

Politica industriale e competitività europea: il rischio della frammentazione

Stefano Olivari*

- *La politica industriale è tornata centrale ed è aumentata rapidamente in intensità e diffusione. Nel 2023 si contano oltre 2.500 misure a livello globale, concentrate nei paesi avanzati e nei settori strategici, in particolare transizione verde, tecnologie digitali e sicurezza economica. Si osserva un passaggio da politiche orizzontali a interventi più mirati e selettivi, spesso in risposta a shock geopolitici, energetici e tecnologici.*
- *Nell'Unione europea il sostegno è rilevante ma fortemente sbilanciato verso strumenti nazionali. Gli aiuti di stato a finalità industriale ammontano a 90,8 miliardi nel 2024, pari allo 0,50% del PIL, mentre le risorse europee a gestione diretta sono significativamente inferiori, stimate intorno allo 0,14% del PIL all'anno (25,3 miliardi). La capacità di intervento dipende quindi principalmente dallo spazio fiscale dei singoli stati membri, con il rischio di accentuare le divergenze e la frammentazione del mercato unico.*
- *I modelli nazionali sono eterogenei per intensità e strumenti. Le differenze riflettono lo spazio fiscale e la capacità amministrativa, determinando un sostegno diseguale tra paesi. Le economie con maggiori risorse adottano strumenti più ampi e articolati, mentre altre restano più limitate, con implicazioni sulla capacità di trasformazione industriale.*
- *L'attuale configurazione rischia però di trasformare la politica industriale europea in una competizione fiscale intra-europea. La prevalenza di interventi nazionali non coordinati e la competizione sui sussidi generano distorsioni concorrenziali e riducono l'efficacia complessiva della politica industriale nell'Unione.*

JEL Classification: L52, H23, F15, O38, H50.

Keywords: *industrial policy evaluation, state aid, subsidy competition, industrial competitiveness, European Union, green transition, digital transformation.*

* s.olivari@confindustria.it, Centro Studi Confindustria. Le opinioni qui espresse sono quelle dell'autore e non necessariamente coincidono con quelle di Confindustria.

1. Introduzione

La politica industriale è tornata al centro delle strategie economiche globali. Rispetto ai decenni precedenti dominati dal paradigma del mercato autoregolato e dalla liberalizzazione commerciale, negli ultimi anni si registra un interventismo sempre maggiore dei governi nel sostenere l'innovazione, la sicurezza economica e la resilienza produttiva. La transizione verde, la digitalizzazione, le tensioni geopolitiche, la pandemia e la crescente competizione strategica tra Stati Uniti e Cina hanno accelerato questo cambiamento, riportando la politica industriale al centro del dibattito economico¹.

L'Unione europea si colloca pienamente all'interno di questa trasformazione. Negli ultimi anni sono state introdotte numerose iniziative strategiche, tra cui il *Green Deal Industrial Plan*, il *Chips Act* e la *Defence Industrial Strategy*, con l'obiettivo di rafforzare la competitività industriale europea, ridurre le dipendenze strategiche e sostenere la transizione verde e digitale². Al tempo stesso, anche gli stati membri hanno ampliato in misura significativa gli interventi nazionali, soprattutto attraverso aiuti di stato, incentivi fiscali e strumenti finanziari rivolti ai settori considerati strategici.

Tuttavia, il rafforzamento della politica industriale europea presenta una rilevante contraddizione strutturale. Sebbene gli obiettivi strategici siano sempre più definiti a livello sovranazionale, la capacità finanziaria resta prevalentemente nazionale. Nel 2024 gli aiuti di stato destinati a finalità industriali hanno raggiunto i 90,8 miliardi di euro nell'Unione europea, pari allo 0,50% del PIL europeo, mentre gli strumenti europei a gestione diretta risultano significativamente inferiori, stimati intorno a 25,3 miliardi annui, pari a circa lo 0,14% del PIL. Ne deriva che la capacità effettiva di sostenere la trasformazione industriale dipende in larga misura dallo spazio fiscale dei singoli stati membri.

Questa configurazione rischia di produrre effetti rilevanti sul funzionamento del mercato unico. Le economie con maggiori margini fiscali, come Germania e Francia, sono infatti in grado di mobilitare risorse significativamente superiori rispetto agli altri paesi europei, rafforzando la propria capacità di attrarre investimenti e sostenere le imprese nazionali. In assenza di una capacità fiscale comune sufficientemente ampia, la politica industriale rischia quindi di accentuare le divergenze tra stati membri e di indebolire il *level playing field* europeo³.

¹ Juhász A., Lane N., Rodrik, D. *The New Economics of Industrial Policy*, 2023; Evenett S., Jakubik A., Martín F., Ruta M., "The Return of Industrial Policy in Data", *IMF Working Paper* n. 2024/001, 2024.

² Commissione Europea, *Green Deal Industrial Plan*, 2024; Commissione europea, *Competitiveness Compass*, 2024; Commissione europea, *Clean Industrial Deal*, 2025.

³ Letta E., "Much More than a Market", *Rapporto* 2024; Draghi M., "The Future of European Competitiveness", *Rapporto*, 2024.

Alla luce di queste dinamiche, il presente lavoro analizza l'evoluzione recente della politica industriale europea e nazionale, con particolare attenzione al rapporto tra competitività, investimenti pubblici e regole del mercato unico. Il lavoro si concentra su tre aspetti principali. In primo luogo, ricostruisce il passaggio da politiche prevalentemente orizzontali a interventi selettivi e *mission-oriented*. In secondo luogo, evidenzia il crescente squilibrio tra *governance* europea e capacità fiscale nazionale. Infine, discute le implicazioni di *policy* derivanti dall'attuale configurazione della politica industriale europea, con particolare riferimento al rischio di frammentazione del mercato unico e alla necessità di rafforzare il coordinamento europeo.

2. La nuova politica industriale: da approccio orizzontale a strategia *mission-oriented*

Negli ultimi anni la politica industriale ha assunto un ruolo sempre più centrale nelle strategie economiche delle economie avanzate. Dopo una lunga fase caratterizzata dalla prevalenza di politiche orizzontali orientate al funzionamento dei mercati, alla liberalizzazione commerciale e alla riduzione dell'intervento pubblico diretto, si è progressivamente affermato un nuovo paradigma basato su interventi selettivi, strategici e *mission-oriented*. Questo cambiamento riflette l'emergere di nuove priorità economiche e geopolitiche, tra cui la transizione verde, la competizione tecnologica, la sicurezza economica e la resilienza delle catene globali del valore⁴.

Il ricorso alla politica industriale è aumentato sia per numerosità, sia per intensità. Secondo le evidenze raccolte dal database NIPO (*New Industrial Policy Observatory*) da Evenett *et al.* (2024)⁵, il numero di misure di politica industriale introdotte a livello globale è aumentato rapidamente negli ultimi anni, superando le 2.500 misure nel solo 2023, di cui circa il 70% nelle economie avanzate, che hanno utilizzato la leva industriale come strumento di competitività e sicurezza economica. L'OCSE (2025) stima che, tra il 2019 e il 2022, la spesa per sovvenzioni e agevolazioni fiscali ha superato in media l'1,5% del PIL nei paesi analizzati⁶, a cui si aggiungono strumenti finanziari come garanzie e prestiti pubblici. Lo studio rileva un aumento degli strumenti strutturali e il progressivo spostamento verso ambiti *green*, R&S e investimenti generali⁷.

⁴ Juhász A., Lane N., Rodrik, D. (2023), *op. cit.*

⁵ Evenett S., Jakubik A., Martín F., Ruta M. (2024), *op. cit.*

⁶ OECD, "How Governments Support Industrial Transformation", 2025. I paesi analizzati sono Canada, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Israele, Italia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

⁷ Criscuolo C., Lalanne G., Díaz J., "Quantifying Industrial Strategies across OECD Countries", *OECD Policy Paper* n. 150, 2023; Criscuolo C. *et al.*, "Industrial Policy Developments and Trends", OECD, 2025.

Il rafforzamento della politica industriale è giustificato da diversi fattori. In primo luogo, fattori strutturali come la necessità di accelerare le transizioni in corso, che richiedono investimenti ingenti e coordinati. In secondo luogo, fattori ciclici, come le tensioni geopolitiche o shock energetici, che hanno rafforzato l'attenzione verso la sicurezza economica e la resilienza delle catene del valore. In terzo luogo, la crescente competizione internazionale sui sussidi, in particolare tra Stati Uniti, Cina ed Europa, ha alimentato dinamiche di reciprocità tra paesi (*tit-for-tat*) e una progressiva diffusione di interventi pubblici difensivi, portando a una vera e propria *industrial policy race*. Infine, fattori macroeconomici, come il rallentamento della produttività, recessioni o condizioni finanziarie meno favorevoli, hanno contribuito a rafforzare l'idea che l'intervento pubblico possa favorire processi di innovazione e riallocazione delle risorse verso attività a maggiore valore aggiunto⁸.

Di conseguenza sono anche aumentati gli strumenti utilizzati. Accanto ai tradizionali trasferimenti diretti e agli incentivi fiscali, si è progressivamente ampliato il ricorso a strumenti finanziari, partenariati pubblico-privati, garanzie pubbliche, domanda pubblica innovativa e meccanismi regolatori orientati a specifiche tecnologie o filiere produttive. In molti casi gli interventi pubblici non si limitano più a sostenere genericamente gli investimenti, ma mirano esplicitamente a orientare la struttura produttiva verso obiettivi considerati strategici. Tra questi rientrano gli IPCEI per batterie, microelettronica e idrogeno; le garanzie e i prestiti agevolati gestiti tramite *InvestEU* e le banche di sviluppo nazionali come CDP, KfW e Bpifrance; i contratti per differenza e i sussidi alla decarbonizzazione industriale; le politiche territoriali e i servizi pubblici personalizzati per distretti produttivi e filiere tecnologiche; i partenariati per la ricerca e la sperimentazione in tecnologie di frontiera.

In questo contesto, la politica industriale assume sempre più una dimensione *mission-oriented*. Gli interventi pubblici non sono più concepiti soltanto come strumenti di correzione dei fallimenti di mercato, ma anche come leve per guidare trasformazioni strutturali dell'economia. Le iniziative recenti adottate nelle principali economie avanzate (dall'*Inflation Reduction Act* negli Stati Uniti ai programmi europei per semiconduttori, tecnologie verdi e difesa) riflettono proprio questa evoluzione verso una politica industriale più selettiva, strategica e integrata con gli obiettivi di sicurezza economica e competitività internazionale⁹.

Però, l'espansione della politica industriale può sollevare importanti criticità. Gli effetti positivi degli incentivi pubblici risultano spesso

⁸ Rotunno L., Ruta M., "Trade Spillovers of Domestic Subsidies", *IMF Working Paper*, 2024; Evenett S., Jakubik A., Martín F., Ruta M. (2024), *op. cit.*

⁹ Simoni M., "Il ritorno della politica industriale in Italia e in Europa. Questioni aperte di *political economy*", *Rivista di Politica Economica*, 2025, vol. I.

concentrati nel breve periodo e dipendono fortemente dalla qualità del disegno delle politiche, dalla capacità amministrativa e dal contesto istituzionale. Il ricorso a sussidi e strumenti selettivi può generare distorsioni concorrenziali, fenomeni di spiazzamento degli investimenti privati (*crowding out*) e tensioni commerciali tra paesi¹⁰. Per questo motivo, il tema della *governance* e del coordinamento delle politiche industriali assume oggi un'importanza cruciale, soprattutto nel contesto europeo.

3. Il modello europeo: una politica industriale senza unione fiscale

L'Unione europea ha rafforzato significativamente il proprio orientamento verso una politica industriale più attiva e più strategica. I cambiamenti economici strutturali degli ultimi anni hanno progressivamente spinto le istituzioni europee a superare l'approccio prevalentemente regolatorio che aveva caratterizzato le decadi precedenti. L'attenzione alla politica industriale e alla competitività è rientrata pienamente nei documenti strategici, con richiami espliciti a una capacità di investimento comune e a una maggiore coerenza degli strumenti: dal Rapporto Letta sul mercato unico (2024), al Rapporto Draghi sulla competitività (2024), al *Competitiveness Compass* (2024).

Tuttavia, il rafforzamento della politica industriale europea presenta una rilevante contraddizione strutturale. Sebbene gli obiettivi strategici siano sempre più definiti a livello europeo, la capacità finanziaria resta prevalentemente nazionale. Ne deriva quindi un modello di *governance* in cui la Commissione europea definisce priorità, regole e cornici strategiche, mentre gli stati membri restano i principali soggetti finanziatori e attuatori degli interventi. Questo squilibrio rappresenta uno degli elementi centrali dell'attuale dibattito sulla competitività europea.

Un limite è proprio posto dall'architettura istituzionale stessa e dalle risorse finanziarie disponibili. La politica industriale rientra tra le "competenze di sostegno" dell'UE ai sensi dell'art. 6 del TFUE: l'art. 173, a sua volta, costituisce la base giuridica specifica che disciplina l'intervento dell'Unione in tale ambito, consentendo il coordinamento ma non l'armonizzazione delle politiche nazionali. Questo genera una frammentazione tra programmi europei e iniziative nazionali. Anche la capacità di finanziamento dell'Unione resta vincolata dai trattati, che limitano sia l'ampiezza del bilancio europeo sia il ricorso a strumenti fiscali comuni permanenti.

¹⁰ International Monetary Fund, "Industrial Policy: Managing Trade-Offs to Promote Growth and Resilience", *World Economic Outlook*, ottobre 2025, cap. 3.

La politica industriale europea è infatti articolata su due livelli complementari: da un lato c'è il livello europeo a gestione diretta¹¹, che comprende programmi comunitari (es. *Horizon Europe* e *InvestEU*) accessibili solitamente attraverso procedure competitive o allocazioni predefinite descritte nei quadri finanziari pluriennali (QFP); dall'altro, c'è il livello nazionale, che è rappresentato dalle misure adottate e finanziate dai bilanci nazionali che, in larga parte e sopra una certa soglia, rientrano tra gli aiuti di stato¹² (ovvero, necessitano di essere autorizzati dalla Commissione al fine di limitare le distorsioni del mercato unico europeo), ma anche da altre misure che non rientrano nel perimetro degli aiuti di stato.

3.1 LA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA DI NATURA EUROPEA

La politica industriale di natura europea si fonda su iniziative strategiche e strumenti di attuazione. Le prime definiscono obiettivi, priorità e indirizzi settoriali, richiedendo spesso il coordinamento tra ambiti di *policy* distinti quali ricerca, digitale e commercio. I secondi, invece, traducono tali indirizzi in azioni concrete attraverso programmi finanziari e regolatori, finanziati mediante stanziamenti di bilancio dedicati, proventi extrafiscali o contributi degli stati membri.

Le tre principali iniziative europee adottate negli ultimi anni riflettono chiaramente il cambiamento di priorità in corso. Il *Chips Act* europeo, adottato nel 2023, punta a rafforzare la sovranità tecnologica europea nei semiconduttori e mira a raddoppiare la quota europea della produzione mondiale dal 10% al 20% entro il 2030. L'iniziativa mobilita oltre 43 miliardi di euro tra risorse pubbliche e private e combina strumenti europei, aiuti nazionali e investimenti privati. Il *Green Deal Industrial Plan* rappresenta invece la principale strategia europea per la competitività nella transizione verde. Al suo interno rientrano il *Net-Zero Industry Act*, il *Critical Raw Materials Act* e la riforma del mercato elettrico europeo. L'obiettivo è rafforzare la capacità produttiva europea nelle tecnologie pulite e ridurre le dipendenze strategiche da paesi terzi. Il *Net-Zero Industry Act*, ad esempio, mira a coprire entro il 2030 almeno il 40% del fabbisogno europeo di tecnologie *net-zero* attraverso produzione interna. Anche il settore della difesa è progressivamente entrato nella politica industriale europea, attraverso

¹¹ Qui ci si focalizza solo sui programmi a gestione diretta, che valgono circa il 20% del budget 2021-2027, perché sono direttamente gestiti dalla Commissione europea e dalle sue agenzie. I programmi a gestione concorrente con le autorità nazionali, che valgono circa il 70%, sono invece contabilizzati nei bilanci nazionali di ciascuno stato membro (tra questi, è dedicato alla politica industriale solo una parte del FESR, per un valore stimato in 19-24 miliardi all'anno, considerando i vincoli di destinazione e di cofinanziamento nazionale). Il restante 10% è costituito da programmi a gestione indiretta, ossia realizzati da altri paesi o istituzioni esterne (es. FMI, Frontex).

¹² Un aiuto di stato è un qualsiasi vantaggio economico concesso da autorità pubbliche (nazionali, regionali o locali) a imprese specifiche che può falsare la concorrenza e incidere sul commercio intra-UE (cfr. articolo 107, paragrafo 1, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea).

la *European Defence Industrial Strategy*. Lanciata nel 2024, introduce una dimensione permanente di sicurezza economica e capacità produttiva strategica, favorendo investimenti comuni, acquisti congiunti e integrazione industriale europea nel settore della difesa¹³.

La declinazione delle iniziative si concretizza in sette strumenti di politica industriale. Questi sono: *Horizon Europe*, *Innovation Fund*, CEF (*Connecting Europe Facility*), *InvestEU*, EDF (*European Defence Fund*), *Digital Europe* e *LIFE Programme*. Gli IPCEI (Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo) non sono finanziati con risorse europee, ma nazionali, essendoci solo un coordinamento intergovernativo; pertanto a differenza di altri studi (si veda Banca d'Italia, 2025), in questa sede, non vengono conteggiate tra le misure di natura europea¹⁴. La Tabella 1 riassume le principali caratteristiche degli strumenti (obiettivi perseguiti, ambiti di intervento, soggetti gestori e attuatori, tipologia di strumento adottato, periodo di riferimento e informazioni sulla dotazione finanziaria). Nell'arco del settennato 2021-2027 la dotazione complessiva delle sette misure (sebbene riportati in Tabella 1, gli IPCEI sono esclusi perché figurano come aiuti di stato) è stimata in quasi 190 miliardi, ovvero circa 25,3 miliardi all'anno (0,14% di PIL europeo)¹⁵.

3.2 LA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA DI NATURA NAZIONALE

La politica industriale di natura nazionale è composta da aiuti di stato e da altre misure. Si differenziano profondamente per il quadro istituzionale. Per i primi esiste un chiaro quadro istituzionale dettato dagli articoli 107-109 del TFUE: queste sono misure selettive che devono essere in larga parte autorizzate o comunicate preventivamente dalla Commissione europea. Per le altre misure di politica industriale che non costituiscono aiuti di stato (talvolta definite proprio "non aiuti di stato" o misure generali) risulta invece più difficile stabilire un inquadramento giuridico definitorio preciso, rendendo più complessa sia la loro classificazione, sia il monitoraggio sistematico.

¹³ Parlamento europeo, *Industrial Policy in the European Union*, 2025.

¹⁴ Banca d'Italia, "EU Industrial Policy Between Crises and the Twin Transition", *Questioni di Economia e Finanza*, n. 931, 2025.

La piattaforma STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*), introdotta nel 2024, è appunto una piattaforma e non un nuovo programma finanziario, che ha lo scopo di riorientare e coordinare strumenti e fondi europei esistenti verso aree strategiche della sovranità tecnologica europea, tra cui digitale, semiconduttori, tecnologie pulite, difesa e biotecnologie.

¹⁵ Si tratta appunto di una stima, dato che si sono susseguite diverse riallocazioni di risorse e il periodo di riferimento di due misure non coincide perfettamente con quello del QFP 2021-2027. In particolare, le informazioni disponibili per *Innovation Fund* indicano una dotazione stimata di circa 40 miliardi tra il 2020 e il 2030, mentre per gli IPCEI, avviati dal 2018 in varie ondate, riportano un valore di poco superiore a 37 miliardi di aiuti approvati. Non sono stati considerati 10 miliardi che sono stati "allineati" con gli obiettivi STEP nel 2024.

Tabella 1 - Principali strumenti di politica industriale a livello europeo e gli IPCEI

Strumento	Descrizione	Obiettivi principali	Ambiti di intervento
Horizon Europe (2021-2027)	Programma quadro dell'UE per sostenere la R&S con bandi competitivi, partenariati, ecc.	Rafforzare l'eccellenza scientifica, la competitività industriale europea e rendere l'UE leader nelle nuove tecnologie.	R&S in settori <i>green</i> , digitale, difesa e spazio, mobilità energia e clima, bioeconomia, salute e sicurezza, ecc.
Innovation Fund (2020-2030)	Fondo alimentato dai proventi ETS per dimostrazione/dispiegamento di tecnologie low-/net-zero.	Decarbonizzazione industriale attraverso finanziamento di tecnologie a basse emissioni e neutralità climatica.	<i>Green</i> e industria <i>hard-to-abate</i> (idrogeno e acciaio verde, cementifici <i>low carbon</i> , ecc.).
CEF (Connecting Europe Facility) (2021-2027)	Programma di cofinanziamento dedicato allo sviluppo di reti transeuropee ad alte prestazioni, sostenibili e interconnesse nei settori dei trasporti, dell'energia e del digitale.	Decarbonizzazione, efficienza energetica, miglioramento della mobilità militare, potenziamento della sicurezza delle reti digitali e promozione della cooperazione transfrontaliera.	Trasporti, energia e digitale
InvestEU (2021-2027)	Garanzia di bilancio UE che abbassa il rischio degli investimenti, tramite la BEI e altri partner.	Mobilizzare investimenti privati attraverso garanzie pubbliche a sostegno delle imprese, incluse PMI.	Trasversale: <i>green</i> , digitale, R&S, PMI, sociale.

Soggetti gestori e attuatori	Strumenti	Dotazione iniziale e/o rivista	Speso e/o Indicatore performance
Comm. EU (DG RTD) Agenzie esecutive Partenariati tra UE e soggetti pubblici e/o privati (<i>Joint Undertakings</i>).	Bandi, sovvenzioni, partenariati, appalti innovativi pubblici PCP e PPI, via progetti.	95,5 mld (prezzi correnti, allocaz. iniziale QFP 2021-2027). Ridotti a 93,5 mld a febbraio 2024, di cui 5,4 sotto NGEU (prezzi correnti).	A fine 2024 risultano impegni pari a 59,4 mld (58,4% del budget votato di 98,6 mld) e pagamenti pari a 33,9 mld (34,5%). Per Bdi 69mld sono destinati all'industria.
Comm. EU (DG CLIMA) Implementazione tramite Agenzia CINEA, BEI e stati membri.	Sovvenzioni, contratti per differenza (CCfD), premi, aste, assistenza allo sviluppo progetti.	Circa 40 mld dal 2020 al 2030 (importo stimato in base a quote ETS e prezzo emissioni a 75euro/tCO ₂).	Circa 12 mld già assegnati a circa 200 progetti. A fine 2024 risultano impegni pari a 7,3 mld (0,3% del budget di 10,4 mld) e pagamenti pari a 0,5 mld (4,7%). Inoltre gli impegni del bando IF23 valgono circa altri 4,7 mld.
Comm. EU Implementazione tramite Agenzia CINEA, HaDEA, BEI e stati membri.	Sovvenzioni, garanzie e prestiti.	33,7 mld divisi in tre settori (25,8 a trasporti, 5,4 a energia e 2,1 a digitale).	A fine 2024 risultano impegni pari a 18,5 mld (55,4% del budget votato di 33,4 mld) e pagamenti pari a 9,0 mld (27,0%).
Comm. EU (DG ECFIN e DG BUDG); BEI, FEI e altre banche di sviluppo nazionali; 26 stati membri partecipanti.	Garanzia UE su operazioni di debito / <i>equity</i> dei partner; o <i>blending</i> .	26,2 mld garanzia UE (9,9 a Sust.Infr; 6,6 a R&I Digitaliz; 6,9 a SME e 2,8 a <i>Social Invest.</i> e <i>Skills</i>). Salite a 31,1mld ad agosto 2025, includendo altre fonti.	A fine 2024 risultano impegni pari a 10,2 mld (79,9% dei 12,7 mld di budget e contributi nazionali) e pagamenti pari a 5,9 mld (46,5%). Mobilitati 283,4 mld nel 2024 (76% di 372 mld). Ad agosto 2025 approvati 27,2 mld su 28,47.

Strumento	Descrizione	Obiettivi principali	Ambiti di intervento
EDF (European Defence Fund) (2021-2027)	Sostiene la R&S e collaborazioni in ambito di difesa per promuovere l'innovazione e rafforzare la base tecnologica e industriale.	Aumentare l'autonomia strategica; rafforzare la competitività e interoperabilità industriale; ridurre la frammentazione del settore.	Difesa e tecnologia
Digital Europe (DIGITAL) (2021-2027)	Programma per sviluppare le capacità digitali, reti di politica di innovazione e infrastrutture comuni.	Potenziare capacità digitali strategiche e ridurre il <i>digital divide</i> industriale.	Digitale (<i>cybersecurity</i> , AI, supercomputer, ecc.).
LIFE Programme (2021-2027)	Strumento di cofinanziamento dedicato all'ambiente, all'azione per il clima e la transizione energetica.	Tutelare la natura e biodiversità, economia circolare e qualità della vita, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e transizione all'energia pulita.	Economia circolare, energie rinnovabili, ambiente e natura.
IPCEI (Important Projects of Common European Interest) (dal 2018)	Meccanismo di aiuto di stato per cofinanziare e coordinare grandi progetti industriali transnazionali, dove il libero mercato è inefficiente.	Promuovere filiere strategiche paneuropee per superare fallimenti di mercato.	Industrie e tecnologie critiche: semiconduttori, <i>cloud</i> , batterie, idrogeno, salute, veicoli <i>green</i> e grandi infrastrutture.

Fonte: elaborazione Centro Studi Confindustria su dati CE.

Soggetti gestori e attuatori	Strumenti	Dotazione iniziale e/o rivista	Speso e/o Indicatore performance
Comm. EU (DG DEFIS) <i>European Defence Agency</i> <i>European External Action Service (EEAS)</i> Imprese e consorzi.	Sovvenzioni, finanziamenti in R&S, bandi tematici.	7,95 mld (prezzi correnti, allocaz. iniziale QFP 2021-2027). Budget innalzato a 9,5 mld con STEP (vedi sotto).	A fine 2024 risultano impegni pari a 4,0 mld (53,7% dei 7,4 mld di budget e contributi nazionali) e pagamenti pari a 1,7 mld (23,7%).
Comm. EU (DG CNECT) + EuroHPC <i>Joint Undertaking, ECCC (cyber)</i> ; Reti di poli di innovazione digitale (EDIH) per PMI.	Bandi, sovvenzioni, appalti; <i>Joint Undertaking</i> dedicate.	7,59 mld (prezzi correnti, allocaz. iniziale QFP 2021-2027). Budget innalzato a 8,1 mld.	A fine 2024 risultano impegni pari a 5,1 mld (61,2% dei 8,4 mld di budget e contributi nazionali) e pagamenti pari a 2,8 mld (33,0%).
Comm. EU (DG Ambiente, Energia e Azione per il Clima) Implementazione tramite Agenzia CINEA. altri enti privati e pubblici (es. ONG)	Sovvenzioni, convenzioni e prestiti.	Dotazione di 5,4 mld (di cui 2,14 a Natura e biodiversità, 1,34 a economia circolare e qualità della vita, 0,95 a mitigazione cambiamenti climatici e 1,0 a transizione all'energia pulita).	A fine 2024 risultano impegni pari a 3,0 mld (55,5% dei 5,4 mld di budget e contributi nazionali) e pagamenti pari a 1,0 mld (18,3%).
Stati membri autorizzati da Comm. EU (DG COMP); Coordinamento intergovernativo; Imprese beneficiarie.	Regimi di aiuto di stato autorizzati caso per caso.	N/A (non è un fondo; massimali autorizzati come aiuti di stato).	Nel 2024 è riportata una spesa di 2,62 mld.

L'asimmetria del quadro istituzionale si riflette sulla disponibilità e comparabilità dei dati. Per gli aiuti di stato esiste uno strumento di monitoraggio europeo, lo *State Aid Scoreboard* che, come notato da Crisculo *et al.* (2022)¹⁶, consente di effettuare confronti piuttosto omogenei tra paesi nonostante dati, metodologie e valutazioni dell'importo di spesa seguano linee guida applicate in maniera leggermente diversa da ciascuno stato membro¹⁷. Mancano invece basi dati uniformi tra paesi per tutte le altre misure escluse dalla definizione di aiuti di stato. Lo *State Aid Scoreboard* non copre infatti alcune categorie di interventi pubblici, come le misure fiscali di carattere generale (*tax expenditures*), gli strumenti finanziari concessi a condizioni di mercato e le misure che rientrano in regimi di esenzione *de minimis*, escluse per semplicità amministrativa. Tra le altre misure escluse figurano anche le risorse europee a gestione concorrente, ossia quelle che vengono trasferite e gestite dagli stati membri (resta inclusa la parte di risorse finanziata a livello nazionale).

Un confronto quantitativo sulle diverse politiche industriali è sempre stato difficile per la mancanza di dati sistematici e comparabili. Solo negli ultimi anni, grazie a nuovi progetti come l'OECD QuIS (*Quantifying Industrial Strategies*), il GTA (*Global Trade Alert*) e il dataset NIPO (*New Industrial Policy Observatory*)¹⁸, si è iniziato a stimare in modo coerente il peso delle politiche industriali nel mondo. Prima non esistevano archivi sistematici di misure di politica industriale comparabili tra paesi.

Per quanto riguarda le politiche industriali a livello nazionale, gli stati membri hanno ampliato in misura significativa gli interventi, soprattutto attraverso aiuti di stato. Questi valgono 90,8 miliardi nel 2024. Su 147,6 miliardi di aiuti di stato complessivamente rendicontati alla Commissione europea nel 2024, oltre i tre quinti (90,8 miliardi, cioè 0,50 punti di PIL) riguardano le politiche industriali in senso stretto (25,6 per il supporto alla competitività e 65,2 per la protezione ambientale e risparmio energetico)¹⁹; i restanti sono sempre erogati alle imprese, ma nella letteratura sono solitamente esclusi dalla definizione di politica industriale perché legati a situazioni temporanee tipo la crisi

¹⁶ Crisculo C., Lalanne G., Díaz J., "Quantifying Industrial Strategies", *OECD Policy Papers*, 2022.

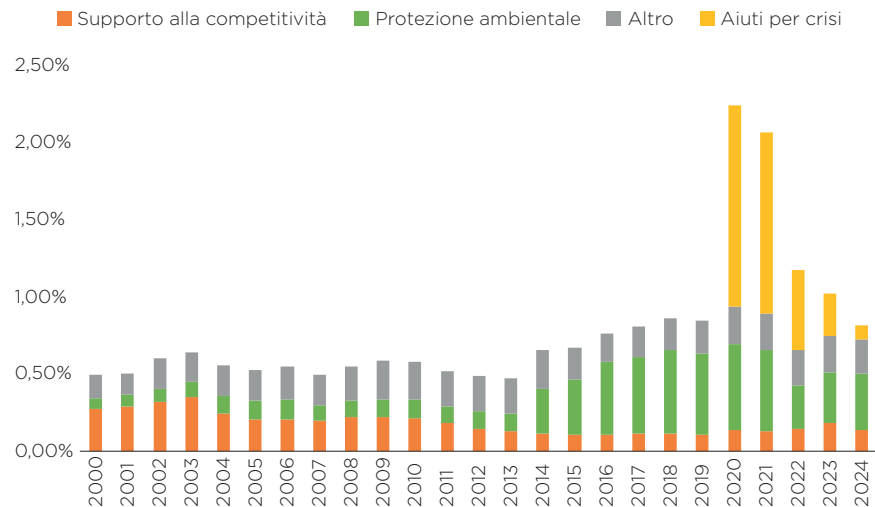
¹⁷ Le misure concesse nei limiti e alle condizioni del *General Block Exemption Regulation* (GBER) sono invece incluse nello *Scoreboard*, in quanto costituiscono aiuti di stato seppur esentati dall'obbligo di notifica preventiva.

¹⁸ Il dataset è stato presentato in un *working paper* dell'FMI del 2024, documenta i pattern emergenti degli interventi di politica industriale durante il 2023, ed è stato aggiornato a ottobre 2025. Il NIPO monitora le misure statali dal gennaio 2017 e si distingue dal database GTA in quanto fa una distinzione tra i piani strategici di uno stato, le politiche o regolamentazioni che lo stato promulga e gli interventi specifici su singole imprese (come decisioni di autorizzazione di IDE o assegnazione di sussidi) che seguono dall'implementazione di una politica; International Monetary Fund, "The Return of Industrial Policy in Data", in *World Economic Outlook Analytical Chapters*, Washington DC, 2024, cap. 3.

¹⁹ Si veda: *State aid Scoreboard 2025*. Il valore rendicontato nei documenti ufficiali è leggermente superiore: 168,23 miliardi, pari allo 0,94% di PIL europeo.

pandemica ed energetica (16,3), o ad altre voci minoritarie (40,5)²⁰. Anche in questo caso, sebbene alcuni aiuti emergenziali abbiano avuto anche una componente di politica industriale, si è scelto di escluderli dal perimetro di analisi in quanto la finalità prevalente perseguita era quella di mitigare gli effetti delle crisi. Lo stesso vale per alcune misure di sostegno a settori specifici (tipo l'industria cinematografica e audiovisiva) incluse nella voce "Altro". Tra l'altro, la Figura 1 evidenzia come gli importi, particolarmente elevati nel 2020-2021 per le misure pandemiche (176 miliardi all'anno in media) e successivamente per la crisi energetica, abbiano registrato una progressiva riduzione (dall'1,31% allo 0,09% del PIL UE tra il 2020 e il 2024).

Figura 1 - Ammontare di aiuti di stato a livello europeo, per finalità (valori in % di PIL)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati EU.

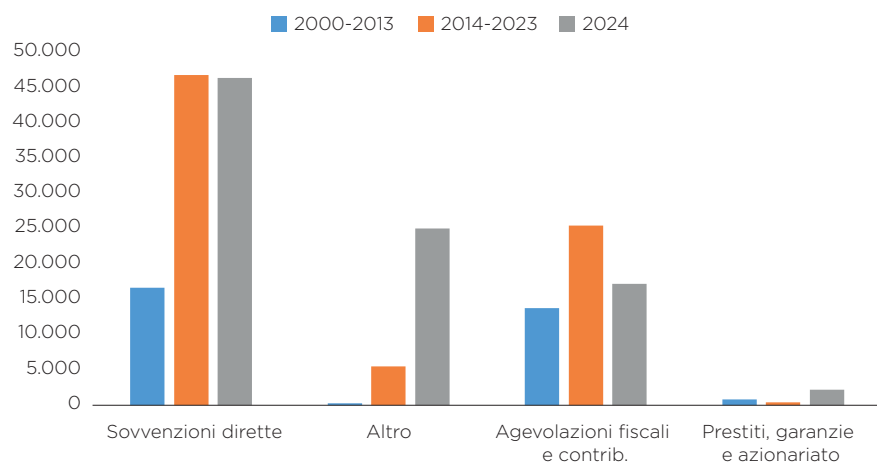
Il sostegno alle politiche industriali ha continuato a crescere anche nel 2024. Fino al 2013, gli aiuti di stato destinati alle politiche industriali si attestavano intorno ai 33,2 miliardi di euro annui (pari allo 0,34% del PIL UE), mantenendosi sostanzialmente stabili o in leggero calo. A

²⁰ La ripartizione delle voci riprende un lavoro di Banca d'Italia su dati 2022, tranne per la voce sugli IPCEI che qui viene conteggiata nel supporto alla competitività. Nella voce "Altro" rientrano: agricoltura, silvicoltura e aree rurali; compensazione dei danni causati da calamità naturali; cultura e conservazione del patrimonio; occupazione; pesca e acquacoltura; sviluppo regionale; sostegno sociale ai consumatori individuali; formazione; altre voci non classificate altrove; Banca d'Italia (2025), *op. cit.*

partire dal 2014 si è registrata una crescita significativa, con una media annua di 78,9 miliardi di euro (0,57% del PIL UE). Questo incremento è stato determinato principalmente dall'espansione degli interventi per la protezione ambientale, mentre il sostegno alla competitività è rimasto pressoché invariato. Dopo un rallentamento nel 2022, gli aiuti alle politiche industriali hanno ripreso a crescere restando su livelli storicamente elevati, fino ai 90,8 miliardi di euro nel 2024 (0,50% del PIL UE).

Le politiche industriali si basano su due principali strumenti: sovvenzioni e agevolazioni fiscali. Le sovvenzioni dirette e il finanziamento per la spesa per interessi costituiscono lo strumento più utilizzato con 46,3 miliardi di euro nel 2024 (51% del totale), in linea con i 46,8 miliardi medi del periodo 2014-2023 (Figura 2). Le agevolazioni fiscali e contributive rappresentano il secondo pilastro con 17,2 miliardi nel 2024 (19% del totale), in calo rispetto ai 25,4 miliardi del periodo precedente. Si registra invece una crescita significativa della voce "Altro"²¹, che passa a 25,1 da 5,4 miliardi, mentre prestiti e garanzie mantengono un peso marginale (2,2 da 0,4 miliardi). Nel confronto di lungo periodo con il 2000-2013, emerge un forte incremento nell'utilizzo delle sovvenzioni dirette e delle agevolazioni fiscali, strumenti preferiti dai governi europei per la loro capacità di produrre effetti immediati sulle imprese beneficiarie.

Figura 2 - Spesa media annua in aiuti di stato, per tipologia di strumento (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati EU.

²¹ Nella voce "Altro" rientravano: cancellazione del debito; apporto di capitale di rischio; fornitura di finanza di rischio; ricapitalizzazione; servizi sovvenzionati; sovvenzione rimborsabile; sovvenzione sugli interessi; altre forme di intervento in capitale proprio; altre voci non classificate altrove. Con l'aggiornamento del *database* del 2025, queste categorie sono state accorpate, ma le variazioni tra categorie sono limitate.

3.3 RISORSE EUROPEE LIMITATE E PREVALENZA DEGLI AIUTI NAZIONALI

Il finanziamento è fortemente sbilanciato verso le risorse nazionali. Nonostante il rafforzamento strategico della politica industriale europea, la dimensione finanziaria degli strumenti europei resta relativamente contenuta rispetto alle esigenze di investimento e, soprattutto, rispetto all'espansione degli interventi nazionali. Nel 2024 la stima degli strumenti europei a gestione diretta destinati a finalità industriali ammonta a circa 25,3 miliardi di euro annui, pari a circa lo 0,14% del PIL europeo. Al contrario, gli aiuti di stato nazionali destinati a finalità industriali hanno raggiunto 90,8 miliardi di euro nello stesso anno, pari allo 0,50% del PIL europeo²². Ne deriva che oltre i tre quarti del sostegno pubblico alla trasformazione industriale nell'Unione europea dipendono direttamente dai bilanci nazionali. Questo dato rappresenta uno degli elementi più rilevanti dell'attuale configurazione della politica industriale europea.

Tra l'altro, è opportuno precisare che tale stima numerica va letta come un limite inferiore: la prevalenza delle risorse nazionali potrebbe persino essere più sbilanciata. Infatti, da un lato, il perimetro del confronto esclude le altre misure di politica industriale che non costituiscono aiuti di stato (importo non trascurabile, difficile da quantificare in modo preciso e omogeneo tra paesi); dall'altro, gli importi considerati rappresentano dotazioni iniziali che a consuntivo potrebbero risultare inferiori qualora il tiraggio effettivo delle misure si rivelasse più contenuto del previsto.

Questa dinamica è stata ulteriormente rafforzata dalla crescente flessibilità della disciplina europea sugli aiuti di stato. Dopo la pandemia e la crisi energetica, la Commissione europea ha progressivamente ampliato le possibilità di intervento nazionale attraverso i *Temporary Framework*²³ e successivamente tramite il *Temporary Crisis and Transition Framework* e il nuovo *Clean Industrial Deal State Aid Framework*.

Tutto ciò riflette una *governance* ancora prevalentemente nazionale, in cui i governi mantengono il ruolo di attuatori principali mentre la Commissione si concentra su coordinamento strategico e definizione delle priorità.

²² Lo studio di Banca d'Italia (QEF n. 931/2025), da cui è stata ripresa la metodologia di stima, calcolava che nel 2022 gli aiuti di stato rappresentavano lo 0,44% del PIL dell'UE (circa 70 miliardi all'anno), a fronte di una stima di circa 0,14% (24,5 miliardi all'anno) degli strumenti europei, includendo, però, anche gli IPCEI. Ad ogni modo, le stime variano in base al perimetro considerato: Pinkus *et al.* (2024) considera un perimetro più ristretto, mentre Landesman e Stollinger (2020) includono i fondi di Coesione e Pellegrin *et al.* (2015) includono anche la Politica Agricola Comune e le politiche marittime e della pesca.

²³ I *Temporary Framework* sono quadri normativi temporanei che la Commissione europea adotta in risposta a crisi eccezionali (come la pandemia da Covid-19 o la crisi energetica seguita all'invasione dell'Ucraina) per consentire agli stati membri di sostenere rapidamente le imprese attraverso aiuti di stato in deroga alle regole ordinarie, pur nel rispetto di specifici massimali e condizioni.

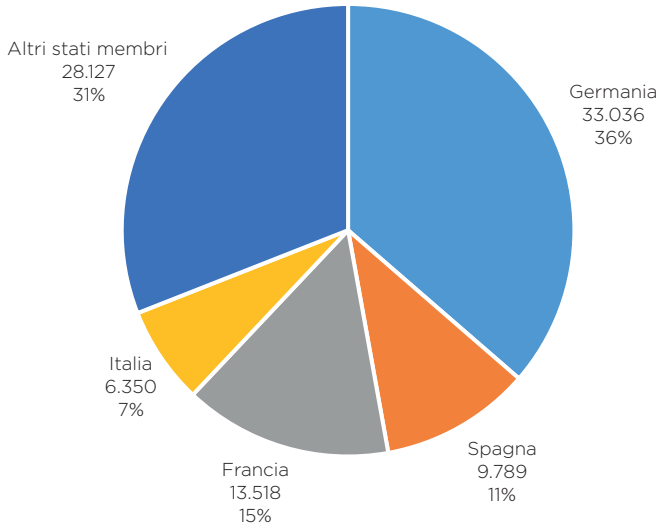
In prospettiva, anche il prossimo bilancio europeo rimarrà relativamente contenuto. Il divario tra le risorse europee disponibili e il fabbisogno di investimenti rappresenta una delle principali criticità strutturali della politica industriale europea. Da un lato, il Rapporto Draghi ha evidenziato la necessità di almeno 750-800 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi annui, privati e pubblici, pari al 4,4-4,7% del PIL europeo. Dall'altro, la proposta di QFP 2028-2034 introduce cambiamenti significativi per la politica industriale europea, ma le risorse proposte restano insufficienti rispetto alle necessità identificate. Complessivamente vale quasi duemila miliardi di euro a prezzi correnti, che in media annua corrispondono all'1,26% di reddito nazionale lordo, di cui 451 sono dedicati alla competitività (sommando le risorse del Fondo europeo per la competitività e parti di *Horizon Europe* e Fondo per l'innovazione).

Le risorse dovrebbero concentrare gli interventi su cinque aree strategiche: transizione verde e decarbonizzazione industriale (67,4 miliardi di cui 26,2 QFP e 41,2 da Fondo per l'innovazione), transizione digitale (54,8 miliardi), resilienza e sicurezza inclusa difesa e spazio (130,7 miliardi), ricerca attraverso *Horizon Europe* (circa 175 miliardi) e salute e bioeconomia (22,6 miliardi). Un nuovo strumento, il *Catalyst Europe*, offrirà prestiti garantiti dal bilancio UE fino a 150 miliardi di euro per mobilitare investimenti in settori strategici come tecnologie chiave, infrastrutture energetiche e capacità industriali della difesa.

3.4 DIVERGENZE FISCALI E FRAMMENTAZIONE DEL MERCATO UNICO

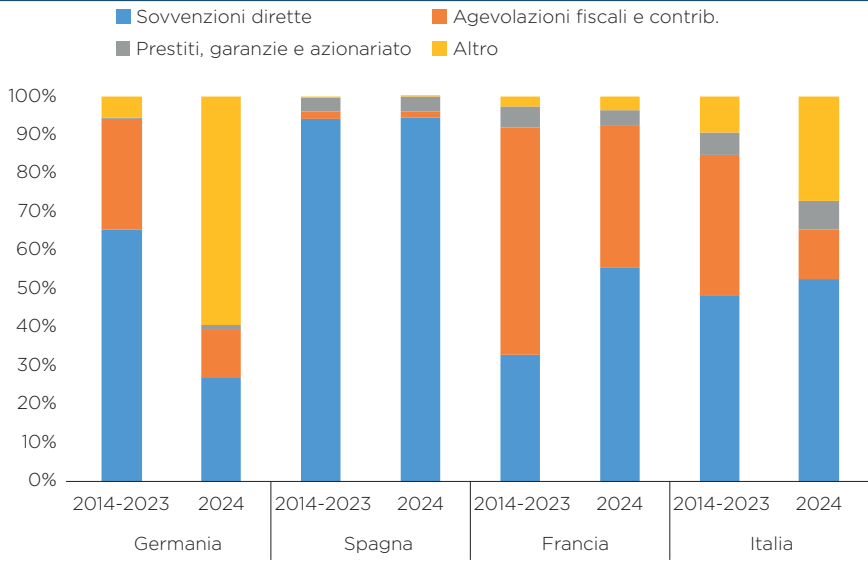
L'attuale configurazione della politica industriale europea implica che la capacità di sostenere la trasformazione industriale dipenda principalmente dallo spazio fiscale dei singoli stati membri. Questo produce inevitabilmente forti asimmetrie tra paesi, specialmente se si osservano almeno due aspetti degli aiuti di stato.

Il ricorso è eterogeneo anche tra i principali paesi europei e dipende dalla capacità fiscale nazionale. Nel 2024 Germania, Francia, Italia e Spagna rappresentano complessivamente circa il 69% (62,7 su 90,8 miliardi) degli aiuti di stato industriali europei. Tuttavia, le differenze tra paesi risultano molto marcate (Figura 3): la Germania da sola occupa la quota maggiore con 33,0 miliardi (pari allo 0,76% di PIL nazionale), seguita da Francia con 13,5 miliardi (0,46%), poi Spagna e Italia con 9,8 e 6,4 miliardi (0,61% e 0,29% di PIL nazionale) rispettivamente. Questa concentrazione riflette in parte la maggiore capacità fiscale a disposizione di questi paesi, che consente loro margini di intervento più ampi. L'anomalia tedesca deriva da un forte sostegno alle politiche di protezione ambientale e risparmio energetico, in media pari a circa 36 miliardi l'anno (1,1% di PIL nazionale) nel periodo 2014-2021. Nello stesso periodo Francia, Italia e Spagna mostrano un aumento dei sostegni per questa finalità, ma di importi di entità non equiparabile (tra lo 0,1% e lo 0,2% di PIL nazionale).

Figura 3 - Aiuti di stato nel 2024, per paesi (% di PIL e milioni di euro)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati EU.

L'eterogeneità risulta ancora più evidente considerando la composizione degli strumenti utilizzati. La Germania si distingue per il massiccio ricorso a strumenti alternativi rispetto alle sovvenzioni dirette e agevolazioni fiscali (Figura 4): nel 2024 le sovvenzioni dirette pesano per 8,9 miliardi (27%), le agevolazioni fiscali per 4,1 miliardi (12%), mentre 19,6 miliardi (59%) figurano come "Altro", cioè altri strumenti non convenzionali con una forte concentrazione sulla transizione energetica. Questo assetto segna una trasformazione radicale rispetto al periodo 2014-2023, quando le sovvenzioni dirette da sole costituivano il 65% degli interventi (23,7 miliardi). La Francia adotta un approccio più bilanciato tra sovvenzioni dirette (7,5 miliardi, 55%) e agevolazioni fiscali (5,0 miliardi, 37%), lasciando residuali prestiti, garanzie e partecipazioni in azionariato (4%). L'Italia mostra una netta preferenza per le sovvenzioni dirette (3,3 miliardi, 53%), seguite dalle agevolazioni fiscali (0,8 miliardi, 13%) e dalla voce residuale "Altro" (1,7 miliardi, 27%). La Spagna, infine, adotta da anni un approccio ancora più netto, concentrando le proprie risorse quasi tutte in sovvenzioni dirette (9,2 miliardi, 94%), con un utilizzo limitato degli altri strumenti.

Figura 4 - Aiuti di stato per tipologia di strumento e per paese (quote %)

Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati EU.

Ne deriva un rischio crescente di frammentazione del mercato unico europeo. I paesi con maggiore capacità fiscale possono sostenere più intensamente le proprie imprese, attrarre investimenti strategici e accompagnare con maggiore efficacia la trasformazione industriale. Al contrario, i paesi con margini fiscali più limitati rischiano di restare progressivamente indietro.

Il rischio non riguarda soltanto le divergenze di competitività tra paesi, ma anche l'integrità stessa del *level playing field* europeo. L'espansione degli aiuti nazionali può infatti alterare le condizioni di concorrenza all'interno del mercato unico, favorendo una riallocazione geografica degli investimenti guidata non dall'efficienza economica, ma dalla diversa capacità fiscale degli stati membri. Questa dinamica appare particolarmente rilevante nei settori ad alta intensità di capitale, come semiconduttori, batterie, idrogeno e tecnologie verdi, dove gli incentivi pubblici incidono direttamente sulle decisioni localizzative delle imprese.

La politica industriale europea si trova quindi di fronte a un paradosso strutturale. Da un lato, la crescente competizione internazionale richiede maggiore coordinamento e capacità di investimento comune. Dall'altro, l'assenza di una vera unione fiscale europea continua a spingere il sostegno industriale verso strumenti nazionali, accentuando il rischio di frammentazione economica e politica all'interno dell'Unione.

4. Modelli nazionali a confronto: strategie, strumenti e capacità fiscali

L'attuale configurazione della politica industriale europea attribuisce un ruolo centrale agli stati membri. Sebbene le priorità strategiche siano sempre più definite a livello europeo, la concreta capacità di sostenere investimenti, innovazione e trasformazione produttiva dipende in larga misura dalle risorse nazionali, dalla capacità amministrativa e dall'articolazione degli strumenti disponibili.

Le differenze non riguardano soltanto l'intensità delle risorse mobilitate, ma anche il modello di intervento adottato, il grado di coordinamento strategico, la composizione degli strumenti e la capacità di accompagnare trasformazioni industriali di lungo periodo. Il confronto tra Germania, Francia, Italia e Spagna evidenzia chiaramente queste divergenze.

4.1 GERMANIA: POLITICA INDUSTRIALE AD ALTA INTENSITÀ FISCALE

La Germania ha impostato una politica industriale con tre chiare caratteristiche: è ampia perché le agevolazioni finanziarie e fiscali per le imprese hanno raggiunto circa 67 miliardi di euro nel 2024, rispetto a meno di 44 miliardi nel 2021, mentre la spesa federale per programmi di innovazione ha raggiunto quasi 10 miliardi annui nel 2024, rispetto a circa 3 miliardi nel 2015; è attiva perché lo stato assume un ruolo di co-investigatore e di riduzione del rischio (es. diversificando le fonti di approvvigionamento), più che di semplice pianificatore settoriale; è strategica perché l'obiettivo non è la protezione di singoli settori, ma la salvaguardia e la trasformazione della base industriale in presenza di shock geopolitici, transizione climatica e competizione internazionale asimmetrica²⁴.

L'intervento pubblico tedesco si articola attorno a tre obiettivi principali: primo, il rafforzamento della sovranità tecnologica, con l'intento di ridurre il divario innovativo rispetto a Stati Uniti e Cina in settori considerati critici; secondo, la decarbonizzazione industriale, in particolare nei settori energivori, evitando che i costi della transizione si traducano in perdita di capacità produttiva; terzo, la riduzione delle dipendenze strategiche da paesi terzi attraverso la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e la localizzazione in Europa dei segmenti più critici delle catene del valore²⁵.

Per perseguire questi obiettivi, la Germania utilizza un mix di strumenti europei, nazionali e di bilancio. Un ruolo rilevante è svolto dai

²⁴ Bundesverband der Deutschen Industrie, *Position Paper on Industrial Strategy*, 2023.

²⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Industriepolitik in der Zeitenwende*, 2023; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, *Industriepolitik in Europa*, 2024.

già citati aiuti di stato. La Germania si distingue anche per la forte partecipazione agli IPCEI europei, che consentono aiuti di stato oltre i limiti ordinari per progetti transnazionali ad alto contenuto tecnologico, in settori rilevanti come microelettronica, batterie e idrogeno. Qui, la distribuzione delle risorse tra stati membri risulta fortemente concentrata a favore di Germania e Francia, che assorbono la quota prevalente degli aiuti autorizzati (0,4-0,5% del PIL), mentre Italia e Spagna partecipano con intensità inferiore ma comunque significativa²⁶.

A ciò si aggiungono strumenti fuori dal perimetro degli aiuti di stato. Sul fronte della transizione climatica, lo strumento principale è il Fondo speciale per infrastrutture e neutralità climatica (SVIK), che consente fino a 500 miliardi di euro di investimenti federali e dei Länder distribuiti su dodici anni, di cui circa 150 miliardi programmati nel periodo 2025-2029 e 100 miliardi del *Climate and Transformation Fund* (KTF)²⁷. Questi consentiranno un forte incremento degli investimenti pubblici concentrati su infrastrutture, energia e decarbonizzazione. All'interno di questo quadro, i *Carbon Contracts for Difference* (CCfD) rappresentano lo strumento più innovativo, poiché garantiscono un prezzo fisso della CO₂ (coprendo il differenziale di costo tra tecnologie convenzionali e *low carbon*), riducendo il rischio di mercato per gli investimenti pluridecennali nella decarbonizzazione. Questi strumenti operano in combinazione con l'ETS e con il CBAM²⁸.

Inoltre, nel 2025 è stato lanciato il *Germany Fund* (*Deutschlandfonds*), veicolo finanziario strategico che dovrebbe mobilitare fino a 130 miliardi di investimenti, di cui una componente iniziale di 300 milioni è destinata a fondi creditizi per nuove tecnologie industriali e strumenti di copertura per supportare investimenti su larga scala in settori come generazione elettrica, idrogeno e automotive.

Accanto a questi, la KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), la banca pubblica di sviluppo tedesca, fornisce prestiti agevolati e strumenti di finanziamento per ricerca, digitalizzazione ed efficienza energetica industriale, rafforzando il canale del credito pubblico come leva complementare agli aiuti diretti.

La politica industriale tedesca è quindi destinata a rafforzarsi nei prossimi anni. Anche grazie a cospicue disponibilità di bilancio, nel Piano Strutturale di Bilancio 2025-2029 la Germania prevede una

²⁶ Kiel Institute for the World Economy, *Industrial Policy and Subsidies*, 2024.

²⁷ Nei documenti di bilancio e nella Relazione al Bundestag sul Programma Strutturale di Bilancio 2025-2029, il KTF presenta stanziamenti annuali che oscillano attorno a una forchetta di 20-25 miliardi, con un ammontare cumulato pluriennale nell'ordine di 140-150 miliardi fino al 2029, a seconda delle revisioni di cassa e delle riallocazioni successive alla sentenza della Corte costituzionale.

²⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Modern Industry Policy*, 2024.

significativa espansione della spesa per investimenti federali, che raggiungerà 126,7 miliardi di euro nel 2026 attraverso bilancio ordinario (circa 55 miliardi), KTF (circa 22) e nuovo Fondo SVIK (circa 48)²⁹. Il livello degli investimenti pubblici ha raggiunto il 4,5% del PIL nel 2024, il più elevato dalla riunificazione, con l'obiettivo di un ulteriore incremento³⁰.

4.2 FRANCIA: PIANIFICAZIONE STRATEGICA E COORDINAMENTO PUBBLICO

Dopo una lunga fase di deindustrializzazione e di deterioramento della competitività, la Francia ha rafforzato significativamente la propria politica industriale. L'azione pubblica si è progressivamente spostata da un ruolo diretto dello stato a un ruolo indiretto, basato su una molteplicità di strumenti, tra cui aiuti finanziari, certificazione, controllo degli investimenti esteri e interventi sul capitale.

Gli interventi sono stati molto frammentati e di non chiara efficacia. Nel periodo 2000-2017 sono stati censiti oltre 60 strumenti diversi, riconducibili a cinque grandi famiglie di obiettivi³¹, con problemi strutturali di tracciabilità delle risorse e di valutazione *ex-post* degli effetti³². Solo le misure orizzontali come il *Crédit d'Impôt Recherche* e il CICE dispongono di valutazioni empiriche relativamente robuste, mentre le politiche di filiera e gli interventi settoriali risultano scarsamente valutati. Tra l'altro, i risultati delle politiche variano significativamente tra settori. L'aeronautica e il settore spaziale rappresentano casi di successo, mentre *l'automotive*, l'elettricità e alcune industrie di base meno, mostrano invece un marcato indebolimento, aggravato da scelte regolatorie e fiscali incoerenti nel tempo. Tra l'altro, i settori più sostenuti non sono necessariamente quelli che hanno mantenuto le migliori performance internazionali³³.

Come in Germania, tre sfide plasmeranno la politica industriale francese nei prossimi decenni. Le riforme di politica industriale avviate dal 2020 si articolano attorno a tre assi di intervento, corrispondenti alle priorità della transizione ecologica, della transizione digitale e della sovranità e sicurezza economica. Su questa base si collocano i due principali strumenti di intervento pubblico, *France Relance* e *France 2030*, che perseguono obiettivi distinti ma complementari³⁴.

²⁹ Bundesministerium der Finanzen, *German Medium-Term Fiscal-Structural Plan 2025-2029*, 2025.

³⁰ Sachverständigenrat, *Annual Report 2025/26*, 2025.

³¹ Le cinque famiglie di obiettivi sono: aumentare le capacità private di ricerca e sviluppo; accrescere le ricadute economiche della ricerca pubblica; sviluppare progetti di cooperazione tra attori; promuovere l'imprenditorialità innovativa; sostenere lo sviluppo delle imprese innovative.

³² France Stratégie, *Les politiques industrielles en France*, 2020.

³³ Figuet J.M., "Compétitivité industrielle de la France", *Vie Publique*, 2025.

³⁴ Ministère de l'Économie, *France 2030*, 2021.

Il primo asse riguarda il miglioramento delle condizioni di costo e di competitività dell'industria. *France Relance*, lanciato nel 2020 come piano di ripresa post pandemica, ha incluso misure strutturali di riduzione dei costi di produzione, in particolare il taglio delle imposte di produzione e il rafforzamento delle riduzioni dei contributi sociali, in continuità con la trasformazione del CICE (*Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi*)³⁵ nel 2019. A queste misure si aggiunge la progressiva riduzione dell'aliquota dell'imposta sulle società dal 33,3 al 25% dal 2022. Nonostante l'alleggerimento fiscale per le imprese stimato in circa 10 miliardi di euro l'anno nel biennio 2021-2022, la Francia mantiene un livello di prelievo sull'industria ancora elevato³⁶.

Il secondo asse riguarda il sostegno all'innovazione e alla transizione digitale. Qui lo strumento cardine è il *Crédit d'Impôt Recherche*³⁷, che mobilita oltre 7 miliardi di euro l'anno e coinvolge quasi 29mila imprese. Si tratta di uno dei più generosi incentivi fiscali alla R&S nei paesi OCSE. Le valutazioni ufficiali indicano effetti positivi sul lungo periodo, ma anche fenomeni di spiazzamento e una maggiore efficacia per le PMI rispetto alle grandi imprese, suggerendo limiti nell'impatto complessivo sulla produttività aggregata³⁸.

Il terzo asse concerne la sovranità industriale, la sicurezza economica e l'ancoraggio territoriale degli investimenti. *France 2030* è il principale piano strategico di politica industriale e di investimento. È operativo dal 2022 e ha una dotazione finanziaria di 54 miliardi di euro con un orizzonte temporale di cinque anni. Il piano è organizzato attorno a dieci priorità strategiche, che includono la decarbonizzazione dell'industria, l'idrogeno a basse emissioni, i semiconduttori, le batterie, il nucleare di nuova generazione, le tecnologie digitali, l'intelligenza artificiale, la salute, l'agroindustria e i materiali critici. Le risorse sono allocate attraverso bandi competitivi, progetti di filiera, sostegno alla ricerca applicata, finanziamenti all'industrializzazione e interventi sul capitale, con un ruolo centrale della banca pubblica di investimento della Francia, Bpifrance³⁹. Dal punto di vista finanziario, circa la metà

³⁵ Il *Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi* è stato introdotto nel 2013 con l'obiettivo di ridurre il costo del lavoro e rafforzare la competitività delle imprese. Lo strumento consisteva in un credito d'imposta calcolato come percentuale della massa salariale lorda relativa ai salari fino a 2,5 volte il salario minimo. Nel 2019 il CICE è stato trasformato in una riduzione permanente dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro, rendendo l'intervento immediato in termini di liquidità e strutturale nel tempo.

³⁶ Rexecode, *Compétitivité de l'industrie française, 2024*.

³⁷ Il *Crédit d'Impôt Recherche* è uno strumento di sostegno fiscale alla ricerca e sviluppo introdotto nella sua forma attuale nel 2008 e tuttora operativo. Consiste in un credito d'imposta pari al 30% delle spese di R&S fino a 100 milioni di euro e al 5% oltre tale soglia. Lo strumento copre spese di personale di ricerca, ammortamenti, costi di funzionamento e subappalti scientifici, ed è accessibile a imprese di tutte le dimensioni.

³⁸ INSEE, *Productivité en France, 2024*.

³⁹ Bpifrance è la banca pubblica di investimento della Francia e costituisce uno degli strumenti centrali della politica industriale e dell'offerta del paese. È stata istituita nel 2012 come gruppo

delle risorse è destinata a innovazione e ricerca, mentre la parte restante sostiene industrializzazione, *scale-up* e sviluppo di capacità produttiva sul territorio⁴⁰.

Infine, il programma *Territoires d'industrie* coordina gli strumenti esistenti e facilita progetti industriali a livello locale. Il programma, nato nel 2018 e rilanciato nel 2023, coinvolge oltre 150 territori e funziona da cornice per gli strumenti esistenti. Utilizza prevalentemente strumenti non finanziari e di accompagnamento, tra cui semplificazione amministrativa, accelerazione delle autorizzazioni, supporto alla formazione e al reclutamento, accesso facilitato a strumenti nazionali come *France 2030*, credito d'imposta per l'industria verde e finanziamenti di Bpifrance.

4.3 ITALIA: PREVALENZA DI STRUMENTI AUTOMATICI E DEBOLE INTEGRAZIONE STRATEGICA

L'Italia presenta un modello di politica industriale significativamente diverso rispetto a Germania e Francia. Negli ultimi anni il sostegno pubblico all'industria si è concentrato prevalentemente su strumenti automatici e incentivi fiscali orizzontali, con un livello relativamente limitato di coordinamento strategico.

Da circa 30 anni mancava un documento che fornisse una visione organica e strategica della politica industriale italiana, demandata a singole iniziative. Con il Libro Bianco *Made in Italy 2030* del gennaio 2026 si è tentato di sopperire a questa lacuna delineando una strategia futura che però resta più una cornice di indirizzo che un piano operativo concreto⁴¹. Il documento identifica quattro grandi transizioni (demografica, geopolitica, digitale ed energetico-ambientale) come *driver* principali del cambiamento del sistema produttivo, ma resta carente nel definire azioni concrete.

Gli obiettivi strategici delineati pongono al centro il rafforzamento della competitività industriale e l'accompagnamento delle transizioni. Tra questi rientrano il sostegno alle tecnologie di frontiera, la decarbonizzazione basata su neutralità tecnologica, incluso il nucleare sostenibile, il rafforzamento della sicurezza delle catene di approvvigionamento e dell'export, nonché l'integrazione tra filiere civili e difesa. Sono previsti interventi per aumentare l'occupazione, sostenere i salari

pubblico controllato dallo stato francese e dalla Caisse des Dépôts et Consignations. Bpifrance svolge un ruolo chiave nella politica industriale francese perché consente allo stato di condividere il rischio con il settore privato, in particolare nei progetti innovativi e industriali caratterizzati da elevata incertezza e orizzonti di ritorno lunghi.

⁴⁰ Ministère de l'Économie, *France 2030*, 2021; Ministère de l'Économie, *Bilan de France 2030*, 2025; Direction générale des entreprises, *Baromètre industriel*, 2025.

⁴¹ Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), *Libro Bianco per una nuova strategia industriale. Made in Italy 2030*, gennaio 2026.

reali e ridurre i divari territoriali, anche attraverso il riposizionamento di settori maturi verso attività a maggiore valore aggiunto.

L'attuazione della strategia si declina in un rafforzamento degli strumenti di *governance* e di coordinamento, piuttosto che su interventi diretti di sostegno. In particolare, il disegno prevede l'introduzione di meccanismi permanenti di coordinamento delle filiere, l'utilizzo sistematico dei dati per la definizione e il *targeting* delle politiche e lo sviluppo di strumenti finanziari dedicati al sostegno degli investimenti industriali. L'obiettivo è aumentare la coerenza e l'efficacia dell'intervento pubblico, favorendo una maggiore integrazione tra livelli istituzionali e una più chiara definizione delle priorità strategiche.

Tuttavia, la misurazione delle politiche risulta complessa. Per le politiche future mancano ancora dei piani operativi concreti e precisi per poter valutare l'impatto; per le politiche già realizzate la misurazione è complessa perché gli strumenti utilizzati sono eterogenei e dispersi in diverse basi informative.

La fonte dati più rilevante per analizzare le politiche che non sono aiuti di stato, seppur non sia esaustiva di tutte le politiche, è il Rapporto annuale sulle spese fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁴², che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti⁴³. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee per natura e finalità, che favoriscono uno studio più approfondito.

Il peso delle spese fiscali destinate alle imprese è relativamente basso, quasi 18 miliardi nel 2025. Dal Rapporto 2024 riferito al triennio 2025-2027, emerge che su 575 misure analizzate per un controvalore di 119 miliardi nel 2025, solo 78 misure dal valore complessivo di quasi 18 miliardi hanno come beneficiari imprese, società e lavoratori autonomi (escluse banche e assicurazioni)⁴⁴. Nel 2026 e 2027 il valore corrispettivo delle misure cala a 11 e 7 miliardi.

⁴² Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024, allegato allo Stato di previsione dell'entrata per il triennio 2025-2027*.

⁴³ Esistono almeno altre due fonti dati. La prima è il Bilancio finanziario dello Stato, in cui sono elencate tutte le misure adottate delle amministrazioni centrali, tra cui gli aiuti di stato. Tuttavia, la finalità contabile della base dati non agevola la distinzione tra ciò che può essere considerato "politica industriale", non distingue tra aiuti e non aiuti di stato, tra beneficiari e tra tipologie di strumenti adottati. Sarebbe quindi necessario uno studio specifico su questo aspetto per distinguere ogni singola misura. La seconda fonte riguarda il portale Incentivi.gov.it, dove sono riportati tutti gli incentivi disponibili sia a livello nazionale, sia locale, con un grado di dettaglio molto elevato, ma non essendo specifico per le sole imprese, potrebbe sovrastimare o sottostimare alcune metriche. Ad esempio, per molti incentivi ci sono multipli beneficiari, tipo "imprese e cittadini", e quindi non è possibile distinguere quanto sia da imputare a ciascuno; per questo è difficile valutare la corretta entità delle politiche industriali.

⁴⁴ Inoltre, sono state escluse le categorie "persone giuridiche" e "persone fisiche e giuridiche" perché, seppur alcune misure siano riferite alle imprese, non sono prettamente collegate a politiche industriali. Tra l'altro, la maggior parte degli incentivi di queste due categorie è collegata

Lo strumento fiscale più utilizzato per il supporto alle imprese è il credito d'imposta. Dei quasi 18 miliardi, ben 11 sono erogati attraverso 25 misure costituite da crediti d'imposta; seguono 2,8 miliardi di deduzioni e 2,4 per il regime fiscale sostitutivo. Le principali misure sono costituite da Transizione 4.0 (6,6 miliardi), Transizione 5.0 (3,1 miliardi) e le rivalutazioni dei beni d'impresa ai sensi della L.126/2020 (2,2 miliardi).

Gli strumenti fiscali di politica industriale appaiono avere scarsa continuità temporale. È interessante notare anche che oltre la metà delle misure destinate alle imprese (41 su 78) siano in vigore da più di 5 anni, ma il loro peso economico sia modesto, solo 3 miliardi nel 2025. Questo significa che le politiche industriali sono state attuate tramite strumenti diversi dalle spese fiscali e che comunque la programmazione della politica industriale non è stabile nel tempo, ma soggetta a numerose modifiche, cambi e ripensamenti.

4.4 SPAGNA: POLITICA INDUSTRIALE TRAINATA DALLA TRANSIZIONE ENERGETICA

La politica industriale spagnola si è recentemente rafforzata sul piano normativo, ma resta caratterizzata da una limitata integrazione tra strategia e strumenti operativi. Il principale riferimento è la *Ley de Industria y Autonomía Estratégica*, approvata nel dicembre 2024 e trasmessa alle Corti, con l'obiettivo di sostituire la normativa del 1992 e introdurre il concetto di autonomia strategica, intesa come capacità di garantire la produzione di beni essenziali in caso di crisi⁴⁵. La legge definisce la cornice istituzionale della politica industriale e prevede l'elaborazione di una strategia nazionale con orizzonte triennale, assumendo una funzione analoga a quella svolta dalla *Industriepolitik* in Germania o da piani strategici come il *France 2030* in Francia, pur risultando meno sviluppata sul piano operativo.

Il contenuto economico della politica industriale è affidato a documenti programmatici distinti. L'*Estrategia de Política Industrial España 2030* definisce le principali direttrici di intervento, tra cui la digitalizzazione delle catene del valore, l'aumento della produttività e il miglioramento dell'efficienza energetica dei settori industriali⁴⁶. A differenza della *Ley*, che svolge una funzione di cornice istituzionale, l'*Estrategia* rappresenta il livello di indirizzo economico, ma mantiene un grado di dettaglio limitato, simile a quello del Libro Verde italiano, e non si traduce in un piano operativo comparabile a quelli adottati in Germania e Francia.

alle detrazioni per la riqualificazione energetica degli edifici (ecobonus) e dei condomini e al bonus facciate, per 31,6 miliardi su 32,9 nel 2025.

⁴⁵ Gobierno de España, *Ley de Industria y Autonomía Estratégica*, Madrid, 2024.

⁴⁶ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Estrategia de Política Industrial España 2030*, Madrid, 2019.

Il pilastro più rilevante della trasformazione industriale spagnola è rappresentato dalla politica energetica. Il *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNEIC) 2021-2030 prevede investimenti complessivi superiori a 300 miliardi di euro entro il 2030, con una quota prevalente di finanziamento privato (circa l'80%), e definisce obiettivi ambiziosi in termini di diffusione delle energie rinnovabili e riduzione delle emissioni⁴⁷. Questo conferisce alla politica industriale spagnola una forte spinta in ambito energetico, più marcata rispetto agli altri principali paesi europei.

L'innovazione e la trasformazione tecnologica sono affidate a strategie dedicate. L'*Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027* rappresenta il principale riferimento per il sostegno alla ricerca e sviluppo, con un obiettivo di aumento della spesa in R&S verso livelli prossimi al 2% del PIL, partendo da livelli storicamente inferiori alla media europea⁴⁸. A questa si affianca l'*Estrategia Nacional de Industria Conectada 4.0*, che rappresenta il principale quadro di riferimento per la digitalizzazione dell'industria e per l'adozione di tecnologie avanzate da parte delle imprese, in particolare delle PMI⁴⁹. Accanto a questi strumenti, la Spagna ha introdotto misure trasversali per rafforzare l'ecosistema innovativo e imprenditoriale. La *Ley de Startups* del 2022 prevede incentivi fiscali e normativi per favorire la nascita e la crescita di imprese innovative, tra cui un'aliquota ridotta al 15% per le nuove imprese⁵⁰.

L'attuazione della politica industriale avviene principalmente attraverso strumenti operativi di natura settoriale e partenariati pubblico-privati. I *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica* (PERTE)⁵¹ costituiscono il principale meccanismo di intervento, articolato in 12 ambiti strategici, tra cui *automotive* elettrico, idrogeno rinnovabile e semiconduttori. Questi strumenti mirano a mobilitare investimenti pubblici e privati su larga scala, ma risultano eterogenei per dimensione, tempistiche e grado di avanzamento.

⁴⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNEIC) 2021-2030, Actualización*, Madrid, 2023.

⁴⁸ Ministerio de Ciencia e Innovación, *Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027*, Madrid, 2021.

⁴⁹ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Estrategia Nacional de Industria Conectada 4.0*, Madrid, 2015.

⁵⁰ Gobierno de España, *Ley 28/2022 de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (Ley de Startups)*, Madrid, 2022.

⁵¹ Le risorse associate ai PERTE derivano in larga misura dal Piano di Ripresa e Resilienza spagnolo, finanziato attraverso il programma *Next Generation EU*. Tali risorse, pur rilevanti per dimensione, hanno natura temporanea e sono di origine europea e non riflettono quindi una capacità strutturale di intervento della politica industriale nazionale, risultando non pienamente comparabili con strumenti finanziati stabilmente dai bilanci nazionali degli altri paesi analizzati; Gobierno de España, *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)*, Madrid, 2021.

4.5 DIVERGENZE STRUTTURALI E IMPLICAZIONI EUROPEE

Il confronto evidenzia modelli nazionali distinti, che riflettono differenze di spazio fiscale, capacità amministrativa e grado di coordinamento delle politiche.

Germania e Francia dispongono di una maggiore capacità fiscale, di strumenti finanziari più sofisticati e di un più elevato coordinamento strategico. Italia e Spagna mostrano invece una maggiore dipendenza da incentivi automatici, sovvenzioni dirette e risorse europee temporanee.

Ciò si traduce in un sostegno diseguale alle imprese che può generare distorsioni concorrenziali all'interno del mercato unico. L'attuale configurazione rischia quindi di ampliare le divergenze industriali tra stati membri e di indebolire progressivamente il *level playing field* europeo. La competizione tra sistemi nazionali di sussidi e incentivi può infatti generare riallocazioni inefficienti degli investimenti e compromettere l'integrità del mercato unico.

In assenza di strumenti europei comuni sufficientemente ampi, la politica industriale europea tende così a trasformarsi in una somma di strategie nazionali caratterizzate da capacità fiscali profondamente diseguali.

5. Impatti economici e criticità per la competitività europea

5.1 EFFETTI POSITIVI E LIMITI DELLA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA

La recente espansione della politica industriale ha prodotto alcuni effetti economici rilevanti. In primo luogo, gli incentivi pubblici tendono a stimolare investimenti privati nel breve periodo, soprattutto quando sono associati a settori ad alta intensità di capitale e innovazione; le evidenze del FMI, basate su un nuovo *database* denominato *Industrial Policy Tracker* che copre 62 Paesi nel periodo 2000-2023, indicano che l'impatto sul PIL può essere positivo, nell'ordine di 0,3-0,8 punti percentuali nel breve periodo, ma fortemente dipendente dalla qualità del disegno delle politiche e dal contesto istituzionale. In secondo luogo, le politiche industriali favoriscono la riallocazione delle risorse verso settori strategici, accelerando la transizione verde e digitale. Questo effetto è visibile anche nei dati OCSE, che mostrano una crescente quota di interventi destinati a R&S, tecnologie pulite e investimenti generali.

Tuttavia, gli effetti positivi risultano spesso limitati nel tempo e accompagnati da effetti collaterali. I rendimenti dei sussidi tendono a decrescere rapidamente, soprattutto quando gli interventi non sono mirati a fallimenti di mercato specifici o quando si concentrano su settori maturi. Gli incentivi pubblici possono generare fenomeni di *crowding-out*, sostituendo investimenti che sarebbero stati realizzati anche in assenza di sostegno pubblico (FMI, 2025). Inoltre, sul piano del commercio internazionale,

gli studi analizzati indicano che i sussidi aumentano sia le esportazioni sia le importazioni dei beni interessati, e determinano effetti di *spillover* negativi sui partner commerciali (Rotunno e Ruta, 2024).

La politica industriale resta fortemente nazionale e frammentata. Il finanziamento resta prevalentemente basato su risorse nazionali, mentre gli strumenti europei rappresentano una quota significativamente inferiore rispetto agli aiuti di stato. Ciò implica che l'intensità dell'intervento pubblico dipende in larga misura dallo spazio fiscale dei singoli paesi, generando potenziali discrepanze nella capacità di sostenere la trasformazione industriale a livello europeo.

5.2 L'ATTUALE CONFIGURAZIONE EUROPEA PONE ALCUNE CRITICITÀ STRUTTURALI

La prima riguarda il rischio che squilibri fiscali compromettano l'integrità del mercato unico. Nonostante l'esistenza di iniziative comuni, come i programmi del bilancio UE, il peso predominante degli interventi nazionali genera una frammentazione significativa degli interventi tra paesi, con il rischio di compromettere l'integrità del mercato unico. I paesi con maggiore capacità fiscale possono sostenere in modo più intenso le proprie imprese, creando condizioni di concorrenza non omogenee a livello europeo.

La seconda criticità riguarda l'assenza di una capacità fiscale comune europea. Le risorse disponibili a livello UE risultano limitate rispetto al fabbisogno di investimenti, in particolare alla luce delle esigenze legate alla transizione verde, su cui peraltro le istituzioni UE hanno inciso profondamente accelerandola, alla digitalizzazione e alla sicurezza economica. Il divario tra fabbisogno e risorse rischia di impedire lo sfruttamento di economie di scala, di ridurre l'efficacia complessiva della politica industriale a livello europeo e di rendere difficile competere con altre grandi economie mondiali.

Una terza criticità concerne la qualità del disegno delle politiche. L'eterogeneità degli strumenti e la molteplicità degli obiettivi rendono complesso garantire coerenza, monitoraggio e valutazione degli interventi. In molti casi, la mancanza di valutazioni *ex-post* e di metriche di risultato chiare limita la possibilità di distinguere tra politiche efficaci e interventi inefficienti, specialmente nel caso di politiche settoriali e nei programmi complessi.

Un'ulteriore criticità riguarda la composizione degli strumenti. L'analisi mostra una forte dipendenza da sovvenzioni dirette e incentivi fiscali, strumenti che producono effetti immediati ma possono generare distorsioni e costi fiscali elevati. Al contrario, strumenti come la domanda pubblica, la regolazione pro-innovazione e gli investimenti in capitale umano risultano meno sviluppati, nonostante potrebbero generare effetti più duraturi sulla produttività.

A queste criticità si associano anche rischi macroeconomici e geopolitici. Sul piano macroeconomico, l'espansione della politica industriale comporta un aumento significativo della spesa pubblica e delle passività future, con possibili implicazioni per la sostenibilità del debito. Inoltre, poiché i sussidi hanno un'efficacia marginale decrescente, l'aumento della spesa non si traduce necessariamente in un corrispondente aumento della produttività.

Sul piano internazionale, la diffusione di politiche industriali difensive sta alimentando dinamiche di reciprocità tra paesi. L'evidenza empirica già citata ha mostrato che l'introduzione di sussidi in un paese aumenta la probabilità di interventi analoghi da parte dei partner commerciali, generando una corsa ai sussidi *tit-for-tat*. Questo processo può portare a un aumento delle tensioni commerciali, a una frammentazione delle catene globali del valore e a una riduzione dell'efficienza allocativa a livello globale.

Un ulteriore rischio riguarda l'ampliamento delle disuguaglianze tra paesi. Le economie con maggiore spazio fiscale, includendo anche paesi extraeuropei come Stati Uniti e Cina, sono in grado di mobilitare risorse significativamente superiori rispetto ad altri paesi, rafforzando il proprio vantaggio competitivo. Questo fenomeno rischia di accentuare i divari di produttività e di sviluppo, sia a livello globale sia all'interno dell'Unione europea.

6. Conclusioni e implicazioni di *policy*

Il ritorno della politica industriale rappresenta uno dei principali cambiamenti nelle strategie economiche delle economie avanzate ed è destinato a rimanere una componente strutturale delle politiche economiche anche nei prossimi anni. Anche l'Unione europea ha rafforzato gli interventi a sostegno di competitività, trasformazione tecnologica e sicurezza economica.

Tuttavia, l'analisi svolta mostra come la politica industriale europea presenti una contraddizione strutturale: a fronte di obiettivi sempre più comuni, le risorse restano prevalentemente nazionali. Ne deriva un rischio crescente di frammentazione del mercato unico, accentuato dalle differenze di capacità fiscale tra stati membri.

Le evidenze empiriche sopra elencate suggeriscono alcune implicazioni di *policy* rilevanti, anche in vista della definizione del prossimo QFP 2028-2034⁵².

⁵² International Monetary Fund (2024), *op. cit.*

In primo luogo, occorre rafforzare il coordinamento europeo nella politica industriale, al fine di ridurre le distorsioni derivanti dalla frammentazione degli interventi nazionali. L'attuale configurazione, basata prevalentemente su risorse nazionali, genera asimmetrie tra stati membri che compromettono l'integrità del mercato unico; risulta pertanto opportuno sviluppare strumenti comuni più incisivi, anche attraverso un ampliamento della capacità fiscale dell'Unione e meccanismi di cofinanziamento che attenuino i divari tra paesi.

In secondo luogo, la qualità del disegno delle politiche deve essere migliorata per massimizzare l'efficacia della spesa pubblica e ridurre gli effetti distorsivi. Gli interventi dovrebbero essere rigorosamente mirati a fallimenti di mercato identificabili, limitati nel tempo e subordinati al raggiungimento di obiettivi misurabili; l'adozione generalizzata di valutazioni *ex-post* e di metriche di performance rappresenta una condizione necessaria per selezionare le politiche più efficaci e riallocare le risorse in modo efficiente.

In terzo luogo, la composizione degli strumenti di intervento dovrebbe essere riequilibrata a favore di quelli con maggiore impatto sulla produttività di lungo periodo. In particolare, appare necessario ridurre la dipendenza da sussidi diretti e incentivi fiscali non selettivi, che presentano elevati rischi di inefficienza e di spiazzamento, e rafforzare gli investimenti in R&S, capitale umano e infrastrutture, che generano externalità positive più persistenti.

In quarto luogo, è necessario garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea, al fine di evitare divergenze regolatorie che possano alterare le condizioni di concorrenza tra imprese e territori. In particolare, il ricorso al cosiddetto *gold plating* dovrebbe essere limitato attraverso una maggiore armonizzazione delle pratiche nazionali e un rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio, in modo da contenere gli oneri amministrativi e assicurare un *level playing field* nel mercato interno⁵³.

Infine, sul piano internazionale, serve rafforzare il coordinamento multilaterale per contenere le dinamiche di competizione sui sussidi e prevenire una frammentazione del commercio globale. In assenza di regole condivise, la diffusione di politiche industriali difensive rischia di generare una corsa ai sussidi che riduce l'efficienza allocativa a livello globale; un maggiore allineamento tra le principali economie avanzate appare quindi necessario per preservare un sistema commerciale aperto e prevedibile.

⁵³ Confindustria, *Fabbrica Europa e raccomandazioni per la competitività*, 2024.

Per l'Europa, quindi, la vera sfida non riguarderà soltanto l'aumento delle risorse mobilitate, ma soprattutto la capacità di costruire una politica industriale comune coerente con gli obiettivi di competitività, integrazione economica e sostenibilità del mercato unico, evitando che il rafforzamento degli interventi pubblici finisca per accentuare proprio quelle divergenze che il processo di integrazione europea aveva contribuito a ridurre.