

Ripensare la competitività europea nell'era delle transizioni: fiducia, regole e sovranità economica

di Gabriele Maglio¹ e Giulia Bondatti²

Policy Paper n. 2/2025

Il presente policy paper sintetizza e sviluppa ulteriormente le riflessioni formulate in occasione dell'evento *“Costruire valore nell'economia globale: strategie italiane nell'era delle transizioni”*, tenutosi presso la Camera dei Deputati il 24 giugno 2025 e propone una lettura integrata delle sfide che l'Europa e l'Italia affrontano nell'attuale stagione di transizioni ecologica, digitale, demografica e geopolitica. A partire dal caso italiano, si analizzano le principali vulnerabilità strutturali (capitale umano, demografia, innovazione, filiere produttive) e si mette in evidenza la crescente distanza tra ambizione regolatoria e capacità produttiva. Il paper approfondisce le distorsioni derivanti da una regolamentazione europea spesso asimmetrica e le criticità legate agli squilibri commerciali e geopolitici, in particolare nei rapporti con Cina, Mercosur e Stati Uniti. In chiusura, si propone un nuovo patto economico-sociale europeo articolato lungo quattro direttrici: semplificazione normativa per PMI e startup, promozione di investimenti in tecnologia e formazione, introduzione di clausole di reciprocità negli scambi e istituzione di meccanismi macroeconomici correttivi. L'obiettivo è rafforzare coesione, sovranità economica e competitività in un contesto globale sempre più instabile.

¹ Coordinatore, Policy Observatory, Luiss School of Government e Docente Clinica Legale Negoziazione Luiss “Guido Carli”.

² Research Assistant, Policy Observatory, Luiss School of Government.

Introduzione

L'Europa sta attraversando una fase di profonde transizioni che implicano mutevoli equilibri economici e geopolitici. Clima, commercio internazionale, leadership globale e demografia rappresentano ambiti di crisi sovrapposte che alimentano instabilità e riducono la capacità di programmazione a medio-lungo termine. La convergenza di queste dinamiche mette sotto pressione l'architettura costruita negli anni della globalizzazione, accelerando l'esaurimento del paradigma mercatista e imponendo una riflessione sul rapporto tra regole, produzione e sovranità.

All'interno di questo quadro, l'Italia riflette e amplifica molte delle tensioni che attraversano l'Unione Europea. Nonostante la ritrovata stabilità di Governo che certamente sta giovando al quadro complessivo, le fragilità strutturali – dall'indebolimento delle filiere produttive alla stagnazione degli investimenti, dal ritardo nell'adozione tecnologica alla crisi demografica – ne riducono la capacità di affrontare le transizioni con efficacia e continuità. Queste vulnerabilità non sono isolate, ma si inseriscono in un contesto europeo più ampio, in cui l'ambizione di guidare le transizioni *green* e digitali attraverso la regolazione si scontra con l'assenza di una strategia industriale integrata e con strumenti capaci di proteggere la base produttiva. Il caso italiano, in tal senso, rende visibile la distanza crescente tra orizzonti normativi e capacità operative, tra governance europea e tenuta delle economie reali.

In questo scenario, si profila in Italia ed in Europa una sfida costituente: quella di ricomporre le tensioni tra apertura e protezione, concorrenza e coesione, sostenibilità e autonomia strategica. Il presente policy paper, frutto delle riflessioni svolte in occasione dell'evento "*Costruire valore nell'economia globale: strategie italiane nell'era delle transizioni*" tenutosi presso la Camera dei Deputati in data 24 giugno 2025, parte dall'osservazione di queste dinamiche e propone un quadro di lettura partendo dal caso italiano, individuando criticità, scenari di intervento e possibili traiettorie per un nuovo patto economico-sociale europeo.

1. La percezione dell'economia: un'Italia in attesa

In primo luogo, la fiducia dei cittadini rappresenta un elemento fondamentale per il successo delle politiche economiche e per una programmazione efficace a medio-lungo termine. Il *Rapporto di Economia Familiare* del Luiss Policy Observatory, realizzato in collaborazione con Tecné, fotografa un'Italia in una fase di riflessione consapevole, in cui prudenza e crescente, sia pur cauto, ottimismo iniziano a delineare un possibile cambio di passo.

La propensione all'acquisto di beni durevoli, sebbene ancora contenuta, segnala un atteggiamento di attenta valutazione: il 58,6% degli intervistati ritiene che "il momento non sia né favorevole né sfavorevole", mentre il 33% preferisce posticipare le spese in attesa di condizioni migliori. Le aspettative per i prossimi 12 mesi, pur mantenendosi sotto la soglia di equilibrio, indicano la presenza di un potenziale che potrà esprimersi in modo più deciso con l'evolversi del quadro generale.

Questa fase di attesa è, in fondo, una delle cifre del presente italiano: non più un'adesione incondizionata a un'idea lineare di progresso, ma una maggiore consapevolezza dei rischi e delle sfide, che può diventare terreno fertile per scelte più sostenibili e resilienti. Se oltre il 70% delle famiglie prevede una situazione economica stabile o in peggioramento, ciò riflette una richiesta forte di sicurezza e solidità, anche sul fronte occupazionale.

Il rapporto evidenzia, inoltre, un bisogno crescente di allineamento tra la velocità dei cambiamenti – digitali, energetici, commerciali – e la capacità delle istituzioni di accompagnarli con strumenti chiari e strategie condivise. È proprio in questa domanda di visione e di senso che si cela un'opportunità: costruire una narrazione collettiva capace di trasformare le transizioni in traiettorie di sviluppo tangibili e generative di fiducia.

2. Le “criticità” dell’economia italiana

In questo contesto di transizioni, l'Italia si trova di fronte a sfide complesse, ma anche a significative opportunità. La capacità di affrontare questioni cruciali – come il cambiamento climatico, la digitalizzazione, la crisi energetica e l'instabilità geopolitica – dipende dal rafforzamento di alcuni elementi strutturali che oggi presentano margini di miglioramento per aumentare la resilienza del sistema economico e la sua capacità di generare crescita sostenibile. Le tre principali aree su cui intervenire riguardano la demografia, l'ecosistema dell'innovazione e la tenuta delle filiere produttive.

L'Italia è tra i Paesi europei con il più basso tasso di natalità e una delle strutture demografiche più sbilanciate. Secondo Eurostat (2023)³, la popolazione residente diminuirà del 15% entro il 2050, con un rapporto tra popolazione over 65 e popolazione attiva che passerà dal 38% a oltre il 60%. Questo trend ha impatti diretti su produttività, sostenibilità fiscale e domanda aggregata. Il graduale restringimento della forza lavoro sollecita nuove strategie per stimolare l'innovazione, sostenere il sistema previdenziale e mantenere elevata la propensione al consumo.

Anche il capitale umano rappresenta un ambito di potenziamento: il tasso di laureati (il 31% tra i 25-34enni, contro il 44% della media UE, dati Eurostat 2024⁴) segnala l'opportunità di rafforzare il sistema di formazione universitario, che continua ad essere tra i migliori in Europa, secondo solo a quello tedesco⁵.

Sul fronte dell'innovazione, l'Italia ha già avviato percorsi significativi, ma resta ancora spazio per valorizzarne appieno le potenzialità, soprattutto per quanto concerne il settore delle *startup*. Secondo il rapporto Global Innovation Index (WIPO, 2024)⁶, l'Italia si colloca al 26° posto a livello globale per capacità innovativa, dietro a Francia (12°) e Germania (9°), indicando la forte presenza di margini di miglioramento nelle politiche per la ricerca e lo sviluppo. D'altra parte, nonostante il sistema delle startup innovative sia fragile (meno del 5% di esse supera la soglia dei 5 anni di vita con bilanci attivi⁷), nuove misure come lo Scaleup Act mirano proprio a potenziarne lo sviluppo. Inoltre, il venture capital italiano ha registrato tra il 2021 e il 2023 investimenti in aziende italiane pari ad un quinto degli equivalenti in Francia e Germania⁸, con miglioramenti registrati già a partire dal 2024⁹.

Anche sul piano produttivo, l'Italia può contare su una solida base manifatturiera e agroalimentare, da sempre motore della sua economia. Tuttavia, perché queste filiere continuino a generare valore in un contesto globale sempre più competitivo, è essenziale dotarsi di una strategia industriale integrata, capace di assicurarne la coesione e la capacità di adattamento. In particolare, si evidenzia l'opportunità di migliorare il coordinamento orizzontale tra imprese, di rafforzare le leve pubbliche a supporto della tracciabilità e di assicurare una maggiore tutela normativa rispetto alla concorrenza estera, riducendo – ove possibile – la dipendenza da forniture esterne.¹⁰

³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_attainment_statistics

⁵ https://www.ansa.it/nuova_europa/it/notizie/rubriche/cultura/2024/04/10/universita-italia-settima-al-mondo-seconda-in-ue_3c34cf19-ac43-4e88-8a02-9b533ealb19e.html

⁶ <https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/en/gii-2024-results.html>

⁷ <https://www.infocamere.it/movimprese>

⁸ GALLO, R., SIGNORETTI, F. M., SUPINO, I., SETTE, E., CANTATORE, P., FABBRI, M. L., *The Italian Venture Capital Market* (April 15, 2025). Bank of Italy Occasional Paper No. 919, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5252473> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5252473>

⁹ <https://www.osservatori.net/report/startup-scaleup-hi-tech/investimenti-startup-scaleup-hi-tech-italiane-2024-giovinanza-maturita/>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0212>

3. Competitività europea sotto pressione

Una delle sfide attuali per l'Unione Europea è conciliare la transizione ecologica con la competitività industriale. La regolamentazione europea, per quanto necessaria, spesso produce effetti asimmetrici che penalizzano le PMI. Come evidenziato nel working paper “L'ombrello della produzione responsabile a sostegno della competitività europea”¹¹, il caso studio della soia riporta in maniera lampante i rischi di importazioni che non rispettano gli standard europei, evidenziando una contraddizione strutturale della politica commerciale europea. In particolare, mentre l'UE impone rigorosi standard ambientali e di tracciabilità ai produttori interni, continua a importare soia da Paesi come Stati Uniti e Brasile, coltivata con pesticidi vietati da oltre vent'anni, e quindi non conformi ai medesimi standard UE¹². Questa asimmetria normativa genera una distorsione concorrenziale evidente: i produttori europei, vincolati da regole più stringenti, non possono competere sui costi. Il risultato è una forma di *dumping* ambientale che rischia di svuotare di significato le ambizioni climatiche europee.

Ma esistono anche altri esempi di squilibri competitivi. Il caso del monopolio olandese sulla conservazione e distribuzione dei semi ne è un esempio. Aziende come Syngenta e Nunhems (BASF) concentrano risorse critiche che limitano l'autonomia agricola di altri Paesi membri, come l'Italia.¹³ L'assenza di una strategia comune per la valorizzazione delle risorse genetiche alimenta dipendenze interne e aggrava la frammentazione competitiva tra Stati, con effetti su costi, innovazione e resilienza delle filiere agroalimentari.

La sfida centrale per l'Europa è mantenere la propria competitività industriale in un contesto segnato da transizioni regolamentari ambiziose, sia in campo ambientale che digitale. Il Green Deal europeo, insieme al Digital Services Act, al Digital Markets Act e alla proposta di Net-Zero Industry Act, compone una cornice di trasformazione normativa senza precedenti. Tuttavia, l'intensità regolatoria sta generando effetti asimmetrici, che colpiscono in modo sproporzionato le PMI, il cuore del tessuto produttivo italiano.

Secondo un'indagine dello European Round Table for Industry del 2024¹⁴, l'attuale sovrapposizione di regolamentazioni ambientali, digitali e di reporting ESG sta effettivamente rallentando gli investimenti e aumentando il rischio di delocalizzazione. Il problema sembra essere principalmente l'assenza di un principio di proporzionalità: gli stessi adempimenti richiesti a una multinazionale sono spesso imposti anche a una PMI con risorse organizzative e legali limitate.

4. Geopolitica e transizione regolamentare

D'altra parte, nel nuovo ordine globale multipolare, le dinamiche della competitività si intrecciano sempre più strettamente con variabili geopolitiche e scelte regolatorie. L'Unione Europea, che ha tradizionalmente perseguito un modello di apertura commerciale e leadership normativa, si trova ora in una posizione complessa: portatrice di standard elevati, deve riuscire a sviluppare strumenti efficaci per difendere quei principi in un mondo che appare sempre più frammentato.

La Cina incarna, oggi, la sfida geopolitica strutturale per l'economia europea, portando con sé un'asimmetria strategica su almeno tre livelli:

¹¹ Monti, L. (2025, Giugno). L'ombrello della produzione responsabile a sostegno della competitività europea (Working Paper n. 1/2025). Luiss School of Government – Policy Observatory https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/Working%20paper_1.2025_def.pdf

¹² EPA, EPA releases updated mitigation proposal for atrazine, 3 dicembre 2024 <https://www.epa.gov/pesticides/epa-releases-updated-mitigation-proposal-atrazine>

¹³ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/concentration-in-seed-markets_glg99473/9789264308367-en.pdf

¹⁴ https://ert.eu/wp-content/uploads/2024/02/ERT-Single-Market-Obstacles_Technical-Study_WEB.pdf

1. Standard e reciprocità: la Cina adotta regole industriali, ambientali e sociali ben diverse da quelle europee. Ciò consente alle imprese cinesi di produrre a costi inferiori e di esportare in Europa beni spesso realizzati in condizioni non conformi agli standard UE. Al tempo stesso, l'accesso al mercato cinese per le imprese europee è soggetto a barriere informali, discriminazioni regolamentari e obblighi di localizzazione tecnologica.
2. Controllo delle risorse critiche: secondo la Commissione Europea (Critical Raw Materials Act, 2023¹⁵), il 97% della fornitura di magnesio dell'UE proviene dalla Cina e il 100% delle terre rare utilizzate per i magneti permanenti è raffinato in Cina, materie prime essenziali per batterie, microchip e tecnologie green. Questa dipendenza verticale espone l'UE a rischi di approvvigionamento e a vulnerabilità industriali.
3. Regime di investimenti e asimmetria normativa: mentre le imprese cinesi beneficiano di un forte sostegno statale e internazionale, le imprese europee operano in un regime di concorrenza aperta. La mancanza di meccanismi di level playing field genera squilibri profondi, che la strategia anti-coercitiva dell'UE (Anti-Coercion Instrument) cerca solo parzialmente di contenere.

La relazione con la Cina richiede un riequilibrio strutturale, non una logica di decoupling, per rispondere all'esigenza di simmetria nelle regole e nei benefici.

Sul fronte occidentale, l'UE è impegnata da anni nei negoziati con il blocco del Mercosur (Brasile, Argentina, Paraguay, Uruguay), con l'obiettivo di finalizzare un accordo di libero scambio. Questo accordo, seppur strategico dal punto di vista geopolitico, presenta contraddizioni economiche e ambientali da tenere in considerazione. In particolare, in assenza di clausole di reciprocità pienamente operative, l'accordo rischia di favorire l'importazione in Europa di prodotti agricoli a basso costo, coltivati e lavorati in condizioni ambientali e sociali inaccettabili per gli standard UE. Questo scenario comporta due rischi principali:

- penalizzazione della produzione europea, che rispetta regole più severe e più costose; e
- perdita di legittimità delle regole europee, percepite come autoimposte in un mercato globale deregolato.

Anche la recente evoluzione dei rapporti commerciali transatlantici, in particolare sotto l'amministrazione Trump, evidenzia l'urgenza di una strategia europea più proattiva. La decisione del Presidente Trump di introdurre dazi del 30% su alcuni prodotti europei ha messo in luce l'inerzia negoziale dell'UE rispetto ad altri attori come il Regno Unito, che ha saputo muoversi con rapidità negoziando un'intesa più vantaggiosa.

Come osservato da Domenico Lombardi¹⁶, direttore del Luiss Policy Observatory, l'Unione ha perso un'occasione per costruire un accordo tariffario moderato e politicamente sostenibile attorno al 10%, lasciando che lo scontro degenerasse in una dinamica di contrapposizione. In questo quadro, la postura italiana – orientata a mantenere il dialogo aperto con Washington, senza rinunciare alla difesa dell'interesse industriale – si è rivelata la più coerente con il contesto strategico. Tuttavia, l'assenza di un coordinamento a livello europeo ha messo nuovamente in luce i limiti alla tutela della competitività dell'Europa in un contesto globale caratterizzato da relazioni di scambio e investimento asimmetriche sfociate in crescenti tensioni commerciali. È proprio da questa criticità che nasce la necessità di rivedere l'approccio europeo alla politica commerciale, superando l'attuale frammentazione e rafforzando la dimensione strategica delle trattative internazionali.

¹⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en

¹⁶ <https://formiche.net/2025/07/dazi-italia-usa-ue-meloni-lombardi/>

5. Verso un nuovo patto economico-sociale

L'Italia e l'Europa si trovano oggi in una congiuntura storica simile, per profondità e per opportunità, a quella del secondo dopoguerra. Come allora, è necessario riscrivere le regole fondamentali dell'economia politica per garantire coesione, resilienza e capacità produttiva. Le transizioni in corso non possono essere governate né dal mercato da solo, né da politiche emergenziali. Serve un nuovo patto economico-sociale, capace di dare coerenza e direzione a queste sfide per poterne cogliere appieno il potenziale di crescita.

Questo chiede un graduale riequilibrio tra Stato e mercato: continuare a sviluppare una regia pubblica che orienti le scelte di investimento, favorisca l'innovazione sistemica e garantisca la distribuzione dei benefici. In particolare, sono quattro le leve su cui rimodellare l'architettura pubblico-privata per la competitività e la coesione:

1. In primo luogo, occorre intervenire sul quadro regolamentare che grava su piccole e medie imprese e *startup*, oggi eccessivamente complesso, pensato per attori industriali di grandi dimensioni e spesso incapace di distinguere tra le specificità produttive. La proposta è di applicare in modo sistematico il principio di proporzionalità normativa, alleggerendo gli obblighi informativi e di compliance per le imprese sotto una soglia dimensionale definita. Allo stesso tempo, sarebbe opportuno introdurre *regulatory sandboxes* settoriali in ambiti chiave come l'agritech, l'intelligenza artificiale o l'economia circolare, per sperimentare modelli innovativi in un contesto normativo più flessibile¹⁷. A ciò si affianca la necessità di potenziare la valutazione di impatto ex ante delle normative europee su PMI e imprese familiari, oggi sottoutilizzata.
2. Parallelamente, la promozione di investimenti strategici in tecnologie ad alta intensità occupazionale e in formazione professionale applicata rappresenta una leva essenziale per sostenere una manifattura competitiva e sostenibile. L'Italia sconta un divario strutturale sia in termini di R&D sia di infrastrutture formative. Si propone, quindi, di introdurre incentivi fiscali mirati per la formazione professionale e il potenziamento degli ITS, e di istituire un Fondo europeo dedicato a settori chiave come robotica industriale, materiali avanzati e *clean tech*. A livello territoriale, la creazione di partenariati pubblico-privati per la trasformazione digitale delle filiere potrebbe favorire l'integrazione tra capitale paziente, *know-how* e innovazione diffusa.
3. Una terza direttrice di intervento riguarda la governance europea del commercio e delle transizioni in atto, oggi sbilanciata verso l'ambizione regolatoria, ma povera di strumenti efficaci per difendere i propri standard da pratiche concorrenziali sleali. Per correggere questa asimmetria, si propone di inserire clausole di reciprocità vincolanti nei futuri accordi commerciali dell'UE, subordinando l'accesso al mercato interno al rispetto di standard ambientali e sociali minimi. In parallelo, occorre riconoscere la valorizzazione delle filiere produttive interne come obiettivo strategico, attraverso incentivi fiscali e strumenti di rilocalizzazione selettiva.
4. In una prospettiva sistemica, si pone la questione della mancanza di meccanismi efficaci di riequilibrio macroeconomico a livello globale. L'accumulo di surplus strutturali da parte di alcuni Paesi e di deficit cronici da altri alimentano tensioni commerciali e instabilità finanziaria. Si dovrebbe quindi promuovere il rafforzamento di meccanismi multilaterali di sorveglianza e coordinamento, finalizzati a scoraggiare politiche mercantilistiche e promuovere una maggiore convergenza macroeconomica. In parallelo, è auspicabile che il Fondo Monetario Internazionale rafforzi il proprio ruolo nel promuovere la stabilità macroeconomica e una cooperazione internazionale più equa, capace di affrontare le nuove sfide globali.

Il paragone con la ricostruzione post-1945 non è solo evocativo. Dopo la seconda guerra mondiale, l'Europa costruì un sistema economico. Oggi, in modo diverso ma altrettanto urgente, si tratta di ripensare un patto fondativo europeo, capace di sostenere le transizioni non con spirito di imposizione, ma come progetto di

¹⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI\(2022\)733544_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI(2022)733544_EN.pdf)

sviluppo comune. Questa nuova fase deve riconoscere che le transizioni non sono neutre: generano vincitori e perdenti e il ruolo delle istituzioni pubbliche deve essere proprio quello di orientare il cambiamento, proteggere i soggetti vulnerabili e generare nuove opportunità economiche.