali che le imprese potrebbero dover soddisfare per essere ammissibili ai finanziamenti dell'UE o per ottenere una ricompensa supplementare, potrebbero figurare garanzie occupazionali e sul mantenimento dei siti produttivi, misure per la qualificazione e formazione dei lavoratori e per una loro migliore partecipazione, oppure contratti collettivi. In questo modo, i finanziamenti pubblici per la trasformazione sono costantemente destinati alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro dignitosi, facendo quindi aumentare l'accettazione della transizione verde.

2. **Contesto e antecedenti**

2.1. Garantire e promuovere la competitività sostenibile e la resilienza è una delle principali sfide che il mercato unico dell'UE dovrà affrontare nei prossimi anni. Queste sfide devono essere considerate alla luce del cambiamento climatico, il quale ha assunto carattere di urgenza e richiede una svolta verde nelle nostre economie. Con il Green Deal europeo e il pacchetto «Pronti per il 55 %», l'UE ha giustamente fissato obiettivi climatici ambiziosi che comportano sfide enormi per le economie europee. Se da un lato la direzione da seguire e gli obiettivi sono chiari, dall'altro il Green Deal europeo presenta ancora un problema di finanziamento. Analogamente, la transizione digitale del mercato unico è stata correttamente perseguita come una priorità fondamentale attraverso la strategia digitale europea, il decennio digitale e la strategia per il mercato unico digitale. Anche in questo caso, tuttavia, vi è un problema di finanziamento. In entrambi gli ambiti di trasformazione sono sorte nuove pressioni competitive a causa della politica industriale su larga scala attuata dai principali concorrenti economici. Infine, negli ultimi anni sono emersi punti di debolezza geoeconomici che minacciano la resilienza del mercato unico. In risposta a tale situazione, l'UE ha giustamente fissato degli obiettivi per catene di approvvigionamento strategiche e orientate al futuro, da localizzare in parte all'interno dell'UE stessa. Tali obiettivi includono quelli stabiliti nel regolamento sui chip, nella normativa europea sulle materie prime critiche, nella normativa sull'industria a zero emissioni nette e nel quadro della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP). Tuttavia, una risposta efficace a queste pressioni geoeconomiche e ai rischi per la resilienza e la competitività sostenibile è ostacolata da problemi di finanziamento.

2.2. Per raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE e realizzare la trasformazione digitale, è necessario rivedere il capitale sociale, il che comporta un'espansione massiccia degli investimenti. Secondo le stime della Commissione europea, affinché l'UE raggiunga i suoi obiettivi climatici per il 2030 e decarbonizzi il settore dell'energia elettrica, i fabbisogni di finanziamento complessivi si aggirano intorno al 4 % del PIL annuo fino al 2030 ([1]). Recentemente, l'Istituto Rousseau ha stimato che la carenza di investimenti affinché l'UE raggiunga l'azzeramento delle emissioni nette è pari a circa il 2,3 % del PIL annuo fino al 2050, compreso un deficit di quasi il 4 % del PIL fino al 2030. Tuttavia, tutti questi studi si limitano a quantificare gli investimenti necessari per la decarbonizzazione delle economie europee. Ulteriori esigenze di investimento emergono se si considerano anche altri importanti obiettivi e sfide a livello strategico, come la trasformazione digitale, l'aumento della resilienza economica ancorando la produzione nell'UE, gli investimenti sociali nelle competenze e nell'istruzione e la necessità di investire nelle capacità di difesa, nonché le sfide a sé stanti della protezione ambientale per combattere la crisi della biodiversità e gli investimenti sempre più necessari nell'adattamento ai cambiamenti climatici. Nel complesso, il fabbisogno di finanziamenti è destinato ad aumentare considerevolmente nei prossimi anni. In questo contesto, il presente parere si concentra sulle esigenze di finanziamento connesse alla transizione verso un mercato unico resiliente e competitivo in modo sostenibile, ed elabora raccomandazioni politiche volte a colmare la carenza di investimenti legata a questa sfida strategica nell'UE.

([1]) Commissione europea, *Relazione di previsione strategica 2023 – Sostenibilità e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa*.

2.3. La maggior parte degli investimenti nella transizione verde dovrà provenire dal settore privato. L'UE deve quindi migliorare le condizioni quadro per gli investimenti privati nel mercato unico. A tal fine, dovrebbe dare priorità alla creazione di un'unione dei mercati dei capitali intesa a sviluppare il mercato dei capitali di rischio, delle azioni e delle obbligazioni, agevolare gli investimenti transfrontalieri, fornire migliori condizioni di finanziamento per le start-up e le scale-up e rendere l'UE più attraente per gli investimenti esteri. Ciò include la riduzione della frammentazione giuridica, spingendo per il coordinamento del diritto fiscale, fallimentare e contrattuale degli Stati membri, adoperandosi per una vigilanza più centralizzata dei mercati dei capitali e valutando le possibilità di creare prodotti di risparmio europeo. Il miglioramento delle condizioni di finanziamento privato comporterà anche il rafforzamento del sistema bancario europeo attraverso il completamento dell'unione bancaria e l'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi. Per stimolare gli investimenti privati in settori strategici e promuovere la crescita della produttività, l'UE deve anche compiere progressi per quanto riguarda l'integrazione del mercato europeo dell'energia e rimuovere tutti gli ostacoli rimanenti all'attività transfrontaliera all'interno del mercato unico, in particolare quelli che impediscono la diffusione dei servizi digitali e dell'innovazione. Infine, gli investimenti privati dovrebbero essere incoraggiati accelerando le procedure di autorizzazione e riducendo i requisiti normativi e di rendicontazione, soprattutto per le piccole e medie imprese, laddove tali requisiti non apportino un beneficio chiaro sotto il profilo sociale, ambientale o climatico.

2.4. Queste misure contribuirebbero notevolmente a stimolare i necessari investimenti privati. Tuttavia, da sole non basteranno a colmare il deficit di finanziamento. Sono necessari ingenti finanziamenti pubblici per stimolare gli investimenti privati in ambiti in cui non esiste ancora una giustificazione economica per soluzioni a zero emissioni di carbonio e in settori strategici per i quali, altrimenti, la produzione avrebbe luogo in regioni del mondo concorrenti a livello geoeconomico, dove le dipendenze potrebbero essere sfruttate impropriamente. Inoltre, i fondi pubblici sono fondamentali per gli investimenti nelle infrastrutture (ad esempio nelle reti o nelle condotte per l'idrogeno) e in altri beni pubblici che gli attori del mercato non sono incentivati a fornire, ma che possono creare le condizioni affinché tali attori prosperino e investano nei rispettivi settori. Sebbene il principale mezzo di finanziamento della transizione dell'UE debba essere costituito dagli investimenti del settore privato, la maggior parte degli studi stima che sia necessaria una quota di finanziamento pubblico pari almeno al 25-60 %, a seconda del settore, per sbloccare sufficienti finanziamenti privati.

2.5. Gli Stati membri rappresentano un pilastro imprescindibile per colmare il deficit di finanziamenti. In tale contesto, tuttavia, le nuove norme di bilancio dell'UE pongono l'accento sul controllo del debito e del disavanzo, piuttosto che sull'incentivazione degli investimenti. Il risultato è un miglioramento rispetto al sistema precedente, ma è anche chiaro che le nuove norme non aumenteranno il margine di bilancio per gli investimenti in misura sufficiente a colmare la carenza di investimenti a livello di Stati membri. Al contrario, le prime stime della Commissione europea mostrano che le pressioni sul risanamento di bilancio aumenteranno in modo significativo in tutti gli Stati membri nei prossimi anni ([2]). Il rischio è che i vantaggi derivanti dal raggiungimento di un insieme di norme di bilancio più credibili ed efficaci intese a garantire la sostenibilità di bilancio possano essere compromessi se gli Stati membri si trovano nell'impossibilità di finanziare gli investimenti necessari per la transizione. Ciò porterebbe a una minore titolarità e conformità alle nuove norme o a una transizione ritardata e quindi sempre più costosa.

2.6. Gli Stati membri continueranno a beneficiare delle entrate (in aumento) provenienti dal sistema per lo scambio di quote di emissioni (ETS) che, secondo le stime della Commissione europea, genererà circa 220 miliardi di EUR entro il 2030, un ammontare a cui vanno aggiunti altri 113 miliardi di EUR derivanti dall'estensione di tale sistema a nuovi settori a partire dal 2027 ([3]). Anche se di importo rilevante, queste entrate ammontano soltanto allo 0,2 % circa del PIL annuale dell'UE, cioè lungi dall'essere sufficienti per soddisfare i fabbisogni di investimento supplementari di cui sopra. Queste entrate sono inoltre già parzialmente destinate a finanziare il Fondo sociale europeo, che mira ad attenuare gli effetti collaterali negativi sul piano sociale derivanti dalla fissazione del prezzo del carbonio, e la Commissione ha proposto che il 30 % delle entrate generate dal sistema ETS confluisca nel prossimo bilancio dell'UE come risorsa propria.

2.7. Un altro pilastro per colmare il deficit di finanziamento è rappresentato dai regimi di finanziamento dell'Unione, la quale ha già creato un ventaglio di programmi finanziari per contribuire a finanziare la transizione verde. Sussiste un obbligo giuridico secondo cui almeno il 30 % del QFP deve essere destinato all'azione per il clima. Inoltre, nel 2022 è stato istituito l'RRF, che è diventato il maggiore fondo dell'UE a sostegno del Green Deal. Quasi la metà dei fondi UE destinati agli investimenti per il clima proviene dall'RRF. Tuttavia, tale dispositivo scadrà alla fine del 2026. Oltretutto, il rimborso delle obbligazioni dell'UE per NGEU inizierà nel 2028, il che accrescerà in modo significativo la pressione sul bilancio dell'UE e farà ulteriormente aumentare il deficit di finanziamento per il Green Deal.

2.8. Il CESE concorda pertanto sul fatto che, per garantire un'attuazione del patto di stabilità e crescita riformato che sia efficace e favorevole alla crescita, il nuovo quadro giuridico incentrato sul controllo dei livelli di debito e di disavanzo deve essere integrato da una capacità di investimento mirata a livello dell'UE. Questa capacità deve mirare a imprimere lo slancio finanziario necessario per orientare il mercato unico verso la resilienza e una competitività più sostenibile. Il CESE concorda con il parere espresso da molte altre istituzioni, come la BCE ([4]) e l'FMI ([5]), in merito alla necessità per l'UE di disporre di una capacità di investimento al più tardi per il periodo successivo al 2027. Nel presente parere d'iniziativa il CESE rinnova le proprie precedenti richieste in rapporto a una capacità di investimento dell'UE ([6]) e presenta possibili soluzioni ad hoc per il periodo successivo al 2027.

([2]) COM(2024) 600 final.
([3]) COM(2024) 163 final.
([4]) BCE (2023): *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund* [La fattibilità giuridica e istituzionale di un fondo dell'UE per il clima e la sicurezza energetica].
([5]) FMI (2023): *Euro Area Policies: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Euro Area; IMF Country Report No. 23/264* [Politiche della zona euro - Consultazione 2023 ai sensi dell'articolo IV - Comunicato stampa, relazione sul personale e dichiarazione del direttore esecutivo per la zona euro - Relazione per paese dell'FMI n. 23/264].
([6]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Promuovere una crescita inclusiva a lungo termine attraverso riforme e investimenti (GU C, C/2024/3378, 31.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/3378/oj).

2.9. Vi sono almeno tre motivi che spiegano perché abbiamo bisogno di una capacità di investimento a livello dell'UE. In primo luogo, una capacità di investimento dell'UE per finanziare le transizioni verde e digitale contribuirà alla resilienza economica, oltre ad aiutare a conseguire gli obiettivi climatici dell'UE e a sfruttare la massa critica del mercato unico necessaria per salvaguardarne la competitività a livello globale. In secondo luogo, una capacità di investimento dell'UE è necessaria al fine di garantire l'unità del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza all'interno dell'Unione ([7]); in terzo luogo, le trasformazioni verde e digitale stanno generando una diffusa incertezza tra la popolazione nonché una crescente resistenza da parte delle famiglie e dei settori interessati. Sono necessari anche strumenti di politica pubblica per gestire le necessarie transizioni nel mercato del lavoro, creare nuove opportunità di crescita e reddito, e offrire una compensazione alle persone più duramente colpite dalla trasformazione ([8]). Altrimenti si corre il rischio che i cambiamenti economici continuino ad alimentare conflitti distributivi, rafforzando quindi, in ultima analisi, le spinte antidemocratiche e populiste ([9]).

3. **I pilastri principali della futura capacità di investimento dell'UE**

3.1. La capacità di investimento dovrebbe essere operativa alla scadenza dell'RRF alla fine del 2026 e dovrebbe essere integrata nel prossimo QFP 2028-2034. Idealmente, dovrebbe essere concepita per durare fino al 2050, in collegamento diretto con l'obiettivo concordato dall'UE di raggiungere l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data.

3.2. Il CESE propone di istituire un fondo di investimento dell'UE per conseguire gli obiettivi strategici europei nel quadro della transizione verde. È necessario definire criteri chiari per orientare la definizione delle priorità e la selezione degli investimenti nell'ambito della futura capacità di investimento dell'UE. I progetti strategici europei dovrebbero ([10]):

a) portare avanti gli obiettivi e le priorità a lungo termine dell'UE nel contesto della transizione verde, compresa la sua dimensione sociale ([11]);

b) aumentare il potenziale di crescita delle economie europee nel medio termine e rafforzare la loro resistenza agli shock esterni nel lungo termine;

c) apportare un chiaro valore aggiunto europeo, come ad esempio significativi vantaggi transfrontalieri ed economie di scala, o colmare lacune critiche in relazione ai beni pubblici europei;

d) integrare e sostenere altri investimenti europei, nazionali o regionali al fine di migliorare la coerenza e l'impatto complessivi degli sforzi di investimento strategico dell'UE.

3.3. In particolare, il fondo proposto dovrebbe fornire un sostegno finanziario a livello europeo per incentivare gli investimenti pubblici e privati nei seguenti settori:

a) Infrastrutture - gli investimenti per l'ampliamento e la manutenzione di un'infrastruttura transfrontaliera funzionante (in particolare i servizi transfrontalieri di treni espressi) svolgono un ruolo centrale nella trasformazione socioecologica ([12]).

b) Unione dell'energia - occorre prestare particolare attenzione agli investimenti tesi a completare l'Unione dell'energia. Sono necessari ingenti investimenti per ampliare le reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica. Inoltre, la diffusione delle energie rinnovabili, l'incremento dello stoccaggio di energia, la costruzione di una rete di condotte per l'idrogeno o la conversione delle reti di gasdotti esistenti sono progetti importanti con un valore aggiunto europeo che giustificano un finanziamento a livello dell'UE.

([7]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* [Per il clima, il profitto o la resilienza? Perché, dove e come l'UE dovrebbe rispondere alla legge sulla riduzione dell'inflazione].

([8]) Abou-Chadi, Jansen, Kollberg, Redeker (2024): *Debunking the Backlash - Uncovering European Voters' Climate Preferences* [Sfatare il mito dell'inversione di tendenza - Scoprire le preferenze climatiche degli elettori europei].

([9]) Bergmann, Diermeier, Kempermann (2023), *AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten* [L'AfD è più forte nelle regioni industriali interessate dalle trasformazioni], e Gold, Lehr (2024), *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior* [Contrastare il populismo: come le politiche regionali influenzano i comportamenti elettorali].

([10]) Un quadro concettuale simile per una capacità di investimento dell'UE è proposto da Demertzis/Pinkus/Ruer (2024), *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026* [Accelerare gli investimenti strategici nell'Unione europea dopo il 2026]; Bakker, Beetsma, Buti (2024), *Investing in European Public Goods While Maintaining Fiscal Discipline at Home* [Investire in beni pubblici europei mantenendo la disciplina di bilancio nel proprio paese]; Claeys and Steinbach (2024), *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods* [Un quadro concettuale per l'individuazione e la governance dei beni pubblici europei]; Koch et al. (2024), *An EU Future Fund: Why and How? Background Paper of the Progressive EU Fiscal Policy Network* [Un fondo dell'UE per il futuro: perché e come? Documento informativo della rete progressista per la politica di bilancio dell'UE] (fes.de).

([11]) Recenti iniziative europee che definiscono chiaramente le priorità in questo ambito sono il piano industriale del Green Deal, la normativa sull'industria a zero emissioni nette, la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa e il piano d'azione sul pilastro europeo dei *diritti sociali*. Il fondo di investimento dell'UE dovrebbe fornire le risorse finanziarie per attuare gli obiettivi a lungo termine definiti in queste iniziative.

([12]) Creel *et al.* (2020), *How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme* [Come spendere i fondi: una proposta di programma europeo per la ripresa dalla COVID-19].

c) Politica industriale - il fondo dovrebbe avere una forte componente di politica industriale. L'UE deve adoperarsi per mantenere la prosperità in Europa e, al tempo stesso, rendere l'economia dell'UE pronta per il futuro ([13]). A tal fine, occorre promuovere attivamente le tecnologie future che sono essenziali per la neutralità climatica. I finanziamenti dell'UE dovrebbero essere diretti verso i settori in cui l'UE può diventare competitiva a livello internazionale dopo una fase di sostegno temporaneo, come la produzione di elementi di batterie o il mercato dell'idrogeno pulito ([14]). Non è tuttavia sufficiente concentrarsi soltanto su determinate industrie delle tecnologie pulite. La politica industriale europea dovrebbe inoltre sostenere attivamente i futuri motori di crescita nei settori ad alta tecnologia. Il fondo dell'UE proposto potrebbe contribuire a un migliore coordinamento delle misure relative agli aiuti di Stato e costituirebbe un primo passo verso una strategia industriale europea integrata. L'assegnazione del sostegno pubblico dovrebbe essere competitiva e utilizzare strumenti di mercato come aste, gare d'appalto e misure simili ai crediti d'imposta. Il sostegno deve essere mirato e temporaneo, i progressi devono essere monitorati in modo trasparente e i programmi devono prevedere criteri chiari per porre fine ai progetti infruttuosi.

d) Investimenti sociali - una ristrutturazione socialmente accettabile della nostra economia avrà successo solo se la popolazione degli Stati membri sarà adeguatamente preparata alle nuove capacità. È quindi indispensabile intervenire nel settore della formazione continua e della (ri)qualificazione dei dipendenti. Questi tipi di investimenti sociali possono contribuire a rimuovere gli ostacoli agli investimenti privati, dato che per le aziende dell'UE la mancanza di personale qualificato è ancora uno dei principali ostacoli agli investimenti ([15]). Investimenti sociali di questo tipo possono aumentare la produttività della potenziale forza lavoro nel medio e lungo termine e quindi promuovere la crescita economica ([16]). L'espansione degli investimenti sociali in questi settori può anche contribuire al conseguimento degli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali e del relativo piano d'azione.

3.4. Gli strumenti volti a creare una capacità di investimento dell'UE dovrebbero essere in grado di promuovere sia gli investimenti privati che quelli pubblici. In linea di principio, la capacità di investimento dell'UE proposta dovrebbe avere un elevato grado di flessibilità sul fronte dell'erogazione e comprendere una serie di strumenti. Questi dovrebbero includere il sostegno finanziario attraverso prestiti a basso interesse, garanzie e sovvenzioni mirate per le imprese, investimenti azionari pubblici, nonché sovvenzioni e prestiti con cui i governi degli Stati membri siano in grado di finanziare misure di sostegno nazionali mirate e progetti di investimento pubblico. Il CESE raccomanda inoltre di semplificare le norme che disciplinano l'attuazione dei vari strumenti finanziari del fondo. È necessaria una stretta cooperazione con la Banca europea per gli investimenti e le banche di promozione nazionali. Se si vogliono raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE, gli investimenti privati e pubblici devono interagire nel modo più produttivo ed efficiente possibile per colmare insieme le lacune esistenti.

3.5. Un futuro fondo di investimento dell'UE dovrebbe includere programmi gestiti direttamente a livello europeo, in particolare in settori di rilevanza transfrontaliera. Le aziende dovrebbero essere in grado di richiedere direttamente i finanziamenti dell'UE e di realizzare progetti secondo linee guida e criteri definiti e controllati a livello europeo. Occorre attuare misure che consentano alle imprese di tutti gli Stati membri di beneficiare di tale regime di finanziamento, anche offrendo programmi specifici per le PMI. I regimi di finanziamento direttamente gestiti a livello dell'UE possono ridurre gli oneri amministrativi a carico delle amministrazioni regionali e locali e accrescere la capacità di assorbimento dei finanziamenti dell'Unione. Per gli investimenti infrastrutturali, gli attuali progetti di interesse comune (PCI) e il meccanismo per collegare l'Europa possono fungere da modello per collegare i progetti con finanziamenti diretti a livello dell'UE, e tali iniziative dovrebbero essere ampliate. Analogamente, attraverso il Fondo per l'innovazione l'UE dispone già di strumenti per sostenere direttamente le imprese private. Inoltre, è possibile cofinanziare importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) ricorrendo a meccanismi dell'UE. Combinando maggiori finanziamenti dell'UE con programmi di sostegno nazionali, una rinnovata capacità di investimento potrebbe ridurre il rischio di concorrenza sleale, garantire che vi siano investimenti sufficienti e porre gli interessi europei alla guida della politica industriale dell'UE. Ciò dovrebbe includere progetti di interesse comune, di portata europea e ad alta visibilità, che vadano a beneficio di tutti i cittadini e di tutti i paesi, come ad esempio un'efficiente rete ferroviaria europea ad alta velocità che contribuisca a decarbonizzare gli spostamenti all'interno dell'UE e a integrare ulteriormente il mercato unico.

3.6. Inoltre, andrebbero esaminate modalità innovative per l'erogazione dei fondi dell'UE attraverso altri canali, sulla base dell'esperienza raccolta con la legge statunitense sulla riduzione dell'inflazione, la quale si concentra sull'emissione di crediti d'imposta alle aziende in base a criteri definiti in maniera strategica. Il vantaggio offerto da questa normativa è che l'esborso è più rapido e dipende in misura minore dalla capacità di assorbimento del governo e dell'amministrazione, in quanto le decisioni di investimento sono prese direttamente dai partecipanti al mercato che vengono poi compensati dallo Stato. Il CESE suggerisce di valutare la possibilità di applicare disposizioni simili in materia di rimborsi fiscali all'interno del sistema dell'UE, in modo che gli attori del mercato possano utilizzare in modo efficiente gli incentivi fiscali disponibili nel mercato unico quando prendono decisioni di investimento.

([13]) *Dichiarazione di Anversa* (2024).

([14]) Jansen, Jäger, Redeker (2023): *For climate, profits, or resilience? Why, where and how the EU should respond to the Inflation Reduction Act* [Per il clima, il profitto o la resilienza? Perché, dove e come l'UE dovrebbe rispondere alla legge sulla riduzione dell'inflazione].

([15]) BEI (2024), *Relazione sugli investimenti*, pag. 127.

([16]) Corti *et al.* (2022): *A Qualified Treatment for Green and Social Investments within a Revised EU Fiscal Framework* [Un trattamento qualificato per gli investimenti verdi e sociali nell'ambito di un quadro di bilancio dell'UE riveduto].

3.7. Per quanto riguarda il finanziamento, il CESE ritiene che un nuovo fondo di investimento dell'UE dovrebbe basarsi su una combinazione di strumenti di finanziamento in grado di cooperare con il settore privato e gli Stati membri per colmare le carenze di investimenti esistenti.

a) Un aumento significativo da parte degli Stati membri del contributo basato sull'RNL dovrebbe essere una componente di questa strategia di finanziamento per un nuovo fondo di investimento dell'UE. Poiché le richieste dell'UE sono in forte aumento in settori quali la difesa, l'industria, le relazioni economiche esterne e il clima, gli Stati membri devono garantire un corrispondente aumento del finanziamento delle istituzioni dell'UE.

b) Inoltre, sono fondamentali nuove e autentiche risorse proprie per l'UE. In questo modo verranno rimborsati gli interessi e il capitale, a partire dal 2028, dei debiti di NGEU contratti dal fondo per la ripresa dalla pandemia e verranno finanziati gli investimenti aggiuntivi necessari per colmare le carenze di investimento nella transizione attraverso le obbligazioni dell'UE. Il CESE invita gli Stati membri ad adottare e attuare il pacchetto di nuove risorse proprie proposto dalla Commissione e a individuare ulteriori candidati che possano apportare una solida base al prossimo QFP ([17]).

c) L'emissione congiunta di debito dell'UE è stata sperimentata con successo come strumento innovativo durante la pandemia e potrebbe essere ripetuta per finanziare la competitività sostenibile e la resilienza del mercato unico ([18]). Nuovi studi indicano che il finanziamento degli investimenti dell'UE per il Green Deal attraverso l'emissione di obbligazioni dell'UE da parte della Commissione ha una sua logica dal punto di vista macroeconomico ([19]) ed è giuridicamente sostenibile ([20])

3.8. Queste diverse fonti dovrebbero essere combinate in modo produttivo per massimizzare il loro impatto in termini di aumento effettivo dei livelli di investimento pubblico e privato. Le risorse proprie dell'UE e i contributi degli Stati membri possono fungere da garanzia affinché la BEI possa mobilitare finanziamenti al fine di aumentare gli investimenti privati. Possono inoltre fungere da garanzia per consentire alla Commissione europea di emettere obbligazioni su scala sufficiente a colmare i restanti deficit di finanziamento del nuovo fondo di investimento ed erogare sovvenzioni agli Stati membri per gli investimenti pubblici.

([17]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Seconda serie di nuove risorse proprie» (GU C 293 del 18.8.2023, pag. 13), e 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 «Un pacchetto adeguato per la prossima generazione di risorse proprie» [COM(2023) 330 final] e sulla proposta modificata di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea [COM(2023) 331 final/2 — 2021/0430 (CNS)] (GU C, C/2024/884, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/884/oj).

([18]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione» [COM(2020) 456 final], sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea» [COM(2020) 442 final], sulla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di COVID-19» [COM(2020) 441 final/2 — 2020/0111 (NLE)], sulla «Proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027» [COM(2020) 443 final — 2018/0166 (APP)], sulla «Proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea» [COM(2020) 445 final — 2018/0135 (CNS)], sulla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020» [COM(2020) 446 final — 2020/0109 (APP)] e sulla «Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce Orizzonte Europa — il programma quadro di ricerca e innovazione — e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione del programma specifico di attuazione di Orizzonte Europa — il programma quadro di ricerca e innovazione, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio» [COM(2020) 459 final — 2018/0224 COD] (GU C 364 del 28.10.2020, pag. 124), e Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)] sulla proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] e sulla proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (GU C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) COM(2024) 82 final; cfr. anche la relazione dell'FMI (2023), pag. 44, e IMK (2020), The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility [Gli effetti macroeconomici del dispositivo per la ripresa e la resilienza dell'UE].

([20]) Grund, Steinbach (2023), *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective* [Finanziamento tramite debito dell'Unione europea: margine di manovra e ostacoli dal punto di vista giuridico].

3.9. In base a studi recenti, una nuova capacità di investimento dell'UE per la competitività sostenibile e la resilienza economica dovrebbe ammontare ad almeno lo 0,5 % del PIL annuo dell'UE. Questa stima prudente è riconducibile a una carenza totale di investimenti pari almeno al 5 % del PIL annuo per i settori sopra menzionati e a una quota di investimenti pubblici del 25 %, con una carenza di investimenti pubblici pari ad almeno l'1,25 % del PIL annuo ([21]). Il CESE ritiene che l'UE dovrebbe fornire una quota significativa dei fondi necessari per colmare le carenze di investimenti pubblici. Ciò garantirà che gli investimenti paneuropei nella trasformazione e nel sostegno agli Stati membri siano proporzionati alla portata del mercato unico. I governi nazionali dovrebbero sostenere l'onere rimanente in termini di investimenti pubblici.

3.10. Attualmente, l'UE sostiene in primo luogo gli Stati membri nel finanziamento degli investimenti per il clima attraverso parti dei fondi strutturali e dell'RRF. Per quanto riguarda la governance di questi fondi, la nuova capacità di investimento dovrebbe basarsi sui loro successi, affrontando al contempo le loro principali debolezze. Il CESE formula segnatamente le seguenti raccomandazioni:

a) Il CESE sottolinea che una nuova capacità di investimento dell'UE dovrebbe essere inclusa nel QFP complessivo per garantire la responsabilità e il controllo democratici. Dovrebbe seguire l'esempio dei fondi strutturali, invece di essere un mezzo di finanziamento esterno separato come l'RRF. Il Parlamento europeo ha svolto un ruolo chiave nella definizione delle priorità del dispositivo, ma il suo coinvolgimento nelle fasi successive di attuazione, monitoraggio e controllo dei fondi è minimo rispetto al Consiglio. Il ruolo primario del Parlamento europeo è limitato a raccogliere informazioni e ad accrescere la trasparenza attraverso «dialoghi sulla ripresa e la resilienza» e la procedura di discarico del bilancio dell'UE dell'esercizio precedente.

b) Per quanto riguarda la partecipazione delle parti interessate, il CESE sottolinea che il principio del partenariato, sancito dai fondi strutturali dell'UE, rimane fondamentale. Tale principio garantisce che gli enti locali e regionali, la società civile, le parti sociali e – se del caso – gli istituti di ricerca e le università siano adeguatamente coinvolti. I loro apporti hanno contribuito all'elaborazione di programmi orientati alle circostanze locali e regionali e sono riconosciuti come fattori abilitanti di transizioni sostenibili basate sul territorio, risultando particolarmente importanti per l'analisi dei fabbisogni e lo sviluppo prioritario ([22]). Ai fini di un nuovo fondo di investimento dell'UE, questo principio dovrebbe essere applicato a livello europeo, garantendo la consultazione e la partecipazione sia alla fase di definizione dei settori e progetti prioritari che alla fase di attuazione. Seguendo l'esempio di altri programmi, dovrebbe essere previsto l'obbligo di istituire un comitato di sorveglianza (oppure organismi analoghi) o di coinvolgere quelli già istituiti in altri settori. Il codice di condotta dell'UE sul partenariato del 2014, che costituisce la base per il funzionamento dei comitati di sorveglianza, dovrebbe essere riveduto per assicurare un'attuazione efficace del principio di partenariato in tutti gli Stati membri ([23]).

c) Il CESE ritiene che la programmazione di bilancio basata sulla performance debba continuare a essere applicata nella futura politica di investimento dell'UE ([24]). Tuttavia, gli indicatori di performance dovrebbero essere principalmente correlati agli obiettivi generali e specifici del dispositivo. Se l'erogazione dei fondi dell'UE è legata a riforme strutturali più specifiche, le priorità di tali riforme vanno decise secondo iter democratici che coinvolgano i parlamenti nazionali e la società civile organizzata ([25]).

d) Il CESE concorda sul fatto che l'erogazione di fondi dell'UE attraverso una nuova capacità di investimento debba essere soggetta a condizioni. In primo luogo, tutti i finanziamenti devono essere subordinati al rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto. I pagamenti nell'ambito dei nuovi strumenti dovrebbero quindi rientrare nel regolamento sulla condizionalità, e la Commissione dovrebbe avere il potere di negare l'approvazione di fondi dell'UE in caso di mancato rispetto delle norme relative allo Stato di diritto. In secondo luogo, i finanziamenti dell'UE dovrebbero essere subordinati alla solidità delle finanze pubbliche a livello di Stati membri, come specificato e concordato nelle nuove norme di bilancio dell'UE. In questo modo sarebbe possibile migliorare il sistema di governance economica dell'UE e si potrebbe riconciliare l'obiettivo di favorire la solidità delle finanze pubbliche con quello di garantire finanziamenti sufficienti per investimenti di interesse strategico europeo.

([21]) Vedi i calcoli e le fonti dei dati: https://library.fes.de/pdf-files/international/21274.pdf.

([22]) Commissione europea (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* [Studio di caso sul funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE].

([23]) Relazione di valutazione del CESE *Valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

([24]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Le proposte di riforma e di investimento e la loro attuazione negli Stati membri - Qual è il parere della società civile organizzata? (Ciclo del semestre europeo 2023-2024) (parere d'iniziativa) (GU C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj).

([25]) Per proposte di riforma concrete sulla democratizzazione della governance economica dell'UE senza modifica dei Trattati dell'Unione, cfr. Dawson (2023), *How To Democratise Europe's Fiscal Rules* [Come democratizzare le regole di bilancio europee].

e) Il CESE sottolinea inoltre che la politica di investimento dell'UE funziona meglio sul campo se i fondi dell'UE provvedono alla propria capacità amministrativa e all'assistenza tecnica, anche nelle amministrazioni degli Stati membri. L'assistenza tecnica è necessaria anche per la società civile, nell'ottica di consentirle di partecipare efficacemente al monitoraggio degli organismi che dirigono e controllano l'erogazione di fondi europei a livello nazionale e dell'UE ([26]). Un approccio coordinato dell'UE inteso ad affrontare le carenze di capacità è essenziale ai fini della coesione e per evitare la frammentazione del mercato unico.

3.11. Onde garantire i più alti standard di governance e costruire la fiducia del pubblico, la capacità di investimento dovrebbe anche istituire solidi meccanismi di trasparenza e responsabilità. Tali meccanismi dovrebbero comprendere:

a) un comitato di supervisione indipendente con rappresentanti delle istituzioni europee, degli Stati membri e delle organizzazioni della società civile (comprese le parti sociali) per monitorare l'uso e l'impatto del fondo;

b) una rendicontazione periodica, pubblica e aperta sui progetti finanziati, sui loro progressi e sui risultati;

c) criteri e linee guida chiari per la selezione dei progetti e l'erogazione dei fondi;

d) meccanismi di reclamo e di ricorso accessibili per le parti interessate;

e) valutazioni ex post obbligatorie da parte della Corte dei conti europea.

Introducendo queste garanzie, l'UE può dimostrare il suo impegno a favore di un uso responsabile e incisivo dei fondi pubblici.

3.12. L'erogazione di risorse finanziarie dal fondo di investimento dell'UE proposto dovrebbe essere subordinata a criteri sociali, che devono rispettare la pluralità di forme del dialogo sociale negli Stati membri e non devono portare a indebite discriminazioni nei confronti di certe tipologie di imprese o di taluni Stati membri. Tra i criteri sociali che le imprese potrebbero dover soddisfare per essere ammissibili ai finanziamenti dell'UE, oppure per ottenere una ricompensa supplementare, potrebbero figurare garanzie occupazionali e sul mantenimento dei siti produttivi, misure per la qualificazione e formazione dei lavoratori e per una loro migliore partecipazione, oppure contratti collettivi. In questo modo, i finanziamenti pubblici per la trasformazione sono costantemente destinati alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro dignitosi, facendo quindi aumentare l'accettazione della transizione verde. In tale contesto, il CESE concorda con la relazione Letta ([27]), secondo cui l'efficacia e l'accettabilità degli strumenti relativi agli aiuti di Stato si basano sull'uso strategico dei fondi pubblici per conseguire obiettivi di politica comune.

3.13. Il fondo di investimento dell'UE qui delineato dovrebbe integrare proficuamente altre importanti voci di bilancio, in particolare i fondi strutturali, e non dovrebbe in alcun modo sostituire o compromettere questi ultimi. Sebbene vi siano potenziali sovrapposizioni tra i fondi strutturali e il suddetto fondo di investimento, la divisione dei compiti è concettualmente chiara: i fondi strutturali svolgono un ruolo di vitale importanza per rafforzare la coesione sociale, economica e territoriale, mentre il fondo per la competitività sostenibile e la resilienza dell'UE mira principalmente a finanziare progetti di investimento che sono di interesse strategico europeo e rientrano nei quattro settori di cui sopra.

Bruxelles, 18 settembre 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

([26]) Commissione europea (2024): *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds* [Studio di caso sul funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE].

([27]) Letta (2024), *Much more than a market* [Molto più di un mercato], pag. 39.