

Strategia europea per startup e scaleup, tutto ciò che serve sapere

La EU Startup and Scaleup Strategy mira a rendere più facile per startup e scaleup innovative nascere e crescere nella UE

AUTORE



LUCIA OCCHIUTO

Indice degli argomenti

La Strategia europea si fonda su sei nuovi pilastri

Un richiamo agli Stati membri. Un'opportunità per l'Italia

Conclusione

In questo articolo scritto da Lucia Occhiuto avvocato responsabile Funzioni Legali e Policy di Italian Tech Alliance e founding partner Occhiuto Legal Boutique Legale si analizzano tutti gli aspetti della nuova normativa che la Commissione europea ha varato al fine di accrescere la competitività della UE in termini di creazione, finanziamento e supporto alla crescita di imprese innovative. Si tratta di una decisa presa di posizione frutto della consapevolezza che la frammentarietà dei sistemi rappresenta un limite che riduce la competitività sullo scacchiere globale e di un framework che si traduce anche in una grande opportunità per gli Stati membri, Italia compresa.

Lo scorso 28 maggio 2025 la Commissione Europea ha pubblicato la ["EU Startup and Scaleup Strategy"](#), un programma ambizioso che mira a trasformare l'Unione Europea in un hub globale per l'innovazione. Il messaggio è chiaro: **"L'Europa si trova in un momento cruciale, e porre startup e scaleup al centro della propria agenda per la competitività è**

essenziale per stimolare la crescita e la prosperità future”.

Il documento parte da un'analisi fattuale: nonostante i considerevoli progressi registrati dal 2007 a oggi, avviare e far crescere startup innovative in Europa resta complesso. Le imprese si scontrano con due momenti critici, le cosiddette **two valleys of death**: la prima, nella fase di trasformazione dell'innovazione in prodotto commercializzabile, la seconda, quando le startup faticano a scalare. A ostacolare il percorso contribuiscono la frammentazione normativa, la scarsa propensione al rischio degli investitori e un mercato unico ancora incompleto, soprattutto per quanto riguarda il capitale. Il risultato? Tra il 2008 e il 2021, quasi il 30% degli unicorni europei si è trasferito fuori dall'UE, e solo l'8% delle scaleup globali ha sede in Europa.

La nuova Strategia europea definisce una serie di misure legislative, policy e di sostegno finanziario a favore delle startup e delle scaleup europee, sia a livello dell'UE sia degli Stati membri, con il chiaro obiettivo di aumentare il numero di startup, il numero di “centaur” (startup che hanno superato la valutazione di 100 milioni di euro) e il numero di unicorn (startup che hanno superato la valutazione di un miliardo di euro) in Europa.

La Strategia europea si fonda su sei nuovi pilastri

1.Regolamentazione favorevole all'innovazione

Tra le misure più ambiziose spicca il cosiddetto **28esimo regime**, un insieme armonizzato di regole societarie a livello europeo, pensato per semplificare la costituzione, la crescita e l'operatività delle imprese nel mercato unico. L'obiettivo è ridurre i costi di avvio e fallimento di un'impresa, intervenendo su aspetti chiave come il diritto fallimentare, diritto del lavoro e fiscalità, con la possibilità di costituire un'impresa in meno di 48 ore (obiettivo di implementazione: primo trimestre 2026).

A supporto della digitalizzazione, la Commissione europea propone anche lo **European Business Wallet**, un'identità digitale per tutti gli operatori economici, che consentirà lo scambio sicuro e verificato di dati e credenziali tra imprese e pubbliche amministrazioni (obiettivo di implementazione: quarto trimestre 2025).

Inoltre, con l'**European Innovation Act**, verranno promossi i cosiddetti regulatory sandbox, ambienti di sperimentazione normativa che permetteranno agli sviluppatori di testare nuove soluzioni in condizioni controllate, anche su scala transfrontaliera (obiettivo di implementazione: primo trimestre 2026).

Sarà inoltre introdotto un **Innovation Stress Test** volontario per gli Stati membri, per valutare l'impatto delle nuove normative sull'innovazione (obiettivo di implementazione: primo trimestre 2026).

Sarà inoltre introdotto un **Innovation Stress Test** volontario per gli Stati membri, per valutare l'impatto delle nuove normative sull'innovazione (obiettivo di implementazione: primo trimestre 2026).

Infine, la Commissione intende alleggerire gli oneri normativi nei settori strategici (biotech, bioeconomia, scienze della vita, materiali avanzati, difesa), rivedere il cosiddetto Standardisation Regulation per renderlo più accessibile alle PMI e avviare uno studio sull'impatto delle normative nazionali e UE sulla ristrutturazione aziendale, con l'obiettivo di rimuovere ostacoli alla crescita delle imprese innovative.

2. Miglior Accesso ai Finanziamenti

Il sistema finanziario europeo rimane ancora poco favorevole all'innovazione e resta fortemente bank-centred: gli attivi bancari rappresentano il 300% del PIL dell'UE, contro l'85% negli Stati Uniti.

Questa struttura limita lo sviluppo del mercato del venture capital, ancora troppo piccolo a causa della scarsa cultura dell'equity, dell'avversione al rischio e della frammentazione normativa tra gli Stati membri. Differenze nei regimi fiscali, nelle leggi fallimentari e societarie ostacolano gli investimenti e rendono difficili le exit. Inoltre, i bassi livelli di investimento transfrontaliero frenano la crescita delle imprese innovative, che spesso cercano mercati più semplici fuori dall'Europa.

Le disparità si riflettono anche sul piano dell'inclusione: le startup fondate da team misti ricevono solo il 15% dei capitali, mentre quelle fondate da sole donne appena il 3%. Rafforzare l'accesso ai finanziamenti per le imprenditrici e promuovere reti di investimento guidate da donne è essenziale per colmare questo divario.

Un altro nodo critico è il ruolo ancora marginale degli investitori istituzionali europei, come fondi pensione, casse di previdenza e assicurazioni, che tra il 2013 e il 2023 hanno rappresentato solo il 7% del venture capital. Alcuni Stati, come Francia (con la cosiddetta Tibi Initiative) e Germania (con la cosiddetta WIN Initiative), stanno già adottando misure per mobilitare questi operatori del mercato.

Infine, molte startup faticano a valorizzare i propri asset immateriali, come la proprietà intellettuale, per ottenere finanziamenti. Le cause sono molteplici: pratiche bancarie restrittive, mancanza di fiducia nei metodi di valutazione dell'IP, scarsa consapevolezza degli standard internazionali e assenza di incentivi per promuovere l'IP-backed financing.

La Commissione Europea intende rafforzare il ruolo dell'**European Innovation Council (EIC)**, semplificandone le regole e orientandolo verso un finanziamento a tappe per innovazioni ad alto rischio, ispirato ai modelli US – ARPA (Advanced research projects agency è un'agenzia governativa statunitense che finanzia progetti di ricerca ad alto rischio e alto potenziale, con l'obiettivo di promuovere innovazioni rivoluzionarie nel campo della scienza e della

tecnologia). Verrà ampliata anche la rete di investitori e il coinvolgimento di centaur e unicorn europei per raccogliere feedback sulle politiche.

Tra le iniziative più rilevanti, spicca la creazione dello **Scaleup Europe Fund**, un fondo gestito e co-finanziato da privati, pensato per colmare il gap di finanziamento delle scaleup deeptech, che opererà in sinergia con InvestEU e l'[European Tech Champions Initiative](#).

La Commissione lavorerà inoltre con grandi investitori istituzionali per lanciare un “**voluntary European Innovation Investment Pact**”, sul modello francese e tedesco, volto a mobilitare capitali verso fondi di fondi, fondi di venture capital e scaleup non quotate.

Un altro fronte strategico è la valorizzazione della proprietà intellettuale: verrà sviluppato un **quadro europeo per la valutazione dell’IP e strumenti concreti per favorire l’IP-backed financing**.

La Commissione intende anche rafforzare il ruolo dei business angel europei, rivedere la definizione di “**impresa in difficoltà**” per facilitare l’accesso agli aiuti di Stato da parte delle startup, e rivedere il cosiddetto **Horizontal and Non-Horizontal merger Guidelines** per includere criteri dinamici legati alla competizione innovativa.

Infine, sarà istituita la **European Corporate Network**, per favorire il dialogo tra grandi aziende, investitori corporate e startup, promuovendo il procurement innovativo e l’integrazione delle soluzioni europee nelle filiere strategiche.

3. Rapido accesso al mercato e possibilità di espansione

Per costruire un ecosistema dell’innovazione più coeso, la Commissione Europea punta a rafforzare le connessioni tra università, centri di ricerca e startup. In quest’ottica nasce l’iniziativa **Lab to Unicorn**, che mira ad accelerare la commercializzazione dei risultati della ricerca.

Tra le azioni previste:

- **sostenere gli hub europei di startup e scaleup** con solide radici accademiche, favorendo la collaborazione transfrontaliera e l’accesso condiviso a servizi, infrastrutture e partner industriali (obiettivo di implementazione: entro il 2026);
- **definire un modello europeo per la gestione della proprietà intellettuale** nelle università, con linee guida su licenze, royalty, partecipazioni azionarie e la creazione di ruoli come i venture builder all’interno degli enti di ricerca;
- **fornire chiarimenti sulle regole sugli aiuti di Stato**, per facilitare il trasferimento di IP dalle università alle startup nel rispetto della normativa europea.

Parallelamente, la Commissione propone un pacchetto di misure per rendere gli **appalti pubblici e privati più favorevoli all’innovazione**:

- rivedere le direttive sugli appalti pubblici per semplificare l’accesso delle startup, limitare requisiti eccessivi e introdurre clausole più flessibili su proprietà intellettuale e ingegneria del valore;
- favorire l’inclusione delle startup anche negli appalti in ambito difesa e sicurezza, con

- introdurre procedure rapide per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo, anche in fase pre-commerciale, e incentivare strategie di approvvigionamento orientate all'innovazione anche nel settore privato.

4. Supporto per attrarre i migliori talenti

La Strategia mira chiaramente **su attrazione, inclusione e imprenditorialità**.

La competizione per attrarre talenti qualificati in Europa resta elevata. Le barriere alla mobilità transfrontaliera, la scarsa valorizzazione del potenziale accademico, la sotto-rappresentazione femminile e la limitata diversità nel settore startup aggravano il problema. Le startup, inoltre, faticano a competere con le grandi aziende in termini di retribuzioni e benefit, e la complessità normativa sugli **Employee Stock Options (ESO)**, con trattamenti fiscali diversi tra Stati membri, rende difficile offrire compensi alternativi competitivi.

Un altro nodo critico è l'educazione imprenditoriale: meno della metà degli studenti europei ha accesso a percorsi formativi in questo ambito, ostacolando la nascita di nuove generazioni di imprenditori. Le università, inoltre, tendono a privilegiare la pubblicazione accademica rispetto alla valorizzazione commerciale della ricerca.

Per colmare questo divario, la Commissione lancerà la **Blue Carpet Initiative**, con l'obiettivo di attrarre e trattenere talenti altamente qualificati, sia dall'UE sia da Paesi terzi.

Tra le misure previste (con obiettivo di implementazione 2025-2026):

- promozione dell'educazione imprenditoriale e dell'aggiornamento delle competenze, con attenzione alla parità di genere e alla diversità;
- sviluppo di un modello europeo per la carriera accademica che premi la commercializzazione della ricerca e il passaggio tra università e industria;
- armonizzazione del trattamento fiscale degli ESO per ridurre la complessità e incentivare il loro utilizzo;
- rimozione degli ostacoli fiscali per i lavoratori da remoto in ambito transfrontaliero;
- introduzione di un **Fair Labour Mobility Package** e di un'iniziativa per la "portabilità" delle competenze, anche per cittadini di Paesi terzi;
- adozione di una **EU Visa Strategy**, con misure per attrarre studenti, ricercatori e imprenditori altamente qualificati;
- lancio di sportelli legali multifunzione per supportare i professionisti ICT interessati a lavorare nell'UE;
- campagne informative per promuovere la **Blue Card UE** e facilitare l'accesso allo status di residente di lungo periodo;
- invito agli Stati membri a introdurre procedure rapide per il rilascio di permessi di soggiorno e lavoro a fondatori di startup;
- potenziamento dei servizi **Euraxess** per offrire supporto personalizzato ai talenti extra-UE.

5. Accesso a infrastrutture, reti e servizi

Per crescere e competere, le startup hanno bisogno di infrastrutture tecnologiche avanzate, competenze specialistiche e accesso rapido a risorse di ricerca. Programmi come **Horizon Europe** supportano questo obiettivo, per esempio finanziando la creazione di 13 nuove **AI Factory** che offriranno potenza di calcolo e supporto personalizzato a PMI e startup.

Tuttavia, persistono ostacoli significativi: la frammentazione dei sistemi di accesso, la complessità delle procedure e la gestione disomogenea della proprietà intellettuale rendono difficile per molte startup orientarsi tra le opportunità disponibili. Le regole sugli aiuti di Stato, inoltre, sono spesso percepite come poco chiare quando si tratta di accedere a infrastrutture pubbliche.

Per rispondere a queste criticità, la Commissione Europea prevede di:

- **semplificare l'accesso alle infrastrutture di ricerca e tecnologia** attraverso una **Charter of Access** rivolta anche a startup e scaleup, armonizzando le condizioni contrattuali e sostenendo economicamente l'accesso alle risorse di calcolo IA (obiettivo di implementazione: entro il 2025);
- **promuovere l'accesso alle infrastrutture tramite misure legislative** nell'ambito dell'European Innovation Act (obiettivo di Implementazione: entro il 2026).

6. Misurazione dei progressi

Uno dei principali ostacoli alla costruzione di politiche efficaci per l'innovazione in Europa è la mancanza di una definizione univoca di startup, scaleup e impresa innovativa.

Attualmente, solo 11 Stati membri hanno adottato una definizione legale di startup e appena cinque per le scaleup. L'assenza di standard condivisi rende difficile raccogliere dati affidabili, valutare lo stato dell'ecosistema e progettare misure mirate.

Per colmare questo vuoto, la Commissione Europea propone:

- l'introduzione, entro il primo trimestre 2026, di una **definizione armonizzata di startup, scaleup e imprese innovative**, tenendo conto delle definizioni già esistenti per PMI e small mid-cap;
- l'istituzione di uno **Startup and Scaleup Scoreboard europeo**, che misurerà le performance degli ecosistemi nazionali e dell'UE attraverso indicatori come il numero di startup, scaleup, centaur e unicorn. Questo strumento sarà anche utilizzato per monitorare l'impatto della EU Startup and Scaleup Strategy;
- la realizzazione di un **sondaggio annuale** rivolto ai fondatori di imprese innovative, per valutare la percezione dell'evoluzione del contesto normativo europeo (a partire dal 2026).

Queste misure sono fondamentali per garantire trasparenza, comparabilità e orientamento strategico alle politiche europee per l'innovazione.

Un richiamo agli Stati membri. Un'opportunità per l'Italia

Questa strategia non è solo un piano d'azione europeo: è un chiaro richiamo agli Stati membri affinché si attivino con urgenza. La Commissione europea invita esplicitamente i governi nazionali a contribuire all'attuazione delle misure, armonizzando normative, incentivando investimenti e rimuovendo ostacoli burocratici. È un invito a "scegliere l'Europa" come luogo dove far nascere e crescere imprese innovative, ma anche un monito: senza un'azione coordinata, l'Europa rischia di perdere la corsa globale all'innovazione.

Per l'Italia, la Strategia rappresenta un'opportunità concreta per rafforzare e valorizzare il proprio ecosistema dell'innovazione. Alcuni ambiti chiave della Strategia europea sono già al centro dell'attenzione delle istituzioni italiane, e il quadro europeo può offrire un ulteriore stimolo per consolidare e accelerare le azioni in corso:

- coinvolgimento diretto di investitori istituzionali, come fondi e casse di previdenza, nel rafforzamento e nella crescita del settore venture capital;
- attrazione di talenti, mediante l'incentivazione e la semplificazione del sistema contributivo e fiscale relativo agli strumenti di talent retention e attraction;
- riordino e armonizzazione delle disposizioni legislative esistenti in materia di startup, PMI innovative e fondi di venture capital, al fine di stabilire un quadro normativo coerente, semplificato e funzionale;
- valorizzazione degli asset immateriali come la proprietà intellettuale al fine di favorire l'IP backed-financing;
- sviluppo della vocazione imprenditoriale e delle materie STEM nei programmi di formazione scolastica e universitaria.

Conclusione

La strategia europea rappresenta un'occasione storica per ripensare il ruolo dell'innovazione nel nostro sistema economico. L'impegno già avviato dall'Italia in questo ambito conferma la rilevanza strategica del settore per la competitività e lo sviluppo del Paese. È il momento di agire con determinazione e visione, per fare dell'Italia un contesto in cui le startup non solo nascono, ma crescono e scelgono di restare. *(foto di [Ivan Oštrić](#) su [Unsplash](#))*



Rassegna Stampa