

Bruxelles, 2 giugno 2025
(OR. en)

9607/25

RECH 252
COMPET 445
IND 164
MI 346

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	28 maggio 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2025) 270 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI La strategia dell'UE per le start-up e le scale-up Scegliere l'Europa per muovere i primi passi e crescere

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 270 final.

All.: COM(2025) 270 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.5.2025
COM(2025) 270 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

La strategia dell'UE per le start-up e le scale-up

Scegliere l'Europa per muovere i primi passi e crescere

{SWD(2025) 138 final}

1. INTRODUZIONE

Contesto

È giunto il momento che l'Europa diventi una fucina di start-up. Da ciò dipendono la nostra competitività e, in ultima analisi, la nostra prosperità. Un fiorente ecosistema di start-up e scale-up può trasformare l'economia europea aumentando la produttività, creando posti di lavoro di qualità e attirando talenti e investimenti. Può inoltre svolgere un ruolo cruciale nel perseguire gli ambiziosi obiettivi delineati negli orientamenti politici della presidente von der Leyen di dare slancio alla produttività e alla sovranità tecnologica e di mettere l'innovazione al centro della nostra economia. Si tratta di un elemento fondamentale per rispondere all'invito a riavviare un ciclo dell'innovazione virtuoso, contenuto nella bussola per la competitività.

Le start-up e le scale-up europee trainano già l'innovazione e la creatività in tutta la nostra economia. Le 35 000 imprese allo stadio iniziale presenti in tutta l'Unione, insieme ad altre 3 400 imprese tecnologiche in fase di crescita, sono un'importante fonte di nuovi prodotti e servizi¹. Tali imprese eccellono nel fornire soluzioni innovative alle sfide incontrate dai loro clienti, rivolgendosi a mercati di nicchia o emergenti e affrontando problemi spesso trascurati da imprese di dimensioni maggiori. Sono motori dell'innovazione dirompente e creano nuovi mercati in cui l'UE può assumere il ruolo di leader a livello mondiale. Stimolano inoltre l'innovazione in imprese più grandi e affermate attraverso la collaborazione, la concorrenza e l'acquisizione.

Un ecosistema fiorente di start-up e scale-up in Europa è essenziale anche per la nostra autonomia strategica e la nostra resilienza in generale. Le start-up e le scale-up europee rafforzano la capacità industriale e la produttività dell'UE e contribuiscono a ridurre le dipendenze in settori chiave e in relazione a tecnologie critiche. È importante sottolineare che svolgono anche un ruolo essenziale nel fornire un'occupazione ai cittadini europei, considerato che le sole start-up tecnologiche hanno creato ben tre milioni di posti di lavoro nell'ultimo decennio. Questa trasformazione può essere ulteriormente amplificata dalla graduale integrazione dei paesi candidati, estendendo la portata dell'ecosistema competitivo dell'Unione.

La diagnosi: solide fondamenta, sfide durature

Nell'UE le start-up e le scale-up trovano solide fondamenta per prosperare, compresi una forza lavoro altamente qualificata e un sistema normativo stabile. L'UE è una potenza economica mondiale con un ruolo di primo piano nel campo della ricerca e dell'innovazione, un mercato unico di 450 milioni di consumatori, una concorrenza effettiva e leale, risparmi familiari consistenti e un contesto prevedibile per gli investimenti e le imprese, fondato sullo Stato di diritto. L'imprenditoria tecnologica è in ascesa, considerato che ogni anno vengono avviate più start-up che negli Stati Uniti e che dal 2015 il numero delle imprese allo stadio iniziale è quadruplicato².

¹ Atomico (2024), "State of the European Tech 2024".

² Dealroom (2025), relazione "Accelerating Europe".

Le politiche dell'UE e nazionali hanno notevolmente migliorato l'ecosistema delle start-up^{3,4}. Dal 2007 le start-up finanziate dall'UE che sviluppano tecnologie all'avanguardia hanno raccolto oltre 70 miliardi di EUR in venture capital e hanno generato oltre 500 miliardi di EUR in valore d'impresa. Il Consiglio europeo per l'innovazione (CEI), istituito nel 2018 con una dotazione finanziaria di 10,1 miliardi di EUR, sostiene le innovazioni dirompenti dalla fase di ricerca alla diffusione su più larga scala. Ad oggi si tratta di uno dei più grandi fondi di venture capital per il settore deep tech nell'UE che punta a raccogliere fino a 20 miliardi di EUR per le start-up entro il 2027. Il Fondo CEI è completato da InvestEU, il principale programma dell'UE a sostegno delle imprese in tutte le fasi di sviluppo, che promuove la raccolta di capitale di preavviamento, la crescita, l'espansione, la produzione e la diffusione⁵. Attraverso partner come il Fondo europeo per gli investimenti, InvestEU è fondamentale per sviluppare l'ecosistema europeo del venture capital, mentre l'iniziativa "European Tech Champions" ha riunito con successo fondi pubblici a sostegno di fondi europei di venture capital.

Tuttavia ancora oggi è difficile avviare ed espandere imprese innovative in Europa. Dalla fase di passaggio dal laboratorio al mercato alla fase di accesso al capitale e ai talenti, fino al momento di un'efficace uscita dagli investimenti, le start-up e le scale-up europee si confrontano ancora con sfide significative. Il mercato rimane frammentato, con squilibri regionali, e gli sforzi dell'UE per trasformare le attività di ricerca in prodotti commercializzabili ed espandere le imprese sono ostacolati da un mercato unico incompleto, anche per quanto riguarda i capitali, dalla frammentazione normativa, dalla minore propensione al rischio degli investitori, dalla lentezza della diffusione dell'innovazione e dal sottoutilizzo degli appalti pubblici.

Spesso le start-up europee incontrano due "valli della morte" (figura 1): la prima quando le innovazioni non diventano prodotti commercializzabili, mentre la seconda, particolarmente problematica in Europa, quando le imprese faticano a espandersi. Tra il 2008 e il 2021 quasi il 30 % delle imprese "unicorno"⁶ europee si è trasferito al di fuori dell'UE⁷ e solo l'8 % delle scale-up mondiali ha sede in Europa. L'Europa rischia di rimanere indietro nel settore delle tecnologie strategiche, poiché fatica a trattenere e attrarre scale-up tecnologiche ad alto potenziale.

³ Ad esempio l'Alleanza europea delle nazioni favorevoli alle start-up (Europe Startup Nations Alliance, ESNA), la cui missione è individuare, condividere e attuare le migliori pratiche strategiche per le start-up e monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione di tali pratiche nell'ambito delle competenze nazionali.

⁴ Commissione europea, "Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up", COM(2016) 733 final, 22 novembre 2015; iniziativa Startup Europe (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/startup-europe>).

⁵ Circa il 40 % della garanzia di 26,2 miliardi di EUR di InvestEU viene utilizzato per sostenere operazioni di finanziamento tramite venture debt e di investimento in capitale o quasi-capitale ad alto rischio effettuate dai partner esecutivi nell'ambito di accordi di condivisione del rischio con il bilancio dell'UE.

⁶ È definita "unicorno" una società privata – start-up – con una valutazione di mercato pari o superiore a un miliardo di EUR.

⁷ JRC (2022), relazione tecnica "In search of the EU unicorns – what do we know about them?", <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127712>.

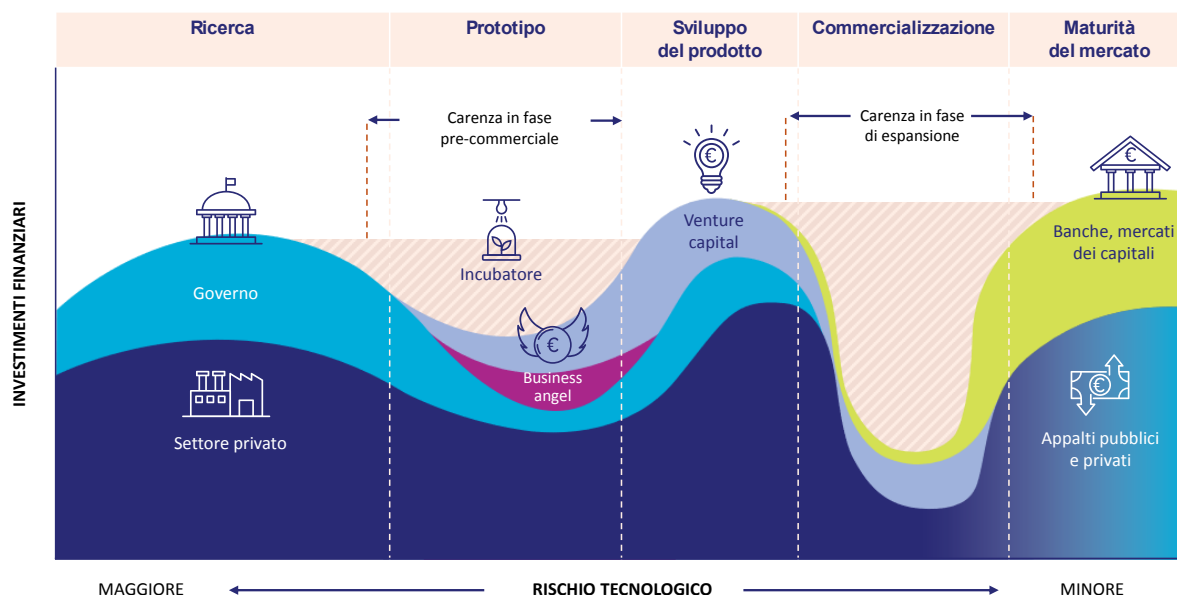


Figura 1: illustrazione semplificata della doppia "valle della morte" delle start-up

La visione: rendere l'UE una fucina di start-up e scale-up

La strategia dell'UE per le start-up e le scale-up mira a rendere l'Europa il posto migliore al mondo in cui avviare e far crescere imprese globali centrate sulle tecnologie, anche nel settore deep tech. Si concentra sull'aiutare gli innovatori, i fondatori e gli investitori a scegliere l'Europa, migliorando le condizioni per le start-up e le scale-up, consentendo loro di sfruttare nuove opportunità geopolitiche e riducendo i motivi per trasferirsi al di fuori dell'UE. Ciò è fondamentale per tecnologie strategiche quali ad esempio l'intelligenza artificiale, le tecnologie quantistiche, i semiconduttori avanzati, le tecnologie mediche, le biotecnologie, le applicazioni bioeconomiche, le tecnologie pulite e quelle energetiche (comprese le tecnologie nucleari), le tecnologie idriche e blu, le tecnologie per la sicurezza e la difesa, le tecnologie spaziali, la robotica e i materiali avanzati⁸.

Basandosi sulla strategia della Commissione per il mercato unico⁹ e su altri sforzi volti a migliorare il contesto imprenditoriale, la strategia si concentra sul miglioramento dell'accesso al mercato interno dell'Europa, che ha enormi potenzialità per stimolare l'innovazione e mantenere competitive le imprese europee a livello mondiale. La strategia consente alle start-up e alle scale-up di crescere e di raggiungere le dimensioni necessarie per competere in maniera efficace.

A tal fine, la strategia mira a introdurre nell'economia europea un modello più imprenditoriale e innovativo, creando un ecosistema dinamico che incoraggi una visione audace e l'assunzione di rischi calcolati e in cui il fallimento sia considerato un passo necessario per progredire. La strategia promuoverà modifiche delle politiche e delle normative in tutta l'UE

⁸ Compresa eventuali applicazioni a duplice uso.

⁹ [Strategia per il mercato unico](#).

e, a tale riguardo, la Commissione darà l'esempio. L'obiettivo è aprire la strada alla prossima generazione di start-up, centauri e unicorni europei che hanno le potenzialità per diventare leader tecnologici a livello mondiale.

La strategia definisce una serie di misure legislative, strategiche e di sostegno finanziario a favore delle start-up e delle scale-up europee, a livello sia dell'UE che degli Stati membri. Il suo impatto sarà misurato in base 1) all'aumento del numero di start-up nell'UE, 2) all'aumento del numero di centauri¹⁰ nell'UE e 3) all'aumento del numero di unicorni nell'UE e al loro confronto con i concorrenti mondiali dell'UE.

La strategia è strutturata in funzione delle diverse esigenze che un'impresa innovativa può manifestare durante il suo ciclo di vita, dall'avviamento all'espansione, fino alla maturazione e al successo nell'UE:

- 1) regolamentazione favorevole all'innovazione;
- 2) miglioramento dei finanziamenti;
- 3) rapida diffusione sul mercato ed espansione;
- 4) sostegno ai migliori talenti; e
- 5) accesso a infrastrutture, reti e servizi.

La strategia è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁰ È definita "centauro" una società privata – start-up – con una valutazione di mercato pari o superiore a 100 milioni di EUR.

2. REGOLAMENTAZIONE FAVOREVOLE ALL'INNOVAZIONE

L'Europa è riconosciuta per i suoi solidi standard normativi, che garantiscono stabilità e fiducia sia agli investitori dell'UE che a quelli di paesi terzi. Il quadro normativo unionale garantisce inoltre sicurezza e chiarezza alle start-up, promuovendo l'innovazione e l'imprenditorialità. Allo stesso tempo, la Commissione sta riducendo attivamente gli oneri amministrativi, puntando a una riduzione del 25 % per le imprese e del 35 % per le PMI, migliorandone così l'agilità. La strategia per il mercato unico¹¹ affronta la frammentazione e gli ostacoli alla libera circolazione di beni e servizi, offrendo una solida base per la crescita.

Per rimanere competitiva nel panorama tecnologico mondiale in rapida evoluzione, l'UE si trova ad affrontare diverse sfide. La frammentazione normativa tra gli Stati membri rende difficile per le start-up e le scale-up operare in maniera efficiente all'interno del mercato unico. Le differenze tra gli ordinamenti giuridici nazionali, in particolare in settori quali la fiscalità, il diritto societario e il diritto dei valori mobiliari, ostacolano gli investitori, limitando il flusso di capitali. Le start-up incontrano inoltre difficoltà a orientarsi tra le diverse legislazioni sul lavoro e gli elevati costi del fallimento, il che aumenta l'incertezza sia per i fondatori che per gli investitori. Inoltre la lentezza dell'approvazione di normative sulle nuove tecnologie, combinata con quadri normativi vigenti che non si adattano rapidamente all'innovazione, ostacola la diffusione di prodotti e servizi dirompenti.

Per affrontare tali sfide l'UE deve rafforzare la propria agilità normativa. Il futuro atto legislativo europeo a favore dell'innovazione e il 28° regime contribuiranno allo sviluppo delle start-up e delle scale-up in tutta l'UE. L'adozione della direttiva sull'insolvenza semplificherà le procedure di insolvenza, andando anche a vantaggio delle start-up grazie alla riduzione della complessità e dei costi di tali procedure. La raccomandazione in materia fiscale che verrà emanata prossimamente nell'ambito del patto per l'industria pulita raccomanderà di trattare favorevolmente le spese immediate e l'ammortamento accelerato e di fornire incentivi per crediti d'imposta a sostegno delle attività di investimento delle start-up e delle scale-up. Inoltre gli **spazi di sperimentazione normativa**¹² possono fornire alle start-up ambienti di prova reali, consentendo loro di perfezionare le loro innovazioni, mentre le autorità di regolamentazione possono comprendere meglio le esigenze delle innovazioni emergenti e adeguare le norme per rispondere meglio a tali sfide. Pertanto gli spazi di sperimentazione non solo aiutano le start-up¹³, ma favoriscono anche una più stretta collaborazione con le autorità, creando fiducia e attirando investimenti, e, se applicati all'innovazione basata sul territorio, possono promuovere lo sviluppo locale su scala territoriale.

¹¹ "Mercato unico: il nostro mercato interno europeo in un mondo incerto", COM(2025) 500 final.

¹² Conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale, 2020/C 447/01 (GU C 447 del 23.12.2020, pag. 1).

¹³ Ad esempio, oltre il 60 % delle start-up nel settore delle tecnologie finanziarie che hanno partecipato a spazi di sperimentazione normativa è riuscito ad attrarre investimenti entro i primi sei mesi delle proprie sperimentazioni (<https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/early-lessons-on-regulatory-innovation-to-enable-inclusive-fintech/>) e, partecipando agli spazi di sperimentazione, le loro possibilità di attrarre finanziamenti sono aumentate del 50 % (<https://www.bis.org/publ/work901.pdf>).

La Commissione proporrà raccomandazioni specifiche per paese attraverso il processo del semestre europeo per migliorare la politica dell'innovazione e semplificare il contesto imprenditoriale negli Stati membri. Continuerà a rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri attraverso lo strumento di sostegno tecnico e si adopererà per accelerare i processi di normazione dell'UE nell'ottica di tenere il passo con i progressi tecnologici, in modo da rendere l'ingresso sul mercato e l'espansione delle start-up più agevoli e più rapidi in tutto il mercato unico.

Azioni

- **La Commissione proporrà un 28° regime europeo** che definirà un unico insieme di norme per le imprese. Il regime includerà un quadro di diritto societario dell'UE, basato su soluzioni digitali per impostazione predefinita, e aiuterà a superare gli ostacoli che si frappongono alla costituzione, all'espansione e alle attività delle imprese nel mercato unico. A tal fine semplificherà le norme applicabili e ridurrà i costi del fallimento, trattando aspetti specifici nelle branche pertinenti del diritto, tra cui il diritto fallimentare, il diritto del lavoro e il diritto tributario. Verrà inoltre esaminata la possibilità di consentire alle imprese di stabilirsi in Europa in maniera più rapida, idealmente entro 48 ore (primo trimestre del 2026).
- **La Commissione proporrà il portafoglio europeo delle imprese** quale pietra angolare di un'attività imprenditoriale semplice e digitale nell'UE, istituendo un'identità digitale per tutti gli operatori economici e predisponendo un quadro per la condivisione di dati e credenziali verificati per consentire interazioni digitali senza soluzione di continuità tra gli operatori economici e le pubbliche amministrazioni in tutta l'Unione (quarto trimestre del 2025).
- **La Commissione proporrà un atto legislativo europeo a favore dell'innovazione** che promuoverà anche gli **spazi di sperimentazione normativa**, così da consentire agli innovatori di sviluppare e testare nuove idee. In tale atto figureranno una definizione giuridica comune e principi di base per l'istituzione di spazi di sperimentazione normativa, compresi spazi di sperimentazione normativa transfrontalieri o basati sul territorio, pur sempre nel rispetto delle esigenze specifiche del settore (primo trimestre del 2026).
- La Commissione proporrà una **"prova di stress in materia di innovazione" volontaria da parte degli Stati membri**, che consisterà in raccomandazioni che inviteranno gli Stati membri a valutare sistematicamente l'impatto potenziale sull'innovazione quando rivedono le normative nazionali o ne elaborano di nuove (primo trimestre del 2026).
- La Commissione presenterà proposte legislative e non legislative settoriali volte a **ridurre gli oneri normativi in determinati settori strategici**, quali ad esempio l'atto legislativo dell'UE sulle biotecnologie, la strategia dell'UE per la bioeconomia, la strategia dell'UE per le scienze della vita, l'atto legislativo sui materiali avanzati, il regolamento sui dispositivi medici e il pacchetto omnibus per la semplificazione della difesa (a partire dal 2025).
- La Commissione **rivedrà il regolamento sulla normazione** per rendere i processi di definizione delle norme più rapidi e più accessibili, in particolare per le PMI e le start-up (secondo trimestre del 2026).

- La Commissione **intraprenderà uno studio** volto a valutare, sulla base di dati a livello d'impresa, in che misura le ristrutturazioni societarie sono organizzate e regolamentate a livello dell'UE e degli Stati membri e ostacolano l'adattamento e l'innovazione delle start-up, delle scale-up e delle imprese innovative in diversi settori dell'economia (2026). Lo studio sosterrà l'attuazione della tabella di marcia per posti di lavoro di qualità e del pacchetto sulla mobilità equa dei lavoratori.

3. UN MIGLIORE FINANZIAMENTO DELLE START-UP E DELLE SCALE-UP

Gli investimenti europei di venture capital hanno ottenuto buoni risultati, con rendimenti attualmente pari o superiori a quelli di paesi terzi¹⁴. Il settore pubblico dell'UE è stato determinante per stimolare il mercato del venture capital, grazie a iniziative come il fondo InvestEU, che ha mobilitato capitali privati per investimenti nelle PMI e nelle scale-up. Il CEI ha sostenuto le start-up del settore deep tech con sovvenzioni e investimenti azionari fino a 30 milioni di EUR e l'iniziativa "European Tech Champions" ha riunito con successo fondi pubblici a sostegno di fondi europei di venture capital. Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ha catalizzato la crescita del settore del venture capital negli ultimi 30 anni, mobilitando fino a 7 miliardi di EUR all'anno di fondi in tutta Europa. Tali esperienze dimostrano i vantaggi di combinare il sostegno tramite intermediari finanziari, come avviene nell'ambito di InvestEU, che contribuisce allo sviluppo dell'ecosistema del venture capital nel suo complesso, con investimenti azionari diretti realizzati dal Fondo CEI, che consentono di adottare decisioni strategiche per quanto riguarda la selezione delle imprese in cui investire, i partner di investimento e gli orientamenti in materia di investimento, e con fondi a gestione concorrente, principalmente il Fondo europeo di sviluppo regionale, che funge da catalizzatore per attrarre ulteriori fondi privati attraverso sovvenzioni e strumenti finanziari. Gli investimenti esteri di venture capital in imprese europee sono in aumento dal 2016¹⁵. L'UE dispone di un numero crescente di "*business angel*" (o investitori informali), in particolare di fondatori di successo desiderosi di reinvestire nella nuova generazione di start-up e fungere da mentori¹⁶.

Tuttavia il sistema finanziario dell'UE rimane prevalentemente incentrato sulle banche, le cui attività ammontano al 300 % del PIL dell'UE, rispetto ad appena l'85 % negli Stati Uniti.¹⁷ Le dimensioni ridotte del mercato del venture capital dell'UE sono dovute alla mancanza di una cultura della partecipazione azionaria, all'avversione al rischio e alla frammentazione dei mercati dei capitali generata dalla diversità delle norme nazionali¹⁸. Tale frammentazione normativa comprende differenze in materia di procedure di insolvenza, diritto societario, sistemi fiscali e mercati pubblici che limitano le opportunità di uscita dagli investimenti¹⁹. Persistono ampie differenze geografiche per quanto riguarda la disponibilità di tali finanziamenti e alcuni Stati membri si confrontano ancora con problemi significativi in tutte le fasi della raccolta di fondi. Il livello degli investimenti transfrontalieri rimane basso, il che riduce anche le prospettive di crescita e può spingere le imprese innovative a cercare mercati più ampi e strumenti di finanziamento più semplici al di fuori dell'Europa.

Persiste un'evidente carenza di finanziamenti a favore della diffusione su larga scala di tecnologie ad alto rischio e ad alta intensità di capitale, che richiedono investimenti

¹⁴ InvestEurope, 2024.

¹⁵ UE più Regno Unito.

¹⁶ Il regolamento relativo ai fornitori europei di servizi di *crowdfunding* per le imprese agevola un'intermediazione e un abbinamento più efficienti, anche tra *business angel* e start-up, a livello paneuropeo.

¹⁷ BEI (2024), "The scaleup gap: financial market constraints holding back innovative firms in the European Union", Banca europea per gli investimenti, <https://data.europa.eu/doi/10.2867/382579>.

¹⁸ BEI (2024), "The scaleup gap: financial market constraints holding back innovative firms in the European Union", Banca europea per gli investimenti, <https://data.europa.eu/doi/10.2867/382579>.

¹⁹ Cfr. la sintesi della consultazione inclusa nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente strategia.

superiori a 100 milioni di EUR²⁰. La mancanza di una più ampia accessibilità del capitale di espansione o di crescita comporta diversi rischi per l'UE, in particolare i) la perdita di imprese che l'Europa ha alimentato nella fase iniziale di crescita e ii) la perdita di tecnologie critiche essenziali per la nostra prosperità futura. Per colmare tale lacuna e rafforzare la sicurezza economica e la sovranità tecnologica dell'UE è necessario un fondo europeo per le scale-up con una massa critica e che operi a condizioni di mercato. Inoltre, come annunciato nella comunicazione sull'Unione del risparmio e degli investimenti, la Commissione esaminerà le modalità per sostenere ETICI 2.0, un fondo di fondi dalla struttura più profonda e ancora più ambiziosa, che riunirà capitali provenienti da investitori sia pubblici che privati e il cui avvio da parte del FEI è previsto entro il 2026. Tra ETICI 2.0 e il nuovo fondo Scaleup Europe sarà garantita una stretta cooperazione e complementarità, nell'ottica di massimizzarne l'impatto e la flessibilità, in particolare in vista del futuro Fondo europeo per la competitività.

Anche la domanda di finanziamenti per le start-up del settore deep tech rimane elevata. Sebbene in soli quattro anni sia diventato uno dei principali investitori europei nel settore deep tech, attualmente il Fondo CEI non è in grado di soddisfare il fabbisogno di sostegno manifestato da imprese eccellenti in tale settore²¹. Allo stesso tempo il CEI deve semplificare e accelerare i suoi processi per rispondere meglio alle esigenze dei richiedenti e dei potenziali beneficiari degli investimenti. Si ispirerà inoltre alle pratiche di tipo ARPA e collaborerà strettamente con gli investitori di fiducia, i partner aziendali e gli innovatori europei di maggior successo per individuare le tendenze tecnologiche emergenti e le tecnologie dirompenti che sono fondamentali per la competitività e l'autonomia strategica europee²².

In particolare, le imprenditrici e le investitrici continuano a incontrare notevoli ostacoli nell'accesso ai finanziamenti. Ad esempio, gli investimenti di capitale nelle start-up tecnologiche sono ancora dominati da gruppi di fondatori composti da soli uomini, considerato che i gruppi di fondatori di genere misto ricevono il 15 % dei finanziamenti, mentre i gruppi composti unicamente da donne ricevono solo il 3 %²³. Per colmare tale divario di genere persistente è fondamentale rafforzare l'accesso delle donne ai finanziamenti, aumentare la loro rappresentanza nei ruoli decisionali nel settore finanziario e promuovere reti di investimento guidate da donne. Anche il piano d'azione per l'economia sociale e la sua prossima revisione (2026) cercheranno di rafforzare il sostegno all'innovazione sociale.

Oggi gli investitori istituzionali europei, compresi i fondi pensione e assicurativi, svolgono solo un ruolo limitato nel mercato europeo del venture capital. Tra il 2013 e il 2023 i fondi pensione erano responsabili solo del 7 % dei finanziamenti tramite venture capital nell'UE²⁴. Tuttavia alcuni Stati membri dell'UE hanno già iniziato ad adottare

²⁰ Relazione del FEI dal titolo "[Scale-up financing gap](#)".

²¹ Solo il 5,9 % delle domande presentate all'Acceleratore del CEI entro il termine di presentazione più recente (ottobre 2024) è stato accolto, un dato in linea con i periodi precedenti.

²² L'ARPA (*Advanced Research Projects Agency*) è un'agenzia governativa statunitense che finanzia attività di ricerca ad alto rischio e ad alto rendimento per promuovere innovazioni pionieristiche nel campo della scienza e della tecnologia. L'agenzia è stata originariamente istituita con la denominazione "ARPA" (ora "DARPA") in seno al ministero della Difesa ed è stata successivamente replicata in altri settori come quello dell'energia (ARPA-E) e quello della sanità (ARPA-H).

²³ Commissione europea: direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, relazione strategica "She-Figures 2024", Ufficio delle pubblicazioni dell'UE, 2025.

²⁴ France Digitale, 2024.

iniziative per mobilitare gli investitori istituzionali affinché partecipino agli investimenti di venture capital²⁵.

Molte start-up faticano a utilizzare le loro attività immateriali, come ad esempio la proprietà intellettuale, come garanzia per raccogliere finanziamenti, a causa di i) pratiche bancarie restrittive, ii) un ecosistema di valutazione della proprietà intellettuale sottosviluppato, iii) mancanza di fiducia nei metodi di valutazione della proprietà intellettuale, iv) scarsa conoscenza dei metodi di valutazione della proprietà intellettuale riconosciuti a livello internazionale e, più in generale, v) limitato riconoscimento da parte del mercato dei finanziamenti garantiti mediante proprietà intellettuale. Nell'UE mancano incentivi che incoraggino le banche e gli investitori istituzionali a impegnarsi in operazioni di finanziamento garantite mediante proprietà intellettuale.

Il potenziale dei *business angel* europei è ancora limitato da ostacoli agli investimenti transfrontalieri e da pratiche commerciali che bloccano i loro investimenti per un lungo periodo.

La legislazione dell'UE, ad esempio la **regolamentazione in materia di controllo degli investimenti esteri diretti e di aiuti di Stato**, è essenziale per garantire la sicurezza, gli interessi strategici e l'equità del mercato unico dell'UE. Ciò vale anche per gli investimenti esteri diretti a favore delle start-up e delle scale-up, in cui le questioni della titolarità della proprietà intellettuale e del valore aggiunto locale sono fondamentali. Tuttavia la loro attuazione può talvolta essere percepita dalle start-up come troppo onerosa e opprimente. È pertanto importante che tali strumenti continuino a essere centrati sui loro obiettivi. In questo spirito, la revisione in corso del regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti mira ad armonizzare i processi di controllo in tutti gli Stati membri e a migliorare la cooperazione a livello dell'UE. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per garantire che le procedure di controllo degli investimenti esteri diretti siano efficaci, proporzionate, prevedibili e non scoraggino gli investimenti legittimi. Le norme in materia di aiuti di Stato offrono già una certa flessibilità alle start-up, concedendo alle imprese "in difficoltà" deroghe alle restrizioni generali relative agli aiuti. Tuttavia, poiché le definizioni attuali si basano su indicatori finanziari statici, la Commissione valuterà come adattare meglio tali norme per sostenere la crescita delle start-up.

La disponibilità limitata di adeguate opzioni di uscita dagli investimenti costituisce un importante ostacolo alla crescita del venture capital e del capitale di crescita nell'UE. Sebbene i volumi delle offerte pubbliche iniziali in Europa siano cresciuti in misura significativa, raggiungendo oltre 320 miliardi di EUR nell'ultimo decennio, le uscite dagli investimenti rimangono concentrate in alcuni paesi e il mercato azionario dell'UE ha una dimensione pari solo al 55 % del PIL dell'Unione, contro al 147 % degli Stati Uniti. Le offerte pubbliche iniziali nell'UE sono pari solo all'11 % del totale mondiale.

Per affrontare le principali sfide legate al funzionamento dei mercati dei capitali dell'UE, la Commissione sta attuando la strategia dell'**Unione del risparmio e degli investimenti**²⁶ che ridurrà la frammentazione del mercato, creerà migliori opportunità di investimento per i cittadini e contribuirà ad ampliare le opzioni di finanziamento a disposizione delle imprese.

²⁵ Ad esempio l'iniziativa Tibi in Francia o l'iniziativa WIN in Germania.

²⁶ "Unione del risparmio e degli investimenti – Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'UE", COM(2025)124 final.

La strategia cercherà in particolar modo di migliorare l'accesso delle start-up e delle scale-up al finanziamento tramite strumenti di capitale e strumenti di debito, di rafforzare il ruolo del venture capital e degli investitori istituzionali e di allineare meglio gli strumenti di finanziamento pubblico dell'UE agli obiettivi dell'Unione del risparmio e degli investimenti.

Infine, **le fusioni e le acquisizioni svolgono un ruolo fondamentale ai fini del reinvestimento e della diffusione su larga scala delle innovazioni**, ma oltre il 60 % delle acquisizioni di start-up europee è realizzato da imprese di paesi terzi. Affinché l'UE possa mantenere la propria sovranità tecnologica e promuovere la crescita dell'innovazione al proprio interno, le imprese europee devono competere meglio per mantenere i talenti e le tecnologie nel nostro continente, garantendo nel contempo che le imprese giovani possano scegliere le proprie strategie di crescita e di uscita dagli investimenti senza soffocarne le ambizioni.

Azioni

- La Commissione **amplierà il Consiglio europeo per l'innovazione** e ne semplificherà le norme. Il CEI si concentrerà maggiormente su finanziamenti gradualmente orientati alle sfide per le innovazioni ad alto rischio, introducendo un maggior numero di processi analoghi a quelli dell'ARPA. Amplierà inoltre la sua rete di investitori di fiducia e dialogherà meglio con i centauri e gli unicorni dell'UE per ottenere feedback sulle politiche (2025).
- La Commissione collaborerà con investitori privati per mettere a punto nell'ambito del Fondo CEI il **fondo Scaleup Europe**²⁷, un fondo basato sul mercato, gestito privatamente e cofinanziato privatamente, con una strategia di investimento mirata a colmare la carenza di finanziamenti a favore delle scale-up del settore deep tech. Il fondo Scaleup Europe mobilerà ingenti fondi privati e realizzerà investimenti azionari diretti in settori strategici²⁸, al fine di contribuire alla sovranità tecnologica e alla sicurezza economica dell'Europa. L'attuazione del fondo Scaleup Europe lascia impregiudicato il prossimo quadro finanziario pluriennale. Il fondo Scaleup Europe opererà in stretta cooperazione con InvestEU e in maniera complementare all'iniziativa "European Tech Champions" e ad altri strumenti del gruppo BEI (2026).
- La Commissione, in coordinamento con il gruppo BEI, collaborerà con grandi investitori istituzionali per elaborare un **patto europeo volontario per gli investimenti per l'innovazione**, rivolto a coloro che si impegnano a investire parte delle attività da loro gestite in fondi di fondi dell'UE, fondi di venture capital e scale-up non quotate (2026).
- La Commissione sfrutterà e rafforzerà gli strumenti esistenti e ne svilupperà di nuovi per investire nelle **start-up e nelle scale-up europee nel settore della sicurezza e**

²⁷ Il fondo è stato menzionato in precedenti comunicazioni della Commissione, ad esempio nel patto per l'industria pulita, con la denominazione "fondo TechEU Scaleup", ma il concetto è lo stesso. La governance interna del fondo da parte della Commissione verrà decisa dopo l'adozione della strategia.

²⁸ Ad esempio l'intelligenza artificiale, le tecnologie quantistiche, i semiconduttori avanzati, le tecnologie mediche, le biotecnologie, le applicazioni bioeconomiche, le tecnologie pulite e le tecnologie energetiche (comprese le tecnologie nucleari), idriche e blu, le tecnologie per la sicurezza e la difesa, le tecnologie spaziali, la robotica e i materiali avanzati, comprese anche eventuali applicazioni a duplice uso.

della difesa, in linea con il Libro bianco sulla difesa²⁹ e sulla base del prossimo pacchetto omnibus per la semplificazione della difesa. Tali strumenti potrebbero includere approcci di finanziamento più flessibili e adattabili per gli innovatori emergenti nel settore della difesa, compresi quelli provenienti dall'Ucraina, come ad esempio il sostegno mirato a singole entità, e potrebbero rafforzare e ampliare la portata delle opzioni di finanziamento dell'UE disponibili, compresi gli strumenti di capitale e di debito (2026).

- La Commissione svilupperà, in collaborazione con l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, un **quadro per la valutazione della proprietà intellettuale** a sostegno dei finanziamenti garantiti mediante proprietà intellettuale. Amplierà inoltre la base di conoscenze per lo sviluppo di strumenti concreti di finanziamento della proprietà intellettuale (secondo trimestre del 2027).
- La Commissione sosterrà i **business angel europei** e le loro reti al fine di creare maggiori opportunità di crescita per le giovani start-up (2026).
- Nel contesto del prossimo riesame degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione, la Commissione riesaminerà la definizione di **"impresa in difficoltà"** tenendo conto dei possibili ostacoli che impediscono ad alcune start-up e scale-up che non rischiano di cessare l'attività di beneficiare di altri tipi di aiuti di Stato (a partire dal secondo trimestre del 2025).
- La Commissione riesaminerà gli **orientamenti sulle concentrazioni orizzontali e non orizzontali** tenendo conto di criteri dinamici quali la concorrenza in materia di innovazione (2027).
- La Commissione creerà una **rete europea delle imprese** per integrare meglio le grandi imprese, gli investitori di venture capital e le imprese committenti nell'ecosistema dell'innovazione dell'UE e per beneficiare di soluzioni innovative sviluppate dalle start-up. I membri della rete forniranno consulenza in merito a politiche pertinenti, si adopereranno per creare contatti con le start-up e si impegneranno volontariamente a privilegiare le start-up europee quando si interagiscono con altre imprese, quando investono e quando acquistano soluzioni innovative, in particolare nei casi in cui si avvalgono di finanziamenti pubblici o gestiscono infrastrutture critiche tecnologiche o di ricerca (2026).

²⁹ Commissione europea, "Libro bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030", 19 marzo 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120&qid=1749977591570>.

4. RAPIDA DIFFUSIONE SUL MERCATO ED ESPANSIONE

Il buon esito della commercializzazione di prodotti innovativi si basa su una combinazione di stimolo imprenditoriale, capitale tollerante al rischio, domanda di mercato e sostegno pubblico. Le università³⁰ svolgono un ruolo cruciale in tale ecosistema, considerato che oltre 157 000 imprese spin-off e start-up sono state fondate da ex studenti universitari e che tali imprese hanno il potenziale di generare 6,1 milioni di posti lavoro nel prossimo decennio³¹. L'UE vanta una lunga storia di iniziative e politiche pubbliche a sostegno degli ecosistemi dell'innovazione. **Il sistema del brevetto unitario europeo**, introdotto nel 2023, dovrebbe ridurre in modo significativo i costi dei brevetti, offrire una protezione uniforme e accelerare la commercializzazione delle tecnologie in tutta l'UE.

In Europa il tasso di trasformazione delle attività di ricerca in imprese commerciali rimane basso al di fuori dei cluster di innovazione ad alte prestazioni. L'Istituto europeo di innovazione e tecnologia³², la rete Enterprise Europe³³, la piattaforma europea di collaborazione tra cluster e i poli europei dell'innovazione digitale sostengono già l'imprenditorialità e le start-up accademiche, ma permangono problematiche fondamentali. Benché il 10 % dei brevetti depositati presso l'Ufficio europeo dei brevetti sia stato depositato da università, solo un terzo di tali brevetti viene sfruttato commercialmente. Una problematica fondamentale è la mancanza di una mentalità favorevole all'innovazione in molte università, dove i ricercatori non vengono incentivati in misura sufficiente a commercializzare il loro lavoro. I quadri giuridici, organizzativi e finanziari per gli spin-off accademici variano da un paese europeo all'altro, creando un panorama disomogeneo all'interno del continente. Inoltre le procedure di appalto pubblico in molti paesi dell'UE sono eccessivamente avverse al rischio, favorendo fornitori già affermati rispetto alle start-up e limitando l'accesso di queste ultime agli appalti per soluzioni innovative. Anche le procedure di appalto delle imprese pregiudicano la capacità di espansione delle start-up e l'innovazione viene spesso soffocata da pratiche avverse al rischio.

Per promuovere un ambiente per l'innovazione più coeso, l'UE deve incoraggiare la creazione di ecosistemi interconnessi più solidi attraverso un maggiore sostegno alle università, agli istituti di ricerca e alle start-up. Il sistema del brevetto unitario deve essere pienamente adottato da tutti gli Stati membri dell'UE, in modo da ridurre i costi dei brevetti e agevolare la commercializzazione della ricerca. Per quanto riguarda gli appalti, la Commissione europea intende rivedere e proporre misure legislative e non legislative in materia di appalti pubblici e privati, che contribuiranno anche a sostenere meglio le start-up e le scale-up riducendo eventuali ostacoli e incoraggiando l'innovazione. Misure non legislative complementari rafforzeranno le reti nazionali di monitoraggio, di finanziamento e delle

³⁰ Compresa le università di scienze applicate e organizzazioni di ricerca e tecnologia.

³¹ "Redstone University Startup Index – Europe's Trillion Euro Opportunity", 2024, <https://www.redstone.vc/research/redstone-university-startup-index>.

³² L'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) ha sostenuto direttamente oltre 9 900 start-up e scale-up, che hanno raccolto collettivamente quasi 10 miliardi di EUR di finanziamenti esterni, portando il valore di imprese unicorno e imprese innovative attualmente a 71,2 miliardi di EUR.

³³ Oltre 3 500 consulenti della rete Enterprise Europe sostengono start-up e scale-up in quasi 60 paesi offrendo loro assistenza gratuita. Oltre 1 500 cluster promuovono inoltre l'innovazione e la competitività tra i rispettivi portatori di interessi, start-up incluse.

competenze in tutti gli Stati membri. Sostenendo le collaborazioni transfrontaliere all'interno dell'UE e semplificando l'accesso alle procedure di appalto, l'UE può creare un contesto più favorevole alla crescita e all'espansione delle start-up. Per rafforzare la collaborazione tra start-up e imprese è opportuno incoraggiare i partenariati strategici, in modo che per le start-up sia più semplice ottenere i loro primi clienti e crescere. La **politica di coesione** può inoltre contribuire a collegare soggetti regionali e nazionali, promuovendo la connettività territoriale e l'espansione delle start-up. Il riesame intermedio della politica di coesione è un passo fondamentale per allineare gli sforzi regionali e nazionali volti ad aiutare le start-up a entrare in contatto con imprese di dimensioni maggiori e a penetrare in nuovi mercati.

Infine la Commissione, in collaborazione con il servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri, aiuterà **le start-up ad accedere ai mercati mondiali**, anche facendo leva sugli accordi commerciali e mobilitando le delegazioni dell'UE, le reti degli Stati membri e gli appositi strumenti dell'Unione³⁴. La Commissione lavorerà inoltre a una migliore integrazione delle soluzioni innovative delle start-up e delle scale-up nelle catene del valore del **Global Gateway** e si servirà dei suoi strumenti finanziari di sostegno per migliorare l'accesso di tali imprese ai mercati in via di sviluppo.

Azioni

- La Commissione avvierà l'**iniziativa "Lab to Unicorn"** per accelerare la commercializzazione dei risultati della ricerca. Nell'ambito di tale iniziativa la Commissione intende:
 - aiutare i principali **poli europei per le start-up e le scale-up**, radicati in solidi ecosistemi universitari, a creare reti e collaborare a livello transfrontaliero per fornire alle start-up e alle scale-up accesso ai rispettivi servizi, alle rispettive infrastrutture e alle rispettive imprese. Se del caso, verranno sfruttate sinergie con le reti esistenti (2026);
 - elaborare un **piano per la concessione di licenze, la condivisione dei diritti di concessione e dei proventi e la partecipazione azionaria per le istituzioni accademiche e i loro inventori**, che riguarderà la commercializzazione della proprietà intellettuale e la creazione di spin-off secondo le migliori pratiche commerciali. La Commissione sosterrà lo sviluppo delle capacità degli uffici di trasferimento tecnologico e la creazione di ruoli di "promotore d'impresa" (*venture builder*) in seno alle organizzazioni che svolgono attività di ricerca, comprese le organizzazioni di ricerca e tecnologia, le infrastrutture di ricerca e le università (2026);
 - fornire **orientamenti giuridici e attuativi sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato** a sostegno delle start-up, chiarendo le condizioni alle quali le università e gli organismi pubblici di ricerca possono concedere diritti di proprietà intellettuale nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato (2026).

³⁴ Tra cui piattaforme online come il portale Access2Markets della Commissione, helpdesk specifici in paesi terzi, reti sostenute dalla Commissione come la rete Enterprise Europe o camere di commercio nazionali o europee all'interno dell'UE o in potenziali mercati esteri.

- La Commissione proporrà una serie di misure per gli **appalti a favore dell'innovazione**. In particolare:
 - nel contesto della **revisione delle direttive UE sugli appalti pubblici**, la Commissione cercherà modi per migliorare e semplificare l'accesso agli appalti pubblici, tenendo conto delle esigenze delle start-up e delle scale-up. La consultazione pubblica esaminerà anche questioni particolarmente rilevanti per le start-up e le scale-up, come la limitazione delle specifiche e dei requisiti finanziari eccessivi nei documenti di gara e l'introduzione di disposizioni in materia di diritti di proprietà intellettuale più favorevoli all'innovazione e dell'ingegneria del valore;
 - nel contesto della revisione della **direttiva dell'UE sugli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza**, la Commissione cercherà modi per promuovere l'inclusione delle start-up e delle scale-up negli appalti e tenere conto di un'eventuale preferenza dell'UE negli appalti per rafforzare la competitività e la sovranità tecnologica dell'Unione;
 - nel contesto dell'**atto legislativo europeo a favore dell'innovazione**, a integrazione di quanto precede, la Commissione cercherà modi per aumentare gli investimenti totali negli appalti pubblici e privati per l'innovazione in tutta Europa, i) prevedendo una procedura accelerata per gli appalti pubblici di servizi di ricerca e sviluppo che non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici, compresi gli appalti pre-commerciali e ii) incentivando strategie di approvvigionamento orientate all'innovazione per i committenti privati.

La Commissione sosterrà le suddette misure legislative con **misure non legislative di sostegno**, quali i) il proseguimento del monitoraggio a livello dell'UE dei quadri strategici e degli investimenti nazionali nel settore degli appalti per l'innovazione e la loro integrazione nei quadri di valutazione dello spazio europeo della ricerca e del sistema europeo di innovazione, ii) il rafforzamento del sostegno offerto dai finanziamenti dell'UE per la ricerca e l'innovazione agli acquirenti pubblici affinché attuino appalti congiunti per l'innovazione in relazione a settori e tecnologie strategici e iii) il rafforzamento della rete europea di centri nazionali di competenza per gli appalti per l'innovazione e la sua ulteriore estensione a tutti gli Stati membri.

5. SOSTEGNO AI MIGLIORI TALENTI IN EUROPA

Il successo di una start-up dipende in larga misura dall'accesso a talenti altamente qualificati. Alcuni Stati membri dell'UE hanno attuato iniziative volte ad attrarre i migliori talenti, quali regimi di visti per i nomadi digitali, documenti d'identità digitali per i detentori di residenza elettronica e programmi per i lavoratori qualificati. Tali sistemi sono concepiti per agevolare il trasferimento di candidati altamente qualificati, rendendo più facile per le start-up attingere al bacino mondiale di talenti. Anche il bacino di talenti dell'UE e i partenariati volti ad attirare talenti dell'UE contribuiranno all'assunzione di cittadini di paesi terzi dotati delle competenze richieste dai settori che più necessitano di una forza lavoro qualificata. Inoltre il 59 % delle start-up in Europa ha team distribuiti che lavorano a distanza e il 78 % delle équipes ingegneristiche lavora con queste modalità. Questa tendenza ha contribuito a prevenire la fuga di cervelli a livello regionale e ha consentito alle start-up di accedere a un bacino più ampio di talenti europei, riducendo al minimo i costi operativi. Tuttavia il lavoro in team che operano a distanza a livello transfrontaliero continua a essere ostacolato dalla complessità degli obblighi fiscali e previdenziali.

Nonostante le suddette iniziative, la competizione per i talenti qualificati rimane agguerrita. Al problema contribuiscono gli ostacoli alla mobilità transfrontaliera, in particolare gli ostacoli al riconoscimento delle qualifiche, il potenziale accademico non sfruttato, la significativa sottorappresentanza delle donne e la scarsa diversità. Inoltre le start-up spesso non sono in grado di offrire gli stessi salari e benefici offerti dalle imprese più grandi, il che rende difficile attrarre i dipendenti migliori. Le complessità legate alle **stock option conferite ai dipendenti**, come ad esempio le differenze di trattamento fiscale tra gli Stati membri dell'UE, comportano ulteriori sfide per le start-up quando offrono compensazioni non pecuniarie per attrarre talenti qualificati.

Una questione importante riguarda anche l'educazione all'imprenditorialità³⁵. Meno del 50 % degli studenti dell'istruzione secondaria e superiore nell'UE ha accesso a una qualsiasi forma di educazione all'imprenditorialità, il che ostacola lo sviluppo di futuri imprenditori³⁶. Inoltre i quadri esistenti per la gestione e la commercializzazione dei risultati della ricerca accademica spesso mancano degli incentivi necessari, in quanto le università privilegiano la pubblicazione accademica rispetto alla commercializzazione^{37,38}.

Per colmare la carenza di talenti è essenziale migliorare l'educazione all'imprenditorialità, garantendo che gli studenti acquisiscano le competenze, la mentalità e la resilienza necessarie per innovare e creare posti di lavoro. I programmi dovrebbero essere meglio allineati alle esigenze dell'industria, in modo da dotare gli studenti di conoscenze pratiche. Inoltre la promozione di una **leadership equilibrata sotto il profilo del genere** e della **diversità** all'interno dell'ecosistema delle start-up contribuirà a creare un bacino di talenti più forte e resiliente. **Le università dovrebbero inoltre concentrarsi maggiormente**

³⁵ Commissione europea, comunicazione sull'Unione delle competenze, 2025, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/union-skills_it.

³⁶ Piano d'azione Imprenditorialità 2020 della Commissione europea.

³⁷ "[Challenges in academic commercialisation: a case study of the scientists' experiences](#)".

³⁸ Relazione Draghi (2024), pag. 241.

sull'**incentivazione della commercializzazione della ricerca** e sulla creazione di adeguate strutture di ricompensa per i ricercatori che contribuiscono alla creazione di spin-off e al trasferimento di conoscenze. L'armonizzazione di alcuni aspetti del trattamento delle **stock option conferite ai dipendenti**, anche sotto il profilo fiscale, in tutti gli Stati membri dell'UE ridurrà la complessità amministrativa e incoraggerà un maggior numero di start-up a offrire stock option ai dipendenti come un beneficio competitivo. Per contribuire a trattenere i talenti, le start-up dovrebbero continuare ad adottare il modello del lavoro a distanza, provvedendo ad affrontare efficacemente le sfide relative all'assistenza sanitaria, alle responsabilità di assistenza, ai contributi previdenziali e alla tassazione delle pensioni.

La direttiva "Carta blu UE" e la proposta di direttiva sui soggiornanti di lungo periodo sono passi fondamentali per attrarre e trattenere più agevolmente talenti altamente qualificati provenienti da paesi terzi. Tuttavia la Carta blu si rivolge principalmente ai dipendenti e non ai fondatori di start-up o agli imprenditori innovativi. Alcuni Stati membri dispongono di sistemi nazionali, ma il processo rimane frammentato e complesso. La semplificazione di tali procedure in relazione ai permessi di lavoro e di soggiorno contribuirà a creare un sistema più coeso ed efficiente. Inoltre le assunzioni internazionali da paesi al di fuori dell'UE saranno essenziali per soddisfare la crescente domanda di competenze specializzate a tutti i livelli nell'ecosistema delle start-up.

Azioni

La Commissione avvierà un'**iniziativa "Blue Carpet"** per favorire l'attrazione e il trattenimento di talenti altamente qualificati e diversificati provenienti dall'UE e da paesi terzi. Nell'ambito di questa iniziativa, la Commissione intende (2025-2026):

- promuovere attivamente e rafforzare ulteriormente l'**educazione all'imprenditorialità** e il miglioramento del livello delle competenze, anche attraverso l'EIT, favorendo una partecipazione equilibrata sotto il profilo del genere e diversificata;
- elaborare **un piano per un quadro di sviluppo delle carriere accademiche** che ricompensi le attività di commercializzazione della ricerca, compresa la transizione dall'università all'industria e viceversa, ad esempio nei criteri di valutazione e promozione del personale accademico, nell'ambito del quadro delle competenze per il personale accademico annunciato nella comunicazione sull'Unione delle competenze³⁹;
- esaminare le migliori pratiche relative al trattamento delle **stock option concesse ai dipendenti dalle start-up, anche prendendo in considerazione misure legislative volte ad armonizzare alcuni aspetti del loro trattamento**;
- proporre una raccomandazione volta a **eliminare gli ostacoli fiscali per i dipendenti transfrontalieri a distanza** di start-up e scale-up;
- presentare un **pacchetto sulla mobilità equa dei lavoratori**, che comprenda un chiarimento delle norme di coordinamento in materia di sicurezza sociale in caso di lavoro transfrontaliero a distanza, e un'**iniziativa per la portabilità delle competenze** volta ad agevolare e semplificare ulteriormente il riconoscimento delle qualifiche, anche per i cittadini di paesi terzi (2026);

³⁹ [Comunicazione sull'Unione delle competenze](#).

- adottare una **strategia dell'UE in materia di visti** che comprenda misure volte ad attrarre meglio studenti, ricercatori, imprenditori e lavoratori altamente qualificati di paesi terzi, ad esempio sfruttando al meglio la direttiva su studenti e ricercatori e la direttiva "Carta blu UE", in particolare per i fondatori di start-up (quarto trimestre del 2025);
- avviare l'**iniziativa per gli uffici polifunzionali di accesso legale**, prestando particolare attenzione alle competenze in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (quarto trimestre del 2025). Il progetto pilota fungerà da sportello unico di informazione e assistenza per professionisti, studenti e ricercatori altamente qualificati nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e interessati a lavorare nell'UE;
- intraprendere attività di informazione mirate volte a promuovere tra i lavoratori altamente qualificati di paesi terzi e i datori di lavoro i vantaggi offerti dalla **direttiva "Carta blu UE"**, compresa la possibilità per il titolare della Carta blu e per i suoi familiari di accedere più facilmente allo status di soggiornante di lungo periodo dell'UE;
- **incoraggiare gli Stati membri a istituire regimi rapidi** che consentano ai fondatori di start-up ammissibili di ottenere un permesso di soggiorno e di lavoro secondo procedure semplificate e accelerate;
- **semplificare e rafforzare gli attuali servizi EURAXESS per gli innovatori**, anche offrendo un sostegno su misura ai talenti di paesi terzi, fornendo informazioni essenziali sulle rispettive procedure dei diversi Stati membri dell'UE.

6. ACCESSO A INFRASTRUTTURE, RETI E SERVIZI

Le start-up necessitano di strutture tecnologiche e di ricerca all'avanguardia e di competenze per testare, espandere e convalidare rapidamente nuovi prodotti, accelerando i tempi di immissione sul mercato e stimolando il successo della commercializzazione. Orizzonte Europa sostiene tale obiettivo finanziando l'impresa comune per il calcolo ad alte prestazioni europeo, che ospiterà 13 nuove fabbriche di IA in grado di offrire alle PMI e alle start-up potenza di calcolo e sostegno personalizzato⁴⁰.

Reti come la **rete Enterprise Europe**, i **poli europei dell'innovazione digitale** e l'**EIT** forniscono assistenza mirata. Tuttavia, nonostante tali risorse, le **carenze di informazioni**, la **complessità dei processi di accesso** e la frammentazione degli **accordi di gestione della proprietà intellettuale** rimangono ostacoli importanti. Molte start-up faticano a orientarsi nel **labirinto dei servizi**, non essendo in grado di individuare facilmente le **infrastrutture di ricerca** o le opportunità di finanziamento adatte. La mancanza di punti di accesso chiari e l'accesso frammentato ai finanziamenti, ai servizi e alle informazioni aggravano il problema, lasciando le start-up prive di percorsi razionalizzati per accedere al sostegno disponibile. Le norme in materia di aiuti di Stato relative all'accesso alle infrastrutture pubbliche sono talvolta percepite come poco chiare.

Le start-up, le scale-up, gli innovatori e gli investitori hanno bisogno di un accesso più rapido e migliore alle risorse necessarie per prosperare e crescere. Nel contesto del futuro Fondo europeo per la competitività, la Commissione razionalizzerà gli attuali poli informatici dell'UE con l'obiettivo di creare un punto di accesso digitale unico che consenta agli innovatori, agli investitori e ai fornitori di servizi europei di trovare, confrontare e accedere a programmi, servizi e infrastrutture di finanziamento. L'iniziativa sarà attuata in maniera complementare alla piattaforma TechEU della BEI.

Azioni

- La Commissione elaborerà una **Carta di accesso degli utenti industriali alle infrastrutture tecnologiche e di ricerca**, che riguarderà anche per le start-up e le scale-up, e, se necessario, semplificherà e armonizzerà le condizioni di accesso e contrattuali divergenti. La Commissione sosterrà finanziariamente l'accesso alle strutture di calcolo dell'IA per le start-up (2025).
- Sulla base della Carta, l'**atto legislativo europeo a favore dell'innovazione** promuoverà ulteriormente l'accesso delle imprese innovative alle infrastrutture tecnologiche e di ricerca europee attraverso **misure legislative** (primo trimestre del 2026).
- La Commissione fornirà **orientamenti giuridici e attuativi sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato** per chiarire le condizioni alle quali le università e gli organismi pubblici di ricerca possono concedere l'accesso alle infrastrutture nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato (2026).

⁴⁰ Che saranno utilizzati nel contesto del piano d'azione per il continente dell'IA.

7. MISURARE I PROGRESSI

Attualmente non esiste un'unica definizione di start-up, scale-up e imprese innovative a livello dell'UE. Undici Stati membri dell'UE hanno adottato una definizione giuridica di start-up⁴¹ e cinque Stati membri di scale-up⁴², mentre anche il regolamento generale di esenzione per categoria e il regolamento Orizzonte Europa stabiliscono definizioni a livello dell'UE per finalità differenti. Ciò genera incertezza e rende difficile raccogliere dati o valutare lo stato dell'ecosistema in un dato momento e tanto più elaborare misure strategiche mirate per questi tipi di imprese. Il quadro europeo di valutazione dell'innovazione e le statistiche strutturali di Eurostat sulle imprese forniscono informazioni preziose sulle imprese a forte crescita e sugli ecosistemi europei dell'innovazione, ma la loro interpretabilità risente della mancanza di definizioni standard e generalmente accettate.

In tale contesto, è necessaria una definizione armonizzata di start-up, scale-up e imprese innovative, non solo per misurare l'impatto della strategia e delle sue misure d'intervento, ma anche per consentire alla Commissione di proporre ulteriori misure mirate di semplificazione o di sostegno per queste categorie di imprese.

Azioni

- La Commissione proporrà **una definizione di start-up, scale-up e imprese innovative**, tenendo conto delle definizioni esistenti di PMI e piccole imprese a media capitalizzazione (primo trimestre del 2026).
- La Commissione istituirà un **quadro europeo di valutazione delle start-up e delle scale-up** che misurerà, sulla base di una serie di indicatori, le prestazioni degli ecosistemi europei e nazionali di start-up e scale-up. Gli indicatori comprenderanno, tra l'altro, il numero di start-up, scale-up, centauri e unicorni. Il quadro verrà inoltre utilizzato per misurare l'impatto della strategia utilizzando **tre indicatori chiave di prestazione**: 1) l'aumento del numero di start-up nell'UE, 2) l'aumento del numero di centauri nell'UE e 3) l'aumento del numero di unicorni nell'UE (a partire dal 2026) e il loro confronto con i concorrenti mondiali.
- La Commissione effettuerà un'**indagine annuale sulle start-up e sulle scale-up** per valutare la percezione del miglioramento del contesto normativo dell'UE da parte dei fondatori di imprese innovative nel corso del tempo (a partire dal 2026).

⁴¹ BG, DK, EE, EL, HU, IT, LV, LT, PT, SI, ES.

⁴² BG, DK, EE, EL, PT.

CONCLUSIONI

L'Europa sta vivendo un momento cruciale e mettere le start-up e le scale-up al centro dell'agenda per la competitività è essenziale per promuovere la crescita e la prosperità future. La strategia dell'UE per le start-up e le scale-up delinea la visione della Commissione europea e getta le basi per questa trasformazione, sfruttando i nostri punti di forza e cogliendo nel contempo le opportunità dell'attuale panorama geopolitico.

La strategia adotta un approccio globale, semplificando i processi in ogni fase dello sviluppo delle start-up, e combina azioni a breve termine con riforme a lungo termine per creare un ecosistema in cui le start-up di qualsiasi settore possano prosperare e scegliere di rimanere o trasferirsi in Europa. Tiene conto della graduale integrazione dei paesi candidati all'adesione all'UE.

La chiave per il successo è un'attuazione rapida ed efficace. L'atto legislativo europeo a favore dell'innovazione e il 28° regime per le imprese saranno tappe fondamentali per il conseguimento di tali obiettivi. La strategia integra un sostegno strategico, legislativo e finanziario, prestando particolare attenzione alla responsabilità e alla rendicontabilità attraverso chiari strumenti di monitoraggio. La Commissione europea darà l'esempio coinvolgendo la comunità delle start-up e delle scale-up nella definizione e nell'esecuzione di tali piani, anche attraverso riunioni periodiche di unicorni e centauri europei.

La collaborazione tra gli Stati membri è fondamentale per il successo. Il forum del Consiglio europeo per l'innovazione monitorerà i progressi compiuti e trasformerà l'ambizione in azione, mentre il sostegno politico sarà essenziale per garantire la realizzazione tempestiva ed efficace degli obiettivi della strategia.

È giunto il momento di fare dell'Unione europea la destinazione più ambita per l'innovazione, consentendo alle start-up e alle scale-up di crescere, espandersi e avere successo. Nel nostro continente.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio e i portatori di interessi ad approvare la strategia dell'UE per le start-up e le scale-up e a contribuire attivamente alla realizzazione delle iniziative ivi stabilite.

La Commissione presenterà una relazione sull'attuazione della strategia entro la fine del 2027.

LA STRATEGIA DELL'UE PER LE START-UP E LE SCALE-UP

SINTESI DELLE AZIONI

<u>I. REGOLAMENTAZIONE FAVOREVOLE ALL'INNOVAZIONE</u>	
Azioni	
• 28° regime per le imprese (primo trimestre del 2026) • Portafogli europei delle imprese (quarto trimestre del 2025) • Atto legislativo europeo a favore dell'innovazione (primo trimestre del 2026) • "Prova di stress in materia di innovazione" volontaria (primo trimestre del 2026) • Riduzione degli oneri normativi in settori strategici (a partire dal 2025) • Revisione del regolamento sulla normazione (2026) • Studio sulla ristrutturazione aziendale (2026)	
<u>II. UN MIGLIORE FINANZIAMENTO DELLE START-UP E DELLE SCALE-UP</u>	
Azioni	
• Ampliamento e semplificazione del Consiglio europeo per l'innovazione (2025) • Fondo Scaleup Europe (2026) • Patto europeo per gli investimenti nell'innovazione (2026) • Strumenti di investimento europei per le start-up e le scale-up nel settore della sicurezza e della difesa (2026) • Quadro per la valutazione della proprietà intellettuale (secondo trimestre del 2027) • Sostegno ai <i>business angel</i> europei (2026) • Riesame della definizione di "impresa in difficoltà" (a partire dal secondo trimestre del 2025) • Riesame degli orientamenti in materia di concentrazioni orizzontali e non orizzontali (2027) • Rete europea delle imprese (2026)	
<u>III. RAPIDA DIFFUSIONE SUL MERCATO ED ESPANSIONE</u>	
Azioni	
• Iniziativa "Lab to Unicorn" (2026) • Misure in materia di appalti a favore dell'innovazione (2025-2026)	
<u>IV. SOSTEGNO AI MIGLIORI TALENTI IN EUROPA</u>	
Azioni	
• Iniziativa "Blue Carpet" (2025-2026) • Pacchetto sulla mobilità equa dei lavoratori (2026)	

<u>V. ACCESSO A INFRASTRUTTURE, RETI E SERVIZI</u>
Azioni
• Carta per l'accesso degli utenti industriali alle infrastrutture tecnologiche e di ricerca (2025) • Atto legislativo europeo a favore dell'innovazione che promuove l'accesso delle imprese innovative alle infrastrutture tecnologiche e di ricerca europee (primo trimestre del 2026) • Orientamenti sulle norme applicabili in materia di aiuti di Stato affinché le università e gli organismi pubblici di ricerca possano concedere l'accesso alle infrastrutture (2026)
<u>VI. MISURARE I PROGRESSI</u>
Azioni
• Definizione di start-up, scale-up e imprese innovative (2026) • Indagine annuale sulle start-up e sulle scale-up (a partire dal 2026) • Quadro europeo di valutazione delle start-up e delle scale-up (a partire dal 2026)