

# La politica industriale UE nelle sfide dell'autonomia strategica

## Proposte e suggerimenti di policy<sup>1</sup>

Paolo Guerrieri, Gian Paolo Manzella, Fabrizio Onida

### 1. *L'industria al centro dell'azione europea*

1.1 La “questione industriale” è oramai da diversi anni al centro dell'iniziativa politica europea. Già all'indomani dell'insediamento della prima Commissione von der Leyen, nel dicembre 2019, fu varata la strategia del *Green Deal*, che prevedeva - nell'ambito della trasformazione dell'Europa nel primo continente a neutralità carbonica entro il 2050 - una riconversione dell'industria europea imperniata su rilancio della domanda interna e del mercato interno.

Successivamente, tra il 2020 e il 2021, la Commissione pubblicava due documenti strategici in cui si ribadivano il ruolo che l'industria e le sue ricadute tecnologiche erano chiamate a svolgere per raggiungere l'obiettivo della “doppia transizione”, verde e digitale, e per garantire l'autonomia strategica, tema diventato di particolare rilievo alla luce degli effetti della Pandemia.

In linea con questa impostazione, anche il programma *NGEU*, approvato sempre nel corso del 2021, aveva una componente industrialista, con la previsione di interventi e misure di sostegno volti a sostenere processi di industrializzazione e riconversione delle strutture produttive europee.

Questa progressiva attenzione alla dimensione industriale ha fatto un salto di scala a partire dalla fine del 2022. È questo il tornante in cui si è delineata una forte accelerazione nell'azione di Bruxelles sul tema, con un preciso affermarsi degli obiettivi di autonomia strategica in risposta alle politiche industriali statunitensi, e nella consapevolezza delle sempre maggiori “dipendenze” europee, si adottavano in quel passaggio atti qualificanti dell'attuale fase: quali lo *EU Chips Act*, il *Green Industrial Plan*, il *Net Zero Industry Act* e il *Critical Raw Materials Act*. Accanto ad essi assumevano progressiva rilevanza altri ambiti a forte connotazione industriale inerenti ai temi della sicurezza, tra cui, in particolare,

---

<sup>1</sup> Si tratta della versione riveduta, integrata e aggiornata del paper pubblicato in *Astrid Rassegna* n. 2/2025.

quello della Difesa, che vedeva l'adozione di una specifica strategia industriale.

**1.2** Se, dunque, la prima Commissione von der Leyen si è caratterizzata, sin dal suo avvio, per una decisa impronta industrialista, si tratta di una tematica destinata a continuare ad essere al centro della scena anche nei prossimi anni.

A confermarlo - oltre alle prime indicazioni del “Rapporto Letta” e quelle, ancora più nette, del “Rapporto Draghi” - ci sono le puntualizzazioni della stessa Presidente Ursula von der Leyen, nel programma presentato al Parlamento europeo in occasione della sua rielezione alla guida della Commissione e nelle “Lettere di Missione” indirizzate ai commissari europei designati.

In tutte queste occasioni si è ribadito, infatti, il ruolo chiave di un nuovo *Green Deal* per rilanciare la competitività dell'industria europea e creare nuovi posti di lavoro di qualità. Di più, è stato definitivamente chiarito come nell'impostazione della Commissione le questioni industriali siano profondamente intrecciate a quelle dell'ambiente ed energia, e destinate a condizionare da vicino l'evoluzione e l'esito finale dell'intero processo di transizione ecologica europea: come ribadito dalla stessa Presidente von der Leyen “industrializzazione e decarbonizzazione vanno di pari passo”.

Altrettanta attenzione alla dimensione industriale è presente, poi, in molte delle “Lettere di Missione” indirizzate ai singoli commissari, con riferimenti espliciti, solo per citarne alcuni, ad una “nuova strategia industriale”, ad un “*Clean Industrial Deal*”, al rafforzamento della *governance* attraverso uno strumento di Coordinamento Competitivo, all'istituzione di un Fondo per la competitività europea.

**1.3** È una focalizzazione che ha trovato ampia conferma nel primo anno della Commissione Von der Leyen II: sia sul piano di un “discorso politico” sempre più orientato verso l'industria e focalizzato sulla riduzione delle sue dipendenze, sia per una decisa operatività della Commissione sul punto.

In questo avvio della sua attività, infatti, vi sono state iniziative dell'amministrazione europea qualificanti sotto diversi profili

E così, ad esempio, dal punto di vista settoriale, si è registrata la decisa attenzione al settore dell'*automotive* e ad ambiti strategici quali quelli dell'acciaio o della bioeconomia.

Altrettanta dinamicità va registrata, poi, sul piano delle misure di natura “orizzontale”, in ordine alle tecnologie digitali, va segnalata per la sua rilevanza l'iniziativa adottata in relazione all'Intelligenza artificiale. In particolare, con l'*AI Innovation Package*, l'*AI*

*Continent Action Plan* e la comunicazione *Apply AI* si sono introdotte misure per costruire un ecosistema europeo dell'Intelligenza artificiale, a partire dalle *AI Factories* e dalle *AI Gigafactories* come infrastrutture europee di calcolo e innovazione, sino a programmi per diffondere l'utilizzo dell'AI nel tessuto d'impresa e nella pubblica amministrazione. Ancora sul piano delle tematiche 'orizzontali, si registra un'attenzione ai temi del finanziamento dell'industria e, destinato a conoscere sempre maggior rilievo, quello delle materie prime, considerato tema europeo "critico" alla luce delle forti dipendenze attualmente esistenti e del clima di "militarizzazione" che si registra sullo scenario geo-economico globale.

Per quanto riguarda il supporto a specifiche categorie di imprese, vanno registrate le indicazioni a supporto delle startup, con specifica attenzione a misure di sostegno alla fase di *loro scale up* per evitare 'emigrazioni' delle imprese innovative europee più promettenti verso altri mercati.

In parallelo, è stato affrontato dall'amministrazione europea il tema regolatorio. In tal senso la questione semplificazione da subito al centro della scena, attraverso l'adozione di diversi pacchetti di misure di semplificazione, i c.d. Pacchetti Omnibus, e la specifica attenzione attribuita ai temi della sperimentazione regolatoria ed a quelli degli appalti innovativi. Vanno segnalate, infine, le specifiche evoluzioni che si registrano sul piano della "sicurezza economica" con il rafforzamento della funzione di "protezione" svolta dall'amministrazione europea, a partire dalla proposta di più incisivi poteri di verifica su acquisizioni di imprese europee da parte di imprese straniere.

**1.4** Se, dunque, il quadro dell'iniziativa europea ha chiare linee di tendenza la realtà economica con cui questa 'ambizione industrialista' deve confrontarsi è tuttavia severa. Lo shock energetico seguito all'invasione russa dell'Ucraina ha colpito, infatti, un modello produttivo europeo fortemente dipendente da energia fossile importata a basso costo, accompagnato da una specializzazione ancora eccessivamente concentrata su comparti a tecnologia medio-bassa e ad alta intensità energetica. Il caso tedesco – con un rallentamento pronunciato della manifattura e difficoltà acute nei settori chimico e automobilistico – ne è l'esempio più evidente. Al pari della crisi dell'industria automobilistica europea che appare sempre più l'esito di un ritardo strutturale nella transizione verso l'auto elettrica, soprattutto se confrontata con le traiettorie della Cina e delle sue imprese. A questa situazione strutturale si sommano poi ritardi accumulati in settori di frontiera come i semiconduttori avanzati, le piattaforme digitali, il cloud, i big data, l'IA stessa, nonostante l'avvio dello EU Chips Act e degli altri strumenti che si sono

richiamati Debolezze che trovano un diretto riflesso anche nei servizi avanzati destinati alla produzione – il terziario ad alta intensità di conoscenza, i KIBS – in cui l’Europa continua a mostrare una performance inferiore a quella statunitense, con ripercussioni su tutta la manifattura più sofisticata.

Sono tutte tendenze che preoccupano, ed è un punto da sottolineare, anche per i loro riflessi geoeconomici. In questo senso si parla sempre più spesso di “*weaponized interdependence*”: nelle reti globali: a significare che chi controlla nodi critici – tecnologie chiave, piattaforme, standard, infrastrutture – può trasformare le interdipendenze economiche in strumenti di pressione politica e di sicurezza. In questo senso, il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca nel gennaio 2025, con un’agenda esplicitamente “America First” e un approccio transattivo alle relazioni con gli alleati europei, unito ad un utilizzo cinese sempre più assertivo della posizione di monopolista in alcuni ambiti rafforza la percezione di un contesto internazionale più instabile e competitivo. E, per molti versi, di un’Europa stretta a tenaglia tra i due grandi blocchi.

**1.5** Tutto ciò rappresenta, è evidente, una sfida per l’Europa. E la posta in gioco in questo processo è davvero alta: assicurare, insieme, incrementi di produttività, crescita sostenibile e rafforzamento di difesa e sicurezza: una sorta di ‘trilemma’ (competitività, sostenibilità e sicurezza), che pone ai paesi europei complessi trade-off, da gestire a più livelli: domestico, europeo e globale. In questa direzione, come ricordato l’Unione ha già varato un insieme di iniziative dirette a sostenere e rilanciare la capacità industriale e la resilienza economica europee. Un quadro di interventi che delinea un percorso che l’Unione ha cominciato a seguire ma con risultati rivelatisi, almeno finora, molto inferiori alle attese. E che hanno alimentato – soprattutto in tema di politiche e misure di transizione verde - forti proteste e contestazioni, con agricoltori e imprese industriali in prima fila, ma spalleggiati da molti altri settori e categorie.

In questo clima di concorrenza sempre più serrata con Cina e Stati Uniti e di rapida attivazione di strumenti di politica industriale, emerge come per recuperare il terreno perduto all’Europa serva un’azione su più piani.

a) Quello industriale innanzitutto. È necessario riqualificare l’offerta produttiva spostando l’allocazione delle risorse da produzioni ad alta intensità energetica e tecnologie mature verso comparti industriali a minore intensità di energia ed elevato utilizzo di tecnologie digitali e verdi. Il Green Deal, in particolare, che vuole rendere compatibili, anzi mutualmente convergenti, competitività e sostenibilità, rappresenta una formidabile scommessa per indirizzare la politica industriale europea su linee evolutive coerenti e

realistiche. Nella ricerca, innanzi tutto, di una “identità europea” a confronto con i modelli dominanti negli Usa e in Cina, nei quali l’obiettivo della sostenibilità ambientale non riveste una importanza primaria rispetto alla competitività. In aggiunta, una strategia industriale cosiddetta “verde” deve oggi perseguire oltre ai tradizionali obiettivi di stimolo all’innovazione e sostenibilità ambientale anche quelli di resilienza strategica (“sicurezza”), a partire dal garantire all’economia europea quelle tecnologie e materie prime necessarie alla sua competitività.

b) Vi sono, poi, cruciali aspetti di natura finanziaria. Come rilevato dal “Rapporto Draghi”, questo passaggio industriale europeo costerà moltissimo. Tanto più che le misure di politica ambientale e industriale sono state finora prevalentemente decise a Bruxelles mentre i costi per sostenerle si sono riversati in larga misura sui singoli Stati nazionali. È evidente che una tale “divisione del lavoro” non è più sostenibile in futuro. Ancor più perché le nuove regole del Patto di Stabilità e Crescita hanno ulteriormente ristretto gli spazi fiscali di intervento di molti paesi europei e non consentiranno di fatto il finanziamento da parte loro delle spese in tema di doppia transizione, ambientale e industriale.

c) Altrettanto rilevanti, le domande da porsi sul piano istituzionale. Ed in particolare quelle relative al come ulteriormente integrare e definire l’insieme di interventi di policy da adottare e con quali modalità, strumenti e tempi realizzarne l’implementazione così da favorire la riconversione verde industriale dell’Europa.

Industria, finanza, istituzioni: su questi diversi piani, i prossimi anni della nuova legislatura europea risulteranno decisivi. In quest’ottica il presente contributo, dopo una breve ricostruzione dello “stato dell’arte” sotto il profilo teorico della politica industriale, suggerisce alcune possibili linee di lavoro

## ***2. “Nuova politica industriale” e dimensione europea***

2.1 Poggia, oramai, su dati fattuali il ritorno della politica industriale che si registra a livello globale. Sotto la forza di “spinte” di diversa natura, gli interventi a sostegno della manifattura si stanno moltiplicando e diffondendo. Lo scorso anno ci sono stati più di 2.500 interventi di politica industriale in tutto il mondo: un’impennata guidata dalle grandi economie, con Cina, Unione Europea e Stati Uniti che ne hanno coperti quasi la metà. Solo un terzo di queste misure è motivato dall’obiettivo di stimolare la competitività e rilanciare la produttività e la crescita a lungo termine: i restanti due terzi sono riconducibili, invece, a motivi diversi quali mitigazione del clima, resilienza della catena di approvvigionamento, considerazioni di sicurezza.

E, parallela a questo atteggiamento interventista, ritorna anche la riflessione su questi temi. Gli economisti discutono da tempo, infatti, dei meriti e degli svantaggi della politica industriale, talora ancora condizionati da pregiudizi e stereotipi, anche ideologici.

Da un lato, ci sono i critici, che ritengono che i governi quasi mai siano in grado di scegliere settori e attività vincenti perché non hanno preveggenza sull'evoluzione delle tecnologie e dei mercati. Ne deriva che la politica industriale può rivelarsi assai costosa e portare a varie forme di fallimenti governativi, dalla corruzione alla cattiva allocazione delle risorse: con la conseguenza, per quanto paradossale, che “la migliore politica industriale sia non avere una politica industriale”.

A questa posizione – in passato, come noto, maggioritaria - si contrappone quella di chi, citando le sfide della transizione ambientale, energetica e digitale, richiama argomenti teorici ed evidenze empiriche a favore di politiche industriali ben formulate e lungimiranti. Secondo questa letteratura il governo può e deve svolgere il ruolo di “promotore” del cambiamento, coinvolgendo le imprese e i distretti nell'esplorazione degli spazi di mercato per sfidare la concorrenza (“*discovery*” alla Rodrik-Hausman). Un processo di ‘scoperta’ che tipicamente caratterizza le fasi iniziali del ciclo di vita dei prodotti e delle tecnologie.

2.2 Il dibattito sulle politiche industriali resta comunque aperto anche se il suo focus si è spostato negli anni più recenti dalla polarizzazione che divideva critici e fautori dell'intervento a sostegno della manifattura alla discussione sul “come” disegnare politiche industriali che promuovano innovazione e incoraggino la dinamica dei vantaggi competitivi nazionali ed europei, guardando oltre la difesa statica della concorrenza tra paesi rivali.

Ai fini del presente lavoro, il dato che va sottolineato è come in questa “nuova” impostazione di politica industriale vi siano alcune tendenze capaci di fungere da guida nell'individuazione di “piste di lavoro” per il “governo dell'industria europea”.

In particolare, si tratta di indicazioni legate ai nuovi modi di concepire e implementare gli interventi pubblici in campo industriale, quali:

- (i) L'individuazione di missioni;
- (ii) la previsione di forme di monitoraggio legate ad obiettivi e metriche definiti;
- (iii) la necessaria maggiore integrazione tra le diverse azioni
- (iv) la specifica attenzione attribuita ai profili di collaborazione tra pubblico e privato (*discovery and search process*).

Quel che più in generale emerge è che nel nuovo contesto frammentato degli Stati nazionali,

in cui i governi mirano a sostenere i propri “campioni nazionali”, occorre catalizzare le “economie esterne” generate dagli investimenti privati, migliorandone l’efficienza allocativa (statica) e, al contempo, promuovere l’efficienza dinamica (Krugman). Rivedendo l’impianto delle politiche tradizionali di finanziamento pubblico all’impresa e a sostegno delle fasi di ricerca e sviluppo, i governi sono quindi chiamati a promuovere forme sempre nuove di “co-petition” (concorrenza più collaborazione tra imprese) e a chiamare in causa l’imprenditorialità privata quando questa è troppo timida nell’avventurarsi su terreni ignoti.

D’altra parte, sulla scorta di ricerche empiriche è sempre più evidente l’indicazione secondo cui, per produrre benefici economici, gli interventi dovrebbero essere ben progettati, diretti a risolvere fallimenti del mercato chiaramente identificati e basati su principi di promozione della concorrenza oltre che su una solida analisi costi-benefici. Un profilo che spiega l’altrettanta centralità attribuita al tema della qualità delle istituzioni e, più in generale, alla necessità dei governi di investire in capacità tecniche, ricalibrando i sostegni al variare delle condizioni e agendo in linea con mercati aperti e competitivi.

### ***3 Sfide e proposte di policy per un’azione europea per l’industria***

L’attuale impostazione del Trattato, come noto, assegna all’Unione in materia industriale un ruolo di mero indirizzo e coordinamento, riconoscendo ai singoli Stati membri la responsabilità principale delle misure operative.

Si tratta di un assetto che mostra i propri limiti ‘di tenuta’ in situazioni critiche come quelli attuali. Basti pensare, in questo senso, alle forti asimmetrie tra Paesi prodotte dalla decisione del Consiglio europeo nei primi mesi del 2023 di allentare i vincoli esistenti agli aiuti di Stato diretti a sostenere gli investimenti necessari alla transizione e a contrastare le agevolazioni di altri paesi, innanzi tutto l’IRA statunitense: con la Germania che ha coperto, ad esempio, quasi la metà degli aiuti di Stato approvati dalla Commissione da marzo 2022 pur rappresentando il 24% del PIL Ue.

E se si tratta di un mero indicatore, esso esplicita tuttavia come la devoluzione ai singoli Stati membri della politica industriale europea non sia, nel nuovo contesto, una soluzione percorribile. Il rischio, infatti, è che i paesi finanziariamente più forti traggano vantaggio – come già avvenuto per Germania e Francia - dall’allentamento dei vincoli agli aiuti statali e perseguano politiche di interesse nazionale piuttosto che europeo e che, di conseguenza, l’effetto complessivo indebolisca la coesione e il buon funzionamento del Mercato interno.

Il contributo fondamentale all'evoluzione dell'industria europea ed al suo rafforzamento deve quindi venire da una politica industriale e tecnologica che sia effettivamente comune dell'UE. E se suo obiettivo di fondo non può essere il raggiungimento di un'impossibile autonomia produttiva e tecnologica, quello che deve guidarla è la creazione di un ecosistema europeo innovativo e concorrenziale che sia in grado di:

- (i) sostenere la creazione di un tessuto d'impresa europeo progressivamente più avanzato ed a maggior grado di innovazione, rafforzando funzioni orizzontali quali il finanziamento e la relazione con il mondo della ricerca;
- (ii) aiutare la creazione e la diffusione di nuove “*General Purpose Technologies*”, quali l'*intelligenza artificiale*, il *quantum computing*, i *big data*, così da innescare processi di accelerazione della produttività e crescita a livello europeo;
- (iii) Rafforzare la resilienza del sistema industriale europeo, preservandolo sul piano delle dipendenze;
- (iv) promuovere imprese europee di alta gamma nei settori strategici che sappiano occupare segmenti ad alto valore aggiunto e controllare snodi cruciali delle filiere strategiche più rilevanti;

Così definiti gli obiettivi, dal punto di vista di *policy*, formulare e implementare una politica industriale comune è compito in qualche misura nuovo per un ordinamento lungamente abituato ad agire attraverso le leve del mercato interno e delle regole di concorrenza. Divengono centrali, quindi, specifici aspetti sul piano organizzativo e funzionale.

Tra questi possono essere indicati nove ambiti di intervento da ritenere prioritari:

- (i) Una governance europea per la politica industriale;
- (ii) Nuove istituzioni per l'innovazione
- (iii) Una politica della concorrenza per il XXI secolo
- (iv) Digitale strategico, servizi avanzati alla produzione e competenze per il futuro
- (v) Semplificazioni e public procurement
- (vi) Finanziamento della politica industriale
- (vii) Politica industriale e coesione territoriale
- (viii) Difesa e sicurezza economica
- (ix) Dimensione internazionale della politica industriale

### ***3.1 Una governance europea per la politica industriale: rafforzamento amministrativo, coordinamento, valutazione***

Nella prospettiva che guida questo lavoro, nella realizzazione di una effettiva politica industriale europea, priorità va data alla questione della *governance*, così da coordinare l'azione dei diversi attori coinvolti: sia sul piano “orizzontale”, sia quello “verticale”.

Alcune prime indicazioni che possono avanzarsi in quest'ambito si muovono lungo cinque direzioni:

a) rafforzamento dell'amministrazione europea nel settore della politica industriale, con il rafforzamento delle funzioni di analisi ed intelligence e la previsione di figure amministrative specificamente responsabili per i settori strategici (semiconduttori, tecnologie net-zero, salute, etc.);

b) potenziamento dei raccordi europei nei momenti decisionali, garantendo il funzionamento degli organismi presenti nei regolamenti per assicurare il coordinamento tra Commissione e Stati membri e l'apertura al contributo degli interessi privati nei processi di scelta di investimento.

c) previsione di maggiori elementi direttamente connessi alla politica industriale nell'ambito del Semestre europeo;

d) azione di rafforzamento delle amministrazioni interne competenti in materia di industria – sia di livello nazionale, sia regionale;

e) specifica attenzione va attribuita, infine, alla funzione di monitoraggio e valutazione. In questo senso, per la dimensione delle risorse finanziarie coinvolte e la sensibilità del tema e degli interessi in gioco, vanno previsti – a livello europeo e nazionale - organismi di valutazione indipendente delle politiche industriali. Il compito di tali organismi, che possono far leva sull'esperienza dei Comitati per la produttività e sulle migliori esperienze di valutazione di politica industriale già avviate, sarà:

(i) assicurare la piena conoscibilità degli interventi di politica industriale posti in essere;

(ii) effettuare una valutazione degli effetti delle politiche, secondo indicatori e metriche predefiniti,

(iii) formulare raccomandazioni definitive, anche indicando l'opportunità di abolire iniziative non efficaci.

### ***3.2 Costruire istituzioni ‘per’ l’industria europea***

Anche in una prospettiva comparata, è possibile indicare la linea della creazione di organismi europei specializzati in materia di politica industriale. Si tratta, d’altra parte, di una indicazione che sta già trovando una sua prima declinazione in ambiti quali, ad esempio, le materie prime critiche in cui un Centro specializzato europeo è in fase di costituzione sull’esempio giapponese

Tra le varie ipotesi di lavoro possibili, possono segnalarsi le seguenti:

#### *a) Un’Europa sulla frontiera della ricerca: Darpa europea*

In vista degli ostacoli e delle difficoltà delle imprese europee nello sviluppo delle fasi di implementazione tecnologica e innovativa una prima linea di azione è quella della definizione di una versione europea della DARPA, l’Agenzia pubblica di ricerca che opera da decenni e con relativo successo negli Stati Uniti.

Il suo compito sarebbe sviluppare tecnologie per trasformazioni di base e non solo incrementale, sia selezionare e promuovere tecnologie e processi innovativi nella fase di transizione dalla ricerca di base alla loro implementazione e commercializzazione. Una versione europea sarebbe particolarmente indicata proprio per la selezione di progetti innovativi ad alto rischio e alto impatto in settori come IA generativa, cybersecurity, tecnologie per la difesa, energia pulita avanzata, quantum.

#### *b) Rafforzare gli IPCEI: ambiti di collaborazione industriale, finanziamento, procedure,*

Per la loro rilevanza ai fini del conseguimento degli obiettivi strategici europei, gli IPCEI (*Important projects of Common European Interest*) vanno rafforzati in termini di ambiti di intervento, di risorse finanziarie, sia di procedure di attuazione.

Per quel che concerne lo spettro di azione, come sottolineato dal Rapporto Draghi e della Lettere di Missione, esso va ulteriormente ampliato: non deve limitarsi alla sola alta tecnologia, ma aprirsi ad ambiti più direttamente industriali ed estendersi al maggior numero di settori, a partire da quelli che interessano la difesa e la sicurezza nazionale.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, va continuata l’azione di espansione delle risorse pubbliche destinabili agli IPCEI. In linea con la tendenza che si è andata registrando ad essi dovranno essere indirizzate, oltre alle risorse dei singoli Stati, anche quelle del bilancio europeo e finanziamenti delle istituzioni finanziarie pubbliche. Andrà curato, in particolare, l’effetto segnalazione di tali interventi finanziari europei, in modo da attrarre risorse private

Vi è, infine, ed è il terzo profilo, l'azione di velocizzazione che va condotta. In particolare, gli IPCEI hanno tempi e modalità di autorizzazione che appaiono ancora troppo lunghi. Andranno in questo senso definite, in linea con i suggerimenti contenuti nel Rapporto Draghi, forme di *fast track* e rafforzati gli strumenti di assistenza tecnica volti a rendere più veloci le fasi di ideazione e di attuazione di questi strumenti

*c) Promuovere la disruption: più forza al Consiglio europeo per l'innovazione (EIC)*

Dal punto di vista istituzionale un passo importante da parte della Ue è stato la creazione, nella seconda metà del passato decennio, del Consiglio Europeo per l'Innovazione (EIC) per sostenere le “innovazioni radicali” da utilizzare insieme agli attuali meccanismi di sostegno alla ricerca scientifica. Il programma di lavoro dell'EIC dovrebbe ispirarsi ai successi dell'esperienza del CERN di Ginevra.

Per aumentare il suo impatto sull'ecosistema *deep-tech* europeo, in linea con le indicazioni contenute nel “Rapporto Draghi” e di altre recenti prese di posizione, vanno aumentate le risorse dell'organizzazione, anche con il coinvolgimento di risorse private e istituzionali, e reso più semplificato e rapido il suo iter decisionale.

*d) Mettere la ricerca europea al servizio dell'impresa: Un Fraunhofer per l'Europa*

Altrettanto rilevante è rafforzare sul piano europeo lo scambio tra mondo della ricerca e della produzione. Un esempio in questa direzione può essere rappresentato dal *Fraunhofer* ovvero l'istituzione pubblica tedesca che raccoglie 75 istituti di ricerca in tutti i campi, dalla mecatronica alla biotecnologia, e che punta da decenni e con successo a mettere la ricerca al servizio dell'innovazione d'impresa.

Una prospettiva di sviluppo potrebbe essere quella di estendere su scala europea tale modello, costituendo una vera rete transnazionale di centri di ricerca applicata e trasferimento tecnologico a sostegno delle imprese.

*e) Europa e materie prime critiche: intelligence, coordinamento, finanza*

Il tema delle materie prime critiche è sempre più centrale nel discorso europeo di politica industriale. Come dimostrano recenti casi di *weaponisation*, le dipendenze sono molto significative, gli effetti sul tessuto industriale europeo altrettanto profondi.

In quest'ottica la recente iniziativa *Resource EU* con cui la Commissione mira ad accelerare l'attuazione amministrativa della sua strategia in materia è chiamata ad agire su più fronti: procedurale, organizzativo, diplomatico. Specifico rilievo va attribuito al rafforzamento della componente istituzionale: sia a livello europeo, sia statale. In questa

direzione se va accolta con favore la creazione, già richiamata, di un Centro europeo specializzato in tema, con funzioni innanzitutto di monitoraggio, intelligence e coordinamento, va assicurato il raccordo e l’attuazione a livello nazionale, anche con riferimento a dotazioni amministrative nazionali, spesso inadeguati sotto il profilo amministrativo. Data la relativa povertà di materie prime sul territorio europeo, vanno altresì attentamente studiate le opportunità di negoziati fra la Ue e singoli paesi extra-Ue per promuovere accordi di libero scambio manufatti-materie prime critiche, anche a prescindere da iniziative in sede WTO.

### ***3.3 Una politica della concorrenza per il XXI secolo***

La politica della concorrenza si trova oggi di fronte al compito delicato di conciliare la tutela del Mercato interno con l’esigenza di sviluppare “campioni ‘europei’” in settori dove le economie di scala e di rete sono decisive – dall’IA ai semiconduttori, dal cloud alle piattaforme tecnologiche. Al riguardo, la Commissione dovrebbe rivedere non tanto le regole in difesa della concorrenza quanto la loro applicazione, soprattutto in materia di concentrazioni, tenendo conto non solo degli effetti statici sulla concorrenza ma anche dal livello della competizione nei mercati globali e del rischio di un sistematico sotto-investimento europeo.

È in questa direzione che anche il “Rapporto Draghi” ha chiesto di ripensare la politica di concorrenza e l’applicazione delle norme dell’UE in modo da consentire il consolidamento del mercato e la creazione di grandi gruppi europei. Con un’impostazione analoga, nel suo programma politico anche la Presidente von der Leyen ha affermato “la necessità di un nuovo approccio alla politica di concorrenza, meglio orientato ai nostri obiettivi comuni e più favorevole alle aziende che crescono nei mercati globali, pur garantendo sempre condizioni di parità”, sottolineando che “questo dovrebbe riflettersi nel modo in cui valutiamo le fusioni, in modo da tenere pienamente conto dell’innovazione e della resilienza”.

### ***3.4 Digitale strategico e servizi avanzati alla produzione***

a) L’Unione europea ribadisce da tempo di voler “mettere l’Intelligenza artificiale (IA) al centro” del proprio modello di crescita e innovazione. Nell’ultimo anno – come ricordato - sono arrivate diverse proposte e comunicazioni su tecnologie digitali strategiche come il calcolo ad alte prestazioni (HPC), i Big Data, il Cloud e la loro diffusione. Ciò che ancora manca è la formulazione di una strategia unitaria a livello europeo a medio e lungo termine,

che trasformi questi tasselli in un disegno coerente di sviluppo e diffusione capillare dell'IA, così da trasformarla in un volano diffuso di aumento della produttività e competitività per tutto un insieme di settori manifatturieri e no. L'IA non è un prodotto, ma il risultato di una catena (dati → calcolo → modelli → applicazioni → adozione) in cui HPC, Big Data e Cloud sono anelli decisivi. Se uno di essi cede, si disperde il valore dell'intera catena. L'infrastruttura critica" digitale da costruire pertanto è il capitale di calcolo, concepito come un nuovo fattore produttivo su scala europea con regole comuni su dati, interoperabilità e procurement. Serve un progetto continentale, che definisca priorità chiare, coordini pubblico-privato e indichi tempi certi. Il rischio altrimenti è la dispersione di interventi e risorse.

b) KIBS e Terziario avanzato

I servizi alla produzione avanzati offrono a questo riguardo un caso studio emblematico. Una priorità dell'attuale fase – com'è noto - è rafforzare e rilanciare il Mercato interno, che resta un asset fondamentale per la crescita e la competitività delle imprese europee.

Tale rafforzamento e rilancio va condotto in primo luogo con la sua estensione - in sintonia con le conclusioni del "Rapporto Letta" - a un insieme di servizi, nell'energia, nelle telecomunicazioni, nei capitali, che ne sono rimasti fuori. Uno specifico rilievo assumono i servizi legati alla diffusione e trasformazione digitale - il cosiddetto terziario avanzato - ed i KIBS (*knowledge intensive business services*), che rappresentano input fondamentali e complementari della produzione manifatturiera. Più specificamente, una nuova agenda industriale europea deve puntare a ridurre barriere regolamentari e ostacoli alla mobilità professionale che limitano la crescita dei KIBS e di altri servizi avanzati alla produzione. Va aggiunto che l'ulteriore integrazione del Mercato Interno nel comparto dei servizi, tenuto conto che una maggiore concorrenza promuove le imprese più efficienti e incentiva l'innovazione, potrebbe produrre positivi mutamenti nei sistemi di produzione e innovazione dell'intera area europea, favorendo lo sfruttamento di economie di scala e la rilocalizzazione degli impianti all'interno dell'UE.

c) Costruire competenze per il futuro

La carenza di competenze e specifiche qualifiche del lavoro – com'è noto - è tra i maggiori ostacoli agli investimenti nell'UE. È necessario non solo aumentare gli investimenti in istruzione e formazione, ma promuovere un'allocazione più efficiente delle competenze. Ciò richiede la riduzione nel mercato interno degli ostacoli alla mobilità professionale,

l'eliminazione o riforma delle normative professionali che impediscono la mobilità, l'estensione del riconoscimento automatico delle qualifiche professionali e il miglioramento del coordinamento della sicurezza sociale. Le raccomandazioni del "Rapporto Letta" forniscono preziosi suggerimenti in queste direzioni.

Allo stesso tempo andranno create grandi accademie europee per le *competenze legate ai nuovi settori strategici europei* - così come previsto dal NZIA e dalle iniziative sulle *European AI Skills Academies* - quali nuclei di un sistema di formazione avanzata che operi secondo criteri comuni su scala continentale.

### 3.5 Semplificazioni e public procurement

a) Sempre nella prospettiva di rafforzare il Mercato interno si fanno sentire due esigenze sul piano regolatorio. Sotto un primo profilo va approfondito il processo di semplificazione regolatoria già avviato. Il rischio di iper-proliferazione regolatoria è reale: più norme non significano più competitività. Servono semplificazione e capacità di implementare le norme attraverso: autorizzazioni rapide, *one-stop shops* che funzionino, riduzione degli oneri informativi, *sunset clauses*, migliore valutazione ex-ante/ex-post. In questo senso le indicazioni europee nella direzione di pacchetti *Omnibus* 'orizzontali' e 'settoriali' vanno ulteriormente approfondite. NZIA e CRMA introducono *fast-track* per progetti strategici; ora occorre trasformare le migliori pratiche in veri standard amministrativi europei. Va enfatizzato che serve spostare il baricentro dalla produzione di norme alla capacità di eseguirle.

b) Emerge, anche qui sottolineata più volte dall'amministrazione europea, emerge la necessità di una più efficace disciplina dello strumento degli appalti pubblici in chiave di raggiungimento degli obiettivi di strategia industriale. Nonostante il fatto di rappresentare il 14% del PIL dell'UE e del suo dispiegamento in settori chiave dell'economia come trasporti, rete energetica, telecomunicazioni, elettromeccanica, si tratta di una leva sino ad oggi poco sfruttata a livello europeo. Ed invece, se adeguatamente potenziati gli appalti pubblici consentirebbero di sfruttare il potere di monopsonio e le economie di scala, riducendo la concorrenza al ribasso tra le autorità nazionali, e aumentando allo stesso tempo l'attrattiva del mercato interno per le localizzazioni e gli investimenti comunitari ed extracomunitari. D'altra parte, come confermato in occasione dei vaccini COVID-19 e delle forniture di gas e le munizioni per l'Ucraina, lo strumento dell'appalto congiunto va ritenuto un ambito in cui il livello europeo deve svolgere un'azione sempre più decisa. In

questi casi, infatti, il risultato è stato non solo di rafforzare il potere contrattuale europeo ma anche migliorare notevolmente l'efficacia della spesa pubblica in Europa, ottenendo maggiore coerenza tra le spese dei diversi Paesi.

Va altresì ricordato che le economie di scala e alleanze *cross border* derivanti da una maggiore integrazione dei mercati degli appalti pubblici europei potrebbero diventare la leva anche per promuovere la definizione di ‘standard tecnici europei’ in asse con la ESO (*European Standardisation Organization*) e accrescere così la capacità delle imprese europee di partecipare con successo alle gare d'appalto indette da un numero crescente di Paesi extraeuropei

In linea con l'indirizzo ‘innovativo’ dell'azione dei pubblici poteri, va rafforzato, infine, l'istituto dei *regulatory sandboxes* quale strumento di potenziamento dei processi di innovazione.

Il potenziamento degli appalti pubblici europei non dovrebbe rinunciare a priori a clausole di “buy European”, disegnate in un giusto bilanciamento tra esigenze di sostegno alla capacità produttiva europea e attento controllo sulla trasparenza delle procedure d'appalto e sulla reputazione delle candidature.

### ***3.6 La grande sfida di finanziare l'industria europea***

Come già sottolineato, ed alla luce delle stime condotte da ultimo con il “Rapporto Draghi”, quello del finanziamento è uno degli ambiti di maggiore criticità nel disegno di una maggiore competitività dell'industria europea.

Sul punto, in parallelo al tema, centrale, della creazione di un mercato dei capitali integrato a livello europeo, ampiamente sottolineato dal “Rapporto Letta” e da numerose prese di posizione del Consiglio europeo - ci sono alcune linee di azione che possono essere individuate:

#### ***a) Un Fondo europeo per l'industria verde***

Promossa nel febbraio 2023 dalla Commissione, e successivamente accantonata per i contrasti tra i diversi Stati membri, la proposta di un Fondo europeo per la competitività (*European Competitiveness Fund*) è stata rilanciata dalla Presidente von der Leyen nel discorso programmatico in occasione della sua rielezione e nei documenti preparatori del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2028-2034. La proposta – autorevolmente ribadita nel “Rapporto Draghi” - va oggi considerata prioritaria.

Il ruolo del Fondo sarebbe, soprattutto, di favorire interventi a livello europeo sulla frontiera delle tecnologie pulite e digitali, nei casi in cui il requisito minimo è un'azione

concertata su scala europea. Allo stesso tempo, le sue risorse potranno essere utilizzate per rafforzare la posizione tecno-industriale europea, anche attraverso il cofinanziamento di progetti tecnologici avanzati ad alta intensità di capitale e che siano in una fase iniziale. Per quel che concerne gli investimenti strategici in tecnologie critiche, poi specifica attenzione dovrà essere attribuita al fatto che parte della produzione abbia sede nell'UE e attinga da una catena di approvvigionamento diversificata.

*b) Rafforzare il bilancio comune e la voce di bilancio delle risorse proprie.*

Il bilancio dell'Unione è oggi inadeguato a finanziare le ambiziose politiche che l'Unione si prefigge. Lo ha confermato la proposta di QFP 2028 – 2034, Nonostante un bilancio di quasi 2000 miliardi e un aumento significativo delle risorse per competitività, difesa e sicurezza non è ancora sufficiente e assai lontano dall'aumento del bilancio europeo al 2% del PIL prospettato nel programma politico della Commissione.

La possibile linea di azione per ovviare a questa situazione è dotare le istituzioni europee di aggiuntive “risorse proprie”, come nuove competenze fiscali a livello europeo. Un significativo volano finanziario che potrebbe essere utilizzato per finanziare *beni pubblici* europei in tema di politiche industriali e tecnologiche, tra cui le infrastrutture transfrontaliere e, più in generale, progetti a forte matrice collaborativa con una forte componente di Ricerca e sviluppo.

Sarebbe un passo importante verso la creazione di una capacità fiscale comune, pur inizialmente limitata, alimentata da risorse attivate a livello dell'Unione.

*c) Il Gruppo Bei ‘per’ le priorità strategiche europee*

Una ulteriore linea di sviluppo possibile attiene al ruolo svolto dal Gruppo Bei (Banca europea per gli investimenti).

In linea con le indicazioni del “Rapporto Draghi”, l'azione del Gruppo andrebbe rafforzata in termini quantitativi e, dal punto di vista qualitativo, si dovrebbe caratterizzare per: maggiore spazio per interventi diretti nel capitale delle imprese; una più specializzata funzione di consulenza sia per quel che riguarda gli specifici progetti, sia per permettere a tutte le amministrazioni coinvolte di combinare al meglio contributi a fondo perduto e prestiti dell'istituzione finanziaria dell'Unione (con specifico riferimento agli interventi legati al Fondo di coesione e per la politica agricola e al Fondo per la Competitività).

In particolare, anche alla luce delle indicazioni del Trattato, si può configurare uno più incisivo ruolo della Bei come finanziatore e selezionatore di progetti transnazionali o di interesse strategico europeo (c.d. “bollino europeo”).

Ulteriore linea di lavoro, anch'essa già delineata, sarà quella di un rafforzamento del suo spazio di collaborazione con le Banche di promozione nazionali, quali la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) in Italia. Si tratterebbe di un'azione funzionale ad orientare la loro azione verso obiettivi paneuropei condivisi e, allo stesso tempo, di “segnalazione” al settore finanziario della ‘bancabilità’ di progetti strategici per gli obiettivi europei

*g) Maggiore coordinamento tra le risorse finanziarie*

Un campo su cui concentrare l'azione europea è quello del coordinamento delle risorse attualmente disponibili per finalità *lato sensu* industriali. Un interessante esempio in questa direzione è quello richiesto nel settore delle materie prime critiche da ResouceEU, che vede la creazione di uno specifico Hub a tal fine.

Un primo esempio in questa direzione è la cosiddetta *Strategic Technologies for Europe Platform* (conosciuta con l'acronimo “Step”), volta ad aggregare, coordinare e rafforzare programmi della Ue già esistenti con l'obiettivo di concentrarli verso progetti di interesse strategico: tecnologie sulla frontiera (ossia tecnologie di eccellenza, quali il calcolo ad alte prestazioni e la microelettronica); tecnologie pulite (come le energie rinnovabili); biotecnologie.

Va favorita, in questo contesto, la creazione di “bacini progettuali” in cui riunire progetti già approvati ai sensi di diversi strumenti finanziari dell'Unione ma non finanziati per assenza di risorse. Tali bacini sarebbero poi oggetto di procedure più snelle e velocizzate per favorirne il successivo finanziamento.

*h) Un Patto di stabilità e crescita per l'industria*

Per quel che concerne il PSC, va ipotizzata la massima flessibilità anche nell'interpretazione delle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita così da favorire investimenti strategici per l'Unione.

In particolare, le nuove regole dovranno orientare più spazio e tempo per l'aggiustamento ai Paesi che si impegnino a realizzare gli investimenti finalizzati alla doppia transizione ecologica e digitale e il cui debito sia giudicato sostenibile. Il rischio altrimenti è che molti degli investimenti necessari non vengano realizzati o lo siano solo in parte.

### **3.7 “Crescere insieme”: rilancio industriale e coesione territoriale**

Sin dall'inizio degli anni Settanta, protagonisti della storia della politica industriale europea segnalavano la necessità di far sì che politica industriale e politica di sviluppo

regionale andassero insieme. Il punto è stato recentemente ribadito con efficacia dal Presidente Macron secondo cui la politica industriale “non è solo elemento essenziale della prosperità europea verso l’esterno ma anche un’azione per un equo sviluppo territoriale”. Sono indicazioni chiare del fatto che un’azione di industrializzazione deve tenere necessariamente in conto le ricadute territoriali che essa può avere, in termini di divari e della condizione economica e sociale dei singoli territori europei. Tanto più per il sempre più concreto emergere di una dimensione precisamente ‘politica’ dei divari, con la c.d. “geografia dello scontento” che pone in rilievo la correlazione tra situazioni di crisi economica e sociale, di “*left behind*”, e comportamenti elettorali di stampo ‘populista’. Per l’intrecciarsi di temi economici e politici, una linea di azione che può delinarsi in questo passaggio, dovrà vedere, insieme all’aumento delle dotazioni finanziarie dedicate alla coesione, anche un loro maggiore orientamento verso le esigenze dell’industria. Si tratta, come noto, di una linea di indirizzo che ha già trovato la sua prima declinazione nella Revisione di metà termine, in cui si delinea una funzionalizzazione delle risorse della coesione verso le esigenze dell’industria, con specifica attenzione a quelle della grande industria.

In particolare, tra le varie dimensioni in cui è auspicabile questa maggior focalizzazione della spesa dei fondi strutturali – con ambiti che vanno dal sostegno alle imprese sino alla formazione dei lavoratori - possono individuarsi alcuni profili di specifica rilevanza:

- (i) una più spiccata attenzione allo strumento delle *Smart Specialisation Strategies*”, per far sì che le regioni europee facciano emergere con sempre maggior nettezza le loro vocazioni territoriali e le colleghino con le priorità strategiche della Commissione;
- (ii) in linea con i riferimenti al concetto di “Valli” presenti nella disciplina europea più recente, andrà poi assicurata precisa ‘valenza’ territoriale alle scelte di investimento condotte nell’ambito dei settori strategici, quali semiconduttori e tecnologie verdi.
- (iii) ulteriore linea di lavoro, nell’ottica del superamento dell’*Innovation Divide* europeo, è rappresentata dal miglioramento della disponibilità di capitale di rischio nelle zone europee più svantaggiate. In quest’ottica una ipotesi potrebbe essere quella della creazione di “Fondi paneuropei” specializzati nelle aree più svantaggiate dell’Unione, in modo da portare il capitale di rischio anche in quelle aree territoriali in cui esso è attualmente carente.
- (iv) Altrettanto rilevante, nell’attuale ottica di transizione, il rafforzamento nelle aree meno sviluppate dell’Unione degli strumenti di assistenza alle imprese previsti dall’impostazione strategica europea: sia dal punto di vista tecnologico e digitale (i c.d. *European Digital Innovation Hubs*), sia per quel che concerne le tecnologie *green*.

### ***3.8 Una politica industriale per la sicurezza europea***

Il nuovo contesto globale – segnato dall'intensificarsi della competizione strategica con Cina e Stati Uniti - pone sfide significative alla sicurezza dell'UE: sia dal punto di vista sia della difesa in senso stretto, sia della c.d. “sicurezza economica”, emerge con tutta evidenza come i rischi economici e geopolitici non possano più essere gestiti separatamente come l'Unione ha fatto in passato.

Quest'azione europea congiunta rappresenta un compito complesso che richiede una serie di iniziative e interventi tra loro complementari ed in particolare una piena integrazione di considerazioni di “sicurezza” nelle politiche industriali

In quest'ottica si possono delineare specifici campi di intervento.

#### ***a) Industria e Difesa crescere e superare la frammentazione***

Il “cantiere” dell'industria europea della Difesa è in pieno movimento. Dopo l'approvazione all'inizio del 2024 della “Strategia industriale europea per la difesa” (EDIS), alla fine di novembre 2025 è stato varato il primo programma europeo per l'industria della difesa (EDIP), con 1,5 miliardi di finanziamento di cui 300 milioni a favore dello strumento di sostegno per l'Ucraina. È stato creato anche un Fondo per accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento della Difesa (lo strumento FAST), al quale andranno indicativamente almeno 150 milioni di euro attraverso contributi finanziari supplementari. In aggiunta, dietro l'esplicita spinta del Consiglio europeo, si sono adottate iniziative sul piano della programmazione di politica industriale con la definizione di una precisa “Tabella di marcia”.

Superando la frammentazione attualmente esistente, tali programmi mirano a rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa in Europa e a potenziarne lo sviluppo delle relative tecnologie. Allo stesso tempo, mirano a ridurre la “dipendenza europea” dalle importazioni complessive di attrezzature militari, attualmente molto elevata.

Tutto ciò si inserisce in una dinamica di crescita sia dell'impegno, preso in giugno 2025 in sede Nato, a portare le spese per la difesa al 5% del PIL entro il 2035, di cui 3,5% per la “core defence” e 1,5% per esigenze di sicurezza correlate sia in un aumento degli investimenti militari, passati da circa 100 mld nel 2024 a circa 130 mld nel 2025.

Passi avanti, ma non sufficienti: oltre a spendere di più, serve spendere meglio, superando la frammentazione di produzioni, standard e mercati esistente. Va sottolineato, infatti, come gli investimenti dei singoli paesi europei continuino spesso a seguire logiche tutte nazionali, con divari rilevanti a seconda delle dotazioni di bilancio dei singoli Stati e senza

riuscire a creare campioni europei dotati della massa critica necessaria a diventare globali e competere in campo internazionale.

Se può dirsi, dunque, che la costruzione dell'Eurodifesa sia cominciata, dopo le molte false partenze del passato, l'edificazione dei vari piani è ancora in fase di definizione.

In termini generali si può osservare che, considerati gli elevati costi per l'Europa di un aumento della sicurezza militare, anziché ipotizzare drastici aumenti della offerta domestica e altrettanto drastiche riduzioni delle importazioni estese all'intera gamma delle forniture militari, è più conveniente concentrarsi su una maggiore e più limitata autonomia europea incentrata sullo sviluppo di tecnologie e capacità produttive avanzate in tema di produzioni della difesa.

Si segnalano, in questa direzione, ambiti quali cyber-difesa, spazio, sensoristica, droni, sistemi avanzati, in cui la sovranità industriale ha un impatto diretto sulla sicurezza. , Potrebbe essere opportuno concentrare in queste aree specifiche, più che nelle produzioni militari tradizionali, l'aumento della produzione domestica e la riduzione delle importazioni dei paesi europei.

#### *b) La sicurezza economica nel mondo*

Unitamente alla difesa anche la c.d. "sicurezza economica" è diventata negli anni più recenti un tema chiave per fronteggiare la crescente "weaponization" dell'interdipendenza perseguita da tutti i maggiori paesi, in particolare dalla Cina.

In questa prospettiva, specifico rilievo va attribuito all'attuazione delle misure dedicate al tema adottate dalla Commissione alla fine di gennaio 2024 e su cui l'amministrazione europea è ritornata alla fine del 2025. Tale pacchetto - che implementa e sviluppa ulteriormente la Strategia europea di sicurezza economica avviata nel giugno 2023 con l'obiettivo di promuovere la crescita, proteggere l'UE dalle pratiche commerciali sleali e collaborare con gli alleati - si articola su specifici obiettivi che andranno dettagliati con riferimento a temi quali la creazione di catene del valore europee e lo sviluppo regionale. Più specificamente esso prevede il potenziamento del monitoraggio degli investimenti in entrata e in uscita; il controllo delle esportazioni sensibili; un aumento dei fondi per la ricerca sulle tecnologie a duplice uso.

In un contesto di generale rafforzamento di questi strumenti, e attribuendo piena attenzione a contrastare un loro eventuale utilizzo a fini meramente "protezionistici", va sottolineata l'esigenza di una sempre maggiore "Europeizzazione" degli strumenti di sicurezza economica.

In quest'ottica possono essere individuate alcune linee di intervento.

La prima è continuare ad approfondire la disciplina europea sul controllo degli investimenti diretti esteri, così da assicurare che tutti gli Stati membri monitorino e verifichino gli IDE secondo criteri omogenei con riferimento a potenziali minacce per la sicurezza europea, anche derivanti da investimenti provenienti dall'interno dell'UE allorché gli investitori sono controllati da società straniere. Specifica attenzione, in linea con le indicazioni già anticipate dalla Commissione europea, andrà attribuita in particolare al monitoraggio dei trasferimenti tecnologici ed a garantire che gli investimenti esteri contribuiscano alla creazione e/o rafforzamento di catene del valore europee.

L'azione di monitoraggio andrà estesa anche agli investimenti “in uscita”, già oggetto di un “Libro bianco” che ha richiamato l'attenzione sulle esportazioni di beni e tecnologie a doppio uso (civile e militare) e come tali potenziali fonti di problemi di sicurezza per l'UE. Su questo tema, le richieste di un approccio coordinato a livello europeo sono oramai pressanti, come testimoniano le pressioni esercitate dagli Stati Uniti sui Paesi Bassi per imporre restrizioni alla olandese ASML nella fornitura alla Cina di apparecchiature per i semiconduttori.

### ***3.9 Un'Europa più forte sulla scena globale***

L'Europa è, tra i grandi poli geo-economici, il più aperto al commercio internazionale e agli investimenti diretti esteri. E l'apertura all'economia mondiale, come sottolinea la Commissione, resta fondamentale per l'economia europea. Ne consegue che la spinta verso il rafforzamento industriale e tecnologico non deve tramutarsi in una chiusura dell'Unione. Va quindi contrastata ogni spinta verso un approccio all'insegna di “Europe First”. Esso rappresenterebbe per l'Europa una strategia in realtà miope, che finirebbe per fomentare conflitti e incentivare rappresaglie da parte di Stati extra-UE con ricadute negative sugli scambi commerciali e, più in generale, sull'apertura dei mercati internazionali.

Nel ridurre la sua eccessiva dipendenza dall'esterno e rafforzare la sua capacità tecnologica, l'Europa deve, quindi, adoperarsi per evitare una ulteriore frammentazione dell'economia mondiale, pur tenuto conto dei nuovi fattori geopolitici e di sicurezza. Al riguardo, gli eventi più recenti indicano con nettezza la centralità della dimensione ‘diplomatica’ della politica industriale europea, in particolare con riferimento alla riduzione delle eccessive dipendenze europee: relative sia alle materie prime critiche, sia alle tecnologie. Su entrambi i fronti è necessario un ulteriore rafforzamento dell'azione europea.

Per quel che concerne le materie prime critiche, la transizione verde e digitale è – come noto - ad intenso utilizzo di minerali critici e tenderà ad aumentare significativamente

anche in futuro la domanda dell'UE di tali materiali. Attualmente, la maggior parte delle forniture proviene dall'esterno dell'UE, soprattutto dalla Cina, rendendo così l'Europa particolarmente vulnerabile agli shock esterni e a potenziali ricatti commerciali, come verificatosi di recente. Per mitigare questi rischi, l'UE ha varato il “*Critical Raw Materials Act*” e da ultimo il Resources Act incentrato sulla importanza della diversificazione delle catene di approvvigionamento, unitamente all'aumento della produzione europea e alla promozione del riciclo e recupero dei materiali critici. In questa prospettiva la strategia dell'Europa dovrà rafforzare ulteriormente gli accordi di partenariato con i paesi produttori di materie prime, in particolare nel Sud globale.

Di specifica rilevanza, in questa direzione, l'impegno europeo in Africa, che rappresenta un continente di importanza strategica per l'Unione. L'approccio di cooperazione europea deve differenziarsi rispetto a quello seguito dalla Cina sostenendo standard di trasparenza, apertura nei propri investimenti e promozione di industrie locali. Altrettanto cruciale, poi, la dimensione del Mediterraneo, che potrà vedere un significativo coinvolgimento dei Paesi della Sponda Sud per quel che riguarda le produzioni rilevanti ai fini della sicurezza economica.

Vanno altresì ulteriormente rinnovati e rafforzati gli strumenti e meccanismi d'intervento come gli accordi di associazione, gli aiuti e le politiche di cooperazione allo sviluppo.

Infine, è necessario uno sforzo per ridurre l'attuale frammentazione dell'attività di cooperazione allo sviluppo, coordinandola in una strategia sempre più europea, secondo le linee del programma “*Global Gateway Initiative*”, che andrà ulteriormente sviluppato e rafforzato.

### ***Conclusioni: l'Europa industriale tra autonomia strategica e territori***

L'Europa è ad un crocevia in tema di politica industriale.

Ce lo dicono i rapporti europei più recenti – dal “Rapporto Letta” al “Rapporto Draghi” al “Rapporto Niinistö” e le prese di posizione programmatiche della Commissione von der Leyen, le “Lettere di Missione” ai singoli Commissari. Lo confermano, con tutta nettezza, le iniziative assunte dalla Commissione nel primo anno di sua attività.

È evidente, infatti, come ci sia in gioco in questo preciso passaggio della storia mondiale una sfida nodale, poiché si tratta di promuovere, proteggere e sviluppare la capacità europea di essere leader nelle tecnologie del futuro sui mercati globali e, allo stesso tempo, di assicurare una “crescita armoniosa” dei suoi territori.

È una “doppia sfida”, quindi, quella di fronte all'Europa. Essa implica scelte strategiche

chiare, nuove istituzioni e nuove regole, fonti di finanziamento più ambiziose. E, insieme, un “discorso pubblico” che renda evidente alla cittadinanza lo sforzo in cui l’Europa è immersa nei prossimi anni e le sue dirette implicazioni: in termini di crescita e sostenibilità economica e sociale.

È una sfida europea che si muove su un terreno fragile. La base industriale della sua industria mostra segnali di indebolimento; il ritardo tecnologico rispetto a Stati Uniti e Cina, soprattutto in settori avanzati quali AI e semiconduttori, è lontano dall’essere stato colmato; le dipendenze in materie prime e tecnologie rimangono elevate; i vincoli fiscali nazionali e le tensioni politiche interne, alimentate anche dalle reazioni a misure del *Green Deal* percepite come eccessivamente penalizzanti, rendono complessa la costruzione di un consenso duraturo attorno alle fase di transizione in atto.

In aggiunta a queste considerazioni esterne, va posto in evidenza come l’assetto costituzionale europeo preveda ancora una preminenza degli Stati sui temi industriali, con la Commissione attore di promozione e coordinamento.

È dunque un sentiero di attività difficile quello che si apre davanti all’Unione: stretta tra sfide globali e la rilevanza degli attori nazionali. In questo senso, le più recenti iniziative di politica industriale indicano, con chiarezza, l’esigenza di un’azione più approfondita su un duplice fronte.

Verso l’interno, innanzitutto, dove occorre costruire un equilibrio nuovo tra livello europeo e nazionale, tra politica industriale e politica di coesione, tra ambizione e realismo fiscale, tra innovazione e consenso sociale, tra azione pubblica ed iniziativa dei privati

Verso l’esterno, invece, si tratta di continuare a essere un attore aperto, promuovendo regole e standard elevati, ma al tempo stesso capace di difendere i propri interessi industriali e di sicurezza in un mondo più frammentato.

In controluce, tutte le iniziative necessarie a questo difficile bilanciamento pongono in rilievo l’esigenza di migliorare l’assetto di governance europeo sul tema della politica industriale, dotandosi di un vero “governo dell’industria europeo”. Non un super-ministero tecnocratico, ma una combinazione coerente di istituzioni, strumenti finanziari, regole e luoghi di confronto democratico. Può essere anche il tempo per rivedere in questa direzione l’attuale assetto costituzionale, adeguandolo alle sfide globali del tempo, costruendo attorno ad esso una consapevolezza della necessaria dimensione europea della sfida di fronte alla nostra industria.