

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

***GLI IPCEI COME PILASTRO DELLA
NASCENTE POLITICA INDUSTRIALE
EUROPEA***

OLIMPIA FONTANA

SETTEMBRE 2025

NUOVA SERIE N. 006



Olimpia Fontana

olimpia.fontana@fondazionecsf.it

Senior Visiting Fellow Fondazione CSF

Abstract

Gli IPCEI sono emersi come strumento fondamentale della politica industriale europea, ma richiedono ingenti investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione. Finora, sono stati attivati 11 IPCEI, con l'intento di mobilitare oltre 100 miliardi di euro in investimenti totali, in settori chiave come microelettronica, batterie e idrogeno verde. L'uso degli IPCEI della seconda ondata ha coinciso con il *NextGeneration EU* e il cofinanziamento del *Recovery and Resilience Facility*, permettendo un aumento della partecipazione di Stati membri.

Tuttavia, finora dall'esperienza degli IPCEI sono emerse diverse criticità: rischi di distorsione del mercato unico, carenze nella governance, difficoltà per le Piccole e medie imprese. Per rafforzare gli IPCEI servirà innanzitutto migliorare il coordinamento e la governance, rafforzando il *Joint European Forum for IPCEI* e istituendo un Centro di Eccellenza per gli IPCEI. In secondo luogo, incentivare la partecipazione delle Piccole e Medie Imprese, semplificando e snellendo le procedure, anche attraverso partnership e l'utilizzo di partner associati e indiretti. Infine, assicurare finanziamenti europei stabili: una capacità fiscale europea adeguata è indispensabile per una politica industriale europea all'altezza delle sfide internazionali.

Parole chiave: IPCEI, politica industriale europea, frammentazione del mercato unico, politica fiscale europea, beni pubblici europei

Negli ultimi anni la politica industriale sta diventando strumento fondamentale per affrontare le sfide della transizione ecologica, dell'innovazione tecnologica e della competitività globale. Questo vale anche per l'Unione europea (Ue), dove le crisi degli ultimi tempi (pandemica, energetica, commerciale, militare) e i profondi cambiamenti nelle condizioni geopolitiche internazionali hanno portato all'esigenza di una politica industriale europea più assertiva. L'Ue asseconda così le richieste provenienti da parte del mondo industriale per un maggiore interventismo nell'economia¹ e risponde alle misure messe in campo dai suoi principali concorrenti, Stati Uniti e Cina.

A gennaio 2025 la Commissione europea ha presentato la roadmap che guiderà l'Ue nei prossimi cinque anni, il *Competitiveness Compact*. Un documento denso di iniziative per recuperare terreno soprattutto sul fronte dell'innovazione tecnologica. Uno degli strumenti previsti dalla Commissione sono gli IPCEI (*Important Project of Common European Interest*), ovvero iniziative transnazionali, sottoforma di consorzi, dove un gruppo volontario di Stati membri e le loro imprese, insieme alla Commissione europea, collaborano allo sviluppo, produzione e diffusione di tecnologie che risultano strategiche per l'autonomia e il futuro dell'Ue. Si tratta di tecnologie molto avanzate che richiedono ingenti investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione (R&D&I). I rapporti di Enrico Letta e Mario Draghi raccomandano un uso intensivo ed esteso degli IPCEI, al fine di migliorare la competitività europea. Anche il Consiglio si è espresso per continuare a cercare soluzioni di finanziamento alla politica industriale dell'Ue attraverso gli IPCEI².



Per la loro stessa natura, la creazione e l'implementazione di un IPCEI richiede enormi sforzi da parte delle parti coinvolte, tali da mettere in discussione l'altro pilastro della politica industriale in Europa, ovvero la politica di concorrenza. Il ritorno della politica industriale di fatto sfida il paradigma economico neoliberale, tipicamente prevalso in Europa negli ultimi decenni, associato a modalità meno interventiste di politica economica. Tuttavia, un atteggiamento più assertivo, espresso attraverso gli IPCEI, richiede maggiori sforzi in termini di coordinamento tra paesi e istituzioni, di capacità tecniche e amministrative, di risorse finanziarie.

La riscoperta di una disposizione inutilizzata

Il fondamento giuridico degli IPCEI si trova nei trattati, all'art. 107, par. 3, lettera b) del Trattato sul Funzionamento dell'Ue (TFUE) secondo cui “sono compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”. Tale disposizione consente quindi un'eccezione al divieto generale degli aiuti di Stato, ritenuti incompatibili con il mercato interno perché, favorendo determinati soggetti, potrebbero distorcere la concorrenza tra imprese e creare squilibri tra paesi.

È interessante notare che la norma sull'IPCEI esisteva fin dal 1957 nel Trattato di Roma come una clausola potenzialmente incisiva ma ambigua, rimasta per lungo tempo dormiente a causa della prevalenza di un approccio orizzontale alla politica industriale, focalizzato su misure volte ad assistere l'intera economia e l'industria, e di un'interpretazione restrittiva degli aiuti di Stato³.

Nonostante qualche timido tentativo di considerare gli IPCEI nei decenni successivi, è solo all'inizio degli anni 2010 che la Commissione inizia a considerare l'assenza di investimenti e di coordinamento tra reti infrastrutturali come un fallimento del mercato, tale da giustificare l'intervento pubblico. Così ha inizio un processo di modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato, con cui la Commissione aggiorna la normativa al fine di apportare una maggiore flessibilità nella politica fiscale in favore della politica industriale⁴.



Gli IPCEI attivati finora

Le prime esperienze di IPCEI risalgono a due progetti infrastrutturali per collegamento fisso stradale-ferroviario, quello di Øresund tra Danimarca e Svezia (2014), e quello di Fehmarn tra Danimarca e Germania (2015). In seguito, dal 2018, sono stati approvati ulteriori nuovi IPCEI in cinque catene del valore ritenute chiave per l'autonomia strategica europea: due IPCEI nella microelettronica, due per le batterie, quattro riguardano l'idrogeno verde, uno per i servizi e le infrastrutture cloud, due in ambito sanitario (tabella 1). Il volume di investimenti totali attivati attraverso gli IPCEI ammonta a più di 100 miliardi di euro fino al 2036. Di questi, il 36% è finanziamento pubblico in forma di aiuti di Stato, elargiti principalmente dai governi nazionali dei paesi partecipanti, mentre il restante sono investimenti provenienti del settore privato.

Gli IPCEI attivati finora

Si possono distinguere due ondate di IPCEI: una prima fase sperimentale, in cui il processo di sviluppo dei singoli IPCEI è stato in gran parte ad hoc, con un ruolo chiave giocato dagli Stati membri nel fornire finanziamenti e selezionare le imprese partecipanti; una seconda fase che coincide con la revisione della normativa e con l'esperienza del Next Generation EU (NGEU), in cui si è cercato di standardizzare il processo, attraverso specifiche fasi.

Tabella 1: Partecipazione e finanziamento agli IPCEI

IPCEI	n.paesi coinvolti	n. imprese coinvolte	n. progetti	aiuti di Stato (mld €)	investimenti privati (mld di €)	investimenti totali (mld €)
PRIMA ONDATA (pre-NGEU)						
<u>Microelettronica 1</u> (2018-2025)	5	29	43	1,9	6,5	8,4
<u>Batterie 1</u> (2019-2031)	6	17	23	3,2	5	8,2
<u>Batterie 2</u> (2021-2028)	12	42	46	2,9	9	11,9
SECONDA ONDATA (post-NGEU)						
<u>Idrogeno 1</u> (2022-2031)	15	35	41	5,4	8,8	14,2
<u>Idrogeno 2</u> (2022-2036)	13	29	35	5,2	7	12,2
<u>Microelettronica 2</u> (2023-2032)	14	56	68	8,1	13,7	21,8
<u>Cloud</u> (2023-2031)	7	19	19	1,2	1,4	2,6
<u>Idrogeno 3</u> (2024-2029)	7	32	33	6,9	5,4	12,3
<u>Idrogeno 4</u> (2024-2031)	6	11	13	1,4	3,3	4,7
<u>Medicina 1</u> (2024-2036)	6	13	14	1	5,9	6,9
<u>Medicina 2</u> (2025-2036)	5	10	10	0,403	0,826	1,2
TOTALE	23*	293**	345	37,6	66,8	104,4

*Regno Unito e Norvegia in almeno un IPCEI

** 247, escludendo imprese che partecipano a più di un IPCEI

Fonte: [Sito della Commissione europea su IPCEI](#)

A livello di partecipazione nazionale, Francia e Italia hanno preso parte a tutti gli IPCEI finora attivati, seguiti da Germania e Slovacchia (8 IPCEI), Polonia, e Spagna (7 ciascuno), i Paesi Bassi (6), nonché Austria, Belgio e Finlandia (5 ciascuno) (tabella 2). All'opposto, diversi paesi hanno partecipato solo a 1 o 2 IPCEI, come Irlanda e Danimarca, mentre restano esclusi da una partecipazione diretta Bulgaria, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo.

Gli IPCEI attivati finora

Tabella 2: Partecipazione degli Stati agli IPCEI

	Microel. 1	Batterie 1	Batterie 2	Idrog. 1	Idrog. 2	Microel. 2	Cloud	Idrog. 3	Idrog. 4	Med. 1	Med.2	Totale
FRANCIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
ITALIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
GERMANIA	X	X	X	X		X	X	X	X			8
SLOVACCHIA			X	X	X	X		X	X	X	X	8
SPAGNA			X	X	X	X	X		X	X		7
POLONIA		X	X	X	X	X	X	X				7
PAESI BASSI				X	X	X	X	X	X			6
BELGIO		X	X	X	X					X		5
FINLANDIA		X	X	X	X	X						5
AUSTRIA	X		X	X	X	X						5
GRECIA			X	X	X	X						4
ESTONIA				X				X	X			3
PORTOGALLO				X	X			X				3
UNGHERIA							X			X	X	3
SVEZIA		X			X							2
DANIMARCA				X	X							2
REP. Ceca				X		X						2
IRLANDA						X						1
MALTA						X						1
CROAZIA			X									1
ROMANIA						X						1
SLOVENIA											X	1

Fonte: Sito della Commissione europea su IPCEI

La tensione con il Mercato interno

In un non-paper del 2021 diversi paesi membri, preoccupati per una proliferazione dell'uso degli IPCEI, ne hanno criticato l'uso eccessivo, soprattutto in assenza di un'analisi approfondita dei fallimenti del mercato e di una garanzia di pari opportunità di partecipazione⁶. In effetti, lo strumento degli IPCEI se mal governato può portare rischi, con alcuni paesi membri che potrebbero restarne esclusi⁷. I sussidi pubblici mobilitati attraverso gli IPCEI se da una parte risultano necessari per mantenere la competitività dell'economia europea a livello globale, dall'altra rischiano di generare effetti distorsivi sul mercato unico.

Le prime due applicazioni della normativa IPCEI (i progetti Øresund e Ferhrman) sono state criticate come misure ad hoc, in cui la valutazione di compatibilità della Commissione è stata definita superficiale⁸.

La Commissione nel 2014 fornisce un quadro interpretativo sugli IPCEI⁹, che viene aggiornato nel 2021¹⁰ con orientamenti chiari per la valutazione degli aiuti di Stato e criteri oggettivi per l'idoneità e la compatibilità con il mercato unico. In particolare, viene specificato che i progetti devono: contribuire in modo significativo agli obiettivi strategici dell'Ue e devono essere importanti sia quantitativamente che qualitativamente (ad es. per dimensione, portata o livello di rischio tecnologico/finanziario) senza tuttavia specificare valori di riferimento precisi; generare effetti di spill-over positivi, che si estendono al di là degli Stati membri finanziatori; coinvolgere almeno quattro stati membri.

Dall'esperienza maturata finora sono tre gli aspetti critici emersi rispetto al trade-off tra la necessità di realizzare gli IPCEI e i rischi per il mercato unico:

- 1 Differenze nelle capacità a livello di Stati membri, in termini di dimensioni, sviluppo economico e capacità di spesa pubblica: gli Stati membri meno avanzati economicamente o di dimensioni più piccole possono non avere lo spazio fiscale o le risorse amministrative sufficienti per finanziare gli IPCEI. Il ricorso agli IPCEI finora non è stato omogeneo, né in termini di partecipazione effettiva né di volume di aiuti di Stato autorizzati dalla Commissione. Dal punto di vista della partecipazione, se da un lato Francia e Italia hanno aderito a tutti gli IPCEI lanciati finora, dall'altro vi sono stati membri che non hanno mai preso parte a nessun progetto. La Germania, tuttavia, emerge come il paese più attivo in termini di numero di progetti, con 90 iniziative, pari a circa il 28,5% del totale, superando ampiamente la partecipazione congiunta di Italia e Francia. Anche per quanto riguarda gli aiuti di Stato concessi, la Germania è in testa: su un totale di 37,2 miliardi di euro approvati dalla Commissione, il contributo pubblico tedesco rappresenta il 34,7%. Francia e Italia, invece, si attestano ciascuna intorno al 17%. In sintesi, le tre principali economie europee – Germania, Francia e Italia – assorbono circa il 70% degli aiuti di Stato concessi nell'UE attraverso gli IPCEI.

La tensione con il Mercato interno

2 Differenze nelle capacità a livello di imprese all'interno e tra i paesi membri: le imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), spesso non dispongono della capacità amministrativa necessaria per affrontare il processo di candidatura e rendicontazione richiesto dagli IPCEI, che viene percepito come estremamente tecnico, burocratico e difficile da affrontare senza supporto esterno, così come è stata denunciata la mancanza di linee guida uniformi e criteri di valutazione definiti non chiaramente. Inoltre, la lentezza dell'intero processo¹¹ implica sforzi finanziari iniziali con risorse proprie per le PMI che ne disincentiva la partecipazione. Finora, il 20% di tutte le imprese partecipanti sono PMI, con un aumento del tasso di partecipazione (dal 7% nell'IPCEI Microelettronica 1 al 64% nell'ultimo IPCEI sanitario). Quindi, sebbene considerate attori cruciali per l'innovazione europea, nella pratica le PMI hanno difficile accesso agli IPCEI.

3 Carenze nel sistema di governance: la Comunicazione del 2021 dispone il rispetto di una serie di criteri a tutela del mercato unico (criteri di necessità, proporzionalità, non distorsione e trasparenza) e vengono enfatizzate le esigenze specifiche delle PMI. Inoltre, il *Code of practices* del 2023, ha standardizzato la procedura, con una fase iniziale di identificazione, durante la quale viene definito il perimetro dell'IPCEI e viene garantita a tutti gli Stati membri la possibilità concreta di prendervi parte¹². Per facilitare il processo, gli Stati membri scelgono uno Stato membro coordinatore dotato delle competenze amministrative e tecniche necessarie e che si occupa del dialogo con gli altri Stati membri. Finora solo Germania, Francia e Paesi Bassi hanno svolto questo ruolo. In ogni caso, le diverse fasi di creazione, attuazione e valutazione degli IPCEI configurano un processo spesso informale e ad hoc, con una generale mancanza di chiarezza e trasparenza che possono portare a rischi di esclusione, sia di Stati che di imprese.

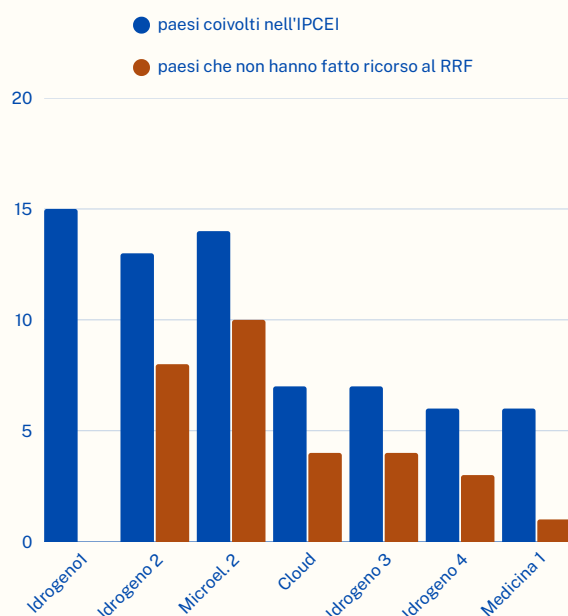
L'esperienza degli IPCEI nel NGEU

L'uso degli IPCEI della seconda ondata ha coinciso con il lancio del NGEU, con cui si apre alla possibilità di utilizzare una parte dei fondi del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) per co-finanziare tali progetti. Sebbene la connotazione internazionale del RRF sia piuttosto limitata, gli IPCEI della seconda ondata hanno quindi ricevuto finanziamenti europei in aggiunta agli aiuti di Stato di stampo nazionale. Per esempio, gli IPCEI sull'idrogeno (1 e 2) hanno ricevuto 10,5 miliardi di euro tramite il RRF, ovvero circa il 50% degli aiuti di Stato totali concessi per queste iniziative (19,9 miliardi).

Sulla base dei dati forniti dalla Commissione, in media circa la metà dei paesi partecipanti a ciascun IPCEI ha optato per il co-finanziamento con i fondi europei (figura 1). Ciò ha reso possibile ampliare il numero di Stati partecipanti, coinvolgendo maggiormente i paesi periferici, in particolare quelli dell'Europa centrale e orientale, limitando così i rischi di frammentazione del mercato unico. Tuttavia, questa parte di Europa risulta ancora sottorappresentata nella partita della politica industriale europea (figura 2).

L'esperienza degli IPCEI nel NGEU

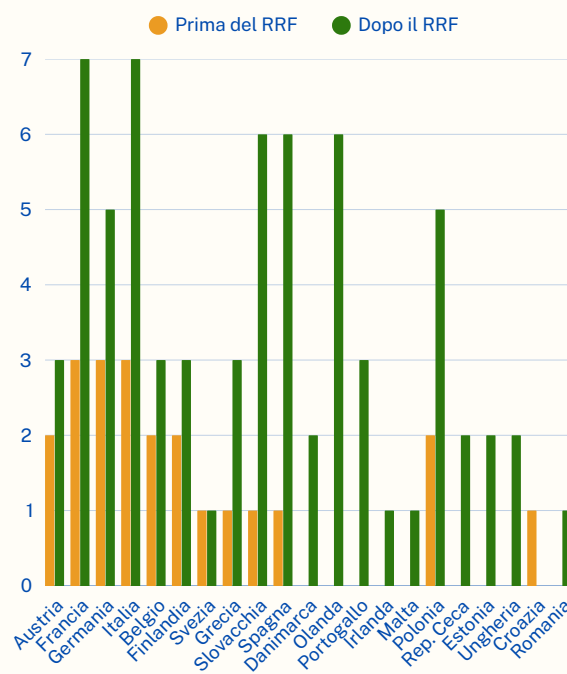
Figura 1: Paesi partecipanti agli IPCEI e co-finanziamento europeo



Fonte: European Commission website on IPCEI

In effetti la partecipazione agli IPCEI è volontaria e dipende dalla disponibilità dei governi nazionali, oltre che dalla natura stessa degli IPCEI, che devono essere o attività di R&D&I (ricerca, sviluppo e innovazione) di natura fortemente innovativa con un valore aggiunto importante, o attività di primo dispiegamento industriale a seguito di attività di R&D&I, mentre sono escluse le attività di produzione di massa o commerciali. Questo porta a una partecipazione ridotta dei paesi periferici. Tuttavia, i benefici che questi paesi possono trarre sono di tipo indiretto, in quanto la normativa stabilisce che un progetto di investimento IPCEI deve generare benefici che si estendono oltre le imprese partecipanti e gli Stati membri finanziatori.

Figura 2: Partecipazione dei paesi membri (n. di IPCEI prima e dopo il NGEU)



Fonte: European Commission website on IPCEI

In sostanza, oltre ai partecipanti diretti, vi sono soggetti nei vari progetti, come enti di ricerca e PMI che figurano come partecipanti indiretti o partner associati i quali beneficiano di spillover effects, nella forma di accesso a nuovi risultati in termini di conoscenza (tramite pubblicazioni e conferenze), concessioni in licenza della proprietà intellettuale sviluppata e sfruttamento di nuove tecnologie una volta sul mercato.



L'esperienza degli IPCEI nel NGEU

Vi è poi un altro aspetto. Ricorrere al NGEU per co-finanziare gli IPCEI ha rappresentato un'opportunità significativa per gli stati membri. Tuttavia, un'analisi rivela che l'RRF non ha inciso sulla scelta iniziale dei paesi di partecipare agli IPCEI¹³. Infatti, quando il RRF è entrato in vigore, i progetti erano già stati definiti e gli impegni nazionali presi. Ciò indica che il valore aggiunto del RRF è principalmente di tipo quantitativo, con un aumento dell'entità dei fondi disponibili, piuttosto che strategico nella fase decisionale.

Per dare avvio agli IPCEI, l'iniziativa da parte della Commissione che agisce in base alle proprie linee politiche, resta fondamentale, in particolare nel promuovere alleanze industriali transnazionali e intersettoriali per creare nuove capacità attraverso reti produttive paneuropee che coinvolgono una molteplicità di attori istituzionali ed economici. Esempi di queste reti sono la *European Battery Alliance* nata nel 2017 a monte dell'IPCEI sulle batterie e la *European Clean Hydrogen Alliance* nata nel 2020 per la catena dell'idrogeno.



Criticità degli IPCEI e raccomandazioni di policy

Lo stato in lavorazione degli IPCEI non permette di fare un'analisi analitica sull'effettiva capacità di realizzare gli obiettivi strategici, ma solo di individuare le criticità emerse nella gestione complessiva di tale strumento. La tensione tra una politica industriale europea basata sugli IPCEI e la politica di concorrenza dell'Ue attraverso una maggiore partecipazione dei paesi membri e una maggiore diffusione dei benefici derivanti dai progetti è uno dei punti critici nell'uso degli IPCEI. Per alleviare tale tensione è necessario introdurre strumenti che consentano di riequilibrare le due istanze.

Maggiore coordinamento

Gli IPCEI della seconda ondata possono essere definiti beni pubblici europei (BEP) “per aggregazione”, termine coniato da Buti e Papaconstantinou¹⁴. Ovvero, il loro finanziamento avviene anche a livello europeo, così come per i BEP puri, ma la loro attuazione resta a livello nazionale. La garanzia che venga rispettato l'interesse pubblico europeo risulta dal fatto che i finanziamenti ricevuti dal RRF devono essere spesi su determinati target e *milestone*, traguardi strettamente legati a strategie e obiettivi politici europei.

Questo è ancora più vero per gli IPCEI, che derivano da valutazioni della Commissione, i paesi membri e il mondo industriale. Tuttavia, essi richiedono un enorme sforzo di coordinamento tra paesi. La Commissione definisce il quadro generale e i criteri di ammissibilità, ma l'iniziativa e la gestione concreta dei progetti sono principalmente nelle mani degli Stati membri, spesso in risposta alle esigenze delle loro industrie.

Per favorire il coordinamento e il controllo del processo è stato creato il *Joint European Forum for IPCEI* (JEF-IPCEI). A seguito del meeting di alto livello di novembre 2024 il JEF-IPCEI ha approvato l'avvio della progettazione di quattro nuovi candidati IPCEI nei settori di: materiali circolari avanzati, servizi di intelligenza artificiale federati e distribuiti, infrastruttura e servizi di edge computing federati su larga scala, tecnologie avanzate dei semiconduttori, mentre sono necessari ulteriori valutazioni nel campo delle tecnologie nucleari.

Criticità degli IPCEI e raccomandazioni di policy

Inoltre il Forum ha rilevato le criticità da sciogliere, che riguardano tanto la governance nazionale dei paesi partecipanti quanto il coordinamento sovranazionale, con ostacoli di natura procedurale, amministrativa, legale e comunicativa.

Data l'importanza di rendere più efficiente un processo in divenire, come quello degli IPCEI, il JEF-IPCEI dovrebbe essere rafforzato e incaricato di monitorare in modo sistematico sia i colli di bottiglia procedurali che i risultati in termini di innovazione. Dovrebbe inoltre essere potenziato con ulteriori risorse per condurre analisi a supporto delle decisioni di avvio degli IPCEI. L'istituzione di un Centro di Eccellenza per gli IPCEI potrebbe contribuire insieme al JEF-IPCEI a fornire assistenza tecnica e supporto agli Stati membri e alle imprese nella selezione e preparazione dei progetti.

Partecipazione piccole e medie imprese (PMI)

Un aspetto critico ulteriore è la partecipazione delle PMI. Poiché gli aiuti di Stato alle PMI hanno meno probabilità di distorcere la concorrenza, l'inclusione degli attori più piccoli dovrebbe essere incentivata. Partecipare agli IPCEI rappresenta un'opportunità per le PMI, che possono così stabilire partenariati e apprendere dalle imprese più grandi. Negli eventi di creazione di partenariato le imprese appartenenti a uno stesso settore si incontrano per esplorare possibili forme di cooperazione, sia orizzontale sia verticale. In questo contesto, le aziende mettono in comune competenze e conoscenze con l'obiettivo di colmare le lacune tecnologiche e specialistiche presenti nell'ecosistema più ampio degli IPCEI. Tali collaborazioni mirano a costruire da zero nuove catene del valore e a sviluppare tecnologie innovative in settori strategici.



Tuttavia, se si vuole promuovere una partecipazione più ampia delle PMI agli IPCEI, è necessario semplificare e snellire le procedure, tenendo conto dell'onere amministrativo che le PMI devono affrontare per partecipare.

Per ampliare l'ecosistema creati con l'IPCEI si può far maggiore leva sulla partecipazione dei partner associati e indiretti, che possono o presentare un proprio progetto (nel primo caso) oppure solo collaborare con i partner diretti e associati (nel secondo caso). Tali soggetti possono ricevere supporto finanziario, ma non sotto forma di aiuti di Stato IPCEI. Quindi se da una parte si vuole aumentare la rappresentatività di soggetti rimasti esclusi, dall'altra rimane il problema del finanziamento, che deve passare attraverso altri canali, soprattutto nel momento in cui il RRF non sarà più disponibile.

Criticità degli IPCEI e raccomandazioni di policy

Finanziamento europeo

Dal 2028 il NGEU non costituirà più una fonte di finanziamento, ma resterà presente sotto forma di debito da rimborsare, fino al 2058. Questo pone la mancanza di una risorsa stabile e prevedibile a supporto degli IPCEI. Nel migliore dei casi, un nuovo finanziamento europeo potrebbe sostituire in modo permanente il RRF, permettendo una europeizzazione degli IPCEI¹⁵. Altrimenti, la scarsa capacità finanziaria a livello nazionale potrebbe compromettere la sostenibilità di questi progetti nel lungo periodo. Quale deve essere questo strumento e come sarà finanziato sarà il punto centrale per il futuro degli IPCEI.

Nel 2022 l'allora Commissario per il mercato interno Thierry Breton propose di creare uno *European Sovereignty Fund* (ESF) con l'obiettivo di affrontare dipendenze critiche e per integrare progetti industriali specifici sostenuti tramite gli IPCEI, al fine di accelerarne l'attuazione e rafforzare l'autonomia europea. Tuttavia questa proposta, pensata per compensare le disparità di capacità fiscale degli Stati membri, è stata rimpiazzata dalla piattaforma STEP, non un fondo autonomo, bensì uno strumento che integra e coordina fondi europei già esistenti – combinando quelli a gestione diretta dalla Commissione (come *InvestEU*, *Innovation Fund*) con quelli gestiti dagli Stati membri (come RRF e i fondi della politica di coesione) – per garantire che gli investimenti pubblici siano indirizzati in modo più efficace verso priorità industriali.

Su questa linea, a gennaio 2025 la Commissione ha lanciato il *Competitiveness Compact*, una bussola per la crescita e la competitività internazionale.

La Commissione prosegue sulla strada della razionalizzazione e del coordinamento di programmi e fondi, proponendo per il prossimo *Multinannual Financial Framework* (MFF) 2028-2034 la creazione di uno strumento unico, lo *European Competitiveness Fund* (ECF) con una governance (si parla di un *Competitiveness Coordination Tool*) che allinea interessi pubblici e privati, nazionali ed europei (una sorta di Semestre europeo per la competitività). Tuttavia, sul lato delle entrate del bilancio, le proposte messe sul tavolo della Commissione appaiono non del tutto sufficienti, lasciando in parte scoperto il tema del finanziamento.

Nel suo report, Letta ha proposto un meccanismo di contribuzione sugli aiuti di Stato, che richiederebbe agli Stati membri che ne fanno ricorso di destinarne una parte a sostegno di iniziative e investimenti paneuropei. Questi contributi (che di fatto penalizzerebbero paesi come Germania, Francia e Italia) potrebbero confluire in un fondo come ECF, disincentivando il ricorso agli aiuti di Stato nazionali. Tuttavia, la riduzione degli aiuti di Stato nazionali dovrebbe essere compensata da aiuti di Stato europei, per non ridurre la spesa totale per la politica industriale.

Per generare risorse aggiuntive per un fondo per la politica industriale si potrebbe sfruttare la clausola di recupero (*claw-back clause*) sugli aiuti di Stato, con cui la normativa prevede un'equa distribuzione degli utili aggiuntivi nel caso in cui un progetto IPCEI si riveli più redditizio di quanto stimato¹⁶. Applicando la clausola agli aiuti di Stato europei, si andrebbe a ridurre gradualmente la dipendenza del fondo dal finanziamento pubblico.

Criticità degli IPCEI e raccomandazioni di policy

Un'idea simile sarebbe quella di utilizzare un fondo pubblico per investire in attività che producono un rendimento¹⁷. Tale fondo comprerebbe azioni di start up, sulla base delle indicazioni dello *European Innovation Council* (nato nel 2021 per supportare le innovazioni più promettenti e rivoluzionarie) finanziando le attività attraverso l'emissione di titoli sul mercato, che vengono poi rimborsati attraverso i proventi delle attività stesse. Tuttavia, il flusso di operazioni che si genererebbe con un fondo basato sul riutilizzo dei profitti risulterebbe probabilmente insufficiente da un punto di vista finanziario rispetto alle necessità e richiederebbe, soprattutto in una fase iniziale, risorse pubbliche aggiuntive, considerata anche la possibilità di un fallimento delle attività.

La proposta di creare una capacità fiscale europea per finanziare i BPE (settori dove una spesa pubblica europea porterebbe a forti miglioramenti di efficienza rispetto a un duplicarsi di spese nazionali), supportata dall'introduzione di nuove risorse proprie europee per il bilancio dell'Ue è stata sostenuta più volte negli ultimi anni¹⁸. Ma il susseguirsi di crisi degli ultimi anni se da una parte ha reso ancora più forte la necessità di reperire fondi aggiuntivi per finanziare i BPE, dall'altra ha acuitizzato il divergere delle posizioni ideologiche dei paesi membri e i limiti politico-sociali all'idea di introdurre nuove imposte europee e nuovo debito pubblico, sull'esempio del NGEU.

Discutere di nuove risorse proprie europee, come avvenne nel 2016 col Rapporto Monti¹⁹, è diventato quasi un tabù, tanto che il Consiglio dell'Ue non si è ancora espresso, dopo le proposte della Commissione e le posizioni favorevoli del Parlamento europeo risalenti al 2023. Ora, il nuovo pacchetto di proposte recentemente presentato dalla Commissione sul MFF rilancia il tema fondamentale del reperimento di aggiuntive risorse finanziarie²⁰.

Eppure, nuove risorse proprie europee rappresenterebbero una soluzione ottimale per il bilancio europeo per tre buone ragioni. Primo, individuando nuove risorse proprie europee attraverso il criterio delle esternalità negative, si andrebbero a reperire risorse su basi imponibili con effetti negativi per la società, come le emissioni di CO2 e l'elusione fiscale delle multinazionali. Secondo, risorse proprie europee permetterebbero di aumentare le risorse disponibili del bilancio, senza richiedere un aumento dei contributi nazionali, ad oggi la principale fonte di finanziamento del limitato bilancio europeo, per far fronte alle crescenti spese che incombono sul bilancio europeo. Terzo, attraverso l'emissione di nuovo debito pubblico europeo, garantito da nuove risorse proprie europee, si garantirebbero nel lungo periodo la mole di investimenti pubblici necessari per la competitività e la doppia transizione, stimata dal rapporto Draghi in circa 160 miliardi di euro l'anno.



In sintesi, una politica industriale europea all'altezza delle sfide internazionali non può prescindere da una adeguata capacità fiscale europea. Nei prossimi mesi il negoziato sul MFF farà emergere le posizioni dei paesi membri rispetto a voci di spesa e fonti di finanziamento. Da queste decisioni dipenderà la possibilità che gli IPCEI diventino il fulcro della nuova politica industriale europea e assecondino le priorità strategiche definite dall'agenda politica dell'Ue.

Note

¹The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal (2024). <https://cms.antwerp-declaration.eu/uploads/declaration.pdf>

²Council of the European Union (2024). *A competitive European industry driving our green, digital and resilient future*. 24 maggio. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10127-2024-INIT/en/pdf>

³Seidl, T., Lopes-Valena, H. (2024). *Waking a Dormant Legal Resource. Institutional Activation and the Origins of Important Projects of Common European Interest*. https://osf.io/preprints/osf/9r67c_v1

⁴Di Carlo, D., Eisl, A., Zurstrassen, D. (2024). *Together we trade, divided we aid*. Notre Europe Jacques Delors Institute and Luhnip. Policy Paper n. 307. https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP307_Aides_Etat_UE_Eisl_EN_4.pdf

⁵Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Paesi Bassi, Slovacchia, Spagna e Svezia.

⁶Joint non-paper (2021), *Smart and selective use of the IPCEI instrument*, 28 aprile, <https://www.government.se/contentassets/18ac08810aba41c3aa73e30cb6f2042e/non-paper-on-a-smart-and-selective-use-of-the-ipcei-instrument.pdf>

⁷Lopes-Valena, H. (2025). EU industrial policy and convergent development in EU peripheries: an assessment of the ‘important project of common European interest’(IPCEI) template. *Journal of Common Market Studies*, 63(3), 880-896.

⁸Sandberg, L. (2016). Infrastructure and State aid in light of the IPCEI Communication. *ERA Forum* 17, 57-72. <https://doi.org/10.1007/s12027-016-0421-8>

⁹European Commission (2014). *Communication from the Commission. Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest* (2014/C 188/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)).

¹⁰European Commission (2021). *Communication from the Commission. Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest* (2021/C 528/02). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1230\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1230(02)).

¹¹Nel 2021  stata avviata una consultazione pubblica alla base della revisione della normativa IPCEI.

Note

¹²DG COMP (2023). *Code of good practices for a transparent, inclusive, faster design and assessment of IPCEIs*. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/00d45d71-26f3-44e5-b0fc-c36a05fe0538_en?filename=IPCEIs_DG_COMP_code_of_good_practices.pdf

¹³(2024). *Case study on cross-border and multi-country projects, with specific focus on Important Projects of Common European Interest (IPCEIs)*. https://commission.europa.eu/document/download/30a28e5a-a052-4f49-9c79-f5ec35f10527_en?filename=case-study-on-cross-border-and-multi-country-projects.pdf

¹⁴Buti, M., Papaconstantinou, G. (2023). *European Public Goods: How can we supply more?* LUISS Policy Brief 3, 26 January, <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2022/06/PB3.22-European-Public-Goods.-How-can-we-supply-more.pdf>

¹⁵Fontana, O., Vannuccini, S. (2024). *How to Institutionalise European Industrial Policy (for Strategic Autonomy and the Green Transition)*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 24(20). <https://doi.org/10.1007/s10842-024-00429-2>

¹⁶In base alla Comunicazione del 2021, le aziende che ricevono aiuti di Stato superiori a 50 milioni di euro sono tenute a restituire parte dell'aiuto se il progetto è più redditizio del previsto.

¹⁷Gros, D. (2024). *A European Sovereignty Fund. Investing in Europe's Future and Security*. *European Parliament Economic Governance and EMU Scrutiny Unit*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760229/IPOL_IDA\(2024\)760229_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760229/IPOL_IDA(2024)760229_EN.pdf)

¹⁸Fontana, O., Gasbarro, L. (2024). *New own resources for the EU budget*. Centro Studi sul Federalismo. Policy Paper n. 63. https://www.fondazionecsf.it/images/2024/Pubblicazioni/PP2024/CSF_PP63_New_own_resources_Apr2024.pdf

¹⁹Monti, M., Dăianu, D., Fuest, C., Georgieva, K., Kalfin, I., Lamassoure, A., Moscovici, P., Šimonytė, I., Timmermans, F., Verhofstadt, G. (2016). *Future financing of the EU*. https://commission.europa.eu/document/download/ba8e3b88-4928-47f9-9d3c-b0a63665d607_en?filename=future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

²⁰Fontana O. (2025). *I nodi al pettine del futuro bilancio europeo*. Fondazione CSF, Commento n. 004/2025 NS. <https://www.fondazionecsf.it/images/2025/commenti/NS/Commento0042025NSOFITA.pdf>

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

SETTEMBRE 2025

NUOVA SERIE N. 006

Fondazione CSF

Piazza Vincenzo Arbarello 8

10122 Torino

Tel. +39 011 15630 890

www.fondazionecsf.it