



30 LUGLIO 2025

Gli IPCEI come modello di politica industriale europea

di Gian Paolo Manzella
Vice Presidente SVIMEZ



Gli IPCEI come modello di politica industriale europea^{*}

di Gian Paolo Manzella
Vice Presidente SVIMEZ

Abstract [It]: Gli Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo (IPCEI) sono uno degli strumenti più qualificanti dell'attuale fase della politica industriale europea. Disciplinati nel 2014, essi hanno conosciuto negli ultimi anni un progressivo sviluppo. Dedicati alle tecnologie di frontiera, vedono la Commissione esercitare la propria funzione di autorizzazione della concessione di aiuti di Stato nel contesto della costruzione di alleanze industriali transnazionali a partecipazione pubblico-privata. Per questo sono considerati un modello di politica industriale europea volto promuovere la collaborazione tra diversi Stati e tra imprese e mondo della ricerca. Il contributo ne ricostruisce la storia e gli sviluppi, la disciplina che li regola, ed esplora le dinamiche che essi determinano a livello amministrativo ed industriale.

Title: ARERA's (non) intervention in the digitisation of the integrated water service

Abstract [En]: Important Projects of Common European Interest (IPCEIs) are among most significant instruments in the current phase of European industrial policy. Regulated in 2014, they have undergone progressive developments in recent years. Dedicated to frontier technologies, they see the Commission exercising its power to authorize the granting of state aid for the establishment of transnational public-private industrial alliances. For this reason, they are considered a model of European industrial policy aimed at promoting collaboration between different countries and between businesses and the world of research. This contribution reconstructs their history and developments, the regulations governing them, and explores some of the dynamics they determine at the administrative and industrial levels.

Parole chiave: IPCEI; Aiuti di Stato; Politica industriale europea; Commissione europea; Collaborazione industriale; Partenariato pubblico-privato

Keywords: IPCEI; State aid; European industrial policy; European Commission; Industrial cooperation; Public-private partnership

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il nuovo contesto europeo 'interventista' e gli IPCEI. 3. La 'riscoperta' di una norma dimenticata. 4. Passi compiuti e prospettive degli IPCEI. 5. IPCEI come strumento di politica industriale: indirizzo, collaborazione pubblico-privato, ruolo della Commissione. 6. Linee di tendenza e conclusioni.

1. Introduzione

Agli "Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo" – meglio conosciuti con l'acronimo IPCEI – l'Unione Europea affida un compito essenziale nell'attuale competizione geo-economica. Il loro obiettivo è, infatti, orientare e coordinare risorse finanziarie e capacità tecnologiche europee, di natura pubblica e privata, ed indirizzarle, attraverso collaborazioni industriali a carattere transnazionale, verso la realizzazione di progetti in settori considerati strategici per la competitività europea: dalle batterie destinate alle vetture elettriche ai semiconduttori, dal *cloud* all'idrogeno, sino al nucleare e alle tecnologie della sanità.

* Articolo sottoposto a referaggio.

È comprensibile, quindi, che - in una fase di rilancio della politica industriale come quella attualmente attraversata e quando il confronto con gli investimenti e gli sforzi in ricerca posti in essere da altri blocchi è quotidiano - siano tra gli strumenti più ‘in voga’ nel diritto pubblico dell’economia europea, tra quelli considerati più “popolari”¹. Risuonano, infatti, con diversi dei concetti caratterizzanti questo passaggio: dallo “Stato imprenditore” alla collaborazione pubblico-privata, dal supporto all’innovazione di frontiera al favore per la transnazionalità degli investimenti, per arrivare al sostegno ai settori strategici per l’industria europea e al contrasto alle sue dipendenze.

Ne è, d’altra parte, la prova più evidente - insieme all’accelerazione che hanno registrato in termini operativi, con l’approvazione di dieci IPCEI a partire dal 2018 - anche la grande attenzione che li circonda nel discorso europeo più recente.

Prima il “Rapporto Letta” e poi il “Rapporto Draghi” li menzionano più volte. Gli “Orientamenti politici della Commissione” per il prossimo quinquennio ne indicano la centralità nella impostazione economica dell’Unione ed anticipano iniziative per un loro rafforzamento ed una loro diffusione. Lo stesso ribadiscono alcune tra le ‘Lettere di Missione’ della Presidente von der Leyen ai singoli Commissari, che fanno esplicito riferimento agli “Importanti Progetti”. Sino ad arrivare agli atti della Commissione più recenti, come la “Bussola per la competitività”, il “Patto per l’industria pulita”, la revisione di metà termine della politica di coesione, che anticipano un utilizzo “più ampio” dello strumento, uno snellimento delle sue procedure, meccanismi più agevoli di suo finanziamento.

Siamo, quindi, ad un passaggio di snodo per gli IPCEI, in cui si dovrà verificare se essi siano strumenti ‘puntuali’ - caratterizzanti, cioè, singoli settori e specifiche iniziative - ovvero contengano elementi ‘sistemic’, in termini di effettività dell’azione europea di politica industriale e di *governance*. Se, cioè - tanto più in una fase che vede un ridisegno delle forme di intervento a sostegno dell’industria, con il registrarsi, spesso, di una connotazione maggiormente collaborativa - siano strumenti capaci di configurare un vero e proprio modello europeo di intervento a sostegno degli investimenti nei settori strategici².

È questo il contesto, per molti versi ‘in movimento’, in cui va collocato il presente contributo.

Nelle prime due sezioni esso ripercorre, innanzitutto, la ‘piccola storia’ degli IPCEI, che muove, a partire dal 2014, dalla ‘improvvisa’ attuazione di disposizioni del Trattato sostanzialmente dormienti dal 1958 ed

¹ Scrive di “continued popularity” degli IPCEI, A. EISL, in [EU industrial policy in the making. From ad hoc exercises to key instrument: how to make IPCEIs fit for the long run](#), Policy paper, Paris, Jacques Delors Institute, 16 dicembre 2022. La centralità dello strumento è sottolineata da A. BORONAT, *IPCEI: a market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe?*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2024, p. 526–536: consultabile in <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae074>.

² Per l’impatto delle crisi sulle dinamiche di funzionamento dell’Unione, si v. L. TORCHIA, *Le crisi fanno bene all’Unione: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza* in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2023, p. 577; per la rilevanza nella politica industriale europea della dinamica ‘collaborativa’ per quel che concerne la committenza, sono di interesse le valutazioni di L. PARONA, *La Commissione e la centralizzazione della committenza* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, p. 1077, con specifico riferimento ai settori della salute, della difesa, dei semiconduttori.

arriva ai giorni nostri, che vedono, insieme all'addensarsi di proposte progettuali, il parallelo progressivo definirsi della disciplina ad essi relativa: sia in termini procedurali, sia organizzativi.

Nella terza sezione se ne analizzano, anche alla luce delle più recenti prese di posizione della Commissione, le attuali prospettive mentre, nella quarta, si fanno emergere alcuni tratti caratterizzanti il loro processo di ideazione, di valutazione e di approvazione, che li configurano come possibile 'modello' di politica industriale europea e strumento di creazione di una 'cultura' comune, ad amministrazioni ed imprese, nel campo della produzione e della ricerca.

In sede di conclusioni, infine, oltre a tracciare alcune possibili linee di tendenza per lo sviluppo degli IPCEI nel contesto dell'attuale 'ritorno' della politica industriale nell'Unione Europea, si dà conto degli sviluppi ad essi relativi sul piano interno e si segnalano possibili ulteriori prospettive di *policy*.

2. Il nuovo contesto europeo 'interventista' e gli IPCEI

1.1 Il 2014 fu un anno di un qualche rilievo nel diritto pubblico dell'economia europea. Dopo la crisi finanziaria cominciata nel 2008 e la più lunga recessione mai attraversata dall'Unione, il sistema economico viveva, infatti, una fase di ripresa che era considerata debole. Era quindi in una congiuntura difficile che la Commissione, guidata dal portoghese José Manuel Barroso, avviava le sue 'cerimonie di addio' in vista dell'avvicendamento, che sarebbe avvenuto, il 31 ottobre di quell'anno, con quella presieduta dal lussemburghese Jean Claude Juncker.

Ed erano proprio le difficoltà di questo frangente a spiegare perché alcuni tra gli ultimi atti dell'esecutivo europeo guidato dal politico portoghese dessero grande attenzione alla 'questione industriale'. Dopo le "strategie integrate" che la Commissione aveva promosso nel 2010 e nel 2012 si tornava, infatti, proprio in quel 2014, sulla questione della manifattura³. E lo si faceva con una qualificazione suggestiva, che riecheggiava molto direttamente quel che si andava delineando, proprio in quegli stessi anni, negli Stati Uniti d'America. Così come nel quadro dell'azione di rilancio del settore manifatturiero statunitense Barack Obama aveva cominciato a parlare di una *Renaissance of US manufacturing* - articolando attorno a questo concetto una serie di iniziative di *policy* e di investimento - così anche in Europa ci si cominciava a riferire ad una "Rinascita industriale"⁴. Era questo, infatti, il titolo della comunicazione - promossa dal commissario responsabile, l'italiano Antonio Tajani, e adottata nel gennaio 2014 - che tornava sul tema del manifatturiero in un contesto che aveva "ribadito l'importanza dell'economia reale e di una solida

³ Si v., le comunicazioni COM (2010) 614, [Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità](#) del 28 ottobre 2010 e COM (2012) 582, [Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica](#) del 10 ottobre 2012.

⁴ Per un quadro completo dell'iniziativa statunitense si v. M. DI TOMMASO e M. TASSINARI, *Industria, governo, mercato*, Il Mulino, Bologna, 2017, ed in particolare p. 161 e ss. Per la specifica iniziativa del governo degli Stati Uniti si v. <https://obamawhitehouse.archives.gov/photos-and-video/video/2011/06/24/renaissance-american-manufacturing>.

base industriale”, ed in cui si fissava l’obiettivo di portare il contributo dell’industria al PIL europeo del 20%⁵.

E che quella che si delineava non fosse una sporadica “Rinascita” ma piuttosto il consolidarsi di un’attenzione approfondita alla questione, lo si capiva, oltre che dal collocarsi ‘in coda’ ad altre comunicazioni dedicate dalla Commissione al tema industriale negli anni più recenti, anche da ulteriori indicatori che caratterizzavano quel tornante della vicenda europea⁶.

Quello semantico, innanzitutto, con un linguaggio che era sempre più deciso nel parlare di industria e di politica industriale dopo il ‘lungo sonno’ registrato a partire dagli anni Ottanta del secolo precedente⁷. È in quel passaggio, infatti, che si rinizia a parlare di intervento a sostegno dell’industria, in cui si comincia a demolire – e doveva significativamente rimarcarlo, già nel 2010, un “Rapporto Monti” pur fortemente ancorato alla concezione concorrenziale – il *tabù* che per lunghi anni aveva reso impronunciabile il termine stesso “politica industriale”⁸.

Anche dal punto di vista strategico, poi, vi era stata una progressiva maggiore strutturazione del tema, con l’individuazione di alcuni settori di futuro industriale europeo con cui si cominciava a superare la tradizionale impostazione ‘orizzontale’. A partire dagli anni Dieci del nuovo secolo la Commissione, messa sotto pressione da richieste sempre più esplicite degli Stati membri nel senso della necessità di una più decisa azione di politica industriale, poneva, infatti, la propria enfasi su alcune ben precise tematiche: i processi di fabbricazione avanzati, le tecnologie abilitanti, i bioprodotto, i veicoli e le navi ‘puliti’, le costruzioni sostenibili, le materie prime, le reti intelligenti e l’infrastruttura digitale.

E, in continuità con questo primo ‘ritorno’ della politica industriale ed in reazione alle difficoltà che incontrava l’esperienza della “Strategia di Lisbona”, era proprio in quel passaggio che si registrava, dal punto di vista istituzionale, un maggior coinvolgimento dei diversi attori del settore pubblico verso obiettivi industriali. E così il “Semestre Europeo” introduceva nel rapporto tra Commissione e Stati membri profili più direttamente connessi alle questioni della crescita. Si introducevano, nell’ambito della politica di coesione, le *Smart Specialisation Strategies*, con cui si portavano le regioni ‘dentro’ la politica industriale europea e le si chiamavano a nuove funzioni di analisi, strategia e programmazione degli interventi finanziati dai fondi strutturali in una prospettiva di valorizzazione delle loro vocazioni produttive. E, ancora, sul piano più strettamente finanziario, si profilava una più stretta collaborazione

⁵ Si v. la comunicazione COM (2014) 14, [Per una rinascita industriale europea](#) del 22 gennaio 2014.

⁶ Il riferimento è alle già ricordate comunicazioni COM (2010) 614 del 17 giugno 2010, *Una politica industriale integrata per l’era della globalizzazione* e COM (2012) 582 del 10 ottobre 2012, *Un’industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica*.

⁷ Scrive, in questo senso, di “anni dell’oblio”, F. MOSCONI, *La nuova politica industriale europea di fronte alla sfida energetica*, in *Economia italiana*, 2023, n. 3, p. 171.

⁸ Si v. il rapporto di Mario Monti al Presidente Barroso, [A new strategy for the single market at the service of Europe’s economy and society](#) (si v., in particolare, la sezione 3.7 a p. 86).

tra Banca europea per gli investimenti e Commissione a sostegno dell'impresa: in un primo momento con la c.d. "iniziativa PMI" e, successivamente, con la creazione del "Fondo europeo per gli investimenti strategici"⁹.

2. La 'riscoperta' di una norma dimenticata

2.1 È in questo clima di nuova attenzione al tema industriale che va collocato un diverso atteggiamento della Commissione nell'interpretazione delle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato. Se già nel 2012 c'era stata la comunicazione sulla "modernizzazione" degli aiuti volta a "fare di tale strumento un mezzo in grado di promuovere un impiego adeguato delle risorse pubbliche e l'attuazione di politiche orientate alla crescita" - l'azione dell'amministrazione conosceva in quegli anni un significativo riorientamento, caratterizzato dal progressivo allineamento delle azioni statali agli obiettivi europei¹⁰. Era il frutto di diverse voci. Tra queste anche quelle emerse nel Rapporto del Gruppo di Alto livello dedicato alle *Key Enabling Technologies*¹¹. Era, qui, infatti che si cominciava a far riferimento all'esigenza europea di rispondere a quanto stavano facendo altri ordinamenti a sostegno delle loro imprese sui temi di frontiera. Una suggestione che doveva essere ripresa, negli anni tra il 2011 e il 2012, nel corso del processo di consultazione relativo alla revisione del Quadro normativo legato agli aiuti in ricerca. Era questo il contesto in cui entrava per la prima volta in gioco in maniera esplicita la norma contenuta alla lettera b) del comma 3 dell'art. 107 del Trattato, secondo cui

"possono considerarsi compatibili con il mercato interno (...) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo".

Se sino ad allora, infatti, questa deroga al divieto generale di ausili pubblici era stata utilizzata solo due volte, essa usciva dalla condizione, sostanzialmente 'dormiente', che aveva avuto nella prassi comunitaria e diveniva oggetto di nuovo interesse¹². Mentre sino a quel momento si era ricorso ad essa limitatamente

⁹ Si v., in questo senso la comunicazione COM (2014) 903, [Un piano di investimenti per l'Europa](#) del 26 novembre 2014.

¹⁰ Si v., in questo senso, la comunicazione COM (2012) 209 dell'8 maggio 2012, [Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE](#), consultabile in (in particolare al punto 6).

¹¹ Si v. il *Final Report of the High-Level Expert Group on Key Enabling Technologies*: consultabile in https://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/hlg_kets_final_report_en.pdf.

¹² Il riferimento allo stato "dormiente", insieme ad una precisa ricostruzione dell'origine e della successiva vicenda della disciplina relativa agli IPCEI, sono in T. SEIDL, T., H. LOPES-VALENÇA, [Waking a Dormant Legal Resource. Institutional Activation and the Origins of Important Projects of Common European Interest](#), ottobre 2024. Da sottolineare, per ricostruire l'ambiente in cui nasceva quella norma del Trattato di Roma, come il [Rapporto Spaak del 1956](#) contenesse un esplicito riferimento, al capitolo I del suo Titolo III, ad un "Fondo di investimento" che, in collaborazione con altre istituzioni finanziarie internazionali, avrebbe potuto contribuire al finanziamento di "Progetti di carattere ed interesse Europeo la cui grandezza e natura fosse superiore alle possibilità finanziarie rinvenibili in ogni singolo Stato". E, di rilevanza in relazione all'attuale configurazione, subito si aggiungeva come "l'interesse europeo sarebbe stato determinato dal numero degli Stati

alla realizzazione di infrastrutture di interesse comune di più Stati – la prima volta, nel 1995, nei confronti della società di gestione del ponte *Oresund Fixed Link*, che unisce Danimarca e Svezia; la seconda, nel 2009, a sostegno del *Fehmarn Belt Fixed Link*, che collega Germania e Danimarca – ci si apriva in quel passaggio ad un suo utilizzo più spiccatamente ‘industriale’. Come se, nell’ambiente ‘interventista’ che si andava creando in Europa nella prima metà degli anni Dieci del secolo, se ne intuissero, anche dopo i suggerimenti di esperti e del mondo dell’industria, ben precise potenzialità: e, cioè, il fatto che da quella deroga, ben oltre le infrastrutture di interesse sovranazionale, potesse passare il sostegno a collaborazioni industriali pubblico-privato realizzate da imprese di diversi ordinamenti su temi strategici per il sistema europeo

Il segnale più emblematico di questa nuova rilevanza fu che - nell’ambito del processo di “modernizzazione” degli aiuti di Stato - la norma ‘dormiente’ fosse a quel punto considerata meritevole di una trattazione separata da parte dell’amministrazione europea¹³. Era precisamente in questo contesto, infatti, che la Commissione adottava, in quel 2014, una prima decisione sul punto, con cui delineava gli “Orientamenti” che avrebbero guidato la sua valutazione di ausili pubblici statali destinati a progetti industriali ad impronta collaborativa aventi l’obiettivo “di ovviare ai gravi fallimenti sistemici o del mercato e alle sfide sociali che non potrebbero essere altrimenti affrontati”¹⁴.

Se, tuttavia, nel periodo immediatamente successivo alla loro adozione poco accadeva in diretta attuazione di tali Orientamenti cambiava, nel frattempo, la più generale intonazione della politica industriale europea.

Dopo anni in cui a Bruxelles il tema aveva sì guadagnato spazio, ma continuando a confrontarsi a permanenti ritrosie, la Commissione Juncker imprimeva alla questione nuovo slancio. Ed anche il rafforzamento della collaborazione pubblico-privato era parte di questa nuova impostazione. Lo scriveva, con molta chiarezza, la stessa amministrazione europea nella sua nuova Strategia industriale, adottata nel 2017, in cui indicava come:

“per garantire un settore manifatturiero altamente competitivo in Europa, una strategia di successo deve basarsi sui punti di forza e sulle attività dell’Europa nelle catene del valore strategiche nelle nuove tecnologie e renderli più solidi”,

interessati o partecipanti al Progetto e dalla valutazione favorevole delle competenti istituzioni europee” e che la partecipazione del Fondo sarebbe stata proporzionata all’interesse europeo riconosciuto ai singoli Progetti.

¹³ Per l’inquadramento degli IPCEI nel nuovo quadro geo-economico, si v. H. GRÄF, [A regulatory-developmental turn within EU industrial policy? The case of Battery IPCEIs](#) in *Politics and governance*, 2024, p. 8. Si v., sul punto, l’efficace ricostruzione contenuta nel già citato scritto di T. SEIDL, T., H. LOPES-VALENÇA, *Waking a Dormant Legal Resource. Institutional Activation and the Origins of Important Projects of Common European Interest*, in cui si delineano le dinamiche, interne ed esterne all’amministrazione europea, che portarono a nuova attenzione la norma contenuta all’art. 107, co, 3, lett. b) del Trattato.

¹⁴ Si v. la decisione (2014/C 188/02) [Criteri per l’analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo](#). Si v., in particolare, i riferimenti contenuti nell’introduzione.

sottolineando come:

“ciò richiede un’azione congiunta, sforzi ben coordinati e investimenti da parte delle autorità pubbliche e delle imprese di diversi Stati membri. La comunicazione della Commissione concernente gli Importanti Progetti di comune interesse europeo è concepita per tali progetti strategici. Tra gli esempi di catene del valore di importanza strategica per l’Europa vi sono lo stoccaggio dell’energia e i chip elettronici. Se utilizzate dagli Stati membri, esse possono svolgere un ruolo essenziale nella promozione di politiche e azioni in settori chiave per la crescita economica”¹⁵.

Si trattava di una presa di posizione che segnalava il maturare di una precisa attenzione al tema e che era presto confermata da due ulteriori passaggi, direttamente relativi agli IPCEI.

Da un lato, infatti, l’esigenza di “sforzi ben coordinati”, di un’“azione congiunta” e di “investimenti” nelle catene del valore strategiche, trovava una prima risposta di carattere organizzativo, con il delinearci di un assetto di *governance* relativo a tali specifici Progetti. In diretta attuazione delle anticipazioni contenute nella sua Strategia del 2017, la Commissione istituiva, infatti, nel 2018, un “Forum strategico” ad essi dedicato, in cui erano coinvolti i principali portatori di interessi - pubblici e privati – e che si configurava come un primo luogo istituzionale di collaborazione funzionale alla loro promozione¹⁶. Originariamente composto da un massimo di cinquanta persone – individuati tra funzionari delle amministrazioni nazionali, tecnici ed esperti e presieduto dalla Direzione generale dell’industria (la DG GROW, ma con un ruolo significativo anche della DG CONNECT) - l’organismo aveva precise funzioni di indirizzo ed impulso. Il suo “mandato” esplicito, in un tempo in cui si riteneva “necessario un approccio più proattivo degli Stati membri e dell’industria”, era duplice: “creare una visione comune a livello dell’Unione per sforzi e investimenti congiunti ed efficacemente coordinati nelle principali catene di valore” e “favorire accordi tra le autorità pubbliche e i portatori di interesse di vari Stati membri al fine di realizzare nuovi importanti progetti di comune interesse europeo”¹⁷.

Ed effettivamente l’organismo pubblicava, nel 2019, un primo rapporto sul tema delle catene del valore, individuando alcuni dei settori strategici sui cui l’Unione doveva concentrare la propria azione¹⁸. Oltre a questo, nei fatti, esso diveniva un primo spazio di confronto tra le amministrazioni dei singoli Stati

¹⁵ Si v. la comunicazione COM (2017) 479 del 13 settembre 2017, [Investire in un’industria intelligente, innovativa e sostenibile: una nuova strategia di politica industriale dell’UE](#) (in particolare p. 14).

¹⁶ La strategia aveva anticipato in questo senso l’istituzione di “un forum strategico coinvolgendo i principali portatori di interessi per individuare le principali catene del valore e i progetti d’investimento e per monitorare i progressi compiuti”: si v., in questo senso, la [decisione della Commissione del 30 gennaio 2018, che istituisce il Forum strategico per importanti progetti di comune interesse europeo \(2018/C 39/03\)](#).

¹⁷ Si v., la decisione sopra citata: al considerando n. 4 ed al suo art. 2.

¹⁸ Si v., in particolare, il documento *Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU Industry - report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest* del 4 novembre 2019: consultabile in <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37824>.

membri ed il mondo dell'industria, per individuare, sotto l'impulso della Commissione, i settori su cui concentrare lo strumento europeo e definire le modalità con cui concretamente declinare la collaborazione pubblico-privata dal punto di vista progettuale.

In parallelo, poi, quel 2018 vedeva anche l'avviarsi dell'operatività degli IPCEI con l'approvazione da parte della Commissione della prima iniziativa - non a caso nel settore dei semiconduttori, esplicitamente indicato nella Strategia europea del 2017 come campo di interesse prioritario, e che in quel passaggio era teatro, in tutta Europa, di un confronto aperto tra operatori privati e istituzioni diretto ad aumentare il sostegno finanziario pubblico¹⁹. A tale prima iniziativa doveva far seguito, un anno dopo, quella dedicata alle batterie (il c.d. progetto *Batterie I*)²⁰.

Se, dunque, alla fine del secondo decennio del secolo si registravano i primi segnali di una crescente attenzione attorno agli IPCEI, ci si trovava ancora in una fase in qualche modo "sperimentale"²¹. Il vero salto di qualità doveva avvenire, infatti, in un secondo momento, collocabile all'avvio del terzo decennio del secolo. È qui, infatti, che le strategie industriali adottate dalla Commissione von der Leyen - in un frangente drammatico per la società e l'economia europee - cominciano a fare più incisivi riferimenti agli IPCEI. E così nell'atto di indirizzo pubblicato nel marzo del 2020 si precisava che:

“mobilitare gli investimenti privati e le finanze pubbliche è estremamente importante in presenza di fallimenti del mercato, segnatamente per la diffusione su vasta scala di tecnologie innovative”,

indicando esplicitamente come:

“gli Importantissimi Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) costituiscono uno strumento che ha dimostrato la sua validità in questo settore. Gli Stati membri possono utilizzare gli IPCEI per mettere in comune le risorse finanziarie, agire

¹⁹ Si v. decisione Commissione europea C (2018) 8864 del 18 dicembre 2018, con cui si autorizzavano aiuti di Stato di Francia, Germania, Italia e Regno Unito a sostegno della realizzazione del primo IPCEI nel settore della microelettronica. Il c.d. *IPCEI Microelettronica* - a cui, dal 2021, doveva partecipare anche l'Austria - era diretto a sostenere attività di ricerca, sviluppo e innovazione, anche compresa la prima applicazione industriale, in cinque settori tecnologici: (i) i chip efficienti sul piano energetico; (ii) i semiconduttori di potenza; (iii) i sensori intelligenti; (iv) l'attrezzatura ottica avanzata e (v) i materiali compositi. Per avere un'idea del clima di relazioni Stato-industria nel quale nasceva questo primo IPCEI, si v. S. CASSINI, *La microélectronique réclame un milliard d'euros de subventions à l'Etat*, in *Le Monde* dell'11 luglio 2017, che poneva in rilievo le richieste di sostegno finanziario avanzate dai produttori di semiconduttori francesi al loro governo, anche in funzione di contrasto agli aiuti di cui beneficiavano i loro concorrenti extra-UE.

²⁰ Per quanto riguarda le batterie, si v. decisione Commissione europea C (2019) 8823 del 9 dicembre 2019, con cui si autorizzavano aiuti di Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia e Svezia a sostegno del c.d. *IPCEI Batterie 1*. Il Progetto si riferisce ad attività di ricerca e sviluppo industriale volte a introdurre tecnologie innovative e sostenibili lungo l'intera catena del valore delle batterie agli ioni di litio, con l'intento di migliorare le loro caratteristiche in termini di durata, tempi di caricamento, sicurezza e compatibilità ambientale dei nuovi prodotti.

²¹ In questo senso A. EISL, nel già citato *EU industrial policy in the making. From ad hoc exercises to key instrument: how to make IPCEIs fit for the long run*, scrive di una prima fase di 'sperimentazione' - tra il 2018 e il 2020 - e di una seconda, caratterizzata dalla possibilità di finanziamento europeo e da un consolidamento della *governance*, successiva al 2021.



rapidamente e mettere in collegamento i soggetti appropriati lungo le principali catene del valore. Servono da catalizzatori d'investimenti e consentono agli Stati membri di finanziare progetti di innovazione su vasta scala a livello transfrontaliero in presenza di fallimenti del mercato”.

Un chiaro favore, dunque, che portava l'amministrazione europea ad anticipare che:

“sulla scia dell'esperienza recente con gli IPCEI, la Commissione esaminerà modalità per combinare gli strumenti nazionali e dell'UE per mobilitare gli investimenti lungo la catena del valore, nel pieno rispetto delle pertinenti norme finanziarie e della concorrenza. Per sfruttare al meglio questo strumento, la Commissione introdurrà norme riviste in materia di aiuti di Stato per gli IPCEI nel 2021. La revisione mira a chiarire le condizioni in base alle quali i progetti condotti dagli Stati membri in settori chiave possono essere attuati in modo tempestivo e in condizioni favorevoli”²².

Analoga centralità era riconosciuta allo strumento un anno più tardi, nell'ambito della revisione della Strategia industriale della Commissione, resasi necessaria dall'impatto della Pandemia su economia e società europee. In quell'occasione - che va collocata nel nuovo clima 'solidale' che avrebbe portato al Piano di Ripresa e Resilienza - si ribadiva che:

“la Commissione continuerà a sostenere gli sforzi degli Stati membri per mettere in comune le risorse pubbliche attraverso Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) in settori in cui il mercato non è in grado, da solo, di realizzare innovazioni pionieristiche, come è avvenuto nei settori delle batterie e della microelettronica”,

sottolineando come, dal punto di vista operativo:

“Gli Stati membri e le imprese hanno espresso interesse a partecipare ad altri IPCEI, come quelli sul cloud di prossima generazione, sull'idrogeno, sull'industria a basse emissioni di carbonio e sui prodotti farmaceutici, nonché a un secondo IPCEI sui semiconduttori all'avanguardia. La Commissione esaminerà attentamente tali piani di progetto e, se soddisfano i criteri pertinenti, li accompagnerà finché giungano a maturità”²³.

Se queste prese di posizione denotavano, quindi, una consolidata centralità strategica degli strumenti nel quadro europeo, si registravano, in quel 2021, due ulteriori sviluppi degni di nota.

²² Si v. comunicazione COM (2020) 102 del 10 marzo 2020, [Una nuova strategia industriale per l'Europa](#).

²³ Si v. comunicazione COM (2021) 350 del 5 maggio 2021, [Aggiornamento della nuova strategia industriale](#).

Si approvava, innanzitutto, il terzo “Importante Progetto di Interesse Comune”, con una nuova iniziativa dedicata alle batterie, il c.d. IPCEI Batterie 2 (*EuBatin*)²⁴.

Ma, soprattutto, come anticipato nel documento di Strategia industriale della Commissione del 2020, vi era una modifica della disciplina relativa agli aiuti di Stato agli IPCEI stabilita nel 2014²⁵. Anche a seguito di un approfondito processo di consultazione pubblica, vi si affrontavano alcuni dei profili problematici emersi nella prima fase di attuazione. Era quindi questa l’occasione per introdurre alcune modifiche sostanziali, tra cui vanno segnalate quelle relative: ad una migliore precisazione dei criteri che la Commissione avrebbe utilizzato nella sua valutazione di autorizzazione degli aiuti di Stato coinvolti negli IPCEI; al riferimento ad una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese al loro interno; all’indicazione della necessaria presenza in ogni IPCEI di almeno quattro Stati membri; alla previsione della possibilità di finanziare la componente di aiuto pubblico con il ricorso alle risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza²⁶. Un insieme di modifiche che, oltre a definire con maggior chiarezza i contorni dell’istituto, ne declinavano una configurazione ‘plurale’ e segnavano il superamento della fase “sperimentale”, aprendo ad una maggiore efficacia sul piano attuativo, testimoniata dalla precisa accelerazione che si registrava nella frequenza del ricorso allo strumento. Nell’anno successivo, il 2022, vi era l’approvazione di due iniziative relative all’idrogeno (*Hy2Tech* e *Hy2Use*)²⁷. Erano tre, invece, gli IPCEI approvati nel corso del 2023, nei settori dei semiconduttori, nuovamente in quello dell’idrogeno

²⁴ La decisione della Commissione C (2021) 494 del 26 gennaio 2021 autorizzava aiuti di Stato di dodici paesi - Austria, Belgio, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, Slovacchia, Spagna e Svezia - al sostegno della realizzazione del secondo IPCEI nel settore delle batterie. Il progetto promuoveva attività di ricerca, sviluppo e innovazione, anche compresa la prima applicazione industriale, lungo l’intera catena del valore relative alle batterie: (i) estrazione delle materie prime; (ii) progettazione, (ii) produzione, sino al riciclaggio e all’immissione nel circuito dell’economia circolare.

²⁵ Si v. comunicazione COM (2021) 8481 del 25 novembre 2021, [Criteri per l’analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo](#) (in seguito anche “la Comunicazione 2021”).

²⁶ Per una ricostruzione delle ragioni della nuova disciplina del 2021 (e per preoccupazioni sulla effettiva capacità dello strumento di coinvolgere i diversi Stati membri ed assicurare, più in generale, una partecipazione effettiva del sistema economico europeo ai Progetti) si v. N. POITIERS, P. WEIL, [Opaque and ill-defined: the problems with Europe’s IPCEI subsidy framework in Bruegel Blog](#), 26 gennaio 2022.

²⁷ Per quel che riguarda il Progetto *Hy2Tech* è stato approvato con decisione della Commissione C (2022) 5158 del 15 luglio 2022. Esso prevede 5.4 miliardi di aiuti di Stato di quindici paesi (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna) a sostegno della realizzazione di una catena del valore europea dell’idrogeno. Più in particolare, il progetto sostiene attività relative a: (i) produzione di idrogeno tramite nuove tecnologie di generazione; (ii) produzione di celle a combustibile; (iii) nuove tecnologie di stoccaggio, trasporto e distribuzione; (iv) sviluppo di applicazioni per gli utenti finali, in particolare su mobilità navale e ferroviaria. Successivamente, con decisione C (2022) 6847 del 21 settembre 2022, la Commissione ha autorizzato 5.2 miliardi di aiuti di tredici paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Svezia) a sostegno della realizzazione del secondo IPCEI relativo all’idrogeno (*Hy2Use*). In particolare, questo Progetto sostiene attività di ricerca, sviluppo e innovazione, anche comprese nella prima applicazione industriale, relative a: (i) costruzione di infrastrutture, in particolare elettrolizzatori; (ii) infrastrutture di trasporto per produzione, stoccaggio e trasporto di idrogeno rinnovabile e a basse emissioni di carbonio; (iii) sviluppo di tecnologie per l’integrazione dell’idrogeno nei processi industriali, in settori come acciaio, cemento, vetro.

(*Hy2Infra*), e in quello del *cloud*²⁸. Nel 2024, infine, vi era l'approvazione di due ulteriori progetti, nei settori dell'idrogeno (*Hy2Move*) e della salute (*Med4Cure*)²⁹.

IPCEI	Anno	Focus	N. società	N. progetti	Aiuti di Stato (EUR mrd)	Inv. privati (EUR mrd)
Microelettronica	2018	R&S microelettronica (chip ad alta efficienza energetica, semiconduttori di potenza, sensori intelligenti, apparecchiature ottiche avanzate, materiali composti)	29	43	1.9	6.5
Batterie	2019	R&S nel settore prioritario comune delle batterie (sviluppo di tecnologie altamente innovative e sostenibili per le batterie agli ioni di litio: materie prime e materiali avanzati, celle e moduli, sistemi di batterie, riutilizzo e raffinazione)	17	23	3.2	5
Batterie	2021	Sviluppo di R&S dall'estrazione mineraria alla produzione di materiali avanzati, alla progettazione di celle per batterie e al riciclaggio	42	46	2.9	9
Idrogeno I	2022	Catena valore idrogeno (generazione, celle a combustibile, stoccaggio e trasporto, applicazioni per gli utenti finali)	35	41	5.4	8.8
Idrogeno II	2022	Catena valore idrogeno a supporto (i) dell'infrastruttura (ii) sviluppo tecnologie per l'integrazione dell'idrogeno nel processo industriale	29	35	5.2	7

²⁸ Per quanto riguarda il secondo IPCEI sui semiconduttori - denominato *IPCEI ME/CT* - è stato approvato con [decisione della Commissione C\(2023\) 3817 del 8 giugno 2023](#), che ha autorizzato 8.1 miliardi di aiuti di quattordici paesi (Austria, Cechia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia e Spagna) a sostegno di attività di ricerca, sviluppo e innovazione, anche comprese nella prima applicazione industriale, con l'obiettivo di accelerare la trasformazione verde e digitale: (i) creando soluzioni innovative di microelettronica e comunicazione e (ii) sviluppando sistemi elettronici e metodi di produzione efficienti sotto il profilo energetico e a basso consumo di risorse. Sempre nel 2023, poi, la Commissione, con la decisione C(2023) 8552 del 5 dicembre, ha poi autorizzato sette Stati membri - Francia, Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna - a mobilitare fino a 1.2 miliardi di EUR di finanziamenti pubblici per sostenere la ricerca, lo sviluppo e la diffusione industriale iniziale delle innovazioni europee nelle tecnologie cloud ed *edge* (il c.d. *IPCEI CIS*).

²⁹ Per quel che riguarda il terzo IPCEI sull'idrogeno (*Hy2Infra*), è stato approvato con [decisione C\(2024\) 1053 del 15 febbraio 2024](#), che ha autorizzato 6.9 miliardi di aiuti di sette Paesi (Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Slovacchia) a sostegno di investimenti infrastrutturali e impianti lungo la catena del valore dell'idrogeno, tra cui: (i) realizzazione di elettrolizzatori su larga scala per la produzione di idrogeno rinnovabile; (ii) realizzazione di condotte di trasmissione e distribuzione dell'idrogeno; (iii) sviluppo di impianti di stoccaggio e (iv) costruzione di terminali di movimentazione e relative infrastrutture portuali. Nel maggio del 2024, con la decisione della Commissione C(2024) 3631, si è poi avuta l'approvazione del quarto Progetto dedicato all'idrogeno (*Hy2Move*) che autorizza sette Stati membri - Estonia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Slovacchia e Spagna - ad erogare fino a 1,4 miliardi di € di finanziamenti pubblici. Con il Progetto si sostiene (i) lo sviluppo di una serie di applicazioni per integrare le tecnologie dell'idrogeno nei mezzi di trasporto (stradale, marittimo e aereo); (ii) lo sviluppo di tecnologie a celle di combustibile ad alte prestazioni, per utilizzare idrogeno nel trasporto navale e ferroviario; (iii) lo sviluppo di soluzioni di stoccaggio a bordo di prossima generazione per l'idrogeno; (iv) lo sviluppo di tecnologie per la fornitura locale di idrogeno pressurizzato puro nelle stazioni di rifornimento di idrogeno. Infine, con la [decisione della Commissione C\(2024\) 3629 del 28 maggio 2024](#), è stato approvato il primo IPCEI in materia di sanità (*Med4Cure*). La decisione ha autorizzato sei Stati membri - Belgio, Francia, Ungheria, Italia, Slovacchia e Spagna - a sostenere, con 1 miliardo di aiuti pubblici, progetti diretti ad affrontare potenziali fallimenti del mercato che ostacolano l'innovazione nel settore sanitario e migliorare la qualità e l'accesso all'assistenza dei pazienti. In particolare, il Progetto riguarda progetti di ricerca e sviluppo che coprono l'intera catena del valore della farmaceutica: dalla raccolta e dallo studio di cellule, tessuti e altri campioni, alle tecnologie di produzione sostenibile di terapie innovative, compresi i trattamenti personalizzati, sino all'applicazione di tecnologie digitali avanzate:

Microelettronica II	2023	R&S e implementazione industriale di tecnologie di microelettronica e comunicazione (creazione di soluzioni innovative di microelettronica e comunicazione e sviluppo di sistemi elettronici e metodi di produzione efficienti dal punto di vista energetico e risparmio delle risorse)	56	68	8.1	13.7
Cloud (CIS)	2023	R&S e implementazione industriale di tecnologie avanzate di cloud e computing	19	19	1.2	1.4
Idrogeno III	2024	Supporto infrastrutture per fornitura di idrogeno rinnovabile (elettrolizzatori, condotte di trasmissione e distribuzione, impianti di stoccaggio, terminali di movimentazione)	32	33	6.9	5.4
Idrogeno IV	2024	Supporto filiera idrogeno sviluppando applicazioni per la mobilità e il trasporto, tecnologie cellulari ad alte prestazioni, soluzioni di stoccaggio di nuova generazione, tecnologie per applicazioni per la mobilità e il trasporto	11	13	1.4	3.3
Salute	2024	Supportare R&S e implementazione industriale di soluzioni per assistenza sanitaria (dalla raccolta di cellule allo sviluppo di processi innovativi per l'industria farmaceutica)	13	14	1.0	5.9
			283	335	37.2	66

Fonte: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en

Parallelamente a questo consolidamento operativo - sul piano della rilevanza strategica, delle regole, dell'operatività - vi erano modifiche rilevanti anche sul versante della *governance*. Se, come visto, nel 2018, durante la fase 'sperimentale' degli IPCEI, si era istituito il "Forum strategico" vi era, in questo tornante, un ulteriore strutturarsi dei raccordi tra livello statale ed europeo.

Innanzitutto, il 'vecchio' Forum era sostituito, a partire dal settembre del 2023, da un nuovo organismo - il *Forum europeo congiunto per importanti progetti di comune interesse europeo* (l'acronimo comunitario è "JEF-IPCEI") - che vedeva decisamente ampliate organizzazione e funzioni. Vi era, in primo luogo, l'affiancarsi della DG COMP, responsabile della concorrenza, alla DG GROW, nella direzione dei lavori del Forum. Si registrava, poi, una strutturazione dei lavori dell'organismo su due livelli ben delineati, quello tecnico e quello più propriamente politico: con il primo che vedeva la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni dei singoli Stati membri con responsabilità dirette relativamente agli IPCEI e il secondo che riuniva, invece, i livelli più alti dell'amministrazione: italiana ed europea. Se ne ampliavano, poi, i compiti. Alle funzioni essenzialmente consultive che avevano caratterizzato il primo organismo - e che si erano sostanziate nell'identificazione delle tecnologie strategiche per potenziali futuri progetti - si associavano più spiccate azioni di *networking*. Il nuovo Forum era chiamato, infatti, a dare impulso allo

scambio di migliori pratiche, alla definizione di strumenti di monitoraggio e valutazione, alla semplificazione dei meccanismi di funzionamento dello strumento³⁰.

Oltre a questo approfondimento delle capacità del Forum - destinato sempre più a caratterizzarsi come 'il luogo del confronto tra pubblico e privato, quello in cui concretamente si decidono i settori su cui focalizzare i Progetti, si governano le interazioni tra i diversi soggetti coinvolti e si presentano e discutono le novità regolatorie - vanno segnalati, poi, due ulteriori successivi passaggi³¹.

Il primo, del maggio 2023, era l'adozione di un "Codice delle migliori pratiche" destinato agli Stati membri ed alle imprese nell'ottica di facilitare il loro ricorso agli IPCEI e di promuovere lo scambio tra le diverse esperienze amministrative: un ulteriore segnale della progressiva 'istituzionalizzazione' dello strumento,³². Più recentemente, poi, nell'aprile del 2025, la Commissione ha avviato, lo vedremo in seguito, l'*IPCEI Design Support Hub*, che si propone come un organismo tecnico, anche in questo caso volto a facilitare l'attività di Stati membri e di operatori privati nella definizione progettuale e lungo l'iter amministrativo di preparazione e approvazione di ogni singolo IPCEI³³.

3. Passi compiuti e prospettive degli IPCEI

Questa ricostruzione evidenzia come in pochi anni - dal 2018, nei fatti, - la strada compiuta da questo istituto sia stata rilevante. A partire, come visto, da una norma 'dormiente' del Trattato, i "Progetti di Interesse Comune Europeo" si collocano, oggi, al centro del *policy-making* dell'Unione.

È la conseguenza di una serie di salti di qualità: da più punti di vista.

Innanzitutto, come detto, quello relativo al profilo politico, con il Consiglio europeo che li ritiene "uno strumento prezioso per la politica industriale europea, che consente agli Stati membri di intervenire in caso di significativi fallimenti del mercato e di promuovere progetti innovativi al di là delle capacità individuali" e che "sottolinea la necessità di una continua ottimizzazione del quadro degli IPCEI per razionalizzare e accelerare ulteriormente l'intero processo e facilitare la partecipazione delle imprese di tutte le dimensioni"³⁴. Una centralità che è doppiata dai documenti di indirizzo europei in cui si sottolinea

³⁰ Notizie relative a composizione e funzionamento del Forum IPCEI sono in: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/joint-european-forum-ipcei_en. Si v., per una complessiva valutazione della sua attività, il [Parere adottato dal Forum nella sua composizione di alto livello il 27 novembre 2024](#).

³¹ È utile, in questa direzione, l'esame dei verbali delle diverse riunioni tenute dal JEF-IPCEI nella sua composizione "tecnica". Dal loro esame è possibile evincere come il *Forum* sia luogo di chiarimenti in relazione a determinati strumenti, di definizione di metodologie comuni per valutare le nuove ipotesi di IPCEI, di scambio di migliori pratiche, di presentazione sugli avanzamenti degli specifici IPCEI. I verbali sono consultabili in https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/joint-european-forum-ipcei_en.

³² Il [Codice](#) è stato adottato nel maggio 2023.

³³ Si v., sul punto, il [comunicato stampa della Commissione europea del 10 aprile 2025](#). Informazioni relative al *Design Hub* recentemente istituito sono in https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/design-support-hub_en.

³⁴ Si v., su questo specifico aspetto, le [conclusioni del Consiglio Competitività del maggio 2024](#), al punto 19.

la loro natura di “catalizzatori d’investimenti” per consentire “agli Stati membri di finanziare progetti di innovazione su vasta scala a livello transfrontaliero in presenza di fallimenti del mercato”; il loro ruolo cardine “in settori in cui il mercato non è in grado, da solo, di realizzare innovazioni pionieristiche”; la loro capacità di discernere “quando gli effetti positivi della correzione di un evidente fallimento del mercato superano il rischio di distorsioni del mercato unico”³⁵.

Il secondo salto di qualità è quello registrato sul piano operativo. Il quadro, ad oggi, vede dieci “Importanti Progetti di interesse comune” approvati. Il numero degli Stati membri progressivamente coinvolti nei “Progetti” è di 22. Il numero complessivo dei sotto-progetti ricollegati agli IPCEI è 335. L’attivazione di risorse è 37 miliardi di contributi pubblici e di 66 miliardi di investimenti strategici³⁶.

Come visto, poi, è anche l’assetto disciplinare ad essersi andato progressivamente precisando. Da un lato, con le successive decisioni della Commissione, quelle del 2014 e del 2021, che hanno definito con maggior compiutezza il quadro autorizzatorio e i criteri utilizzati dall’amministrazione europea nella valutazione dei singoli progetti. Ad esse va aggiunto quanto stabilito dalla Commissione nel 2023, con l’innalzamento dell’intensità di aiuto e delle soglie di notifica relativamente ai progetti, come gli IPCEI, che coinvolgono imprese ed organismi di ricerca di più Stati membri³⁷. D’altra parte, il “Codice delle buone pratiche” redatto dalla Commissione fornisce ad operatori pubblici e privati una guida progressivamente di maggior chiarezza relativamente alle modalità con cui promuovere un IPCEI o con cui parteciparvi.

Ulteriori segnali, poi, sono quelli che si registrano sul piano organizzativo. Da un lato con la progressiva strutturazione del Forum, che ha configurato un complessivo rafforzamento dei profili di *governance*, dei meccanismi di scambio tra le diverse amministrazioni nazionali e tra la sfera pubblica e quella degli operatori industriali privati. Dall’altro, come visto, con la recente definizione di un organismo di assistenza tecnica nella fase di impostazione dei Progetti – il già richiamato *IPCEI Design Support Hub* – chiamato a facilitare i processi di definizione dei progetti e di preparazione della documentazione necessaria alla loro approvazione.

A questa consolidata rilevanza strategica ed all’accelerazione sul piano attuativo ed organizzativo corrispondono, nell’attuale fase del *policy-making* europeo, altrettanto interessanti prospettive future, come testimoniato da recenti prese di posizione: di carattere politico, strategico ed operativo.

³⁵ Si v., in questo senso, la già citata comunicazione (COM) 2021 350, pp. 15 e 19: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350>.

³⁶ I dati sono tratti dal [sito della Commissione europea dedicato agli IPCEI](#).

³⁷ Si v., in questo senso, il regolamento UE 2023/1315 del 23 giugno 2023, in particolare al considerando 7: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1315>.

Vi sono, innanzitutto, i riferimenti agli IPCEI contenuti nel “Rapporto Letta” e nel “Rapporto Draghi”³⁸. In entrambi i documenti sono numerosi, infatti, i richiami all’acronimo – che ricorre nove volte nel “Rapporto Letta” e cinquanta in quello curato da Mario Draghi. Oltre a questo dato quantitativo, quel che rileva è che vi si delineano con chiarezza possibili ulteriori sviluppi dell’istituto: sia con il richiamo alla capacità espansiva degli IPCEI, potenzialmente dedicati a “tutte le possibili forme di innovazione” che potrebbero spingere l’industria europea; sia con riferimento all’utilizzo dello strumento per progetti infrastrutturali, come i connettori transnazionali; sia con l’individuazione di IPCEI dedicati a singoli settori - quali, ad esempio, quelli dell’*automotive*, dei voli ad emissione zero, dei semiconduttori, con la previsione di una specifica dotazione di bilancio e di una procedura accelerata (il c.d. “*fast track*”); sia, infine, con il richiamo ad un IPCEI per la Competitività, chiamato a sostenere progetti transnazionali³⁹. È una rilevanza, quella sottolineata dai due Rapporti, che è stata subito fatta propria dalla Commissione al suo più alto livello. E così negli “Orientamenti politici” per il prossimo quinquennio dell’amministrazione europea si prevede che il “Fondo per la Competitività” proposto dall’amministrazione europea sarà chiamato a sostenere anche gli IPCEI, mentre altrettanto chiare sono le indicazioni dell’amministrazione europea nel senso di una loro accelerazione e di una loro semplificazione⁴⁰. Linee di indirizzo che, a cascata, hanno trovato una precisa eco nelle “Lettere di Missione” inviate dalla Presidente von der Leyen ai singoli commissari per indirizzare la loro attività nei prossimi anni. Sono tre, in particolare, quelle in cui l’istituto degli IPCEI ha visto riconosciuto particolare rilievo. Quella indirizzata alla Vicepresidente Teresa Ribeira, in cui si faceva chiara menzione del sostegno agli IPCEI, in linea con quanto stabilito dal “Rapporto Draghi”, nell’ottica di una loro accelerazione, di un loro ampliamento e di un loro più agevole finanziamento⁴¹. Di analogo tenore anche la ‘Lettera’

³⁸ Il c.d. “Rapporto Letta”, dal titolo [Much more than a market](#), è stato pubblicato nell’aprile del 2024. Per la versione italiana si v. *Molto più di un mercato*, Bologna, 2024. Per quel che concerne il c.d. “[Rapporto Draghi](#)”, è stato pubblicato nel settembre del 2024.

³⁹ Si v., in particolare, i riferimenti contenuti nel citato “Rapporto Draghi”: p. 17, con riferimento alle capacità espansive dello strumento; p. 27, per la sua applicazione gli interconnettori transnazionali; pp. 52 e 58, per l’utilizzo nei confronti dei settori dell’*automotive*, dell’aviazione ad impatto zero e dei semiconduttori; p. 68, per il riferimento all’IPCEI Competitività dedicato a progetti transnazionali.

⁴⁰ Si v., in questo senso, gli “[Orientamenti politici 2024-2029](#)”, in cui la Presidente von der Leyen indicava che “the European Competitiveness Fund will support Important Projects of Common Interest (IPCEIs) so that Europe can use its collective strength to invest together in ambitious common projects – as has already been done on a smaller scale with batteries, hydrogen and microelectronics” aggiungendo che “I will make IPCEIs simpler and faster to get financed and off the ground. The first new set of common projects will be proposed in early 2025”.

⁴¹ Si v., in questo senso, la “[Lettera di Missione](#)” indirizzata alla commissaria Teresa Ribeira, in cui si precisa, tra i compiti della vice-presidente, il sostegno all’attuazione del “futuro Fondo europeo per la competitività” per garantirne la coerenza con la politica degli aiuti di Stato e la collaborazione con gli Stati membri per la presentazione di proposte rapide di progetti di interesse comune (IPCEI) per i settori e le tecnologie più strategici, che possono accedere rapidamente ai finanziamenti e che possano essere avviati in tempi brevi. In aggiunta vi è esplicito riferimento alla “revisione degli aiuti di Stato degli IPCEI” anche in linea con la proposta contenuta nel “Rapporto Draghi” di ampliare gli IPCEI per l’innovazione nei settori strategici.



destinata al commissario all'Industria, il francese Stephan Sejourne, a cui si affidava il compito di guidare l'avvio di nuovi IPCEI nei settori e le tecnologie più strategici⁴². Parzialmente diversi, poi, ma altrettanto rilevanti dal punto di vista politico, i riferimenti contenuti nella 'Lettera' al commissario responsabile per il settore della Difesa, il lituano Andrius Kubilius, in cui ci si riferisce ad una nuova figura, quella degli "Strumenti di Interesse Comune europeo", declinazione degli IPCEI nel settore, appunto, della sicurezza e della difesa⁴³.

Sono indicazioni di carattere politico e strategico che hanno trovato successiva ed immediata conferma nei primi mesi di lavoro della nuova Commissione von der Leyen. Gli atti di politica industriale più significativi del suo avvio di mandato contengono, infatti, precisi riferimenti agli IPCEI.

E così la "Bussola strategica per la competitività" pubblicata dalla Commissione nel gennaio 2025 anticipa un utilizzo più ampio dello strumento, la sua semplificazione e un suo finanziamento più agile⁴⁴. Sulla stessa linea, anche il successivo "Patto per l'Industria Pulita" si riferisce esplicitamente alla valorizzazione degli IPCEI, frutto di un lavoro congiunto con gli Stati membri, e anticipa un'azione di supporto e di assistenza tecnica ai promotori in cui si prevede anche il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti⁴⁵. Finalmente anche la revisione di metà termine della politica di coesione contiene esplicito riferimento agli IPCEI con un richiamo alla possibilità di finanziare gli investimenti connessi agli IPCEI condotti dalle grandi imprese ed altre misure per accelerare l'utilizzo degli strumenti finanziari della coesione a sostegno di tali Progetti⁴⁶.

Un'attenzione politica ben precisa, quindi, che trova piena conferma dal punto di vista operativo. Sono, infatti, cinque, allo stato, le proposte di nuovi progetti in fase di preparazione e valutazione a livello comunitario. Esse si concentrano nei settori dei materiali avanzati per le tecnologie 'verdi'; in quello dei servizi legati all'Intelligenza Artificiale, in vista della creazione di un ecosistema europeo; quello delle infrastrutture computazionali, nella prospettiva del mercato unico digitale; quello delle tecnologie avanzate nei semiconduttori, con specifica focalizzazione sulle esigenze del sistema industriale europeo⁴⁷. È stata recentemente annunciata, infine, una nuova iniziativa dedicata alle tecnologie nucleari⁴⁸.

⁴² Si v. la "[Lettera di Missione](#)" indirizzata al Commissario Stephan Sejourne.

⁴³ Si v. la "[Lettera di Missione](#)" indirizzata al Commissario Antonius Kubilius.

⁴⁴ Si v., sul punto, [Comunicazione COM \(2025\) 30 del 29 gennaio 2025](#).

⁴⁵ Si v., sul punto, [Comunicazione COM \(2025\) 85 del 26 febbraio 2025](#).

⁴⁶ Si v. sul punto [Comunicazione COM \(2025\) 163 del 1° aprile 2025](#), *Una politica di coesione modernizzata: riesame intermedio*.

⁴⁷ Si v., per l'anticipazione delle tematiche degli IPCEI attualmente in fase di sviluppo, [l'Opinione del Forum del 27 novembre 2024](#).

⁴⁸ Si v., sul punto, *Agence Europe*, 10 aprile 2025, *European Commission accepts a nuclear project as an IPCEI candidate*, consultabile su agenceurope.eu.

4. IPCEI come strumento di politica industriale: indirizzo, collaborazione pubblico-privato, ruolo della Commissione

Se, dunque, vi è un indubbio favore politico verso lo strumento - e sono chiari gli sviluppi registrati sul piano attuativo - quella che va segnalata è anche la crescente attenzione ‘qualitativa’ prestata agli IPCEI. Più osservatori, infatti, proprio per il loro “incorporare un approccio europeo al *policy-making*” li considerano come un vero e proprio “modello” di quel che potrà essere, finalmente, un governo europeo dell’industria. Ancora ci si riferisce ad essi ritenendoli una “pietra angolare” del nuovo intervento industriale europeo⁴⁹.

Ed effettivamente, adottando questa prospettiva, sono diversi gli elementi di qualche rilievo che possono trarsi dal quadro, procedurale ed organizzativo, relativo agli IPCEI.

- a) *Il raccordo con le finalità strategiche europee.* Entra in gioco, prima di tutto, il principale obiettivo dei Progetti, che è quello di perseguire - in modo “concreto, chiaro ed identificabile” e con “un impatto significativo sulla crescita sostenibile” - le finalità strategiche europee attraverso la realizzazione di progetti comuni a diversi Stati membri. Una indicazione che trova la sua immediata precisazione nel rinvio diretto alle principali scelte di *policy* settoriali europee: con il richiamo al *Green Deal*, alla strategia digitale, alla nuova strategia industriale e a quella per i dati, al *Next Generation EU*, all’Unione europea della salute, al nuovo Spazio europeo della ricerca e dell’innovazione, al nuovo Piano d’azione per l’economia circolare con l’aggiunta del rinvio - di carattere generale e direttamente legato agli shock attraversati dall’economia europea negli ultimi anni - a quei progetti necessari ad una ripresa sostenibile a seguito di gravi perturbazioni economiche⁵⁰.
- b) *Le caratteristiche dei progetti e dei soggetti.* Oltre a quello finalistico, un secondo elemento che va sottolineato per la sua rilevanza ai fini della configurazione degli IPCEI come “modello” di politica industriale europea, si lega alle specifiche caratteristiche dei singoli Progetti: sia sotto il profilo oggettivo, sia sotto il profilo soggettivo. Al di là di quella che è da un punto di vista operativo la distinzione essenziale – quella tra progetti c.d. “singoli” e progetti c.d. “integrati”, frutto, cioè, della sommatoria di singole iniziative di investimento tra loro strettamente coordinate - quel che va segnalato è il loro dover essere realizzati in presenza di ben chiare condizioni:

⁴⁹ Si v., in questo senso, A. EISL, [For a competitive European industrial policy](#), Policy Paper n. 304, Jacques Delors Institute, Ottobre 2024, p. 8. In senso analogo si v. anche il già ricordato “Rapporto Letta” in cui ci si riferisce al “modello IPCEI” e si indica che esso può servire da “*blueprint*” di politica industriale (pag. 11 e 40). Sul punto si segnala anche il lavoro di O. FONTANA e S. VANNUCCINI, [How to institutionalise European industrial policy \(for strategic autonomy and the green transition\)](#), Working Paper LEAP, n. 7/2024 del marzo 2024. Scrive di “cornerstone”, A. BORONAT, nel suo già citato *IPCEI: a market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe*, p. 526.

⁵⁰ Si v., in particolare, l’introduzione della già citata Comunicazione 2021, relativa ai criteri per l’analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo.

- (i) un quadro di cooperazione transfrontaliera;
- (ii) riunendo conoscenze, competenze, risorse finanziarie e soggetti economici di tutta l'Unione;
- (iii) caratterizzandosi per l'obiettivo di porre rimedio a gravi fallimenti sistemici o del mercato o a problemi sociali che non potrebbero essere risolti;
- (iv) dando luogo a benefici che “non debbono essere limitati agli Stati membri finanziatori bensì estendersi ad una porzione più vasta dell'Unione”⁵¹.

Altrettanto rilevante, ai fini della connotazione ‘europea’ dello strumento, è, poi, anche l'ulteriore caratteristica che gli IPCEI debbono avere dal punto di vista soggettivo. Come si è già sottolineato, infatti, è richiesto - tranne in specifici casi in cui ciò non sia possibile - il requisito della partecipazione minima di almeno quattro Stati membri⁵².

- c) *Il procedimento*: Ai fini della qualificazione degli IPCEI come modello di politica industriale europea concorre anche la fase procedimentale e le dinamiche che essa determina sui diversi attori coinvolti. Più specificamente possono distinguersi diverse sottofasce, che vanno dal momento di concezione dell'idea progettuale sino alla decisione di approvazione del Progetto da parte della Commissione:
- (i) vi è, innanzitutto, la fase che potrebbe definirsi di ideazione dei Progetti che, tipicamente, avviene nell'ambito della formazione tecnica del *Forum Congiunto*, in una dimensione informale di confronto tra Stati membri e imprese, promossa da uno specifico Stato membro e che si svolge sotto l'egida della Commissione. È qui, in questo primo momento di confronto pubblico-privato, che emerge uno specifico settore di attenzione.
 - (ii) A questa prima fase preliminare - che si conclude con la comunicazione degli Stati membri interessati al sostegno ad un determinato IPCEI, adottata nell'ambito del *Forum* - segue quella del concreto “Disegno” progettuale. È una fase caratterizzata dalla formazione di un “Gruppo di Lavoro” dedicato alla tematica e dall'individuazione di uno “Stato membro Coordinatore”. Spetta in particolare a quest'ultimo guidare il processo di formazione dell'IPCEI: informando tutti gli Stati membri della possibilità di partecipare al Progetto; coordinando i diversi Stati membri interessati attorno ad un preciso calendario; consultando la Commissione sulla complessiva impostazione dell'IPCEI.
 - (iii) In parallelo a questa attività sul piano europeo, vi è quella che si svolge su quello nazionale, che vede ogni Stato membro interessato alla costituzione di un IPCEI avviare procedure pubbliche finalizzate a raccogliere espressioni di interesse rispettivamente al coinvolgimento

⁵¹ Si v. il punto 3.2 della Comunicazione 2021.

⁵² Si v. il punto 3.2 della Comunicazione 2021.

nel Progetto da parte di imprese e di organizzazioni nazionali: facendo sì di assicurare ai soggetti potenzialmente interessati le più ampie opportunità di partecipare all'IPCEI e favorendo il più possibile lo sviluppo di forme di collaborazione tra i diversi attori interessati.

- (iv) Alla fine della prima parte del processo di costruzione dell'IPCEI - che vede, quindi, un ruolo centrale delle amministrazioni nazionali - si avvia la c.d. fase di *matchmaking* europeo, in cui i singoli progetti emersi dalle selezioni nazionali trovano la loro organica composizione su scala, appunto, europea.
- (v) Così definita la complessiva intelaiatura progettuale - come fosse un *mosaico* di singole iniziative di investimento tra loro strettamente connesse, in termini sia contenutistici, sia di tempistiche - si passa, sempre a cura dello Stato membro coordinatore, alla redazione del c.d. *Chapeau Text*, documento descrittivo del Progetto e delle sue finalità. Un testo a cui contribuiscono amministrazioni pubbliche ed operatori privati coinvolti nel Progetto e che ha l'obiettivo di delineare alla Commissione l'iniziativa di investimento nella sua completezza.
- (vi) Si apre, a questo punto, la fase di c.d. "prenotifica" alla Commissione europea del c.d. portafoglio di progetti individuali oggetto di aiuti da parte dei singoli Stati coinvolti nell'IPCEI. È un momento procedurale - caratterizzato, ancor più di altri, dal contatto 'trilaterale' tra l'amministrazione europea, quelle dei singoli Stati membri e le imprese e gli altri soggetti interessati - che ha l'obiettivo di verificare la completezza della documentazione presentata e che può prevedere interlocuzioni tra livello nazionale ed europeo relativamente alle singole componenti progettuali;
- (vii) Successivamente al via libera da parte dell'amministrazione europea vi sono, poi, la notificazione ufficiale alla Commissione da parte di ogni Stato membro e l'avvio della procedura di valutazione da parte dell'amministrazione europea relativamente alla complessiva compatibilità dell'IPCEI ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato.

d) *La fase valutativa.* Terminata questa complessa attività preparatoria - caratterizzata, come si è sottolineato, dallo svilupparsi di moduli continuativi di collaborazione e confronto tra Commissione, Stati partecipanti all'IPCEI e settore industriale - si apre la fase dello specifico esame da parte della Commissione della proposta di Progetto ai sensi della disciplina in materia di aiuti di Stato. Più in particolare, secondo quanto stabilito dalla sua comunicazione del 2021, spetta all'amministrazione europea una valutazione estremamente articolata dal punto di vista tecnico, in cui sono ben individuabili due ambiti.

L'esame si concentra, innanzitutto, su quello che potrebbe definirsi l'effettivo valore europeo dei Progetti. Oltre alla rilevanza dimensionale, si precisa, infatti, che essi (i) debbano rappresentare un "concreto,

chiaro ed identificabile” contributo agli obiettivi dell’Unione e (ii) debbano avere “un impatto significativo sulla crescita sostenibile”⁵³. Più in particolare la Commissione dovrà valutare se il Progetto sia concepito per superare fallimenti di mercato e di sistema che non avrebbero potuto essere affrontati senza sussidio pubblico e che abbia effetti positivi chiaramente identificati e che trascendono i confini dello Stato membro ⁵⁴.

In questa valutazione di ordine complessivo della Commissione sono considerati una serie di “indicatori positivi” eventualmente evidenziati dall’IPCEI all’esame. Tra questi vi sono quelli che potrebbero definirsi di carattere istituzionale, e, cioè, l’eventuale partecipazione della Commissione o della Banca europea per gli investimenti alla concezione, all’individuazione delle componenti e alla struttura di *governance* del Progetto⁵⁵. Vi sono, poi, quelli relativi alla effettiva qualità della dimensione ‘collaborativa’ sviluppata tra i diversi partecipanti al Progetto. E, ancora, sono indicati come elementi positivi quelli connessi alle modalità di finanziamento, in cui è valutato positivamente l’eventuale coinvolgimento di fondi europei ovvero la partecipazione al Progetto di finanziatori privati. Da segnalare, inoltre, indicatori di carattere più propriamente strategico, che riconoscono specifica rilevanza a due precise caratteristiche dei Progetti: i loro effetti sulle c.d. “dipendenze”, e quindi la capacità degli IPCEI di rafforzare catene del valore strategiche per l’industria europea, e, d’altra parte, il loro impatto in termini di sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo.

Altrettanto specifico interesse hanno anche i criteri utilizzati dalla Commissione nella sua valutazione di compatibilità, in cui è chiamata ad un “giudizio di bilanciamento” tra gli effetti positivi degli aiuti di Stato previsti nell’ambito della proposta di IPCEI e quelli, invece, potenzialmente negativi⁵⁶. In quest’ottica, ai sensi della sua comunicazione, la Commissione è chiamata a valutare l’essenzialità del sostegno finanziario alla realizzazione del progetto ed il fatto che esso non compensi alcun rischio di impresa che possa considerarsi normale⁵⁷. Assume particolare rilievo, in quest’ottica, il concetto di “deficit di finanziamento” (c.d. *funding gap*) che può arrivare a permettere di finanziare interamente una specifica componente progettuale se ciò è reso necessario dall’analisi finanziaria relativa ai flussi generati dal Progetto nel suo insieme. Si prevede, inoltre, a tutela della proporzionalità dell’aiuto, la possibilità di inserire il c.d. “*clawback mechanism*”, con cui si obbligano le imprese alla restituzione dell’aiuto finanziario pubblico ricevuto qualora i profitti registrati dal progetto siano superiori a quelli preventivati nella documentazione presentata alla Commissione⁵⁸.

⁵³ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 3.2 (n. 14).

⁵⁴ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 3.2. (nn. 15 e 16).

⁵⁵ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 3.3.2 (n. 21).

⁵⁶ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 4 (n. 27).

⁵⁷ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 4 (n. 30).

⁵⁸ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 4 (n. 36).

Vi è, infine, un significativo indicatore della dimensione dei Progetti, del loro valore strategico e della prospettiva adottata dall'amministrazione europea. Nella valutazione da parte della Commissione dello schema di finanziamento statale a supporto dell'IPCEI, possono entrare in gioco, infatti, anche gli effetti di eventuali sostegni finanziari pubblici di cui beneficino imprese extra-UE che siano in situazione di concorrenza con le imprese europee richiedenti l'aiuto ai sensi della disciplina IPCEI⁵⁹.

e) *La governance 'interna' dei Progetti.* Nell'esame degli IPCEI come possibile 'modello' di politica industriale, va considerata, poi, anche la dimensione organizzativa per così dire 'interna' ai singoli Progetti. È prevista, infatti, una specifica *governance* che vede la partecipazione di rappresentanti degli Stati membri, della Commissione, degli altri soggetti partecipanti all'IPCEI. Più in particolare - è il caso, ad esempio, dell'IPCEI Batterie e di altri tra i Progetti approvati - è prevista l'istituzione di un "Consiglio di supervisione", cui è affidato il compito di monitorare gli andamenti dei singoli progetti e dell'IPCEI nel suo complesso. Affiancano questo organismo collegiale di sorveglianza, anche un organo che riunisce le autorità pubbliche - il c.d. "Consiglio delle pubbliche amministrazioni", in cui siede un rappresentante di ogni Stato membro partecipante al Progetto - ed è previsto, poi, un "Gruppo di Facilitazione", responsabile di promuovere la collaborazione e la comunicazione del singolo Progetto: sia all'interno della compagine progettuale, sia all'esterno di essa⁶⁰. Compito di quest'ultimo organismo, infatti, oltre quello di rafforzare la collaborazione tra i diversi attori direttamente coinvolti nel Progetto, è anche quello diffondere i risultati progettuali al suo esterno. A tal fine è prevista una "Assemblea Generale" - a cui aderiscono tutti i diversi partecipanti al Progetto e che prevede una sezione aperta anche a parti terze che non partecipino al progetto - ed è richiesta, inoltre, la realizzazione di una piattaforma *web* per comunicare notizie relative ad ogni singolo IPCEI e diffondere tematiche e risultati all'esterno.

5. Linee di tendenza e conclusioni

Come si è detto gli IPCEI sono uno strumento che attraversa una fase espansiva, con un ruolo di "avanguardia" nella politica industriale dell'Unione Europea⁶¹.

Vi sono, a confermarlo, la crescita delle iniziative registrata negli anni più recenti, l'ampliarsi dei settori interessati dai Progetti, degli Stati membri partecipanti, delle imprese coinvolte. Elementi a cui possono essere aggiunti i primi riscontri che si registrano sul piano attuativo - con, ad esempio, l'accelerazione

⁵⁹ Si v. la Comunicazione 2021 al punto 4 (n. 38).

⁶⁰ Si v., per un esempio in questa direzione, la già ricordata decisione C(2019) 8823 della Commissione relativa all'IPCEI Batterie, al punto 2.3, intitolato, appunto, *Governance of the IPCEI Batteries*.

⁶¹ Si, per il concetto di "avanguardia", P. LAUSBERG, V. FOLKMAN, C. ALLEN, [Making IPCEIs a new vanguard for EU industrial policy](#), in *European Policy Centre*, 13 maggio 2025.

registrata per quel che concerne la prima applicazione della litografia a raggi ultravioletti per la produzione di semiconduttori (c.d. “EUV”).

Parallelo, come già sottolineato, è stato anche l’aumento di importanza dell’attenzione politica, con un riferimento sempre più frequente all’acronimo IPCEI nella documentazione europea: dai già ricordati Rapporti Letta e Draghi alle strategie industriali, per arrivare, ai citati riferimenti contenuti nella “Bussola per la competitività”, nel “Patto per l’industria pulita”, nel “Riesame intermedio” della politica di coesione, approvati dalla Commissione nei primi mesi del 2025.

Quel che è forse di maggior interesse, però, sono valutazioni di ordine “qualitativo”, con gli IPCEI che si configurano sempre più come vero e proprio “modello” di intervento dell’Unione, secondo alcuni addirittura il suo “*poster child*”⁶².

In linea con l’approfondirsi della sua azione di politica industriale, la Commissione vi svolge, infatti, un ruolo centrale.

In aggiunta alla più generale azione di indirizzo, grazie alla leva del controllo degli aiuti di Stato, l’amministrazione europea si configura, infatti, come vero e proprio “broker” tra Stati membri e industria privata; svolge azione di mediatore tra i diversi interessi, li conforma in vista degli obiettivi strategici dell’Unione⁶³. Ed è precisamente in questa declinazione che l’assetto degli IPCEI - imperniato sul “Forum congiunto” e su una procedura che prevede al suo interno ampi spazi di dialogo, formale ed informale, tra livello europeo e livello nazionale - determina dinamiche su cui soffermare l’attenzione.

Si tratta, in primo luogo, di un assetto funzionale all’emergere di tematiche di rilevanza strategica comune ed alla condivisione, attorno ad esse, di una volontà di azione congiunta dei diversi attori, pubblici e privati, dei singoli Stati membri. Più in generale, gli IPCEI sono strumentali a far emergere un ‘discorso industriale europeo’ condiviso articolato su concetti qualificanti e sulla rilevanza della dimensione collaborativa.

Oltre a questo, esso delinea, poi, un’ambiente caratterizzato dallo scambio continuo di informazioni tra le amministrazioni, quelle europee e quelle nazionali, e tra queste ed il mondo dell’impresa e della ricerca. Ciò avviene sia in ordine alle singole componenti progettuali, sia relativamente ai complessivi effetti sull’economia e sulla società del Progetto nel suo complesso: un assetto che - inevitabilmente, potrebbe dirsi - produce dinamiche imitative, anche per l’attenzione con cui, come detto, è seguita la dimensione dello scambio di pratiche.

⁶² Si v., in questo senso, L. SCHMITZ, T. SEIDL, T. WUTTKE, T., [The costs of conditionality. IPCEIs and the constrained politics of EU industrial policy](#) in *Competition & Change*, 2025.

⁶³ In questo senso D, DI CARLO, L.SCHMITZ, [Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market](#) in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 2063 (in particolare, al punto 5.4).

Rileva, inoltre, anche la costante attenzione nel garantire un utilizzo effettivamente mirato dei finanziamenti pubblici nazionali - che giunge sino ad imporre meccanismi di loro ‘rientro’ nel caso se ne riveli, *a posteriori*, la non essenzialità per la realizzazione del Progetto – e, allo stesso tempo, il favore verso un sostegno finanziario plurale al progetto, che possa avvalersi anche di risorse europee.

Risiede nell’insieme di questi elementi - nel loro complessivo configurare un “effetto di coordinamento multilivello” - quello che è stato definito il “grande valore aggiunto” degli IPCEI rispetto ai tradizionali meccanismi di aiuti di Stato⁶⁴. Essi finiscono, infatti, con il configurare uno “strumento ibrido di politica industriale” e risolvono, per molti versi in maniera emblematica, la tensione tra una Commissione promotrice sempre più assertiva di politica industriale e quella, più tradizionale, di una Commissione essenzialmente chiamata a tutelare la concorrenza⁶⁵.

Se, dunque, il complessivo quadro degli IPCEI vede elementi positivi sia dal punto di vista “quantitativo” sia da quello “qualitativo”, rimangono da esaminare le tendenze che possono anticiparsi nel corso dei prossimi anni: sia sulla base delle indicazioni di *policy* già emerse, sia dei più generali riscontri operativi.

In via preliminare, e nella prospettiva di ‘stabilizzazione’ dello strumento, sono individuabili alcune linee di sviluppo.

- a) *Semplificazione*. Una prima tendenza già ben delineata nella documentazione europea è quella verso la semplificazione dell’iter procedurale. Nonostante i successi registrati negli scorsi anni, gli IPCEI sono considerati, infatti, strumenti ancora troppo articolati dal punto di vista amministrativo e, anche per questa ragione, inevitabilmente lenti, con procedure “lunghe e complesse”⁶⁶. È un punto autorevolmente sottolineato nel “Rapporto Draghi”, con il suo riferimento, proprio su questo punto, ad un nuovo IPCEI dedicato alla Competitività. Un’indicazione che, a sua volta, è stata ripresa dalla Presidente von der Leyen nei suoi “Orientamenti”, che sottolineano come gli IPCEI “verranno resi più semplici e veloci da finanziare e sviluppare”, e che ritroviamo nella più recente “Bussola per la Competitività”. In quest’ottica, anche sulla base delle indicazioni emerse dai lavori del *Forum congiunto*, ci si deve attendere maggior attenzione a temi quali: scambio di migliori pratiche, calendarizzazioni più serrate, meccanismi di velocizzazione procedurale⁶⁷.

⁶⁴ In questo senso ancora A. BORONAT, *op. cit.*, p. 532.

⁶⁵ Sul tema si v. M. MARESCA, *Politica industriale e controllo della concorrenza. Il ruolo della Commissione europea nello spazio europeo dell’industria* in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2024, p. 339.

⁶⁶ In questa direzione il già citato A. EISL, *EU industrial policy in the making*, p. 9. Il riferimento alla lentezza degli IPCEI è anche nel già ricordato “Rapporto Letta”, p. 66; per una valutazione di procedure “long and complex” si v. anche il già citato P. LAUSBERG, V. FOLKMAN, C. ALLEN, *Making IPCEIs a new vanguard for EU industrial policy*: in particolare il testo rinvia ai risultati dello studio della Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale 11/2024: La politica industriale dell’UE in materia di idrogeno rinnovabile*.

⁶⁷ D’interesse, in questa direzione, le raccomandazioni raccolte nell’aprile del 2025 dal gruppo di lavoro sulle “[Migliori pratiche a livello nazionale](#)” nell’ambito del *Joint Forum*, in cui si individuano *best practices* relativamente a sei specifiche aree di priorità relativamente: (i) alle modalità di individuazione delle ragioni ‘nazionali’ per partecipare ad un IPCEI; (ii)

b) *Maggiore spazio di finanziamento europeo.* Anche in questo caso è a partire dalle indicazioni della documentazione della Commissione, che è possibile delineare una precisa tendenza verso un maggiore utilizzo di risorse europee nel finanziamento degli IPCEI. Se si tratta, come detto, di una dinamica già avviata - con il riconoscimento della possibilità di utilizzare le risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, - è uno sviluppo che potrebbe conoscere ulteriori ampliamenti. Prime indicazioni in questa direzione possono essere tratte dai già ricordati “Orientamenti politici” della Presidente von der Leyen, in cui si prevede esplicitamente che il nuovo “Fondo per la Competitività”, allo stato una semplice proposta della Commissione, potrà essere destinato in futuro al sostegno degli IPCEI. Possibile attendersi, dunque, anche nella prospettiva del nuovo Quadro pluriennale, il possibile ricorso ad altre risorse finanziarie del bilancio europeo. Va sottolineato, sul punto, come si tratti, oltre che di un’esigenza direttamente legata al più ampio ricorso agli IPCEI delineato nei ricordati atti di strategia, anche di una necessità dal punto di vista della coesione. La possibilità di un maggior ricorso al finanziamento pubblico europeo permetterebbe, infatti, il coinvolgimento di un maggior numero di Stati membri nello schema, evitando un accesso esclusivamente limitato a quelli con maggiori disponibilità di bilancio: una questione che è già stata oggetto di attenzione da parte di osservatori che hanno evidenziato una forte concentrazione degli IPCEI nei paesi europei più avanzati⁶⁸. Sembrano, d’altra parte, confermare questa impostazione anche le indicazioni che emergono dalla recente revisione di metà termine della politica di coesione⁶⁹. In quella sede si prevede, come visto, la possibilità di utilizzare le risorse dei fondi strutturali a sostegno degli investimenti delle grandi imprese riconducibili alla loro partecipazione agli IPCEI e, d’altra parte, si dettano regole per semplificare ed accelerare il finanziamento dei Progetti a valere sui fondi strutturali, permettendo agli Stati membri di finanziarli senza ricorrere alle procedure ordinarie, che avrebbero l’effetto di ritardare i tempi della loro attuazione⁷⁰.

ai metodi di raccolta delle espressioni di interesse a livello nazionale; (iii) ai diversi modelli di *governance* degli IPCEI definiti sul piano interno; (iv) alle modalità di esame dei progetti in ambito nazionale; (v) alle migliori pratiche evidenziate nell’ambito della fase di valutazione; (vi) alle procedure nazionali di spesa pubblica.

⁶⁸ Sul punto si rinvia alle considerazioni di H. LOPES-VALENCA, *EU industrial policy and convergent development in EU peripheries: an assessment of the ‘Important Project of Common European Interest’ (IPCEI) Template in Journal of Common Market Studies*, 2024, p. 1. Indicazioni in tal senso sono rinvenibili anche nel [Rapporto Speciale della Corte dei Conti europea n. 15 del 2023](#), *La politica industriale dell’UE in materia di batterie: Serve un nuovo slancio strategico*, in cui si sottolinea come l’effettiva distribuzione territoriale delle risorse coinvolte negli IPCEI dipende anche dall’accesso al credito registrato in ogni Stato in cui le imprese, già selezionate attraverso la procedura IPCEI, possono incontrare difficoltà. Sul punto, a p. 41 del Rapporto, l’esempio avanzato è quello, registratosi nel 2019, di un’impresa ammessa all’IPCEI e successivamente esclusa per non essere riuscita ad assicurarsi le risorse attraverso i fondi regionali.

⁶⁹ Si v. sul punto la citata comunicazione COM (2025) 163 del 1 aprile 2025, *Una politica di coesione moderna: la revisione di metà termine della programmazione 2021-2027*.

⁷⁰ Si v., sul punto, la comunicazione da ultimo citata, p. 6.

- c) *IPCEI con obiettivi più larghi.* Ulteriore tendenza che può anticiparsi è quella, poi, verso un ‘ampliamento’ dell’ambito applicativo degli IPCEI, che può anticiparsi in quattro direzioni:
- (i) sotto un primo profilo, come già indicato nei Rapporti Letta e Draghi, è possibile anticipare lo sviluppo verso un concetto di innovazione più ‘ampio’ rispetto a quello attualmente previsto. La dinamica che sembra delinarsi potrà dunque essere quella verso IPCEI concentrati su ambiti tecnologici non più strettamente ‘di frontiera’, ma considerabili ‘al di sotto’ dello stato dell’arte in termini di livello di innovazione⁷¹;
 - (ii) la seconda linea di ampliamento, con dirette implicazioni per la politica della manifattura, è quella secondo cui saranno ammissibili al finanziamento livelli di maturità progettuale più avanzati rispetto a quelli attuali, esclusivamente limitati agli ambiti della ricerca e del “primo sviluppo industriale”⁷²;
 - (iii) come indicato anche nel “Rapporto Draghi” è poi ipotizzabile un ricorso allo strumento in un numero sempre maggiore di settori, a partire da quelli dell’*automotive*, dell’aviazione ad impatto zero, dei semiconduttori su cui, come già detto, vi sono già in quella sede specifici riferimenti.
 - (iv) Seppure su un piano parzialmente diverso, va poi segnalato anche un ulteriore riferimento contenuto nel “Rapporto Draghi”, che apre ad un possibile maggior ricorso all’utilizzo di meccanismi di condizionalità nel finanziamento degli IPCEI, con l’obiettivo di incentivare la definizione di quadri regolatori nazionali maggiormente in linea con le esigenze dei settori interessati dai Progetti⁷³.
- d) *Una governance più efficace.* Nell’ottica di una sempre maggiore centralità degli IPCEI nel quadro europeo di politica industriale, un profilo destinato a conoscere ulteriori approfondimenti potrà essere, poi, quello della loro *governance*. Può, innanzitutto anticiparsi, anche alla luce della evoluzione sin qui registrata, un ulteriore rafforzamento del *Forum Congiunto* quale organismo di indirizzo, promozione e monitoraggio degli strumenti. Altrettanto rilevante - in particolare nell’ottica di assicurare il massimo accesso possibile alle amministrazioni nazionali e alle imprese alle possibilità dello strumento - è poi il recente sviluppo della creazione di una specifica “Struttura di supporto” di livello europeo. Il *Design Support Hub* è chiamato, infatti, a fornire assistenza tecnica agli Stati membri - che, lo si ribadisce esplicitamente, sono al “posto di guida” della vicenda IPCEI - nel corso dell’intero processo di costruzione degli IPCEI⁷⁴. L’organismo - guidato dalla Direzione Generale responsabile della Concorrenza, e che vede la presenza di esperti di altri Direttorati della

⁷¹ Si v. il già citato “Rapporto Letta”, p. 40

⁷² Si v., ancora, il “Rapporto Letta”, p. 40.

⁷³ Si v. in questo senso, il “Rapporto Draghi”, p. 305.

⁷⁴ Pone in rilievo la questione del supporto amministrativo ai progetti in un’ottica di parità di accesso alle possibilità degli IPCEI, il già citato articolo di A. EISL, *EU industrial policy in the making*, p. 9.



Commissione - ha un mandato ‘largo’, che va dalla fase di identificazione di un nuovo IPCEI sino a quella della sua concreta costruzione. Ed è quindi nella posizione migliore per facilitare l’accesso del maggior numero di Stati all’iniziativa; per promuovere con sempre maggiore incisività la circolazione tra le migliori pratiche; per contribuire a velocizzare lo svolgersi delle procedure nazionali.

Si tratta di linee di sviluppo che - inevitabilmente, potrebbe dirsi - hanno ricadute sul piano dell’ordinamento interno. Va sottolineato, sul punto, come, con scelta per molti versi anticipatrice, il nostro Paese si sia dotato, già nel 2018, di un “Fondo IPCEI”⁷⁵. La dotazione finanziaria è annualmente finanziata in sede di bilancio e può vedere contributi di regioni, province autonome e altre amministrazioni pubbliche, oltre che il ricorso a risorse comunitarie, a partire da quelle del PNRR⁷⁶. Per quanto riguarda il suo funzionamento va sottolineato come il Fondo si attivi, a seguito della decisione di autorizzazione agli aiuti di Stato da parte della Commissione, con specifico decreto con cui si concedono le agevolazioni ai beneficiari ed in cui si definiscono le concrete procedure per la concessione, le modalità di erogazione e gli ulteriori elementi “idonei a consentire la corretta attuazione degli interventi agevolativi”⁷⁷.

A questa ‘stabilizzazione’ della disciplina finanziaria, che va considerata molto positivamente, si affianca la progressiva articolazione che si registra sul piano organizzativo. Il Ministero delle imprese e del *Made in Italy* ha riunito, infatti, attorno al tema degli IPCEI attori pubblici e privati con competenze e risorse specifiche rilevanti: dalla Cassa Depositi e Prestiti all’ENEA, sino alle rappresentanze degli imprenditori⁷⁸. Si tratta di un ulteriore aspetto che dimostra la ‘sistematicità’ con cui, negli anni più recenti, è stata affrontata la ‘questione IPCEI’ nel nostro ordinamento e che trova la propria conferma nel fatto che l’Italia è stata Paese partecipante in tutti i Progetti sino ad oggi approvati dalla Commissione europea. Proprio per questa significativa presenza italiana sin dall’avvio dello strumento, ed alla luce dei possibili ulteriori sviluppi che l’istituto sembra destinato a conoscere sul piano europeo, va auspicato un ulteriore rafforzamento sul piano amministrativo, diretto a facilitare l’accesso degli operatori e qualificare il

⁷⁵ Il fondo è stato istituito con art. 1, comma 203, della legge n. 145/2018, come integrato e modificato dall’articolo 1, comma 232, della legge n. 160/2019. Si prevede che il Fondo IPCEI intervenga a sostegno delle attività svolte in Italia nell’ambito dei progetti approvati a livello europeo in applicazione dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che prevede la possibilità di concedere aiuti di Stato a sostegno della realizzazione degli IPCEI.

⁷⁶ In particolare, nell’ambito della Missione 4 – Componente 2 “Dalla ricerca all’impresa” del PNRR, l’investimento 2.1 “IPCEI” ha l’obiettivo di integrare il fondo per gli *Important Project of Common European Interest* con risorse aggiuntive pari a complessivi 1.5 miliardi di euro.

⁷⁷ Si v. [Decreto, 21 aprile 2021, art. 6, co. 3.](#)

⁷⁸ Si v., per il “[Protocollo d’Intesa](#)” con la Cassa Depositi e Prestiti, il comunicato stampa del 4 ottobre 2024, con cui si dava notizia della firma dell’atto di collaborazione, con l’obiettivo di disciplinare l’attività di assistenza tecnica della Cassa al Mimit con riferimento allo studio delle filiere strategiche su cui concentrare la partecipazione agli IPCEI.

sostegno al sistema imprenditoriale nazionale. In questa direzione, oltre ad un potenziamento della dotazione organica, iniziativa che può trovare utile raffronto proprio nella raccolta delle migliori pratiche condotta nell'ambito delle attività del *Forum congiunto*, specifica attenzione potrà essere attribuita a tre profili⁷⁹.

- a) il primo è costituito dal mantenere con continuità l'effettiva capacità di definire gli “Importanti Progetti di interesse comune” pienamente in linea con le esigenze della struttura industriale italiana e di promuovere il massimo coinvolgimento, oltre che delle industrie di maggiori dimensioni, anche del tessuto delle piccole e medie imprese e delle startup, in linea con quelle che, come si è detto, sono oramai consolidate indicazioni europee;
- b) la seconda area su cui sembra possibile profilare un ruolo italiano di specifico rilievo, è con riferimento alle già richiamate indicazioni contenute nella disciplina IPCEI relativamente alle regioni in ritardo di sviluppo. Una possibile ‘specificità’ italiana, anche in una prospettiva europea, potrebbe essere quella di contribuire ad orientare tali strumenti sempre più anche in una direzione ‘coesiva’, contrastando i già evidenziati timori di dinamiche derivanti da una loro eccessiva concentrazione sul piano ‘geografico’, che finirebbero, come già evidenziato, ad acuire quei problemi di *Innovation Divide* nell'economia e nella società europee già ben evidenziati dalla Commissione negli anni più recenti⁸⁰;
- c) il terzo aspetto di interesse si lega, infine, alla possibilità di configurare gli IPCEI sempre più come istituti ‘di sistema’. La loro capacità di riunire attorno a specifiche progettualità le dotazioni finanziarie disponibili - quelle di livello europeo, statale e regionale - potrà contribuire, infatti, ad una sempre maggiore concentrazione delle risorse dei diversi livelli amministrativi verso gli obiettivi europei più sfidanti. Un ‘effetto disciplina’ sulle decisioni di spesa che – tanto più in un ordinamento come il nostro che ha significative disponibilità finanziarie da attribuire, a partire da quelle dei fondi strutturali di coesione - potrà contribuire ad una loro migliore allocazione e concentrazione e, in parallelo, allo sviluppo di dinamiche collaborative sempre più strette tra le diverse amministrazioni nazionali e tra queste e i mondi dell'industria e della ricerca.

⁷⁹ Sul punto si segnalano come di estremo interesse anche in vista di futuri sviluppi interni, le già ricordate indicazioni del *working group* relativo alle *best practices* nazionali in tema di organizzazione dell'attività amministrativa relativa agli IPCEI: si v. la precedente nota 67.

⁸⁰ Si v., ad esempio, i riferimenti contenuti nella [comunicazione COM \(2022\) 332 del 5 luglio 2022](#) (in particolare al punto 2.3 Promuovere gli ecosistemi dell'innovazione e colmare il divario in termini di innovazione in tutta l'UE).