

L'industria europea dell'auto: tra vincoli ambientali, competitività e geopolitica¹

Alfredo Macchiati

Executive Summary

Se si considera l'arco temporale dei prossimi dieci-quindici anni la dominanza tecnologica dei veicoli elettrici nel mercato mondiale si presenta ancora incerta, ad eccezione della Cina; anche in quel paese, comunque, i motori a combustione interna rappresentano ancora il 50% delle nuove immatricolazioni e il full electric poco più del 20%.

In Europa l'incertezza tecnologica è stata alimentata, almeno nel corso dell'ultimo anno, dall'incertezza sulla effettiva cogenza dei vincoli ambientali; la riduzione dal 100 al 90 per cento, annunciata in dicembre, del divieto di immatricolare auto con motore endotermico dal 2035, incrina la credibilità futura circa il mantenimento del divieto nella sua forma attuale e non dissipa l'incertezza.

I vincoli ambientali non sono stati accompagnati da una politica industriale mirata. Questa avrebbe richiesto di integrare la scadenza del 2035 con un'analisi accurata delle implicazioni commerciali del passaggio all'elettrico; con un realistico piano di sviluppo delle batterie; con qualche forma di raccomandazione e di coordinamento in materia di incentivi dal lato della domanda che tenesse conto della relazione con i diversi livelli di reddito pro-capite nei vari Paesi; con un collegamento con la trasformazione del settore energetico; con un piano nelle infrastrutture di ricarica, considerate, forse un po' troppo sbrigativamente, un'attività da affidare interamente al mercato.

La scadenza del 2035, in assenza di una politica industriale mirata, ha acuito le difficoltà del settore: per rispettarla si richiedevano investimenti massicci in una fase di domanda calante, si indirizzava il mercato verso una tecnologia dove i produttori europei erano in evidente posizione di svantaggio rispetto ai concorrenti cinesi, si rendevano le catene di fornitura, fiore all'occhiello dell'industria europea, dipendenti dai fornitori esteri. Ha contribuito ad acuire le difficoltà una risposta del mercato circa le virtù dell'auto elettrica piuttosto tiepida.

A questa situazione di asimmetria tra politiche ambientali e politiche industriali, la Commissione ha cercato di porre rimedio, nel marzo del 2025, con il Piano d'azione

¹ Nota preparata per il seminario Astrid, L'industria europea dell'auto nella transizione: politiche industriali e regole, Roma 16 dicembre 2025. Si ringraziano Pippo Ranci e Claudio De Vincenti per i commenti ad una precedente stesura della nota.

per l'industria automobilistica dell'UE (d'ora in poi il Piano) e, nel dicembre, con un marginale allentamento del vincolo ambientale, riducendo l'obiettivo di riduzione delle emissioni allo scarico sulle nuove immatricolazioni dal 100 al 90 per cento, a partire dal 2035. Ci avviciniamo a disporre di un disegno regolatorio completo che dovrebbe consentire alle imprese di pianificare gli investimenti per i prossimi dieci anni (sempre che non vi siano ulteriori revisioni del limite in futuro).

Il Piano rappresenta un modesto passo in avanti in quanto non va oltre a misure di coordinamento senza indicare impegni vincolanti. Restano "i limiti genetici" di una politica industriale europea efficace che risiedono nella "competenza debole" che il Trattato assegna alla Commissione in questa materia. E la supplenza esercitata dalla "politica gemella" - quella della concorrenza e degli aiuti di stato - non è andata sempre nella direzione di favorire l'integrazione tra le imprese europee e sostenere la competitività dell'industria europea.

Resta poi ancora indeterminata la politica della Commissione su come trattare gli investimenti esteri, in particolare quelli cinesi; accordi con i produttori cinesi e coreani potrebbero rappresentare, se opportunamente condizionati, un modo per colmare il gap competitivo che si è venuto a creare in questi ultimi 5-6 anni. Qui la Commissione dispone di un notevole potere decisionale ma al momento non si registrano indicazioni chiare.

In un quadro di risposte lente, di difficile raggiungimento di accordi cogenti nelle scelte industriali, di nuove priorità europee (la difesa) nella politica internazionale, le politiche industriali dei singoli paesi diventano centrali per sostenere il comparto, con la possibile conseguenza di una concorrenza fratricida nella capacità di attrarre gli investimenti cinesi. Adattando Tito Livio ai nostri temi, è evidente il rischio che mentre a Bruxelles si discute l'Europa venga espugnata ... dai cinesi.

1. Il motore elettrico sarà la tecnologia dominante?²

Vorrei partire da una domanda forse un poco provocatoria ma che può essere utile per provare a delineare le scelte ottimali delle imprese europee da un punto di vista industriale.

In un mondo controfattuale, senza i vincoli ambientali europei, dove le decisioni prese fino ad oggi dalla Commissione Europea fossero d'incanto annullate e quindi senza la scadenza del 2035, quale sarebbe oggi la scelta dei produttori europei? Riterrebbero economicamente sostenibile per i prossimi dieci anni un'industria europea dove i motori a combustione interna continuano a rappresentare l'asse portante degli investimenti e della produzione automobilistica?

² Come noto la dominanza tecnologica si può riferire all'efficienza tecnica oppure alla quota di mercato. Le due non necessariamente coincidono in ogni momento, ad esempio per la presenza di effetti di lock-in.

In mancanza di un sondaggio tra i CEO delle imprese automobilistiche europee che offra qualche risposta, richiamo l'attenzione sui seguenti aspetti:

- Il mercato mondiale sembra essere in contrazione: le vendite di auto non hanno più raggiunto il picco del 2017 in tutte le aree geografiche, inclusa la Cina (cfr. Tavola 1);
- l'Europa è un mercato grande e ricco ma in tendenziale, lenta riduzione (rappresenta il 19% del mercato mondiale, con una riduzione di 14 punti percentuali rispetto al 2000³): il fattore demografico, una contenuta crescita del reddito pro capite negli ultimi due anni (e inferiore alla crescita dei prezzi delle auto), i cambiamenti nelle abitudini di consumo spiegano questa contrazione;
- la transizione alla mobilità elettrica si colloca in una struttura industriale del settore che in Europa non è efficiente in senso statico, essendo afflitta da capacità produttiva in eccesso⁴ e questo rappresenta un problema complementare a quello della scelta della tecnologia: fare un *size down* e contemporaneamente realizzare nuove linee di produzione e nuove catene di fornitura rappresenta un problema gestionale molto complesso;
- nel mercato americano, vediamo uno scenario in rapida evoluzione in conseguenza del cambio nella politica ambientale della nuova amministrazione (le previsioni al 2030 nella vendita di veicoli elettrici si sono quasi dimezzate);
- in Europa e negli Stati Uniti i consumatori indicano una bassa propensione all'acquisto di un'auto elettrica oggi e in prospettiva: degli intervistati in un'indagine campionaria solo il 23% in Europa e il 12% negli Stati Uniti indica che acquisterà come prossima vettura una *full electric* e la percentuale di chi intende acquistare una ibrida come prossima vettura è più elevata di quella di chi intende acquistare una *full electric*; prezzi, distanza percorribile e capillarità delle stazioni di ricarica continuano ad essere i principali motivi di preoccupazione.⁵
- nel principale mercato mondiale – la Cina – la transizione è stata avviata senza esitazioni (anche se nel 2024 sono state vendute 11 milioni di auto - quasi il 50% delle nuove immatricolazioni - con il motore a combustione interna e le *full electric* rappresentano il 23% delle immatricolazioni totali) sostenuta da una

³ Fonte IEA

⁴ Secondo notizie riportate da pubblicazioni di settore l'industria dell'auto opererebbe al 55% di capacità utilizzata.

⁵ McKinsey Center for future mobility, New twists in the electric-vehicle transition: A consumer perspective, Aprile 2025.

strategia industriale molto efficace e che risale alla seconda metà degli anni ottanta⁶;

- nelle aree geografiche a maggiore espansione demografica (India, Africa, America Latina) e che rappresentano un mercato grande come quello cinese, l'alimentazione a benzina/diesel rappresenta ancora il 90% delle vendite e le *full electric* sono ancora meno del 5%.

La risposta che su questa base sarei orientato a dare è che, in assenza dei vincoli ambientali, la cautela dei produttori europei a considerare il motore elettrico una tecnologia di rottura, destinata inequivocabilmente a spiazzare quella endotermica sul mercato mondiale nei prossimi dieci o forse anche quindici anni, non è del tutto immotivata.⁷ E che un maggiore gradualismo negli obiettivi ambientali non avrebbe compromesso le capacità competitive dell'industria europea nel mercato domestico e le avrebbe toccate solo marginalmente in quello mondiale. Naturalmente è altrettanto legittima la visione opposta che considera che il passaggio all'elettrico, non solo dal punto di vista tecnologico ma anche di mercato, il punto di arrivo del mercato mondiale in un futuro prossimo, pur variamente declinato nelle diverse aree geografiche e nonostante la crescita inferiore alle attese; non vedere quel punto di arrivo, e non spostare drasticamente gli investimenti verso i motori elettrici, sarebbe dunque un caso di miopia manageriale.

2. L'incertezza regolatoria nella politica ambientale

Ed ora torniamo alla situazione com'è nella realtà. I vincoli ambientali ci sono ed è forse utile ricordare che sono di due diverse origini: non c'è solo il contrasto alle emissioni di CO₂ dove quello che fa l'Europa con il suo circa 7% di emissioni globali conta in realtà poco (a differenza di Cina e USA) ma dove l'UE ha svolto tradizionalmente un "ruolo apostolico" nella lotta alla decarbonizzazione. C'è anche il contrasto all'inquinamento atmosferico nelle città dovuto alle emissioni di ossidi di azoto, di monossido di carbonio e di particolati. C'era, c'è, dunque l'esigenza di avere un'aria migliore nelle nostre città.

Il perseguimento di obiettivi ambientali solleva diverse questioni ancora aperte: come misurare l'impatto differenziale tra le due tecnologie (motore endotermico *versus* motore elettrico); la *vexata questio* della neutralità tecnologica che vuol dire il ruolo dei carburanti a zero e basse emissioni, includendo e-fuel e biocarburanti su cui la Commissione ha in dicembre dato una moderata apertura;

⁶ Si veda Y.S. Xue, W. Wei e M.J. Greeven, China's automotive odyssey: From joint ventures to global EV dominance, Innovation, IMD, gennaio 2024.

⁷ Giova ricordare a questo proposito che alla COP26 di Glasgow nel 2021 solo alcuni costruttori firmarono la dichiarazione per lo stop alle auto a motore endotermico entro il 2035-40; tra i produttori europei non firmarono BMW, Volkswagen, Renault e Stellantis.

i tempi con i quali realizzare la riduzione delle emissioni, sia quelli previsti dal regolamento del 2019 (peraltro rivisti dal Consiglio Europeo nel maggio del 2025) sia l'opportunità di introdurre un divieto di immatricolazione sia l'anno da cui imporlo (il fatidico 2035) sia la sua entità (ridotta dal 100 al 90 per cento in dicembre)

Sul divieto al 2035 si è recentemente espresso Mario Draghi. Cito testualmente: “In alcuni settori, come quello automobilistico, gli obiettivi si basano su ipotesi che non sono più valide. *La scadenza del 2035 per l'azzeramento delle emissioni di scarico avrebbe dovuto innescare un circolo virtuoso*: obiettivi precisi avrebbero stimolato gli investimenti nelle infrastrutture di ricarica, fatto crescere il mercato interno, stimolato l'innovazione in Europa e reso più economici i modelli di veicoli elettrici. Si prevedeva che i settori adiacenti, come quello delle batterie e dei chip, si sarebbero sviluppati parallelamente, sostenuti da una *politica industriale mirata*. *Ma ciò non è avvenuto*. L'innovazione europea è rimasta indietro, i modelli rimangono costosi e la politica della catena di approvvigionamento è frammentata. In realtà, il parco auto europeo di 250 milioni di veicoli sta invecchiando e le emissioni di CO₂ sono diminuite di poco negli ultimi anni. (...). (corsivi aggiunti)”⁸ Mi pare che si possa convenire che il professor Draghi non era a favore del mantenimento della scadenza del 2035. L'inopportunità di mantenerla ha trovato dunque una voce particolarmente autorevole, presumibilmente non estranea alla decisione di dicembre sulla sua revisione.

Quella dal 100 al 90 per cento sarà l'ultima revisione? Non v'è dubbio che la recente decisione, pur non priva di motivazioni, mina la credibilità di questo vincolo. Ed è evidente che i nuovi equilibri politici, sia nel Parlamento europeo sia negli stati nazionali, configurano un contesto decisamente meno favorevole a politiche ambientali rigorose. Ma se le scadenze e i contenuti dei vincoli ambientali rimangono aperti ad una revisione e se, nel contempo, il favore del pubblico verso i motori elettrici non appare travolgente e non viene opportunamente sostenuto da politiche della domanda, si acuisce l'incertezza su quale vincolo sulle immatricolazioni sarà effettivamente in vigore tra dieci anni; il che non favorisce gli investimenti nelle nuove tecnologie e l'efficienza dinamica dei nostri produttori.

3. La politica industriale che non c'è stata

⁸ Conferenza di alto livello organizzata dalla Commissione europea “*Un anno dopo il rapporto Draghi: cosa è stato realizzato, cosa è cambiato*”. 16 settembre 2025. Testo integrale dell'intervento tradotto in italiano, disponibile su <https://www.eunews.it/2025/09/16/un-anno-dopo-il-rapporto-draghi/>

*La politica industriale mirata*⁹ è mancata in primo luogo perché la riduzione delle emissioni nasce come un obiettivo di politica ambientale e non anche da una visione della Commissione sulle tendenze del mercato mondiale, su una valutazione accurata dello stato dell'industria dell'auto in Europa, sulle possibili evoluzioni della domanda che, anche in conseguenza di diversi modelli di consumo dei consumatori più giovani nonché dei mutamenti nella distribuzione del reddito, sta registrando uno *shift* verosimilmente strutturale.

Una *politica industriale mirata* avrebbe richiesto di accompagnare la scadenza del 2035 con un'analisi accurata delle implicazioni commerciali del passaggio all'elettrico (concorrenza cinese, accesso alle materie prime); con un realistico piano di sviluppo delle batterie; con una spinta ed un coordinamento efficace in materia di incentivi dal lato della domanda che tenesse anche conto dei diversi livelli di reddito nei vari Paesi; con un collegamento diretto con la trasformazione del settore energetico (attraverso ad esempio una parametrizzazione dei target alla quota di produzione da rinnovabili); con un qualche piano nelle infrastrutture di ricarica, attività considerata, forse un po' troppo sbrigativamente, un'attività da affidare interamente al mercato.

Ed è opportuno ricordare che, anche se politica industriale e politica ambientale differiscono per obiettivi (la prima si concentra principalmente sullo sviluppo economico, la seconda sulla riduzione delle emissioni), strumenti ed effetti distributivi possono essere largamente complementari.

Se la *politica industriale mirata* fosse stata adottata, se la complementarità tra politica industriale e politica ambientale fosse stata perseguita, il divieto *ab* 2035 avrebbe trovato una sua solida ragion d'essere e l'Europa avrebbe potuto intraprendere un percorso virtuoso: un segnale chiaro per il radicale cambiamento tecnologico richiesto dal rispetto del vincolo ambientale.

Considerato che il convincimento dei produttori europei circa l'inevitabilità del passaggio all'elettrico in tempi relativamente rapidi, se c'era, era un convincimento debole, il cambiamento doveva essere indirizzato dai *policy makers*. Su questo punto due premi Nobel dell'Economia, Acemoglu che lo ha vinto nel 2022 e Aghion che lo ha vinto quest'anno, sono chiari: “decenni di

⁹ Cosa intenda Draghi per politica industriale mirata è chiarito nel rapporto sulla competitività: “All'Europa manca una strategia industriale mirata e lungimirante nel settore automobilistico che affronti, in particolare, la questione di come competere con Cina e Stati Uniti, che sostengono entrambi in modo sostanziale le proprie industrie automobilistiche. Data la convergenza di più catene del valore (veicoli elettrici, digitale, mobilità e circolarità), si rende necessario un approccio globale che copra tutte le fasi: dalla R&S all'estrazione e alla fornitura di materie prime, alla raffinazione, ai componenti, alla condivisione dei dati, alla produzione e al riciclaggio.” Si veda M: Draghi, *Il futuro della competitività Europea*, pag. 169 della versione italiana.

investimenti in tecnologie e infrastrutture funzionali all'uso dei combustibili fossili hanno reso le tecnologie pulite, come i motori elettrici per il trasporto, inizialmente meno produttive e meno redditizie di quelle utilizzano i combustibili fossili. Questo vuol dire che sono necessari ingenti sussidi. E vuol dire anche che le tecnologie che utilizzano combustibili fossili meno inquinanti e che riducono le emissioni nel breve periodo possono impedire, piuttosto che favorire, la transizione verso l'energia pulita, poiché riducono gli incentivi a investire in innovazione verde".¹⁰ Le due tecnologie – quella “pulita” (i motori elettrici) e quella “inquinante” (motori a combustione interna) – sono in buona parte sostituibili dal punto di vista delle prestazioni; inoltre, nella fase iniziale di adozione, la nuova tecnologia sconta sempre un fisiologico sforzo di adattamento. In assenza del divieto, le imprese (e in buona parte anche i consumatori) hanno un comportamento inerziale (investire nel tipo di innovazione in cui hanno investito fino a ieri, continuare ad acquistare l'auto con la tecnologia che conoscono). È il problema della cosiddetta *path dependency*. Problema che si acuisce nei settori *capital intensive* che hanno richiesto nel recente passato investimenti importanti e che comprensibilmente un imprenditore evita di dismettere se non completamente ammortizzati, e che, nel caso dell'industria europea dell'auto è aggravato dall'eccesso di capacità. Senza un segnale chiaro da parte dei poteri pubblici finalizzato a costruire il convincimento che la politica ambientale è dominante i produttori seguono, comprensibilmente, la logica industriale. Fissare una data per il divieto delle immatricolazioni delle auto a motore a combustione interna aveva dunque una sua logica. Ma era necessario accompagnarlo con la *politica industriale mirata*.

Il segnale da solo, il divieto e basta, ha acuito le difficoltà del settore: si richiedevano investimenti massicci in una fase di domanda calante, si apriva il mercato ad una tecnologia dove i produttori europei erano in evidente posizione di svantaggio rispetto ai concorrenti cinesi, le catene di fornitura, fiore all'occhiello dell'industria europea, diventavano dipendenti da fornitori esteri.¹¹ Si sono così poste le premesse per una attività di lobbying che assorbe preziose risorse aziendali e, visti i nuovi equilibri politici all'interno del Consiglio e del Parlamento, per rialimentare quell'incertezza sulle scelte tecnologiche, con conseguenze verosimilmente negative per gli investimenti, che la prima commissione Von der Layen, proprio con il vincolo dal 2035, aveva puntato ad eliminare.

¹⁰ D. Acemoglu, P. Aghion, L. Barrage, D. Hémous, Green innovation and the transition toward a clean economy, Peterson Institute for International Economics, 23-14, dicembre 2023

¹¹ Secondo la IEA (What Next for the Global Car Industry, novembre 2025) per le auto con motore a combustione interna, oltre il 90% dei motori e dei componenti è prodotto internamente, rispetto a poco più del 40% per le batterie e i componenti delle auto elettriche.

4. La politica industriale mirata: qualcosa (poco) si muove

Ma lasciamo stare i processi alle scelte passate e guardiamo alle scelte più recenti di politica industriale. Qualcosa ha iniziato a muoversi nel corso del 2025 e il rapporto Draghi non è rimasto del tutto inascoltato. Il recente Piano d'azione per l'industria automobilistica dell'UE (il *Piano*) mira a rafforzare la competitività e la sostenibilità dell'industria UE attraverso l'innovazione, la sicurezza della catena di approvvigionamento e il supporto alla domanda di veicoli a zero emissioni e tocca diverse aree. Tuttavia, pur individuando molte delle leve giuste per sostenere l'elettrificazione, evita di assumere impegni vincolanti. È poi atteso a breve l'*Industrial Acceleration Act* che secondo alcuni potrebbe rappresentare un'opportunità per introdurre regole semplici ed efficaci per definire il Made in EU di veicoli elettrici e batterie.¹² In appendice viene svolta un'analisi più circostanziata dei diversi atti della Commissione emanati a valle del *Piano*; qui richiamo l'attenzione su cosa si prevede per le catene di fornitura, in particolare per le batterie.

Il *Piano* dedica ampio spazio al settore delle batterie. E non a caso: secondo un sondaggio condotto da McKinsey sui membri delle associazioni CLEPA e ACEA il 45% degli intervistati considera le prestazioni delle batterie (ad esempio, in termini di autonomia e velocità di ricarica) un'importante fonte di differenziazione strategica nel 2035. La Commissione se ne era già occupata in passato ma con poco successo: ritardi e cancellazioni nella produzione di batterie per le gigafactory europee hanno rallentato i progressi e sono state avviate iniziative individuali da parte dei produttori.¹³ Il *Piano* torna sul tema prevedendo una partnership (BATT4EU) tra la Commissione e gli stakeholders per lo sviluppo delle batterie di prossima generazione (non del tutto chiaro come tale iniziativa si raccordi a quella delle European Battery Alliance). Il *funding* dovrebbe essere assicurato dalle risorse di Horizon Europe. Gli obiettivi sono affermati nel consueto linguaggio enfatico della Commissione e sono di nuovo molto ambiziosi (realizzare in Europa una produzione e una filiera di fornitura di celle competitiva in termini di costi, anche per proteggere la sovranità economica). Questo obiettivo si dovrebbe tradurre in un valore aggiunto europeo superiore al 50% tutto lungo la filiera entro il 2030. A tal fine il *Piano* presenta un pacchetto, il *Battery Booster*,

¹² Questa è la posizione sostenuta dal sito ambientalista T&E; si veda, sul loro sito, la pubblicazione *Boosting Europe's clean industrial transition: making the Industrial Accelerator Act deliver for EVs and batteries*, November 2025

¹³ Nel 2017, era stato avviato un programma di sviluppo industriale attraverso la European Battery Alliance con l'obiettivo di sviluppare un'intera catena del valore per la produzione di batterie; l'iniziativa riunisce i principali attori della catena del valore delle batterie e il sostegno finanziario sotto forma di sovvenzioni e prestiti è stato significativo; le stime della Corte dei conti europea di qualche anno fa indicano che, tra il 2014 e il 2020, il bilancio dell'UE ha erogato almeno 1,7 miliardi di euro in sovvenzioni e garanzie sui prestiti a progetti di ricerca e produzione di batterie e tra il 2019 e il 2020, sono stati approvati ulteriori 6 miliardi di euro di aiuti di Stato per due importanti progetti nel settore della produzione di batterie-

di cui il finanziamento è una componente importante.¹⁴ Manca però un'analisi dell'attuale situazione industriale del settore né vi è una valutazione su cosa non abbia funzionato nel caso Northvolt.¹⁵ E se è vero che l'insuccesso di Northvolt può essere parte dei rischi naturali dell'innovazione e non un verdetto sulla fattibilità degli obiettivi generali dell'Europa in ambito clean-tech,¹⁶ è altresì vero che una valutazione sulle reali possibilità di recuperare il gap competitivo e dello sforzo necessario dovrebbe essere il prerequisito di qualsiasi sussidio in questo settore. In realtà, le prospettive non sono particolarmente confortanti: i paesi dell'UE hanno una bassa quota di brevetti relativi alle batterie per veicoli elettrici, nonché scarse capacità tecnologiche per aggiungerle al loro portafoglio, a conferma dell'opinione che le batterie per veicoli elettrici siano la vera opportunità persa nei paesi dell'UE27.¹⁷ In questo quadro sovvenzionare le aziende potrebbe rivelarsi un inutile dispendio di risorse.

Il *Piano* tocca diversi altri punti (incentivi alla domanda, guida autonoma, aiuti di stato) su cui la Commissione è successivamente intervenuta (sintetizzati nell'appendice a questa nota) ma anche in queste aree si avverte la difficoltà di coordinare effettivamente ed efficacemente 27 paesi.

5. Ma la politica industriale mirata (ed efficace) è uno strumento a disposizione della Commissione?

Le azioni intraprese in questo anno rivelano un maggiore attivismo a sostegno dell'industria e la ricerca di una qualche complementarità con la politica ambientale ma non sono indenni, né potrebbero esserlo, dai "limiti genetici" della politica industriale europea. Questi limiti trovano fondamento sia negli articoli del Trattato che negli equilibri tra le diverse politiche della Commissione.¹⁸

In particolare, l'articolo 6, lettera b), e l'articolo 173 TFUE attribuiscono all'UE una cosiddetta "competenza debole" nel settore industriale: l'Unione può solo "svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati

¹⁴ Si veda l'appendice

¹⁵ La Northvolt ha beneficiato di finanziamenti della BEI per l'impianto dimostrativo di Västerås nel 2018, di finanziamenti dell'UE per un importante progetto di comune interesse europeo (IPCEI) nel 2022 per un impianto a Heide, in Germania, e di un aiuto del governo tedesco approvato dalla Commissione europea nel 2024

¹⁶ Così S.Tagliapietra, C.Trasi, Northvolt's struggles: a cautionary tale for the EU Clean Industrial Deal, Bruegel 11 dicembre 2024.

¹⁷ Anche la IEA, tradizionalmente più ottimista sul passaggio all'elettrico, in un suo recentissimo rapporto, affida la possibilità della chiusura del gap competitivo, ad una generica maggiore efficienza dei produttori europei. Cfr. IEA, What Next for the Global Car Industry?

¹⁸ Sul punto si vedano P. Dermine e M. Patrin, Legal Foundations for a New EU Industrial Policy, LUHNIP Working Paper 3/2024, le cui conclusioni sono però in parte diverse da quelle proposte in questa nota.

membri" ed è esclusa qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri e, ovviamente, provocare distorsioni della concorrenza (articolo 173, paragrafo 3, TFUE).¹⁹

D'altra parte, lo stesso articolo stabilisce che "l'Unione contribuisce al conseguimento degli obiettivi (...) attraverso politiche e azioni da essa attuate a norma di altre disposizioni dei trattati"; si prevede quindi un'azione più ampia per l'Unione nell'ambito di altre competenze correlate, in base alle quali possono essere adottate anche misure di armonizzazione o previsti divieti. Pertanto, a una debole competenza "ufficiale" in materia di politica industriale, i trattati affiancano una serie di competenze di secondo ordine, in teoria più rigorose.

Si tratta però di vedere in quale direzione queste competenze si indirizzino rispetto a quella che si potrebbe definire come "un'industria europea più competitiva nel mercato globale". La politica della concorrenza e gli aiuti di Stato mirano a rafforzare il mercato interno europeo come spazio economico comune dove competono le imprese dei singoli paesi dell'UE, spazio economico comune che non sempre corrisponde a quello del mercato globale. Distinguere tra imprese europee in grado di competere sui mercati mondiali e imprese dominanti sui mercati europei richiede una chiara identificazione di dove si svolge la concorrenza e di dove è eventualmente ristretta.²⁰ Anche nella materia degli aiuti di stato l'approccio è verosimilmente più nazionale che europeo. I diversi spazi fiscali a disposizione dei singoli paesi consentono politiche dei sussidi molto differenziate.²¹ Tema solo in parte distinto è quello dell'inapplicabilità del controllo degli aiuti di Stato dell'UE ai Paesi terzi che sovvenzionano le aziende attive nel mercato interno dell'UE compromette la parità di condizioni vantaggio dei Paesi non UE.

Si tratta di temi ampi e complessi da considerare anche alla luce dei mutati approcci al commercio internazionale e alla crisi del multilateralismo che non possono essere trattati compiutamente in questa nota. Qui si vuole sottolineare che i limiti della politica industriale europea risiedono in buona parte nel Trattato e nella politica degli aiuti di Stato e, in qualche caso, nella politica della concorrenza, così come sono state finora interpretate.²²

¹⁹ L'articolo 173 TFUE fornisce un elenco di azioni relative all'industria che sia l'Unione che gli Stati membri devono perseguire, tra cui: l'adeguamento ai cambiamenti strutturali; la promozione di un ambiente favorevole allo sviluppo e alla cooperazione tra imprese, in particolare le PMI; la promozione dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

²⁰ Sul punto si veda l'intervista ad Alberto Pera, *Alla concorrenza serve un mercato europeo senza barriere nazionali*, pubblicata su Financial Community Hub

²¹ Sul punto si veda E. Letta, *Much more than a market*, 2024

²² Il rapporto Draghi è più radicale nella critica alla politica della concorrenza auspicandone una revisione per sostenere l'innovazione. Per una critica a questa posizione del rapporto Draghi si veda M.

I “limiti genetici” della politica industriale si sono riflessi nei contenuti dell'attività normativa della Commissione nel settore dell'auto di questi mesi del 2025 da cui non emerge una politica industriale incisiva. Permangono quindi i difetti tradizionali (oltre a quello tipico dell'attività normativa comunitaria, dei tempi eccessivamente lunghi- un anno per fare una raccomandazione, due o tre per fare una direttiva o un regolamento). Ricordiamoli brevemente: le misure sono per lo più misure di coordinamento; si punta sul modello cooperativo tra le imprese che si traduce in alleanze e piattaforme ma non nella costituzione di imprese comuni; i budget sono relativamente contenuti (anche se con il nuovo bilancio comunitario in vigore dal 2028 la situazione dovrebbe migliorare) e molteplici i canali di finanziamento. Lo “svantaggio competitivo” dell'assetto istituzionale europeo resta dunque un dato di fatto. E il mutamento degli equilibri economici e geopolitici nel settore rende lo svantaggio più pesante che in passato.

6. Quale politica per gli investimenti esteri in Europa?

Nel *Piano* si tocca anche il delicato problema degli investimenti esteri nel settore e della collaborazione con gli attori stranieri. Delicato problema in quanto c'è di mezzo una questione filosofica di fondo, l'apertura dell'Europa al commercio, in presenza di un evidente *gap* di competitività a favore dell'industria cinese e di una chiara strategia di espansione industriale di quel paese in aree anche sensibili dal punto di vista della sicurezza (i dati che i software montati sulle auto rendono disponibili). Come noto i modelli cinesi, competitivi in termini di costi e che hanno potuto giovare di sussidi governativi molto elevati²³, rappresentano ormai circa il 10% delle vendite di veicoli elettrici nell'UE e, dopo il contenuto impatto iniziale dei dazi, sono tornate a crescere.²⁴ Le aziende cinesi sono inoltre diventate importanti investitori nelle catene di fornitura di batterie e veicoli elettrici in Europa. Nel 2024, gli investimenti cinesi *greenfield* nel settore dei veicoli elettrici si sono aggirati intorno ai 5 miliardi di euro, oltre il 50% in più rispetto al 2022, rappresentando la metà di tutti gli investimenti diretti esteri cinesi *greenfield* realizzati in Europa lo scorso anno.²⁵

Grillo, Concorrenza e politica industriale: cosa cambia con la globalizzazione, Rivista della Regolazione dei mercati, 2, 2024.

²³ Secondo alcune ricostruzioni (si veda Z. Yang, How did China come to dominate the world of electric cars? MIT Technological review del 21 febbraio 2023), dal 2009 al 2022, il governo cinese avrebbe concesso oltre 29 miliardi di dollari in sussidi e agevolazioni fiscali. Sebbene la politica dei sussidi sia ufficialmente terminata in quell'anno è comunque stata sostituita da un sistema più orientato al mercato denominato "doppi crediti"

²⁴ I produttori cinesi hanno aumentato l'offerta di auto ibride che non sono soggette agli stessi dazi delle *full electric*, hanno comprato impianti in Europa (Volvo) e hanno iniziato a costruire impianti in Europa e in Turchia.

²⁵ S. Tagliapietra, C. Trasi, G. Sebastian, A smart European strategy for electric vehicle investment from China, Bruegel Policy Brief Issue n °21/25, luglio 2025.

Questo afflusso di investimenti pone l'Europa di fronte alla difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra i benefici a breve termine (gli investimenti cinesi ampliano la capacità produttiva, sostengono l'occupazione, accelerano i tempi della decarbonizzazione) e i rischi (lo svantaggio competitivo dei produttori europei considerati gli ingenti sussidi di cui hanno beneficiato i produttori cinesi, la vulnerabilità della sicurezza legate all'accesso ai dati e al controllo delle risorse digitali, la dipendenza economica a lungo termine nelle materie prime critiche).

Qui non ritroviamo i “limiti genetici” della politica industriale in quanto gli strumenti a disposizione dell'Unione nel commercio internazionale sono molteplici e potenzialmente efficaci ma anche qui permane l'incertezza della Commissione mentre sono chiare le tendenze centrifughe: sembra che ogni paese stia cercando il proprio punto di equilibrio nel negoziato con la Cina, in una possibile competizione che non farebbe che avvantaggiare le aziende di quel paese. In molti casi, anche se non mi pare sia disponibile un censimento completo, la maggior parte degli investimenti in veicoli elettrici di paesi terzi in Europa ha ricevuto aiuti erogati dagli Stati membri. Questi, come noto, richiedono l'approvazione a livello UE, il che attribuisce alla Commissione europea un notevole potere decisionale per influenzare le condizioni del sostegno e allinearle agli obiettivi strategici. Attualmente, l'accesso al sostegno pubblico, come gli aiuti di Stato, le sovvenzioni del Fondo per l'innovazione o i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti (BEI), non è sistematicamente vincolato a condizioni che promuovano attività a più alto valore aggiunto o il trasferimento tecnologico. Le condizioni legate a questi fondi si limitano alla creazione di posti di lavoro e alla prevenzione delle distorsioni nella concorrenza.

Il *Piano* annuncia che la Commissione intenderebbe chiarire la policy sugli investimenti esteri: la proposta, in collaborazione con gli Stati membri e l'industria, dovrebbe indicare le condizioni a cui sottoporre gli investimenti esteri in entrata nel settore automobilistico. Tali condizioni potrebbero includere, ad esempio, requisiti per le *joint ventures*, licenze di tecnologia o proprietà intellettuale, impegni a fornire fattori di produzione critici. Da marzo ad oggi non ci sono novità su questo fronte anche se secondo alcune indiscrezioni i lavori stanno andando avanti. Vedremo se arriverà la necessaria chiarezza strategica.

In un quadro di risposte lente, di difficile raggiungimento di accordi cogenti nelle scelte industriali, di nuove priorità europee (la difesa) nella politica internazionale, di rischi nell'occupazione nel settore, le politiche industriali dei singoli paesi sembrano destinate ad assumere una nuova centralità. Una alternativa, quella tra politiche centrifughe per attrarre gli investimenti esteri e l'attesa di una politica incisiva europea su questo fronte, non particolarmente promettente.

Appendice

Esame sintetico di provvedimenti (emanati o annunciati) della Commissione nel settore auto a valle del Piano d'azione industriale per il settore automobilistico.

In materia di batterie il *Battery Booster package* rappresenta una componente chiave del *Piano*; prevede fino a 3 miliardi di euro del Fondo per l'innovazione per la produzione di batterie per veicoli elettrici. Inoltre, la Commissione metterà a disposizione 1,8 miliardi di euro nei prossimi due anni ed esaminerà il sostegno diretto alla produzione per le aziende che producono batterie nell'UE. Il primo bando da 1 miliardo di euro per la produzione di batterie per veicoli elettrici è stato lanciato nel dicembre 2024; il risultato del bando, non particolarmente positivo, ha portato alla selezione di 6 progetti per un finanziamento totale di 852 milioni; i fondi concessi hanno però riguardato solo 5 progetti per 643 milioni.

Il *Piano* prevede la collaborazione tra la Commissione e gli stati membri per realizzare dei banchi di prova per la guida autonoma e delle connesse regole in materia di protezione dei dati che dovrebbero portare a procedure armonizzate anche in materia di regole del traffico. Software ed AI sono aree strategiche per lo sviluppo della mobilità elettrica (nel 2023, la Commissione aveva lanciato l'iniziativa per la piattaforma software Software Defined Vehicle (SDV), nell'ambito della più ampia iniziativa Digital Vehicle); ora la Commissione sta lavorando sull'armonizzazione a livello UE per le soluzioni di guida automatica e per adottare misure per garantire la compatibilità delle regole del traffico e delle infrastrutture per i sistemi di assistenza alla guida e la protezione dei dati.

Si prevede anche una alleanza (la Connected and Autonomous Vehicle Alliance) che si propone di costituire, attraverso il rafforzamento della cooperazione tra le imprese del settore, una piattaforma per un software comune e per l'utilizzo dell'AI. Il tutto dovrebbe dar luogo ad un IPCEI per veicoli verdi, connessi ed autonomi.

Infine, nel settembre 2025 la Commissione europea ha annunciato ufficialmente il lancio dell'European Connected and Autonomous Vehicles Alliance (Ecava), un'alleanza paneuropea dedicata allo sviluppo congiunto di software, hardware e modelli di intelligenza artificiale per la guida autonoma. Sono state così gettate le basi per una piattaforma di collaborazione per favorire il confronto e fornire indirizzi strategici sullo sviluppo tecnologico e sulle partnership tra i diversi attori del comparto. Peraltro, secondo alcune critiche, l'UE starebbe costruendo un quadro regolamentare in questo settore che pone al centro le

questioni di sicurezza che classifica i sistemi a guida autonoma come ad alto rischio e impone requisiti severi.²⁶

Come annunciato nel *Piano*, nel luglio di quest'anno e la Commissione ha approvato un nuovo quadro per gli aiuti di Stato all'industria pulita.²⁷ L'obiettivo annunciato era quello della semplificazione. Secondo alcuni commentatori tale obiettivo non sembra sia stato conseguito: sono state aggiunte nuove regole senza consolidarle in uno quadro coerente. La pluralità di fonti di finanziamento attivabile spinge verso una sorta di brokeraggio regolatorio dove resta decisiva la capacità delle imprese di ingaggiare lunghe trattative con la Commissione.²⁸ Permane inoltre l'approccio di valutazione per singoli progetti e quindi per singoli stati e/o imprese e non si premia il coordinamento delle iniziative tra stati. In altre parole, restano progetti nazionali e non europei.

Il *Piano* annuncia anche una raccomandazione sugli incentivi dal lato della domanda. A questo riguardo è opportuno richiamare sull'attenzione sistema di ecobonus francese che potrebbe rappresentare un modello già pronto per il resto d'Europa: utilizza un metodo di *carbon scoring* per individuare i veicoli che possono beneficiare del sostegno, tenendo conto delle emissioni derivanti da produzione, trasporto, materie prime e approvvigionamento delle batterie, oltre che della riciclabilità dei componenti.²⁹ L'importo del bonus, che varia tra 2.000 e 4.000 euro, diminuisce all'aumentare del reddito dei richiedenti. Tale soluzione sembra preferibile all'introduzione di un requisito di contenuto locale che riserverebbe i sussidi ai veicoli elettrici prodotti – almeno in parte – all'interno dell'UE. I limiti di questo approccio, che è quello adottato dall'amministrazione Biden nell'ambito dell'*Inflation Reduction Act*, risiedono nella difficoltà di giustificare i requisiti di contenuto locale secondo le norme dell'OMC; ed è da valutare gli effetti in termini di credibilità di una misura che ne violi apertamente le leggi in un momento in cui l'Europa ha bisogno di alleati per difendere il sistema multilaterale su cui fa affidamento, anche per le esportazioni di automobili.³⁰ Anche in materia di flotte aziendali la Commissione (che coprono circa il 60% delle nuove registrazioni in Europa), dopo una comunicazione dello scorso marzo, sta lavorando ad una proposta legislativa che verosimilmente farà

²⁶ Si veda C.A. Carnevale Maffè, Mentre l'Italia ciancia di regole, in America si viaggia sui robotaxi, *Il Foglio*, 29-30 novembre 2025

²⁷ Si veda il Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework) del 4.11.2025

²⁸ Si vedano D. Di Carlo e M. Simoni, un sistema unico per accesso ai finanziamenti industriali europei, *Il Sole 24 Ore* 25.2.2025

²⁹ Le auto idonee devono inoltre avere un prezzo inferiore a 47.000 euro e un peso inferiore a 2,4 tonnellate.

³⁰ S. Tordoir, N. Redeker, L. Guttenberg, How buy-European rules can help save Europe's car industry, Center for European Reform Policy Brief, 2025.,

leva sull'incentivazione di natura fiscale, ed è intenzionata ad intervenire imponendo degli obiettivi ai singoli stati nazionali.

Sempre in materia di incentivi alla domanda, è stata emessa, nello scorso maggio, una raccomandazione sulla povertà dei trasporti³¹ dove si chiede agli stati membri di valutare la possibilità di fornire agli utenti vulnerabili dei trasporti e alle microimprese vulnerabili l'accesso a veicoli a zero emissioni nuovi e di seconda mano, attraverso misure quali i regimi di leasing sociale, unitamente alla realizzazione di infrastrutture di ricarica.

Infine, sulle materie prime critiche, per aumentarne la disponibilità la Commissione ha adottato un elenco di 47 Progetti Strategici volti a potenziare le capacità nazionali di produzione. Questi progetti sono fondamentali per rafforzare la filiera europea delle materie prime e diversificare le fonti di approvvigionamento. I progetti rientrano nell'attuazione del Critical Raw Materials Act (CRMA), che mira a raggiungere l'obiettivo di estrazione, lavorazione e riciclo di materie prime strategiche in Europa.

³¹ Raccomandazione 2025/1021 della Commissione del 22 maggio 2025 sulla povertà dei trasporti: garantire una mobilità accessibile, a prezzi sostenibili ed equa

Tabella 1 (milioni di auto vendute)

Mercato geografico	2010		2017		2024	
	Totale	Elettriche	Totale	Elettriche	Totale	Elettriche
EU27	11.33	0.00	12.60	0.19	10.63	2.23
USA	12.3	0.00	16.7	0.20	15.2	1.52
Cina	11.27	0.00	24.04	0.58	22.93	11.30
Resto del Mondo	21.88	0.00	26.01	0.24	25.84	2.46
Totale	62.08	0.01	79.35	1.20	74.60	17.51

Ns. ricostruzione su varie fonti. I dati sulle auto elettriche vendute includono le ibride