

Competitività europea: falsi miti e vere opportunità

Marco Buti, Marcello Messori*

A due anni dalla pubblicazione dei rapporti di Letta e Draghi, le iniziative per sostenere la competitività dell'Unione europea (UE) devono liberarsi da due "falsi miti": che la deregolamentazione possa sostituire le risorse europee e che gli aiuti nazionali di stato creino crescita senza aggravare le frammentazioni del mercato unico. Le recenti risposte della UE sono, al riguardo, parziali o contraddittorie. Il rilancio dell'Europa richiede un drastico aumento degli investimenti innovativi, ma questi ultimi non possono tradursi in un mero inseguimento (catching up) dei processi tecnologici di USA e Cina. Si tratta di realizzare traiettorie innovative specificamente europee capaci di coniugare efficienza economica, sostenibilità ambientale e inclusione sociale. I pilastri di tale strategia sono la creazione di una capacità fiscale centrale permanente che finanzia l'offerta di beni pubblici europei capaci di innescare investimenti privati e favorire una crescita dimensionale delle imprese sostenuta da un mercato finanziario europeo integrato. Si creerebbero così "campioni europei", compatibili con mercati non frammentati e concorrenziali e con un robusto sistema di welfare in grado di fronteggiare le sfide geopolitiche globali.

JEL Classification: H41, H81, L50, D43.

Keywords: competitività, capacità fiscale centrale, beni pubblici europei, politica industriale, investimenti innovativi, mercato unico.

* marco.but@eui.eu, Istituto Universitario Europeo; Marcello.Messori@eui.eu, Istituto Universitario Europeo.

1. Introduzione

Il dibattito sul futuro della competitività nell'Unione europea (UE) si trova oggi a un bivio. Sebbene i rapporti presentati nel 2024 da Enrico Letta e Mario Draghi¹ abbiano tracciato una diagnosi lucida rispetto alle fragilità strutturali dell'area e avanzato promettenti raccomandazioni, la conseguente risposta economica, politica e istituzionale da parte dei vari attori europei appare ancora parziale e, per certi versi, contraddittoria.

Un primo obiettivo di questo scritto è di analizzare lo stato in cui versa la configurazione della competitività europea a due anni da quelle raccomandazioni, criticando alcuni "falsi miti" che rischiano di guidare la UE verso soluzioni controproducenti. Due dei miti più perniciosi consistono nell'idea che la deregolamentazione possa, da sola, sostituire la mancanza di risorse comuni per gli investimenti e che, per giunta, un allentamento indiscriminato delle regole volte a limitare gli aiuti di stato favorisca la crescita economica senza frantumare l'integrità del mercato unico. Un secondo obiettivo del nostro scritto è di sottolineare, mediante una rilettura critica di recenti iniziative avanzate dalla Commissione europea (in particolare: il *Competitiveness Compact* del gennaio 2025 e l'*Industrial Accelerator Act* del marzo 2026), che la crescita economica europea non può fondarsi su una mera imitazione di modelli delle altre grandi aree economiche che si traduca in una rincorsa (*catching up*) tecnologica. La sfida consiste, invece, nel definire peculiari traiettorie europee di innovazione che rafforzino l'efficienza tecnologica e siano compatibili con la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale.

Tale tesi, che si inserisce nel solco delle elaborazioni proposte dal *Florence Report*² e da nostri precedenti lavori, permette di mostrare che la creazione di una capacità fiscale centrale (CFC) e l'offerta di beni pubblici europei (BPE) rappresentano i pilastri di una politica industriale europea capace di sostenere la nascita di campioni europei (nell'industria e nei servizi) senza sacrificare la tutela della concorrenza e i diritti dei cittadini.

Lo scritto è organizzato come segue. Nel paragrafo 2, effettuiamo una valutazione dello stato di attuazione dei citati rapporti Letta e Draghi a due anni dalla loro pubblicazione. Questa valutazione ci porta, nel paragrafo 3, ad attribuire una decisiva importanza al fatto che i responsabili della politica economica e gli attori di mercato della

¹ Draghi M., "The Future of European Competitiveness", *Rapporto* presentato alla Commissione europea, settembre 2024; Letta E., "Much More than a Market. Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and a Prosperous World for all EU Citizens", *Rapporto sul futuro del mercato unico*, aprile 2024.

² Buti M., Corsetti G., Peychev A. (a cura di), "Reconfiguring Europe in a Fractured Global Economy", *The EMU Lab Florence Report*, European University Institute, aprile 2026.

UE individuino traiettorie di innovazione specificamente europee. La realizzazione di tali traiettorie richiede sia una crescita dimensionale delle imprese europee (cfr. il paragrafo 4) sia una interazione biunivoca tra le linee guida di politica economica e le scelte di mercato (cfr. paragrafo 5). L'ultimo paragrafo offre brevi conclusioni.

2. Letta e Draghi due anni dopo

A circa due anni dalla loro pubblicazione, i rapporti di Mario Draghi sulla competitività della UE e di Enrico Letta sul mercato unico europeo non hanno prodotto i progressi auspicati in termini di: investimenti innovativi e loro diffusione, riduzione delle frammentazioni nei mercati degli strumenti finanziari e degli altri beni e servizi non finanziari, rafforzamento di una regolamentazione efficace e conforme al modello sociale europeo.

Rispetto agli investimenti innovativi e alla loro diffusione, la Commissione europea ha proposto, nel luglio 2025, un bilancio pluriennale 2028-2034 della UE che segna progressi in termini di allocazione delle risorse ma non in termini di dimensione aggregata. Essa ha previsto un Fondo per la competitività pari a oltre 230 miliardi di euro che, sommato alle ulteriori risorse attribuite a *Horizon Europe*, fissa in più di 400 miliardi i finanziamenti volti a sostenere gli avanzamenti del modello produttivo della UE. Tuttavia, tali stanziamenti erodono altre voci di un bilancio aggregato che rimane poco al di sopra dell'1% del PIL europeo (meno di due trilioni di euro in valore nominale) e che - al netto degli oneri relativi al debito europeo contratto per *Next Generation EU* (NGEU)³ - risulta grosso modo equivalente al peso del precedente bilancio pluriennale. Per di più, la dimensione del nuovo bilancio corre un alto rischio di subire ulteriori compressioni nell'ambito dei negoziati con il Consiglio della UE⁴.

Questo risultato indica che le condizioni politiche, prevalenti negli stati membri, non hanno permesso e non stanno permettendo di soddisfare la raccomandazione del Rapporto Draghi per la creazione di una capacità fiscale centrale (CFC) che renda permanenti le risorse europee concesse, in via temporanea, agli stati membri in base a NGEU e al suo principale programma (ossia *Recovery and Resilience Facility*: RRF). A maggior ragione, esiste una notevole resistenza in numerosi stati membri nel destinare le risorse europee non solo al sostegno di progetti nazionali (come in RRF) ma anche a progetti comuni. La mancanza di

³ Gli oneri finanziari includono sia il pagamento degli interessi sullo stock del debito europeo che è stato trasferito come beneficio agli stati membri, sia la restituzione della parte di quello stock che scadrà entro il 2034 (circa 0,11% del PIL europeo).

⁴ Buti M., Papacostantinou G., "Squaring the Circle of the Next European Union Budget: Engaging European Citizens", *EUI-STG Policy Brief*, 2025, vol.10.

una CFC per la realizzazione di investimenti pubblici impedisce quella sistematica offerta di BPE che, come accennato nell'introduzione, dovrebbe stare a fondamento di una politica industriale e sociale europea in grado di fungere da volano per la realizzazione di una massa critica di investimenti privati innovativi. Ciò è un fattore decisivo per spiegare i crescenti ritardi rispetto alle aree concorrenti, che l'economia della UE ha accumulato nel digitale e nell'intelligenza artificiale (IA). Tali ritardi stanno incidendo negativamente sulle iniziative europee nel settore della difesa e della sicurezza e sui tentativi europei di ripristinare una supremazia dell'area in comparti dell'energia sostenibile ormai dominati dalla Cina e da altri paesi asiatici.

Sarebbe ingeneroso indurre dal quadro descritto che la UE sia rimasta del tutto ferma. Le istituzioni europee hanno disegnato e approvato una bussola per la competitività (*Competitiveness Compact* del gennaio 2025) che ha lanciato un insieme di promettenti progetti nell'industria e nei servizi. Questi progetti non hanno, però, trovato riscontro né in adeguate coperture finanziarie né in efficaci strumenti attuativi. Si aggiunga che, anche in risposta alle tensioni con l'Amministrazione Trump, la UE ha compiuto passi avanti significativi, e fino a qualche anno fa impensabili, sul piano della difesa e della sicurezza. In tale ambito, è stato approvato un Fondo europeo di 150 miliardi di euro a favore degli stati membri per finanziare iniziative di portata sovranazionale o di risposta a emergenze (SAFE del maggio 2025); ed è stata introdotta una clausola nazionale (NEC del luglio 2025) che consente ai singoli stati membri di effettuare spese coordinate fino allo 1,5% del PIL annuale nel quadriennio 2025-2028 senza impatti sui requisiti di bilancio imposti dalle nuove regole fiscali europee (aprile 2024). Tuttavia, le competenze accentrate nella difesa restano limitate. Pertanto, l'utilizzo di questi fondi è stato demandato ai singoli paesi europei, le cui scelte sono sottoposte a controlli accentrati di congruenza. Combinandosi con i limiti dimensionali del bilancio europeo e con gli squilibri di molti bilanci nazionali, i primi segnali indicano che le spese di SAFE e NEC rischiano di non generare i progressi auspicati nella creazione di un'industria europea della difesa.

Tali considerazioni suggeriscono che vi sono state solo due iniziative concrete e incidenti, realizzate di recente dalle istituzioni della UE: una radicale rivisitazione delle regole europee e un allentamento dei vincoli europei sugli aiuti di stato.

La prima iniziativa si è tradotta in una serie di *Omnibus* che – in vari casi – hanno trasformato in deregolamentazione l'auspicabile obiettivo di definire regole più semplici ed efficaci. Così, anziché rafforzare un fattore di vantaggio comparato per la valorizzazione del modello economico e sociale europeo, si sono depotenziati standard comuni che sono fondamentali per la riproduzione di quel modello. Per giunta, questa tendenza si è sommata all'indebolimento di altri fattori di vantaggio comparato della UE (transizione energetica, tutela della

concorrenza, integrazione e inclusione dei migranti). Ciò ha ribaltato vizi passati senza attenuarne gli impatti negativi: se fino a pochi anni fa il vizio della UE era di celare l'insufficienza delle risorse per il finanziamento degli investimenti dietro eccessi di regolamentazione, oggi l'opposto vizio è di nascondere una più grave carenza di fondi dietro massicce deregolamentazioni. Come mostra il caso delle grandi società statunitensi di servizi digitali operanti nel mercato europeo, l'esito inintenzionale della deregolamentazione rischia di essere una penalizzazione dell'apparato produttivo della UE. Sommandosi ai ritardi tecnologici dell'area, il mercato unico tende infatti a diventare un terreno di conquista per le imprese non europee.

La seconda iniziativa, legata all'allentamento dei vincoli europei sugli aiuti di stato, rischia di produrre distorsioni altrettanto rilevanti. Secondo alcuni governi nazionali (si veda, per esempio, il *non-paper* italo-tedesco del gennaio 2026), questo allentamento va trattato come un sostituto imperfetto di una politica industriale europea basata su finanziamenti comuni. Essendo contrari alla cessione di sovranità nazionale a favore delle istituzioni europee che sta alla base della CFC e della connessa produzione di BPE, quei governi propongono infatti di rafforzare il mercato unico mediante il potenziamento degli aiuti di stato. È, tuttavia, evidente che questo potenziamento approfondisce le asimmetrie fra i paesi della UE con alta capacità fiscale e quelli con bassa o nulla capacità fiscale. L'inevitabile risultato sarebbe, perciò, un aumento sia degli squilibri interni all'area sia delle frammentazioni nel mercato unico. Tale risultato sarebbe, poi, rafforzato dalla combinazione fra deregolamentazione e maggiori aiuti di stato.

Enrico Letta ha ribadito il cruciale messaggio, contenuto nel suo Rapporto, usando l'efficace espressione di *one Europe, one market*. Questa espressione è stata fatta propria dal Consiglio europeo, a conclusione della sua già ricordata riunione informale del 26 febbraio 2026, come suggello dell'impegno ad approvare una serie di provvedimenti legislativi per l'unificazione del mercato unico entro la fine del 2027⁵. Vari leader europei hanno, tuttavia, aggiunto che il processo potrà avere successo solo se tali provvedimenti saranno in grado di ridurre i cosiddetti dazi interni alla UE⁶.

⁵ La *roadmap* è stata firmata, a margine del ricordato Consiglio europeo informale dell'aprile 2026, da tre rappresentanti delle istituzioni della UE: il presidente della Repubblica di Cipro (come titolare della presidenza semestrale della UE), la presidente del Parlamento europeo e la Presidente della Commissione.

⁶ L'espressione è stata introdotta dal Fondo monetario internazionale (FMI) per misurare le barriere che ostacolano gli scambi di beni e servizi nell'ambito del mercato unico europeo. Il FMI ha affermato che l'incidenza dei dazi interni rispetto agli scambi di beni è pari al 44% e rispetto agli scambi di servizi è pari a 110% (cfr. lo studio del FMI, "A Recovery Short of Europe's Full Potential", ottobre 2024). Le stime dell'FMI sono state rilanciate da Draghi e von der Leyen. Recenti indagini empiriche hanno, tuttavia, provato che ambedue le incidenze sono largamente sopravvalutate (Cfr. ad esempio: Mayer T., Head K., "No, the EU Does not Impose a 45% Tariff on Itself", *VoxEU*, 13 novembre 2025).

Si prescinda da ogni valutazione circa l'incidenza quantitativa dei dazi interni alla UE. Ai nostri fini, l'evidenza più importante è che si tratta di barriere indotte dalle specifiche scelte protettive nazionali piuttosto che da eccessi di regolamentazione europea. Questa evidenza implica che, attribuendo un maggior potere discrezionale ai governi nazionali, una deregolamentazione centrale dei mercati europei avrebbe l'effetto di accrescere il peso delle barriere nazionali; il che porterebbe a un aumento dei gradi di frammentazione nazionale o locale di tali mercati.

La tendenza è, poi, aggravata da altri due fattori. L'allentamento dei vincoli sugli aiuti di stato accresce le asimmetrie fra paesi della UE con alta capacità fiscale e paesi della UE con bassa o nulla capacità fiscale, così che questo secondo gruppo di paesi avrebbe un'ulteriore giustificazione per instaurare barriere protettive nei propri mercati locali. Inoltre, come argomenteremo nel paragrafo 4, se i vantaggi per le piccole e per le piccolissime imprese assumono forme indiscriminate e includono anche realtà produttive inefficienti, si rafforzano le nicchie protette di mercato e – dunque – la relativa frammentazione. Il risultato di tali dinamiche rischia di andare nella direzione opposta a *one Europe, one market*.

Purtroppo, il paradosso segnalato non costituisce una novità. Nella UE si sono avute dinamiche simili anche in occasione di due iniziative che avrebbero potuto generare, invece, effetti molto positivi per l'unificazione dei mercati finanziari europei: il processo di unione bancaria (*Banking Union*: BU) e quello di unione dei mercati dei capitali (*Capital Markets Union*: CMU). A causa del mancato completamento del secondo e del terzo pilastro di BU e della declinazione solo normativa di CMU, i due processi non hanno attenuato la frammentazione dei mercati finanziari europei. È di particolare importanza tenere presente questo risultato, in quanto l'unificazione a livello europeo dei diversi mercati finanziari è condizione cruciale per innescare quegli investimenti innovativi che vanno attuati dal settore privato. In assenza di mercati finanziari unificati, anche il riorientamento dei bilanci nazionali ed europei verso la competitività non basterebbe a stimolare adeguati flussi di investimenti innovativi privati.

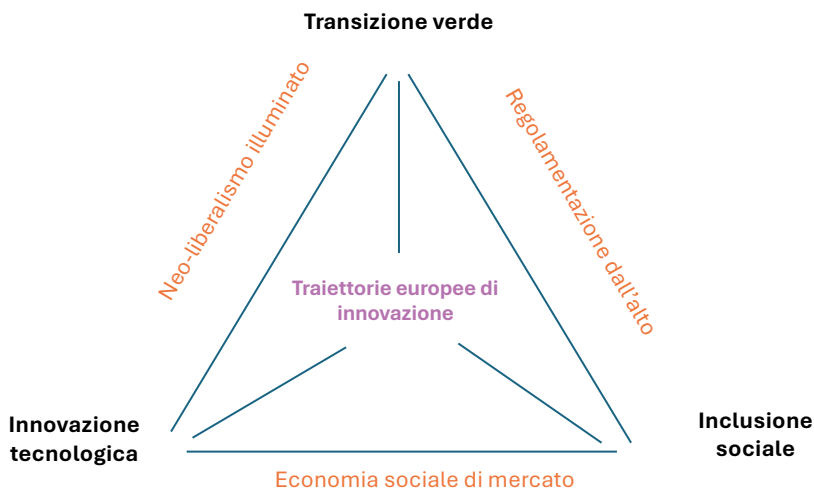
3. Investire in traiettorie europee di innovazione

Quanto detto solleva l'interrogativo di cosa si dovrebbe fare, in termini di *policy*, per ottenere risultati più efficaci. Si tratta, quindi, di definire le iniziative necessarie e fattibili per superare lo stallo. Un buon punto di partenza, al riguardo, consiste nel chiedersi quali siano le condizioni complementari che sono richieste per attuare con successo le proposte avanzate dai rapporti di Draghi e Letta.

Il radicale degrado del quadro internazionale, verificatosi con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, ha messo in evidenza che il completamento del mercato unico europeo impone mutamenti profondi nel modello produttivo della UE, che si fondino su una CFC permanente e su un'adeguata creazione di BPE come strumenti per sottrarsi alla "trappola delle tecnologie mature" nella manifattura e nei servizi. Come argomenta anche il già citato *Florence Report*, la necessaria riduzione del divario tecnologico, di cui soffre la UE nei confronti di Stati Uniti, Cina e altri paesi asiatici, non può essere affidata all'attivazione di processi di *catching up*. La UE deve perseguire specifiche traiettorie tecnologiche in grado di fare tesoro dei risultati raggiunti dalle aree economiche più avanzate, ma - al contempo - di valorizzare le complementarità con la sostenibilità ambientale e con il modello sociale europeo e di evitare la creazione di eccessivi poteri di mercato.

La ricerca di traiettorie di innovazione specificamente europee significa che la ricerca dell'efficienza non può avvenire a scapito dell'inclusione sociale e della sostenibilità ambientale. Il principio è precisato nella Figura 1. Pur scontando inevitabili semplificazioni, tale figura suggerisce che - nel passato della UE - i responsabili delle politiche economiche sono stati in grado di soddisfare, in modo simultaneo, solo due delle tre condizioni appena indicate, ovvero che solo due dei tre obiettivi sono stati perseguiti nello stesso arco di tempo.

Figura 1 - La via europea alla competitività



Fonte: elaborazione degli autori.

Durante il periodo d'oro del modello di crescita dell'economia tedesca, l'attenzione per il progresso tecnico e per la coesione sociale sono stati i capisaldi della costruzione sociale del mercato. Uno degli effetti è stata la specializzazione in produzioni energivore e la noncuranza per l'impatto ambientale della crescita. La scelta tedesca di rifiutare l'energia nucleare si è, infatti, accompagnata a una dipendenza sempre più marcata da importazioni di energia tradizionale provenienti da paesi ad alto rischio geopolitico (la Russia). Col tempo, ciò ha anche portato alla selezione di investimenti che, pur essendo all'origine innovativi, sono diventati presto prigionieri di attività e di tecnologie mature. L'approccio, perseguito dalla *leadership* politica francese (e, più chiaramente, da Emmanuel Macron), si è fondato invece sulla combinazione tra efficienza tecnologica e utilizzo di energie non tradizionali. Soprattutto negli ultimi anni, questa opzione si è accompagnata – sul piano interno – a una scarsa attenzione per la dimensione sociale della crescita demandata alla distorta salvaguardia di posizioni di rendita. Infine, durante il primo mandato della presidenza della Commissione di Ursula von der Leyen, si è posto l'accento sull'importanza della transizione digitale e su quella ambientale con l'intento di salvaguardare anche il modello sociale europeo. Di fronte alla difficoltà di combinare i tre obiettivi, ne è però derivata una minore attenzione rispetto al polo degli investimenti innovativi.

La sfida, che va vinta mediante la realizzazione di traiettorie innovative specificamente europee, è di riconciliare i tre obiettivi indicati. Come si argomenterà nel paragrafo 5, per raccogliere una sfida così impegnativa, è necessario l'avvio di una nuova politica industriale della UE. Prima di affrontare il tema del come innovare il modello produttivo europeo, è però opportuno chiarire un punto che tende a ribaltare la visione convenzionale dell'analisi economica: la ragione, per la quale attribuiamo estrema rilevanza alla contemporanea soddisfazione dei tre vertici del triangolo illustrati nella Figura 1, non attiene solo ad aspetti di efficacia e di equità sociale ma anche ad aspetti di efficienza⁷. Almeno nel caso europeo, è un errore trattare sia la dimensione sociale e ambientale sia la regolamentazione come vincoli che frenano il dispiegarsi delle potenzialità innovative del settore pubblico e privato. Tali freni sono forse presenti nel modello statunitense di innovazione ma vanno rovesciati in punti di forza nel modello europeo. Basti considerare, al riguardo, due aspetti.

Primo, data anche la negativa dinamica demografica della UE, gli investimenti innovativi europei si devono accompagnare a un'ampia riqualificazione e riallocazione delle risorse umane che coinvolga i giovani (compresi quelli con elevata scolarizzazione), le donne e i la-

⁷ La teoria della politica economica ha insistito, per lungo tempo, sui cosiddetti *trade-offs* tra efficienza economica ed efficacia sociale. Uno degli autori che ha approfondito il tema è Okun A., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brooking Institution Press, 2015.

voratori anziani ma che includa anche gli immigrati. Oltre a richiedere adeguati investimenti nell'educazione, queste trasformazioni hanno impatti profondi sul funzionamento del mercato del lavoro e - specie nel breve termine - sono percepite come una minaccia dai lavoratori già attivi ma con professionalità obsolete. Se gli investimenti innovativi si scontrano con carenze e strozzature di mercato, essi possono generare nuove frammentazioni sociali. Come mostrano i paesi del Nord Europa (e, in particolare, la Svezia), un'efficace rete di protezione sociale è essenziale per favorire gli investimenti in attività innovative che sono ad alto rendimento ma anche ad alto rischio. Inoltre, le nuove traiettorie tecnologiche nel digitale e nell'IA sono spesso energivore; e i drammatici conflitti geopolitici in atto rendono critica la dipendenza europea dalle fonti tradizionali di energia. Pertanto, la transizione verde diventa un diretto fattore di competitività.

Il secondo aspetto riguarda la regolamentazione. Un'importante tesi del Rapporto Draghi è che la produzione di BPE e di altri investimenti innovativi impone la creazione di imprese di dimensione europea o - se si preferisce - di campioni europei. Questa tesi è stata spesso criticata, in quanto sacrificerebbe la tutela della concorrenza sull'altare della competitività. Il punto è rilevante perché, come ha ricordato Thomas Philippon in un importante libro di alcuni anni fa⁸, un tratto fondamentale del modello economico e sociale della UE risiede nel fatto che l'Antitrust europeo, a differenza della corrispondente autorità statunitense, si è contrapposto con successo all'acquisizione di un eccessivo potere di mercato da parte di grandi conglomerati dell'area. Prova ne sia che, oggi, il mercato statunitense è dominato da poche società operanti nel digitale e nell'IA, il cui potere monopolistico ha portato alla cattura dell'Amministrazione Trump. Il mercato europeo non è caratterizzato da situazioni analoghe. Resta, però, il fatto che le grandi società tecnologiche statunitensi dominano l'offerta di servizi innovativi anche all'interno della UE ed esercitano pressioni sull'Amministrazione Trump per spingerla, con ogni mezzo, a salvaguardare i loro interessi nel mercato europeo.

Regole efficaci offrono uno strumento per sfuggire al negativo dilemma europeo appena descritto. Una buona regolamentazione può facilitare la creazione, nella UE, di mercati che non siano frammentati su scala nazionale o locale. La presenza di mercati profondi con regole uniformi interagisce con la costruzione di quei campioni europei, auspicati da Draghi perché capaci di produrre innovazioni su scala sufficiente a rafforzare la competitività dell'area. Tale interazione comporta che l'operare di poche grandi imprese in questo tipo di mercati tende ad accrescere anziché limitare la concorrenza potenziale, in

⁸ Philippon T, *The Great Reversal: How America Gave up on Free Markets*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2019.

quanto quelle imprese sono in grado di utilizzare le regole uniformi come grimaldelli per rendere strutturale l'abbattimento delle barriere nazionali. Una maggiore concentrazione dal lato dell'offerta non porterebbe, perciò, a una minore concorrenza perché si accompagnerebbe a mercati meno frammentati e, come tali, più ampi.

4. La crescita dimensionale delle imprese e il 28esimo regime

La teoria economica ha provato da tempo che la presenza di una pletera di piccole e piccolissime imprese non assicura una struttura concorrenziale di mercato, se ognuna di queste imprese opera in segmenti protetti⁹. Il caso della UE è emblematico, al riguardo: la piccola dimensione media e l'elevata numerosità degli offerenti continuano a essere il viatico per la creazione e la riproduzione di nicchie protette di mercato che tendono ad alimentare inefficienti posizioni di rendita.

Si è già argomentato perché la semplificazione regolamentare stia correndo il rischio di tradursi in deregolamentazione. Va aggiunto che l'allentamento delle regole europee aumenta la probabilità che la riduzione di vari oneri a carico delle piccole e piccolissime imprese e la realizzazione del 28esimo regime (EU Inc., nella traduzione della Commissione) producano risultati molto diversi da quelli attesi¹⁰. Gli aiuti alle piccole e alle piccolissime imprese europee possono, infatti, trasformarsi da incentivi per la crescita di realtà produttive con potenziale elevato a sostegni distorsivi per la permanenza sul mercato di attori inefficienti. Se ciò avvenisse, l'effetto sarebbe un rafforzamento nella frammentazione dei mercati che scoraggerebbe l'adesione a un sistema uniforme di regolamentazione europea.

Nel contesto descritto, le imprese europee non avrebbero convenienza ad accettare la sfida della concorrenza, adottando il 28esimo regime, per ragioni che sono intuibili. Per gran parte di esse, l'alternativa migliore sarebbe infatti quella di adattarsi al/i segmento/i locale/i del mercato o alla nicchia protetta di mercato in cui si trova a operare. Persino le imprese più aperte alla concorrenza avrebbero convenienza a seguire una tale strategia. Esse interagiscono con l'ambiente, nel quale sono inserite, e – almeno in una certa misura – traggono benefici di breve termine dal conformare la loro *governance* e la loro organizzazione produttiva a quell'ambiente. I benefici sono ancora più significativi per

⁹ Un contributo seminale alla teoria dei "mercati contendibili" è offerto dal saggio: Baumol W.J., Panzar J.C., Willig R.D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

¹⁰ Per 28esimo regime si intende la possibilità per le imprese della UE di scegliere un regime commerciale virtuale che è alternativo ai regimi dei 27 paesi della UE. La scelta del 28esimo regime sarebbe vigente in tutti i paesi della UE. La proposta è stata avanzata in Letta E. (2024), *op. cit.*

le piccole imprese che agiscono in nicchie protette; queste imprese sono infatti in grado di lucrare sulle rendite, legate alla loro situazione protetta, solo se internalizzano le regole locali. La conclusione è che svariate tipologie di imprese mirano a conformarsi alle regole locali; e ciò spiega perché la frammentazione dei mercati rappresenti il più grave ostacolo a un'appropriata adozione del 28esimo regime.

Il compito di un assetto di *governance* sovranazionale quale è il 28esimo regime consiste, quindi, nell'aiutare le piccole imprese efficienti a crescere in mercati che abbiano una dimensione europea. Tale regime non può mirare alla riduzione o all'azzeramento delle spese di avviamento di tutte le nuove micro-unità. È normale che le varie forme di start up nascano con dimensioni molto ridotte e necessitino spesso di un sostegno iniziale per avere successo e consolidarsi. Pertanto, è necessario concepire e utilizzare efficaci strumenti finanziari che rafforzino gli incubatori europei di innovazione. Quando hanno successo, le start up devono però modificare la loro organizzazione e sedimentare la loro affermazione sui mercati mediante una crescita dimensionale che ne accompagni le successive fasi di vita. Tali salti dimensionali vanno sostenuti da un settore finanziario profondo, che sia capace di offrire uno spettro di strumenti finanziari (sia di mercato che di *private equity*) sufficientemente ricco da adattarsi all'evoluzione delle singole imprese. È in questo quadro di regole uniformi e di mercati sempre meno frammentati che la creazione di campioni europei di grande dimensione deve trovare le proprie radici e creare le proprie possibilità di successo.

L'importanza delle piccole imprese europee non si esaurisce però in un ruolo, quale quello fin qui descritto, che è molto rilevante ma che rimane transitorio. Non tutte le piccole imprese di successo sono destinate ad approdare alle grandi dimensioni. In mercati articolati e complessi come quelli europei, i beni finali offerti sono il risultato di catene del valore volte a garantire l'efficienza delle varie fasi produttive. Alcune di tali fasi, con buona o alta specializzazione, richiedono attività industriali o di servizio con limitate dimensioni di scala pur se ad alto valore aggiunto. Posto che superino una dimensione minima efficiente e si dotino di adeguata organizzazione, le piccole e medie imprese europee trovano perciò ampi ed essenziali spazi di attività nei mercati europei anche nel lungo termine. A ciò si aggiunga che la stessa creazione e affermazione di campioni europei necessita di questo tessuto di piccole-medie imprese. In assenza di gruppi di piccole-medie imprese spalmati nelle varie fasi delle catene del valore, diventerebbe problematico garantire un ambiente economico europeo favorevole a grandi imprese di dimensione europea.

Tali considerazioni permettono di specificare che la tutela della concorrenza non è tanto legata alla struttura dimensionale delle imprese quanto all'efficienza delle piccole e delle grandi attività che operano nei mercati. Al riguardo, il punto può essere ben chiarito dal riferi-

mento al settore finanziario. I paesi europei, che hanno la minore concentrazione di mercato (misurata, per esempio, dalle quote detenute nel loro complesso dalle prime tre o cinque banche) e una connessa pletera di banche locali, sono spesso quelli con i mercati del credito o della raccolta meno concorrenziali perché molto segmentati e protetti. Analoghe osservazioni si estendono all'offerta di strumenti di finanziamento non bancari in segmenti sottili dei mercati finanziari europei.

Ne deriva che la creazione di campioni europei nei servizi finanziari, in altri servizi avanzati e nel comparto industriale e manifatturiero non è in contrasto con la tutela della concorrenza. La condizione è, tuttavia, che le grandi imprese dell'industria e dei servizi siano sottoposte a una rigorosa regolamentazione in grado di impedire non solo pratiche collusive o abusi di posizione dominante nei mercati, ma anche – e soprattutto – quelle alleanze distorsive con i livelli istituzionali e con i poteri politici che connotano il capitalismo statunitense. L'efficacia del 28esimo regime si può esplicitare solo in questo contesto di mercato e con questa articolazione delle attività produttive.

La conclusione è che una delle condizioni perché la UE possa realizzare specifiche traiettorie tecnologiche risiede nella ridefinizione della struttura dimensionale e nell'organizzazione delle sue imprese. Tale conclusione va, però, letta in combinazione con il contenuto dei precedenti paragrafi 2 e 3. È necessario realizzare un adeguato ammontare di investimenti innovativi che generino interazioni positive con la sostenibilità ambientale e con il sistema di welfare. In quanto segue, è quindi necessario specificare quali siano le principali determinanti degli investimenti nella UE, ponendo in luce i nessi stringenti che legano la competitività e l'affermazione delle varie componenti del mercato unico. Fra le altre cose, ciò chiarirà perché la deludente attuazione di quanto raccomandato nei rapporti di Draghi e di Letta abbia una radice comune. Peraltro, si è già compiuto un primo e rilevante passo in questa direzione. Si è infatti sottolineato che la presenza di campioni europei, in grado di realizzare traiettorie innovative in proficua interazione con la sostenibilità ambientale e con il sistema di welfare, richiede che il funzionamento di mercati non frammentati si accompagni a una politica europea di sostegno all'industria e ai servizi.

5. Da cosa a come: il perimetro di una politica industriale europea

La necessità di politiche industriali non è una novità nella storia della costruzione europea. All'origine, si era seguito un approccio di tipo settoriale sfociato nell'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Si era poi privilegiata l'adozione di politiche abilitanti, concentrate su interventi orizzontali che avevano il compito di valorizzare le esternalità, evitare i fallimenti di mercato e rafforzare l'efficienza

dello spettro di istituzioni economiche intermedie comprese tra stato e mercato. In quell'ambito, il mercato manteneva la funzione di selezionare le imprese vincenti. Più di recente il *Green Deal*, perseguito dalla prima Commissione von der Leyen all'atto della sua costituzione a ridosso dello scoppio della pandemia, e l'esigenza di recuperare i ritardi tecnologici del modello produttivo europeo, sottolineata dalla seconda Commissione von der Leyen dopo l'aggressione russa dell'Ucraina, hanno riprodotto l'approccio orizzontale ma lo hanno integrato con l'esigenza di perseguire un cambiamento del modello produttivo europeo.

A sei anni dal lancio del *Green Deal*, bisogna riconoscere che l'estesa applicazione di strumenti regolatori e target quantitativi, combinati con schemi di penalizzazione e con correzioni dei prezzi relativi mediante i meccanismi degli ETS (*Emission Trading Scheme*) e del collegato CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), non è approdata ai risultati attesi. Le possibili cause sono molteplici. La scelta dei tempi e delle sequenze dei processi si è accompagnata a un'ostile inerzia da parte di molte imprese europee. Il risultato è stato un insufficiente dialogo fra le parti coinvolte che ha innescato politiche ondivaghe, caratterizzate da accelerazioni forse velleitarie e da incongrui passi indietro¹¹. Il risultato è stato un drastico rallentamento della transizione verde che sta ostacolando il raggiungimento di una vera trasformazione dell'industria e dei servizi europei.

Al di là della pur espressiva combinazione fra le tre transizioni (verde, digitale e sociale), fino allo scoppio delle guerre ai confini europei e alla rottura dei rapporti di cooperazione con gli Stati Uniti, la UE ha sottovalutato l'esigenza di allentare la propria dipendenza dalle fonti tradizionali di energia. Essa ha confinato ai margini un equilibrato ma accelerato potenziamento delle fonti energetiche sostenibili. Il parziale fallimento della politica verde ha impedito alla UE di salvaguardare i suoi vantaggi comparati in comparti delle produzioni sostenibili e ha compromesso i processi di *policy* volti alla riduzione dei divari tecnologici rispetto alle altre aree avanzate. Ciò contribuisce a spiegare perché la UE non sia, oggi, in grado di emanciparsi dalla subordinazione verso gli Stati Uniti nel campo della difesa e dalla subordinazione verso la Cina nel reperimento di materie prime critiche. Tali limiti della politica industriale europea vincolano la relativa politica sociale. La UE rischia di aggravare l'inadeguatezza del suo

¹¹ In termini di disegno contrattuale, le istituzioni europee si sono mosse tra due estremi: si sono affidate a incentivi rigidi e non sempre coerenti e, poi, li hanno disattesi senza il necessario gradualismo. È istruttivo il caso dell'*automotive*. Dopo aver optato per soluzioni tecnologiche univoche e aver previsto multe severe nei confronti degli inadempienti, si è abbracciato un opposto approccio relativista tanto da rendere poco credibili i tempi di esecuzione e le modalità di applicazione delle regole. Così facendo, si sono premiate le imprese passive e si è tolta ogni affidabilità e coerenza temporale al disegno contrattuale. L'esperienza rischia di ripetersi per il comparto dell'aviazione civile.

attuale sistema di welfare e di non avere più le risorse per garantire livelli efficaci di inclusione sociale.

A fronte di un modificato contesto globale, le politiche energetiche, industriali e sociali della UE dovrebbero combinare strumenti orizzontali con interventi verticali che attivino un canale a due vie tra i responsabili delle *policy* europee e i principali attori di mercato. Inoltre, soprattutto gli obiettivi di politica industriale dovrebbero depotenziare i target quantitativi e privilegiare *roadmap* ben disegnate. Interventi verticali, che siano interattivi e amichevoli verso il mercato, e appropriate strategie di processo sono, infatti, essenziali per attivare traiettorie di innovazione specificamente europee. Queste traiettorie devono accorciare le catene del valore e collegare, in forme più adeguate, regolamentazione e allocazione di risorse europee.

Reindustrializzare la UE richiede un programma che miri a superare la trappola delle tecnologie mature e che sostenga la produzione interna all'area in comparti innovativi perché integrati con servizi ad alto valore aggiunto. Le connesse traiettorie tecnologiche devono anche evitare che le rinnovate produzioni industriali soffrano di un'eccessiva dipendenza dalle importazioni di beni energetici tradizionali e di altri input strategici. Il basso impatto ambientale, la sicurezza degli approvvigionamenti strategici, la capacità di finanziare e produrre BPE e un'equilibrata combinazione tra investimenti innovativi interni e mercati di sbocco esterni sono gli ingredienti cruciali per competere in un contesto globale conflittuale, senza accettare le logiche basate sulla forza anziché su (pur conflittuali) cooperazioni multilaterali. Come si è già detto e come è ora opportuno precisare, l'attivazione di tali ingredienti richiede però mercati regolamentati e un forte modello sociale per ragioni di fattibilità economica e non solo per ragioni di equità.

La prova più chiara che un ambiente ben regolato e un modello sociale inclusivo siano fattori favorevoli al potenziale innovativo di un sistema economico è fornita dal caso del Nord Europa. Utilizzando e aggiornando l'evidenza fornita in un nostro precedente studio¹², la Tabella 1 mostra la posizione di forza di Svezia, Danimarca e Finlandia rispetto alle altre tre sub-aree della UE (i paesi continentali guidati dalla Germania, i paesi meridionali e i paesi dell'Europa orientale) in termini di dinamica degli investimenti innovativi. Infatti, in ciascuna delle quattro fasi cicliche in cui possono essere suddivisi gli anni Duemila (nel primo decennio del nuovo secolo, la crisi finanziaria globale; la conseguente recessione europea, legata ai problemi dei debiti sovrani e del settore bancario; la debole ripresa economica; la

¹² Buti M., Messori M., Revoltella D., Vila D., "How Large is the Investment Gap in the EU and How to Close it?", *CEPR Policy Insight*, 27 March 2025, 141. Siamo grati a Atanas Kolev per l'aggiornamento della Tabella 1.

pandemia e il post pandemia), i tre paesi del Nord Europa hanno fatto segnare la più elevata incidenza di investimenti innovativi rispetto al PIL e si sono mantenuti al di sopra o in linea con la media della UE per incidenza degli investimenti totali produttivi (somma di investimenti tradizionali e innovativi con esclusione di quelli infrastrutturali). È peraltro noto che, rispetto alle altre sub-aree della UE appena ricordate, i tre paesi nordici hanno un più esteso e più efficace stato sociale, una migliore qualità della regolamentazione (nel caso in esame, dei mercati finanziari) e un intervento pubblico capace di sostenere le imprese più innovative.

Questi dati attestano l'esistenza di una correlazione positiva tra elevata capacità di innovazione, mercati ben regolamentati, qualità delle politiche pubbliche e forte modello di welfare. Si potrebbe aggiungere che, a differenza di gran parte degli altri stati membri della UE, la Svezia, la Danimarca e la Finlandia hanno mercati finanziari profondi (anche se vincolati alle piccole dimensioni nazionali) e mantengono spazi di leadership nei brevetti sull'innovazione verde e nel *clean tech*.

Tabella 1 - Non semplice imitazione: il modello nordico

		2000-2008	2009-2015	2016-2019	2020-2025
Europa centrale	Investimento totale	20.9%	20.5%	21.2%	21.8%
	Tecnologie tradizionali	5.9%	5.4%	5.7%	5.4%
	Tecnologie innovative	4.3%	4.4%	4.7%	5.0%
Europa orientale	Investimento totale	24.4%	22.1%	21.0%	21.7%
	Tecnologie tradizionali	8.9%	7.6%	7.7%	7.1%
	Tecnologie innovative	3.1%	2.9%	2.9%	3.1%
Europa meridionale	Investimento totale	23.9%	18.6%	17.9%	20.5%
	Tecnologie tradizionali	6.7%	5.2%	5.7%	5.6%
	Tecnologie innovative	3.2%	3.5%	3.9%	4.1%
Nord Europa	Investimento totale	22.2%	21.4%	23.3%	24.1%
	Tecnologie tradizionali	5.9%	5.2%	5.6%	5.4%
	Tecnologie innovative	6.4%	6.3%	6.2%	7.2%

Nota: L'Europa centrale include: Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Olanda.

L'Europa orientale include: Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

L'Europa meridionale include: Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna.

Il Nord Europa include: Danimarca, Finlandia e Svezia.

Fonte: elaborazione BEI sulla base di dati Eurostat.

La UE sarà in grado di adottare iniziative in linea con il caso scandinavo? Il 4 marzo 2026, è stato presentato l'*Industrial Accelerator Act*. La proposta si incentra su due pilastri: la preferenza per i beni e i servizi prodotti nella UE e quella per le produzioni a basse emissioni serra. Imponendo quote obbligatorie di materiali a ridotte emissioni (25% per l'alluminio, 5% per il cemento, 25% per l'acciaio), essa sollecita innovazioni nei settori energivori e introduce il criterio preferenziale del *made in Europe* in specifici settori per l'accesso a incentivi e forniture. Non è però scontato che obblighi sulle emissioni e preferenze per le produzioni dell'area siano iniziative adeguate allo sviluppo di nuove attività industriali. Mancano, infatti, misure strutturali di sostegno alle attività più promettenti e riflessioni sistematiche sulle possibili distorsioni del *made in Europe*.

Si tratta di affrontare il tema delicatissimo, ma urgente, del disegno di strumenti efficaci per la selezione del "cosa" (settori con fondamentali robusti e con ruoli essenziali per il cambiamento del modello produttivo europeo) e per l'attuazione del "come" (evitando di innescare una permanente dipendenza delle imprese dai sussidi). Tali scelte strategiche e strutturali non possono essere affidate né a decisioni burocratiche e accentrate, né ai meccanismi decentrati di mercato. Si tratta, invece, di attivare interazioni tra i decisori di *policy* e gli attori di mercato nell'ambito di un perimetro definito da tre elementi: la condivisione che la competitività della UE dipende dalla internalizzazione di alcuni comparti cruciali di attività; l'esigenza dell'accorciamento delle catene del valore mediante forme selettive di *reshoring* europeo in punti strategici di snodo; la costruzione di mercati europei non frammentati, anche se ciò contrasta con interessi di brevissimo termine di singoli stati membri.

La nuova politica energetica, industriale e sociale, richiesta per la realizzazione di questi passaggi, deve combinare aspetti regolatori, coordinamenti verticali e orizzontali, accesso a risorse comuni. La dimensione temporale va fissata in tempi che siano congrui rispetto all'ambizione, ma che non siano diluiti in orizzonti così lunghi da risultare oggi irrilevanti. Le verifiche intermedie sono decisive per valutare la fattibilità della *roadmap* e l'effettivo, anche se graduale, raggiungimento degli obiettivi. L'aspetto non negoziabile resta, però, la dimensione europea: se persistessero resistenze politiche nazionali, le frammentazioni del mercato unico e le connesse diseconomie di scala e agglomerazione condannerebbero la UE al declino industriale e alla marginalità internazionale.

6. Conclusione

L'analisi condotta pone in evidenza che la sfida della competitività europea non può essere risolta mediante semplici risposte regolatorie o allentamenti dei vincoli nazionali. I principali messaggi della nostra analisi possono essere così sintetizzati:

- l'insufficienza delle sole regole: a due anni dai rapporti di Letta e Draghi, è palese che la “deriva della deregolamentazione” e l'allentamento dei vincoli sugli aiuti di stato non sono sostituiti efficaci da una politica industriale comune. Senza una CFC e investimenti massicci in BPE, si rischia quella frammentazione del mercato unico che compromette il futuro della UE.
- La necessità di una via europea all'innovazione: la UE non può recuperare i ritardi tecnologici, imitando il modello statunitense. L'obiettivo deve invece essere la realizzazione di quel triangolo dell'innovazione, grazie al raggiungimento dell'efficienza tecnologica, della sostenibilità ambientale e della coesione sociale. Come mostrato dal modello del Nord Europa, i due ultimi fattori non vanno intesi come vincoli, ma come vantaggi competitivi strutturali.
- Crescita dimensionale, spazi di piccola impresa e campioni europei: il 28esimo regime e le riforme del mercato unico devono puntare sulla crescita dimensionale delle imprese europee. La pleora di microimprese, che opera in nicchie locali protette, abbatte la produttività media dell'area. Un'efficace regolamentazione può favorire la nascita di campioni europei e la proficua interazione con piccole imprese efficienti, evitando il consolidarsi di posizioni oligopolistiche che – come nel caso degli Stati Uniti – condizionino i decisori politici e siano incompatibili con la tutela della concorrenza.
- Una politica industriale europea: passare dal “cosa” al “come” richiede *policy* in grado di combinare interventi orizzontali e verticali. La UE deve sostenere le attività interne in settori strategici (quali energia, difesa, digitale, educazione) attraverso *roadmap* chiare e risorse comuni, evitando che interessi nazionali di breve termine prevalgano sull'interesse collettivo dell'area.

In definitiva, la competitività della UE si gioca sulla capacità di trasformare la transizione verde e digitale in motore di crescita inclusiva. È però necessario superare le resistenze politiche nazionali e puntare sulla dimensione europea. Solo così diventerà possibile evitare la trappola delle tecnologie mature e riaffermare un importante ruolo europeo per la costruzione di una nuova economia internazionale sostenibile che includa il Sud globale.