



EDITORIALE - 24 LUGLIO 2024

Politica industriale europea e
'questione' amministrativa: alcune
indicazioni preliminari

di Gian Paolo Manzella
Vicepresidente di Svimez



Politica industriale europea e ‘questione’ amministrativa: alcune indicazioni preliminari*

di Gian Paolo Manzella

Vicepresidente di Svimez

1. *Chips Act*, *Green Deal*, dipendenze strategiche, “doppia transizione”: bastano questi riferimenti e queste espressioni per 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 tutto, quelli che si muovono sul piano delle idee, con il formarsi, a livello globale, di una convinzione per molti versi dominante a sostegno di un intervento pubblico ‘per’ la manifattura. Negli anni più recenti c’è stato l’emergere di pensatori influenti come Dani Rodrik a Mariana Mazzucato, che hanno dato vita a consolidate formule di *policy* come quella dello “Stato imprenditore”¹. Nello stesso periodo 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*: dalla *Modern American Industrial strategy* del Presidente USA Joseph Biden, sino all’impostazione di Emmanuel Macron, sintetizzata nello slogan “più fabbriche e meno dipendenze”³. Un discorso politico con una ricaduta molto concreta, come dimostra la vera e propria ‘esplosione’ di iniziative sul tema, con più di 2500 misure di politica industriale attuate su scala globale nel 2023⁴.

* Si ringraziano per i commenti ad una prima versione dello scritto, Andrea Bianchi, Paolo Casalino, Alessandro Gallo, Antonio Lirosi, Cristina Giglio, Giovanni Pagliaro, Giovanni Savini, Paolo Tedeschi. Le responsabilità per le opinioni espresse sono, ovviamente, del solo autore.

¹ Si v., ad esempio, il lavoro di D. Rodrik, *Has globalisation gone too far?*, Washington, 1997, che per primo poneva la questione nel dibattito internazionale, e quello di M. Mazzucato, *The entrepreneurial State*, Londra, 2011, presto divenuto una ‘formula’ di grande influenza.

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*, International Labour Office, Ginevra, 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, e A. Nolan, *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, Parigi, 2014, consultabile su <https://doi.org/10.1787/5jz181jh0j5k-en>.

³ Per l’esperienza statunitense si v. il discorso tenuto dall’allora direttore 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* in *Financial Times*, 12 maggio 2023.

⁴ Per la vera e propria ‘esplosione’ dei riferimenti alla politica industriale sulla stampa si v. S. Evenett, A. Jakubik, F. Martin, M. Ruta, *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 attuate nel 2023 è in A. Ilyina, C. Pazarbasoglu, M. Ruta, *Industrial policy is back but the bar to*

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 definite *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 tecnologie e materie prime. Mentre le seconde si traducono nell’attualità stringente di protezione dell’industria; 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 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 *competitors* 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 è, invece, l’elemento di novità è l’aprirsi negli anni più vicini di un ‘doppio fronte’, con l’affiancarsi a quella cinese di una parallela nuova ‘offensiva americana’ - che ha i nomi di *Chips and Science Act* e di *Inflation Reduction Act* - e che ha inevitabili conseguenze sul tessuto industriale europeo ed un 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 il ritrovamento di giacimenti di materie prime strategiche indicano le potenzialità presenti in questo ritorno. Grazie al *mix* di capacità manifatturiera ed *expertise* dei centri di ricerca e delle Università europee, si

get it right is high, in *IMF Blog* del 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 pubblicato nel 1967 dall’editore Denoel, Parigi e tradotto, nel 1969, in lingua inglese. Per quel che concerne 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?*, in *Financial Times*, 27 marzo 2024.

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 e di inventarne di nuove, di riportare l'industria nei nostri territori.

Insieme a queste 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 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' europee.

Per quanto riguarda gli assetti istituzionali, si mostrano, evidenti, le difficoltà 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 l'*Inflation Reduction Act* e gli interventi cinesi e di renderne più rapidi, più efficaci e più visibili gli strumenti di intervento⁸. Alcuni osservatori parlano di una reazione "lenta" alle richieste della congiuntura⁹. Si affacciano proposte per rafforzare la dimensione istituzionale della politica industriale dell'Unione¹⁰. Paralleli a questo primo aspetto, 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 ricadute del regime stabilito dal *Temporary Framework* sugli

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*, in *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*, in *Financial Times* del 25 gennaio 2024.

¹⁰ Il tema è, ad esempio, 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 nell'ambito della 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 questione industriale, e con specifiche proposte su un Fondo-quadro modellato sul Next Generation EU e la progressiva 'europeizzazione' dei già ricordati IPCEI, 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>.

aiuti di Stato, che indicano il ruolo *leader* di Francia e Germania nell'erogazione di aiuti alle imprese, grazie alla loro maggiore capacità finanziaria rispetto al resto degli Stati membri¹¹.

Insieme a queste difficoltà 'istituzionali', ci sono 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 di attrattività territoriale è evidente¹². La qualità molto eterogenea delle istituzioni pubbliche, uno sviluppo differenziato della cultura imprenditoriale, e, ancora, diversità regionali in termini di produzione di brevetti, di dotazione di ricerca e sviluppo, di disponibilità di capitale di rischio, sono solo alcuni degli elementi che la Commissione sintetizza nella formula dell'*Innovation divide*¹³. In questo contesto, le dinamiche industriali che si aprono pongono il rischio - molto concreto - di un approfondirsi dei differenziali già oggi esistenti. Non solo. Nell'attuale circostanza europea - e non solo in quella europea, vista l'attenzione alla questione che si registra in un ordinamento come quello statunitense - c'è, in gioco, anche un elemento in più¹⁴. È sempre più chiaro, infatti, come in assenza di una concezione effettivamente 'territoriale' della politica industriale sia inevitabile una polarizzazione degli investimenti nelle aree più avanzate. E, di qui, l'acuirsi delle divergenze economiche e sociali già oggi presenti, con le conseguenze individuate dagli studiosi della 'geografia dello scontento': sfiducia nelle istituzioni, disaffezione nei confronti della costruzione europea, insorgere di tendenze elettorali populiste¹⁵.

3. Mai come oggi è quindi visibile il filo che corre tra intervento per l'industria ed assetti politici. E se anche in questo caso non è questione interamente nuova - in una riflessione europea che, già all'inizio degli anni Settanta, aveva ben chiaro il legame tra la dimensione industriale e quella regionale - quel che oggi appare come un elemento in più è il rapporto stretto che si stabilisce tra politica industriale e concetti chiave 'dell'essere nazione': quelli di coesione economica e sociale, di comunità, di appartenenza¹⁶.

¹¹ Si v., sul punto, J. Liboreiro, *Germany and France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern*, in *Euronews* del 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, pubblicato il 27 marzo 2024 e consultabile in https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en.

¹³ Si v., sul punto, lo *European Innovation Scoreboard*, che pone in rilievo l'esistenza di un divario di innovazione europeo molto marcato, 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 possono vedere i lavori della Brookings Institution dedicati alla politica industriale USA. Tra questi, in particolare, 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. Rodriguez Pose, ed in particolare *The geography of EU discontent* (con L. Dijkstra e H. Poelman) in *Regional Studies*, 2020, p. 737.

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/>.



Proprio per questo, come è stato ben sintetizzato, la questione regionale deve essere oramai al cuore di ogni strategia di crescita¹⁷.

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 si profila come finalmente ambiziosa¹⁸. L'Unione, infatti, 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-UE¹⁹. 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 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 europeo²⁰. Lo ha ricordato, molto significativamente, il Presidente Emmanuel Macron nel secondo 'Discorso sull'Europa', tenuto alla Sorbona il 25 aprile 2024, in cui ha parlato della "possibilità di produrre dappertutto sul suolo europeo", 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

¹⁷ Si v., sul punto, M. Wolf, *Regional policy must be at the heart of any sensible strategy for growth*, in *Financial Times* del 29 ottobre 2023; si v., in senso analogo, anche G. Rachman, *The real reasons for the West's protectionism*, in *Financial Times* del 18 settembre 2023.

¹⁸ Per l'impulso politico al tema, accentuatosi a partire dal 2017, si v., da ultimo, le conclusioni del Consiglio europeo del 18 aprile 2024, in cui si delinea "un nuovo Patto per la competitività europea" (consultabili in <https://www.consilium.europa.eu/media/ijfn0dky/euco-conclusions-20240417-18-it.pdf>), e quelle del 27 giugno 2024, che ribadiscono l'attenzione ad una "questione" di cui il Consiglio "continuerà ad occuparsi" (al p. 31 delle conclusioni, consultabili in <https://www.consilium.europa.eu/media/t0sifwjt/euco-conclusions-27062024-it.pdf>).

¹⁹ Sul piano degli indirizzi generali, dopo le prime indicazioni che si erano avute già a partire dal 2017, 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 l'attuale faso sono quelli sui semiconduttori, sulle materie prime critiche, sulle tecnologie a zero emissioni nette: per i primi si v. il regolamento UE 2023/1701 del 13 settembre 2023, (UE) 2023/1701 (consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1781>); per le materie prime critiche, si v. regolamento (UE) 2024/1252 dell'11 aprile 2024, (consultabile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401252); per le tecnologie ad emissioni nette, si v. regolamento (UE) 2024/1735 del 13 giugno 2024 (consultabile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401735).

²⁰ Sul punto, si v. G.P. Manzella, *Europa e sviluppo armonioso*, Bologna, 2022.

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”²¹.

4. Se tenere fermo questo ‘binario’ di azione è cruciale in tutta Europa, in Italia lo è ancora di più. Da un lato per 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 avanzati del pianeta. Dall'altro, per il fatto che il Mezzogiorno del Paese, pur mostrando in molti dei suoi territori segni di piena modernizzazione del tessuto produttivo, rimane, ancora oggi, una grande area europea di ritardo economico²². In Italia, insomma, le rotaie di competitività e coesione vanno ‘tenute parallele’ con ancor maggior determinazione. Tanto più che a questo quadro si aggiunge una terza caratteristica italiana, che si muove, invece, sul piano del suo ‘governo dell'industria’. Alla tradizionale difficoltà nell’“identificare la reale allocazione dei poteri alle diverse istituzioni della politica industriale”, si aggiunge, infatti, il ritardo accumulato sul tema nella nostra vicenda amministrativa più recente²³. Nonostante i richiami al rischio di “deindustrializzazione” - pensiamo, su tutti, ai lavori di Luciano Gallino, alla sua denuncia, già alla fine degli anni Novanta, di una “scomparsa dell'Italia industriale” - non si è attivato, sul tema, un dibattito comparabile a quello registrato in altri ordinamenti²⁴. Tranne alcuni ‘momenti’ di specifica attenzione alla ‘questione’ industriale - tra cui, ad esempio, quello che si è avuto alla fine del Novecento con il primo Governo Prodi, che vide il tentativo di rafforzare il Ministero dell'Industria a costituire un contraltare di ‘economia reale’ al dicastero dell'Economia - diversamente da quanto accaduto in altre esperienze non si è tenuta una continuità di ‘discorso politico’ sull'industria. E così, mentre, sin dal primo decennio degli anni Duemila, altri Stati membri dell'Unione cominciavano, con strategie e programmi, ad occuparsi della ‘questione industriale’, l'Italia non marciava con analoga incisività in questa direzione²⁵. E se già questo appare un dato significativo per un Paese che, oltre che nella dimensione produttiva in senso stretto, ha nel *made in Italy* uno dei suoi tratti identitari, altrettanto significative sono state le implicazioni di questa disattenzione sul

²¹ 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>.

²² Sul tema dei divari economici e delle politiche pubbliche nel nostro Paese si v. C. Petraglia e S. Prezioso, *Nord e Sud*, Roma, 2023.

²³ In questo senso A. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, 2018, p. 287. Per il carattere risalente di queste valutazioni si v. G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972, p. 73: “La domanda ‘chi dirige?’ rimane così senza risposta”.

²⁴ Il riferimento è a L. Gallino, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, 2003.

²⁵ Emblematica, sul punto, l'azione condotta nell'ordinamento francese con gli influenti rapporti governativi del 2005 e del 2012, coordinati, rispettivamente, da J.L. Beffa e L. Gallois: i rapporti sono in <https://www.vie-publique.fr/rapport/27089-pour-une-nouvelle-politique-industrielle>; e in https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/politique-et-enjeux/simplifications/rapport-louis-gallois-competitivite.pdf.

piano amministrativo, con una politica industriale che, come sottolineato, è stata “relegata ai margini”.²⁶. Una situazione che ha trovato il suo più emblematico riflesso sul piano istituzionale. Se, come osservato, “del Ministero (responsabile) si è quasi sempre lamentata la leggerezza dell’organizzazione”, gli anni più recenti hanno visto un ulteriore passaggio²⁷. Dopo il già ricordato tentativo di rafforzamento condotto negli anni Novanta del secolo scorso, il dicastero ha assistito, infatti, ad una progressiva ‘sottrazione’ di alcune delle sue competenze più caratterizzanti: dal commercio con l’estero sino al sostegno alla transizione energetica²⁸. Sotto altra prospettiva, d’altra parte, anche sul piano dei rapporti tra il livello statale e quello regionale si registra l’assenza di momenti di raccordo continuativo e specializzato, capaci di fornire un ‘baricentro’ comune agli interventi dei diversi livelli di governo. Con il risultato del mancato pieno attivarsi di dinamiche collaborative in un ambito in cui le competenze di Stato e regioni dovrebbero caratterizzarsi, invece, per la loro forte complementarità. Simmetricamente, anche gli sviluppi interni alle regioni vedono solo in pochi casi l’attivazione di vere e proprie dinamiche di ‘identità’ industriale comune ai diversi assessorati. Si sottolinea, in questo senso, come le *Smart Specialisation Strategies*, nate per ‘catturare’ le specificità produttive territoriali, abbiano finito con l’aver molto spesso traduzioni meramente formali, senza delineare precise configurazioni industriali²⁹. Solo in alcuni casi - quello dell’Emilia Romagna, ad esempio, con una strategia concentrata su tematiche d’avanguardia, come i supercomputer, o a forte radicamento territoriale, come l’*automotive* - vi è stato l’affermarsi di una ben definita ‘identità’ produttiva regionale.

Con il risultato complessivo di un’impostazione ‘ondivaga’, caratterizzata da parcellizzazione di interventi e da un “pluralismo organizzativo (che) finisce per condurre a sovrapposizioni e dissipazioni di competenze”³⁰. Un assetto che ha tra le sue conseguenze anche la mancata formazione di una vera e propria ‘tradizione amministrativa’ sui temi dell’economia reale, diversamente da quanto accaduto, invece, nel settore dell’economia finanziaria, grazie al ‘traino’ della Banca d’Italia e del dicastero dell’economia.

²⁶ Scrive di “politica industriale relegata ai margini”, Paolo Bricco su *Il Sole 24 ore* del 31 dicembre 2023.

²⁷ Si v. A. Averardi, *cit.*, p. 294.

²⁸ Sul punto, ad esempio, si v. la scelta, condotta con l’art. 2 del D.L. 104 del 2019, di trasferire al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale “le funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l’estero e di sviluppo dell’internazionalizzazione del sistema Paese” e con l’art. 2 del D.L. 22 del 2021, con il quale sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico al nuovo Ministero della transizione ecologica le funzioni in materia di “definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti ad essi inerenti”.

²⁹ In questo senso F. Molica, *Converging trajectories? Reassessing EU Cohesion policy in times of New Industrial policy*, JRC Working papers, 09/2023, p. 11: il documento è consultabile in <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134872>.

³⁰ Si v., ancora, A. Averardi, *cit.*, p. 295.

5. 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 recenti³¹. Una prospettiva che implica un’azione che deve toccare diversi aspetti, tra cui se ne segnalano, in via preliminare, alcuni relativi alla dimensione strategica (5.1); al rafforzamento amministrativo (5.2); al coordinamento delle risorse (5.3); alla capacità di attrazione di investimenti (5.4); all’azione sul piano diplomatico (5.5).

5.1. 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 industriale³². 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 Unica³³. 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 regionale³⁴. D’altra parte, oltre alla sua funzione ‘unificante’ sul piano degli indirizzi, non va sottovalutato l’aspetto ‘psicologico’ 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’.

³¹ 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).

³² Scrive di “politiche industriali integrate” il documento della Commissione di Raccomandazione sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell’Italia, comunicazione (COM) 2024 612 del 19 giugno 2024: consultabile in <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).

³³ 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, comma 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.

³⁴ 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 (si v. <https://www.invitalia.it/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/politiche-industriali-firmato-protocollo-mimit-invitalia>).



In parallelo a questo primo passaggio - ed a rafforzarne il ‘messaggio’ nei confronti dell’esterno - andrà stabilita, poi, 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. Si tratta, in buona sostanza, di replicare 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 europea³⁵. 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. Proprio alla luce di queste esperienze internazionali, potrà essere declinata in questa direzione la “Giornata del *Made in Italy*” recentemente istituita, in modo funga da strumento di attrazione di investimenti e di raccordo con investitori internazionali, oltretutto come momento di comunicazione e ‘dimostrazione’ delle capacità industriali nazionali³⁶.

5.2 Costruire un’amministrazione ‘per’ l’industria

La necessità di intervenire sul piano organizzativo e procedurale si lega, innanzitutto, ai più recenti atti normativi europei in materia di politica industriale, che impongono nuovi e stringenti obblighi in capo alle amministrazioni nazionali. Pensiamo, ad esempio, a quelli 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 membri³⁷.

³⁵ Si v., per l’esperienza francese, A. Ginori, *La Francia amica del business*, in *Repubblica – Affari e Finanza*, 27 maggio 2024, p. 20.

³⁶ Si v. art. 3, l. n. 206/2023 del 27 dicembre 2023.

³⁷ 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.



In questa stessa linea di azione 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 regionale³⁸. 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 esempio³⁹. 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 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.

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*

³⁸ 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: consultabile in <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/economic-surveys/italy-boosting-evidence-based-policy-making-for-economic-development-report-2023.pdf>. (in particolare sezione 3: *Strengthening the Centro Studi's governance drawing on international best practices*).

³⁹ 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>.



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 materia⁴⁰. 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, tra l'altro, dell'esame delle problematiche del sistema industriale d'Oltralpe. D'altra parte, per quel che riguarda gli organismi di natura più marcatamente tecnica, 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 minerarie⁴¹.

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 aggiuntivo⁴². 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 è stato abolito nel successivo esecutivo guidato da Boris Johnson - va in questa direzione l'*Industry Strategy Council*

⁴⁰ Le informazioni su organizzazione, funzionamento ed attività del *Conseil National de l'Industrie* possono ritrovarsi in <https://www.conseil-national-industrie.gouv.fr>.

⁴¹ 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.

⁴² 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* del 9 febbraio 2024.

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 risultati⁴³.

5.3 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 maggior coordinamento delle risorse disponibili (è il caso della “Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa”, conosciuta con l'acronimo STEP) - va affrontata, poi, la “questione finanziaria”⁴⁴. 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 diverse questioni ⁴⁵. Quella, 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.

5.4 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

⁴³ Per le informazioni relative all'*Industry Strategy Council* si v. <https://industrialstrategyCouncil.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>).

⁴⁴ Si v. il regolamento 20247795 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”

⁴⁵ Sul tema, si v. M. Demertzis, D. Pinkus, N. Ruer, *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*, Bruegel Report, 2024: consultabile in <https://www.bruegel.org/report/accelerating-strategic-investment-european-union-beyond-2026>.

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). 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, infatti, di un ambito in cui va ricercata la massima organicità: anche, nel caso, con l’adozione di una legge nazionale sull’attrazione degli investimenti⁴⁶. Sul tema 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. Oltre a questo primo aspetto, c’è il profilo più strettamente territoriale, attraverso il censimento delle aree disponibili per insediamenti industriali. Sul tema - 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”⁴⁷. 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 deindustrializzazione⁴⁸. 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

⁴⁶ Per quanto riguarda la disciplina delle “aree di interesse strategico nazionale” si v. art. 32 d.l. n. 115 del 2022 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: sul punto si v. G. Savini, *Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana*, LUISS, 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.

⁴⁷ Si v., per informazioni sul caso francese, il sito dedicato al programma (<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-dindustrie-44>).

⁴⁸ 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 si v. <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/50-sites-industriels-france-2030>).



in mano', che beneficino di un riconoscimento pubblico e possano essere presentate ad investitori di altri Paesi come possibile destinazione di investimenti strategici⁴⁹.

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 specializzati⁵⁰. Uno sviluppo che già oggi potrebbe poggiare su esperienze territoriali significative, considerate alcune tra le iniziative regionali sul tema⁵¹.

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"⁵². 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.

⁴⁹ 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* su *La Stampa* del 1 luglio 2024, p. 18. Per informazioni sulle attività dello sportello si v. <https://www.ice.it/en/invest/invest-italy>.

⁵⁰ 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. 9 gennaio 1999, n. 1, funzioni di coordinamento, ricordino, 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).

⁵¹ 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*.

⁵² 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>.

5.5 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 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 2023⁵³.

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 e 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.

6. 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

⁵³ 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”.



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”⁵⁴. L’occasione europea deve portare, insomma, ad affrontare alcune lacune del sistema meridionale nei confronti del tessuto produttivo. A partire dalla ‘questione’ amministrativa - centrale nell’impostazione europea di politica industriale e significativamente esplicitata 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 attualmente in fase di ultimazione, 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”⁵⁵.

Passa 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.

⁵⁴ 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>.

⁵⁵ 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*, in *Il Mattino* del 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, comunicazione (COM) 2024/612 del 19 giugno 2024 (al punto 23).