

Research Center for European
Analysis and Policy

LUISS 

Jean Monnet Centre of Excellence on
EU Inclusive Open Strategic Autonomy

Il tornante della politica industriale europea

Il cambio di paradigma e le sfide future

Paolo Guerrieri

Policy Brief 17/2025

4 novembre 2025

Project n. 101127624



**Co-funded by
the European Union**

“Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Education and Culture Executive Agency. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.”

Il tornante della politica industriale europea: Il cambio di paradigma e le sfide future*

Paolo Guerrieri¹

La politica industriale europea ha una lunga storia, ma ci troviamo oggi di fronte a una svolta decisiva. La sfida è epocale: promuovere, proteggere e consolidare la capacità europea di leadership nelle tecnologie del futuro sui mercati globali per rilanciare la crescita economica dell'UE e, contemporaneamente, attuare politiche per contrastare il cambiamento climatico e garantire la sicurezza dello sviluppo europeo. Nell'affrontare tali sfide l'Europa si muove su un terreno fragile, segnato da un divario tecnologico e competitivo rispetto a Stati Uniti e Cina che si è ampliato in quest'ultimo decennio. A causa della bassa crescita della produttività europea, alla fragilità della sua struttura produttiva e all'obsolescenza del suo modello di crescita.

L'accurata ricostruzione dell'evoluzione della politica industriale europea proposta da Manzella e Panucci nel loro volume (1) consente di individuare con chiarezza le diverse fasi attraversate in tutti questi decenni fin dalla fondazione dell'Unione, mettendone in luce continuità e discontinuità. Non si è trattato, infatti, di una politica assente, quanto piuttosto spesso "sommersa" sotto altre politiche europee – concorrenza, commercio e mercato interno. Dopo un primo risveglio nel decennio 2009–2018, caratterizzato dalla promozione di tecnologie abilitanti, iniziative-quadro e interventi della Commissione Juncker, dal 2019 in poi si registra un salto di qualità: la politica industriale rientra stabilmente, pur tra difficoltà, al centro dell'agenda dell'Unione.

Tre sono le ragioni di fondo di questo ritorno, valide per l'Europa come per altri grandi paesi. Primo: l'emergenza climatica, che le sole forze di mercato non riescono a internalizzare in misura sufficiente e che richiede quindi nuove regole, segnali di prezzo corretti e interventi di finanza pubblica su larga scala. Secondo: la necessità di riorientare strutture produttive e imprese verso la "seconda ondata" digitale – con al centro l'intelligenza artificiale – caratterizzata da esternalità di rete, economie dinamiche di scala e learning-by-doing. Terzo: il nuovo contesto globale in cui economia e sicurezza si intrecciano, con rapporti tra paesi sempre più dominati dalla forza piuttosto che dalle regole e istituzioni multilaterali del passato. In estrema sintesi: senza politica industriale non si governa la

* Questo contributo è la rielaborazione della relazione tenuta al seminario "Competitività e coesione. Vicende della Politica Industriale Europea" organizzato dal Research Center for European Analysis and Policy della Luiss il 15 ottobre 2025, in occasione della presentazione del volume di G. P. Manzella e M. Panucci, *Tra Competitività e Coesione. Vicende della politica industriale UE (1958–2025)*, Quaderni SVIMEZ n. 73.

¹ Sciences Po, Paris School of International Affairs; Luiss Research Center for European Analysis and Policy.

transizione; senza scala non si governa l'innovazione; senza sicurezza non si governa la crescita (2). Non è un ritorno dello Stato *contro* il mercato: è lo Stato che *usa* il mercato per accelerare la transizione e ridurre le vulnerabilità.

In questa prospettiva, si è avviata una vera e propria “corsa agli strumenti” di politica industriale: l'*Inflation Reduction Act* statunitense e il massiccio ricorso ai sussidi industriali in Cina rendono evidente che non è più in discussione se fare politica industriale, ma *come* farla bene (3).

Il cambio di paradigma

Nell'Unione il nuovo ciclo della politica industriale segna un cambio di paradigma: dalla somma di incentivi orizzontali a una strategia che intreccia transizione verde e digitale, sicurezza economica e resilienza delle catene del valore, tutela del mercato unico e coesione. Quattro passaggi caratterizzano questo salto di qualità.

(i) **La svolta finanziaria.** Con il varo del *NextGenerationEU* e del *Dispositivo per la Ripresa e Resilienza* l'UE ha mobilitato risorse senza precedenti, sperimentando di fatto una rudimentale politica fiscale europea, capace di dare massa critica a scelte prima prevalentemente regolatorie. Nel 2025 la Commissione ha poi lanciato la *Competitiveness Compass* e il *Clean Industrial Deal* come cornice strategica che collega competitività, decarbonizzazione e sicurezza, indicando quali leve principali energia, capitali e semplificazione attuativa (4).

(ii) **La flessibilità negli aiuti di Stato.** Il *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF) ha accelerato progetti su filiere strategiche altrimenti difficilmente realizzabili (batterie, idrogeno, semiconduttori), ma con l'evidente rischio di introdurre asimmetrie nel mercato unico a vantaggio dei Paesi fiscalmente più “capianti”. Dal 25 giugno 2025 il TCTF è stato sostituito dal *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (CISAF), con l'obiettivo di rendere più coerente il sostegno alla transizione, preservando il *level playing field* (5).

(iii) **Gli atti “verticali”** che ridefiniscono il perimetro della politica industriale: l'*European Chips Act* dedicato al rafforzamento dell'industria dei semiconduttori (capacità produttiva, attrazione investimenti, meccanismo di crisi; in vigore dal 21 settembre 2023); il *Net-Zero Industry Act* per il rilancio dell'industria pulita (scala produttiva *cleantech*, obiettivo di soddisfare il 40% dei fabbisogni UE entro il 2030, permessi più rapidi); il *Critical Raw Materials Act* finalizzando alla sicurezza degli approvvigionamenti strategici (target indicativi al 2030: estrazione 10%, lavorazione 40%, riciclo 25%; diversificazione con soglia del 65% per approvvigionamenti da un singolo Paese terzo). Norme che riportano al centro degli interventi in campo industriale la “capacità produttiva” e sicurezza dell'offerta europea (6).

(iv) **Gli strumenti difensivi** per garantire la sicurezza economica e condizioni eque nel mercato interno: *Foreign Subsidies Regulation* (Reg. 2022/2560), *Screening* degli IDE (Reg. 2019/452), *CBAM*

(Reg. 2023/956), *Anti-Coercion Instrument* (Reg. 2023/2675), insieme a un uso più strategico della politica di appalti pubblici (7).

Nel complesso, si passa da una politica industriale confinata entro il diritto della concorrenza a un “cantiere” in cui concorrenza, sicurezza e capacità produttiva si sostengono reciprocamente.

Quali politiche per il futuro

Una premessa di metodo: una politica industriale efficace come sostenuto da Philippe Aghion è un gioco strategico tra governo e imprese; gli strumenti devono essere disegnati per premiare l'entrata, la rivalità “buona” e l'adozione di tecnologie nuove, generando un gioco a somma positiva (8).

Nel 2025 la Commissione ha presentato – come già sottolineato – la *Bussola per la competitività* e il *Patto per l'industria pulita*, fissando obiettivi condivisibili per il prossimo decennio: chiudere il divario d'innovazione; decarbonizzare la produzione; ridurre dipendenze eccessive; rafforzare finanza, competenze, governance e procurement; affermare una “preferenza europea” senza scivolare nel protezionismo. L'architettura degli obiettivi è così delineata, ma la “messa in sistema” è appena iniziata, con strumenti e modalità operative che restano da definire.

A tal fine, alcune priorità appaiono decisive per scala, risorse e regole degli interventi: vengono elencate qui di seguito.

1) Mettere il Mercato unico al centro (scala e governance) Senza scala europea non c'è competitività. O si compete nel Mercato unico, o non si compete affatto. Ciò comporta di:

(i) *Evitare la rinazionalizzazione della politica industriale.* L'uso esteso e asimmetrico degli aiuti (prima TCTF, ora CISAF) può frammentare il mercato; evidenze recenti segnalano concentrazioni rilevanti in pochi Stati membri e un rischio di “Europa a più velocità”(9). Servono contrappesi europei più efficaci: bandi transnazionali, IPCEI semplificati e rapidi, cofinanziamenti condizionati a *spillover* paneuropei.

(ii) *Selezionare missioni realizzabili nel decennio, con partenariati pubblico-privati e uso strategico della domanda pubblica.* Un nucleo realistico potrebbe comprendere: elettrificazione e reti; big data/IA per la manifattura; componenti per rinnovabili e sistemi di stoccaggio; segmenti mirati dei semiconduttori in cui l'Europa ha vantaggi. La NZIA abilita criteri di resilienza e sostenibilità negli appalti, dando segnali di mercato senza chiusure autarchiche (10).

(iii) *Potenziare procurement per l'innovazione e Green Public Procurement, con criteri di performance e di ciclo di vita.* La domanda pubblica – circa 14% del PIL – è una leva ancora sottoutilizzata in Europa per scalare tecnologie e standard. Occorre passare dal sussidio al contratto, facendo del *procurement* una vera “palestra” dell'innovazione europea (11).

2) La questione delle risorse: più massa critica, meglio mirata. Il rischio maggiore è disegnare strategie ambiziose senza adeguate risorse comuni.

Il Rapporto Draghi stima in €750–800 mld all’anno il fabbisogno aggiuntivo d’investimenti per il periodo 2025–2034 (circa 5% del PIL UE), da mobilitare congiuntamente tra pubblico e privato e completando l’Unione dei mercati dei capitali (12). La Commissione propone un *Competitiveness Fund* nel prossimo QFP (2028–2034) e spinge sulla *Savings & Investments Union* per convogliare il risparmio europeo verso progetti di scala continentale (13).

L’esperienza del RRF mostra altresì che solo risorse comuni possono evitare la rinazionalizzazione della politica industriale e colmare i divari d’investimento. Non va naturalmente “sussidiato tutto”. Le priorità di spesa comune vanno individuate dove i fallimenti di mercato sono più marcati e le esternalità più forti: reti energetiche e digitali; R&S collaborativa e *first-of-a-kind*; standard e interoperabilità.

Servono anche strumenti di “capitale paziente” – incluse, quando opportuno, partecipazioni pubbliche di minoranza in imprese strategiche – con potenziali ritorni per il contribuente. In parallelo, occorre: rafforzare BEI/InvestEU, catalizzare fondi pensione e assicurazioni verso imprese e produzione, accelerare l’Unione dei mercati dei capitali per rendere scalabili gli investimenti privati(14). La vera “sovranità” europea sta nella capacità di finanziare l’innovazione in casa, a tassi e velocità competitivi.

3) Dalla proliferazione normativa all’esecuzione. Il rischio di iper-proliferazione regolatoria è reale: più norme non significano più competitività. Servono semplificazione e capacità di implementare le norme attraverso: autorizzazioni rapide, *one-stop shops* che funzionino, riduzione degli oneri informativi, *sunset clauses*, migliore valutazione ex-ante/ex-post. NZIA e CRMA introducono *fast-track* per progetti strategici; ora occorre trasformare le migliori pratiche in veri standard amministrativi europei. Va enfatizzato che serve spostare il baricentro dalla produzione di norme alla capacità di eseguirle.

In termini di governance, è utile un coordinamento stabile tra Commissione, Stati membri e BEI su *pipeline*, *milestone*, valutazione d’impatto e diffusione di standard tecnici (dati industriali, interoperabilità). La *Bussola* va in questa direzione; sarà l’attuazione a fare la differenza.

4) Una dimensione internazionale estesa e coerente. Infine, serve una proiezione esterna coerente della politica industriale: accordi con il Sud globale, partenariati sulle materie prime, *Global Gateway* come strumento visibile, per ricostruire reti multilaterali e disinnescare conflitti tariffari bilaterali.

Al riguardo, i passaggi più recenti della politica industriale europea dicono con nettezza della rilevanza che è destinata ad avere la dimensione ‘diplomatica’ della politica industriale europea, in particolare con riferimento al contrasto alle dipendenze eccessive: quelle relative alle materie

prime critiche e quelle relative alle tecnologie. Si tratta di tendenze destinate a continuare e che devono vedere un rafforzamento dell'azione europea.

Nell'ambito di iniziative volte a riaffermare la sicurezza economica nel *Clean Industrial Deal* viene affermato il ruolo chiave del rafforzamento delle partnership internazionali, con l'obiettivo di costruire catene del valore resilienti, promuovere la sicurezza economica e garantire l'approvvigionamento di materie prime critiche. Iniziative e partnership vanno però dotate di una chiara strutturazione operativa e di meccanismi concreti per gestire la delocalizzazione della produzione di beni ad alta intensità energetica. L'approccio attuale resta frammentato e privo di una regia unitaria; occorre coordinare strumenti esistenti e canalizzarli verso obiettivi coerenti con la doppia transizione.

Tiriamo le fila

La periodizzazione del lungo cammino della politica industriale europea proposta da Manzella e Panucci coglie il punto: il “tornante” si apre con NGEU/RRF, prosegue con la flessibilizzazione – ora razionalizzata nel CISAF – e con gli atti verticali (Chips, NZIA, CRMA), oltre che con strumenti difensivi aggiornati (CBAM, FSR, ACI, *FDI screening*). La sfida oggi è mettere a sistema e implementare bene tutto questo.

Tre rischi restano sul tavolo: (i) erosione del Mercato unico e rinazionalizzazione, qualora la flessibilità sugli aiuti non venga bilanciata da contrappesi comuni; (ii) strategia ambiziosa ma povera di risorse condivise; (iii) proliferazione regolatoria in assenza di governance dell'attuazione.

Va aggiunto che i risultati da perseguire delle politiche varate devono essere indicati con chiarezza ed essere verificabili: più investimenti privati attivati; tempi autorizzativi più brevi; quota UE nelle tecnologie strategiche in aumento; riduzione dei divari territoriali; dipendenze critiche al di sotto di soglie di rischio (CRMA). Se questi indicatori segnaleranno miglioramenti nel tempo, potremo dire che l'Europa non solo ha cambiato rotta, ma ha imboccato la strada giusta.

In conclusione, due considerazioni. La prima riguarda il nesso “competitività-coesione” nella politica industriale che è utilizzato nel volume di Manzella e Panucci come una chiave interpretativa. Non mi ci sono potuto soffermare per ragioni di spazio, ma sono convinto che mettere sullo stesso asse politica industriale e politica di coesione non è un semplice atto dovuto, ma il modo concreto per prevenire polarizzazioni territoriali, soprattutto in una fase in cui la flessibilizzazione degli aiuti di Stato rischia di avvantaggiare gli Stati con maggiore spazio fiscale. Il libro tiene questo filo con coerenza, e vi dedica indicazioni operative nelle pagine finali.

La seconda è che resta sullo sfondo l'esigenza di espandere e approfondire il Mercato unico, anche in risposta alla contrazione del mercato statunitense dovuta all'inasprimento tariffario. Una UE più integrata, con mercati dei capitali profondi, può tornare area attrattiva per investimenti interni ed

esteri. Di fronte alla triplice sfida – produttività, sostenibilità, sicurezza – si può vincere solo giocando da Europa.

Note

- (1): Gian Paolo Manzella e Marcella Panucci, *Tra Competitività e Coesione. Vicende della politica industriale UE (1958–2025)*, Quaderni SVIMEZ n. 73, 2025.
- (2): Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Luosha Du, Ann Harrison e Patrick Legros, “Industrial Policy and Competition,” *American Economic Journal: Macroeconomics* 7, n. 4 (2015): 1–32; Dani Rodrik, “Green Industrial Policy,” *Oxford Review of Economic Policy* 30, n. 3 (2014): 469–491.
- (3): Dani Rodrik, “Green Industrial Policy,” *Oxford Review of Economic Policy* 30, n. 3 (2014): 469–491; Réka Juhász, Jimmy S. Lane e Dani Rodrik, “The Evolution of Comparative Advantage: New Perspectives on Industrial Policy,” 2023 (working paper/discussion paper).
- (4): Commissione europea, *A Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30; Commissione europea, *Clean Industrial Deal: A Joint Roadmap for Competitiveness and Decarbonisation*, COM(2025) 85.
- (5): Commissione europea, *Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)*, in vigore dal 25 giugno 2025 (sostituisce il *Temporary Crisis and Transition Framework*).
- (6): Commissione europea, *European Chips Act* (in vigore dal 21 settembre 2023); Commissione europea, *Net-Zero Industry Act* (obiettivo 40% capacità entro il 2030; in vigore dal 2024); Commissione europea, *Critical Raw Materials Act* (target 10/40/25 al 2030; soglia di diversificazione 65%).
- (7): Regolamento (UE) 2022/2560 relativo ai sussidi esteri che distorcono il mercato interno (*Foreign Subsidies Regulation*); Regolamento (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti; Regolamento (UE) 2023/956 che istituisce il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM); Regolamento (UE) 2023/2675 che istituisce lo *Anti-Coercion Instrument*.
- (8): Philippe Aghion et al., “Industrial Policy and Competition,” *AJ: Macroeconomics* 7, n. 4 (2015): 1–32.
- (9): European Court of Auditors (ECA), *Special Report 21/2024: State aid in times of crisis*, 2024; cfr. anche DG COMP, “IPCEI – quadro e progetti approvati,” aggiornamento 2025.
- (10): “EU clears law to increase domestic green tech production,” *Reuters*, 2024 (su NZIA; *procurement* e resilienza delle catene).
- (11): Commissione europea, “Public Procurement of Innovation” (pagina tematica, DG GROW / Mercato interno e PMI).

(12): Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness* (Rapporto alla Commissione europea), 2024.

(13): Commissione europea, *Savings and Investments Union* (Comunicazione del 19 marzo 2025) e proposte connesse al *Competitiveness Fund* per il QFP 2028–2034.

(14): Enrico Letta, *Much More Than a Market* (Rapporto al Consiglio europeo), 2024.