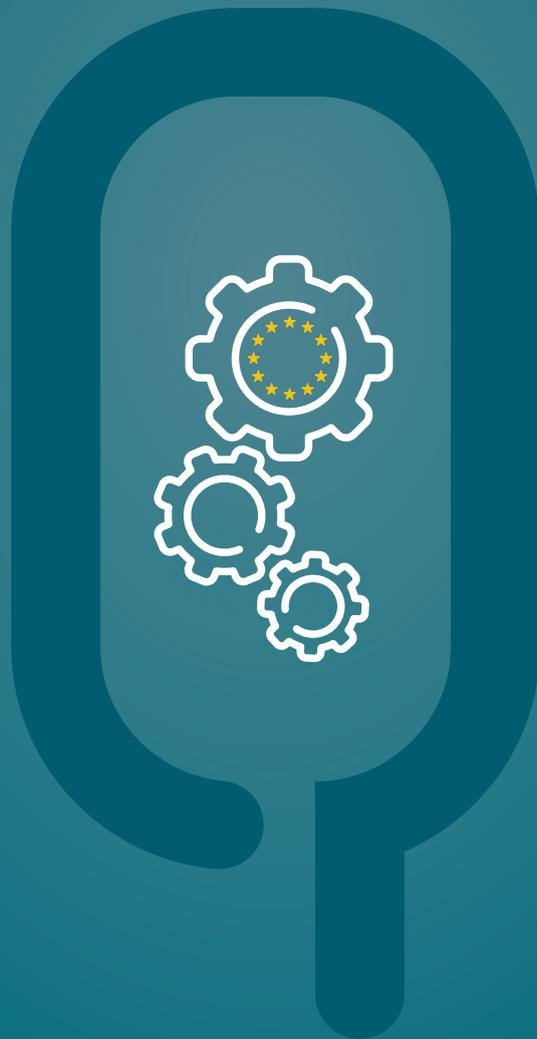


QUADERNI SVIMEZ | n. 73

TRA COMPETITIVITÀ E COESIONE

Vicende della politica industriale UE (1958-2025)

Gian Paolo Manzella | Marcella Panucci



SVIMEZ



Direttore responsabile: **Luca Bianchi**

Coordinamento editoriale: **Agnese Claroni, Grazia Servidio**

Autorizzazione del Tribunale di Roma n.100 del 15 marzo 2004

ISBN 978-88-98966-28-8

Copyright © 2024 by SVIMEZ, 00187 Roma, via di Porta Pinciana 6 - www.svimez.it

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati



Premessa

Chiunque abbia avuto a che fare con la politica industriale europea negli anni più recenti, sa bene come si tratti di materiale 'magnetico', vicino come è alle questioni cruciali dell'attuale fase capitalistica: dalla transizione energetica ai processi di digitalizzazione; dalla 'lotta' per le materie prime al sostegno alle startup e ai processi di innovazione; dalla necessità di mercati di capitali sempre più grandi ed efficienti sino alle guerre tariffarie e protezionistiche; dalle rotture delle catene del valore ai processi di rimpatrio delle produzioni ed alle misure per contrastare la caduta delle tecnologie d'avanguardia in 'mani pericolose'. Ad ognuno di questi fatti l'Unione Europea ha dovuto rispondere, in uno scenario geo-economico in continua trasformazione: con regole nuove, strumenti di intervento altrettanto innovativi, risorse finanziarie aggiuntive, un discorso politico cambiato. Dopo anni, insomma, l'industria è tornata al centro del dibattito e del *policy-making* europei.

È questo il passaggio in cui va collocato questo scritto, che ha due principali ambizioni, entrambe allineate all'impostazione e alla sensibilità istituzionale della SVIMEZ.

La prima è quella di fornire al lettore una guida sui principali passaggi che ha conosciuto, negli anni, l'intervento pubblico a sostegno della manifattura in Europa. Nelle pagine che seguono si troverà, dunque, una periodizzazione che, speriamo, possa fungere da 'bussola' per raccontare quella che, a questo punto, è una lunga storia: di indirizzi strategici, di finanziamenti e di regole, di passaggi istituzionali, di impronte personali dei commissari responsabili.

Il secondo obiettivo è portare l'attenzione del lettore sul legame 'stretto' tra competitività e coesione. Si tratta, e ne siamo molto convinti, di un nesso cruciale nella storia economica della Comunità. E, successivamente dell'Unione Europea. Se esso, a ben guardare, è alla base stessa del concetto di "sviluppo armonioso" - e, quindi, valore costituzionale fondante della costruzione europea - quel che si ritiene è che esso sia un nesso destinato a conoscere sempre maggiore importanza. In un tempo guidato da investimenti e innovazione, caratterizzato da sempre più espliciti riverberi politici delle questioni territoriali, segnato da una sempre maggiore attenzione ai temi dei *left behind*, politica per la competitività e politica per la coesione sono destinate, insomma, a parlarsi sempre di più.

Se questi sono i propositi che ci hanno portato a riunire e rielaborare in questa sede i materiali che utilizziamo nel corso di insegnamento "Politica Industriale dell'Unione Europea" presso l'Università LUISS-Guido Carli, proprio per la attualità del tema e per i suoi continui cambiamenti vorremmo che questo lavoro fosse uno scritto 'aperto', una rassegna di quanto fatto ed un'analisi delle tendenze che si profilano su cui raccogliere suggerimenti e ulteriori spunti di lavoro.

Il tutto anche in vista di una pubblicazione cartacea, che vorremmo fosse utile agli studenti nell'inquadramento del tema ed agli operatori dell'economia e del diritto nel tenere fermo in questo passaggio il concetto 'congiunto' di competitività e coesione: in un mondo profondamente cambiato e che pone l'osservatore di fronte a nuovi paradigmi e nuove esigenze interpretative. Un mondo che richiede, quindi, una visione differente rispetto al passato, ma che impone, per mettere in campo politiche efficaci, di considerare (e talvolta riconsiderare) proprio il passato e le scelte operate.

Ci hanno aiutato a capire e gestire questo materiale molte amiche e molti amici che hanno dato suggerimenti e sguardi. È quindi questa l'occasione per ringraziare Andrea Bianchi, Marco Boccaccio, Carlo Cerami, Donato Di Carlo, Arianna Dominici, Matteo Fabiani, Giovanni Farese, Marco Ferrante, Alessandro B. Gallo, Alberto Heimler, Francesco Leone, Antonio Matonti, Valentina Meliciani, Andrea Pezzoli, Pietro Reichlin, Maria Savona, Maurizio Tarquini, Mark Thatcher, Dimitri Zurstrassen. Alberto Buonfigli ha sempre proposto angoli di lettura diversi sul tema. I colleghi della Svimez sono sempre stati pronti a discutere idee e proposte ed a creare un'ambiente di confronto: grazie, quindi, a Luca Bianchi, Agnese Claroni, Giacomo Cucignatto, Carmelo Petraglia, Stefano Prezioso. Ogni responsabilità per errori o inesattezze è, ovviamente, degli autori.



Indice



INTRODUZIONE

La politica industriale dell'Unione europea: tra competitività e coesione pag. 1



1.

1958-1983

Alle origini della politica industriale dell'Unione europea pag. 6

1.1 Una «strana» assenza nel Trattato di Roma, le origini della politica industriale europea pag. 6

1.2 Nella crisi della fine degli anni Sessanta: primi lineamenti di politica industriale pag. 8

1.3 Un'impronta italiana: tra il Memorandum «Colonna» e le iniziative di Altiero Spinelli pag. 10

1.4 La fine degli anni Settanta: una politica europea per la siderurgia (e altro) pag. 11



2.

TRA GLI ANNI OTTANTA E IL NUOVO MILLENNIO

La lunga sospensione della politica industriale europea pag. 17

2.1 Verso il mercato interno pag. 17

2.2 Mercato interno, concorrenza, cooperazione industriale. pag. 18

2.3 Verso la costituzionalizzazione della politica industriale. pag. 19



3.

CAMBIAMENTO NEL NUOVO MILLENNIO: pag. 24

3.1 2000-2008: Un risveglio "portoghese": La presidenza Prodi e il riavvio della politica industriale pag. 24

3.2 La prima Presidenza Barroso e l'approfondirsi della politica industriale europea pag. 27



4.

LA POLITICA INDUSTRIALE NELLA CRISI (2009-2018) pag. 31

4.1 La crisi finanziaria e la risposta europea pag. 31

4.2 La Commissione Juncker e il cambio di discorso pubblico pag. 34



5.

DAL 2019 A OGGI: GLI ANNI DELLA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA pag. 41

5.1 La continuità della politica industriale europea pag. 41

5.2 2019-2020 Tra *Green Deal* e nuova strategia industriale pag. 41

5.3 2021-2022 il Covid nella politica industriale:
protezione del mercato interno ed autonomia strategica pag. 43

5.4 2022-2024: conflitto ucraino ed accelerazione della politica industriale dell'UE pag. 45

5.5 Il lascito della prima Presidenza von der Leyen:
tra nuovi protezionismi e ricerca della competitività europea pag. 48



Indice

6.

LA FASE ATTUALE:

verso la nuova competitività europea, indicazioni strategiche e loro prima attuazione	pag. 54
6.1 Indicazioni strategiche e prime attuazioni	pag. 54
6.2 Una "Bussola" per i prossimi passi	pag. 55
6.3 Una politica di coesione 'per' la competitività europea	pag. 57

7.

CAMBIAMENTI E 'VOLT' DELLA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA	pag. 60
7.1 Il lungo cammino della politica industriale europea	pag. 60
7.2 Una politica industriale europea 'al centro' della scena	pag. 60
7.3 I diversi 'ruoli' europei nella nuova politica industriale	pag. 61

8.

EUROPA, ITALIA, MEZZOGIORNO	pag. 66
8.1 Prime indicazioni di «policy» sul piano interno	pag. 66
8.2 Qualche indicazione per il 'governo dell'industria' del Mezzogiorno	pag. 71
8.3 Riprendere il filo di una tradizione	pag. 73



INTRODUZIONE

La politica industriale dell'Unione europea: tra competitività e coesione

1. *Chips Act, Green Deal, Bussola per la competitività, dipendenze strategiche, "doppia transizione", materie prime critiche:* bastano questi riferimenti e queste espressioni a farci capire l'ampiezza con cui la politica industriale è tornata in Europa. E che sia destinata a rimanerci ce lo dice, con la chiarezza della realtà, il concorrere di diversi elementi.

Ci sono, prima di tutti, quelli che si muovono sul piano delle idee, con il formarsi, a livello globale, di una convinzione dominante a sostegno di un intervento pubblico 'per' la manifattura. C'è l'emergere, negli ultimi due decenni, di pensatori altrettanto globali, da Dani Rodrik a Mariana Mazzucato, che hanno anticipato il 'bisogno' di politica industriale e dato vita a consolidate formule di policy come quella dello "Stato imprenditore"¹. Nello stesso tempo, le istituzioni economiche internazionali sono andate riconoscendo e promuovendo un necessario 'ritorno' della politica industriale². La narrazione politica ha qui, ormai, una delle sue più ricorrenti formule, quello che è divenuto un vero e proprio *mantra* nel discorso economico internazionale: dalla *Modern American Industrial strategy* dell'ex Presidente USA Joseph Biden sino all'impostazione di Emmanuel Macron, sintetizzata nello slogan "più fabbriche e meno dipendenze"³. Un discorso pubblico cui ha corrisposto una vera e propria 'esplosione' di iniziative di *policy* sul tema, con più di 2500 misure di politica industriale adottate su scala globale nel solo 2023⁴.

Si affiancano a questi motivi 'di tendenza', quelli che si legano alla competitività europea, in ritardo rispetto ad altri blocchi dell'economia globale in molte di quelle che si sarebbero chiamate *les industries de l'avenir*, e alle esigenze di un tessuto industriale chiamato ad uno sforzo di adattamento, per molti versi senza precedenti, per raggiungere gli obiettivi della "doppia transizione", digitale e ambientale.

E, ancora, a dirci della inevitabile 'resilienza' della politica industriale in Europa c'è stata l'irruzione del fattore distanza e di quello della sicurezza. Siamo confrontati a rischi inaspettati, come la rottura di catene del valore troppo lunghe e si profilano esigenze nuove per una sicurezza tornata protagonista. Con i primi che indicano la strada del 'riportare' a casa le produzioni e danno un'attenzione nuova alle 'dipendenze' da produzioni e materie prime. Mentre le seconde si traducono nell'attualità stringente di esigenze di protezione dell'industria europea, di nuovi ambiti di investimento, a partire da quello della difesa, di una sempre maggiore concentrazione sul tema della "indipendenza tecnologica" (questione, questa, antica nella vicenda europea, che si sintetizza, oggi, nel concetto di "autonomia strategica").

Ad obbligare l'Unione europea a stare in questa dinamica industrialista, ci sono, infine, i comportamenti di altri blocchi sempre più attenti alla 'questione industriale', sia in chiave offensiva, sia difensiva: dagli Stati Uniti alla Cina, per citare i maggiori paesi competitori in questa vera e propria *nouvelle vague* interventista che si registra a livello globale. Non è, sia chiaro, un contesto nuovo. Alla *Sfida americana* della fine degli anni Sessanta, e dopo quella giapponese degli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, si è aggiunta, dall'inizio degli anni Duemila, una *Sfida cinese* progressivamente sempre più sofisticata ed attenta alla "qualità delle nuove forze produttive"⁵. Quel che per molti aspetti è l'elemento di novità è l'aprirsi in questi anni di un 'doppio

fronte', con l'affiancarsi a quella cinese di una parallela nuova 'offensiva americana' - che ha avuto, durante la presidenza Biden, i nomi di *Chips and Science Act* e di *Inflation Reduction Act*, ed assume, con la nuova presidenza Trump, le forme di una guerra tariffaria senza precedenti - con inevitabili conseguenze sul tessuto industriale europeo ed un possibile effetto di attrazione di investimenti, capacità tecnologiche e capitale umano verso gli Stati Uniti.

2. Se, perciò, sotto il convergere di questi elementi la politica industriale è progressivamente tornata in Europa, è un ritorno che, insieme a nuove opportunità, apre anche nuovi rischi.

Le prime sono chiare. Gli annunci di *gigafactories* in settori d'avanguardia come batterie e chips e l'individuazione di progetti strategici relativamente a materie prime e *net zero technologies* indicano le potenzialità presenti in questo ritorno. Grazie al *mix* di capacità manifatturiera ed *expertise* dei centri di ricerca e delle Università europee, si delineano opportunità di *leadership* nelle nuove produzioni *green* ed in altri ambiti strategici⁶. Con *policy* orientate e ben delineate c'è la possibilità di rafforzare vocazioni produttive europee e di inventarne di nuove, di riportare l'industria nei nostri territori.

Insieme a questa opportunità di una reindustrializzazione 'qualitativa' si intravedono, però, anche rischi: vecchi e nuovi⁷. Quelli, prima di tutto, di una politica industriale 'sbagliata', che riconfermi vecchie vulgate e vecchi insuccessi: intromissioni politiche distorsive delle decisioni di investimento dei privati; fenomeni di cattura dei regolatori; programmi di intervento che si risolvono in spreco di risorse pubbliche. C'è, insomma, "un'ombra di Banquo", che segue ed insegue questo ritorno della politica industriale. Un'ombra fatta della materia degli errori commessi in altre epoche e alimentata da convinzioni e *slogan* sino a pochi anni fa dominanti: "i burocrati sono incapaci di scegliere i vincitori", "la concorrenza è l'unica politica industriale", "la migliore politica industriale è non avere una politica industriale".

Accanto a queste criticità - che appartengono, può dirsi, ad ogni esperienza di politica industriale - ce ne sono altre, che assumono specifica fisionomia alla luce della *governance* e della 'disomogeneità europea'. L'assetto istituzionale dell'Unione e le differenziazioni esistenti tra i territori europei sul piano economico e della qualità amministrativa, hanno, infatti, rilevanti implicazioni. Per quanto riguarda la *governance* si mostrano le difficoltà europee nel dare una risposta analoga a quella degli altri blocchi geo-economici, in termini di incisività e rapidità. Si sottolinea così il bisogno di "risincronizzare" la risposta europea dopo le iniziative statunitensi e quelle cinesi, di rendere più rapidi, più efficaci, più visibili i suoi strumenti di intervento⁸. Alcuni osservatori parlano di una reazione "penosamente lenta" alle richieste della congiuntura⁹. Si affacciano proposte per rafforzare la dimensione istituzionale della politica industriale dell'Unione¹⁰.

Paralleli a questo primo aspetto, ci sono, poi, i rischi di frammentazione del mercato interno. È evidente la tensione tra gli interventi di sostegno all'industria e i principi della concorrenza che per lunghi anni sono stati, nei fatti, la vera politica industriale dell'Unione. Lo testimoniano, in maniera concludente, le implicazioni del regime stabilito dal *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato, che vedono un ruolo *leader* di Francia e Germania nell'erogazione di aiuti alle imprese per la loro maggiore capacità finanziaria rispetto al resto degli Stati membri¹¹.

Insieme a queste difficoltà 'istituzionali', ci sono, poi, i rischi legati alla distribuzione geografica degli investimenti. In un'Europa ancora 'a macchia di leopardo' - come ci ricorda ogni tre anni il Rapporto sulla coesione - il differenziale territoriale è evidente¹². La qualità molto eterogenea delle istituzioni pubbliche dei diversi Paesi, uno sviluppo differenziato di cultura imprenditoriale, l'esistenza di polarizzazioni attorno agli insediamenti industriali e, ancora, diversità regionali in termini di produzione di brevetti, dotazioni di ricerca e sviluppo, disponibilità di capitale di rischio, sono solo alcuni degli elementi che la Commissione sintetizza nella formula dell'*Innovation divide*¹³.

Non sono, come si vede, rischi da poco. E non si muovono solo sul piano dell'efficienza amministrativa, dell'effettività della

risposta europea in termini di scelte di politica industriale o dell'eventuale utilizzo di risorse pubbliche in scelte di investimento errate. Nell'attuale circostanza europea - e non solo in quella europea, vista l'attenzione alla questione che si è registrata, almeno negli ultimi anni, in un ordinamento come quello statunitense - c'è, in gioco, un elemento in più¹⁴. Le dinamiche industriali che potrebbero aprirsi, pongono, infatti, il rischio - molto concreto - di un approfondirsi dei differenziali già oggi esistenti. Senza una concezione effettivamente 'territoriale' della politica industriale è inevitabile una polarizzazione dei nuovi investimenti nelle aree più avanzate. E, di qui, l'acuirsi delle divergenze già oggi presenti, con l'affermarsi del disagio nei territori *left behind* e l'accrescersi delle patologie individuate dagli studiosi della 'geografia dello scontento': sfiducia nelle istituzioni, disaffezione nella costruzione europea, insorgere di tendenze elettorali populiste¹⁵.

Mai come oggi è chiaro, dunque, il filo che corre tra politica industriale ed assetti politici in senso stretto. Anche in questo caso non è questione nuova in una riflessione europea che, già all'inizio degli anni Settanta, aveva ben presente la connessione tra dimensione industriale e dimensione regionale¹⁶. Quel che oggi appare come un elemento in più, o almeno più evidente, è il legame serrato stabilito tra politica industriale e permanere delle condizioni di base della democrazia. È sempre più manifesto, infatti, come una politica per l'industria tocchi molto direttamente concetti chiave 'dell'essere nazione': quelli di coesione economica e sociale, di comunità, di appartenenza. Come è stato ben sintetizzato, la questione regionale, deve essere oramai al cuore di ogni strategia di crescita¹⁷.

3. C'è, dunque, in questo punto della vicenda europea l'inedito combinarsi di due elementi.

Il primo è l'avviarsi di una fase di politica industriale che, dopo lunghissimi anni di annunci senza sostanziale seguito, si profila come finalmente ambiziosa. L'Unione, sulla base di un'impostazione caratterizzata da sempre più frequenti atti di indirizzo e regolamenti settoriali, individua missioni strategiche e orienta su di esse investimenti pubblici e privati e sforzi della ricerca; propone l'Europa come una destinazione vantaggiosa per nuovi investimenti in settori di avanguardia; protegge produzioni strategiche da acquisizioni di imprese localizzate in Paesi terzi; difende il mercato interno da azioni distorsive di governi extra-UE¹⁸. Una configurazione 'interventista' che apre, in forme inedite, questioni di indirizzo sulle scelte industriali del futuro; introduce esigenze di *governance* per coordinare i diversi attori sul piano 'orizzontale' e quello 'verticale'; pone al centro della discussione le ipotesi di una dimensione finanziaria sovranazionale e solidale e indica la necessaria collaborazione con il risparmio privato.

Il secondo aspetto, altrettanto rilevante, sono le ricadute territoriali di questa dinamica industrialista. E, quindi, le forme del suo contributo a quello "sviluppo armonioso" che è valore fondativo del progetto europeo¹⁹. Lo ha ricordato, molto significativamente, il Presidente Emmanuel Macron nel secondo 'Discorso sull'Europa', tenuto alla Sorbona il 25 aprile 2024: in quell'occasione lo statista francese ha parlato della "possibilità di produrre dappertutto sul suolo europeo" e di un'Europa che "si è troppo appoggiata sul modello di concorrenza, creando così squilibri che non sono stati adeguatamente compensati dalla politica di coesione", per concludere nel senso che la politica industriale "non è solo elemento essenziale della prosperità europea verso l'esterno ma anche un'azione per un equo sviluppo territoriale"²⁰. Un obiettivo che chiama in causa una 'doppia' presenza - industriale e regionale - sul piano degli indirizzi e una attenzione nuova al tema dell'integrazione tra i diversi strumenti di intervento europei e tra questi e quelli del livello nazionale.

4. Se tenere fermo questo 'doppio binario' è cruciale in tutta Europa, in Italia lo è ancora di più, per il convergere di elementi che sono, in fondo, la 'specificità italiana'.

Da un lato il suo essere la 'seconda manifattura d'Europa', con le problematiche di un'area pienamente integrata con i flussi di produzioni, idee e capitali più avanzate del pianeta. Dall'altro, invece, c'è che il Mezzogiorno del Paese, pur mostrando in molti

dei suoi territori evidenti segni di modernizzazione del tessuto produttivo, rappresenta, ancora oggi, la più grande area di ritardo economico a livello europeo²¹. In Italia, insomma, le due 'rotaie' della politica industriale vanno 'tenute parallele' con ancor maggior determinazione se si vuole che "competitività" e "coesione" marcino insieme in questo nuovo tempo.

Di fronte al 'ritorno' della politica industriale in Europa, la dinamica che si apre sul piano interno è quindi riprendere un'iniziativa organica dal punto di vista amministrativo, che sia capace di dare adeguata attenzione alle istanze di competitività e di prospettiva territoriale.

Sta anche in questo "racconto europeo" la ragione di questo scritto, che ripercorre le principali tappe dello sviluppo della politica industriale dell'Unione Europea ed in cui, nella sezione conclusiva, si individueranno alcune delle linee di lavoro che si profilano.

Note

- ¹ Si v., ad esempio, i lavori di D. Rodrik, *Has globalisation gone too far?*, Washington, Institute for international economics, 1997 e M. Mazzucato, *The entrepreneurial State. Debunking public vs. private sector myths*, London, Penguin Books, 2011.
- ² Per quanto riguarda l'Organizzazione Internazionale del Lavoro si v. il lavoro a cura di J. M. Salazar-Xirinachs; I. Nübler; R. Kozul-Wright, *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, Geneva, International Labour Office, 2014 consultabile in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242878.pdf. Per l'OCSE si v., K. Warwick; A. Nolan, *Evaluation of Industrial Policy. Methodological Issues and Policy Lessons*, Paris, OECD, 2014, consultabile su <https://doi.org/10.1787/5jz181jh0j5k-en>.
- ³ Per l'esperienza statunitense si v. il discorso tenuto dall'allora Presidente del National Economic Council (NEC), Brian Deese, il 13 ottobre 2022 (consultabile in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-on-executing-a-modern-american-industrial-strategy-by-nec-director-brian-deese/>); l'intervento del Presidente francese, *Europe needs more factories and fewer dependencies*, "Financial Times", 12 maggio 2023.
- ⁴ Per la vera e propria 'esplosione' dei riferimenti alla politica industriale sulla stampa si v. S. Evenett [et al.], *The Return of Industrial Policy in Data*, IMF, 2024, consultabile in <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>. Il riferimento alle 2500 misure adottate è in A. Ilyina, C. Pazarbasioglu, M. Ruta, *Industrial policy is back but the bar to get it right is high*, "IMF Blog", 12 aprile 2024, consultabile su <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high>.
- ⁵ Il richiamo alla *Sfida americana* rinvia al titolo del libro di J.J. Servan-Schreiber, *Le défi américain*, Parigi, Denoel, 1967. Per i richiami al discorso pubblico cinese si v. E. White e C. Leng, *Will Xi's manufacturing plan be enough to rescue China's economy?*, "Financial Times", 27 marzo 2024.
- ⁶ Si v., in questa direzione, i riferimenti contenuti nel 'secondo' Discorso della Sorbona, tenuto dal Presidente Emmanuel Macron, il 25 aprile 2024, consultabile in <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope>.
- ⁷ Si v., per un influente avvertimento in questa direzione, M. Wolf, *How not to do Industrial Policy*, "Financial Times", 18 giugno 2024.
- ⁸ Si v. ancora, i riferimenti alla questione contenuti nel discorso di Emmanuel Macron citato alla precedente nota 6.
- ⁹ Si v. A. Beattie, *Biden's green spending splurge is a hard model to copy*, "Financial Times", 25 gennaio 2024.
- ¹⁰ Il tema è ben presente nel c.d. "Rapporto Letta", in cui il modello degli IPCEI (*Important projects of Common European Interest*) è ritenuto possibile di un utilizzo più ampio nella politica industriale europea: il rapporto è consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> (si v. p. 11). Sulle questioni istituzionali che apre la rinnovata attenzione europea alla tematica industriale, si v. O. Fontana e S. Vannuccini, *How to institutionalise European Industrial policy*, Working paper 7/2024, LEAP: consultabile in <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/03/WP7.24-How-to-institutionalise-European-industrial-policy-.pdf>.
- ¹¹ Si v., sul punto, J. Liboreiro, *Germany and France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern*, "Euronews", 17 gennaio 2023, consultabile in <https://www.euronews.com/business/2023/01/17/germany-france-account-for-most-eu-state-aid-heres-why-its-a-concern>.
- ¹² Si v., da ultimo, il Nono Rapporto sulla coesione, del 27 marzo 2024, consultabile in https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en.
- ¹³ Si v., sul punto, lo *European Innovation Scoreboard*, consultabile in <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/04797497-25de-11ee-a2d3-01aa75ed71a1>.
- ¹⁴ Sulla attenzione della più recente legislazione statunitense al tema dei luoghi, si v. M. Muro, *Biden's big bet on place based industrial policy*, del 6 marzo 2023, consultabile in <https://www.brookings.edu/articles/bidens-big-bet-on-place-based-industrial-policy/>.
- ¹⁵ Per i riferimenti alla 'geografia dello scontento' si v. i lavori di A. Rodríguez Pose, ed in particolare *The geography of EU discontent* (con L. Dijkstra e H. Poelman), "Regional Studies", 54(2020), pp. 737-753.
- ¹⁶ Già nel c.d. 'Memorandum Colonna', COM (70) 100 del 18 marzo 1970, si parlava di integrazione tra le misure di politica industriale e quelle di politica regionale (p. 6): il documento è consultabile, in lingua inglese, in <http://aei.pitt.edu/5197/>.
- ¹⁷ Si v., sul punto, M. Wolf, *Regional policy must be at the heart of any sensible strategy for growth*, "Financial Times", 29 ottobre 2023; si v., in senso analogo, anche G. Rachman, *The real reasons for the West's protectionism*, "Financial Times", 18 settembre 2023.
- ¹⁸ Sul piano degli indirizzi, dopo le prime indicazioni avute già a partire dal 2014, il punto di avvio è con la comunicazione COM (2020) 10 del 10 marzo 2020, Una nuova strategia industriale per l'Europa consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102> (successivamente aggiornata con la comunicazione COM (2021) 350 del 5 maggio 2021), *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa* consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350>. Per quanto riguarda gli interventi settoriali, i più caratterizzanti sono certamente quelli sui semiconduttori, sulle materie prime critiche, sulle tecnologie ad emissioni zero: per i primi si v. la comunicazione, COM (2022) 45 del 8 febbraio 2022, *Una normativa sui chip per l'Europa*: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0045> ed il successivo regolamento UE 2023/1701, approvato il 13 settembre 2023, (UE) 2023/1701.
- ¹⁹ Sul punto, si v. G.P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso»*, Bologna, il Mulino, 2022.
- ²⁰ Si v., ancora, il già citato discorso del Presidente Emmanuel Macron, pronunciato il 25 aprile 2024 alla Sorbona: consultabile su <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope>.
- ²¹ Sul tema dei divari economici e delle politiche pubbliche nel nostro Paese si v. C. Petraglia e S. Prezioso, *Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia*, Roma, Carocci, 2023.

1.

DAL 1958 ALLA FINE DEGLI ANNI SETTANTA

Alle origini della politica industriale dell'Unione europea

1.1 Una «strana» assenza nel Trattato di Roma,

Bisogna riandare all'avvio della Comunità economica europea per cominciare il racconto della politica industriale dell'Unione europea. Ed è una storia che inizia con un'assenza significativa. Perché effettivamente, considerato il contesto storico in cui si ponevano le basi della costruzione europea, il mancato riferimento alla politica industriale nei documenti fondativi della Comunità aveva, già allora, qualche elemento di stranezza.

Il precedente della Comunità europea per il Carbone e per l'Acciaio, la CECA, avrebbe potuto portare, infatti, in ben altre direzioni. Prima di tutto perché quel Trattato si riferiva alla *questione industriale* per eccellenza dell'Europa di quegli anni: quella, appunto, del carbone e dell'acciaio, due materie prime essenziali per il sistema produttivo dell'epoca, oltreché a forte valenza simbolica sul piano politico. Ma, soprattutto, perché conteneva un preciso impianto di politica industriale. Sufficiente il richiamo al suo obiettivo generale, quello di «creare progressivamente condizioni che assicurino di per sé stesse *la più razionale ripartizione della produzione, tendendo al più elevato livello di produttività, pur salvaguardando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti*» (art. 2, co. 2). Un'indicazione, molto direttamente «industrialista», che trovava la sua precisa declinazione operativa nella possibilità dell'Alta Autorità di «stabilire periodicamente programmi preventivi di carattere indicativo riguardanti la produzione, il consumo, l'esportazione e l'importazione; definire periodicamente gli *obiettivi generali* riguardanti l'ammodernamento, l'orientamento delle produzioni a lunga scadenza e l'espansione delle capacità di produzione; partecipare, su richiesta dei Governi interessati, allo studio delle possibilità di reimpiego, nelle industrie esistenti o con la creazione di nuove attività, della mano d'opera resa disponibile dalla evoluzione del mercato o dalle trasformazioni tecniche» (art. 46).

Ed invece, nonostante questo precedente così chiaramente ispirato ad una dimensione di politica industriale, nel testo del Trattato di Roma vi erano esclusivamente riferimenti sparsi al tema.

Il suffisso «industria» era pressoché assente, come assente era anche un quadro latamente riconducibile ad un disegno ordinato di *policy*.

I richiami – distribuiti nel Trattato e senza una sezione dedicata al tema – potevano ritrovarsi nella disciplina del Fondo Sociale, che faceva riferimento alla necessità di formazione professionale dei lavoratori ai fini di nuove occupazioni produttive e che, più in generale, potessero contribuire allo «sviluppo armonioso» delle economie nazionali e del mercato comune (artt. 2, 3, lett. i), e 123 ss.).

A questo primo blocco si affiancavano le norme in materia di aiuti di Stato, che dichiaravano «incompatibili» gli ausili

pubblici alle imprese che falsassero (o minacciassero di falsare) la concorrenza, prevedendo specifiche eccezioni nel caso di iniziative volte alla promozione economica delle Regioni in ritardo, alla realizzazione di un progetto di comune interesse europeo o, ancora, allo sviluppo di determinate attività d'impresa «sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune» (artt. 92 ss.).

Si trattava di un binomio – che vedeva tra loro strettamente legate la dimensione regionale e quella industriale – che si trovava riflesso nelle norme dedicate alla Banca europea per gli investimenti (Bei), un organismo finanziario di proprietà degli Stati membri che aveva, sin dalla sua prima impostazione, una altrettanto chiara «doppia» vocazione (precisamente delineata negli artt. 129 ss. e nel «Protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti»). Al suo primario e generale impegno a favore di progetti contemplanti «la valorizzazione delle Regioni meno sviluppate» – e, quindi, ad una spiccata focalizzazione geografica – si affiancavano due precise missioni ad impronta più marcatamente «industrialista»: quella dell'ammodernamento e della riconversione di imprese e quella della creazione di nuove attività richieste dalla realizzazione del mercato comune (art. 130, lett. b), del Trattato Cee).

Nel suo complesso il quadro di politica industriale delineato dal Trattato di Roma era, con tutta evidenza, «debole»: sia dal punto di vista degli obiettivi, sia dei mezzi di azione amministrativa. A fronte del ben più articolato assetto previsto in ambito CECA, nel suo non individuare specifici settori prioritari di azione la nuova Comunità si affidava essenzialmente a tre strumenti: la formazione professionale; la limitazione ed il controllo degli aiuti di Stato alle imprese (con la possibilità di concederli solo a determinate condizioni); uno strumento di intervento bancario con una missione circoscritta. Una impostazione che mostrava in controluce la convinzione dei Padri Fondatori secondo cui allo «sviluppo armonioso» europeo sarebbe stato sufficiente il convergere di un mercato senza ostacoli doganali ed improntato sulle «quattro libertà»; di norme in materia di concorrenza per controllare abusi e comportamenti scorretti delle imprese e sostegni pubblici ingiustificati; di una banca di investimento capace di canalizzare finanziamenti verso progetti nelle aree più arretrate e di iniziative di interesse comune europeo.

Quel che nei fatti emergeva, sul piano delle dinamiche politiche tra Stati membri e Commissione, era la sostanziale riluttanza dei primi a concedere margini di sovranità all'amministrazione comunitaria in materia industriale. E, d'altra parte, se si guarda alla situazione dell'epoca, erano evidenti le ragioni alla base di questo atteggiamento. Lo sforzo della ricostruzione configurava un momento molto specifico delle politiche industriali nazionali, con iniziative quasi coeve che presentavano evidenti tratti comuni. In Francia, ad esempio, erano gli anni del «Piano Monnet», adottato nel 1946, immediatamente dopo la guerra. Solo qualche anno più tardi, nel 1955, si avviava, con il «Piano Vanoni», l'esperienza della programmazione italiana. A questa impostazione programmatica ed interventista si contrapponeva – specularmente, per molti versi – la situazione tedesca. Subito dopo la fine del conflitto si affermava in quell'ordinamento – a distanziarsi dalla cultura economica che aveva caratterizzato il precedente periodo della storia di quel Paese – un approccio fondato sull'economia sociale di mercato, che si articolava su concorrenza, politiche orizzontali ed accesso favorevole al credito².

Nella seconda metà degli anni Cinquanta vi era, quindi, un clima culturale europeo in qualche modo «scisso»: da un lato, si affacciavano strumenti programmatori e cominciavano a delinearsi i tratti di quella che più tardi sarebbe divenuta la fase dei «campioni nazionali»; dall'altro, con una convinzione radicata nella storia più recente, si affermava un'impostazione «neutrale» di politica industriale, con una dimensione circoscritta dell'intervento pubblico a sostegno del sistema produttivo. Comprensibile, quindi, come il punto di equilibrio tra queste tendenze divergenti dovesse trovarsi nel limitare ogni possibile attivismo della Commissione in una materia di così prioritario interesse per le cancellerie nazionali.

Ed è così che, non potendo contare su un preciso ancoraggio normativo, in questa prima fase della costruzione europea la «via d'uscita» per l'amministrazione europea doveva trovarsi nella promozione di scambi di esperienze di politica economica

tra i diversi Stati membri, nell'attività di analisi di specifici settori e in prime forme di collaborazione che si sviluppavano, in particolare, nel settore della ricerca avanzata.

Tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo, si segnalavano, in queste direzioni, diverse azioni.

Nel 1963 vi era la proposta della Commissione di istituire un Comitato di politica economica a medio termine a cui partecipavano personalità ed esperti degli Stati membri con l'obiettivo di assicurare un pieno coordinamento delle azioni di livello nazionale nel campo della politica economica³.

Si registravano, nell'intento di evitare azioni singole degli Stati membri, prime ipotesi di politica comune nei settori dello zinco e del piombo ed in quello delle costruzioni navali, fortemente colpito dalle trasformazioni tecnologiche⁴.

Analogo attivismo si registrava su specifici ambiti della ricerca: in quello spaziale, in particolare. Va qui segnalata, in particolare, una iniziativa intergovernativa di rilievo, con la creazione, nel 1962, della *European Launcher Development Organisation* – a cui partecipavano, con l'obiettivo di sviluppare un programma comune di lanciatori, i governi di Italia, Olanda Germania, Belgio, Francia e Gran Bretagna. D'altra parte, a testimonianza dell'attivismo europeo in questo settore si istituiva, nel 1964, la *European Space Research Organisation*, destinata nel tempo a divenire l'Agenzia spaziale europea.

Se, quindi, quello spaziale era il settore su cui si muovevano le prime iniziative collaborative europee, su un piano più generale si registrava un'azione comunitaria a più ampio spettro, con la costituzione, nel 1965, del gruppo di lavoro PREST (*Politique de Recherche Scientifique et Technologique*), che trovava la propria ragione nella necessità di «uno sforzo sistematico per sostenere l'innovazione: sia a livello di Stati membri, sia della Comunità».

A queste preliminari azioni di collaborazione in tema di ricerca si affiancava un'attività della Commissione sul piano dell'analisi della situazione industriale. Erano gli anni in cui l'amministrazione europea conduceva un'azione di ascolto dei capi-azienda per registrare il loro *sentiment* sull'andamento dell'economia; produceva statistiche sull'evoluzione del sistema produttivo; commissionava studi ed analisi per nuove realizzazioni industriali.

Può dirsi, insomma, che la Commissione, pur nella posizione «debole» che le era riconosciuta nel Trattato in materia di sostegno al tessuto produttivo, cominciava, nelle prime dinamiche comunitarie, a ritagliarsi un ruolo sul piano del coordinamento tra le diverse iniziative statali, della promozione di forme di collaborazione e, infine, su quello della diffusione delle informazioni relative al settore industriale.

1.2 Nella crisi della fine degli anni Sessanta: primi lineamenti di politica industriale

Un primo passo in avanti rispetto a questo embrionale assetto di politica industriale europea, si registrava alla fine degli anni Sessanta. È qui, infatti, che sono collocabili i primi «tormentati» inizi della sua lunga vicenda.

A spiegarlo era un cambiamento di fase molto chiaro, dovuto al sommarsi di diversi elementi.

Vi erano, innanzitutto, ragioni economiche. È nel secondo decennio degli anni Sessanta che si cominciava a delineare la fine della *golden age*, in cui si arrestava bruscamente la crescita che si era registrata negli anni precedenti. Di fronte ad una concorrenza internazionale improvvisamente più incisiva, si presentavano difficoltà dell'industria, con crisi che toccavano settori come quello estrattivo (principalmente relativamente a carbone, ferro, piombo e zinco), quelli tessile e cartario, la siderurgia, le costruzioni navali. Problemi industriali che interessavano molto direttamente i territori di insediamento e che finivano con il presentare precise declinazioni regionali.

Accanto a questo primo aspetto c'era l'intensificarsi della presenza estera nell'economia europea, che poneva, in primo piano, questioni di produttività, di adattamento tecnologico, di dimensione delle imprese. Era in particolare la concorrenza industriale statunitense a segnare un cambio di passo negli anni Sessanta. Le multinazionali americane divenivano acquirenti di tecnologia europea, facendo percepire in tutta la sua ampiezza, quella che, con fortunata formula, si definiva la «Sfida americana» ed i rischi che essa implicava per il futuro industriale europeo⁵. Preoccupazioni che erano presto avvertite a livello comunitario, se già risuonavano nella strategia di politica economica a medio termine, presentata nel 1966 e pubblicata nel 1967⁶.

Oltre a queste sfide economiche, c'era anche un cambiamento sul piano culturale a contribuire ad un clima più favorevole ad un'azione di politica industriale della Comunità. In molti tra gli Stati membri, infatti, gli anni Sessanta vedevano un deciso attivismo sul tema.

In Francia – il Paese destinato ad essere nel tempo il motore dell'attenzione europea – è in quegli anni che iniziava ad affermarsi quello che diventerà un vero e proprio carattere distintivo di quell'ordinamento: quel *Colbertisme* high tech che segnerà l'esperienza industriale francese e che vedeva nel *Plan Calcul* del 1966, diretto alla creazione di una industria informatica all'avanguardia, una delle sue prime realizzazioni⁷. Non si trattava, però, di un solo «riflesso francese». Anche una realtà come la Gran Bretagna, in veloce avvicinamento alle dinamiche della Comunità, conosceva in quel decennio esperienze qualificanti, con l'istituzione, nel 1962, del *National Economic Development Council* e l'avvio di un'esperienza di programmazione e, nel 1966, la creazione della *Industrial Reorganisation Corporation*, cui era affidato il compito di promuovere processi di fusione diretti ad aumentare la competitività dell'industria britannica sui mercati internazionali⁸. E che fossero anni di fermento «industrialista», lo testimoniava anche l'ideazione, precisamente alla metà del decennio e sotto impulso franco-tedesco, del consorzio Airbus, quale momento di collaborazione istituzionale attorno alla costruzione di un'industria aeronautica europea che fosse finalmente in grado di competere con le statunitensi Boeing, McDonnell Douglas, Lockheed⁹.

Erano, d'altra parte, anche le evoluzioni politico-amministrative interne alla dimensione comunitaria, con la fusione degli esecutivi e la chiusura della prima fase della Comunità, a preludere ad un nuovo corso di politica industriale. La «cultura» amministrativa della CECA – in cui risiedevano precise competenze industriali – «contaminava» in questa direzione la nuova Commissione¹⁰.

Motivi economici, culturali, amministrativi si sommavano, quindi, a delineare un contesto «in movimento». Ed i segnali del cambio di atteggiamento politico europeo nei confronti dell'intervento industriale erano subito chiari.

Il primo era il «Memorandum sulla politica industriale» pubblicato nel 1967, sotto la guida dell'allora commissario all'industria, il diplomatico italiano Guido Colonna di Paliano¹¹. Un intervento – che si caratterizzava per un'impostazione fondata su promozione del libero mercato e coordinamento tra le politiche nazionali – che aveva come suo principale obiettivo quello di evitare iniziative «disordinate e contraddittorie» dei poteri pubblici statali a sostegno delle industrie nazionali per le implicazioni che avrebbero potuto avere sul piano della concorrenza.

Ma se era questa esigenza di «ordine» la priorità di questo primo intervento organico della Comunità, era anche l'occasione per allertare su altre questioni che toccavano il sistema produttivo europeo. In cima ad esse, alla luce del «rischio di uno sviluppo insufficiente di settori la cui importanza è divenuta fondamentale in un'economia moderna», era proprio la preoccupazione per una vera e propria ondata di investimenti da parte dei Paesi terzi – principalmente, come detto, statunitensi – che toccava in quel frangente tutti i Paesi della Comunità e che, secondo la Commissione, aveva conseguenze sotto diverse prospettive. Pur riconoscendo gli effetti positivi della concorrenza statunitense sul piano delle tecniche e dei metodi di produzione, l'amministrazione europea allertava, infatti, in maniera molto esplicita, su alcuni dei rischi che andavano delineandosi. Si ponevano così in luce possibili posizioni dominanti estere in settori industriali cruciali per il futuro europeo, che rischiavano la dipendenza da centri di decisione situati in Paesi terzi. Si anticipava una possibile riduzione della capacità di ricerca delle imprese europee qualora fossero passate sotto il controllo estero. E, ancora, si seguiva con preoccupazione quella che si delineava come una vera

e propria «soggezione» a strategie industriali non allineate agli interessi della Comunità.

Era una situazione che portava la Commissione a suggerire piste di azione molto chiare. Oltre all'obiettivo di un mercato interno progressivamente armonizzato, l'amministrazione europea era esplicita su altri due punti. Il primo era lo stimolo ad un processo di fusioni tra imprese di diversi Stati per aumentare la dimensione del tessuto industriale europeo e permettergli di «lottare ad armi pari con le imprese dei Paesi terzi». Vi era, parallela, l'idea di rafforzare gli strumenti europei per il trasferimento tecnologico alla luce del ritardo che registrava, su questo specifico aspetto, il sistema europeo rispetto a quello statunitense.

Sono indicazioni destinate a tornare nella discussione comunitaria negli anni immediatamente successivi, nei quali si registrava una crescente attenzione politico-amministrativa rispetto alla dimensione «industrialista» dell'iniziativa europea. Ne era emblematica testimonianza il discorso tenuto davanti al Parlamento europeo dal Presidente della Commissione Jean Rey, il 15 maggio 1968¹². Era questa l'occasione per «tirare le fila» del lavoro dell'esecutivo comunitario negli anni precedenti e riportare al centro delle sue riflessioni anche la «questione» industriale.

Il discorso di Rey, immerso nel contesto del tempo, faceva emergere, infatti, con certa nitidezza le intenzioni della Commissione sul tema. Si precisava, in particolare, l'esigenza di un'azione europea volta a sostenere due specifici ambiti tra loro, per molti aspetti, in «contraddizione»: quelli delle industrie in declino e dei «settori di punta». Ma il discorso tenuto dall'allora Presidente della Commissione non si limitava solo a queste indicazioni di priorità strategiche. Si delineavano, in quella sede, anche precise indicazioni sul piano degli strumenti che si sarebbero utilizzati: lo sviluppo di forme di collaborazione tra Stati e Commissione nell'individuazione di progetti prioritari; l'utilizzo della leva della domanda pubblica a loro sostegno; la possibilità di collaborazione sul piano industriale con la Gran Bretagna in vista della sua prossima adesione alla Comunità.

1.3 Un'impronta italiana: tra il Memorandum «Colonna» e le iniziative di Altiero Spinelli

Queste indicazioni di un cambio di atteggiamento trovavano uno spazio ancora più definito, nel 1970, in un nuovo Memorandum di politica industriale della Commissione - quello che sarà effettivamente ricordato come il «Memorandum Colonna»¹³. Era quella la sede per ribadire una prospettiva ancorata al rafforzamento del tessuto industriale europeo e che precisava alcuni dei profili di intervento destinati a ritornare negli anni successivi. Specifica attenzione era attribuita in quell'atto al tema dell'«indipendenza tecnologica europea», in diretta risposta alla già ricordata offensiva industriale statunitense. Si ritornava, poi, sulla necessità di promuovere un aumento dimensionale delle imprese europee, sia incentivando le fusioni, sia con la creazione delle società di dimensione europea. E, d'altra parte, si delineava con nettezza la strada della piena integrazione della politica industriale con la politica regionale, così da evitare polarizzazioni territoriali che avrebbero pregiudicato l'obiettivo costituzionale europeo dello sviluppo armonioso¹⁴.

Erano tre linee di indirizzo che definivano, almeno sul piano delle intenzioni politiche, un quadro comunitario con una prima fisionomia di politica industriale.

Ed era qui che si innestava l'azione di impulso che doveva essere svolta, negli anni successivi, da Altiero Spinelli, succeduto nel 1970 a Colonna di Paliano come commissario all'industria nell'esecutivo presieduto da Franco Maria Malfatti. Quella di Spinelli era, infatti, un'azione ambiziosa, che, nel solco dell'esperienza della CECA, poneva su basi più precisamente federaliste l'azione europea, secondo linee che il commissario italiano chiariva, nel 1972, in occasione della conferenza *Industria e società* da lui promossa a Venezia¹⁵.

Nel suo discorso introduttivo, con un'impostazione che sarebbe proseguita negli anni successivi, Spinelli precisava i termini,

modernissimi, che avrebbe dovuto avere l'azione europea sul punto. Essi anticipavano, con grande lungimiranza, temi ancora attuali: un raccordo stretto tra questione industriale e tematiche ambientali; la promozione delle «industrie del futuro» e i temi di quella che oggi si definirebbe «autonomia strategica»; l'attenzione alla qualità della vita e agli squilibri territoriali. E, ancora, Spinelli si soffermava su argomenti apparentemente «laterali» destinati a conoscere, molti anni dopo, importante centralità nel «discorso industriale» europeo. Vi era, ad esempio, il riferimento alla promozione del mercato del capitale del rischio, declinato operativamente con un'azione pubblica per sostenere lo sviluppo di fondi specializzati nel sostegno alle *start-up*: un'impostazione che doveva trovare, negli anni Novanta del secolo, la propria formalizzazione nel Fondo europeo per gli investimenti. Un approccio altrettanto anticipatorio caratterizzava l'azione dello statista di Ventotene sul tema delle materie prime, di cui si sottolineavano, già allora, le forti dipendenze dell'industria europea da Paesi terzi e l'esigenza di intervenire a contrastarle: sia sul piano interno, sia su quello esterno¹⁶.

L'impostazione di Spinelli, che trovava la propria successiva formalizzazione nel *Memorandum sulla politica industriale e tecnologica* del 1973, aveva un ulteriore carattere rilevante, anche alla luce di futuri sviluppi¹⁷. Ed era quello della dimensione necessariamente plurale di una politica industriale europea: e, quindi, della necessità dell'agire congiunto delle diverse politiche nazionali e regionali; del coinvolgimento delle parti sociali; del fatto che un effettivo intervento a sostegno dell'industria europea potesse aversi solo con «uno sviluppo simultaneo» di iniziative parallele nei settori dell'ambiente, della politica regionale, di quella sociale e della concorrenza¹⁸.

Ed è proprio alla luce di questa connotazione ambiziosa ed anticipatrice, che, al di là di prese di posizione favorevoli registrate in sede di Consiglio europeo, l'iniziativa della Commissione ispirata dall'uomo politico italiano, incontrava le forti resistenze degli Stati membri in sede attuativa, e, in ultimo, si paralizzava.

I termini di una vera e propria «dissociazione» tra livello europeo e livello statale erano in questo senso molto chiari: mentre i Consigli europei del tempo ritenevano «necessario cercare di creare una base industriale unica per tutta la Comunità» attraverso, tra gli altri, «la rapida adozione di uno statuto societario europeo» e «la promozione su scala europea di imprese competitive nel campo dell'alta tecnologia», le posizioni degli Stati in sede di discussione delle concrete iniziative comunitarie erano di segno molto diverso¹⁹. Lo denunciava, già nel 1971, il Presidente Franco Maria Malfatti quando poneva in rilievo il lento avanzare dei *dossier* relativi alla politica industriale, mentre, nel luglio 1974, era lo stesso Spinelli ad ammettere l'*impasse* e chiedere, sul punto, un chiarimento politico ai rappresentanti degli Stati membri²⁰.

E così, nell'impossibilità di un'azione di vera e propria politica industriale, la strada europea si orientava, ancora una volta, sull'alternativa, più agevole e già «battuta», del sostegno all'attività di ricerca, che vedeva, in quegli anni, la guida di un commissario di grande autorevolezza come Ralph Dahrendorf. Era sotto il suo impulso che, nel maggio 1973, si avviava la politica di ricerca europea con l'obiettivo di creare «uno spazio unico efficace per la scienza» fondato sul coordinamento delle politiche nazionali per evitare duplicazioni delle attività, promuovere la cooperazione tra università, centri di ricerca e ricercatori e, in ultimo ridurre il differenziale esistente con Giappone ed USA ed evitare l'acquisto di tecnologia da attori esteri²¹.

1.4 La fine degli anni Settanta: una politica europea per la siderurgia (e altro)

Come spesso accade nella storia europea, per cambiare lo scenario era necessaria una crisi. Sulla dinamica incerta dell'iniziativa di politica industriale – che assisteva, come visto, a spinte contrapposte di Commissione e Stati membri ed una focaliz-

zazione sulla attività di ricerca – giungevano le difficoltà economiche della metà degli anni Settanta.

La crisi energetica dell'inverno del 1973 portava con sé aumenti dei prezzi delle materie prime e fluttuazioni sui mercati finanziari internazionali, che presto si trasformavano in difficoltà del settore industriale. Il risultato era un'ondata interventista: in tutta Europa ci si rivolgeva allo Stato per sostenere le imprese, a partire da quelle considerate strategiche.

Emblematico di questa tendenza – anche per l'influenza che doveva avere sulle altre esperienze europee – era il caso britannico. L'*Industry Act* del 1975 – preceduto dal Libro Bianco, *The Regeneration of British Industry* – rafforzava l'assetto interventista stabilito, già nel 1972, dal Governo conservatore di Edward Heath²². Successivamente, con il nuovo Governo laburista guidato da Harold Wilson, si istituiva il *National Enterprise Board*, chiamato a sostenere con strumenti finanziari il processo di reindustrializzazione dell'industria britannica e a vigilare sui passaggi di proprietà di imprese ritenute strategiche. Più in generale si affermava, in quell'ordinamento, un «nuovo approccio» all'industria manifatturiera, che trovava le forme di una *governance* congiunta, articolata in *sectoral working parties*. E, su questa spinta corporativa, gli anni successivi avrebbero visto casi di intervento pubblico simbolici, che toccavano al cuore le produzioni di quel Paese – a partire dal settore automobilistico, con la nazionalizzazione della *British Leyland* e con gli interventi a sostegno della *Rolls Royce*.

Ma era anche la Francia – sotto la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing – a muoversi in questa direzione «difensiva» e interventista. In un clima economico che conosceva, anche qui, crisi di imprese emblematiche della tradizione industriale francese – come la *Lip*, la prima manifattura nell'orologeria d'Oltralpe – nel 1974, si creava il *Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles*, conosciuto con l'acronimo CIASE. Analogamente a quel che avveniva nell'ordinamento britannico gli strumenti a disposizione del nuovo organismo erano di natura finanziaria e si orientavano, oltre che su azioni di salvataggio di imprese in difficoltà, verso specifici settori d'avanguardia, selezionati sulla base della c.d. *Strategie des creaux*. Un assetto che si completava, nel 1979, con la creazione del *Comité de Développement des Industries Stratégique* cui era affidato il compito di coordinare interventi diretti «a muscolarizzare» i settori più avanzati dell'industria francese²³.

Ed i segnali di un clima in cambiamento si registravano anche in Italia, con la tormentata adozione della legge n. 675 del 1977, diretta alla trasformazione, l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema industriale italiano, che istituiva il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (meglio conosciuto con l'acronimo CiPi), con compiti di determinazione degli indirizzi di politica industriale e che vedeva, dal punto di vista degli strumenti finanziari, l'istituzione del «Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale»²⁴.

È, dunque, in un contesto «in fermento» in diversi Stati membri che la Comunità riavviava la sua azione²⁵. Sotto le pressioni della crisi era chiara la centralità della politica industriale per salvare l'economia sociale di mercato a cui la Comunità era «fedele»²⁶.

Ed effettivamente il registro europeo cambiava. Se già a partire dalla metà del decennio si proponevano misure a sostegno di specifici settori – come quello aeronautico – e si cominciavano a studiare le mutazioni industriali in corso, le nuove linee di intervento erano esplicitate con chiarezza già in un discorso del nuovo Presidente della Commissione, il britannico Roy Jenkins, del febbraio del 1978²⁷. Nel presentare il programma annuale dell'amministrazione europea, il politico laburista, succeduto al francese François-Xavier Ortoli alla guida dell'esecutivo comunitario all'inizio dell'anno precedente, riprendeva, in un'Europa che attraversava una condizione economica «difficile», la suggestione del «doppio» piano d'azione *in auge* sin dalle prime intuizioni degli anni Sessanta. Da un lato l'obiettivo nel breve termine era il sostegno alla riorganizzazione di quei settori – dalla cantieristica al tessile, all'acciaio – che avevano perso di competitività nelle condizioni avverse attraversate dall'economia europea. D'altro lato, in una prospettiva di medio termine, era essenziale concentrarsi sul supporto alle c.d. «industrie d'avvenire», quali aerospazio, gestione dei dati, elettronica, componentistica, telecomunicazioni. Un'impostazione che trovava diretto riflesso nella

politica di ricerca e sviluppo che, proprio in quel frangente, si caratterizzava per maggiore attenzione alla dimensione produttiva, con l'avvio di «programmi quadro» diretti sia a rafforzare la capacità concorrenziale di «certe attività industriali tradizionali» in difficoltà, sia concentrandosi verso settori avanzati come trattamento dell'informazione, comunicazione e automazione, biotecnologie, microprocessori²⁸.

Questo, dunque, il «doppio binario» lungo cui si muoveva la Commissione Jenkins in quella fine degli anni Settanta: ed erano evidenti le complessità e gli scogli che ostacolavano questo cammino. Da un lato perché il salvataggio delle singole imprese o dei singoli settori doveva guardarsi in una prospettiva europea se si voleva scongiurare il rischio, inevitabile, della «frammentazione» del mercato interno sotto il peso degli interventi dei singoli Stati membri. D'altra parte perché gli investimenti necessari ad un'Europa competitiva nei settori di punta superavano spesso i confini nazionali, comportando finanziamenti troppo ingenti per i bilanci dei singoli Stati²⁹.

Stava in questo ordine di ragioni la nuova centralità del tema nell'agenda della Comunità. Quella che si definiva la creazione di una «zona industriale necessaria» era una «nuova priorità» nel quadro comunitario e trovava nel nuovo commissario, il belga Etienne Davignon, un fermo sostenitore di un'azione politica forte e concertata per affrontare la crisi, delineare una presenza europea nelle industrie più tecnologicamente avanzate, contrastare i protezionismi nazionali³⁰.

Su questa posizione si registrava anche la sintonia del Consiglio europeo, che, sin dal dicembre 1977, indicava come «allo scopo di adeguare l'apparato produttivo europeo alle nuove condizioni del mercato comunitario e mondiale, *si devono cercare le soluzioni ai problemi strutturali che sono comuni a tutti gli Stati membri sempre più a livello comunitario*», invitando la Commissione a presentare una sua relazione al riguardo, con specifica attenzione ai c.d. «settori in crescita»³¹.

Ed è precisamente in risposta a queste indicazioni, successivamente ribadite nel Consiglio europeo dell'aprile 1978, che la Commissione definiva i termini di un'azione comune per rivedere tendenze economiche e sociali ritenute insoddisfacenti e stabilire una vera e propria strategia europea proattiva e non solo difensiva, anche in questo caso facendo esplicito rinvio alle iniziative che in quegli anni conducevano Stati Uniti e Giappone³². Un richiamo, quest'ultimo, molto presente negli interventi dell'amministrazione comunitaria di quel tempo, in cui era ricorrente il riferimento al pericolo che l'Europa divenisse «dipendente» nei settori di punta ad alto contenuto tecnologico³³. In quest'ottica, la Commissione era esplicita nel sostenere la necessità di una politica industriale europea nel nuovo contesto competitivo, sul fatto che l'Europa, a differenza di quel che avveniva in altri ordinamenti, non governava i processi in questa materia; rivendicando di conseguenza ruoli di analisi e di catalizzatore di investimenti e rammaricandosi di non poter intervenire in forme più incisive a causa delle difficoltà finanziarie allora attraversate dalla Comunità³⁴.

Il risultato di questo contesto si allineava, ancora, alla «doppia azione» già delineata negli anni precedenti: quella che si svolgeva nei confronti dei settori in difficoltà; quella, invece, dedicata alle industrie in cui l'Europa doveva «stare» in una concorrenza sempre più accesa.

Esempio emblematico della prima tendenza – ma tessile e cantieristica erano altri tra i settori interessati dall'azione comunitaria – era l'iniziativa condotta in un settore strategico per l'industria europea, quello dell'acciaio, che attraversava in quel frangente condizioni drammatiche: con una riduzione del 25% della produzione che equivaleva a centomila posti di lavoro persi, chiusure di stabilimenti-simbolo, crisi territoriali. Era qui, infatti, che il nuovo approccio «interventista» europeo aveva il suo test più significativo con quello che sarà conosciuto come il «Piano Davignon». Quello ideato dall'uomo politico belga era, infatti, un vero e proprio programma industriale. Indirizzato a ristrutturare il settore e porlo su basi competitive esso poggiava, dal punto di vista giuridico, sulle norme del Trattato CECA e si articolava in meccanismi di sussidi e di definizione dei prezzi minimi; limitazioni delle produzioni con sistemi di compensazione tra aumenti e diminuzione di capacità; accordi internazionali

per stabilizzare le esportazioni dei Paesi terzi verso la Comunità. Un assetto che si completava con un sistema di aiuti per chi, costretto dalla crisi ad abbandonare il proprio posto di lavoro, voleva avviare nuove attività³⁵.

È un punto che potrebbe segnare un cambio di rotta europeo, anche rispetto all'altro lato delle politiche industriali, quello delle industrie d'avanguardia. Al di là dei suoi meriti, con il mercato dell'acciaio europeo che sopravviveva a quella crisi così profonda, il Piano Davignon segnava, infatti, un cambiamento «psicologico» nell'amministrazione comunitaria e rafforzava i presupposti per un nuovo attivismo europeo.

Ed effettivamente le iniziative portate avanti dall'amministrazione europea su questo fronte sembravano confermarlo, delineando specifiche azioni in alcuni settori di crescita. Quelli a cavallo tra la Presidenza Jenkins e quella di Gaston Thorn, che cominciava i suoi lavori nel 1981, sono anni in cui si registravano, accomunate dall'esigenza di rafforzare la presenza europea in chiave di competitività internazionale, iniziative in diversi dei campi tecnologicamente più avanzati del periodo. In un contesto che vedeva diversi programmi nazionali ed in cui il modello giapponese aveva molta presa sul *policy-making* europeo, era forte, ad esempio, l'attenzione ad assicurare una dimensione europea all'industria informatica. Preoccupava, in particolare, la dipendenza nel settore dei processori, che si collocava oltre il 90%³⁶. Analoga attenzione era attribuita al nascente settore delle comunicazioni. Anche rispetto all'aeronautica si teneva ferma, in linea con le intuizioni di Altiero Spinelli di qualche anno prima, l'esigenza di un intervento di livello europeo³⁷. Specifica attenzione era attribuita dalla amministrazione comunitaria ad energia e materie prime³⁸. Compagno più tardi, nei primi anni Ottanta, le biotecnologie, che vedono un'azione sul piano del censimento e il raccordo delle diverse esperienze nazionali, dell'impulso europeo al settore, del sostegno alla ricerca³⁹.

Ed a delineare in maniera ancor più completa la configurazione «industrialista» europea di quel frangente erano anche altri sviluppi, che avvenivano sul piano del dialogo tra istituzioni e industria: con la costituzione, ad esempio, proprio nel 1983, della *European Table of Industrialist*, che testimoniava la volontà della Commissione di stabilire un raccordo stabile con il mondo dell'impresa e che costituiva un luogo di «snodo» pubblico-privato destinato ad avere influenza rilevante nei successivi passaggi⁴⁰.

Si affermava in Europa, quindi, in quel decisivo frangente a cavallo tra anni Settanta ed anni Ottanta del secolo scorso un approccio a connotazione «interventista», che lasciava presagire una azione politico-amministrativa più radicale a sostegno della sua manifattura. Non doveva essere così, però. Questo ambiente «favorevole» ad una dimensione europea di politica industriale doveva presto scontrarsi con un cambiamento profondo nella cultura politica ed economica del tempo, quello che si doveva dispiegare a partire dalla metà degli anni Ottanta: in Europa e, più in generale, a livello globale.

Note

- ¹ Sulla discussione preparatoria dell'istituzione della Banca europea per gli investimenti si v. G.P. Manzella, *Alle origini della Banca europea per gli investimenti: tra Mezzogiorno ed Europa*, "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2 (2007), p. 279, DOI: 10.1444/24984.
- ² Si v., in questo senso, D. Zurstrassen, *D'une politique interventionniste à une politique industrielle horizontale: les actions de la Commission européenne dans le secteur sidérurgique (1974-2002)*, [Tesi di dottorato], Università Sorbona-UCLouvain, 2023 (in file presso l'autore), p. 24.
- ³ Si v., per la costituzione del "Gruppo di lavoro sulla ricerca scientifica e tecnica", *Primo programma di politica economica a medio termine della Comunità europea*, adottato nel 1967 e consultabile in <<http://aei.pitt.edu/37569/1/A3445.pdf>>. Il Comitato di politica economica a medio termine era stato creato tre anni prima, con decisione del Consiglio del 15 aprile 1964.
- ⁴ Si v. comunicazioni COM (63) 23 del 13 febbraio 1963 per quel che concerne piombo e zinco, consultabile in <<http://aei.pitt.edu/6872/1/6872.pdf>>, e COM (65) 161 del 13 aprile 1965, relativamente al settore della cantieristica.
- ⁵ Il riferimento è al titolo del libro già citato di J.J. Servan-Schreiber, *Le défi américain*, pubblicato nel 1967 a Parigi e tradotto in lingua inglese nel 1969.
- ⁶ Si v. *Second programme de politique économique a moyen terme*, "Journal Officiel des Communautés européennes", 30 mai 1969, n. L 129. <<http://aei.pitt.edu/38639/1/A3446.pdf>>.
- ⁷ Per una ricostruzione efficace del dibattito francese di quegli anni, del ruolo in esso avuto da una generazione di «funzionari modernizzatori» e della loro influenza, determinante, sulla dimensione comunitaria, si v., in particolare, cap. VII, *Les projets de politique industrielle communautaire (1965-1969)*, in *Le choix de la Cee par la France: l'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle*, Parigi, 2011. <<https://hal.science/hal-02561467/document>>, DOI: 10.4000/books.igpde.102. Il riferimento contenuto nel testo è al titolo del volume di É. Cohen, *Le Colbertisme high tech. Économie des Telecom et du Grand Projet*, Parigi, Hachette, 1992.
- ⁸ Sull'esperienza della Industrial Reorganisation Corporation, si v. R. Edwards; A. Gandy, *The Industrial Reorganisation Corporation and the 1968 reorganisation of British manufacturing*, <<https://history.blog.gov.uk/2019/06/17/the-industrial-reorganisation-corporation-and-the-1968-reorganisation-of-british-manufacturing/>>.
- ⁹ Per una schematica ricostruzione storica del Progetto Airbus si v. A. I. Amir; S. I. Weiss, *Airbus Industrie*, in *Encyclopaedia Britannica*, <<https://www.britannica.com/money/Airbus-Industrie>>.
- ¹⁰ La contaminazione era evidente dal punto di vista organizzativo. Nel 1967 si istituivano una Direzione Generale della Commissione dedicata all'industria (la n. III) – che si articolava, al proprio interno, nelle Direzioni «Studi e Politica Industriale» e «Struttura e sviluppo industriale» – ed una Direzione, la n. XII, dedicata a Ricerca e tecnologia.
- ¹¹ Si v. *Memorandum sur la politique industrielle de la commune*, SEC (67) 1201 final, Bruxelles, European Commission, 1967. <<http://aei.pitt.edu/5197/1/5197.pdf>>.
- ¹² Il discorso di Jean Rey di fronte al Parlamento europeo è consultabile in <<http://aei.pitt.edu/13995/>>.
- ¹³ Il «Memorandum Colonna», si v. nota 32.
- ¹⁴ Si v., sul punto, l'intervento del commissario Guido Colonna di Paliano, *Why Europe Needs Continental-Scale Firms*, "European Community", 116 (1968). <<http://aei.pitt.edu/43758/1/A7501.pdf>>.
- ¹⁵ La conferenza Industria e società si tenne a Venezia nell'aprile del 1972: il discorso introduttivo di Spinelli è consultabile in <<http://aei.pitt.edu/12963/1/12963.pdf>>.
- ¹⁶ Sull'impostazione di Spinelli si v. D. Zurstrassen, *Altiero Spinelli: une vision fédéraliste pour la politique industrielle communautaire*, in *Europe, États et milieu économiques au XX siècle*, a cura di L. Warloutet, S. Jeannesson, F. Turpin, Düren, 2021, p. 213.
- ¹⁷ Presentato il 7 maggio del 1973, *Memorandum from the Commission on the technological and industrial policy programme*, SEC (73) 1090, "Bulletin of the European Communities", S. 7 (1973). <<http://aei.pitt.edu/5144/1/5144.pdf>>.
- ¹⁸ Si v., in particolare, i punti 8 ss. della comunicazione da ultimo citata e, più specificamente, p. 52.
- ¹⁹ Si v., in particolare, le conclusioni del Consiglio europeo di Parigi del 19-20 ottobre 1972, al punto 7: il testo è consultabile in <http://aei.pitt.edu/1112/1/Paris_72_summit_ep_report.pdf>.
- ²⁰ Per la richiesta di chiarimento politico da parte di Altiero Spinelli, si v. il discorso pronunciato come membro della Commissione al Consiglio dei ministri degli affari esteri, Lussemburgo, 25 giugno 1974, consultabile in <<http://aei.pitt.edu/12984/>>. Si v., nella stessa direzione, il discorso tenuto da Franco Maria Malfatti al Comitato Consultivo della CECA, il 13 luglio 1971, consultabile in <<http://aei.pitt.edu/13784/1/S79.pdf>> (a p. 8). Per una valutazione complessiva sulla «riluttanza» a dare seguito alle indicazioni della Commissione si v. *Report from the commission to the council on the implementation of the industrial policy programme*, COM (76) 199 final, Brussels, Commission of the European Communities, 1976. <<http://aei.pitt.edu/8928/1/8928.pdf>>.
- ²¹ Si v. il documento SEC (73) 2000, del 23 maggio 1973: consultabile in <http://aei.pitt.edu/5452/1/5452.pdf>. Per una ricostruzione dell'attività condotta nei primi anni dell'iniziativa e per il riferimento alla «distanza» europea nei confronti di Stati Uniti e Giappone si v., *Ricerca scientifica e tecnica e la Comunità europea: proposte per gli anni '80*, Com (81) 574 def., Brussels, Commissione al consiglio, 1981. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51981DC0574>> in particolare, si v. «la constatazione che certe grandi industrie affidano al di fuori dell'Europa le ricerche fondamentali che sono loro necessarie», cit., p. 8.
- ²² Il testo della normativa è consultabile su <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/68/contents>>.
- ²³ Per una ricostruzione di questi passaggi si v. J.C. Dumas, *Désindustrialisation et politique industrielle en France (1974-2012)*, "Revue du Rhin Supérieur", 1 (2019), p. 67. <<https://www.ouvrir.fr/rrs/index.php?id=80>>.
- ²⁴ Legge 12 agosto 1977, n. 675, "Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore". In particolare,

Note

spettava al Comitato specificare gli obiettivi di: favorire la riduzione delle importazioni nette; stimolare la trasformazione, l'ammmodernamento e lo sviluppo del sistema industriale; attuare una politica organica di approvvigionamento e di razionale utilizzazione delle materie prime. Il tutto con il doppio «vincolo» dell'attenzione all'impatto energetico degli interventi e della concentrazione nel Mezzogiorno dell'occupazione aggiuntiva. Sul piano degli strumenti era istituito un «Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale», destinato a concedere finanziamenti agevolati alle imprese. Si v., per la ricostruzione del dibattito che accompagnò l'iter della normativa, M. Giustiniani, *La legge n. 675/1977: tra politica industriale e politica meridionalista. Le ragioni di un fallimento*, "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 3 (2002), DOI: 10.1444/7911.

²⁵ Scrive di «global context of support for industries in crisis» D. Zurstrassen, *From an interventionist policy to a horizontal Industrial Policy: the actions of the commission in the European steel sector (1974-2002)*, intervento alla 4th Annual graduate Conference on the History of European Integration (in file presso l'autore).

²⁶ Si v. il discorso tenuto da Etienne Davignon a Berlino il 22 maggio 1978, <[http://aei.pitt.edu/54750/1/NR_\(78\)_21.pdf](http://aei.pitt.edu/54750/1/NR_(78)_21.pdf)>.

²⁷ Per i richiami al lavoro condotto dalla Commissione in quel frangente, si v. D. Zurstrassen, in particolare a p. 76. Gli interventi del Programma d'azione per il settore aeronautico europeo erano delineati nella comunicazione COM (75) 475 del 10 ottobre 1975, consultabile in <<http://aei.pitt.edu/5569/1/5569.pdf>>. Il testo del discorso tenuto dal Presidente Jenkins davanti al Parlamento europeo il 14 febbraio del 1978 è consultabile su <[http://aei.pitt.edu/54736/1/NR_\(78\)_5.pdf](http://aei.pitt.edu/54736/1/NR_(78)_5.pdf)>.

²⁸ Si v., ancora, COM (81) 574 del 12 ottobre 1981 al punto 3.1.1, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51981DC0574>>.

²⁹ In questo senso *The Community's Industrial Policy*, "European file", 3 (1979). <http://aei.pitt.edu/14339/1/Eur_File_3%2D79.PDF>.

³⁰ *Ivi*, p. 2, dove si esplicitava il fatto che «la politica industriale è una nuova priorità della Comunità europea» e che «le difficoltà attraversate da alcuni settori industriali e la necessità di sviluppare nuove tecnologie richiedono alla Comunità di sviluppare ed attuare una politica industriale coordinata» (la traduzione ed i corsivi sono dell'autore).

³¹ Si v. le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1977 (al punto 4, lett. d) il documento è consultabile <https://www.consilium.europa.eu/media/20777/bruxelles_dicembre_1977_it_.pdf>. Il corsivo nel testo è dell'autore.

³² Si v. *Towards a European Growth Strategy*, COM (78) 255, Brussels, European community, 1978. <<http://aei.pitt.edu/5447/1/5447.pdf>>.

³³ In questo senso lo stesso Roy Jenkins intervenendo nel Consiglio europeo di Strasburgo del giugno del 1979: il richiamo è in D. Zurstrassen, *EU Industrial Policies for the Digital and Ecological Transition from the Origins to the 2000s*, <<https://www.epog.eu/event/253-eu-industrial-policies-for-the-digital-and-ecological-transition-past-present-and-future/>>.

³⁴ Si v. *Report on some structural aspects of growth*, COM (78) 255 final, Brussels, Commission of the European Communities, 1978. <<http://aei.pitt.edu/5447/1/5447.pdf>>.

³⁵ Si v., in relazione alle evoluzioni del settore dell'acciaio, D. Zurstrassen, *EU Industrial Policy in the Steel Industry: Historical Background and Current Challenges*, in *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, Cheltenham, Elgar, 2022, p. 270.

³⁶ Di specifica importanza l'attenzione sul piano dell'elettronica. In particolare si registra, nel 1980, la proposta di specifiche misure: sul punto COM (80) 421 final, 1980, consultabile in <[http://aei.pitt.edu/32878/1/Com_\(80\)_421_final.pdf](http://aei.pitt.edu/32878/1/Com_(80)_421_final.pdf)>.

³⁷ *Report on some structural aspects of growth*, COM (78) 255 final, p. 21.

³⁸ *Ivi*, p. 24 e ss.

³⁹ Per le biotecnologie, si v. le comunicazioni della Commissione COM (83) 328 dell'8 giugno 1983 (consultabile in http://aei.pitt.edu/1240/1/biotechnology_Com_83_328.pdf); COM (83) 672 del 3 ottobre 1983 (consultabile in http://aei.pitt.edu/1241/1/biotechnology_Com_83_672.pdf); *Proposal for a Council decision adopting a multiannual research action programme if the European Community in the field of biotechnology (1985 to 1989)*, COM (84) 230 final, Bruxelles, Commission to the Council, 1984. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51984PC0230>>.

⁴⁰ Secondo K. Richardson, la European Roundtable voleva rispondere ad una precisa domanda che spesso si poneva la politica europea ai suoi massimi livelli: «con chi parliamo quando vogliamo parlare di industria europea?», "Agence Europe", 11 luglio 2000. In quella sede si pone in rilievo il ruolo che la Roundtable ha svolto sul piano della redazione del Libro Bianco e sulla decisione, adottata nel corso del Consiglio di Essen del 9 e 10 dicembre 1994, di istituire un gruppo di «Alto livello sulla competitività».

2.

TRA GLI ANNI OTTANTA E IL NUOVO MILLENNIO

La lunga sospensione della politica industriale europea

2.1 Verso il mercato interno

Se, come visto, nel corso degli anni Settanta, sotto la guida dell'influente Commissario Etienne Davignon, la Comunità aveva visto un approfondirsi della sua dimensione di politica industriale – con un «discorso» progressivamente più saldo e interventi in specifici settori, dall'acciaio al tessile, per arrivare ai semiconduttori ed alle industrie *de l'avenir* – il clima cambiava tra la fine del decennio e l'inizio degli Ottanta. È in questo tornante che si registrava, infatti, una trasformazione sul piano delle idee, da cui derivavano implicazioni molto dirette sulla configurazione dell'intervento pubblico europeo a sostegno della manifattura.

In un contesto in cui «appariva sempre più evidente la crisi delle economie pianificate», si registravano, infatti, cambiamenti profondi del sistema produttivo legati alla «finanziarizzazione» dell'economia e alla «delocalizzazione di molte produzioni industriali dalle maggiori nazioni capitaliste verso paesi in via di sviluppo»¹.

D'altra parte, sul piano politico, con l'avvento, tra il 1979 e il 1985, di governi a guida centrista o conservatrice rispetto al predominio socialista registrato nel decennio precedente, era "l'aria del tempo" a cambiare in Europa. Tanto più che non si trattava solo di un «normale» cambio di scenario politico. Tra i governi conservatori in carica in diverse capitali europee vi era, infatti, quello britannico, che vedeva Margaret Thatcher arrivare nel 1979 a Downing Street: una personalità che, insieme a quella di Ronald Reagan, insediatosi negli stessi anni alla Casa Bianca, diveniva emblematica protagonista di quello che è stato definito l'ordine *Neo-liberal*². Emergeva il *mantra* di uno Stato che doveva ritirarsi dall'intervento diretto nell'impresa ed affidare la sua azione nell'economia alla regolazione, alla concorrenza, ad una severa disciplina fiscale.

Ed era effettivamente la Gran Bretagna, in uno dei drastici tornanti che caratterizzano la sua esperienza di politica industriale, il Paese all'avanguardia sul punto. Sotto la spinta del nuovo governo conservatore si registrava, nel volgere di pochi anni, il rigetto dell'approccio corporativo e lo smantellamento dell'impianto interventista che si erano andati definendo a partire dagli anni Sessanta. Emblematica di questo *turning point* era la vicenda del *National Enterprise Board*, l'organismo creato dal governo laburista alla metà degli anni Settanta per promuovere efficienza e competitività dell'industria britannica. Accusato di essere un «ospedale» di imprese ed un «ospizio di anatre zoppe», nonché emblema dell'ingerenza pubblica nell'economia, esso esauriva nei primi anni del Thatcherismo il suo ruolo, sino ad essere «paradossalmente» privatizzato nel 1992³. Era in quel frangente che si affermava nel discorso politico britannico la vulgata secondo cui «bureaucrats are unable to pick winners» ed in cui, superata ogni impostazione corporativa, il mercato diveniva il luogo ed il meccanismo migliore per «fare» politica industriale. Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza divenivano così vere e proprie parole d'ordine e, in parallelo, si assisteva al diffondersi di nuove forme organizzative come le agenzie di regolazione, chiamate a stabilire il punto di equilibrio tra Stato e mercato⁴.

Erano idee che dalla Gran Bretagna si affermavano in un'Europa colpita dalla crisi economica ed attraversata da uno «sta-

to di dubbio»⁵. L'impostazione *liberal* mostrava, infatti, presto i suoi riflessi sul *policy-making* europeo ed aveva tra le vittime proprio quell'embrione di politica industriale che, sotto la guida di Etienne Davignon, si era andato faticosamente definendo a Bruxelles negli anni precedenti.

Dopo le prime avvisaglie che si erano registrate alla fine degli anni Settanta – quando, in reazione all'approccio progressivamente più interventista della Commissione, i governi danese e tedesco avevano richiamato l'esigenza di limitare l'azione europea al controllo degli aiuti di Stato e alla semplice promozione di condizioni-quadro favorevoli all'impresa – si affermava progressivamente nel discorso comunitario un preciso carattere «orizzontale» dell'intervento europeo a sostegno dell'industria⁶.

E così se l'inizio degli anni Ottanta vedeva ancora l'onda lunga dell'approccio interventista, presto l'atteggiamento doveva modificarsi. Ad una fase continuista, che vedeva il sostegno a settori in difficoltà – quali il tessile, la cantieristica e l'automobile – la promozione di ambiti 'di punta' e l'adozione di un quadro di strategia industriale che affrontava il tema della scarsa produttività europea e del ritardo rispetto a Stati Uniti e Giappone, faceva seguito, infatti, un'impostazione improntata ad una maggiore 'neutralità' dell'intervento pubblico⁷. Di fronte alla preoccupazione per comportamenti statali distorsivi di un mercato interno, «minacciato in modo sempre più grave da ostacoli volontari e involontari al commercio e dal ricorso assai diffuso a sovvenzioni a favore dell'industria "in difficoltà", emergeva, con progressiva nettezza, una concezione secondo cui il compito dell'autorità pubblica era "costruire" le migliori condizioni per lo svolgersi dell'impresa privata»⁸.

Era una formula che si traduceva in richiami alla creazione di situazioni di contesto favorevoli all'impresa: dalla qualità della regolazione alla qualificazione della forza di lavoro, dal sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo al pieno ed effettivo rispetto delle regole di concorrenza⁹. Era in particolare il tema dell'innovazione a ritornare in diversi degli interventi di quegli anni, con l'invito agli Stati a destinare i loro investimenti «in particolare alle industrie con un elevato potenziale di innovazione e in grado di assicurare nei prossimi decenni alla Comunità il posto cui può legittimamente aspirare nel mondo industriale»¹⁰.

2.2 Mercato interno, concorrenza, cooperazione industriale

Inevitabile, quindi, in questo clima culturale ed economico che l'idea del «mercato interno» si affermasse negli anni successivi come il concetto-guida dell'azione comunitaria, l'obiettivo centrale dell'amministrazione di Bruxelles, che, dal gennaio del 1985, era guidata dal francese Jacques Delors, una personalità destinata a dare nuovo impulso al progetto europeo dopo gli anni di «stallo politico» che avevano caratterizzato la Commissione Thorn¹¹.

Ed effettivamente, anche grazie a condizioni economiche che evolvevano in maniera gradualmente più positiva, la «missione» dell'amministrazione europea diveniva, con progressiva nettezza, quella di eliminare gli ostacoli all'effettivo funzionamento del mercato, in modo da renderlo di dimensioni comparabili a quelli di Stati Uniti e Giappone. Era un obiettivo che sul piano dell'intervento a sostegno dell'industria si concretizzava nell'affermarsi, in posizione ancillare, di due valori cardine: da un lato la tutela della concorrenza e, dall'altro, la promozione di una comunità tecnologica e il sostegno alla cooperazione industriale, che vedevano, proprio in quegli anni l'accentuarsi delle azioni comunitarie a sostegno dell'attività di ricerca¹².

La miglior conferma del radicamento di questa impostazione «duale» si ritrovava nelle conclusioni dei Consigli europei di quegli anni. E così quelle di Dublino del dicembre del 1984 indicavano la necessità di adottare misure per completare il mercato interno, promuovere la base tecnologica europea e riportare la competitività¹³. A Bruxelles, nel marzo del 1985, ci si riferiva all'obiettivo di raggiungere il mercato interno entro il 1992, incaricando la Commissione di redigere un rapporto sul punto e preci-

sando, ancora una volta, l'importanza di rafforzare base tecnologica e competitività dell'industria europea¹⁴. Pochi mesi dopo, a Milano, nel giugno 1985, si incaricava la Commissione di redigere un rapporto sulla competitività europea che facesse riferimento alle esperienze condotte in altri ordinamenti e suggerisse nuove strategie¹⁵. Alla stessa stregua, nel Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1985, si precisava in dettaglio la strategia per raggiungere, entro il 31 dicembre 1992, il mercato interno e si sottolineava nuovamente l'importanza di rafforzare la base tecnologica dell'industria europea in considerazione del ritardo che andava accumulando nei confronti di altri attori globali¹⁶.

Se quindi 'politicizzazione' del mercato interno e rafforzamento della capacità tecnologica erano i criteri-guida dell'azione in campo industriale di quella fase europea, questi «obiettivi complementari» si articolavano in una serie di iniziative qualificanti¹⁷.

La prima è il c.d. «Libro Bianco» del 1985, con cui si calendarizzava al 1992 l'eliminazione degli ostacoli al mercato comune¹⁸. L'impronta britannica sulla sua concezione era precisa, ed era quella di Lord Arthur Cockfield, vicepresidente della Commissione, con il rapporto che individuava i singoli elementi normativi – più di trecento – che ancora rappresentavano barriere al mercato e che dovevano essere, quindi, eliminati.

D'altra parte, sul piano della promozione dell'innovazione tecnologica – in diretta risposta al gap che si registrava nei confronti dei concorrenti sul piano globale in alcuni settori strategici e con l'ambizione di creare una «Comunità tecnologica europea» – vi era in quegli anni l'affermarsi di programmi dedicati a temi allora «di frontiera»¹⁹. E così con il programma BRITE (*Basic Research in Industrial Technologies in Europe*) si facilitava la convergenza di accademia ed industria per sviluppare e diffondere nuove tecnologie nei settori «tradizionali»²⁰. Con l'iniziativa ESPRIT (*European Strategic Programme for Information Technologies*) si sosteneva la cooperazione tra le imprese europee e le Università ed i centri di ricerca nel settore delle comunicazioni. E, ancora, si istituiva il programma RACE (*Research and Development in Advanced Communication Technologies for Europe*), diretto a sostenere la competitività europea nella tecnologia dell'informazione con l'introduzione di standard europei nelle comunicazioni a banda larga e con reti a fibra ottica. Infine, con il programma SPRINT (*Strategic Programme for Innovation and Technology*) si favoriva il trasferimento tecnologico transnazionale, mentre si affacciavano specifiche iniziative che vedevano il sostegno a progetti industriali innovativi in ambiti quali la bioinformatica e la tecnologia delle cellule²¹. A confermare questo cambiamento di schema vi era, d'altra parte, il progressivo esaurimento delle iniziative interventiste poste in essere nel periodo precedente a sostegno di alcuni settori in difficoltà: quali quello tessile, della cantieristica e della siderurgia²².

2.3 Verso la 'costituzionalizzazione' della politica industriale

Sono linee di azione che dovevano trovare, negli anni successivi, un loro preciso riconoscimento 'costituzionale'. Era in questo passaggio della storia europea che si registrava, infatti, la progressiva 'codificazione' della materia «Industria» al livello dei trattati e si fissava l'impostazione 'orizzontale' di politica industriale che si era andata affermando negli anni precedenti.

In una prima fase, con l'Atto Unico entrato in vigore il primo gennaio del 1987, si individuavano alcune nuove competenze di spettanza europea a precisa ricaduta industriale, tra cui la ricerca e l'innovazione tecnologica, con cui si dava copertura costituzionale all'azione condotta in quegli anni sul piano amministrativo.

Subito dopo, nel 1990, si registrava un'iniziativa della Commissione – che dal 1988 vedeva l'insediarsi del secondo gabinetto Delors – con una decisa connotazione liberale. Sotto la spinta dell'influente nuovo commissario tedesco Martin Bangemann,

l'amministrazione europea precisava, infatti, in termini generali la propria impostazione strategica²³. In un contesto economico che vedeva un aumento degli investimenti, la riduzione della disoccupazione e significativi avanzamenti sul piano del mercato interno, l'amministrazione europea ribadiva i tratti di quello che essa stessa definiva un intervento «moderno», facendo propria una sua concezione esplicitamente «neutrale», tesa a tranquillizzare gli Stati Membri e gli operatori economici sull'effettivo ruolo che il livello europeo avrebbe svolto.

Questa impostazione di politica industriale 'minimalista' – basata sull'interazione tra sostegno al mercato interno, tutela della concorrenza e controllo degli aiuti di Stato, sostegno alla ricerca e trasferimento tecnologico – era successivamente «costituzionalizzata», nel 1992, nel Trattato di Maastricht, che vedeva per la prima volta una completa trattazione della «questione» industriale.

Gli obiettivi esplicitati all'art. 130 del nuovo Trattato riflettevano con precisione l'esperienza che era stata sino ad allora concretamente condotta sul piano degli indirizzi dalla Commissione. Il riferimento normativo era, infatti, all'adattamento delle imprese alle trasformazioni strutturali; alla promozione di un «ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo di imprese» e alla loro collaborazione; allo sfruttamento del «potenziale industriale» delle politiche di innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico. Si precisava, poi, come essi andassero raggiunti grazie ad un'azione congiunta di Comunità e Stati membri, chiamati a consultarsi «reciprocamente in collegamento con la Commissione» e con la dimensione comunitaria che avrebbe esercitato funzioni di coordinamento e raccordo di strumenti di intervento che rimanevano saldamente nelle mani delle amministrazioni nazionali (art. 130, comma 2). A precisare, infine, l'ambito circoscritto dell'iniziativa comunitaria in materia, rimaneva poi soggetta all'unanimità la possibilità del Consiglio di adottare «misure specifiche» di appoggio agli interventi degli Stati Membri (art. 130, comma 3).

Sia da un punto di vista finalistico, sia sul piano degli strumenti di intervento, erano dunque evidenti i limiti che si riconoscevano allo svilupparsi di un'azione effettivamente europea a sostegno dell'industria.

Se quindi l'impostazione di Maastricht cristallizzava sotto più di un aspetto l'impostazione che si era andata affermando dalla metà degli anni Ottanta – e che doveva trovare sostanziale conferma negli atti di indirizzo adottati dalla Commissione sino alla fine del secolo – nell'azione di livello europeo c'era, però, qualche piccola «correzione di rotta» in cui poteva scorgersi, in maniera embrionale, la direzione di futuri sviluppi²⁴. Pur in continuità con l'impostazione «moderna» definita nel 1990, gli anni successivi introducevano, infatti, alcune tematiche destinate ad avere ulteriori precisazioni.

E così, in un clima economico che all'inizio degli anni Novanta era nuovamente recessivo, ed in cui ci si allertava su una possibile nuova «Eurosclerosi», si riprendeva un'azione a sostegno della crescita. I primi segnali potevano intravedersi già nel 1992, con l'avvio dell'*Iniziativa di Edimburgo*, volta a stimolare la crescita e l'occupazione grazie ad una politica di investimento a supporto di infrastrutture e concentrata sul capitale umano²⁵.

Un secondo indicatore erano alcune comunicazioni dedicate a specifici settori considerati strategici, quali le biotecnologie, l'elettronica, l'informatica e l'aeronautica²⁶. Se in questi interventi si ribadiva l'impostazione orizzontale, essi segnalavano, al contempo, il mantenersi dell'attenzione europea a tematiche industriali ritenute strategiche. Così come altrettanto indicativo di questo «sottostante» interesse per un'azione a sostegno dell'industria era lo sviluppo che si registrava sul piano organizzativo con la creazione, nel 1994, del «Fondo europeo per gli investimenti», un nuovo organismo finanziario, a composizione pubblico-privata, specializzato, nella sua prima fase operativa, nella concessione di garanzie ai grandi progetti ed alle imprese di minori dimensioni, che proprio in quel passaggio mostravano le maggiori difficoltà nell'accesso al credito²⁷.

Ancora, con il Rapporto richiesto dal Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 ed affidato ad un gruppo di lavoro presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, si dava attenzione alle «questioni relative alla competitività dell'economia europea»²⁸. Mentre

l'anno successivo, a testimonianza della progressiva rilevanza della tematica nell'agenda di Bruxelles, veniva pubblicato il *Green Paper* sull'innovazione a cui seguiva, alla fine del 1996, il primo *Piano d'azione sull'innovazione*, che affrontava la questione dell'*Innovation deficit* europeo promuovendo un approccio integrato, in cui coesistevano temi diversi e tra loro collegati come la formazione, il *venture capital*, la costruzione di un ambiente economico ed amministrativo favorevole all'attività di impresa²⁹.

Nel descrivere il contesto, non va tralasciata, poi, l'attenzione che si registrava, proprio in questi anni, al tema della coesione economica e sociale. Va collocato qui, infatti, il momento della vicenda europea in cui agli strumenti di coesione è data «copertura costituzionale»: prima con l'Atto Unico e poi con il Trattato di Maastricht. Passaggi che avevano anche una precisa rilevanza «industriale» per il loro toccare anche «la riconversione delle regioni industriali in declino» e che implicavano un deciso ampliamento delle risorse finanziarie dedicate allo sviluppo regionale; l'affermarsi di principi di intervento pubblico come quelli di programmazione e concentrazione degli interventi; la definizione di una forma organizzativa basata su principi di matrice «corporativa» come quello del partenariato. Uno sviluppo, non a caso considerato «la pietra angolare del programma anti-neoliberale», che segnalava il perdurare, nell'azione europea, di una logica «interventista» nell'affrontare disparità economiche e sociali percepite come pericolose per il futuro dell'Unione³⁰.

Pur in continuità con una impostazione di politica industriale di stampo chiaramente «orizzontale», emergeva, dunque, in quella fine di millennio, un'attenzione della Commissione ad alcuni specifici aspetti: l'esigenza di assicurare un'azione europea coordinata per il rilancio della crescita; l'attenzione allo sviluppo di una cultura dell'innovazione con la creazione di condizioni quadro per i processi innovativi e di organismi per finanziarli; la centralità dei temi della competitività, della collaborazione industriale e del raccordo tra industria e ricerca. Si rafforzava, in parallelo, la logica dell'intervento nell'economia ed in particolare del sostegno degli investimenti a finalità di riequilibrio territoriale.

Un insieme di elementi che costituivano un segnale, tanto preliminare quanto significativo, del fatto che il 'clima' stava cambiando attorno alla politica industriale. Il suo 'inverno' stava terminando e presto ci sarebbero state le condizioni per una sua maggiore presenza nella politica europea.

Note

- ¹ In questo senso A. Varsori, *Storia della costruzione europea: dal 1947 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 195.
- ² Per una ricostruzione dell'ascesa e del declino dell'ordine neo-liberale, e per l'influenza dei think tanks sul pensiero di Ronald Reagan, si v. G. Gestle, *The Rise and Fall of the Neo-liberal Order*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- ³ L'azione del National Enterprise Board vedeva tre linee di attività: quella di sostegno alle imprese in difficoltà di lunga durata; quella di sostegno alle imprese in difficoltà temporanea; quella, modellata, sul venture capital, di supporto finanziario alle industrie di prospettiva (come, ad esempio, quella dei computer). Considerata la prevalenza degli interventi a valere sulla prima linea di azione, il Neb venne considerato un «ospedale» di impresa, un rifugio di «anatre zoppe»: sul punto, per la ricostruzione del lavoro della Neb, si v. M. Billings; J. Wilson, «Breaking New Ground»: The National Enterprise Board, Ferranti, and Britain's Pre-history of Privatization, "Enterprise & Society", 20 (2019), n. 4. DOI: 10.1017/eso.2019.13.
- ⁴ Per una lettura «dietro le quinte» dell'impostazione di politica industriale Thatcheriana – nel senso che essa avrebbe segnato una diminuzione di intensità della politica industriale britannica, piuttosto che un suo effettivo abbandono – si v. R. Woodward; J. Silverwood, *What We Do in the Shadows: Dual Industrial Policy during the Thatcher Governments, 1979-1990*, "The British Journal of Politics and international relations", 25 (2022), n. 2. DOI: 10.1177/13691481221077854.
- ⁵ Parlava di una Comunità in una «crisis of self doubt» il Presidente Gaston Thorn, nel corso di un discorso tenuto il 10 settembre 1983 a Talloires, <https://aei.pitt.edu/12146/1/12146.pdf>, cit., p. 2.
- ⁶ Per le iniziative danese e tedesca si v. D. Zurstrassen, *D'une politique interventionniste à une politique industrielle horizontale*.
- ⁷ Per una impostazione strategica che metteva in rilievo la necessità di affrontare in maniera coordinata il tema della produttività europea e confrontava l'assetto «sporadico» e a «rischio di frammentazione del mercato interno» registrato in Europa a quello di Stati Uniti e Giappone, si v. *A community strategy to develop Europe's industry*, COM (81) 639, Brussels, Commission of the european communities, 1981. <http://aei.pitt.edu/13781/industry_30_May_COM_81_639.pdf>. Si v., in particolare, p. 46.
- ⁸ Si v., sul punto, le conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1981, al punto 8, <https://www.consilium.europa.eu/media/20715/luxembourg_giugno_1981_it.pdf>.
- ⁹ In questo senso, ad esempio, con ampi riferimenti alla situazione di crisi dell'industria europea, alle sue difficoltà competitive e all'azione a sostegno delle proprie imprese di Stati Uniti e Giappone, si v. *Sviluppo industriale e innovazione*, COM (80) 755 def./2, Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 1980. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51980DC0755>>.
- ¹⁰ Si v. in questo senso, ex multis, le conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1981, al punto 4. <https://www.consilium.europa.eu/media/20715/luxembourg_giugno_1981_it.pdf>.
- ¹¹ Per il 1985 come vero e proprio «anno di svolta», si v., ancora. A. Varsori, op. cit., p. 211.
- ¹² Per il riferimento a Stati Uniti e Giappone, si v. *An Industrial strategy for Europe*, 4 (1986), february, pp. 3-11. <<http://aei.pitt.edu/4605/1/4605.pdf>>.
- ¹³ Si v. le conclusioni del Consiglio europeo di Dublino del 3-4 dicembre 1984. <https://www.consilium.europa.eu/media/20660/1984_december_dublin_eng.pdf>.
- ¹⁴ Si v., sul punto, le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 1985, consultabili in <https://www.consilium.europa.eu/media/20653/1985_march_-_brussels_eng.pdf>.
- ¹⁵ Si v. le conclusioni del Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985. <https://www.consilium.europa.eu/media/20646/1985_june_-_milan_eng.pdf>.
- ¹⁶ Si v. le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 2-3 dicembre 1985, consultabili in <https://www.consilium.europa.eu/media/20433/1985_december_luxembourg_eng.pdf>.
- ¹⁷ *Ivi*, p. 10.
- ¹⁸ Si v., comunicazione COM (85) 310 del 14 giugno 1985, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310>>.
- ¹⁹ Per una testimonianza del clima del periodo e dell'attenzione con cui si seguivano le evoluzioni internazionali si v. *Memorandum verso un comunità tecnologica*, COM (85) 350, Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 1985. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0350&qid=1743242505672>>; e, più tardi, il documento *A framework for community RTD actions*, SEC (89) 675 final, Brussels, Commission of the european communities, 1989. <<http://aei.pitt.edu/3716/1/3716.pdf>>.
- ²⁰ Il Programma BRITE fu approvato dal Consiglio nel marzo del 1985.
- ²¹ Per il programma SPRINT, avviato nel 1983, si v. le informazioni contenute in <<https://cordis.europa.eu/programme/id/IS-SPRINT-1/it>>. Una disamina dei singoli progetti è contenuta nel già richiamato documento *An Industrial strategy for Europe* del febbraio 1986.
- ²² Si v. D. Zurstrassen, *From an Interventionist to a Horizontal Community Industrial Policy*, cit., p. 301.
- ²³ Si v. *La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale. Orientamenti per una soluzione comunitaria*, COM (90) 556 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 1990. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990DC0556>>.
- ²⁴ Si v. *Una politica di competitività industriale per l'Unione europea*, COM (94) 319 def., Brussels, Commissione delle comunità europee, 1994. <<http://aei.pitt.edu/5532/1/5532.pdf>>.
- ²⁵ Era un osservatore qualificato come Lionel Barber a scrivere, nel 1993, di un quadro di nuova «Eurosclerosi» e a porsi la domanda di una effettiva capacità competitiva europea: si v. *Can Europe still compete? in Europe*, "Europe. Magazine of the european community", 330 (1993), ottobre, pp. 6-8. <<http://aei.pitt.edu/44743/1/A7715res.pdf>>.

Note

- ²⁶ Si v. per la biotecnologia, *Promoting the competitive environment for te industrial activities based on biotechnology within the community*, SEC (91) 629 final, Brussels, Commission of the european communities, 1991. <http://aei.pitt.edu/5970/1/003168_1.pdf>; per l'elettronica si v. *The european electronics and information technology industry: state of play, issues at stake and proposals for action*, SEC (91) 565, Brussels, Commission of the european communities, 1991. <<http://aei.pitt.edu/3468/1/3468.pdf>>; per l'aeronautica il rinvio è *A competitive european aeronautical industry*, SEC (90) 456 final, Brussels, Commission of the european communities, 1990. <<http://aei.pitt.edu/5390/1/5390.pdf>>.
- ²⁷ Si v., per un quadro di insieme delle iniziative, *Promoting economic recovery in Europe. (The Edinburgh Growth Initiative)*, SEC (93) 1599 final, Brussels, Commission of the european communities, 1993. <<http://aei.pitt.edu/4710/1/4710.pdf>>.
- ²⁸ Per la valutazione sulle condizioni economiche e per il riferimento al gruppo di lavoro, si v. in particolare, l'introduzione e il punto 6 delle conclusioni del Consiglio di Essen del 9-10 dicembre 1994, consultabili in <https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm?textMode=on>. Per la comunicazione della creazione del gruppo di lavoro si v. la comunicazione del Presidente Santer: *Competitiveness advisory group*, "Press Corner. European commission", 15 febbraio 1995. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_95_141>.
- ²⁹ Per il Green Paper si v., *Libro verde sull'innovazione*, COM (95) 688 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 1995. 2 voll. <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad1d6f21-0b2e-423f-9301-c608035e906f>>; per il Piano d'Azione, si v. *Primo piano d'Azione per l'Innovazione in Europa*, COM (96) 589 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 1996. <<http://aei.pitt.edu/5589/1/5589.pdf>>.
- ³⁰ In questo senso L. Hooghe, *Eu Cohesion Policy and Competing Models of European capitalism*, "Journal of Common Market studies", 36 (1998), n. 4, pp. 457-477. DOI: 10.1111/1468-5965.00135.

3.

CAMBIAMENTO NEL NUOVO MILLENNIO

3.1 2000-2008:

Un risveglio "portoghese": La presidenza Prodi e il riavvio della politica industriale

Ed effettivamente la lunga fase di impostazione «neutrale» di politica industriale europea - quello che è stato definito un suo vero e proprio "oblio" - mostrava i primi segni di usura all'inizio degli anni Duemila¹. Iniziava a rompersi qui l'«onda lunga» neoliberista che si era avviata a metà degli anni Ottanta e cominciava a modificarsi l'atteggiamento sui temi delle politiche pubbliche per l'industria.

Era un cambiamento legato, come sempre, al convergere di più ragioni.

Ricorrevano, innanzitutto, le preoccupazioni sulla competitività dell'industria europea nella «nuova rivoluzione industriale», per i ritardi sempre più evidenti che si registravano rispetto ai concorrenti in settori «di futuro» quali biotecnologie, nanotecnologie ed ICT.

D'altro canto, le prospettive dell'allargamento ai paesi dell'Europa dell'Est obbligavano a rivedere la questione industriale in termini geografici nuovi: da un lato con una crescente attenzione alla distribuzione territoriale degli investimenti e, dall'altro, con il riferimento al tema della ridefinizione delle catene del valore.

È in questo clima culturale e politico che la questione «industria» provava un suo lento ritorno nell'agenda europea, tanto più che era proprio in questo tornante, nel settembre del 1999, che, dopo le dimissioni della Commissione Santer, arrivava alla presidenza della Commissione Romano Prodi, un accademico specializzato nei temi dell'industria che, oltre all'esperienza politica di Presidente del Consiglio, portava a Bruxelles dirette esperienze aziendali, in particolare nella sua veste di Presidente dell'IRI.

In quella che subito si delineava come una nuova attenzione alla dimensione industriale, possono indicarsi, in questo primo decennio del secolo, due fasi, tra loro chiaramente distinte.

La prima, per molti versi di «rottura» rispetto all'impostazione sino ad allora prevalente, era quella che si svolgeva nella sua prima metà, durante la Presidenza di Romano Prodi; la seconda, che arrivava sino al 2009, si affermava nel corso del primo mandato del portoghese José Manuel Barroso, succeduto allo statista italiano, nel 2005, alla guida della Commissione.

Ma, soprattutto, la necessità di un intervento pubblico a sostegno dell'industria emergeva in risposta ad iniziative che si avviavano in altri ordinamenti. In un contesto globale che cominciava a muoversi sul tema, l'atteggiamento sostanzialmente «neutrale» tenuto dall'Unione nel decennio precedente - basato su integrazione economica, monetaria e regole di concorrenza - appariva, d'improvviso, insufficiente.

Per quel che riguarda la prima delle due fasi, essa trovava una prima forma nella «Strategia di Lisbona», certamente l'iniziativa di politica economica più qualificante del periodo². Dietro la «retorica» di trasformare l'Unione europea nell'economia più competitiva e dinamica del mondo basata sulla conoscenza, la Strategia introduceva, infatti, nel contesto europeo un disegno che presentava più di un elemento di politica industriale. Vi erano riferimenti ad una «Europa imprenditoriale, innovativa ed aperta», ad una «carta europea per le piccole imprese», al ruolo della Bei e del Fei nel sostegno all'avviamento di imprese, ai settori ad alta tecnologia ed alle microimprese³. Anche se ancora impostata su principi saldamente ancorati alla dimensione «orizzontale»,

la «Strategia» introduceva un discorso pubblico fatto di obiettivi in termini di crescita, di occupazione, di spese in ricerca, di istruzione, di progressi sul piano della società dell'informazione.

Era un primo elemento che segnalava la modifica di atteggiamento in corso e che rispondeva anche al nuovo clima che si registrava in quegli anni. Cambiava, infatti, il «discorso politico» nelle capitali europee. Nel 2002, con un intervento «fuori linea» rispetto alla tradizionale impostazione tedesca, il cancelliere Gerard Schröder sosteneva che la politica comunitaria dovesse ascoltare più attentamente le ragioni dell'industria e che le decisioni dei regolatori europei dovessero considerare pienamente gli effetti su di essa delle loro decisioni⁴. D'altra parte, la «questione industriale» guadagnava spazio anche in Francia. Lo segnalava la reazione politica ad una serie di acquisizioni di imprese francesi da parte di gruppi stranieri, che orientava il discorso pubblico verso una «rinazionalizzazione» della politica industriale ed in cui si facevano sempre più frequenti i riferimenti al «patriottismo economico»⁵. In quei primi anni di nuovo millennio ne parlavano, all'unisono, il Ministro dell'economia Thierry Breton, il Primo ministro Dominique de Villepin, il Presidente della Repubblica Jacques Chirac, mentre un *memorandum* del governo francese, preparato in vista del Consiglio europeo del marzo 2002, considerava l'impostazione europea troppo liberale e chiedeva maggiore spazio di manovra alle autorità nazionali sugli aiuti di Stato⁶. Un anno dopo, nel febbraio 2003, il cancelliere tedesco Schröder, il Primo Ministro britannico Blair e il Presidente Francese Chirac prendevano l'iniziativa di una lettera congiunta in cui si segnalava, al primo posto, l'attenzione da attribuire alla questione industriale europea, mentre il tema era saldamente al centro dell'agenda del Consiglio europeo⁷.

È questo l'ambiente in cui va collocata la ripresa di iniziativa della Commissione in materia, che si sostanziava in una serie di comunicazioni promosse dal commissario competente, il finlandese Erki Liikanen, che precisavano i termini, molto chiari, di una maggiore attenzione ai temi dell'industria.

La prima di esse, del maggio 2002, affrontava il tema del rallentamento della produttività nell'Unione, «passando in rassegna lo speciale ruolo delle nuove tecnologie e dell'innovazione nonché le problematiche d'importanza cruciale connesse a tali fattori» alla luce dell'evidente ritardo europeo nei confronti dell'economia statunitense, maturato, in particolare, nel corso degli anni Novanta del secolo precedente⁸. In un intervento in cui si ribadiva la «natura complementare della politica delle imprese e di quella di concorrenza», si auspicava un aumento degli spazi di cooperazione imprenditoriale nel campo dell'innovazione; si poneva in luce l'esigenza di «garantire che crescita economica e miglioramenti della situazione ambientale possano progredire parallelamente»; si indicava l'inappropriatezza di «politiche selettive e *ad hoc*».

Il secondo intervento, del dicembre dello stesso anno, collocava la questione della politica industriale europea, come definita all'inizio degli anni Novanta, nel contesto del processo di allargamento allora in corso, ponendo in rilievo tre fattori cruciali per la competitività europea: conoscenza, innovazione e imprenditorialità⁹. È qui che, in maniera esplicita, si indicava come «la politica industriale (dovesse associare) necessariamente una base orizzontale ad applicazioni settoriali» e «si invitavano gli Stati membri ad esaminare le loro politiche industriali» nell'ambito del c.d. «metodo di coordinamento aperto», alla luce dei principi stabiliti nella stessa comunicazione¹⁰. La Commissione si riservava, però, attività di analisi e costanti verifiche della situazione competitiva, quelli che essa stessa definiva veri e propri «controlli di realtà» necessari ad assicurare, con «un metodo di lavoro rigoroso», l'adeguatezza della combinazione delle diverse politiche coinvolte: concorrenza, mercato interno, ricerca e sviluppo, istruzione, commercio e sviluppo sostenibile.

Solo un anno dopo, nel novembre 2003, la Commissione ritornava sul punto¹¹. È qui che, di fronte alle preoccupazioni per una «deindustrializzazione» europea ed una «insufficienza imprenditoriale», prendeva forma in maniera più precisa il c.d. «approccio integrato», fatto di un agire congiunto di tutti i diversi strumenti a disposizione dell'Unione e di un'attenzione a specifici settori attraverso analisi sempre più approfondite e volte ad adeguare gli strumenti alle caratteristiche dei singoli ambiti industriali.

Finalmente, nel 2004, la Commissione interveniva sul punto in forme ancora più esplicite¹². Di fronte ad una «inquietudine» legata al rischio di un processo di deindustrializzazione, con un esodo che cominciava a toccare anche i settori intermedi attratti da India e Cina, «grandi beneficiari» di questa tendenza, l'amministrazione europea affrontava la questione di come «mobilitare la politica industriale per accompagnare il processo delle trasformazioni strutturali».

Ed erano tre i tipi di azioni individuate in quell'occasione.

Vi era, innanzitutto, quello di migliorare la legislazione, con un'analisi della dimensione «competitività» e un'attenzione agli effetti accumulati delle regolazioni.

Si segnalava, in secondo luogo, una ottimizzazione delle sinergie possibili tra le varie politiche comunitarie: da quelle per l'innovazione e la ricerca, a quelle di coesione sino alla dimensione internazionale della politica industriale

E, infine, punto di una qualche importanza si segnalava la necessità di «continuare a sviluppare la dimensione settoriale», analizzando l'efficacia sui singoli ambiti industriali delle iniziative sul piano orizzontale.

Tab. 1. Comunicazioni in materia di politica industriale (2002-2004)

Produttività: la chiave per la competitività delle economie e delle imprese europee	Com (2002) 262
La politica industriale in un'Europa allargata	Com (2002) 714
Alcune questioni fondamentali in tema di competitività europea - Verso un approccio integrato	Com (2003) 704
Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata	Com (2004) 274

Si trattava di un blocco di interventi qualificanti, direttamente legati alla Strategia di Lisbona e che si muovevano saldamente nel solco dell'impostazione «neutrale» sancita negli anni Novanta. Essi si concentravano, infatti, principalmente su un piano «orizzontale», e cioè nell'indicazione di forme di raccordo tra le diverse politiche per realizzare un contesto favorevole, le c.d. «condizioni-quadro» per le imprese: a partire dalla qualità dell'assetto normativo sino alla promozione del loro accesso alle tecnologie, per arrivare al sostegno alla diffusione dei valori dell'imprenditorialità.

Come visto, però, accanto a questo atteggiamento continuista, cominciava a farsi largo un metodo di lavoro e di analisi maggiormente attenti alla situazione competitiva dei singoli settori ritenuti strategici, precisando che la politica industriale dovesse «tener conto delle specifiche esigenze e caratteristiche dei singoli settori» e associare «una base orizzontale a un'applicazione settoriale». Indicazioni molto chiare che trovavano conferma nelle parole dello stesso Presidente della Commissione Romano Prodi che, in un suo discorso del 2003, segnalava in maniera esplicita gli ambiti in cui andava orientata la costruzione di «campioni europei»: dalle biotecnologie alle scienze della vita, dall'ICT all'idrogeno sino ai settori della difesa e dell'aerospazio¹³.

E, ad ulteriore testimonianza di questa nuova attenzione alla dimensione di politica industriale che si cominciava a fare spazio nel discorso europeo, vi erano anche altri aspetti, che vanno segnalati.

È questo, infatti, il momento in cui si registrava nei suoi Programmi Quadro una più spiccata attenzione della Commissione alle ricadute industriali dello «Spazio europeo della ricerca» istituito nel 2000¹⁴.

Oltre a questo, l'amministrazione europea focalizzava nuovamente la sua attenzione, nel marzo del 2003, sul rafforzamento

della politica di innovazione, in cui, nell'ottica di «elaborare una concezione specificamente europea» se ne delineava un quadro coordinato e si auspicava il rafforzamento della dimensione regionale¹⁵.

C'erano, poi, alcuni sviluppi organizzativi, a cominciare dal fatto che, dopo più di dieci anni dall'ultimo suo intervento di carattere strategico sul tema, la Commissione aveva cominciato a tenere «seminari» di politica industriale con la partecipazione dei diversi commissari coinvolti¹⁶.

3.2 La prima Presidenza Barroso e l'approfondirsi della politica industriale europea

Ed anche se i risultati della Strategia di Lisbona si dovevano rivelare presto non positivi – per un *mix* di problemi amministrativi e di *governance* rilevati, già nel 2004, nel c.d. «Rapporto Kok», che metteva in evidenza la pluralità dei suoi obiettivi, la natura non vincolante degli obblighi da essa imposti e l'assenza di strumenti coercitivi – questi segnali di un cambiamento di prospettiva sul tema erano destinati a dare i loro frutti¹⁷.

Essi trovavano, infatti, condizioni più favorevoli al loro sviluppo nella seconda fase del decennio, quando, durante la Commissione presieduta da Josè Manuel Barroso, il clima economico e politico spingeva verso un diverso atteggiamento sulla «questione industriale» e le voci per un ritorno della politica per la manifattura si facevano progressivamente più forti.

I successivi interventi dell'amministrazione comunitaria, a partire dal 2005, riflettevano, infatti, questo contesto «in cambiamento» e ribadivano uno dei riferimenti qualificanti: quello di andare «verso un'impostazione più integrata della politica industriale», che combinasse al suo interno profili orizzontali e verticali¹⁸. Più in particolare, in esito alla sua analisi la Commissione individuava quattro blocchi di macro-settori su cui declinare le politiche orizzontali: industria delle scienze dell'alimentazione e della vita; dei macchinari e dei sistemi; della moda e del *design*; dei prodotti di base e intermedi. Oltre a questo, a testimonianza del nuovo attivismo di questa fase, nell'ambito dell'esercizio di Lisbona si ribadiva lo spazio per un'azione della Commissione nei settori dell'energia e del cambiamento climatico in cui erano stati individuati specifici obiettivi di riduzione delle emissioni e di dotazione di energie rinnovabili.

Vi era, poi, una specifica attenzione alla competitività europea di fronte alle sfide della globalizzazione¹⁹. Si annunciavano iniziative nell'industria alimentare, dell'elettronica, dello spazio, della difesa²⁰.

Nel 2005 si affrontavano i temi delle nanotecnologie, nel 2007 quello delle tecnologie energetiche, nel 2009 quelli delle c.d. tecnologie abilitanti, in cui era sempre più evidente il ritardo rispetto a Stati Uniti e Giappone: la nanoelettronica; i semiconduttori; la fotonica; i materiali avanzati; la biotecnologia²¹.

Tab. 2. Comunicazioni in materia di politica industriale (2005-2009)

Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'Ue	Com (2005) 474
Esame intermedio della politica industriale. Un contributo alla strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione	Com (2007) 374

In parallelo, specifica attenzione era attribuita alla questione delle imprese di piccole e medie dimensioni con l'adozione, nel 2006, del Programma Quadro per la competitività e l'innovazione e, due anni dopo, dello *Small Business Act*²². Particolare rilievo assumeva la dimensione regionale, ed in particolare il contributo che essa poteva dare alla politica per l'innovazione²³.

Era un insieme di indicazioni che, se segnalavano l'emergere di nuove sensibilità sul punto, non erano, tuttavia, sufficienti a scardinare la sostanziale «orizzontalità» dell'approccio europeo. Si manteneva un'impostazione che si avvaleva dell'azione degli Stati membri, con un contributo europeo che si muoveva sul piano della segnalazione di ambiti di intervento, della promozione della convergenza strategica tra i diversi Stati membri, della semplificazione normativa e della omogeneizzazione degli standard, della sensibilizzazione del pubblico verso le nuove tecnologie, dell'attivazione dei diversi strumenti finanziari a disposizione – dai fondi strutturali alla Bei sino al nuovo programma quadro per la competitività e l'innovazione – verso specifici obiettivi.

Era indubbia, tuttavia, la maggiore attenzione che maturava nei confronti della questione industriale. Anche in questo caso sarebbe stato un contesto di crisi, quello che si apriva nel 2008, a renderla più incisiva.

Note

- ¹ Scrive di «anni dell'oblio» F. Mosconi in *La nuova politica industriale europea di fronte alla sfida energetica*, "Economia italiana", 3 (2023), p. 171.
- ² Si v., ad esempio, le indicazioni contenute nella comunicazione COM (2000) 612 del 4 ottobre 2000, relativamente al rafforzamento delle capacità di innovazione tecnologica nell'Unione, soprattutto attraverso il sostegno alla ricerca per e nelle PMI e alla creazione di imprese tecnologiche (start-up). <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0612>>.
- ³ Il testo delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona è consultabile in <<https://www.consilium.europa.eu/media/21035/consiglio-europeo-di-lisbona-conclusioni-dellapresidenza.pdf>>.
- ⁴ Si v. il richiamo all'intervento di Schröder *In favour of a true European debate on the Union's industrial future - Reasons for discontent expressed by Chancellor Schröder, and possible response*, "Agence Europe. Europe Daily Bulletin", n. 8195, 19 aprile 2002.
- ⁵ Era in particolare il tentativo di acquisizione, nel 2005, della Danone da parte della statunitense Pepsico, il c.d. affaire Danone, a muovere la politica francese ed a portare all'attenzione la questione della difesa degli interessi industriali nazionali.
- ⁶ Si v. sul punto, *Commission Believes that Europe's Industrial Policy Has to Stay Community-based*, "Agence Europe. Daily Bulletin", n. 8659, 5 marzo 2004.
- ⁷ Si v., la lettera congiunta del cancelliere tedesco Schröder, del Presidente francese Chirac e del Primo ministro britannico Blair del febbraio 2003, <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/1969/attachments/1/translations/en/renditions/native>>; per le posizioni del Consiglio europeo, si v. i riferimenti alla politica industriale nelle conclusioni dell'incontro di Bruxelles del marzo 2003, consultabili in <<https://www.consilium.europa.eu/media/20855/75145.pdf>>, in cui si prende atto «che nel dare impulso alla competitività europea sarà importante un nuovo approccio in materia di politica industriale [...] che abbia carattere orizzontale, esamini le condizioni quadro generali, ma che tenga conto anche delle caratteristiche dei singoli settori, rispettando nel contempo le norme della concorrenza», cit., p. 9.
- ⁸ Si v. p. 3, *Produttività: la chiave per la competitività delle economie e delle imprese europee*, COM (2002) 262 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2002. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0262:FIN:IT:PDF>>.
- ⁹ Si v. *La politica industriale in un'Europa allargata*, COM (2002) 714 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2002. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0714>>.
- ¹⁰ *Ivi*, p. 3.
- ¹¹ Si v. *Alcune questioni fondamentali in tema di competitività europea - Verso un approccio integrato*, COM (2003) 704, Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2003. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0704:FIN:IT:PDF>>.
- ¹² Si v. *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata*, COM (2004) 274, Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2004. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0274:FIN:IT:PDF>>.
- ¹³ Si v. il discorso tenuto dal Presidente Romano Prodi il 22 gennaio 2003, in occasione della presentazione della già ricordata comunicazione COM (2002) 714.
- ¹⁴ Per l'istituzione dello Spazio europeo di ricerca si v. comunicazione COM (2000) 6 del 18 gennaio 2000, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0006>>; per un richiamo al contributo della ricerca alla competitività industriale europea si v. comunicazione COM (2004) 353 del 16 giugno 2004, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0353&from=HU>>, in particolare al punto 1.3. L'impostazione doveva essere sancita nel Settimo programma quadro della Comunità per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013). Significativamente la decisione concernente il programma (n. 1982/2006 del 18 dicembre 2006) richiama «l'obiettivo, sancito dal Trattato, di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria comunitaria, garantendo in tal modo un elevato livello di competitività a livello internazionale»: il testo della decisione è consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:02345e40-a99742c1-b6bfb392f266c586.0011.02/DOC_1&format=PDF>. Testimonia della maggiore attenzione al tema delle ricadute industriali della ricerca maturata in questi anni, il raffronto tra i riferimenti al suffisso industria nella decisione relativa al Sesto Programma Quadro (n. 1513 del 2002, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32002D1513>>), in cui questo ricorre 29 volte, e le 85 volte in cui è presente in quella relativa al Settimo Programma Quadro.
- ¹⁵ Si v., in questo senso, *Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona*, COM (2003) 112 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2003, <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0112&qid=1743343996690>>. Si v., in particolare, i riferimenti contenuti a p. 14.
- ¹⁶ In questo senso *Commission seminar on Industrial policy*, "Agence Europe. Europe Daily Bulletin", n. 8251, 10 luglio 2002: da notare come il lavoro di preparazione doveva sfociare nella comunicazione sulla competitività industriale adottata nel dicembre 2002.
- ¹⁷ Si v. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group on the Lisbon Strategy, chaired by Wim Kok, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004. <https://ec.europa.eu/councils/bx20041105/kok_report_en.pdf>.
- ¹⁸ Si v., in questo senso, la comunicazione della Commissione europea *Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE - verso un'impostazione più integrata della politica industriale*, COM (2005) 474, Brussels, Commissione delle comunità europee, 2005. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0474&qid=1743328327743>>.
- ¹⁹ Si v. *Global Europe: competing in the world. A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, COM (2006) 567, Brussels, Commission of the european communities, 2006. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0567&qid=1743328609012>>.
- ²⁰ Si v. *Esame intermedio della politica industriale. Un contributo alla strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione*, COM (2007) 374 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2007. <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0374&qid=1743329284418>>.
- ²¹ Si v., rispettivamente, comunicazione *Nanoscienze e nanotecnologie. Un piano d'azione per l'Europa 2005-2009*, COM (2005) 243, Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2005. <<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0243>>; *Un piano strategico europeo per le tecnologie energetiche (piano set). Verso*

Note

un futuro a bassa emissione di carbonio, COM (2007) 723, <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0723&qid=1743438052719>>; *"Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE"*, COM (2009) 512 def., <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0512>>.

²² Si v., per il programma quadro per la competitività e l'innovazione, Decisione n. 1639/2006/CE consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D1639>>.

²³ Si v., sul punto, *Competitive european regions through research and Innovation. A contribution to more growth and more and better jobs*, COM (2007) 474, Brussels, Commission of the european communities, 2007. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0474:FIN:EN:PDF>>.

4.

LA POLITICA INDUSTRIALE NELLA CRISI (2009-2018)

4.1 La crisi finanziaria e la risposta europea

In continuità con la crescente attenzione che si registrava, sin dall'avvio del millennio, al tema della politica industriale, l'ulteriore accelerazione verso un approccio europeo più interventista va collocata attorno al 2009, quando l'Unione era alle prese con le conseguenze della crisi finanziaria globale. Sin dal suo insediamento, infatti, il nuovo commissario responsabile - l'italiano Antonio Tajani, che nella seconda Commissione Barroso passava dal portafoglio trasporti a quello industria - delineava i termini di un intervento a sostegno della manifattura che, se ancora ispirato ad un'impostazione orizzontale, aveva anche una chiara dimensione anche settoriale ed un forte legame con la quella ambientale¹.

Era una configurazione di *policy* che si allineava ad indicazioni di governi nazionali progressivamente sempre più vocali sul punto - grazie, in particolare, alla ripresa dell'iniziativa franco-tedesca - e che trovavano esplicita conferma, nel marzo 2010, nella richiesta dei ministri dell'industria di una nuova politica industriale europea "per essere in una posizione di forza per sfuggire alla crisi"².

Questo convergere di orientamenti, ribadito con decisione nei successivi Consigli europei, nasceva per contrasto, in qualche modo, alle difficoltà di finanza pubblica, particolarmente acute in alcuni tra gli Stati membri, e al passaggio critico che vivevano interi settori chiave dell'industria europea, come quello automobilistico e, più in generale, il tessuto delle piccole e medie imprese³.

Se la parola d'ordine del tempo era "austerità" con interventi in questa direzione nei confronti d'Irlanda, Grecia, Portogallo e Spagna, vi era - sottotraccia, ma ben visibile - una spinta di senso opposto. Diveniva sempre più chiaro, innanzitutto dal punto di vista politico, come, accanto a misure fiscali restrittive, l'economia europea necessitasse di contrappesi in termini di investimenti per ripartire. Ed era, d'altra parte, anche il clima culturale del tempo a spingere in questa direzione. Erano quelli gli anni, infatti, in cui si andava consolidando a livello globale quel clima accademico che promuoveva un 'ritorno' dell'intervento pubblico a sostegno della manifattura⁴.

E se il segno più chiaro di questa tendenza era il fatto che le istituzioni economiche internazionali ricominciavano, quasi all'unisono, a scrivere di "politica industriale", a confermarlo era anche la risposta che si registrava in quegli anni sul piano delle decisioni pubbliche⁵.

In molti ordinamenti si riprendeva, l'iniziativa sul tema: sia a livello europeo, sia internazionale.

In Gran Bretagna cominciava l'esperienza dei *Catapult Centers*, centri di competenza dedicati a consolidare il rapporto tra ricerca e produzione in settori della manifattura più avanzata. In Francia - interessata da un processo di fortissima *deindustrializzazione* e da una condizione particolarmente grave del settore automobilistico - nel volgere di pochi anni si adottavano rapporti pubblici sul tema, si promuovevano nuovi organismi come il *Fonds strategique d'investissement* e la *BPI*, si avviavano programmi di finanziamento alle imprese come, nel 2010, i *Programmes d'investissements d'avenir* e, solo anno più tardi, si rafforzavano i "poli di competitività".

Lo stesso avveniva sulla scena globale. È in quel passaggio, ad esempio, nel giugno del 2010, che in Giappone si avviava una stagione di rinnovata attenzione alle tematiche industriali, con l'avvio della *New Growth Strategy* e l'individuazione di settori prioritari - tra cui l'innovazione verde e quella in sanità - e la definizione di progetti strategici⁶. In parallelo, negli Stati Uniti, la nuova amministrazione Obama promuoveva in rapida successione la *Advanced Manufacturing Partnership*, un programma di investimenti e ricerca nella manifattura avanzata, e costituiva il *National Network for Advanced Innovation*⁷. Ma la vera sorpresa per l'Europa era soprattutto l'economia cinese che cominciava a mostrare, proprio in quel frangente, il lato più aggressivo del suo 'capitalismo politico'. Si registrava in quegli anni immediatamente successivi alla crisi, un primo aumento dell'attività di investimento cinese in Europa, una presenza destinata negli anni successivi a modificare drasticamente l'atteggiamento europeo. Dal favore registrato nei primi anni del millennio - che avevano visto l'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio nel 2001 e, due anni dopo, la definizione di una *partnership* strategica con l'Unione - si passava rapidamente ad una maggiore attenzione alla dimensione 'offensiva' della capacità industriale cinese, alla preoccupazione per gli effetti sull'industria europea del modello di capitalismo di Stato che vi stava prendendo forma.

Ripresa lenta, esigenze politiche di risposta all'austerità, presenza sempre più invasiva dell'economia cinese, contesto culturale e di *policy* favorevole all'intervento a sostegno della manifattura: erano questi gli ingredienti di contesto in cui va collocata "l'iniziativa ombrello" di questo periodo, *Europa 2020*, con cui si voleva un'Europa rafforzata dopo la crisi economica e finanziaria e capace di stare in un contesto globalizzato molto cambiato, in cui si registrava oramai una "concorrenza in aumento delle economie sviluppate ed emergenti" che, con specifico riferimento a Cina e India, stavano "investendo massicciamente nella ricerca e nella tecnologia per far salire le loro imprese nella catena del valore"⁸.

E, a testimonianza della centralità della dimensione industriale in questa azione di rilancio, due delle sette c.d. "Iniziative faro" che vi si prevedevano avevano una precisa matrice industriale: quella, innanzitutto, di realizzare "Un'Unione dell'innovazione" e, più specificamente, quella di dotarsi di una "Politica industriale per l'era della globalizzazione". Una 'doppia' indicazione molto esplicita, dietro cui vi erano obiettivi a quel punto ormai tradizionali nell'impostazione dell'Unione e che dovevano improntare in maniera più decisa e coordinata l'attività del livello europeo e quella degli Stati membri: migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le piccole e medie imprese; favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale; promuovere la ristrutturazione dei settori in difficoltà e sostenerne la riconversione; investire nelle nuove tecnologie. Quel che va sottolineato, oltre all'enfasi politica sul tema, è il fatto che prendesse specifico rilievo la questione della *governance* europea dell'industria, considerata, per molti versi, l'anello debole dei tentativi di politica industriale sino ad allora condotti. Si delineava, quindi, in questa direzione un rafforzamento della *partnership* tra Commissione e Stati membri e una maggiore attenzione all'utilizzo congiunto dei diversi strumenti finanziari disponibili, a partire dai fondi strutturali. Considerati "meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni" essi erano progressivamente orientati alle più generali finalità della politica economica dell'Unione, in quella che è stata definita la "Lisbonizzazione" della politica di coesione⁹.

Erano tutti indicatori di un cambiamento di clima attorno ai temi dell'intervento a sostegno dell'industria che trovavano la loro prima esplicita conferma nel Rapporto Monti che, già nel 2010, proponeva un diverso sguardo al tema¹⁰. Incorporando nel dibattito europeo il fatto che la politica industriale fosse "*no longer taboo*", si precisava in quella sede la necessità di riavviarsi sulla strada di un'azione per la manifattura che guardasse al lungo periodo, combinasse misure orizzontali e focalizzazioni verticali, si concentrasse su specifici settori ritenuti promettenti, quali energia, industrie innovative, vetture elettriche. E, soprattutto, che non fosse concepita in contrapposizione con la politica della concorrenza.

Ed erano diverse le iniziative che definivano e precisavano questa progressiva centralità della questione industriale. Già nel 2009 ci si focalizzava sulle c.d. “tecnologie abilitanti”, ritenute fondamentali per la società e per l’economia europea¹¹. Un anno dopo, con la comunicazione dedicata a tratteggiare una “Politica integrata per l’età della globalizzazione” - vero e proprio atto-perno della strategia industriale del periodo - l’amministrazione europea si concentrava sui temi della competitività e della transizione, con un approccio “che non voleva imporre una politica industriale europea agli Stati membri” ma richiedeva “una *governance* coordinata e una focalizzazione sull’economia reale”¹². Nello stesso 2010 si delineavano le 50 proposte per un’economia sociale di mercato altamente competitiva, che traducevano le indicazioni del Rapporto Monti in linee di azione a sostegno delle piccole e medie imprese e dell’innovazione¹³. Un anno dopo, nel 2011, si registrava l’intensificarsi dell’iniziativa sulle materie prime critiche avviata nel 2008, in uno sviluppo che negli anni successivi doveva portare la questione delle dipendenze dell’economia europea al centro della scena¹⁴. Ed era sempre nello stesso 2011 che si rivedeva lo *Small Business Act* adottato nel 2008, individuando quattro precise priorità: accesso ai finanziamenti, accesso al mercato, una regolazione ‘intelligente’ e imprenditorialità.

L’addensarsi delle iniziative continuava anche negli anni seguenti. Nel 2012 si tornava, per aggiornarla, sulla strategia del 2010¹⁵. Con il prolungarsi della crisi finanziaria, un accelerarsi della trasformazione tecnologica che configurava una vera e propria “rivoluzione industriale” ed un contesto geoeconomico in cui “i nostri concorrenti stanno investendo massicciamente” nei settori più innovativi, l’Unione si proponeva obiettivi guida. Quelli di dotarsi di una base industriale forte, con l’obiettivo di portare il livello del suo contributo al PIL europeo dall’attuale 16% al 20% e di strutturare un “partenariato tra l’UE, i suoi Stati membri e l’industria capace di favorire gli investimenti in nuove tecnologie e di dare all’Europa un vantaggio competitivo nella nuova rivoluzione industriale”¹⁶. Più concretamente era questa l’occasione per individuare sei linee prioritarie su cui far convergere l’azione europea e quella degli Stati membri, chiamati a tenerne conto nelle politiche industriali nazionali, nelle loro strategie per la coesione sociale e lo sviluppo economico delle regioni¹⁷. Nel suo atto di indirizzo, la Commissione poneva così l’attenzione su tematiche ad elevata prospettiva quali le tecnologie di fabbricazione avanzata, le tecnologie chiave, i bioprodotto, le costruzioni sostenibili, le materie prime, i veicoli puliti e le reti intelligenti. Un’indicazione che doveva trovare una sua concretizzazione anche dal punto di vista organizzativo con la creazione di *Task Force* specializzate, con il prioritario obiettivo di mobilitare tutti gli investimenti disponibili. E ancora, nel 2013, in un clima in cui delineava un “Patto industriale” per meglio coordinare gli strumenti di intervento disponibili, la Commissione proponeva una nuova strategia per l’elettronica con l’esplicito obiettivo di raggiungere il 20% della produzione mondiale, anche grazie all’attivazione di 100 miliardi di investimenti, pubblici e privati.

D’altra parte, in questa rinnovata attenzione all’industria, si registrava anche una maggiore convergenza verso i temi della manifattura di altri strumenti di intervento europei. Sono tre, in particolare, gli aspetti che vanno segnalati.

Nel 2013 si approvava il nuovo programma quadro di ricerca *Orizzonte 2020*, che aveva tra le sue tre priorità quella di “promuovere la leadership industriale mirata a sostenere l’attività economica, comprese le microimprese, le piccole e medie imprese (PMI), e l’innovazione, e affrontare le sfide per la società”¹⁸. Un riflesso che si ritrovava anche nella politica di coesione, con l’affermarsi dello strumento di programmazione della *Smart Specialisation Strategy* con cui si richiedeva alle regioni europee di concentrare nelle proprie aree di vantaggio comparato gli investimenti dei Fondi Strutturali, così da focalizzarli maggiormente su specifici settori ed evitare erogazioni ‘a pioggia’¹⁹. Vi era, poi, l’avvio di partenariati tra Unione Europea ed industria attorno a progetti di ricerca in settori strategici²⁰.

D’altra parte, la miglior conferma dell’attenzione al tema è in uno degli ultimi atti della Commissione Barroso che nel gennaio del 2014 - sulla scia anche terminologica dell’esempio statunitense - promuoveva l’iniziativa per una “Rinascita industriale europea”, in cui si ribadivano l’impegno al processo di reindustrializzazione, anche in funzione di contrasto alla crisi, e l’obiettivo di raggiungere il 20% di contributo dell’industria al PIL²¹.

Tab. 1. Comunicazioni in materia di politica industriale (2010-2014)

Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione	COM (2010) 614
Una strategia europea per le strategie abilitanti	COM (2010) 341
Piccole imprese, grande mondo: un nuovo partenariato per aiutare le Pmi a cogliere le opportunità globali	COM (2011) 702
Una strategia europea per le tecnologie abilitanti: un ponte verso la crescita e l'occupazione	COM (2012) 341
L'innovazione per la crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa	COM (2012) 60
Garantire l'accesso alle materie prime per il futuro benessere dell'Europa. Proposta di partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime	COM (2012) 82
Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica: aggiornamento della comunicazione sulla politica industriale	COM (2012) 582
Per una rinascita industriale europea	COM (2014) 14

Quello che si precisava durante la seconda Presidenza di Josè Manuel Barroso era, quindi, un momento di ulteriore approfondimento nella vicenda della politica industriale europea. Si individuavano aree strategiche orizzontali su cui procedere con un'azione integrata delle diverse politiche europee, a partire da quelle della ricerca e della coesione; si delineavano settori e tecnologie su cui puntare per il futuro; si precisava l'obiettivo di aumentare il contributo dell'industria al PIL; e si esplicitava ancora una volta la crucialità di una effettiva collaborazione tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale. Ancor più significativamente, su un piano più propriamente culturale, per la prima volta si affermava nel dibattito europeo il fatto che non ci si trovasse di fronte ad un tema "tabù".

4.2 La Commissione Juncker e il nuovo slancio di politica industriale

Erano tutti elementi destinati a rafforzarsi ulteriormente sotto la nuova Commissione, presieduta dal lussemburghese Jean-Claude Juncker, che si insediava nel novembre del 2014, in un clima di crescente preoccupazione per la perdita di competitività dell'industria europea sul piano globale.

Si consolidava, infatti, in quel passaggio storico la predominanza delle grandi imprese tecnologiche statunitensi e si delineava, con progressiva chiarezza, una questione di 'dipendenza' della manifattura europea dai loro servizi. Emergeva, poi, con rinnovata urgenza, la questione *green* e la necessità di una progressiva decarbonizzazione dell'industria europea anche in vista degli obiettivi COP21 stabiliti a Parigi nel 2015. Prendeva forma più compiuta, insomma, il binomio "digitale e verde", che avrebbe caratterizzato il discorso industriale della Commissione negli anni successivi.

Ma quel che cambiava era, soprattutto, la presenza dell'industria cinese in Europa, che vedeva crescere proprio durante la Commissione Juncker la dimensione dei suoi investimenti: passati dai 2 miliardi di euro del 2010 ai 18 del 2014²².

Non era un aumento solo quantitativo. Le indicazioni governative contenute nel piano quinquennale adottato nel 2011 foca-

lizzavano l'interesse delle imprese cinesi sulla strada dalla manifattura avanzata e dei marchi di alta qualità. E così gli anni della crisi finanziaria avevano visto la crescita di investimenti cinesi in imprese in via di privatizzazione in settori strategici come porti, aeroporti ed energia; esse detenevano oramai quote importanti di operatori nel settore automobilistico e chimico, rilevanti erano stati i loro investimenti in infrastrutture²³. Marchi storici come Ferretti, *Club Med*, Ferragamo passavano in mani cinesi. Lo stesso facevano infrastrutture 'identitarie' - come l'aeroporto di Londra, Heathrow, o il Porto del Pireo o società di servizio pubblico come la *Thames Water*; e, ancora, imprese storiche della tradizione industriale europea come Pirelli, Volvo, Ansaldo Energia. Singoli episodi - spesso accompagnati da un'attenzione mediatica tendenzialmente negativa - che, riuniti insieme, evidenziavano in maniera tangibile i contorni di una nuova 'sfida cinese' che doveva necessariamente avere evidenti ricadute in termini politici²⁴.

Lo coglieva subito un osservatore attento come Romano Prodi, che riferendosi al contesto italiano precisava in termini molto chiari come "la politica industriale oggi la si fa a Pechino"²⁵. E, a testimonianza della profondità delle implicazioni di questa ondata di acquisizioni cinesi, non è casuale che ci si riferisca al c.d. "*Kuka moment*" - e cioè all'acquisizione dell'omonima società tedesca da parte della cinese Medea - per segnare il momento di un preciso cambio nell'atteggiamento psicologico del governo di Berlino nei confronti dei temi di politica industriale, tradizionalmente osteggiati in favore, come visto, di un'azione sul piano orizzontale e tendenzialmente non interventista.

Di fronte a queste modifiche di contesto si facevano sentire le voci degli Stati membri, di alcuni tra essi in particolare come la Francia, che mettevano in discussione, a tratti in aperto contrasto con l'amministrazione di Bruxelles, l'atteggiamento europeo nei confronti dell'industria, ponendo in rilievo come la legislazione europea non dovesse essere utilizzata "a detrimento dell'industria" e invitando la Commissione ad una maggiore attenzione alle implicazioni geoeconomiche ed alla presenza sui mercati globali di concorrenti fortemente sostenuti dai propri governi²⁶.

Il risultato, in sintonia con l'aria del tempo, era una risposta europea che, se rimaneva saldamente ancorata all'impostazione 'orizzontale', si articolava su diversi piani che finivano con il caratterizzare l'impostazione del periodo nel senso di un preciso impegno a sostegno dell'industria²⁷. Alle tradizionali preoccupazioni relative alla 'deindustrializzazione' europea si affiancavano, infatti, in maniera sempre più rilevante, i temi, tra loro strettamente connessi, della protezione del tessuto industriale europeo

Tab. 2. Comunicazioni in materia di politica industriale (2014-2017)

Un piano di investimenti per l'Europa	COM (2014) 903
Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici	COM (2010) 341
Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali	COM (2015) 80
Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese	COM (2015) 468
L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare	COM (2015) 550
Strategia per il mercato unico digitale	COM (2015) 614
Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità	COM (2015) 192
Investire in un'industria innovativa e sostenibile: una nuova strategia di politica industriale EU	COM (2016) 739
	COM (2017) 479

e della sicurezza.

Anche qui sono atti ed indirizzi della Commissione a scandire tempi e forme dell'iniziativa europea.

Oltre alla continua focalizzazione sulle sei aree strategiche individuate nel 2012, era infatti il tema 'digitale' a guadagnare spazio con l'avvio, nel 2016, della strategia globale sulla digitalizzazione dell'industria europea per migliorare l'accesso delle imprese alle tecnologie digitali ed in particolare con il suo terzo "pilastro", dedicato a massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea²⁸. In parallelo, sul piano 'verde', a partire dal 2015 vi era una focalizzazione sull'economia circolare, che doveva precisarsi, l'anno successivo, con una spiccata attenzione alla più generale dimensione della sostenibilità²⁹.

In aggiunta a questa prima precisazione di *policy* sui termini della 'doppia transizione', va segnalato quale elemento caratterizzante del periodo anche il salto di attenzione che si registrava rispetto al tema delle piccole e medie imprese, particolarmente colpite dagli effetti della crisi finanziaria. Dando seguito ad esplicite richieste degli Stati membri si riprendeva, così, il filo avviato nel 2008 con l'adozione dello *Small Business Act* e si dava forma ad una serie di programmi di finanziamento ed assistenza tecnica. Guadagnava rilievo, ad esempio, la questione dell'accesso al finanziamento con l'avvio della *SME Initiative* e del programma *COSME* (il primo programma finanziario specificamente dedicato alle piccole e medie imprese, con una dotazione di 2.5 miliardi di euro). D'altro canto si ribadiva, con l'introduzione dei *Digital Innovation Hubs*, la specifica attenzione alla trasformazione digitale dell'industria, concentrata, in particolare, sulle imprese di media e piccola dimensione. Si accentuava, inoltre, l'attenzione alle ricadute industriali nel Programma quadro di ricerca *Orizzonte 2020*.

Nell'impostazione "olistica" che ispirava questa nuova fase, erano anche altre azioni a connotare in senso 'industrialista' la Commissione Juncker³⁰. E così si alternavano in quegli anni interventi 'verticali' in ambiti specifici come l'acciaio, lo spazio e la difesa, mentre sul piano 'orizzontale' ci si concentrava sulle *Key Enabling Technologies*³¹. Si registravano specifiche iniziative sulle nuove imprese innovative, in particolare con il programma *Startup and Scale-up*, destinata ad aiutare le nuove imprese tecnologiche europee anche nelle fasi di crescita³². E, ancora, sotto il piano organizzativo, vi era l'istituzione dello *European Innovation Council*, un organismo finanziato a valere delle risorse di *Orizzonte 2020*, specializzato nel finanziamento di processi innovativi *disruptive*.

Se, quindi, erano diverse le iniziative qualificanti che si adottavano su settori e tecnologie, particolarmente rilevante, anche alla luce delle successive evoluzioni, era quel che accadeva sul piano della collaborazione industriale. È proprio a partire dal 2014 che la Commissione, in attuazione di un articolo del Trattato sino a quel momento sostanzialmente "dormiente", cominciava ad orientare la sua politica degli aiuti di Stato in direzione del sostegno a grandi progetti europei, i c.d. *IPCEI (Important Projects of Common European Interest)*, dedicati a temi tecnologici, di interesse, appunto, comune: a partire dalla microelettronica e dalle batterie³³. Sulla stessa linea cooperativa cominciavano in quegli anni le discussioni attorno alle prime *Alleanze industriali*, dirette a contribuire alla realizzazione di collaborazioni pubblico-private di livello europeo attorno a specifiche tematiche strategiche, come ad esempio la produzione di batterie e di plastiche circolari.

Anche dal punto di vista finanziario si registravano importanti cambiamenti. Vi era, prima di tutto, l'avvio, nel 2015, del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, in cui si registrava una collaborazione stretta tra Commissione e BEI volta ad attrarre verso l'economia europea le risorse finanziarie necessarie all'uscita dalla crisi ed alla modernizzazione del suo tessuto infrastrutturale e produttivo³⁴. Vedeva inoltre la luce, anche qui nel 2015, l'iniziativa della *Capital Markets Union*, il cui obiettivo era definire un mercato dei capitali effettivamente omogeneo, che superasse le frammentazioni esistenti e divenisse più capace di canalizzare il risparmio privato verso le esigenze del tessuto produttivo³⁵.

Altrettanto significativi di una attenzione a temi cruciali per l'industria erano, poi, alcuni sviluppi che si registravano sul

piano organizzativo e in un ambito cruciale per un mondo industriale in piena trasformazione quale quello delle competenze. E così dal primo punto di vista vi era l'introduzione, nel 2016, dei *Comitati per la produttività*, chiamati a monitorare e informare nei singoli Stati membri "il dibattito nazionale nel settore della produttività e della competitività"³⁶. Sul piano delle competenze, invece, è questo il passaggio in cui si delinea la nuova Agenda europea che indicava come "l'acquisizione di nuove competenze (fosse) di vitale importanza per tenere il passo con gli sviluppi tecnologici", aggiungendo come l'"industria (stesse) già introducendo metodi di formazione innovativi"³⁷.

Era dunque ambiziosa la linea 'industrialista' della Commissione Juncker che, confrontata ad un nuovo contesto finanziario, geo-economico e culturale, ridefiniva strumenti di finanziamento dell'economia, organizzazioni, ambiti di attenzione. In linea con le richieste di Consiglio e Parlamento europeo e di molti degli Stati membri, a partire da Francia e Belgio, essa si caratterizzava, come visto, per una impostazione definita come "olistica"³⁸. Un passaggio che trovava la sua più esplicita conferma nella comunicazione *Una nuova strategia di politica industriale*, l'atto in qualche modo emblematico dell'iniziativa europea condotta sotto la Presidenza Juncker, in cui si anticipavano temi e modalità di intervento che troveranno più ampio spazio nelle fasi successive³⁹.

In una "nuova era industriale", caratterizzata da un'accelerazione delle trasformazioni tecnologiche e da catene del valore tra loro sempre più integrate, era questa l'occasione per la Commissione di sottolineare, ancora una volta, le evidenti problematiche che stavano di fronte all'industria europea: a partire dalla scarsa produttività - anche in virtù di un ruolo "limitato" nell'economia dei dati e delle piattaforme - e della bassa diffusione di tecnologia digitale, in particolare tra le PMI.

A fronte di questo *gap*, e dopo aver indicato le azioni poste in essere negli anni precedenti, si esplicitavano in questa comunicazione 'di riepilogo' alcuni temi sui quali si ribadiva l'impegno dell'Unione: iniziative sul piano del mercato interno e della regolazione; la necessità di investire sui grandi progetti strategici digitali e di sostenere la digitalizzazione delle imprese; si anticipavano strumenti per sostenere la decarbonizzazione dell'industria; si delineavano misure su catene di valore "di importanza strategica per l'Europa" come lo stoccaggio dell'energia e i *chips* elettronici; vi era una specifica attenzione alle questioni cardine dell'innovazione, a partire da quella del quadro normativo. Ma trovavano significativo spazio anche elementi relativi alla coesione. Emergeva, infatti, l'attenzione ad accompagnare l'industria in questa trasformazione mettendola al riparo da evidenti vulnerabilità⁴⁰. Ad una funzione 'offensiva', che aveva come riferimenti sempre più espliciti i concorrenti sul piano globale, si affiancava, quindi, una dimensione sempre più 'protettiva', che doveva avere specifica attenzione alle realtà più lontane dalle dinamiche impresse dal cambiamento tecnologico: le piccole e medie imprese, i lavoratori senza competenze per affrontare il cambiamento, i territori e le comunità più lontane dalle aree di crescita.

Erano direttrici d'intervento a cui seguiva l'individuazione di specifici profili d'azione sul piano politico-amministrativo, cui erano ricondotte precise ricadute sulla *performance* industriale. Quelle, ad esempio, relative ad assicurare una migliore qualità amministrativa, con una migliore quantificazione del peso regolatorio sul tessuto industriale, alla qualità di quadri normativi che favorissero i processi innovativi, con l'introduzione del c.d. *Innovation Principle*

D'altra parte, sul più stretto piano della *governance* assumeva ulteriore e più ampio rilievo la focalizzazione sul partenariato: Stati membri e regioni erano chiamati a collaborare al perseguimento degli obiettivi europei e vi era l'esplicito riconoscimento del valore di "un intenso dialogo tra l'industria, i sindacati e gli altri portatori di interessi" per contribuire "ad anticipare i cambiamenti e ad adattarsi alle esigenze future" e si sottolineava l'esistenza di un "ampio consenso tra gli Stati membri, le istituzioni europee e i portatori di interessi - compresi gli esponenti di spicco dell'industria europea - circa la necessità di unire le forze a favore di una *strategia globale e olistica* per la competitività industriale e circa i principali elementi che tale strategia dovrebbe comportare"^{41 42}.

Quella che si affermava durante la Presidenza Juncker era, quindi, una linea di lavoro che configurava una complessiva maggior apertura verso un discorso pubblico europeo vicino all'industria. Una tendenza che doveva trovare una simbolica dimostrazione nello svolgimento, il 28 febbraio del 2017, della prima *"Giornata europea dell'Industria"*, destinata, da allora, ad essere un momento di costruzione di una constituency europea attorno ad una strategia industriale. Così come si costituiva, in parallelo, una *Tavola rotonda industriale ad Alto livello*: un gruppo di industriali chiamato a dare consigli ed indicazioni alla Commissione sul tema industriale e che, insieme alla *Giornata europea*, avrebbe dovuto avere "un ruolo importante nell'assicurare che gli obiettivi di competitività industriale (fossero) effettivamente rispettati nelle politiche a tutti i livelli"⁴³.

Nuove tematiche di intervento, nuove istituzioni di raccordo pubblico-privato, un nuovo linguaggio delle istituzioni sul tema industriale. Sia sul piano strategico, sia su quello degli atti e dei finanziamenti, si delineava, quindi, con sempre maggior precisione, la consapevolezza di un necessario 'salto di qualità' europeo in quella che si definiva una "nuova era industriale". Rafforzati dagli effetti lunghi della crisi, si addensavano, infatti, in quel secondo decennio degli anni Dieci del secolo, una serie di elementi. Tra questi spiccavano quelli di una sempre maggior consapevolezza dell'impatto sull'industria europea della concorrenza cinese. È proprio della fine di questo periodo, nel marzo 2017, che con una suggestiva immagine si poneva in rilievo il 'peso' sull'economia europea dello sbilanciamento delle importazioni dalla Cina: "sono 7 milioni di *container* che arrivano pieni di carico in Europa e che tornano in Cina vuoti"⁴⁴. Ed è nello stesso anno che si cominciavano a delineare iniziative in funzione di protezione degli interessi economici europei di fronte ad acquisizioni da parte di imprese cinesi che beneficiavano di sostegno pubblico nell'ambito della strategia *Made in China 2025*⁴⁵.

Un quadro complesso, quindi, quello che lasciava dietro di sé la Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker. Ma, insieme alle complessità, quegli anni di governo europeo avevano anche segnato un deciso spartiacque sul piano della politica industriale. Era una tendenza che aveva a quel punto fondamenta solide che avrebbero conosciuto, nel successivo passaggio della vicenda europea, il loro ulteriore consolidamento.

Note

- ¹ Si v., il resoconto dell'audizione di Antonio Tajani di fronte al Parlamento europeo in Tajani wants to link industrial and company policy with EU climate strategy, "Agence Europe. Europe Daily Bulletin", n. 10059, 20 gennaio 2010.
- ² Si v. in questo senso, il resoconto delle conclusioni del Consiglio competitività del 1° marzo 2020, *Minister's want ambitious EU industrial policy and investment in green vehicles*, "Agence Europe", 1° marzo 2020. Il riferimento è alle parole del Ministro spagnolo Miguel Sebastian nella conferenza stampa successiva al Consiglio.
- ³ Si v., ad esempio, le conclusioni del Consiglio informale competitività del 14, 15 e 16 luglio 2010: *EU 27 determined to defend and reinforce EU's industrial apparatus on global scene*, "Agence Europe. Europe daily bulletin", n. 10182, 16 luglio 2010.
- ⁴ Erano, ad esempio, gli anni in cui veniva pubblicato l'influente libro di Mariana Mazzucato dedicato allo 'Stato imprenditoriale', *The entrepreneurial State*, London, Anthem Press, 2011.
- ⁵ Per quel che riguarda le istituzioni economiche internazionali si v., ad esempio, l'OCSE, con il rapporto a opera di K. Warwick, *Beyond Industrial Policy. Emerging Issues and New Trends*, "OECD Science, Technology and Industry Policy Papers", n. 2, 2013. <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>>.
- ⁶ La decisione del governo giapponese sulla New Growth strategy, del giugno 2010, è consultabile in https://japan.kantei.go.jp/kan/topics/sinseichou01_e.pdf. Sulla strategia giapponese si v. il rapporto OCSE, curato da R. Jones e B. Yoo, *Japan's New Growth Strategy to Create Demand and Jobs*, "Economics department working papers", n. 890, 2011. <[https://one.oecd.org/document/ECO/WKP\(2011\)59/en/pdf](https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2011)59/en/pdf)>.
- ⁷ Per quel che concerne le iniziative statunitensi, avviate, rispettivamente, nel giugno del 2011 e all'inizio del 2013, si v. il comunicato stampa consultabile in <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/24/president-obama-launches-advanced-manufacturing-partnership>> e il documento relativo alla rete dell'innovazione in manifattura del gennaio 2013, consultabile in <https://www.manufacturing.gov/sites/default/files/201801/nmi_prelim_design.pdf>.
- ⁸ Si v. comunicazione COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020> (il riferimento a Cina e India è a p. 9).
- ⁹ *Ivi*, p. 24.
- ¹⁰ 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, p. 86). Il testo è consultabile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/625/Audizione_Prof._Monti_strategia_mercato_unico.pdf.
- ¹¹ Si v. *Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE*, COM (2009) 512 def., Bruxelles, Commissione delle comunità europee, 2009. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0512>>.
- ¹² Si v. *Una politica integrata per le sfide della globalizzazione*, COM (2010) 614, 2010. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0614:FIN:EN:PDF>>. I riferimenti sono al discorso del commissario Antonio Tajani a Cracovia, nell'ottobre del 2011: *Tajani identifies shift to third revolution*, "Agence Europe. Europe Daily Bulletin", n. 10469, 8 ottobre 2011.
- ¹³ Si v., *Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo adeguato*, COM (2010) 608, Bruxelles, Commissione europea, 2010. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0608>>. In particolare, tra le altre, si veda la proposta 12, relativa al Piano d'azione per il miglioramento dell'accesso delle PMI al mercato dei capitali; la proposta 13 sul peso regolamentare sulle PMI in attuazione dello Small Business Act.
- ¹⁴ Si v. *Affrontare le sfide relative ai mercati dei prodotti di base e alle materie prime*, COM (2011) 25, Bruxelles, Commissione europea, 2011, <<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0025>>.
- ¹⁵ Si v. *Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica*, COM (2012) 582, Bruxelles, Commissione europea, 2012. <<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:it:PDF>>.
- ¹⁶ *Ivi*, p. 3.
- ¹⁷ *Ivi*, p. 8.
- ¹⁸ Si v., in particolare, art. 5, co. 2, del Regolamento 1291/2013 consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1291>> (il suffisso industria- ricorre 147 volte nel testo del regolamento e al considerando 3 si precisa l'opportunità di un'azione "mirata a promuovere il migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico").
- ¹⁹ Il concetto di "Strategia di specializzazione intelligente" si introduce con la comunicazione COM (2010) 553 del 6 ottobre 2010, *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020*. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0553&from=EN>>.
- ²⁰ Si v., in questo senso, l'articolo *Launch of first partnerships between EU and industry*, "Agence Europe. Europe Daily Bulletin", n. 11118, 10 luglio 2014.
- ²¹ Si v. *Per una rinascita industriale europea*, COM (2014) 14, Bruxelles, Commissione europea, 2014, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=IT>>.
- ²² I dati ed i riferimenti sono in *Gone shopping*, "The Economist", 28 marzo 2015.
- ²³ Si v. *Chinese investment, and influence, in Europe is growing. The EU is, at last, beginning to take notice*, "The Economist", 4 ottobre 2018 (riportando i dati relativi al periodo 2007-2017).
- ²⁴ Si v. T. Fang; D. Chimenson, *The Internationalization of Chinese Firms and Negative Media Coverage: The Case of Geely's Acquisition of Volvo Cars*, "Thunderbird International

Note

Business Review", 59 (2017), n. 4, pp. 483-502. <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/tie.21905>>.

- ²⁵ Si v. F. Spini, Prodi: la politica industriale del nostro Paese ora si fa in Cina, in *La Stampa*, 23 marzo 2015: consultabile in Si v. F. Spini, Prodi: la politica industriale del nostro Paese ora si fa in Cina, in *La Stampa*, 23 marzo 2015: consultabile in <https://www.lastampa.it/topnews/economia-finanza/2015/03/23/news/prodi-la-politica-industriale-del-nostro-paese-ora-si-fa-in-cina-1.35286826/>
- ²⁶ Era il ministro francese Arnaud Montebourg ad essere particolarmente vocale su questi profili, sino ad accusare Bruxelles di "un'applicazione Talmudica di regole definite 50 anni orsono": come richiamato in *Away and at home*, "The Economist", 17 novembre 2012. Si v. come ulteriore esempio delle esternazioni del Ministro francese, *Montebourg insists Europe should help industry*, "Agence Europe", 30 gennaio 2013.
- ²⁷ Sono di quegli anni, ad esempio, pubblicazioni che danno per acquisito il ritorno della politica industriale e tratteggiano le sue 'nuove' caratteristiche: in questa direzione il già citato K. Warwick, *Beyond Industrial Policy*; D. Ciuriak, *The Return of Industrial Policy*, 2013. <<https://ssrn.com/abstract=1929564>>, DOI: 10.2139/ssrn.1929564.
- ²⁸ Si v. *Digitalizzazione dell'industria europea. Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale*, COM (2016) 180 final, Bruxelles, Commissione europea, 2016. <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180&rid=1>>.
- ²⁹ Si v. la comunicazione COM (2015) 614 del 1 dicembre 2015 relativa all'economia circolare e la comunicazione COM (2018) 28, relativa alla plastica, consultabili, rispettivamente, in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF e in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.
- ³⁰ Si v., in questo senso *Ministers support idea of holistic approach to industrial policy*, "Agence Europe", 29 settembre 2016.
- ³¹ Si v. *Acciaio: mantenere occupazione sostenibile e crescita in Europa*, COM(2016) 155, 2016. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0155>>; la comunicazione COM(2016)705 del 26 ottobre 2016, *Strategia spaziale per l'Europa*, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0705>; il Piano d'azione europeo in materia di difesa, definito con la comunicazione COM(2016) 950 del 30 novembre 2016, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950>.
- ³² Si v. la comunicazione COM (2016) 733 del 22 novembre 2016, *Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up*, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0733>.
- ³³ Si v. la comunicazione della Commissione, *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*, GUUE C 188, del 20 giugno 2014, consultabile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)).
- ³⁴ Si v. regolamento n. 1015/2015, del 25 giugno 2015 e i numerosi riferimenti alla dimensione industriale, al miglioramento dell'accesso ai finanziamenti, alla rilevanza di PMI e startup, alla competitività delle imprese (in particolare, ad esempio, ai consideranda nn. 13, 17, 21 e 23).
- ³⁵ Si v. *Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali*, COM (2015) 468 final, Bruxelles, Commissione europea, 2015. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468R%2801%29&qid=1743573353336>>.
- ³⁶ Si v. la raccomandazione del 20 settembre 2016 sull'istituzione di comitati nazionali per la produttività, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32016H0924%2801%29>>. L'iniziativa ha origine nell'ottobre del 2015, a valle del Rapporto dei cinque presidenti *Completing Europe's economic and monetary Union*.
- ³⁷ Si v. *Una nuova agenda delle competenze per l'Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, COM (2016) 381, Bruxelles, Commissione europea, 2016. <[https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381R\(01\)&qid=1743349325959](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381R(01)&qid=1743349325959)>.
- ³⁸ Si v. la risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2017, relativa alla creazione di un'ambiziosa strategia industriale per l'UE come priorità strategica per la crescita, l'occupazione e l'innovazione in Europa. Per quanto riguarda la posizione del Consiglio europeo, si v. le conclusioni del 15 dicembre 2016, in cui si invitava a "valutare l'impatto dell'integrazione della politica industriale nelle iniziative strategiche UE", e quelle del 23 giugno 2017, consultabili, rispettivamente, in <https://www.consilium.europa.eu/media/21917/15-euco-conclusions-final-it.pdf> e <https://www.consilium.europa.eu/media/23973/22-23-euco-final-conclusions-it.pdf>. Si v. anche le conclusioni del Consiglio Competitività del 29 maggio 2015.
- ³⁹ Si v. *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. Una nuova strategia di politica industriale dell'UE*, COM (2017) 479 final/2, Bruxelles, Commissione europea, 2017. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cde16ac3-c3ad-11e7-9b01-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF>.
- ⁴⁰ Si v. la relazione sui progressi compiuti per la digitalizzazione in Europa, *Europe's digital progress report 2017*, SWD (2017) 160 final, Brussels, European commission, 2017. <<https://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/pdf/swd/2017/swd-2017-0160-42-en.pdf>>.
- ⁴¹ Si v. la citata comunicazione COM (2017) 479, p. 20.
- ⁴² *Ibidem*.
- ⁴³ *Ivi*, p. 21
- ⁴⁴ Si v., sul punto, *EU industry wants forceful measures to tackle unfair Chinese trade*, "Agence Europe", 9 marzo 2020.
- ⁴⁵ Si v. *Europeans fret that Chines investment is a security risk*, "The Economist", 22 marzo 2018.

5.

DAL 2019 AL 2024: tra doppia transizione ed autonomia strategica

5.1 La continuità della politica industriale europea

Se, come visto, già nel 2014 si parlava in Europa di “rinascita industriale” e se negli anni immediatamente successivi l’attenzione politico-amministrativa al tema era andata crescendo, è tuttavia a partire dal 2019 che si registrava il pieno affermarsi della ‘questione’ industriale sull’agenda di Bruxelles¹.

La sempre più accesa concorrenza cinese, l’accentuarsi delle tensioni commerciali con gli Stati Uniti a seguito dell’elezione di Donald Trump alla Casa Bianca e l’impatto della Brexit determinavano, infatti, una svolta molto decisa nell’attenzione europea alla politica industriale: un cambiamento che nasceva sotto l’impulso e il condizionamento di molte voci, quindi, e che coincideva con l’avvio della prima Commissione von der Leyen.

È un passaggio in cui possono distinguersi tre diverse fasi.

Nella prima, che può collocarsi tra il 2019 e l’inizio del 2021, giungevano a maturazione elementi già presenti nelle precedenti impostazioni dell’amministrazione europea, a partire dall’attenzione alla “doppia transizione” che aveva fortemente caratterizzato, come visto, le iniziative della Presidenza Juncker e una specifica enfasi sulla transizione ‘verde’, quello che si conoscerà come il *Green New Deal*.

Un primo punto di svolta si registrava con il Covid-19, il cui impatto sul contesto geo-economico evidenziava alcune delle fragilità del sistema-Europa. Quella del mercato unico, innanzitutto, e, subito dopo, quella delle ‘dipendenze’ dell’industria europea, in particolare dalle materie prime critiche. Un aspetto che, simmetricamente, poneva in rilievo temi collegati alla necessità di assicurare all’economia europea una crescente “autonomia strategica”.

La terza fase, avviata nel 2022 e che arrivava sino al termine della Commissione von der Leyen I, portava su di sé, molto chiari, i segni del conflitto ucraino. Lo sconvolgimento dello scenario geo-politico che ne derivava aveva, infatti, effetti molto diretti in termini di accelerazione delle scelte di politica industriale, con un proliferare di iniziative, sia sul piano interno - con l’adozione di alcuni degli atti più qualificanti di questa fase, quali il *Chips Act*, il *Critical Raw Materials Act*, il *Net Zero Industry Act*, il Piano Industriale per il *Green Deal* e quello per la difesa - sia su quello dei rapporti esterni dell’Unione, con un maggiore protagonismo europeo a livello internazionale a protezione della sua industria.

5.2 2019-2020: tra Green Deal e nuova strategia industriale

Tornando al punto di inizio di questo periodo - che va collocato, come detto, nel 2019 - esso si caratterizzava per il richiamo

a temi in qualche modo risalenti nell'azione europea. Si riscontrava, insomma, una iniziale continuità della azione della Commissione von der Leyen con la progressiva maturazione di un dibattito pubblico europeo su iniziative di politica industriale che si era registrato negli anni precedenti, in particolare a partire dal 2017, sotto la Presidenza di Jean Claude Juncker. A motivare l'iniziativa della nuova Commissione - e, ancor prima, quella di un Consiglio Europeo che, già all'inizio del 2019, chiedeva all'esecutivo comunitario "una visione a lungo termine del futuro industriale UE" e "misure concrete per metterla in atto" - vi erano questioni che insidiavano, e continuano a insidiare, la capacità europea di "rimanere una potenza industriale"².

A preoccupare i decisori politici erano, in particolare, le condizioni di svantaggio europeo rispetto ai 'blocchi concorrenti' nella "corsa in alcune delle tecnologie avanzate"³. Apparivano, infatti, di tutta evidenza le implicazioni sul piano competitivo che questo ritardo avrebbe comportato in molte delle produzioni con maggiori prospettive: da quella dei semiconduttori sino all'automobile elettrica e a quella a guida autonoma.

Accanto a questo *gap* europeo sul piano dell'innovazione e all'accrescersi della competizione sul mercato globale, vi era, d'altra parte, un suo significativo mutamento qualitativo. È qui, in questo passaggio storico, che prendeva più compiutamente forma la modifica dell'atteggiamento europeo nei confronti della Cina, con l'Unione che cominciava a considerare il governo di Pechino un "rivale sistemico" oltre che un "concorrente economico"⁴. Un cambiamento non solo semantico, direttamente legato alle iniziative di uno Stato 'attivista', sempre più aggressivo nei settori industriali avanzati.

D'altra parte, a questa minaccia cinese sempre più tangibile, si aggiungeva la direzione 'protezionista' impressa dall'amministrazione Trump alla tradizionale impostazione di politica economica statunitense.

Se, dunque, sul piano tecnologico e dei rapporti economici internazionali, l'Europa era sempre più al centro di dinamiche progressivamente bipolari, era soprattutto l'emergenza climatica - un tema, come visto, da lungo tempo nell'agenda europea ma che in quel passaggio era affrontato con nuova urgenza - a spiegare l'accentuarsi dell'attenzione alla 'questione industriale'.

Già a partire dallo *European Green Deal* del dicembre 2019, la transizione 'green' assumeva, infatti, un ruolo-guida nel 'dibattito pubblico' europeo⁵. I riferimenti al tema erano chiari: con l'esplicita esigenza di "mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare"; l'obiettivo di sostenere e accelerare "la transizione dell'industria europea verso un modello sostenibile di crescita inclusiva"; la necessità di "promuovere nuove forme di collaborazione con l'industria e investimenti nelle catene strategiche"⁶.

A rafforzare questo complesso di ragioni concorrevano anche altri elementi convergenti.

Il primo, rilevantisimo, era di natura culturale. Se, lo abbiamo visto, il mondo dell'accademia aveva cominciato già all'inizio del Millennio a parlare in maniera sempre più incisiva di politica industriale e contribuendo così a 'sdoganare' un concetto sino a pochi anni prima controverso, era questo il tornante in cui la nuova impostazione diveniva effettivamente *mainstream*. Era una tendenza che trovava la sua più emblematica conferma nel rincorrersi di titoli di libri e di rapporti ufficiali che avevano come punto centrale il tema del "ritorno" della politica industriale; l'andare "oltre" la stessa, la sua "nuova giovinezza"⁷. Tanto più che si trattava, in molti casi, di una impostazione che aveva precise ricadute di *policy*. Come in un brusco risveglio dall'illusione che fossero sufficienti concorrenza e mercati aperti a garantire la competitività delle industrie europee nel contesto globale, era in quel passaggio, infatti, che molti Paesi si dotavano di concrete strategie di reindustrializzazione e aumentava la pressione politica nei confronti della Commissione per ottenerne un diverso atteggiamento in materia di concorrenza e di politica industriale.

Pressioni che si rivelavano tanto più efficaci per il concorrere di due elementi interni alla dimensione europea: da un lato si registrava, come già detto, un mutato approccio e una maggiore vocalità di Francia e Germania nei confronti della Commissione europea sui temi della politica industriale. Erano gli anni delle polemiche legate al caso *Alstom-Siemens* e del 'Manifesto' franco tedesco con cui si richiedeva una politica di concorrenza adatta al XXI secolo. Insieme a questa concezione progressivamente più attiva, vi era, ad indebolire il quadro e gli equilibri sino ad allora prevalenti, l'uscita nel 2016 della Gran Bretagna dall'Unione

europea, un paese che per anni aveva rappresentato un ostinato contraltare alle spinte dirigiste.

Si apriva così la strada, secondo molti osservatori, a un predominio culturale 'francese' sullo svilupparsi della politica industriale europea⁸. Una tendenza che si rafforzava, come spesso accade nei cambiamenti di fase del governo europeo, per la personalità e la nazionalità del nuovo commissario. Il portafoglio Industria dell'esecutivo von der Leyen era, infatti, affidato al francese Thierry Breton, che portava all'interno della Commissione una grande attenzione alla politica per la manifattura e quella tradizione di *Colbertisme High Tech* che aveva segnato in maniera caratterizzante il rapporto tra Stato e industria nella Francia della seconda metà del Novecento⁹.

Era in questo clima che, nel marzo del 2020 - tre anni dopo l'iniziativa promossa da Jean Claude Juncker -, vedeva la luce la nuova strategia industriale della Commissione europea¹⁰. Vi si delineava un'azione fortemente concentrata sulla questione della 'doppia transizione', verde e digitale. Da un lato la trasformazione 'green' dell'industria iniziava ad assumere un ruolo guida. Dall'altro le indicazioni della strategia 'Plasmare l'Europa digitale', del febbraio 2020, introducevano il concetto di "sovranità digitale europea"¹¹.

Ma, in sintonia con le già richiamate indicazioni del Consiglio nella direzione di una "nuova visione industriale", le linee di azione della Commissione davano esplicito rilievo anche ad altre tematiche qualificanti, destinate a ritornare, con ben altra intensità, nei mesi successivi. Prima di tutto quella della 'tenuta' del mercato interno e della necessità, in chiave 'esterna', di far leva su di esso per assicurare condizioni di parità sul *level playing field* globale. Si accennava, poi, alla questione della "autonomia strategica", alla luce di dipendenze che cominciavano a farsi evidenti sull'industria europea. Per arrivare, dal punto di vista più strettamente metodologico, a richiamare la necessità di una trattazione 'olistica' del governo dell'industria europeo: sia con il riferimento agli "ecosistemi industriali", e quindi con una attenzione che doveva essere complessiva e comprendente i diversi attori, pubblici e privati, di uno stesso comparto industriale; sia con quello alla 'filiera istituzionale', che doveva vedere l'affermarsi di approcci sempre più partenariali e coordinati tra i diversi livelli di governo per garantire l'effettiva 'ricaduta' delle decisioni dal livello europeo su quello nazionale.

5.3 2021-2022 il Covid nella politica industriale: protezione del mercato interno ed autonomia strategica

Se già nel marzo 2020 si delineavano, quindi, termini di *policy* più avanzati, questo primo documento di strategia della Commissione aveva, però, una breve vita felice¹². Brevissima, anzi. Già il giorno successivo alla sua adozione si affacciavano ben altri condizionamenti, destinati a cambiare i termini della 'questione industriale' e non solo di quella. L'11 marzo del 2020 si dichiarava, infatti, lo stato di pandemia globale Covid-19 ed emergevano nuovi problemi, che ben presto avrebbero richiesto una revisione dell'intero assetto strategico europeo.

Irrompevano, in quel passaggio drammatico e mai come altri 'globale' della storia, alcune tematiche che subito mostravano la loro rilevanza: dalla 'tenuta' del mercato interno di fronte alle tensioni legate agli approvvigionamenti necessari ad affrontare la pandemia alla 'rottura' di catene del valore che si mostravano d'improvviso 'troppo lunghe', sino ad arrivare all'ulteriore acuirsi della questione delle 'dipendenze' europee in seguito alla paralisi del commercio internazionale e all'esigenza di assicurare forme di coordinamento sovranazionale per affrontare le emergenze in tema sanitario.

Era questo insieme di aspetti che, nel maggio del 2021, obbligava a una complessiva revisione del quadro di indirizzo che si era appena definito un anno prima¹³. In questo 'ritorno' strategico, le esigenze dell'industria europea mettevano al centro, in

particolare, tre temi.

Il primo era la solidità del mercato interno, messo a dura prova dalle reazioni 'protezionistiche' dei singoli Stati membri, soprattutto nei primi mesi della crisi pandemica. In risposta all'affacciarsi di tendenze 'centrifughe', già nell'ottobre del 2020 il Consiglio europeo - sottolineando "la necessità di tornare quanto prima al normale funzionamento del mercato unico" - chiedeva un'azione sul punto¹⁴. E in tutta risposta la Commissione prevedeva nuovi strumenti.

E così, con la proposta di istituire un *Single Market Emergency Instrument* si voleva dotare l'ordinamento europeo di un meccanismo d'intervento capace di verificare il corretto svolgersi delle dinamiche del mercato interno e, attraverso lo scambio di informazioni, allertare i decisori politici rispetto a sue eventuali crisi e difficoltà¹⁵. Pochi mesi più tardi, con la proposta di regolamento sui sussidi esteri a favore di imprese operanti in Europa, si sanava, poi, una lacuna nella disciplina europea in materia di aiuti di Stato e si rafforzava la capacità dell'amministrazione comunitaria di contrastare le eventuali implicazioni negative sul mercato interno derivanti da azioni di sovvenzionamento delle imprese da parte di Stati terzi¹⁶.

Su un piano diverso vi era una attenzione operativa alla 'doppia transizione' con la precisazione dei c.d. *Transition Pathways*, veri e propri piani che definivano le modalità con cui i singoli 'ecosistemi industriali' avrebbero potuto raggiungere gli obiettivi europei. Uno sforzo - concentrato, in prima battuta, sugli ecosistemi del turismo, delle industrie ad alta intensità energetica, delle costruzioni e della mobilità - che doveva coinvolgere tutti gli attori delle singole filiere: industria, istituzioni, mondo della ricerca, diversi 'stakeholder' sociali e ambientali, consumatori e lavoratori¹⁷.

A caratterizzare quel passaggio era, però, anche un terzo tema, in cui poteva riconoscersi una fortissima impronta francese: il ritorno, in forme mai conosciute prima, della questione della 'autonomia strategica europea'¹⁸. Il Covid-19 collocava, infatti, la problematica in cima all'agenda. Le già richiamate 'rottture' delle catene del valore mettevano a rischio l'approvvigionamento di alcuni prodotti strategici per l'industria, a partire dai semiconduttori, essenziali per settori chiave come quello automobilistico, dello spazio e della difesa. Emergeva, quindi, la necessità di mappare queste dipendenze e allo stesso tempo di contrastarle¹⁹. Un'esigenza che trovava immediate risposte. Nello spirito 'collaborativo' che progressivamente caratterizzava la reazione europea vi era, innanzitutto, il rafforzamento degli IPCEI, con l'esplicito obiettivo di aprire la loro partecipazione anche al tessuto delle piccole e medie imprese, di renderli effettivamente paneuropei, di meglio allineare i loro obiettivi alle finalità strategiche dell'Unione²⁰. Riconducibile allo stesso ordine di considerazioni era, poi, la maggiore attenzione alla tematica delle materie prime critiche che, dopo anni di gestione 'ordinaria', divenivano d'improvviso una delle più urgenti questioni europee, anche alla luce di ricadute molto dirette sulla transizione dell'industria nella direzione della sostenibilità²¹. Nella stessa direzione andava, poi, una maggiore concentrazione sull'analisi delle 'dipendenze' europee e sulla definizione di riserve strategiche²².

Più in generale, va ricondotto al concetto di autonomia strategica il più complessivo 'attivismo' in materia industriale che si registrava nel 2021. Si segnalavano in quel frangente le iniziative in materia di dati e digitale²³; quelle sull'aerospazio e la difesa, con la creazione del Fondo Europeo per la Difesa e la crescente attenzione alle sinergie tra industria civile e militare²⁴; quelle nel settore farmaceutico²⁵.

Un insieme di indicazioni che dovevano presto trovare un volano finanziario completamente rinnovato. Da un lato, si registrava il progressivo maggior ricorso alle finanze nazionali, con un crescente utilizzo da parte degli Stati agli aiuti oggetto del *General Block Exemption Regulation* (GBER), l'ulteriore precisazione in chiave espansiva del Quadro Temporaneo sugli Aiuti di Stato ed un progressivo maggior ricorso agli IPCEI. Ma, soprattutto, risale a questo periodo l'iniziativa più dirompente sotto tutti i profili - finanziario, della *governance*, della programmazione - la *Next Generation EU Initiative* (NGEU), un piano di investimenti di dimensione rilevantissima, finanziato attraverso l'emissione di debito comune e soggetto a una *governance* unitaria e coordinata tra il livello europeo e quelli nazionali. Superando, anche in questo caso, anni di resistenze e discussioni, il *Next Generation EU*

aveva al cuore la ‘doppia’ transizione e prevedeva l’esplicito sostegno a processi di “industrializzazione e reindustrializzazione” del tessuto produttivo europeo²⁶.

Tab. 1. Comunicazioni in materia di politica industriale, 2021

Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa	COM (2021) 350
Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti europei di interesse comune:	COM (2021) 8481
Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio	COM (2021) 70
Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali	COM (2015) 468

5.4 2022-2024: conflitto ucraino ed accelerazione della politica industriale dell'UE

Questi incisivi passaggi dovevano ulteriormente consolidarsi nei mesi successivi. Per le implicazioni derivanti dal conflitto ucraino, il 2022 va considerato, infatti, un ulteriore anno di svolta di questa tendenza ‘interventista’, con la guerra che è stata, ed è tuttora, un vero e proprio catalizzatore di iniziative di carattere industriale.

Come una cartina di tornasole, oltre alle dirette implicazioni in campo energetico, il conflitto faceva, infatti, emergere, in tutta la loro ampiezza, i già richiamati profili di ‘dipendenza europea’ dalle materie prime critiche ed evidenziava il nesso, strettissimo, tra capacità industriale e sicurezza²⁷.

Oltre al catalizzatore bellico, erano anche le trasformazioni che si registravano sul piano delle relazioni internazionali a ‘cambiare le cose’. In diversi ordinamenti, infatti, le modifiche di scenario sul piano geo-economico contribuivano ad accentuare e dinamizzare l’atteggiamento nei confronti della politica industriale. Era, in particolare, l’attivismo degli Stati Uniti a spiegare le ragioni della successiva accelerazione politica dell’Unione sul punto. Sospinta da quella che presto avrebbe preso i contorni di una nuova dottrina, la “*Modern American Industrial Strategy*”, nel volgere di pochi mesi l’amministrazione Biden adottava ambiziosi provvedimenti federali di politica industriale²⁸. E, a cascata, anche molti tra gli Stati USA ‘doppiavano’ questa scelta di Washington con proprie iniziative sul punto²⁹.

Gli effetti e le implicazioni in termini di concorrenza globale per gli investimenti produttivi erano immediati. Oltre a segnalare il cambio di paradigma statunitense sul tema, il *Chips and Science Act* e l’*Inflation Reduction Act* dell’agosto del 2022, modificavano il quadro delle convenienze all’investimento a livello globale: con il risultato di ‘attrarre’ imprese europee a localizzarsi negli Stati Uniti e di portare la questione della politica industriale al centro dell’agenda europea³⁰.

La reazione al di qua dell’Atlantico a quella che si definiva una vera e propria “dichiarazione di guerra” non si faceva attendere e avveniva sia a livello dei singoli Stati, sia dell’Unione, articolandosi su due fronti, uno esterno e uno interno³¹. Sul piano esterno, tra la fine del 2022 e l’inizio del 2023 si registrava una serrata iniziativa di ‘diplomazia industriale’, che vedeva il protagonismo di personalità politiche nazionali - tra cui spiccava quella di Emmanuel Macron, che metteva in guardia sui rischi di una “frammentazione dell’Occidente” - oltre a quelle europee, con l’intervento della Presidente von der Leyen e di ‘pesi massimi’ della Com-

missione come Margrethe Vestager. Con l'obiettivo di sottrarre le imprese europee alle limitazioni stabilite dalle nuove normative statunitensi, l'attivismo europeo aveva pochi precedenti. E così, se dal punto di vista amministrativo già nell'ottobre del 2022 vi era la creazione di una *Task Force* sul punto, presto la questione doveva divenire più direttamente politica³². Nel dicembre 2022, Emmanuel Macron volava, infatti, a Washington e sintetizzava i termini della questione ai suoi interlocutori statunitensi in modo molto convincente: "forse questa legge risolve i vostri problemi, sicuramente renderà peggiori i miei"³³. Tre mesi dopo, nel febbraio del 2023, vi era la missione a Washington dei ministri francese e tedesco Bruno Le Maire e Robert Habeck, volta a ottenere condizioni favorevoli per le produzioni europee ed evitare una guerra di sussidi transatlantica³⁴. Successivamente, nel mese di marzo, si teneva l'incontro, sempre dedicato alla questione degli aiuti di stato statunitensi e al loro impatto sull'industria europea, tra Ursula von der Leyen e il Presidente Joseph Biden.

Altrettanto rilevante la risposta europea che si registrava sul piano interno. Nel volgere di pochi mesi, la Commissione 'rivolutionava', infatti, la propria impostazione di politica industriale.

Alla proposta del *Chips Act* del febbraio del 2022, destinata a sostenere un'industria europea dei semiconduttori che aveva perso terreno nell'ultimo ventennio rispetto ai suoi concorrenti sul mercato globale, si affiancava il programma *REPower EU*, diretto a ridurre la dipendenza energetica dalla Russia e promuovere l'industria delle energie rinnovabili³⁵.

Sempre nel febbraio del 2022 si pubblicava una nuova analisi delle 'dipendenze' in settori strategici per gli interessi dell'Europa³⁶.

Negli stessi mesi, riprendendo una suggestione di *policy* già avanzata nel 2019, ai massimi livelli della Commissione si profilava - suscitando le usuali contrapposizioni tra gli Stati membri - l'istituzione di un "Fondo sovrano europeo", diretto a finanziare gli investimenti nei settori di importanza strategica per il futuro dell'industria europea³⁷.

Subito dopo, all'inizio del 2023, si decideva di allentare ulteriormente, non senza divisioni e discussioni all'interno del Consiglio europeo, la disciplina relativa agli Aiuti di stato, con la proroga del GBER al 2026 e l'introduzione di più ampie esenzioni in settori cruciali per la doppia transizione, così da permettere agli Stati membri di sostenere, oltre alle imprese in stato di difficoltà in seguito al conflitto ucraino, anche gli investimenti industriali necessari alla transizione verde³⁸. Un atto che se rendeva "più strutturale" la flessibilizzazione del regime degli aiuti - così da consentire agli Stati membri di finanziare con proprie risorse il settore *green tech* - doveva presto rivelarsi anche fonte di disomogeneità nella loro distribuzione geografica e settoriale, aumentando il rischio di frammentazione del mercato unico³⁹.

Oltre a queste evoluzioni sul piano finanziario, si riprendeva l'iniziativa anche su altri versanti dell'industria: quello delle produzioni strategiche; del finanziamento; della sicurezza economica; della difesa; della manifattura avanzata:

a) per quanto riguarda le produzioni strategiche, tra febbraio e marzo del 2023 si adottavano tre atti qualificanti: il Piano Industriale per il *Green Deal* e le proposte regolamentari del *Critical Raw Materials Act* e del *Net Zero Industry Act*⁴⁰. Con il primo si fornivano indirizzi di politica industriale per perseguire gli obiettivi del *Green Deal*, individuando quattro ambiti prioritari: il contesto normativo, l'accesso ai finanziamenti, il miglioramento delle competenze e la cooperazione e il commercio internazionale per agevolare la transizione pulita.

La proposta di regolamento sulle materie prime critiche,, dal canto suo, dava finalmente un quadro più incisivo e incentivante per affrontare in maniera coordinata il tema. Esso, agiva, in particolare, sull'ampliamento delle potenzialità estrattive attraverso l'individuazione di "progetti strategici", sul rafforzamento dell'azione di riciclo, su una maggiore diversificazione dei canali di fornitura dell'industria europea.

Infine, con la proposta di *Net Zero Industry Act (NZIA)*, la Commissione delineava una politica industriale per la decarboniz-

zazione, sia per la transizione delle industrie esistenti, sia per la creazione di nuove industrie, agendo sulla semplificazione del quadro amministrativo e su altri aspetti considerati critici, come quello della specializzazione della forza lavoro.

b) Parallelo a questo sviluppo, nei mesi successivi veniva approvato, sul piano finanziario, il regolamento c.d. STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*), con cui si intendevano orientare i fondi europei disponibili sulla base di diversi programmi verso il settore delle tecnologie critiche e che, con significativa anticipazione, doveva “servire da base per considerare eventuali azioni simili, come un Fondo per la sovranità europea”⁴¹. È un atto che - concentrato sulla competitività futura dell’industria europea - conteneva indicazioni rilevanti sul piano della politica industriale. Con il ‘doppio obiettivo’ di meglio convogliare gli attuali fondi dell’Unione verso investimenti “che mirano a sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in settori strategici (...) e a raggiungere una distribuzione geograficamente equilibrata dei progetti finanziari”, esso ambiva a “prevenire la delocalizzazione, ritrasferire gli impianti di produzione di tecnologie critiche dai paesi terzi e attrarre nuovi impianti al fine di evitare dipendenze strategiche”⁴².

c) Per quel che concerne, invece, la “sicurezza economica”, erano numerosi gli sviluppi del periodo in esame. Vi era, nel dicembre del 2022, l’adozione del regolamento sui sussidi distortivi, con cui l’Unione affrontava gli effetti negativi sul mercato interno causati da sovvenzioni di paesi terzi alle proprie imprese⁴³. Una normativa cui si dava pronta applicazione, in particolare per contrastare erogazioni di aiuti da parte del governo cinese a sostegno di imprese attive sul mercato europeo.

Su un piano di carattere più generale, è del 2023 l’adozione della “Strategia Europea sulla Sicurezza Economica”, che ricomprendeva il potenziamento dei meccanismi di vigilanza sugli Investimenti Diretti Esteri (IDE) e l’avvio di iniziative di controllo sulle esportazioni, sugli investimenti in uscita e sulla sicurezza della ricerca⁴⁴.

In attuazione di tale strategia, nel gennaio del 2024, si adottava un pacchetto di proposte volto a mettere a disposizione della Commissione strumenti più efficaci in diversi ambiti ritenuti ‘sensibili’ o in cui si registravano lacune dal punto di vista regolamentare⁴⁵. Ci si soffermava, in particolare, sul controllo degli investimenti diretti esteri (IDE); su quello delle esportazioni di tecnologie a duplice uso che incidono sulla sicurezza dell’Unione; sui rischi derivanti dagli investimenti in uscita; sul potenziamento delle attività di ricerca in tecnologie potenzialmente a duplice uso; sulla sicurezza della ricerca a livello nazionale e settoriale⁴⁶.

A tali iniziative si aggiungeva, nel maggio 2024, la Raccomandazione del Consiglio sulla sicurezza della ricerca con l’obiettivo di fornire indicazioni non vincolanti alla Commissione e gli Stati membri per affrontare i rischi per la sicurezza della ricerca derivanti da attività di cooperazione internazionale⁴⁷.

d) Di estremo rilievo, poi, l’ulteriore accelerazione che si registrava sul piano dell’impegno europeo a sostegno del settore della Difesa. Era questo il frangente in cui - in linea con l’azione avviata con la c.d. “dichiarazione di Versailles” del marzo 2022 e subito ribadita con la “Bussola strategica per la sicurezza e la difesa” - continuava ad affermarsi nel settore una precisa intonazione ‘industrialista’⁴⁸. Si assisteva, infatti, nel volgere di pochi mesi all’avvio di una vera politica industriale della Difesa che si delineava come ‘multidimensionale’: con la previsione di indirizzi, la definizione di strumenti di acquisto congiunti e meccanismi finanziari⁴⁹. I passi ufficiali di questo itinerario erano precisamente cadenzati

Era, prima di tutto, il Consiglio Europeo, nel dicembre del 2023 a sottolineare l’esigenza di “aumentare la prontezza alla difesa e incrementare la spesa per la difesa in modo collaborativo”⁵⁰. Un comparto industriale, lo sottolineavano gli studi della Commissione, che oltre a dare lavoro a 500 mila persone e a registrare un volume di affari di 70 miliardi, vedeva in Europa una condizione di ‘frammentazione’ nazionale, di tradizionale sotto-investimento e di ‘dipendenza’ dall’industria statunitense⁵¹. In parallelo, si

adottava il regolamento sulla difesa con cui si disciplinavano diverse forme di acquisto congiunto⁵². Qualche mese più tardi, nel marzo del 2024, si definiva la prima “Strategia industriale europea per il settore della difesa”, diretta a rafforzare la “base industriale” alla luce di “carenze” evidenziate già nel 2022 e che aveva il proprio tratto distintivo nel rafforzamento delle forme di programmazione e di coordinamento degli acquisti, nell’impulso alla collaborazione tra i programmi industriali dei diversi Stati, nel sostegno finanziario a PMI e startup in questo settore⁵³.

e) Continuava, in parallelo, l’interesse su settori di avanguardia: con una specifica attenzione a quelli della manifattura avanzata e della bioeconomia⁵⁴. Nello stesso frangente si affrontava, su un piano ‘orizzontale’ il tema del sostegno alle startup specializzate nell’intelligenza artificiale e quello delle piccole e medie imprese⁵⁵. A queste ultime, considerate “fondamentali per il tessuto economico e sociale europeo” si riconosceva un “pacchetto” di aiuti diretti sia ad un sostegno a breve termine, sia a promuovere la competitività e la resilienza a lungo termine. Erano previste, in particolare, misure per contrastare i ritardi di pagamento, promuovere la semplificazione fiscale, migliorare l’accesso ai finanziamenti e a una forza lavoro qualificata.

La terza fase del periodo in esame si concludeva con il richiamo, al più alto livello politico, a un termine - quello di “competitività” - destinato a ricorrere. Sono, infatti, le conclusioni della riunione del Consiglio europeo dell’aprile 2024 a sancire, in linea con precedenti interventi del 2023, la necessità di un “Nuovo Patto per la competitività europea”, un’iniziativa che, si anticipava in quella sede “richiederà sforzi a livello sia dell’Unione che degli Stati membri e in tutti i settori d’intervento per colmare i divari in termini di crescita, produttività e innovazione tra l’Unione e i suoi partner e principali concorrenti internazionali”⁵⁶.

5.5 Il lascito della prima Presidenza von der Leyen: tra nuovi protezionismi e ricerca della competitività europea

L’insieme delle iniziative ricordate permette di considerare il periodo della Presidenza von der Leyen come il più attivo sul tema della politica industriale nella storia della costruzione europea.

Nei cinque anni tra il 2019 e il 2024 si è assistito a modifiche sotto tutti i punti di vista.

a) Vi è stata, innanzitutto, una precisa accentuazione della dimensione strategica sia in termini generali, sia con riferimento a specifici settori individuati come prioritari. E così, da un lato, il riferimento è a quello che si definisce un “approccio integrato” alle politiche per la competitività e, dall’altro, interventi su singoli settori o profili: dai semiconduttori alle materie prime critiche, sino alla progressiva centralità riconosciuta alla settore della difesa da un punto di vista strettamente produttivo.

b) Sono anni, d’altra parte, che segnano progressi anche per quel che concerne gli strumenti di finanziamento delle politiche per l’industria. È in questo periodo che si succedono iniziative quali il Next Generation EU, in cui si prospetta a più riprese il “Fondo Sovrano”, in cui il richiamo all’Unione del mercato dei capitali diventa pressante a livello di Consiglio Europeo. E, ancora, sono anni che vedono una progressiva intensificazione degli strumenti di finanziamento esistenti e una loro maggiore declinazione verso i profili industriali: e così, l’adozione del Fondo STEP si orientano verso le nuove tecnologie i fondi esistenti; la politica di coesione si apre alle finalità industriali in maniera sempre più esplicita; si delinea un sempre più spiccato coinvolgimento del Gruppo Bei nelle dinamiche di *policy* dell’Unione.

c) Una ulteriore linea di tendenza è quella della “collaborazione industriale”. Un obiettivo delineato sin dalle norme del Trattato di Maastricht come criterio-guida dell’azione europea di politica industriale, che prende slancio in questo periodo con una serie di sviluppi caratterizzanti: a partire dalla progressiva maggiore valorizzazione degli IPCEI come ‘modello’ di politica industriale europea e, in parallelo, il graduale affermarsi di forme di acquisto congiunto in settori critici, dalla sanità alla difesa.

d) E, ancora, era anche la dimensione ‘protettiva’ a conoscere, in questo periodo, un deciso aumento di attenzione da parte dell’Unione. Vanno ricordati, in questa direzione, sia il rafforzamento di strumenti già esistenti, come accaduto con riguardo al controllo sugli investimenti esteri, sia la definizione di nuove forme di intervento a tutela delle condizioni concorrenziali in Europa, come nel caso dei già menzionati “sussidi distortivi” del mercato interno concessi da Stati extra-UE.

e) Non ultima a caratterizzare il periodo, vi è quella che può ritenersi la progressiva ‘amministrativizzazione’ della politica industriale europea. Nella consapevolezza che la ‘questione’ regolatoria sia uno dei punti più rilevanti da affrontare per assicurare la competitività europea, si è andata delineando un’incisiva azione di conformazione degli ordinamenti interni. Con l’obiettivo di assicurare effettività e tempestive ricadute sul piano nazionale si è insistito su forme di omogeneizzazione sul piano delle regole procedurali e degli assetti organizzativi. E, quindi, è sempre più la Commissione a definire, ad esempio, termini temporali massimi dei procedimenti nazionali e indicare la necessità di dotarsi di specifiche organizzazioni. Una prospettiva che apre significative implicazioni per quel che riguarda l’attuazione sul piano interno e, più in generale, la risposta sul piano dell’efficacia amministrativa.

Per molti versi, dunque, la prima presidenza von der Leyen lasciava un dibattito pubblico e un quadro strategico e normativo decisamente più completi in materia di industria. Oltre a questo, guardandola in prospettiva, certamente uno tra i suoi lasciti più importanti è quello sul piano delle idee di riforma. È stato nel corso della fase finale della Presidenza von Der Leyen che, come visto, si è attribuito, infatti, a due italiani, Mario Draghi ed Enrico Letta, e a un finlandese, Sauli Niinistö, il mandato di redigere, rispettivamente, un rapporto sulla competitività dell’industria europea, sul futuro del mercato unico e sulla sicurezza. Tre lavori, presentati nel corso del 2024, destinati a indirizzare il dibattito e le prospettive di politica industriale della futura Commissione, quella che sarà nuovamente presieduta da Ursula von der Leyen.

Tab. 2. Comunicazioni in materia di politica industriale (2023-2024)

Un piano industriale del Green Deal per l’era a zero emissioni nette	COM (2023) 62
Strategia europea per la sicurezza economica	JOIN(2023) 20
Impulso alla sicurezza economica dell’Europa: introduzione a cinque nuove iniziative	COM (2024) 22
Manifattura avanzata	COM (2024) 98
Costruire il futuro con la natura: biotecnologia e bio-industria nell’UE	COM (2024) 137

Note

- ¹ Si v., la già citata comunicazione COM (2014) 14 § 1.3, nota 135. Il 2014 è, in questo senso, una data che segna l'avvio di una fase di accelerazione della politica industriale europea, con una serie di passaggi: nel 2014, vi era la prima disciplina in materia IPCEI (si v. <[>\); sempre nel 2017, infine, si teneva la prima Giornata europea dell'Industria e si ottava una specifica strategia di politica industriale con la comunicazione COM \(2017\) 479 del 6 novembre 2017, *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. Una nuova strategia di politica industriale dell'UE*, consultabile in <\[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75e71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF\]\(https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75e71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF\)>. Anche il Parlamento europeo, è stato un agente di costante spinta all'approfondirsi dell'azione europea in materia di politica industriale. Si segnalano, in particolare, una serie di risoluzioni adottate a partire dal 2011, che vanno nella direzione di: una visione complessiva dell'industria europea e una stabilità del quadro regolamentare; del raccordo tra Università e impresa e di una maggiore azione sulla ricerca; del sostegno all'industria verde; della focalizzazione su settori strategici come quello dell'acciaio, quello spaziale, quello dell'intelligenza spaziale. Con la sua risoluzione del 5 luglio 2017 il Parlamento esplicitava l'esigenza di una politica industriale ambiziosa \(<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0305&from=DE>>\). Si v., per una sintesi degli interventi, il documento dello stesso Parlamento europeo: *General Principles of EU Industrial Policy*, maggio 2024. <\[https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/61/general-principles-of-eu-industrialpolicy#:~:text=EU%20industrial%20policy%20is%20specifically,\\(3\\)%20encouraging%20an%20environment\]\(https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/61/general-principles-of-eu-industrialpolicy#:~:text=EU%20industrial%20policy%20is%20specifically,\(3\)%20encouraging%20an%20environment\)>.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)>); successivamente, nel 2017, si registrava, invece, la prima Alleanza Industriale in materia di batterie (per informazioni si v. <<a href=)
- ² Si v., in particolare, le conclusioni del Consiglio europeo del 21 - 22 marzo 2019, al § 1, n. 3, consultabili in <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/it/pdf>>.
- ³ Per una concisa ricostruzione del ritardo europeo si v. A. Terzi, M. Sherwood, A. Singh, *European Industrial policy for the green and digital revolution*, "Science and Public Policy", 50 (2023), n. 5, pp. 842-857. <<https://doi.org/10.1093/scipol/scad018>>.
- ⁴ Va in questa direzione la comunicazione della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza JOIN (2019) 5 del 12 marzo 2019. In particolare, si precisava in quella sede come: "a seconda dei settori, la Cina è un partner di cooperazione con obiettivi largamente allineati a quelli dell'UE, un partner di negoziato con cui l'UE deve trovare un equilibrio di interessi, un concorrente economico che ambisce alla leadership tecnologica e un rivale sistemico che promuove modelli di governance alternativi" (il corsivo è dell'autore). Il documento è consultabile in <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook_it.pdf>.
- ⁵ Si v. la comunicazione COM (2019) 640 dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75e71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF>.
- ⁶ *Ivi*, p. 7.
- ⁷ Si v., ad esempio, R. Cherif, F. Hasanov, *The Return of the Policy That Shall Not Be Name: Principles of Industrial Policy*, "FMI papers", Washington, 2019. E, ancora, J. Stiglitz, J. Lin, C. Monga, *The Rejuvenation of Industrial Policy*, "World Bank Policy Research Working Paper", n. 6628, 1 settembre 2013. <<https://ssrn.com/abstract=2333944>>.
- ⁸ Si v. sul punto, S. Bora, L. Schramm, *Toward a more sovereign Europe? Domestic, bilateral and European factors to explain France's (growing) influence on EU politics, 2017-2022, "French politics"*, 21 (2023), p. 3-24. <DOI: 10.1057/s41253-022-00203-y>. Per una prospettiva (molto critica) sull'influenza francese sull'evoluzione della politica industriale europea si v. il Leer di *The Economist*, del 7 marzo 2019, *A French habit is sprading*, in cui si concludeva che: "Mr Macron is right that trade and markets are being distorted by the actions of China and, increasingly, America. That does not mean Europe should copy their mistakes".
- ⁹ Il riferimento è al titolo del volume di Élie Cohen, *Le Colbertisme high tech*.
- ¹⁰ Si v. *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, COM (2020) 102 final, Bruxelles, Commissione europea, 2020. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102>>.
- ¹¹ Si v. *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM (2020) 67, Bruxelles, Commissione europea, 2020. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067>>. Si ricorda che, nella stessa data, erano adottate la comunicazione COM (2020) 66, dedicata alla *Strategia europea per i dati* e la comunicazione COM (2020) 65, dedicata al *Libro bianco sull'intelligenza artificiale*. L'iniziativa a sostegno della digitalizzazione ha il suo punto di avvio nel 2018, nel regolamento COM(2018) 0227 del 6 giugno 2018, che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027. Tra gli atti più recenti sul tema, la decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030.
- ¹² Come già anticipato, la precedente strategia era delineata nella comunicazione COM (2017) 479 del 6 novembre 2017, *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. Una nuova strategia di politica industriale dell'UE*.
- ¹³ Si v. *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM (2021) 350, Bruxelles, Commissione Europea, 2021. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350>>.
- ¹⁴ Si v. le conclusioni del Consiglio del 1 e 2 ottobre 2020 § II, n. 4: consultabili in <<https://www.consilium.europa.eu/meia/45923/021020-euco-final-conclusions-it.pdf>>.
- ¹⁵ Lo SMEI, *Single Market Emergency Instrument*, è stato presentato nel settembre del 2022, il testo è consultabile in <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en%5E/ip_22_5443>.
- ¹⁶ Si v. il Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, cit. *supra*.
- ¹⁷ Per i *Transition Pathways* si v. i documenti preparati dalla Commissione in collaborazione con l'Industrial Forum, consultabili in <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49407>>.
- ¹⁸ I. Bora e L. Schramm, nell'articolo citato, pongono in rilievo l'insistenza sul tema da parte di diversi Presidenti francesi: Chirac, nel 2007; Sarkozy, nel 2011; Hollande, nel 2015; sino a Macron, che, sin dal suo 'primo' discorso alla Sorbona, tenuto il 26 settembre 2017 ha posto al centro della sua impostazione di politica europea precisamente il concetto di "autonomia strategica" (il c.d. "Discorso della Sorbona" è consultabile in <<https://www.elysede.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>>).

Note

- ¹⁹ Per una rassegna delle 'rotture' delle catene del valore provocate dalla pandemia Covid 19, si rimanda agli articoli *Will coronavirus pandemic finally kill off global supply chains?* e *Covid-19 crisis highlights supply chain vulnerability*, "Financial Times", maggio 2020. Per una presa di posizione istituzionale si v. EPRS-European Parliamentary Research Service, *Resilience of global supply chains. Challenges and solutions*, novembre 2021. <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698815/EPRS_BR\(2021\)698815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698815/EPRS_BR(2021)698815_EN.pdf)>.
- ²⁰ Il riferimento al limitato utilizzo della norma del Trattato sino a quel momento è nel già citato lavoro di D. Di Carlo, L. Schmitz, *Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market*, "Journal of European Public Policy", 30 (2023), n. 10, pp. 2063-2096. <<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2202684>>. Per la modifica alla disciplina relativa agli IPCEI del 2014, si v. *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti europei di interesse comune*, COM (2021) 8481, Bruxelles, Commissione europea, 2021. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4de-11ec-91ac-01aa75e71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF>.
- ²¹ È solo nel 2008 che la questione delle materie prime strategiche, pur presente nella documentazione comunitaria sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, assume, a partire da una sua progressiva formalizzazione con l'avvio della c.d. "Iniziativa materie prime" delineata nella comunicazione COM (2008) 699 del 4 novembre 2008 - *L'iniziativa "materie prime": rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa*. Successivamente, un altro passaggio fondamentale è nella comunicazione COM (2020) 474 del 3 settembre 2020, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, con cui la Commissione, oltre ad aggiornare la lista delle materie prime critiche, definiva un piano di azioni per aumentare la resilienza in termini di approvvigionamento e sostenibilità delle catene del valore dell'industria europea.
- ²² Si v. *Strategic dependencies and capacities*, SWD (2021) 352 final, Brussels, European Commission, 2021. <https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf>. Si v. anche la comunicazione dedicata al riesame della politica commerciale, COM (2021) 66 final, con il riferimento all'esigenza di una migliore analisi delle dipendenze strategiche. <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75e71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF>.
- ²³ Si v. regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>>; regolamento (UE) 2022/1925 del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AAJ.L...2022.265.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A265%3ATOC>>; regolamento (UE) 2023/2854 del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (regolamento sui dati), consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023R2854&qid=1733248544037>>; regolamento (UE) 2022/868 del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022R0868>>; regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>>.
- ²⁴ *Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio*, COM (2021) 70, Bruxelles, Commissione europea, 2021. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0070>>.
- ²⁵ *Strategia farmaceutica per l'Europa*, COM (2020) 761, Bruxelles, Commissione europea, 2020. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0761>>.
- ²⁶ In questo senso il regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in cui si precisa, in particolare, che riforme e investimenti dovrebbero promuovere, tra gli altri, "imprenditorialità (...) nonché l'industrializzazione e la reindustrializzazione" (al considerando 13).
- ²⁷ Si v., in questo senso, le conclusioni del Consiglio del 25 marzo 2022 e del 30 e 31 maggio dello stesso anno, con il richiamo a una iniziativa per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea, consultabili, rispettivamente, in <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf>> e <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-30-31-may-2022/>>. Specifica enfasi era posta, in quell'occasione, al tema dell'accesso dell'industria della difesa ai finanziamenti privati, anche con ricorso alle possibilità offerte della Banca europea per gli investimenti di cui si chiedeva "un ruolo rafforzato (...) a sostegno della sicurezza e della difesa europee, in linea con la sua recente iniziativa strategica per la sicurezza europea" (al punto 24).
- ²⁸ Per il cambiamento statunitense si v., le considerazioni di Brian Deese, in quel momento Direttore del *National Economic Council*, nel suo *Remarks on Executing a Modern American Industrial Strategy*. <<https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-on-executing-a-modern-american-industrial-strategy-by-nec-director-brian-deese/>>. Per una ricostruzione dei primi effetti reali dell'iniziativa statunitense, calcolati in termini di incremento degli investimenti (complessivamente valutati in più di 200 miliardi di dollari tra l'adozione degli atti, nell'agosto del 2022, e l'aprile 2023), si v. A. Chu, O. Roer, *Transformational change: Biden's industrial policy begins to bear fruit*, "Financial Times", 17 aprile 2023.
- ²⁹ Per le iniziative dei singoli Stati USA si v., A. Williams, A. Chu, *Biden subsidies stoke arms race among States to woo projects*, "Financial Times", 7 maggio 2023.
- ³⁰ Per quanto riguarda le imprese europee che si localizzano negli Stati Uniti si v. A. Chu [et al.], *The clean energy subsidy race is on*, "Financial Times", 9 maggio 2023.
- ³¹ Si v. le dichiarazioni del Ministro tedesco Robert Habeck riportate in G. Chazan, S. Fleming, K. Inagaki, *A global subsidy war? Keeping up with the Americans*, "Financial Times", 13 luglio 2023.
- ³² Si v., sul punto, V. Pop, *EU seeks to blunt impact of US green support scheme*, "Financial Times", 27 ottobre 2022. La Task Force era composta da Bjorn Seibert, capo di gabinetto della Presidente von der Leyen, e Mike Pyle, *Deputy National Security Advisor* in rappresentanza del governo degli Stati Uniti.
- ³³ Si v. L. Abboud, *Emmanuel Macron says US climate law risks fragmenting the west*, "Financial Times", 1 dicembre 2022.
- ³⁴ Si v. G. Chazan, *France and Germany claim assurances from US over green subsidy*, "Financial Times", 7 febbraio 2023.
- ³⁵ Per il *Chips Act* si v. Una normativa sui chip per l'Europa, COM (2022) 45, 2022 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0045>>. La proposta è stata approvata il 13 settembre 2023, con il regolamento (UE) 2023/1701, istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1701>>. Per una comparazione tra le misure adottate negli Stati Uniti e quelle europee v. <<https://www.iai.it/en/pubblicazioni/c03/adjusting-new-geopolitical-realities-semiconductors-industrial-policy-us-and-eu>>.

Note

- ³⁶ La seconda analisi delle dipendenze pubblicata nel febbraio del 2022, si concentra su alcuni settori strategici (terre rare e magnesio, sostanze chimiche, pannelli solari, cybersicurezza, cloud): *Eu strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, SWD (2022) 41 final, Brussels, European commission, 2022. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/second-depth-review-strategic-areas-europes-interests_it>.
- ³⁷ Il più esplicito riferimento al Fondo sovrano era nel discorso sullo Stato dell'Unione del 2022 in cui la Presidente Ursula von der Leyen indicava che "for the future, I will push to create a new European Sovereignty Fund" subito aggiungendo un riferimento al fatto che bisognasse assicurarsi che "the future of industry is me in Europe". Il discorso, tenuto il 14 settembre del 2022, è consultabile su <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493>. La proposta era ribadita nella comunicazione del 16 marzo 2023 COM (2023) 168, *Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030*, in cui ci si riferiva "un futuro Fondo per la sovranità europea (che) svolgerebbe un ruolo centrale nel raccogliere investimenti privati nelle tecnologie emergenti e determinanti per le transizioni verde e digitale" (§ 8), consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0168>>.
- ³⁸ Per quanto riguarda le modifiche al GBER si v. i regolamenti (UE) 2023/1315 del 23 giugno 2023 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1315>. Sul nuovo *Temporary Framework* si v. la comunicazione della Commissione (2023/C 101/03), consultabile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0317\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0317(01)).
- ³⁹ Per una disamina completa degli sviluppi regolamentari e un'analisi empirica della distribuzione degli aiuti di stato tra i vari strumenti, v. Di Carlo, A. Eisl, D. Zurstrassen, *Together we trade, divided we aid: Mapping the flexibilization of the EU state aid regime across GBER, IPCEIs and Temporary Frameworks*, "Policy Paper", n. 307, Jacques Delors Institute, November 2024. <<https://institutdelors.eu/en/publications/together-we-trade-divided-we-aid/>>.
- ⁴⁰ Per il Piano industriale del Green Deal, si v. comunicazione COM (2023) 62 final del 1 febbraio 2023, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0062>>; per quel che concerne le materie prime critiche si v. la proposta di regolamento e la comunicazione d'accompagnamento COM (2023) 165 (in seguito anche "il regolamento sulle Materie prime critiche"); per la proposta di *Net Zero Industry Act* si v. la comunicazione COM(2023) 161. Entrambe le comunicazioni sono state pubblicate il 16 marzo 2023 e sono consultabili, rispettivamente, in <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661> e <https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_62_2_EN_ACT_A%20Green%20Deal%20Industrial%20Plan%20for%20the%20Net-Zero%20Age.pdf>.
- ⁴¹ Si v. il regolamento (UE) 2024/795 del 29 febbraio 2024, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400795>.
- ⁴² *Ivi*, considerando 2. Per una valutazione complessivamente critica dell'effettività di STEP si v. *EU's green funds are under the guillotine*, "Politico EU", 15 dicembre 2023. <<https://www.politico.eu/article/eu-renewable-energy-green-lacking-funds-budget-guillotine-defense-immigration-climate-change/>>.
- ⁴³ Si v. regolamento (UE) 2022/2560 del 14 dicembre 2022 *relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*. Per una prima valutazione positiva sull'applicazione della nuova legislazione si v. A. Beattie, *Europe's new anti-subsidy weapon is powerful but hard to control*, "Financial Times", 9 maggio 2024.
- ⁴⁴ Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio *Sulla "Strategia Europea per Sicurezza Economica"*, JOIN (2023) 20 final, Bruxelles, Commissione europea, 2023. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0020>>.
- ⁴⁵ Il pacchetto sulla 'sicurezza economica' è stato proposto con la comunicazione COM (2024) 22 del 24 gennaio 2024, *Impulso alla sicurezza economica dell'Europa: introduzione a cinque nuove iniziative*. La comunicazione consuntiva, composta da proposte normative (sul controllo degli investimenti esteri) e da documenti di indirizzo, è consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0022>>.
- ⁴⁶ Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2560>>.
- ⁴⁷ V. la Raccomandazione del Consiglio, del 23 maggio 2024, relativa al rafforzamento della sicurezza della ricerca (C/2024/3510), reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403510>
- ⁴⁸ La dichiarazione di Versailles del marzo 2022, a ridosso dell'avvio del conflitto ucraino, poneva in rilievo, di fronte a quello che si definiva, "un cambiamento epocale nella storia europea", la necessità di aumentare "drasticamente gli investimenti nelle capacità di difesa e nelle tecnologie innovative" (si v. ai punti 6 e 9); il documento è consultabile in <<https://www.consilium.europa.eu/meia/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>>. Per quel che riguarda la "Bussola", approvata nel marzo 2022, essa è consultabile in <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>>.
- ⁴⁹ Si v., in particolare, il *Contributo della Commissione alla difesa europea*, COM (2022) 60 final, Strasburgo, Commissione Europea, 2022. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0060>>. Si v., in particolare, la sezione Investimenti (p. 30 ss.).
- ⁵⁰ Si v. le conclusioni del Consiglio del 14 e 15 dicembre (ai punti 25 ss), consultabili in <<https://www.consilium.europa.eu/media/68986/europeanconclusionconclusions-14-15-12-2023-it.pdf>>.
- ⁵¹ Il c.d. *investment gap* nel settore difesa era delineato nel maggio del 2022 con la comunicazione congiunta JOIN (2022) 24 del 18 maggio 2023: consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0024>>.
- ⁵² Si v. il regolamento (UE) 2023/2418, *Sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni*, in particolare al considerando n. 16, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302418>.
- ⁵³ Si v., sul punto, la comunicazione congiunta JOIN (2024) 10 del 5 marzo 2024, *Una nuova strategia industriale europea per il settore della difesa*, consultabile in <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/3b4ec5fb-395c-49ea-abf2-fb54ca6dfd6c_en?filename=ES%20Joint%20Communication_0.pdf>. Per una prima valutazione della strategia (e per la sua collocazione nella più ampia storia della politica industriale europea) si v. S. Faure, D. Zurstrassen, *The EU Defence Industrial Strategy: the 'Colbertis revolution' will have to wait*, LUISS - Hub for new industrial policy and economic governance, 13 marzo 2024, consultabile in <<https://leap.luiss.it/publication-research/publications/s-b-h-faure-d-zurstrassen-the-eu-defence-industrial-strategy-the-colbertist-revolution-will-have-to-wait%EF%BF%BC/>>.

Note

- ⁵⁴ Si v. per quanto riguarda i c.d. materiali avanzati, la comunicazione COM (2024) 98 del 27 febbraio 2024: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0098>. Per quel che riguarda il settore della bioeconomia, si v. la comunicazione COM (2024) 137 del 27 marzo 2024: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0137>.
- ⁵⁵ Per la comunicazione relativa alle start up nel settore dell'intelligenza artificiale si v. COM (2024) 28 del 24 gennaio 2024, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0028>. Per quel che concerne le Piccole e medie imprese si veda il *Relief Package* delineato con la comunicazione COM (2023) 535 del 12 settembre 2023, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0535>.
- ⁵⁶ Si v. le conclusioni del Consiglio straordinario europeo tenuto a Bruxelles il 17 e 18 aprile 2024 (al punto 11), consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/media/ijfn0dky/euco-conclusions-20240417-18-it.pdf>.

6.

LA FASE ATTUALE: verso la nuova competitività europea, indicazioni strategiche e loro prima attuazione

6.1 Indicazioni strategiche e prime attuazioni

Si è aperta, tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025, quella che si potrebbe definire una nuova fase della politica industriale europea che coincide con il quasi parallelo insediamento, a Bruxelles, della seconda Commissione presieduta da Ursula Von der Leyen e, dall'altra parte dell'Oceano, della nuova Presidenza degli Stati Uniti d'America, con il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca. Sin dai suoi primi interventi, l'amministrazione Trump ha adottato, infatti, una postura assertiva, o addirittura aggressiva, su molteplici fronti, tra i quali quello della politica industriale e commerciale. E, di conseguenza, ha determinato la necessità di una risposta europea ancora più rilevante. Quest'ultima ha trovato le proprie solide basi nei tre citati rapporti affidati a Enrico Letta, a Mario Draghi, ed a Sauli Niinistö.

È fuori di dubbio, infatti, che questi tre "Rapporti" abbiano contribuito, in una direzione sostanzialmente unitaria, alla creazione di una visione europea condivisa rispetto al 'tema industriale' e, conseguentemente, a un ulteriore approfondirsi dell'attenzione di *policy* sul tema. Ed è anche per questo motivo, oltre che per l'accavallarsi di ragioni contingenti, che l'avvio del lavoro della nuova Commissione si è caratterizzato, da subito, per la sua forte connotazione 'industrialista', affermata fin dal suo esordio con le indicazioni programmatiche della Presidente e le sue "Lettere di Missione" ai Commissari con competenze dirette in materia di industria.

E così è esplicito negli "Orientamenti Politici" il riferimento alla tematica industriale¹. In un documento che cita il termine ventisei volte, si riconosce come "l'Europa è sempre stata un continente di industria, impresa e innovazione, si è reinventata attraverso rivoluzioni industriali e tecnologiche, una concorrenza globale e una società in mutamento".

Ci si riferisce, in quella sede, ad un nuovo "Patto per l'industria pulita" (...) per garantire imprese competitive e posti di lavoro di qualità; si ricordano settori cruciali come l'intelligenza artificiale e la difesa in cui si indica il rafforzamento del programma per l'industria europea "per incentivare gli appalti comuni al fine di colmare le carenze più critiche dell'UE in termini di capacità". E, ancora, ricorrono i temi del mercato unico, in cui serve "un nuovo slancio" per "permettere alle nostre imprese, in particolare alle piccole e medie imprese (PMI), di espandersi e sfruttare al meglio il mercato".

Sono indicazioni che hanno trovato una loro prima precisa eco nella c.d. "Lettera di Mandato" indirizzata al nuovo commissario Stéphane Séjourné, responsabile del portafoglio Industria². È chiara, infatti, una intonazione in questa direzione: testimoniata dai riferimenti al "Rapporto Draghi" e al "Rapporto Letta", fermamente incorporati nella strategia della Commissione, e dal richiamo "senza ingenuità" al "bisogno di una nuova strategia industriale" europea di cui già si delineano i principali tratti. Altrettanto rilevante, d'altra parte, la sottolineatura della centralità di strumenti 'europei' di politica industriale quali gli IPCEI, di cui si anticipa un'accelerazione e un rafforzamento; il "Fondo per la competitività europea", di cui si torna a proporre l'isti-

tuzione; e, ancora, il riferimento a tematiche industriali a forte valenza 'politica' come quella della difesa, e a settori strategici come l'acciaio, la bio-economia, la chimica, le materie prime critiche. Da segnalare, inoltre, l'esplicito impegno sul piano della semplificazione del quadro regolatorio, che si vuole sempre più direttamente connesso ai temi di competitività; su quello della *governance* dell'industria, per assicurare il coordinamento tra i diversi livelli amministrativi coinvolti; su quello della "sicurezza economica", per garantire, in un contesto globale sempre più articolato, un mercato interno senza distorsioni e la più ampia protezione delle produzioni c.d. strategiche³.

Significativo anche il cambiamento di *focus* sul tema della concorrenza, testimoniato dal riferimento al potenziamento dell'attuazione delle norme in materia e dalla visione della concorrenza quale condizione per supportare la crescita delle imprese europee e la loro affermazione sui mercati globali, entrambi al centro della "Lettera di missione" indirizzata alla commissaria Teresa Ribera Rodriguez⁴. Un cambio di prospettiva rispetto alla precedente impostazione che pur mantenendo alta l'attenzione sulle pratiche distorsive e sull'attuazione del diritto *antitrust*, ingloba nelle richieste alla neo commissaria considerazioni relative alla competitività delle imprese europee, necessariamente legata anche alle loro dimensioni.

D'altra parte, queste indicazioni strategiche hanno immediatamente trovato una prima configurazione anche sul piano più precisamente attuativo.

Nei mesi immediatamente successivi all'insediamento della nuova Commissione vanno segnalati, in questo senso, atti e iniziative che indicano con chiarezza questa impronta spiccatamente 'industrialista' del dibattito pubblico e dell'agenda europei, con una focalizzazione su tre settori strategici: difesa, industria automobilistica, industria *cleantech*.

Sul primo punto si è avviato, sin dalle "Lettere di mandato" ai commissari Kaja Kallas e Andrius Kubilius, un itinerario per giungere al "Libro Bianco" in materia di Difesa, che ha trovato un primo punto di definizione nelle conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2025 in cui si profila un nuovo strumento per erogare agli Stati membri prestiti garantiti dal bilancio europeo e si delinea un maggior coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti a sostegno del settore.

Altrettanto rilevante è l'impegno nei confronti dell'industria automobilistica, con l'avvio, nel gennaio 2025, del "Dialogo strategico sull'automotive" e la definizione, nel marzo 2025, di un "Piano strategico" per il settore con specifici obiettivi: la riduzione delle dipendenze dai combustibili fossili accelerando la transizione verso veicoli ad emissioni zero; la diminuzione dei costi di produzione in Europa; la promozione di innovazione nel settore sostenendo, in particolare, la produzione di batterie; il sostegno ai lavoratori coinvolti dalla transizione; l'adozione di autoveicoli ad emissioni zero da parte delle flotte aziendali⁵.

E, ancora, per quel che riguarda l'obiettivo della decarbonizzazione, centrale nelle politiche europee dell'ultimo decennio, esso è stato puntualmente declinato nel "Patto per l'industria pulita" - cui seguirà un nuovo quadro relativo agli aiuti di Stato - in cui si delinea un assetto regolamentare e finanziario per il settore dell'industria *cleantech*⁶. Un disegno che tiene insieme le diverse anime della questione: dall'ampliamento della disponibilità di fonti alla diminuzione dei costi energetici; dal condurre un piano di investimenti strategici, a partire da quello delle reti, sino allo stimolo della nuova impresa in questo settore. Per arrivare, con un passaggio qualitativamente molto rilevante, all'impegno per orientare la domanda dei consumatori verso prodotti 'green': attraverso gli appalti pubblici, la fiscalità, una maggiore trasparenza sull'origine dei prodotti.

6.2 Una "Bussola" per i prossimi passi

a) Innovazione, decarbonizzazione, riduzione delle dipendenze strategiche

Ma, soprattutto, tanto più per il suo collocarsi all'inizio del periodo di governo della nuova Commissione, si è subito definita

una vera e propria “Bussola strategica per la competitività”, che, sulla base di molti dei suggerimenti contenuti nei rapporti Letta e Draghi, traccia il quadro delle future politiche dell’Unione (e degli Stati membri) a supporto dell’industria⁷.

Più in particolare, con l’obiettivo di colmare il divario nella crescita della produttività rispetto a Stati Uniti e Cina, la Commissione individua tre obiettivi d’azione prioritari:

- (i) chiudere il *gap* di innovazione;
- (ii) decarbonizzare le produzioni europee;
- (iii) ridurre le dipendenze e aumentare la sicurezza

Attorno a essi, l’amministrazione europea individua una serie di misure, affiancate da precise tempistiche.

i) Così, per quel che concerne il divario di innovazione, la Commissione indica la necessità di ridurre la distanza tra ricerca e mercato per rendere più velocemente fruibili a cittadini e imprese i risultati degli investimenti in ricerca e sviluppo; di investire sulle *start up* ad alto contenuto innovativo - tema sul quale ritorna con una nuova strategia dedicata dopo quella del 2016 - e facilitare l’accesso all’innovazione da parte delle imprese tradizionali per aumentarne efficienza e produttività; di attrarre capitali pubblici e privati e indirizzarli verso le tecnologie del futuro a partire dall’intelligenza artificiale, che sarà cruciale incorporare sia nei settori industriali strategici - dalla bioeconomia, al biotech, ai materiali avanzati, allo spazio - sia in quelli più tradizionali⁸.

ii) Sul piano, invece, della “decarbonizzazione”, come precisato dal già ricordato “*Patto per l’industria pulita*”, l’attenzione dell’amministrazione europea si concentra sulla riduzione dei costi, sulla promozione della circolarità, sull’attivazione degli strumenti finanziari per investimenti e ricerca, sullo sviluppo delle competenze che saranno necessarie all’industria.

iii) Altrettanto rilevanti, infine, le indicazioni che emergono in tema di autonomia e sicurezza. Si segnala, al riguardo, la specifica attenzione attribuita alla questione delle dipendenze, su cui si anticipano azioni volte a minimizzare il potenziale di ‘militarizzazione’ di risorse strategiche e ad assicurare la concorrenza sul piano internazionale. Più in particolare, la “Bussola” anticipa in questa direzione interventi riconducibili ad alcuni fondamentali pilastri. Tra questi la stipula di accordi commerciali volti a garantire ai produttori europei l’accesso a mercati per i loro prodotti e alle fonti di approvvigionamento; il supporto a progetti di investimento per sviluppare tecnologie innovative; un’attuazione rigorosa degli strumenti già oggi a disposizione, sia con il rafforzamento delle piattaforme di acquisti congiunti, sia con nuovi meccanismi come quello della “preferenza europea” negli appalti pubblici. Successivamente, nel maggio 2025, si è istituito lo strumento di azione per la sicurezza dell’Europa con cui ci rafforza l’industria europea della difesa. In particolare “lo strumento SAFE (“Security Action For Europe”) dovrebbe consentire la realizzazione di cospicui investimenti urgenti nell’industria europea della difesa” attraverso procedure semplificate ed accelerate di aggiudicazione e possibili prestiti dell’Unione ai singoli Stati⁹.

b) Semplificazione, mercato interno, finanziamento, governance

Ma nell’ottica di una politica industriale europea che avrà nella competitività la sua “stella polare”, sono d’interesse anche le indicazioni che la “Bussola” pone sul piano delle politiche ‘orizzontali’.

i) Quelle relative alla semplificazione regolamentare e procedurale, innanzitutto, su cui si sottolinea l’esigenza di un grande sforzo a livello di istituzioni europee, statali e una focalizzazione su alcune specifiche aree tra cui gli IPCEI, l’accesso agli strumenti di finanziamento dell’UE, la disciplina e la definizione di PMI. Indicazioni che già stanno trovando la loro declinazione nel c.d. pacchetto *Omnibus*¹⁰.

ii) Questo sforzo sul piano della semplificazione, è ‘doppiato’ dalla necessità di sfruttare al meglio i vantaggi del mercato interno. Quel che la “Bussola” sottolinea sul punto, seguendo le indicazioni del “Rapporto Letta”, sono sia l’urgenza della rimozione di barriere che ancora esistono, sia il maggiore utilizzo della politica di coesione, ancora una volta considerata ineludibile

pendant del mercato interno. Anche in questo caso sono indicazioni a cui è stato dato seguito operativo con la definizione di una nuova strategia dedicata al mercato interno¹¹.

iii) In un tempo di investimenti, la “Bussola” fornisce, poi, specifica attenzione alla questione del finanziamento. Prioritaria, in quest’ottica, è la definizione di una effettiva “Unione dei risparmi e degli investimenti” e la rifocalizzazione del bilancio europeo¹². Si anticipano in questa direzione alcuni ben precisi orientamenti con un sistema che andrà ribilanciato verso il finanziamento da *venture capital* e la riduzione della dipendenza delle imprese europee dai prestiti bancari; con il rafforzamento del mercato dell’*equity* e della cartolarizzazione e la parallela mobilitazione del risparmio privato verso settori ad alto potenziale di crescita. In aggiunta, su un piano più strettamente istituzionale, si sente l’esigenza di un miglior coordinamento delle finanze pubbliche e un utilizzo più focalizzato e allo stesso tempo più flessibile, del bilancio europeo, con un ricorso più puntuale alle risorse del gruppo Bei e la creazione di un “Fondo per la Competitività”, che si delinea concentrato sui settori strategici e con una focalizzazione sugli investimenti congiunti¹³.

iv) Ancora, il quarto dei punti ‘orizzontali’ è costituito dalla promozione di competenze e lavori di qualità con la creazione di una vera e propria ‘Unione delle competenze’, articolata in una serie di iniziative a partire da quella relativa alle STEM.

v) Infine, ma è elemento relevantissimo, nel suo intervento la Commissione affronta uno dei temi essenziali nella prospettiva futura: quello della *governance*, delle modalità con cui coordinare al meglio le iniziative politiche nazionali ed europee, con cui contrastare quella che si è definita la *commitment phobia* dell’Unione, la sua incapacità di fissare orientamenti a lungo termine e perseguirli¹⁴. Un ambito in cui sono richiamate le esperienze del *Next Generation EU* e del Semestre Europeo e che delinea, con urgenza e nettezza, la questione di assicurare un effettivo “governo europeo dell’industria”.

Tab. 1. comunicazioni in materia di politica industriale, 2025

Bussola per la competitività	COM (2025) 30
Il patto per l’industria pulita	COM (2025) 85
Piano d’azione per il settore automotive	COM (2025) 95
Unione del risparmio e degli investimenti	COM (2025) 124
Una politica di coesione modernizzata	COM (2025) 163
Il mercato interno: il nostro mercato in un mondo incerto	COM (2025) 500
Strategia Startup e scaleup europea	COM(2025) 270

6.3 Una politica di coesione ‘per’ la competitività europea

Quelle della “Bussola” sono, d’altra parte, indicazioni destinate ad influenzare in maniera molto diretta la politica di coesione. Quella che emerge dalla revisione di metà termine è, infatti, una politica per lo sviluppo regionale sempre più direttamente legata ai temi della competitività¹⁵. Animata dalla doppia esigenza di allineare le priorità di investimento alle mutate esigenze europee e di prevedere meccanismi di flessibilità ed incentivi così da accelerare l’utilizzo dei fondi, l’amministrazione europea dà, infatti, indicazioni precise al riguardo.

In un'ottica di 'adeguamento' alle nuove sfide europee, in cui è esplicito il riferimento al "Rapporto Draghi", si configura, ad esempio, un'ampia possibilità di utilizzare il Fondo di sviluppo regionale per sostenere il programma STEP in tutte le regioni dell'UE¹⁶.

Ulteriore aspetto che va sottolineato è il sempre maggior favore che si registra con riferimento alle imprese di grandi dimensioni ed agli IPCEI. Sul primo punto, in particolare, sarà possibile sostenere le imprese di grandi dimensioni per investimenti (i) riconducibili agli obiettivi del programma STEP; (ii) relativi al rafforzamento delle capacità di difesa europee; (iii) facenti parte di un progetto di difesa europeo di interesse comune; (iv) che facilitano i processi di decarbonizzazione industriale in specifici settori, come quello automobilistico¹⁷. Ancora, per quanto riguarda gli IPCEI, si prevede che siano possibili finanziamenti a valere sulle risorse europee dedicate alla coesione anche alle grandi imprese coinvolte nei Progetti di Interesse Comune.

Significativo interesse è poi mostrato verso l'"Unione delle competenze", ed in particolare verso il modello degli '*Individual Skill Accounts*', su cui si anticipa la disponibilità di intervento del Fondo sociale europeo.

Meritano una specifica menzione, poi, le valutazioni relative al settore della Difesa. Sta qui, infatti, uno degli aspetti più innovativi (e controversi) della nuova impostazione europea, che vede un maggior coinvolgimento della politica di coesione. Considerata anche la rilevanza dell'industria militare per lo sviluppo regionale e per il suo carattere 'territoriale', in particolar modo per le ricadute del suo potenziale di ricerca, la Commissione indica infatti, che le autorità regionali, nazionali e locali possono volontariamente utilizzare la revisione di medio termine per allocare i fondi dei loro programmi verso priorità come quelle di sicurezza e di difesa quando esse siano coerenti con gli obiettivi della politica di coesione. Si delinea, quindi, anche in vista della discussione dei nuovi regolamenti in materia di fondi strutturali, il rafforzamento della vocazione 'industrialista' della politica di coesione, che nell'impostazione europea trova sempre più la propria "bussola" in considerazioni di competitività.

Note

- ¹ Gli orientamenti politici del luglio 2024 sono consultabili <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_IT.pdf>.
- ² La lettera di Missione a Stéphane Séjourné è consultabile in <https://commission.europa.eu/document/download/6ef52679-19b9-4a8d-b7b2-cb99eb384eca_en?filename=Mission%20letter%20-%20SÉJOURNÉ.pdf>.
- ³ Si v., in questo senso, gli Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029, disponibili a <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_IT.pdf>.
- ⁴ La lettera di missione a Teresa Ribeira può essere consultata in <https://commission.europa.eu/document/download/5b1aaee5-681f-470b-9fd5-ae14e106196_en?filename=Mission%20letter%20-%20RIBERA.pdf>.
- ⁵ Si v., sul punto, *Piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo*, COM (2025) 95 final e *Decarbonizzazione delle flotte aziendali*, COM (2025) 96 final del 5 marzo 2025, consultabili rispettivamente in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0095&qid=1744007820688>> e <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0096&qid=1744007880674>>.
- ⁶ Si v. *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, COM (2025) 85, Brussels, European commission, 2025. <https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en?filename=Communication%20-%20Clean%20Industrial%20Deal_en.pdf>.
- ⁷ Si v. *Bussola per la competitività dell'UE*, COM (2025) 30 final, Bruxelles, Commissione europea, 2025. <https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en>.
- ⁸ Sul punto, a testimonianza della diretta attuazione delle indicazioni della Bussola e della rilevanza del tema per le sue implicazioni in termini di modernizzazione e competitività del sistema industriale europeo, si ricorda l'immediata adozione della strategia europea Startup e Scaleup, con la comunicazione COM (2025) 270 del 28 maggio 2025: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0270>.
- ⁹ Per la disciplina relativa al Safe si v. il regolamento 2025/1106 del 27 maggio 2025 consultabile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501106.
- ¹⁰ Si v., come primo esempio dell'esercizio di semplificazione promosso dall'amministrazione europea con l'ambizioso obiettivo di ridurre l'impatto burocratico del 25% per tutte le imprese e del 35% per le PMI - il Pacchetto del febbraio 2025, c.d. Omnibus 1, diretto a rendere più accessibile la normativa in materia in tema di sostenibilità e di investimenti. I documenti che compongono questo primo pacchetto di misure sono consultabili in https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_it.
- ¹¹ Si v. la comunicazione COM (2025) 500, dedicata al mercato interno, del 21 maggio 2025, consultabile in https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/d92c78d0-7d47-4a16-b53f-1cead54bcb49_en?filename=Communication%20-%20Single%20Market%20Strategy.pdf.
- ¹² Per quanto riguarda l'Unione dei risparmi e degli investimenti si v. la comunicazione COM (2025) 124 del 19 marzo 2025, Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività europea: consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124>.
- ¹³ Sul punto si v. *La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale*, COM (2025) 46 final, con cui la Commissione ha promosso una consultazione pubblica per la definizione del Quadro Finanziario Pluriennale 2027-2034.
- ¹⁴ È Martin Sandbu a scrivere di commitment phobia in *The EU's commitment phobia holds it back*, "Financial Times", 1 dicembre 2024.
- ¹⁵ Si v. sul punto la comunicazione COM (2025) 163 del 1 aprile 2025, Una politica di coesione moderna: la revisione di metà termine della programmazione 2021-2027.
- ¹⁶ Si v. la comunicazione da ultimo citata, p. 5.
- ¹⁷ Si v. la citata comunicazione, p. 6.

7.

CAMBIAMENTI E 'VOLTÌ' DELLA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA

7.1 Il lungo cammino della politica industriale europea

Dal 1958 ad oggi, quello percorso dalla politica industriale europea è un cammino oramai lungo. E, come tutti i lunghi cammini, esso è costellato di scelte significative ed anche, a riguardarlo oggi, di molte 'occasioni mancate', di allarmi inascoltati, di intuizioni disattese.

Resta, infatti, nel rileggere i passaggi più rilevanti di questa storia, il senso di snodi che avrebbero potuto portare l'industria europea in ben altre direzioni.

E, così, ad esempio, come si è sottolineato, sin dalla prima metà degli anni Settanta, Altiero Spinelli aveva messo a fuoco, in termini non troppo dissimili da quelli attuali, la vicenda delle materie prime critiche e della connessa 'dipendenza' europea, indicando la necessità di garantire un approvvigionamento sicuro per le industrie europee ed anticipando, in quest'ottica, l'esigenza di stabilire rapporti di collaborazione stabili con i Paesi produttori. Oppure, come visto, lo stesso Spinelli aveva 'visto' prima del tempo il fenomeno delle startup e della necessità di promuovere in Europa, attraverso uno specifico intervento finanziario pubblico, un mercato del *venture capital* più forte, in linea con quello che, già all'inizio degli anni Settanta, si profilava in altri ordinamenti.

Allo stesso modo, anche una questione attualissima come quella dei semiconduttori era stata già delineata da Etienne Davignon tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo. Anche in questo caso evidenziando tutte le sue implicazioni in termini di 'fabbisogno' europeo in un settore di cui era chiaro il rilievo strategico: attuale e in prospettiva.

E, ancora, venendo ad anni a noi più vicini, la crucialità di un mercato unico dei capitali per il rilancio europeo era già precisata in modo molto chiaro all'avvio del secondo decennio di questo secolo, ed erano altrettanto ben individuati i termini di una questione, quella del finanziamento del sistema industriale europeo, che attualmente ritroviamo circondata da sempre maggiore urgenza.

Sono esempi che indicano come i problemi che sono oggi di fronte a noi, i ritardi che ci troviamo a fronteggiare - e che i rapporti curati da Enrico Letta e Mario Draghi hanno messo nuovamente a fuoco - avevano avuto chiari presagi e altrettanto chiare sollecitazioni riguardo all'urgenza di una loro soluzione. Spesso in risposta all'attivismo di altri blocchi economici - gli Stati Uniti e il Giappone in una prima fase, la Cina più recentemente - gli avvertimenti e le linee di lavoro promosse dall'amministrazione europea erano stati, insomma, molto chiari.

7.2 Una politica industriale 'al centro' della scena

Quale che sia il peso di queste "occasioni mancate", il punto che va posto in rilievo è che la vicenda che si è sinteticamente ripercorsa nelle sezioni precedenti vede, oggi, una posizione della politica industriale nel quadro europeo molto diversa da quella che aveva in quello che può considerarsi il suo punto di inizio, la fine degli anni Sessanta.

Prima di tutto perché ci sono, oramai, basi costituzionali che colmano l'assenza di organici riferimenti al tema dell'industria nel Trattato di Roma. Se si tratta ancora di una competenza 'debole' essa ha comunque un suo specifico rilievo nel Trattato, in termini di finalità di intervento, di rapporti tra Stato e Commissione, di ruolo dell'amministrazione europea. Il quadro costituzionale delineato vede, infatti, una configurazione 'finalistica' che copre un ampio spettro di azioni che vanno dal sostegno all'adattamento alle trasformazioni strutturali, sino alla creazione di un "ambiente favorevole" all'iniziativa e allo sviluppo dell'impresa, con una specifica attenzione attribuita alle PMI. Di particolare rilievo, poi, per qualificare la concezione di politica industriale che emerge dalle norme, anche i riferimenti in tema di cooperazione tra le imprese e quello del legame tra innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico e potenziale industriale. Si delinea, inoltre, una collaborazione tra livello statale e europeo sul tema, con Unione e Stati membri che cooperano tra loro per assicurare "le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione".

A questo apetto si affianca, caratterizzante, il cambiamento nel discorso pubblico europeo, che vede oramai la 'questione industriale' al centro del dibattito. I richiami al tema sono frequenti: da parte del Consiglio europeo, sempre più vocale sul punto negli anni più recenti, della Commissione, del Parlamento, degli altri organismi dell'Unione. È opinione comune, insomma, quello che ha recentemente sottolineato la Commissione nella sua "Bussola Strategica per la competitività", l'Unione deve caratterizzarsi per essere "una forza economica, una destinazione di investimenti, un centro manifatturiero".

Accanto a queste indicazioni sul piano costituzionale e del discorso pubblico, vi sono i riflessi dell'azione condotta dalla Commissione sul piano legislativo e amministrativo. In particolare, l'azione dell'amministrazione europea si è andata definendo con crescente incisività, attraverso atti di indirizzo - sia generali, sia settoriali - progressivamente più stringenti; con l'individuazione di ambiti prioritari di intervento e tecnologie strategiche; modelli di intervento caratterizzanti; strumenti finanziari dedicati; organizzazioni progressivamente più articolate in cui si strutturano forme di collaborazione tra Commissione e Stati membri.

7.3 I diversi 'volti' europei nella nuova politica industriale

Si tratta di un attivismo europeo che si svolge su diversi piani e che definisce una precisa centralità della Commissione dal punto di vista funzionale. Più in particolare, facendo ricorso alla schematizzazione sviluppata nell'analisi dei *Developmental Network States*, possono sintetizzarsi diversi suoi 'ruoli', esercitati direttamente o indirettamente, nella attuale politica industriale UE¹. Senza esaurire le possibili tassonomie, possono distinguersi così diversi 'volti' europei.

a) La Commissione 'stratega'. Il primo profilo si lega all'intensificarsi della dimensione strategica. Solo negli ultimi dieci anni, la Commissione ha adottato quattro atti di comunicazione generali, con cui indirizzava e focalizzava gli strumenti dell'Unione e forniva a Stati membri ed operatori dell'economia indicazioni su impostazione complessiva e campi di intervento prioritari: sia settoriali, sia tecnologici.

A quest'azione di indirizzo, cui si è spesso affiancata anche quella relativa a singoli settori di rilevanza strategica, corrispondono tre ulteriori profili:

i) la creazione di organismi a composizione mista - in cui siedono Stati Membri e Commissione, con possibile presenza di altri soggetti interessati - con funzioni riconducibili *lato sensu* all'attività di indirizzo;

ii) un sempre più deciso 'ingresso' della dimensione europea negli ordinamenti nazionali, attraverso la determinazione di procedure e aspetti organizzativi funzionali alla effettiva 'discesa' sul piano interno delle indicazioni di Bruxelles: come nel caso dei *Progetti strategici* previsti della normativa relativa alle materie prime critiche e in quella relativa alle tecnologie a zero emissioni nette²;

iii) una maggiore centralità della attività di analisi dell'amministrazione europea, in cui si segnalano, in particolare, studi sulle dipendenze e 'mappature strategiche' per fornire un'analisi dei punti di forza e di debolezza dell'Unione" e costituire la base per interventi di *policy*³.

b) La Commissione 'finanziatrice'. Anche per quel che riguarda il piano finanziario - la cui rilevanza è sottolineata con forza nei documenti della Commissione alla luce degli impegni della 'doppia transizione' e dell'autonomia strategica - possono distinguersi specifiche modalità di intervento nei confronti del settore industriale.

i) Vi sono, in primo luogo, quelli che possono definirsi i meccanismi 'indiretti' di finanziamento, attuati attraverso la progressiva conformazione a regole comuni delle attività di raccolta finanziaria delle imprese sul mercato dei capitali - come nel caso della *Capital Markets Union* - o che disciplinano l'azione statale di sostegno finanziario, come nel caso dei quadri relativi agli aiuti di Stato;

ii) Ci sono, poi, le azioni di finanziamento diretto. Quelle, innanzitutto, previste nell'ambito delle diverse politiche europee, che possono 'piegarsi' a sostegno della manifattura. A partire da politica di coesione e di ricerca la cui evidente connotazione 'industriale' è andata precisandosi con strumenti come le *Smart Specialisation Strategies*, con un'intonazione progressivamente più industrialista di "Orizzonte Europa", sino ad arrivare alle già richiamate indicazioni della *mid-term review* in materia di politiche di coesione. Altre azioni di finanziamento diretto sono, poi, quelle svolte nell'ambito del *NextGenerationEU* e di *REPowerEU*, programmi di intervento finanziati con emissioni obbligazionarie dell'Unione e che hanno tra le proprie finalità "l'imprenditorialità", "l'industrializzazione" e la "reindustrializzazione" - come nel caso del Next Generation - mentre nel caso di *REPowerEU*, la focalizzazione è sulle imprese attive nel settore delle energie rinnovabili⁴. Va affiancato a questi strumenti il *Fondo di Innovazione* che, alimentato da risorse del 'Sistema europeo di emissioni', è specializzato nel finanziamento di progetti di natura 'dimostrativa' concernenti tecnologie a basse e zero emissioni di carbonio, con l'obiettivo di aumentare la competitività delle imprese dell'UE aiutandole a diventare *leader* in queste tecnologie⁵.

iii) A completamento degli strumenti di sostegno finanziario diretto, vanno citati, poi, i fondi 'settoriali', legati, cioè, a specifiche tematiche industriali quali, ad esempio, il *Fondo europeo per la Difesa*, volto a promuovere competitività e capacità di innovazione e a contribuire all'autonomia strategica dell'Unione ovvero il "*Fondo per i Chip*" previsto dal regolamento per rafforzare l'ecosistema dei semiconduttori⁶.

iv) A queste azioni di finanziamento direttamente riconducibili all'attività della Commissione si aggiungono quelle svolte, invece, in forma indiretta, attraverso organismi che operano nell'interesse dell'Unione. A partire da quelle condotte dal gruppo BEI, organismo finanziario di proprietà degli Stati membri la cui 'doppia' finalità istituzionale, ai sensi del Trattato, consiste, nel sostenere progetti diretti alla valorizzazione delle regioni in ritardo di sviluppo e di sostenere l'ammodernamento e la conversione del tessuto industriale europeo.

c) La Commissione 'protettrice'. Conosce specifico rilievo, a partire dal 2017, anche l'azione europea in funzione di protezione degli interessi strategici dell'Unione. Vi è, da un lato, la difesa dell'industria europea da acquisizioni condotte da imprese e Stati extra-UE; dall'altra il controllo dei possibili *spillover* tecnologici legati all'attività di investimento condotte da imprese europee all'esterno dell'Unione⁷. Più direttamente legata alla finalità di tutela del mercato interno, va ricondotta alla nozione di 'protezione' anche l'attività di controllo sulle sovvenzioni estere distorsive di cui beneficiano imprese extra-UE che operano nel mercato interno⁸. Così come nella medesima prospettiva va inquadrata anche l'attività di contrasto alle misure c.d. "*coercitive*", quelle che Stati terzi mettono in campo con l'obiettivo di influenzare "legittime scelte sovrane" dell'Unione o dei singoli Stati membri⁹.

d) La Commissione 'mediatrice'. Assume specifico rilievo, negli ultimi anni, l'azione di *brokeraggio* svolta dalla Commissione tra interessi pubblici e privati alla luce della rilevanza degli interessi economici e strategici di determinati settori o di specifici progetti. Più specificamente, quest'azione di mediazione prende la forma di specifici istituti in qualche modo qualificanti l'attuale fase 'collaborativa' della politica industriale europea.

i) le c.d. "*Alleanze Industriali*", forme di cooperazione informale tra attori pubblici e privati che operano in determinati settori o che sono coinvolti in una medesima "catena del valore": dalle batterie alla plastica riciclata, dalle materie prime ai dati industriali sino ad arrivare ai piccoli reattori modulari e alle medicine critiche¹⁰;

ii) gli *Importanti progetti di comune interesse europeo* (meglio conosciuti con l'acronimo IPCEI) sostenuti da uno specifico quadro della normativa in materia di aiuti di Stato per "favorire la collaborazione tra settore pubblico e privato per intraprendere progetti su larga scala che apportano vantaggi significativi all'Unione e ai suoi cittadini"¹¹;

iii) ulteriore indicatore della caratterizzazione 'aperta' della impostazione di politica industriale sono, poi diversi organismi a composizione mista, diretti ad assicurare un dialogo ravvicinato tra settore pubblico ed impresa in alcuni settori ritenuti strategici: come nel caso del "Gruppo per l'Industria della Difesa europea" ovvero del "Gruppo per l'industria a zero emissioni nette"¹².

iv) va poi ricordata anche l'azione di coordinamento svolta dalla Commissione in tema di approvvigionamento. È questo, ad esempio, quel che avviene in settori chiave come le materie prime critiche, l'energia, la difesa, in cui si sono sviluppate negli anni più recenti forme di acquisto congiunto per ottimizzare la presenza europea sui mercati e superare le diseconomie legate alla frammentazione nelle singole dimensioni nazionali¹³.

e) La Commissione 'sperimentatrice'. Guadagna sempre più incisivo rilievo una specifica impostazione di politica industriale che può ricondursi ad un'attività della Commissione di stimolo alla sperimentazione di nuove forme di azione amministrativa. Va in questa direzione, ad esempio, il favore prestato ad una tematica come quella dei *regulatory sandboxes*, diretti a promuovere ambienti regolatori adatti a stimolare nuova innovazione. Un profilo che conosce, da ultimo, specifica attenzione con riferimento alle *startup*, in cui la Commissione, nell'ambito della recente *Strategia Startup e scaleup* promuove, anche facendo ricorso alle indicazioni del semestre europeo, una 'maggiore agilità' delle amministrazioni nazionali. Altrettanto rilevante, inoltre, l'attenzione prestata al tema degli appalti pubblici, questione, anch'essa, destinata a crescente rilievo ed in cui assumono specifica importanza i c.d. *innovative tenders* e, più in generale, la definizione di forme di appalto sempre più capaci di incorporare al proprio interno finalità strategiche europee: in particolare, sui temi della coesione, dell'autonomia strategica, della sostenibilità¹⁴.

f) La Commissione 'facilitatrice'. Ancora, in una disamina delle azioni svolte o incoraggiate dalla Commissione, vanno segnalati i compiti connessi al ruolo di *facilitatrice*, di specifico rilievo in una fase di 'transizione' come quella attraversata dal sistema industriale europeo. Anche in questo caso le indicazioni di questa accresciuta attenzione sono esplicite. Vanno, ad esempio, ricondotti a queste finalità, organismi come i *Digital Innovation Hub*, chiamati sostenere la transizione digitale delle PMI, ovvero i c.d. *sustainability advisors* previsti nella Strategia di politica industriale, specializzati nell'assistenza tecnica alle imprese, relativamente a temi ambientali, con specifica attenzione a quelle di dimensione piccola e media, nell'affrontare questo passaggio¹⁵. O, ancora, sviluppi di maggior caratterizzazione settoriale quale il *Design Support Hub*, definito per assistere gli Stati Membri nella impostazione degli importanti Progetti di Interesse Comune Europeo (IPCEI)¹⁶.

g) La Commissione 'diplomatica'. Particolarmente incisivo, infine, il ruolo progressivamente assunto dall'amministrazione europea sul piano delle relazioni internazionali. Nella prospettiva della 'autonomia strategica', infatti, l'attività 'esterna' dell'am-

ministrazione comunitaria ha visto un ampliamento degli strumenti di cooperazione bilaterale e multilaterale ed ha conosciuto significativi sviluppi sul piano organizzativo.

E così sul piano degli Accordi definiti dalla Commissione, tipicamente nella forma dei *Memorandum of Understanding*, essi vedono la sempre più frequente presenza di riferimenti a tematiche di politica industriale, con specifica attenzione attribuita al tema delle materie prime critiche¹⁷.

Per quanto riguarda, invece, l'istituzione di specifici organismi, un esempio di collaborazione bilaterale è il *Trade and Technology Council*, istituito nel 2021 tra Unione Europea e Stati Uniti con l'obiettivo di facilitare la collaborazione su temi quali i controlli all'esportazione e sugli investimenti strategici, la definizione di standard tecnologici, l'allineamento e la collaborazione su temi considerati di mutua rilevanza¹⁸.

Altrettanto significativi di questa tendenza, infine, i raccordi che si sviluppano sul piano 'multilaterale'. Va segnalato in questa direzione il c.d. *Club per le materie prime*, previsto dalla Commissione nel suo intervento sulle materie prime critiche, che ha trovato la sua declinazione operativa nella iniziativa multilaterale *Minerals Security Partnership Forum*, piattaforma di dialogo tra i Paesi produttori di materie prime e gli Stati le cui economie ne sono, invece, le maggiori utilizzatrici¹⁹.

Tab. 1. Ruoli della Commissione ed esempi di strumenti di intervento UE

STRATEGA	Comunicazioni di indirizzo strategico generali
	Comunicazioni di indirizzo settoriali
	Attività di analisi dei settori e delle tecnologie strategici
FINANZIATRICE	Conformazione dell'attività di finanziamento nazionale
	Attività di finanziamento UE diretta
	Attività di finanziamento UE indiretta
PROTETTRICE	Funzione di controllo sulle acquisizioni strategiche
	Funzione di controllo sulle sovvenzioni distorsive
	Esercizio degli strumenti di anti-coercizione
	Funzione di controllo sugli investimenti verso Paesi extra
MEDIATRICE	Promozione Alleanze industriali
	Promozione IPCEI
	Definizione di meccanismi di acquisto congiunti
FACILITATRICE	<i>Digital Innovation Hubs</i>
	<i>Sustainability Advisors</i>
	Attività di assistenza tecnica
SPERIMENTATRICE	Promozione <i>regulatory sandboxes</i>
	Promozione appalti innovativi
DIPLOMATICA	Accordi sul piano internazionale
	<i>Club delle materie prime</i>

Note

- ¹ Questo ricorso alla letteratura di scienza politica legata ai *Developmental Network States* è stato anticipato dal già citato lavoro di D. Di Carlo e L. Schmitz, *Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the Single market*.
- ² Per quel che concerne i *Progetti strategici per tecnologie a zero emissioni nette* si v. art. 13 del regolamento (UE) 2024/1735 sulle tecnologie ad emissione zero: consultabile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401735.
- ³ Si v., ad esempio, lo *Study on the Critical Raw materials for the EU*, Lussemburgo, 2023, consultabile in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/57318397-fdd4-11ed-a05c-01aa75ed71a1>. Dal punto di vista metodologico, si v. R. Arjona, W. Connell, C. Hergheleiu, (2023). *An enhanced methodology to monitor the EU's strategic dependencies and vulnerabilities*, Luxembourg, 2023, consultabile in https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/enhanced-methodology-monitor-eus-strategic-dependencies-and-vulnerabilities_en. Per quanto concerne i semiconduttori si v., art. 19 regolamento (UE) 2023/1781 del 23 settembre 2023, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (regolamento sui chip): consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1781>.
- ⁴ Si v. il considerando 13 del regolamento (UE) 2021/241: "Le riforme e gli investimenti per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, (...) dovrebbero inoltre promuovere (...) l'industrializzazione e la reindustrializzazione, oltre ad attenuare l'effetto della crisi COVID-19 sull'economia" (corsi dell'autore). Il regolamento è consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>. Per quanto riguarda il programma RePower EU si v. la comunicazione COM (2022) 230 del 18 maggio 2022, Piano REPowerEU, consultabile in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF
- ⁵ Informazioni relative al Fondo sono in https://cinea.ec.europa.eu/programmes/innovation-fund_en.
- ⁶ Si v. regolamento (UE) 2021/697 del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la Difesa, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0697>. Si v. il già richiamato Regolamento (UE) 2023/1781 del 13 settembre 2023: in particolare, ai considerando nn. 19 e 20.
- ⁷ Si v., sul concetto di sovranità economica, la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "strategia europea per la sicurezza economica" del 20 giugno 2023 (JOIN/2023/20), consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020>. Si v. anche regolamento (UE) 2021/821 del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821>.
- ⁸ Si v. regolamento (UE) 2022/2560 del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2560>.
- ⁹ Si v. il regolamento 2023/2675 del 22 novembre 2023, sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi, consultabile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302675 (si v., in particolare il considerando n. 7).
- ¹⁰ Per una rassegna delle *Alleanze Industriali* attualmente attive si v. il sito della Commissione Europea dedicato: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry-strategy/industrial-alliances_en.
- ¹¹ Si v. la comunicazione della Commissione (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 del 20 giugno 2014, consultabile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)).
- ¹² Si v. comunicazione congiunta JOIN (2024) 10 del 5 marzo 2024 relativa alla nuova Strategia industriale europea in materia di Difesa a p. 9, consultabile in https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf. Si v. art. 39, co. 8 del regolamento (UE) 1735/2024, che istituisce il Gruppo, che "fornisce raccomandazioni alla piattaforma al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi del (...) regolamento".
- ¹³ Si v., ad esempio, il sostegno agli acquisti congiunti in materia di difesa che dovrebbe portare, entro il 2030, ad acquistare in regime di collaborazione il 40% dell'equipaggiamento militare. Sullo specifico punto si v. la comunicazione congiunta JOIN (2024) 10 del 5 marzo 2024, p. 10: consultabile presso https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf. Per quel che riguarda le materie prime critiche, si v. quanto disposto all'art. 17 del regolamento UE 2024/1252, intitolato, appunto, *Agevolare gli accordi di acquisto dei prodotti del progetto* e al successivo art. 25, *Acquisto in comune* (che prevede che la Commissione istituisca e gestisca un sistema per aggregare la domanda delle imprese che consumano materie prime strategiche localizzate nell'Unione).
- ¹⁴ Per quanto riguarda appalti innovativi e regulatory sandboxes, si v. il documento di lavoro della Commissione sul tema, consultabile in https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c_en?filename=swd_2023_277_f1.pdf
- ¹⁵ Si v., per gli *European Digital Innovation Hubs* (EDIH), l'annesso c (2021) 7911, consultabile in https://ec.europa.eu/newsroom/repository/document/2021-45/C_2021_7911_1_EN_annexe_acte_autonome_cp_part1_v2_d4ygl3f870JrEhLGIXBaC5wOX0_80907.pdf. Per i consulenti ambientali, si v. la comunicazione *Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*, COM (2020) 103 del 10 marzo 2020, p. 3, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0103>
- ¹⁶ Si v., sul punto, il comunicato stampa della Commissione europea del 10 aprile 2025, consultabile in https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/commission-announces-ipcei-design-support-hub-and-endorses-project-candidate-innovative-nuclear-2025-04-10_en. Informazioni relative al *Design Hub* recentemente istituito sono in https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/design-support-hub_en.
- ¹⁷ Si v., in questo senso, le indicazioni normative contenute all'art. 37 del regolamento UE 2024/1252 relativo alle materie prime critiche, esplicitamente dedicato a *Cooperazione internazionale e partenariati strategici*.
- ¹⁸ Per il *Trade and Technology Council*, istituito dal Presidente Joseph Biden e dalla Presidente Ursula von der Leyen nel corso del Summit tra Unione Europea e Stati Uniti del giugno 2021, si v. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en. Il *Council* è affiancato da un *Joint Technology Competition Policy Dialogue* volto a sviluppare approcci comuni e a rafforzare la cooperazione nei settori della politica della concorrenza, con specifica attenzione ai settori tecnologici.
- ¹⁹ Per la *Partnership*, firmata il 5 aprile 2024, si veda la documentazione raccolta in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_1807.

8.

EUROPA, ITALIA, MEZZOGIORNO

8.1 Prime indicazioni di «policy» sul piano interno

La conseguenza di questo pervasivo cambio di scenario europeo è che le amministrazioni dei singoli Stati membri sono e saranno sempre più chiamate a svolgere un'attività di politica industriale articolata lungo più dimensioni: quella europea, quella nazionale, quella del raccordo con i territori. Un'azione interna parallela e coordinata, quindi, con quella europea e che necessariamente avrà a che fare con ambiti diversi: dalla partecipazione al processo di definizione della politica industriale europea, alle attività di analisi, disegno, attuazione e monitoraggio degli interventi sul piano nazionale e regionale.

Un'azione tanto più urgente nel nostro Paese in cui, come posto in luce da alcuni osservatori, e diversamente da quel che accaduto in altri ordinamenti europei, negli ultimi anni la politica industriale sarebbe stata «relegata ai margini»: una situazione considerata frutto del combinato disposto di discontinuità dell'azione politica e di debolezze amministrative, di inadeguata attenzione dell'accademia ai temi dell'industria, di limitato dialogo tra decisori politici e centri di *expertise* sul tema¹.

Queste considerazioni per sottolineare come, di fronte al 'ritorno' della politica industriale in Europa, la questione che si apre sia anche quella di riprendere un'iniziativa amministrativa interna, un passaggio che deve trovare il suo principale punto di riferimento proprio nella dimensione europea e un utile parametro nelle esperienze di quegli ordinamenti che sul tema si sono concentrati negli anni più recenti².

Una prospettiva che implica un'azione che deve toccare diversi aspetti, tra cui:

a) la dimensione strategica; b) il rafforzamento amministrativo; c) il coordinamento delle risorse; d) la capacità di attrazione di investimenti; e) l'azione sul piano diplomatico.

a) Una strategia per l'industria italiana. Per quel che concerne il profilo degli indirizzi, sono le più recenti indicazioni europee a dirlo, va considerata prioritaria la definizione di una vera e propria 'strategia' integrata di politica industriale³. È una strada che è stata avviata a livello ministeriale con la pubblicazione del 'Libro verde' e che va proseguita con decisione⁴. Più specificamente, in linea con quanto fatto negli anni più recenti in altri ordinamenti, è avvertita l'esigenza, di definire un documento in cui siano delineati settori e tecnologie considerati chiave e che funga da 'magnete' per i diversi atti di programmazione già oggi esistenti: da quelli relativi ai fondi della politica di coesione, sino a quelli, recentissimi, relativi alla ZES Unica⁵. Un atto che dovrà agire da guida: sia per quanto riguarda le amministrazioni centrali coinvolte, sia sul piano dei raccordi tra queste ed il livello regionale⁶.

D'altra parte, oltre alla sua funzione 'unificante' sul piano degli indirizzi, non va sottovalutato l'aspetto 'simbolico' di tale iniziativa. Una strategia industriale nazionale avrebbe l'effetto di contribuire a 'tenere insieme' le diverse anime dell'industria italiana, definire con chiarezza i suoi diversi "ecosistemi", segnalare l'attenzione prioritaria attribuita dalla dimensione politica al tema della 'reindustrializzazione'.

b) Costruire un'amministrazione 'per' l'industria. Il ritorno della politica industriale nell'Unione europea pone, poi, insieme al tema delle scelte strategiche, una precisa questione sul piano degli assetti amministrativi. La necessità di intervenire sul piano organizzativo e procedurale si lega, innanzitutto, ai più recenti atti normativi europei in materia, che impongono nuovi e stringenti obblighi in capo alle amministrazioni nazionali.

i) Quelli, ad esempio, stabiliti in ambiti come le materie prime critiche e le produzioni "a zero emissioni nette", in cui si prevedono, tra gli altri: costituzione di organismi unici di contatto; definizione di corsie procedurali accelerate; rispetto di dettagliati obblighi di informazione; adozione di atti di programmazione; partecipazione a comitati a composizione mista Commissione e Stati membri⁷.

ii) Accanto a questa azione prioritaria di adeguamento effettivo alle indicazioni europee, va collocato il rafforzamento organizzativo: a partire da quello del ministero responsabile. Nella connotazione 'olistica' delle più moderne impostazioni di politica industriale spetta ad esso un ruolo-guida rispetto ad altre amministrazioni con competenze direttamente o indirettamente legate al raggiungimento di obiettivi a sempre più diretta valenza europea. In questa direzione esso va quindi ulteriormente strutturato per curare funzioni di analisi, di assistenza tecnica e di coordinamento delle altre amministrazioni responsabili: sia di livello statale, sia di livello regionale⁸.

Nella medesima ottica altrettanta attenzione va attribuita al tema della gestione delle partecipazioni statali nelle imprese strategiche. In linea con modelli come quello francese della *Agence des participations de l'Etat*, vi è l'esigenza di un momento di raccordo sull'attività di imprese che, molto spesso, hanno specifiche competenze e dimensione industriale e finanziaria in settori centrali per 'doppia transizione' ed 'autonomia strategica': dall'energia alla difesa, ad esempio⁹.

D'altra parte, parallela a questa azione di livello statale c'è quella che dovrà svolgersi sul piano regionale. Sia alla luce del ruolo che le amministrazioni sub-statali sono chiamate a svolgere dalla più recente legislazione europea in materia, sia per la più generale accresciuta rilevanza dell'approccio *place based* nella dimensione industriale, va considerato prioritario il potenziamento delle capacità di attuazione amministrativa regionale in questa materia. Si segnala, in particolare, l'esigenza di accrescere la capacità delle amministrazioni regionali di analisi territoriale e di programmazione: a partire dalla definizione di *Strategie di specializzazione intelligente* effettivamente allineate agli indirizzi nazionali ed europei. In questa direzione oltre agli assessorati responsabili, specifica attenzione andrà attribuita anche alla dimensione delle società finanziarie regionali, spesso veri e propri motori dell'iniziativa territoriale in questa materia.

iii) In questo quadro, ed alla luce di specifiche iniziative amministrative, va poi sottolineata l'importanza di organismi diretti ad assicurare continuità all'azione pubblica e a 'governare' la pluralità delle tematiche introdotte da una 'moderna' politica industriale.

Va considerata, cioè, l'esperienza di organismi 'di snodo' capaci di concorrere alla definizione delle *policy* e di seguirne l'attuazione in dialogo con gli *stakeholder*. Esempio di interesse in questa direzione può essere, anche in questo caso, il modello francese del *Conseil national de l'industrie*, che organizza il suo lavoro di analisi ed impulso attorno a specifiche tematiche industriali e che vede la partecipazione di rappresentanti delle imprese e delle amministrazioni pubbliche con competenze in materia¹⁰. Di interesse, su questo specifico punto, anche il recente caso spagnolo che nella legislazione attualmente in discussione prevede la costituzione del *Consejo estatal de política industrial* e del *Foro de Alto Nivel de la industria española*, organismi con funzioni di coordinamento e di raccordo tra le amministrazioni pubbliche interessate ed il mondo dell'impresa.¹¹

Da esaminare con particolare attenzione poi, gli strumenti che vanno disegnandosi in quell'ordinamento attraverso i quali assicurare il coordinamento tra il livello statale e quello regionale in materia di politica industriale.

iv) D'altra parte, sono le più moderne impostazioni ed i più recenti sviluppi europei, a segnalare l'importanza di promuovere funzioni di analisi sul tema della politica industriale e di conoscenza tecnica su specifici ambiti di intervento. Anche in questo

caso vi sono esperienze che possono essere d'aiuto.

Vi è l'esempio di *France Strategie*, organismo autonomo collocato - ed è significativo dell'attenzione politica al tema - presso il Primo Ministro francese, responsabile dell'esame delle problematiche del sistema industriale d'Oltralpe. Insieme a questo organismo a valenza strategica vi sono, poi, quelli di natura più marcatamente tecnica, tra i quali vengono in rilievo, limitandoci al tema delle materie prime critiche, l'esperienza francese, con l'*Observatoire français des ressources minérales pour les filières industrielles* ('Ofremi'), e quella della *Deutsche Rohstoffagentur* tedesca, l'agenzia nazionale per le risorse minerarie¹².

v) Ancora, nell'indicare piste preliminari di lavoro sul piano organizzativo, va posta in rilievo, in linea con le indicazioni della più moderna dottrina, la centralità dell'attività di valutazione. Tanto più che, se l'esigenza di una "disciplina del monitoraggio" sempre più caratterizza ogni politica, essa trova qui un elemento aggiuntivo¹³. È, come detto, la storia stessa dell'intervento pubblico per l'industria a caratterizzarsi, più di altre, per scelte politico-amministrative considerate 'sbagliate' (pensiamo alla diffusione della *vulgata* delle 'cattedrali nel deserto') o frutto di 'intrusioni' della politica e degli interessi nelle concrete scelte di investimento pubblico (si pensi, ancora, al convincimento di interventi pubblici orientati dalla sola finalità di 'tenere in vita' imprese in determinati territori). Ma, ancor di più, è il contesto culturale delle attuali scelte di politica industriale a dirci della necessità di una incisiva azione di monitoraggio e valutazione. È chiara, infatti, la presenza, neanche troppo 'sottotraccia', di posizioni critiche sull'attuale orientamento 'industrialista', pronte a riemergere se i risultati di questa nuova tendenza di *policy* dovessero essere dubbi. In questa materia, quindi, valutazione e monitoraggio si configurano come un tassello essenziale, oltre che ai fini di efficienza dell'azione pubblica, anche in funzione di legittimazione delle scelte politico-amministrative nel rapporto con la cittadinanza, tanto più in considerazione della rilevanza delle risorse pubbliche coinvolte. Anche qui possono essere utili esempi esteri. Pur nella sua breve e tormentata 'vita istituzionale' - costituito dal governo di Theresa May, abolito nel successivo esecutivo guidato da Boris, reintrodotta da Keith Starmer - va in questa direzione l'*Industry Strategy Council* britannico, un organismo indipendente chiamato a valutare, sulla base di precise metriche ed altrettanto precisi obiettivi, il grado di avanzamento della strategia industriale del Regno Unito, di analizzarne l'attuazione, di verificarne i risultati¹⁴.

c) **Coordinare le risorse disponibili.** In parallelo con gli sviluppi europei - che vedono, insieme alla possibile prospettiva di nuovi strumenti di finanziamento solidali, precise indicazioni nella direzione di un preciso indirizzo e di un maggior coordinamento delle risorse disponibili verso obiettivi ritenuti strategici (è il caso, da ultimo, della "Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa", conosciuta con l'acronimo STEP) - va affrontata, poi, la "questione finanziaria"¹⁵.

Dal punto di vista interno - al netto quindi dell'impegno in sede di definizione del Quadro finanziario pluriennale europeo 2028-2034 e dell'accelerazione sul piano del mercato unico dei capitali - è un tema che pone in prima linea diversi profili relativi all'azione amministrativa¹⁶.

Quello, innanzitutto, di assicurare il massimo coordinamento tra le risorse comunitarie disponibili - a partire dai Fondi europei per la politica di coesione - e quelle nazionali e regionali.

Altrettanto rilevante è definire raccordi sempre più incisivi tra i diversi attori pubblici dello sviluppo: pensiamo, innanzitutto, a titolari di funzioni di finanziamento in materia di politica industriale e di coesione quali la *Cassa Depositi e Prestiti* e gli organismi europei specializzati sul tema.

Così come vanno ricercati tutti i possibili spazi di collaborazione tra *Invitalia* e gli attori di livello statale e regionale. I diversi soggetti titolari di funzioni di finanziamento pubblico vanno, cioè, sempre più messi 'a sistema': sia per quel che concerne gli obiettivi della loro azione, sia per massimizzare l'effettività del combinarsi dei diversi strumenti di intervento.

d) Scegliere l'Italia. In una fase dell'economia europea caratterizzata da un crescente flusso di interventi strategici, specifica attenzione va attribuita alla funzione di attrazione degli investimenti. Tanto più che se già oggi l'Italia è tra i primi venti paesi al mondo in termini di presenza di imprese internazionali, appare ancora distante, quanto a capacità attrattiva, da altre economie, comparabili per dimensione e tradizione industriale. L'insediamento nel nostro territorio di imprese qualificate e il rafforzamento delle vocazioni strategiche nazionali, passa, quindi, anche da un rafforzamento di questa funzione - attualmente condivisa tra Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e Ministero delle imprese e del *Made in Italy* e che vede un organismo dedicato, il Comitato Attrazione Investimenti Esteri (CAIE).

i) Pur nella maggiore strutturazione che si è registrata nel periodo più recente - con la definizione di "aree di interesse strategico nazionale" nel caso di investimenti superiori ai 400 milioni di euro, l'istituzione di una Unità di missione dedicata e la previsione di un regime autorizzativo speciale - si tratta di un ambito in cui va ricercata la massima organicità: anche, nel caso, con l'adozione di una legge nazionale sull'attrazione degli investimenti¹⁷. Sul punto si profilano, infatti, chiare priorità, a partire da quella dell'individuazione, in diretta relazione con il documento di strategia nazionale, dei settori e delle tecnologie nei quali una politica di attrazione di investimenti può essere utile al complessivo sistema industriale italiano.

ii) Oltre a questo primo aspetto, c'è il profilo più strettamente territoriale, attraverso il censimento delle aree disponibili per insediamenti industriali. Relativamente a questo specifico profilo - che registra, anche in questo caso, una recente iniziativa ministeriale - c'è il possibile esempio del programma francese *Territoires d'industrie*, promosso nel 2018 ed esplicitamente indirizzato alla "riconquista industriale dei territori"¹⁸. Si tratta, molto significativamente, di un'iniziativa che ha come obiettivo lo sviluppo del "profilo territoriale" della politica industriale, con il rilancio di aree geografiche toccate dai processi di deindustrializzazione¹⁹. Altrettanto significativa l'iniziativa spagnola sul punto, con la creazione di un nuovo organismo specializzato come il *Visualizador Cartografico Estatal Industrial* come strumento centralizzato di gestione dei dati relativi alle aree industriali. In analogia con quella esperienza potrà quindi individuarsi una lista delle aree capaci di attrarre investimenti e definito un piano d'azione per svilupparne la dotazione industriale. Approfondendo l'iniziativa *Invest in Italy*, andranno quindi individuate aree 'chiavi in mano', che beneficino di un riconoscimento pubblico e possano essere presentate ad investitori di altri Paesi come possibile destinazione di investimenti strategici²⁰.

iii) Ulteriore profilo in questa direzione è il rafforzamento delle dinamiche Stato-regioni per assicurare condizioni di maggiore efficienza, in termini amministrativi e finanziari, all'attrazione di investimenti. Può ipotizzarsi, in questa prospettiva ed in linea con la sua missione originaria, l'affidamento ad *Invitalia* di un ruolo sempre più specializzato, che dovrebbe trovare un'interfaccia, a livello regionale, nella forma di organismi, altrettanto specializzati²¹. Uno sviluppo che già oggi potrebbe poggiare su esperienze territoriali significative, considerate alcune tra le iniziative regionali sul tema²².

iv) Dal punto di vista finanziario ed in linea con recenti iniziative di altri Paesi - di particolare interesse quella spagnola, con la recente approvazione di un *Fondo de Coinversión* dedicato precisamente a questo tema - vanno rafforzate le forme di coordinamento tra la dimensione strategica dell'attrazione di investimenti e un utilizzo mirato di "contratti" e "accordi di sviluppo"²³. Se l'ordinamento affida a questi strumenti il compito di incentivare interventi qualificati nel nostro Paese - i primi a partire da venti milioni di euro, i secondi per investimenti di rilevanza strategica superiori ai cinquanta - essi vanno ulteriormente orientati sulla base dei risultati ottenuti. Sembra necessario, in particolare, caratterizzarli in due direzioni, già oggetto di specifica attenzione: da un lato assicurare una loro sempre più spiccata specializzazione su ambiti settoriali strategici, e, dall'altro, fornire specifica attenzione alla capacità delle imprese destinatarie delle risorse pubbliche di 'densificare' attorno ai loro insediamenti un tessuto di piccole e medie imprese direttamente connesse ai loro settori produttivi, sostenendo, così, l'avvio di dinamiche distrettuali e di filiera.

v) Rafforzando l'iniziativa già avviata, dovrà strutturarsi con continuità un'occasione annuale di incontro del governo con gli

investitori internazionali, e cioè con le imprese multinazionali presenti in Italia, con i principali fondi di investimento e i gruppi industriali potenzialmente interessati ad investire nel nostro Paese. Anche in questo caso, utili esempi sono le iniziative che già si organizzano in altri ordinamenti: pensiamo al caso francese, con esperienze come il programma *Choose France* o la *Semaine de l'Industrie*, oppure, sul piano europeo, agli *Industry Days* promossi dalla Commissione europea. Iniziative che si configurano come momenti di presentazione delle occasioni di investimento; di riunione degli *stakeholder* per consolidare il rapporto tra industria, ricerca ed istituzioni; di più generale confronto tra mondo imprenditoriale e livello politico. E che hanno la funzione di rafforzare nell'ambiente economico la convinzione che un Paese sia 'favorevole' all'industria: con precisi indirizzi, iniziative conseguenti, un dialogo aperto con gli interessi economici in gioco.

e) Rafforzare una formazione 'per' l'industria del futuro. Sul piano della formazione, e nella prospettiva dell'effettivo adeguamento della forza lavoro alle esigenze della «doppia transizione», costante richiamo del livello europeo, si avverte poi, l'esigenza di rafforzare gli istituti tecnici e il sistema Ict, in modo da creare un legame «stretto» tra sistema dell'istruzione-mercato del lavoro-tessuto industriale. Uno sforzo che deve avere come punto di riferimento, oltre alle esigenze settoriali, quelle che sono oramai vere e proprie parole d'ordine a livello europeo quali interdisciplinarietà, pensiero creativo, indirizzo verso le facoltà Stem. A questo può aggiungersi l'attenzione alla promozione della 'cultura industriale'. In questa direzione, è interessante, ad esempio, l'esperienza spagnola in cui si prevede, nella nuova legislazione in corso di discussione, la promozione e la diffusione dell'immagine dell'industria spagnola oltre alla formazione su diversi temi legati all'industria, la creazione di reti territoriali delle "Ciudades y pueblos industriales", l'attrazione ed il trattenimento dei talenti²⁴.

f) Per una 'diplomazia industriale' italiana. Anche la dimensione *lato sensu* diplomatica della politica industriale è destinata ad avere una più precisa caratterizzazione. In una prospettiva che vede il progressivo 'spostamento' a Bruxelles delle decisioni in questa materia sembra centrale, prima di tutto, il rafforzamento dell'attività dell'amministrazione nazionale nei confronti delle istituzioni europee. Precisamente in questa direzione andranno quindi definiti, sul piano interno, raccordi sempre più stretti tra le organizzazioni pubbliche e private in fase di preparazione delle decisioni, così da portare in sede europea posizioni che siano piena espressione delle esigenze industriali del Paese. E, d'altra parte, è richiesta anche una presenza sempre più specializzata sul tema della politica industriale a Bruxelles, così da favorire l'affermarsi di queste posizioni nel concreto *policy-making* europeo. In una prospettiva di sempre maggiore centralità di questi temi nell'agenda europea, va cioè configurata una 'filiera amministrativa' specializzata nei temi dell'industria - che dovrà avere come suoi necessari punti terminali il Ministero delle imprese e del *Made in Italy* e la Rappresentanza permanente, ed essere capace di trasmettere le posizioni italiane 'dai territori' sino a Bruxelles. In parallelo - tanto più in una materia che fonda i propri momenti di snodo anche su iniziative congiunte dei singoli governi nazionali, che in molti tornanti della storia della politica industriale europea hanno avuto un cruciale ruolo di impulso - andrà assicurata continuità all'azione governativa avviata con l'iniziativa 'trilaterale' del giugno 2023²⁵.

Insieme a questo profilo 'interno' alla dimensione europea, vi è, poi, sempre più caratterizzante, anche un aspetto di relazioni con i Paesi terzi. Come emerge da alcuni degli atti qualificanti il periodo più recente, alla centralità delle 'dipendenze strategiche' dovrà corrispondere un rafforzamento dell'azione diplomatica ed una sua specializzazione in specifici ambiti di crescente rilevanza. Pensiamo, ad esempio, alle implicazioni in termini di rapporti internazionali presenti in tematiche oramai centrali nell'impostazione dell'Unione: dalle materie prime critiche alle tecnologie "a zero emissioni nette", sino agli strumenti di protezione degli interessi strategici europei.

8.2 Qualche indicazione europea per il 'governo dell'industria' del Mezzogiorno

Quelle prospettate sono piste di lavoro - tanto preliminari e frammentarie quanto direttamente ancorate a sviluppi indicati dall'Unione Europea - che dicono, con tutta evidenza, dell'ampiezza del 'cantiere amministrativo' che si apre. Un cantiere 'interno' prima di tutto, che tocca sia il livello statale, sia quello regionale, e che deve vedere il rafforzamento delle forme del loro dialogo. E, allo stesso tempo, un cantiere 'esterno', perché deve qualificare la presenza del nostro Paese in luoghi delle decisioni che sono e saranno sempre più extra-nazionali.

È un 'cantiere' che rappresenta per il Mezzogiorno del nostro Paese un banco di prova di cruciale importanza. Se, come ha sottolineato il Governatore della Banca d'Italia, "la riconfigurazione delle filiere produttive globali offre un'occasione per rilanciare l'economia del Mezzogiorno", è un'opportunità che per essere resa "concreta" deve vedere "politiche di attrazione dei capitali e il rafforzamento dei fattori di contesto produttivo"²⁶.

L'"occasione europea" deve portare, insomma, ad affrontare alcuni temi centrali per lo sviluppo dell'industria meridionale. A partire dalla 'questione' amministrativa - centrale nell'impostazione europea di politica industriale e significativamente espressa dallo stesso Governatore - sino a scelte di *policy* sempre più connesse con le indicazioni di Bruxelles. Un aspetto che già emerge con nettezza dalla configurazione 'a valenza europeista' del quadro strategico relativo alla ZES Unica, ritenuto dalla stessa amministrazione europea un passaggio per definire "un quadro coerente per stimolare l'innovazione e la produttività delle imprese concentrandosi su progetti critici e rafforzando l'integrazione tra le catene del valore"²⁷.

Passa, quindi, da qui - da un'azione amministrativa condotta sul piano nazionale, quello dei rapporti europei e quello delle politiche per il Mezzogiorno - il lavoro per stare effettivamente 'nella' politica industriale europea dei prossimi anni e contribuire a questo suo passaggio, in cui "competitività" e "coesione" sono, tra loro, di nuovo strettamente connesse.

Queste prime indicazioni delineano i termini di un intervento per l'industria meridionale che sia selettivo, di specifico supporto alle realtà innovative già esistenti, di sostegno alla creazione di nuova impresa in settori strategici e, al contempo, attento alle ricadute territoriali interne al Mezzogiorno.

In termini più specifici, e limitandoci ai profili direttamente connessi all'attività di impresa, sono indicazioni che suggeriscono, anche qui in via preliminare, alcune linee di azione:

i) Valorizzare la fisionomia industriale del Mezzogiorno. Il primo passo nella direzione di un'azione di politica industriale nel Mezzogiorno muove dalla valorizzazione della capacità della sua manifattura. Questo significa assumere consapevolezza del peso che essa ha in alcuni settori: primo tra tutti quello dell'*automotive*, in cui la produzione meridionale conta per l'85% delle autovetture prodotte nel nostro Paese, con specializzazioni regionali in Abruzzo, Basilicata, Campania e Molise. Ci sono poi realtà industriali in ambiti avanzati come quello dell'aerospazio e del farmaceutico - particolarmente rilevanti in Campania e Puglia - per arrivare ai semiconduttori e all'elettronica, che anche in questo caso vedono specializzazioni territoriali in Campania, Puglia, Sicilia, con realtà all'avanguardia a livello internazionale. Ancora, va ricordata l'agroindustria, leader nell'export. Tanto più in una prospettiva di politica industriale europea - sempre più esplicita, come visto, su questo versante - il tema del "Mezzogiorno d'industria" deve legarsi alla questione dell'energia, configurandola come una vera e propria vocazione territoriale. Più in particolare, l'accompagnamento da parte del decisore pubblico dovrà far sì che alla dimensione localizzativa, in cui il Mezzogiorno già svolge un ruolo essenziale, si affianchi con sempre maggiore incisività anche quella produttiva. Sono in particolare i settori del *cleantech* - dall'eolico al fotovoltaico, dalle pompe di calore all'idrogeno - quelli su cui andranno concentrate le risorse e le capacità

realizzative. Primi rilevanti esempi in questa direzione indicano con tutta evidenza le potenzialità di insediamento produttivo nel Mezzogiorno, anche grazie ai raccordi con il mondo della ricerca. E così, nel fotovoltaico lo dimostra la *gigafactory ENEL 3SUN* a Catania, destinata a diventare la più grande fabbrica solare europea. Allo stesso modo la realtà territoriale di Taranto vede con la *Vestas* una produzione di pale eoliche offshore tra le più rilevanti a livello globale. Anche per quel che riguarda le batterie elettriche, poi, vi sono nel Sud del nostro Paese realtà produttive molto significative: a partire dalla *Faam* di Teverola, il cui progetto di *gigafactory* è inserito nell'ambito dell'iniziativa *IPCEI Batterie*²⁸.

Questo nuovo 'disegno' industriale del Mezzogiorno, fermamente ancorato attorno a specifiche filiere strategiche, si è cominciato a tracciare, in stretta connessione con la dimensione europea, con il "Piano Strategico ZES Unica". L'atto ha, infatti, individuato una serie di ambiti su cui focalizzare il sostegno pubblico e i processi autorizzativi semplificati e su cui, più in generale, caratterizzare la dimensione produttiva meridionale. In questo senso, anche per la dimensione territoriale di riferimento, si tratta dell'avvio di una ricostruzione nuovamente 'larga' del "Mezzogiorno industriale" che, anche per la sua stretta connessione con le indicazioni europee, dovrà trovare la sua conferma nei diversi atti di natura programmatica che dovranno essere assunti nei prossimi anni: a partire da quelli relativi ai fondi strutturali europei relativi al periodo 2028-2035.

ii) Attrarre investimenti. Con specifica intensità rispetto all'iniziativa nazionale già delineata, anche per la coincidenza con l'operatività della ZES Unica, va promossa un'azione di attrazione di investimenti selettiva, focalizzata sullo strumento dei «contratti di sviluppo». In particolare, l'analisi dell'esperienza sino ad oggi condotta con questo strumento – dedicato a investimenti per oltre 20 milioni di euro – precisa che essa non dovrà solo muoversi sulle priorità europee ma concentrarsi, come già detto, sulla effettiva capacità di stimolare processi di addensamento attorno a «imprese motrici» e alle realtà universitarie. Vanno, cioè, previsti meccanismi per assicurare premialità finanziaria e velocizzazione amministrativa a quei progetti che si caratterizzano per portare insieme determinati ambiti settoriali ed effettiva capacità di stimolare dinamiche di aggregazione imprenditoriale.

Si tratta di un'azione sul piano finanziario che dovrà essere «doppiata» da una specifica attività di accompagnamento amministrativo in cui *Invitalia*, rafforzando la sua originaria vocazione, potrà essere chiamata a svolgere un ruolo cardine in collaborazione con corrispondenti amministrativi, visibili e professionalizzati, sul piano dell'amministrazione regionale.

Sul punto, in coerenza con quanto si va delineando a livello europeo, la strada di *policy* dovrà essere quella della definizione di organismi amministrativi di raccordo unitario e di interfaccia con gli investitori; della costruzione, attorno a essi, di una «cornice» amministrativa «per» l'industria: certa, semplificata, accelerata; del rafforzamento della dotazione tecnologica e informatica rispetto alle aree industriali disponibili.

iii) Assistere le imprese nella transizione. Una specifica attenzione andrà attribuita all'azione di assistenza tecnica alle imprese, in particolare quelle di dimensione media, impegnate nei processi di «doppia transizione». Perché le ingenti risorse finanziarie disponibili a sostegno dei processi di digitalizzazione e di transizione «verde» siano pienamente utilizzate e vedano effettive ricadute sul tessuto meridionale di impresa, vanno cioè aiutate le singole realtà nel processo di adeguamento. Una linea d'azione che deve vedere un impulso all'attività di soggetti come i *Digital Innovation Hubs* e gli organismi tecnici previsti dalle indicazioni europee a supportare la transizione verde (i c.d. *Sustainability Advisors*).

iv) Strutturare la collaborazione dei diversi attori pubblici nel sostegno alla nuova impresa innovativa. Per costruire veri «ecosistemi industriali» in settori avanzati, ben precisa priorità europea, è poi necessaria una piena sinergia tra le azioni svolte

dal Gruppo Cassa Depositi e Prestiti e da *Invitalia* a sostegno del sistema industriale meridionale.

Tra gli ambiti in cui sono auspicabili tali maggiori collaborazioni vi sono quelli del sostegno alle medie imprese e quello della nuova impresa innovativa.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un'ipotesi di lavoro potrebbe essere quella di «contratti di sviluppo» di minori dimensioni, tra i 5 e i 20 milioni di euro: una portata finanziaria che pare di interesse per il sistema meridionale.

Per quel che concerne, invece, le *start-up* - ambito su cui, come già sottolineato, la recente comunicazione "*Start-up scale-up*" ha rilanciato l'attenzione europea -, va segnalato come entrambi gli operatori pubblici siano responsabili di programmi di intervento a sostegno di questa tipologia di impresa e che tali iniziative - essenziali anche nella prospettiva europea degli «ecosistemi industriali» - trarrebbero maggiore efficienza dallo stabilirsi di forme di contatto e collaborazione continuative. Per essere espliciti, ancora troppo poche delle realtà finanziate nell'ambito, ad esempio, del programma *Smart and Start* gestito da *Invitalia* hanno, poi, una «seconda vita» grazie all'azione degli strumenti di *Venture capital* promossi nell'ambito del gruppo CdP: vanno quindi potenziati meccanismi di «passerella» che uniscano i diversi programmi e assicurino alle realtà già finanziate con risorse pubbliche le maggiori possibilità di espansione e *scale-up*.

In diretta attuazione di precise indicazioni europee, oltre a questo, tra gli elementi su cui focalizzare l'attenzione di una «nuova strategia industriale per il Sud» vi sono quelli che possono contribuire alla realizzazione di un effettivo ecosistema meridionale dell'impresa innovativa capace di attivare investimenti privati. Vanno cioè affrontati temi quali la perdurante scarsità degli operatori specializzati nel capitale di rischio nel Mezzogiorno, che potrebbero essere sostenuti da Fondi di fondi territorialmente specializzati; la realizzazione di una rete di spazi di incubazione e accelerazione di impresa nelle principali aree metropolitane meridionali; la facilitazione di quei raccordi tra nuova impresa innovativa e impresa tradizionale che possono rivelarsi essenziali per l'avvicinamento di quest'ultima alle nuove tecnologie²⁹.

v) Università e Impresa per il trasferimento tecnologico. Nella medesima ottica di promozione degli ecosistemi industriali, tra le diverse realizzazioni previste dal Pnrr, gli «Ecosistemi dell'innovazione» dovranno divenire essenziali *pivot* del processo di trasferimento tecnologico nel Mezzogiorno. Attorno a essi va in particolare potenziato il raccordo Università-Impresa: sia attraverso un'azione di censimento e valutazione della pluralità di soggetti attualmente esistenti, sia con un sempre maggior coinvolgimento nelle dinamiche di impresa delle Università e dei centri di ricerca presenti nel Meridione del Paese. Anche in questo caso debbono divenire veri e propri punti di riferimento le esperienze esistenti - a partire da quella, per molti versi emblematica, del Centro di San Giovanni a Teduccio della Università Federico II - che già oggi testimoniano della effettiva capacità del sistema universitario meridionale di aprirsi a forme di «contaminazione» con il mondo dell'impresa più avanzato.

8.3 Riprendere il filo di una tradizione

Al di là di questi schematici suggerimenti, basati sulle indicazioni che emergono dagli indirizzi europei più recenti, il punto di fondo è sufficientemente chiaro. Dopo anni di viaggio, e di *backs and forths*, la lunga storia della politica industriale europea è arrivata, finalmente, «al centro» della scena. Ed è, quindi, bene che l'Italia si attrezzi in questo senso e che lo faccia anche con specifica attenzione alle aree meridionali del Paese. Tanto più perché, ed è di nuovo l'Europa a dircelo, in assenza di un'azione attiva, esse sono a rischio, in linea con le diverse «periferie» europee, di una progressiva marginalizzazione: economica, sociale e territoriale.

Uno sviluppo interno tanto più necessario in questo tornante della storia della politica industriale europea, una vicenda in cui, come si è sottolineato nelle pagine di questo scritto, tradizione culturale e iniziativa italiana hanno avuto un ruolo importante, per molti versi pionieristico. Un ruolo che ci riporta a nomi tanto distanti quanto suggestivi come quelli di Guido Colonna di Paliano e di Altiero Spinelli. Uomini capaci di portare nel dibattito europeo del loro tempo sensibilità, cultura e visione e che hanno lasciato dietro di sé una traccia di anticipazione sui problemi di oggi e, insieme, di rammarico per ciò che sarebbe potuto essere se quelle voci, lontane oramai più di mezzo secolo, fossero state ascoltate per tempo.

È una tradizione che va rivendicata. Proprio oggi. E non per nostalgia: tutt'altro. Quelle voci, infatti, ancora ci parlano con un linguaggio che è pienamente di questo tempo.

Esse si riferiscono, infatti, a tematiche mai come oggi attuali: dalle «industrie del futuro» alla protezione ambientale; dall'economia circolare al sostegno alla nuova impresa innovativa; dalla partecipazione dei lavoratori in chiave di efficienza sino alla necessità di garantirsi le materie prime critiche, riavviando l'attività mineraria e definendo rapporti di vera collaborazione con i Paesi del Terzo mondo.

Quando la politica industriale è, possibilmente, il campo più dinamico e in maggiore trasformazione dell'azione europea di questo tempo, un ruolo italiano di primo piano non trova, quindi, le sue ragioni nel solo «fatto» di essere «la seconda manifattura continentale». C'è di più. Ed è un di più legato ad una capacità di elaborazione, di pensiero e di proposta che, nella storia di questo campo d'azione dell'Unione, ha avuto una precisa originalità, che, giustamente, va portata e valorizzata con continuità nel dibattito europeo.

Note

- ¹ Così, da ultimo, P. Bricco, *Politica industriale relegata ai margini*, "Il Sole 24 Ore", 31 dicembre 2023.
- ² Non si tratta, d'altra parte, di problema solamente italiano. Significativo, sul punto, il fatto che la Commissione, nel delineare *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette* (comunicazione COM (2023) 62 del 1° febbraio 2023, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0062>>) abbia precisato, come il primo "Pilastro" di azione sia assicurare Un contesto normativo prevedibile, coerente e semplificato (p. 4).
- ³ Scrive di "politiche industriali integrate" il documento *Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia*, COM (2024) 612 del 19 giugno 2024, (raggiungibile a <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0612>>), che le richiama per "lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie strategiche, specie nei settori dell'innovazione digitale, dell'energia pulita e dell'efficienza delle risorse" (al punto 23).
- ⁴ Per il Libro Verde, adottato nel dicembre 2024, quale, primo passo verso una strategia industriale italiana, si v. <https://www.mimit.gov.it/it/libro-verde>.
- ⁵ Il "Piano strategico della ZES unica" è chiamato a delinearne, anche in coerenza con il PNRR e le altre programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei, la politica di sviluppo (si v. art. 11, c. 1, D.L. n. 123/2024). Si dovranno individuare, anche in modo differenziato per le regioni del Mezzogiorno, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari, con specifico richiamo a quelli di una riconversione industriale che si vuole espressamente finalizzata alla transizione energetica.
- ⁶ Si segnala, precisamente su questo punto, l'iniziativa ministeriale "Made in Italy 2030", volta a definire le strategie di una nuova politica industriale e oggetto di un protocollo tra il Ministero delle Imprese e del Made in Italy e Invitalia siglato il 3 luglio 2023. <<https://www.invitalia.it/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/politiche-industriali-firmato-protocollo-mimit-invitalia>>.
- ⁷ Così, ad esempio, il regolamento (UE) 2024/1252 dell'11 aprile 2024 in tema di materie prime critiche che prevede, tra gli altri, istituzione di "Punti di contatto unici" (art. 9); corsie procedurali accelerate (art. 11); obblighi di informazione (art. 21 e 22); specifici atti di programmazione (art. 19); il testo del regolamento è consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:202401252>>. Altrettanto rilevanti le implicazioni sul piano amministrativo introdotte dal regolamento (UE) 2024/1735 del 13 giugno 2024 in materia di tecnologie a zero emissioni nette. In particolare, con l'obiettivo di "garantire efficienza nella certezza della pianificazione e degli investimenti, limitando al minimo gli oneri per i promotori dei progetti" (considerando 21), sono previsti numerosi obblighi in capo alle amministrazioni nazionali tra cui: istituire "Punti di contatto unici" (art. 6); fornire informazioni relativamente ai progetti (art. 7) e assistenza amministrativa in vista dell'accelerazione della loro attuazione (art. 8); rispettare termini massimi di durata dei procedimenti (art. 9); includere nelle pianificazioni disposizioni per lo sviluppo di progetti per tecnologie a zero emissioni nette (art. 11); creare spazi di sperimentazione normativa (art. 33); il regolamento è consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:202401735>>.
- ⁸ Sul piano dell'analisi va segnalata l'istituzione, nel 2021, del "Centro Studi" all'interno del Ministero per le Imprese ed il Made in Italy: si v. allegato II del decreto interministeriale 19 novembre 2021, consultabile in <https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/DM_individuazione_uffici_dirigenziali_non_generali_2021.pdf>. Tale nuovo organismo, a segnalare l'attenzione attribuita al tema e la valenza dell'esperienza comparata, è stato oggetto di analisi nell'ambito di un'iniziativa condotta in collaborazione con l'OCSE che ha prestato specifica attenzione all'adeguatezza del quadro nazionale rispetto a quello degli organismi più avanzati: si v., in questo senso, le raccomandazioni OCSE per rafforzare la funzione di analisi e valutazione contenute in *Boosting evidence-based policy making for economic development policies in Italy*, OECD, 2023. <<https://www.astrid-online.it/static/upload/5966/5966ecc64049132d347739b673f63c69.pdf>>. In particolare, §3: *Strengthening the Centro Studi's governance drawing on international best practices*.
- ⁹ Per informazioni relative all'Agence - istituita nel 2004 e più conosciuta con il suo acronimo Ape - si v. <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat/notre-mission-statement>
- ¹⁰ Le informazioni su organizzazione, funzionamento ed attività del *Conseil National de l'Industrie* possono ritrovarsi in <<https://www.conseil-national-industrie.gouv.fr>>.
- ¹¹ Gli organismi sono contenuti nella proposta del Governo spagnolo della 'Ley de Industria y Autonomía Estratégica', consultabile in: <https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2024/Paginas/ley-industria-consejo-ministros-autonomia-estrategica-gobierno-aprobacion.aspx>
- ¹² Informazioni relative ad organizzazione e funzionamento dell'OFREMI sono rinvenibili su <<https://www.ofremi.fr/fr/>>; per l'esperienza tedesca si v. <https://www.bgr.bund.de/DERA/DE/Contact_directions/Contact_directions_node.html>.
- ¹³ Il riferimento alla "disciplina del monitoraggio" è di D. Rodrik, che la ritiene funzionale "a capire se quello che stai facendo funziona e a uscire dagli errori quando le cose non funzionano" in *Dani Rodrik: doing industrial policy right*, "Financial Times", 9 febbraio 2024.
- ¹⁴ Per le informazioni relative all'*Industry Strategy Council* si v. <https://industrystrategy.org>. Da segnalare come la reintroduzione dell'*Industry Strategy Council* fosse prevista nella piattaforma elettorale del partito laburista in vista delle elezioni del 2024 e sia stata confermata nel "discorso del Re" del 17 luglio 2024. <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-kings-speech-2024>>. Da ultimo, giugno 2025, è stata inserita nella strategia industriale britannica, quale organismo indipendente di valutazione a cui sarà dato esplicito riconoscimento normativo. Si v., la UK's Modern Industrial Strategy del giugno 2025 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68595e56db8e139f95652dc6/industrial_strategy_policy_paper.pdf, in particolare pp. 156 e ss.
- ¹⁵ Si v. il regolamento (UE) 2024/795 del 29 febbraio 2024, consultabile in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:202400795>>, che istituisce la "Piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa".
- ¹⁶ Sul tema, si v. M. Demertzis, D. Pinkus, N. Ruer, *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*, Bruegel Report, 24 gennaio 2024. <<https://www.bruegel.org/report/accelerating-strategic-investment-european-union-beyond-2026>>.
- ¹⁷ Per quanto riguarda la disciplina delle "aree di interesse strategico nazionale" si v. art. 32 d.l. n. 115 del 9 agosto 2022. La relativa Unità di missione "Attrazione e Sblocco degli Investimenti" è stata istituita con l'art. 14 d.l. n. 44 del 22 aprile 2023. Gli ambiti strategici, in linea con le indicazioni europee, sono le filiere della microelettronica e dei semiconduttori, delle batterie, del supercalcolo e calcolo ad alte prestazioni, della cibersicurezza, dell'internet delle cose (IoT), della manifattura a bassa emissione di Co2, dei veicoli connessi, autonomi e a basse emissioni, della sanità digitale e dell'idrogeno. Si ricordi, infine, l'art. 13 del d.l. 104/2023, che ha previsto la dichiarazione di "preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi d'investimento esteri sul territorio italiano" del valore complessivo non inferiore all'importo di un miliardo di euro, con la possibilità di nomina di un commissario straordinario, competente per l'attività autorizzativa, e di avvalersi degli uffici dell'Unità di Missione prima ricordata:

Note

sul punto si v. G. Savini, *Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana*, "Policy Brief", 5 (2024). Per quanto riguarda la proposta di un atto normativo dedicato si v. le valutazioni del rappresentante della Conferenza Stato-Regioni nel corso della riunione CAIE del 13 luglio 2023, in cui si auspicava "l'adozione di una legge nazionale quadro in tema di attrazione investimenti che intervenga nel rispetto delle singole capacità strategiche e amministrative di ciascuna Regione. Alle amministrazioni territoriali andrebbe infatti garantito un set minimo di funzioni standard e procedure per orientare al meglio le scelte regionali di offerta, promozione e di *after care* da sottoporre ai potenziali investitori esteri": si v. il verbale della predetta riunione, al punto 2.

¹⁸ Si v., per informazioni sul caso francese, il sito dedicato al programma <<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-dindustries-44>>.

¹⁹ Si affianca a questa prima iniziativa, per comprendere l'attenzione attribuita al tema e spiegare i successi ottenuti, quella relativa ai "50 luoghi di impresa chiavi in mano - France 2030". Anche in questo caso si prevede, in esito ad un processo di selezione con candidature 'dal basso', l'individuazione di una serie di aree industriali "di nuova generazione" in cui è previsto un sostegno, amministrativo e finanziario, alla preparazione del sito e, successivamente, all'insediamento di nuove imprese con produzioni allineate agli obiettivi del documento di strategia nazionale *France 2030*. Per informazioni relative a quest'ultimo programma <<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/50-sites-industriels-france-2030>>.

²⁰ Va in questa direzione lo sportello *Invest in Italy*, gestito dal Ministero per l'Impresa e il Made in Italy in collaborazione con ICE e Invitalia, che è stato presentato il 24 aprile 2024 <<https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/presentata-invest-in-italy-la-piattaforma-per-lattrazione-degli-investimenti-esteri-del-mimit>>. Per recenti informazioni rispetto ad un'operatività già avviata e che vede attualmente l'individuazione di 200 siti industriali su cui è possibile investire, si v. l'intervista al Ministro Adolfo Urso, *Dieci miliardi di investimenti sui chip. Si al nucleare di nuova generazione*, "La Stampa", 1 luglio 2024. Per informazioni sulle attività dello sportello si v. <<https://www.ice.it/en/invest/invest-italy>>.

²¹ Si v., in questo senso, la missione originaria della società Sviluppo Italia, destinata a divenire Invitalia nel 2006, cui erano attribuite, sin dal d. lgs. 1/1999 funzioni di coordinamento, ricorrido, indirizzo e controllo dell'attività di promozione dello sviluppo industriale e dell'occupazione nelle aree depresse del Paese, *nonché di attrazione degli investimenti* (il corsivo è dell'autore).

²² Per alcuni esempi di iniziative regionali si v. l'esperienza di *Invest in Tuscany*, promossa dalla Regione Toscana (<https://www.investintuscany.com>). Per il modello emiliano, affidato alla società di promozione regionale, si v. *Invest in Emilia Romagna*, (<https://www.investinemiliaromagna.eu/it/contact-point>). Vanno segnalate, inoltre, le strategie di Piemonte e Lombardia, mentre anche nelle regioni del Sud si assiste allo sviluppo di modelli simili con, ad esempio, *Invest in Puglia* e *Invest in Campania*.

²³ Il fondo spagnolo, approvato nel gennaio del 2024 e alimentato dalle risorse del *Next Generation* è dotato di un plafond di 2 miliardi ed ha l'obiettivo di "trasformare il modello produttivo attraverso l'attrazione di investimenti esteri verso imprese private che si impegnino ad investimenti in attività quali la transizione energetica, la trasformazione digitale, la mobilità sostenibile, la biotecnologia o l'agricoltura sostenibile": informazioni sul Fondo possono essere tratte da <<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-fondo-coinversion-FOCO-atraer-inversion-extranjera-Espana-sectores-estrategicos-adenda-prtr>>.

²⁴ Si v. testo della proposta di legge spagnola attualmente in discussione e in particolare Art 46 e ss, consultabili al seguente link:https://industria.gob.es/_layouts/15/HttpHandlerParticipacionPublicaAnexos.aspx?k=6951.

²⁵ Si v., per l'esplicita rivendicazione dell'avvio di una nuova fase della politica industriale europea, il resoconto dell'incontro 'trilaterale', Italia, Francia e Germania del giugno 2023: <<https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/materie-prime-critiche-italia-germania-e-francia-concordano-una-stretta-cooperazione-nei-settori-dellestrazione-della-lavorazione-e-del-riciclo>>. Va segnalato, sullo stesso piano, anche l'intensificarsi di iniziative bilaterali con Paesi come la Francia, nell'ambito del c.d. "Trattato del Quirinale", e la Germania, nel contesto del "Piano di Azione italo-tedesco per la cooperazione strategica bilaterale e nell'Unione Europea".

²⁶ In questo senso il Governatore Fabio Panetta nella sua *Lectio magistralis* in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Scienze giuridiche, Banca e Finanza presso l'Università degli Studi di Roma Tre del 23 aprile 2024: il testo della lezione è in <<https://www.bancaditalia.it/media/notizia/lectio-magistralis-di-fabio-panetta-presso-l-universita-roma-tre/?dotcache=refresh>>.

²⁷ In questo senso le valutazioni del Ministro Raffaele Fitto, secondo cui l'azione della Cabina di Regina, si ispirerà "ad una visione di respiro europeo che consentirà di massimizzare l'impatto competitivo dell'intero Mezzogiorno nello scenario internazionale, con il riconoscimento di eguali *chance* di sviluppo a tutti i territori dell'Italia meridionale e a tutte le imprese già insediate nel Sud, o che in esso volessero insediarsi" riportate in N. Santonastaso, *La Zes Unica al debutto con la tagliola scadenze*, "Il Mattino", 29 febbraio 2024. In senso analogo il già citato documento della Commissione di *Raccomandazione sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia*, SWD (2024) 612 final del 19 giugno 2024.

²⁸ Il "Piano straregico" è consultabile in <https://www.strutturazes.gov.it/media/itmfe/trr/piano-strategico-zes-integrale.pdf>.

²⁹ Per una valutazione del segmento del capitale di rischio meridionale nel senso della sua insufficienza e per la proposta di istituire un Fondo di fondi dedicato al suo rafforzamento si v., sul punto, G.P. Manzella, S. Signore, A. Gallo, *Venture Capital: tra Europa e Mezzogiorno. Una proposta per l'ecosistema meridionale* in Rivista giuridica del Mezzogiorno, p. 653, 2022.

Tra competitività e coesione Vicende della politica industriale UE (1958-2025)

Gian Paolo Manzella | Marcella Panucci

Gian Paolo Manzella | Vicepresidente della Svimez, insegna Politica Industriale nell'Unione Europea presso l'Università Luiss Guido Carli. Ha pubblicato saggi e articoli sui temi del diritto pubblico dell'economia ed è autore di libri dedicati alla politica di coesione europea ("Europa e sviluppo armonioso", il Mulino, 2021) ed alle industrie creative e culturali ("Economia arancione", Rubbettino, 2017).

Marcella Panucci | Insegna Politica industriale nell'Unione Europea presso l'Università Luiss Guido Carli ed è Consigliere del Ministro dell'università e della Ricerca. È stata Direttore Generale di Confindustria, capo della segreteria tecnica e consigliere economico del Ministro della Giustizia e capo di gabinetto dei Ministri della PA e dell'Università e della Ricerca. È autrice di numerose pubblicazioni.