

Unione Europea, Innovazione e Competitività*

di Carlo Alberto Carnevale Maffè**

SOMMARIO: PARTE I – Sintesi e valutazione del paper di Manganelli. – 1.1 I messaggi chiave. – 1.2 Le integrazioni al paper: dove la diagnosi può richiedere approfondimento. – PARTE II – I due vantaggi strutturali dell’Europa: Risparmio privato e Spesa pubblica. – 2.1 Il quadro del gap: i numeri che contano. – PARTE III – Proposta 1: Saving & Investment Union – Mobilitare 1.000 miliardi per l’innovazione. – 3.1. La diagnosi: un continente ricco che finanzia l’innovazione altrui – 3.2 Lo strumento: il Saving & Investment Account europeo (SIA-UE) – 3.3 Simulazione d’impatto: concentrare 1.000 miliardi su high-tech e deep tech. – PARTE IV – Proposta 2: Strategic Procurement. – 4.1 Il potenziale inespresso: 2.000 miliardi all’anno spesi “come se l’innovazione non esistesse”. – 4.2 Le proposte operative. – 4.3 Il differenziale strategico: procurement come politica industriale. – PARTE V – Conclusioni: un’agenda federalista e orientata al mercato.

PARTE I – Sintesi e valutazione del paper Manganelli

Il paper del professor Manganelli offre una diagnosi rigorosa e ben documentata del divario di competitività tra Unione Europea e Stati Uniti, costruita attorno alla tesi centrale che la competitività di lungo periodo debba fondarsi sull’innovazione di frontiera, non sulla compressione dei costi. Una posizione metodologicamente solida, che si iscrive nella tradizione della growth theory endogena (Aghion-Howitt) e che il Rapporto Draghi ha elevato a priorità politica. L’analisi è articolata, ricca di dati e organizzata in modo efficace lungo l’intera catena dell’innovazione.

1.1 I messaggi chiave

Il gap di produttività è strutturale, non congiunturale. La produttività del lavoro nell’UE è inferiore di circa il 20% rispetto agli USA, con un trend negativo avviato dalla metà degli anni ’90. Escludendo il settore ICT, la crescita della produttività

* Questo lavoro è una nota che l’autore ha preparato come discussant sul paper di Antonio Manganelli “*Competitiveness and Innovation in the EU*” in occasione del Seminario Astrid su “Unione Europea: competitività e innovazione” tenuto a Roma il 4 marzo 2026.

** Professor of Strategy and Entrepreneurship. SDA Bocconi School of Management.

europea è stata sostanzialmente allineata a quella americana: il gap è dunque quasi interamente imputabile all'incapacità dell'Europa di capitalizzare la rivoluzione digitale.

La “*mid-tech trap*” come categoria analitica. Il paper introduce efficacemente il concetto di “trappola della media tecnologia”: l'Europa investe in R&S prevalentemente nei settori a media intensità tecnologica (automotive, meccanica, chimica), mentre gli USA hanno spostato il baricentro verso software, *biotech* e AI. I primi tre investitori R&S europei sono ancora nel settore auto (Volkswagen, Mercedes-Benz, BMW); i primi tre americani sono Alphabet, Meta e Apple.

Doppio effetto: composizione strutturale + effetto intrinseco. Il gap di R&S privata (BERD) non dipende solo dalla specializzazione settoriale (“effetto composizione”), ma anche da una minore intensità di R&S all'interno degli stessi settori (“effetto intrinseco”) e da una minore efficacia nel convertire la R&S in produttività. Ogni euro investito in R&S genera rendimenti inferiori in Europa, soprattutto nell'*high-tech*.

Il gap finanziario come fattore amplificante. Le imprese europee in fase di scale-up raccolgono in media il 50% di capitale in meno delle omologhe americane. L'oltre 80% del venture capital investito da grandi imprese europee va a finanziare startup USA, non europee. Il risultato: solo 286 unicorni europei contro 1.687 americani (2024).

Debolezza nella conversione ricerca → brevetti → mercato. L'UE è seconda al mondo per pubblicazioni scientifiche sull'AI, ma la pipeline si indebolisce nelle fasi successive: i brevetti ICT europei sono significativamente sotto la media OCSE. L'elasticità R&S-brevetti è inferiore, segnalando la mancanza di cluster integrati università-impresa-VC.

1.2 Le integrazioni al paper: dove la diagnosi può richiedere approfondimento

Riconoscendo la grande qualità dell'analisi, si propongono qui alcune integrazioni sul versante delle proposte operative e della dimensione finanziaria.

- Architettura finanziaria europea per l'innovazione. Il paper diagnostica correttamente il deficit di venture capital e la dipendenza dal credito bancario: ciò richiede di ipotizzare strumenti strutturati per mobilitare il risparmio privato europeo (circa 33.000 miliardi di euro, di cui 10.000 miliardi in depositi bancari a basso rendimento). Serve una proposta concreta su come trasformare questo enorme stock di risparmio in carburante per l'innovazione.
- Ruolo del procurement pubblico strategico. La spesa pubblica europea strumentale ammonta a circa 2.000–2.500 miliardi di euro l'anno (14–15% del PIL), ma l'attuale perimetro del paper non ne esplora il potenziale come leva di “demand pull” per l'innovazione. Oggi il 55% degli appalti pubblici europei viene ancora aggiudicato con il solo criterio del prezzo più basso.

- Attenzione al deep tech e ai tempi lunghi dell’innovazione radicale. Il concetto di deep tech (quantum, *biotech*, materiali avanzati, fusione, *space tech*) merita un’analisi dedicata, data la natura dei cicli di investimento – più lunghi, più capital-intensive, con ritorni più incerti ma con spillover enormi – e l’inadeguatezza strutturale degli strumenti finanziari europei attuali.
- Collegamento con la dimensione della difesa e del dual-use. È opportuno considerare il nesso tra innovazione tecnologica e sicurezza/difesa europee, un tema che è divenuto centrale nel dibattito post-2022 e che costituisce uno dei più potenti “*pull factors*” per gli investimenti in deep tech, come dimostra l’esperienza DARPA/In-Q-Tel negli USA.
- Riferimento al “28esimo regime” come infrastruttura giuridica dell’innovazione. Il paper menziona il Single Market ma non entra nel merito della proposta Letta di un regime giuridico unitario europeo per le imprese innovative, che potrebbe essere il vero game-changer per la scalabilità delle startup europee.

PARTE II – I due vantaggi strutturali dell’Europa: Risparmio privato e Spesa pubblica

La tesi di fondo di questa discussione è che l’Europa disponga di due vantaggi competitivi fondamentali e largamente sottoutilizzati rispetto agli Stati Uniti, che potrebbero ribaltare la narrazione declinista se adeguatamente attivati: un enorme risparmio privato che potrebbe essere indirizzato a finanziare l’innovazione; e un’enorme spesa pubblica che potrebbe essere utilizzata a fini di *strategic procurement*. Non si tratta di spendere di più, ma di spendere radicalmente diverso.

2.1 Il quadro del gap: i numeri che contano

Indicatore	Unione Europea	Stati Uniti
R&S totale (% PIL, 2023)	2,26%	3,45%
R&S privata – BERD (% PIL)	~1,51%	~2,70%
Quota R&S globale digitale	8,9%	53%
VC come % PIL	~0,05%	~0,74%
Unicorni (2024)	286	1.687
Risparmio privato famiglie	~33.000 mld €	n/a (minore)
Spesa pubblica (% PIL)	14–15% mld)	(~2.000 ~24% (federale)

Fondi pensione in VC europeo	0,01%	significativa
------------------------------	-------	---------------

Fonti: Eurostat, OCSE, EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2025, State of European Tech 2025, WIPO.

PARTE III – Proposta 1: Saving & Investment Union – Mobilitare 1.000 miliardi per l’innovazione

3.1 La diagnosi: un continente ricco che finanzia l’innovazione altrui

L’Europa è un paradosso finanziario vivente. Le famiglie europee detengono circa 33.000 miliardi di euro di risparmio privato, di cui circa 10.000 miliardi dormono in depositi bancari a basso rendimento (dati Commissione europea, marzo 2025). Ogni anno, circa 300 miliardi di euro fuoriescono dai mercati europei verso asset extra-UE, alimentando l’ecosistema di innovazione americano e cinese. I fondi pensione europei allocano lo 0,01% dei propri asset al venture capital europeo: un “errore di arrotondamento”, come lo definisce il rapporto State of European Tech 2025. Intanto, l’Europa produce eccellente ricerca di base, la trasforma in brevetti molto meno del dovuto, e poi perde le startup che ne nascono a favore di ecosistemi finanziari più profondi e scalabili.

3.2 Lo strumento: il Saving & Investment Account europeo (SIA-UE)

Si propone la creazione di uno strumento di risparmio-investimento paneuropeo – il SIA-UE – con le seguenti caratteristiche:

- Incentivi fiscali armonizzati e portabilità *cross-border*. Sul modello dei PIR italiani, esenzione dalle imposte sulle rendite finanziarie per investimenti detenuti per almeno cinque anni in veicoli che finanziano innovazione europea (ELTIF-IP, ETF “EU Innovation”, fondi TTO).
- Junior tranche con garanzie pubbliche europee. Per proteggere i risparmiatori retail e attrarre i fondi pensione, i veicoli strutturati prevedono una junior tranche coperta da garanzie BEI o da un Fondo Europeo per la Competitività. La senior tranche, destinata ai risparmiatori, gode così di un profilo di rischio/rendimento attraente e protetto.
- Quota obbligatoria per fondi pensione e casse di previdenza. Una quota minima (per esempio, il 3–5% degli asset) deve essere allocata in strumenti di innovazione europea, sfruttando l’orizzonte temporale lungo di questi investitori istituzionali. L’obiettivo è passare dall’attuale 0,01% a livelli comparabili con i fondi pensione nordamericani.
- Vincolo al 28esimo regime. Una quota significativa delle risorse raccolte deve essere vincolata al finanziamento di imprese nate nel quadro del “28esimo regime” proposto da Enrico Letta – la “Societas Europaea Unificata”. Non si finanziano imprese nazionali, ma imprese europee per nascita: un singolo

statuto giuridico, un mercato unico da 440 milioni di consumatori, zero frizioni regolatorie *cross-border*. È la condizione necessaria per creare campioni europei nativamente scalabili.

3.3 Simulazione d’impatto: concentrare 1.000 miliardi su high-tech e deep tech

La letteratura economica è univoca: l’elasticità della produttività rispetto alla R&S cresce in modo monotono con il livello tecnologico del settore. Ogni euro investito in R&S high-tech genera un incremento di produttività superiore del 50–70% rispetto a un euro investito nel *mid-tech*. Simuliamo dunque l’impatto di una riallocazione massiccia.

Scenario	Investimento 5 anni	Impatto PIL stimato
Business as usual (mid-tech)	1.000 mld €	120–150 mld €
Concentrazione su high-tech/deep tech	1.000 mld €	250–350 mld €
Differenziale atteso	—	+80% circa

Fonti: elaborazione su Ortega-Argilés et al. (2015), McKinsey Deep Tech Report (2024), EU R&D Scoreboard 2025.

Secondo le stime McKinsey, un ecosistema deep-tech maturo in Europa potrebbe generare fino a 1.000 miliardi di euro di valore aggiunto e un milione di posti di lavoro ad alta qualifica entro il 2030. Ogni euro speso in R&S genera benefici stimati tra 5 e 11 euro nell’arco di 25 anni, grazie alle esternalità positive e alla diffusione della conoscenza. Non si tratta dunque di “spendere di più” ma di “spendere radicalmente diverso”: la concentrazione settoriale su AI, semiconduttori, quantum, biotech, materiali avanzati e *space tech* è la condizione necessaria per uscire dalla trappola del *mid-tech*.

Target quantitativi: AuM SIA-UE di 200 miliardi entro 24–36 mesi e 350–400 miliardi entro 5 anni; ELTIF-IP di almeno 20 miliardi; crescita del VC europeo dallo 0,05% allo 0,15–0,20% del PIL; riduzione dell’outflow di risparmio verso mercati extra-UE da 300 miliardi a meno di 150 miliardi l’anno.

PARTE IV – Proposta 2: Strategic Procurement – La PA come motore di innovazione

4.1 Il potenziale inespresso: 2.000 miliardi all’anno spesi “come se l’innovazione non esistesse”

La spesa pubblica in procurement nell’UE vale circa 2.000–2.500 miliardi di euro l’anno, pari al 14–15% del PIL. È la più grande leva di domanda aggregata del

continente. Eppure, nella maggior parte dei Paesi membri, il procurement è ancora dominato dal criterio del “prezzo più basso”, che nel 55% delle procedure rappresenta l’unico parametro di aggiudicazione. Questo approccio soffoca sistematicamente la domanda di soluzioni innovative, impedisce la creazione di “*lead markets*” per le nuove tecnologie e condanna le startup europee a operare senza un cliente domestico credibile – esattamente il contrario di quanto fanno il governo federale americano (con DARPA, SBIR, In-Q-Tel) e quello cinese.

4.2 Le proposte operative

- Quota minima vincolante del 3%. Almeno il 3% della spesa pubblica totale deve essere destinato ad appalti innovativi (PPI) e pre-commerciali (PCP) entro il 2029, creando una domanda programmata di circa 60 miliardi di euro all’anno per tecnologie di frontiera. Un “EU Innovation Demand Act” con reporting annuale per Paese e settore.
- Modello SPRINT-EU (ispirato all’SBIR americano). Schema a tre fasi: (1) studio di fattibilità, (2) prototipazione, (3) primo acquisto commerciale. Il commitment di acquisto finale per le soluzioni che superano le milestone tecniche riduce drasticamente il rischio commerciale per startup e PMI. Apertura transfrontaliera, budget pluriennale, *topic mission-oriented* (salute, clima, difesa dual-use, digitale).
- Contratti di medio-lungo termine con “*right-to-scale*”. Superare la logica degli appalti spot: partnership di innovazione pluriennali che garantiscano la visibilità necessaria per investire in R&S, con opzione di scalare gli acquisti a livello europeo per le soluzioni che dimostrano risultati superiori.
- Focus dual-use e priorità strategiche. Cybersicurezza, osservazione satellitare, robotica avanzata, *power electronics*, diagnostica medica, AI affidabile, materiali avanzati. Settori in cui la domanda pubblica può creare standard paneuropei e in cui la convergenza civile-militare è un moltiplicatore naturale di investimenti.
- Test-before-you-buy su infrastrutture europee. Integrazione obbligatoria nei capitolati dell’accesso a pilot lines, *testbed* e supercomputer europei (EuroHPC, AI Factories). La PA diventa promotore attivo di standard tecnologici, non acquirente passivo di commodities.

4.3 Il differenziale strategico: procurement come politica industriale

Dimensione	Oggi (UE)	Obiettivo 2029
Quota appalti innovativi	< 1% (stimato)	≥ 3% (~60 mld/anno)
Criterio di aggiudicazione	55% solo prezzo	MEAT obbligatorio
Contratti dual-use UE	Frammentati	≥ 500 contratti

PMI/scaleup coinvolte	Marginale	≥ 50%
-----------------------	-----------	-------

Fonti: Commissione europea, OECD, IISD, SPRIND.

PARTE V – Conclusioni: un’agenda federalista e orientata al mercato

Il paper del professor Manganelli ci consegna una fotografia lucida e impietosa del declino relativo europeo nell’innovazione. La diagnosi è solida: il gap di produttività è figlio della “*mid-tech trap*”, della frammentazione dei mercati e dell’incapacità strutturale di convertire ricerca eccellente in imprese scalabili. Il Competitiveness Compass della Commissione offre un’agenda ambiziosa ma ancora insufficiente sul piano degli strumenti operativi.

La tesi che proponiamo è che l’Europa possieda due vantaggi strutturali decisivi, attualmente non utilizzati:

1. Il risparmio privato più grande del mondo (33.000 miliardi di euro), oggi largamente intrappolato in depositi bancari o investito fuori dall’Europa. Una Saving & Investment Union che crei strumenti fiscalmente favoriti, strutturati con garanzie pubbliche europee e vincolati al 28esimo regime, può mobilitare 1.000 miliardi in cinque anni verso high-tech e deep tech, con un impatto stimato sul PIL doppio rispetto a uno scenario “business as usual”.
2. La più grande spesa pubblica del mondo in termini relativi (2.000–2.500 miliardi/anno), oggi dominata dal criterio del prezzo più basso. Trasformare almeno il 3% in *strategic procurement* significa creare 60 miliardi l’anno di domanda programmata per l’innovazione, con contratti pluriennali, lotti europei e focus dual-use.

Il principio guida è chiaro: lo Stato non come imprenditore, ma come legislatore, regolatore e cliente che abilita e compra innovazione. Non assistenzialismo nazionale, ma creazione di mercati europei per tecnologie di frontiera. Non sussidi a pioggia, ma strumenti finanziari strutturati che proteggano il risparmiatore e premino l’innovazione radicale.

L’alternativa a una riforma radicale dell’integrazione economica europea è la progressiva irrilevanza strategica in un mondo definito dalla competizione tecnologica. È tempo che l’Europa smetta di essere un mercato di sbocco per l’innovazione altrui e torni a essere il laboratorio in cui si costruisce il futuro.

Nota: Questo documento è stato preparato per il seminario ASTRID sotto regole di Chatham House. Le opinioni espresse sono personali dell’autore e non rappresentano posizioni istituzionali della SDA Bocconi School of Management.