



La nuova politica industriale dell'Unione europea tra autonomia (strategica) e principio di attribuzione: una lettura critica

Paolo Recaldini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione delle riflessioni su una politica industriale dell'Unione. – 3. La competenza di sostegno in materia di industria. – 4. Un quadro giuridico multiforme. – 5. La nuova politica industriale dell'Unione: profili di compatibilità... – 6. *Segue*: ... e attuabilità. – 7. Alcune riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Pubblicando la “bussola della competitività”¹ come prima iniziativa del secondo mandato alla guida della Commissione europea, Ursula von der Leyen ha ribadito di voler porre la competitività al centro dell'agenda politica dell'Unione, coerentemente alla visione proposta per il quinquennio². La competitività si configura quindi come pilastro portante – se non il principale – del nuovo programma e come filo conduttore delle future iniziative legislative.

* *PhD student* presso l'Université Libre de Bruxelles.

¹ Comunicazione “Una bussola per la competitività dell'UE”, del 29 gennaio 2025, COM (2025) 30final. Per un commento v. M. MARESCA, *Il “Competitiveness Compass” della Commissione europea*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025.

² U. VON DER LEYEN, *Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, 18 July 2024, p. 6.

Come si evince dalle recenti riflessioni istituzionali in materia³, l’attenzione alla competitività economica dell’Unione non rappresenta una novità inattesa. Già durante il primo mandato, la Presidente von der Leyen aveva delineato una nuova strategia industriale per l’Unione⁴ a completamento del *Green Deal* europeo, aggiornandola poi alla luce delle criticità emerse durante la pandemia Covid-19⁵.

Per di più, la precedente legislatura si è conclusa con la pubblicazione di due importanti Rapporti a firma di Enrico Letta e Mario Draghi, richiesti dalle istituzioni dell’Unione per ottenere una valutazione del mercato interno e della competitività dell’Unione. Il Rapporto Letta ha proposto raccomandazioni volte a colmare la limitata integrazione in taluni settori, col fine ultimo di rafforzare il mercato interno a supporto delle ambizioni dell’Unione⁶. A sua volta, il Rapporto Draghi ha condotto una analisi dettagliata dell’economia dell’Unione, volta a evidenziare le condizioni attuali e le aree di intervento per un effettivo rilancio della competitività⁷. L’analisi si completa poi di una dettagliata mappatura dei possibili interventi e delle iniziative che supporterebbero tale ambizione⁸. Le riflessioni proposte nei due Rapporti, già accolte dalle istituzioni dell’Unione, riecheggiano nella visione politica proposta all’apertura della legislatura in corso.

Nel complesso, le istituzioni dell’Unione hanno manifestato un interesse crescente verso la politica industriale, e la volontà di promuovere iniziative volte a supportare la competitività economica. All’interno di questa visione più ampia si può poi individuare un tema specifico, legato al mutato contesto geoeconomico, che opera da *fil rouge* della visione industriale della Commissione. Essa fa esplicito

³ Oltre alla Commissione europea, le altre principali istituzioni dell’Unione hanno mostrato interesse verso la politica industriale dell’Unione: cfr., oltre alle numerose risoluzioni del Parlamento europeo, le conclusioni del Consiglio del 27 maggio 2019 e del 24 maggio 2024, e le conclusioni del Consiglio europeo del 17-18 aprile 2024, in cui esso ha chiesto un nuovo patto per la competitività europea.

⁴ Comunicazione della Commissione “Una nuova strategia industriale per l’Europa”, del 10 marzo 2020.

⁵ Comunicazione della Commissione “Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell’Europa”, del 5 maggio 2021, COM (2021) 350final.

⁶ E. LETTA, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity*, April 2024.

⁷ M. DRAGHI, *A competitiveness strategy for Europe (Part A)*, September 2024.

⁸ M. DRAGHI, *In-depth analysis and recommendations (Part B)*, September 2024.

riferimento all'autonomia strategica, che troverebbe realizzazione nella riduzione delle vulnerabilità e delle dipendenze strategiche dell'Unione⁹. La nozione, derivata dal nuovo orientamento di politica commerciale fondato sul concetto di "autonomia strategica aperta"¹⁰, muove dai medesimi presupposti circa il nuovo contesto geoeconomico, caratterizzato da profondi mutamenti nell'ordine internazionale e da nuove sfide. Di conseguenza, la politica industriale dell'Unione diventa anch'essa un vettore di nuove ambizioni (geo)politiche e un terreno di gioco dove misurare l'autonomia strategica dell'Unione rispetto a interferenze esterne.

Accanto alle recenti riflessioni circa il ruolo della politica industriale, si osserva un secondo fenomeno meritevole di attenzione: la proliferazione di nuovi strumenti, anche di natura legislativa, per dare esecuzione alla nuova visione industriale. Durante la scorsa legislatura, infatti, l'Unione ha adottato molteplici strumenti in materia industriale, con un approccio che sembra favorire l'intervento sovranazionale rispetto a quello degli Stati membri, spesso *motu proprio*, soprattutto dove ciò è richiesto dall'urgenza di un intervento coordinato o dalla complessità delle sfide presenti. Le recenti evoluzioni sembrano suggerire che le istituzioni abbiano deciso di attuare una visione industriale sovranazionale non più limitata al coordinamento delle iniziative industriali degli Stati membri, bensì volta a definire un perimetro d'intervento autonomo rispetto al livello nazionale.

L'evoluzione della politica industriale dell'Unione porta con sé molteplici significati, sia in relazione al supporto che essa può fornire all'autonomia strategica dell'Unione, sia alla sua posizione autonoma rispetto alle politiche industriali degli Stati membri. In questa fase di rapido sviluppo è quindi opportuno riflettere sul ruolo, sul perimetro e sulle potenzialità di una politica industriale definita e attuata dall'Unione. Questa analisi, condotta alla luce delle competenze

⁹ V. COM (2021) 350final, cit., in particolare p. 11 ss.

¹⁰ Comunicazione della Commissione "Riesame della politica commerciale: una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", del 18 febbraio 2021, COM (2021) 66final. La nozione di autonomia strategica aperta, nata nel settore della difesa, ha ricevuto una connotazione più ampia nel contesto europeo ed ha trovato realizzazione *in primis* nella politica commerciale. Sul tema v. P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2, 2023, p. 5 ss.

assegnate all’Unione dai Trattati, permette una miglior comprensione della trasformazione in corso e del suo possibile esito, oltre ad una valutazione complessiva del quadro giuridico fornito dai Trattati per la politica industriale dell’Unione.

2. *L’evoluzione delle riflessioni su una politica industriale dell’Unione*

L’arco evolutivo della politica industriale dell’Unione mostra la stretta connessione della stessa con la creazione e il completamento del mercato interno. La presenza di un mercato in cui intervenire è infatti il presupposto ontologico e materiale per l’esistenza di una politica industriale. In via generale, la politica industriale può essere definita come l’intervento pubblico volto ad alterare la struttura del tessuto produttivo a favore di taluni settori o attività che offrano migliori prospettive di crescita economica, le quali non si verificherebbero in assenza di tale intervento nell’equilibrio di mercato ¹¹. Pur concentrandosi su aspetti differenti ¹², le numerose definizioni accademiche concordano su tre elementi essenziali della politica industriale: l’intervento dell’autorità pubblica; l’intenzione di supportare il comparto industriale nel raggiungere un obiettivo prefissato; e la difficoltà che tale obiettivo si realizzi in condizioni di libero mercato, ovvero senza l’intervento pubblico.

Nel contesto dell’integrazione europea, la politica industriale trova la sua *raison d’être* nel progetto del mercato interno: senza un mercato comune non sarebbe concepibile alcun intervento industriale sovranazionale. L’arco evolutivo della politica industriale dell’Unione ha quindi seguito lo sviluppo del mercato interno e la riflessione sul

¹¹ Questa definizione è stata formulata in H. PACK, K. SAGGI, *Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey*, in *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n. 2, 2006, p. 267 ss.

¹² Le definizioni differiscono in particolare sulle motivazioni a favore o contro la politica industriale, sui suoi obiettivi, e sulle misure più appropriate per perseguirle. Per una rassegna delle definizioni di politica industriale v. F. BULFONE, *Industrial Policy and Comparative Political Economy: A Literature Review and Research Agenda*, in *Competition & Change*, vol. 27, n. 1, 2023, p. 22 ss.; K. AIGINGER, D. RODRIK, *Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20, n. 1, 2020, p. 189 ss.

ruolo e sulla portata che l'intervento pubblico potesse avere¹³. Fattori determinanti nella concettualizzazione dell'intervento industriale sono stati il pensiero economico dominante, che ha più volte ridefinito la relazione tra mercato e potere pubblico, e la dialettica di potere tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione per chi dovesse avere la competenza di definire gli orientamenti di politica industriale¹⁴. Infine, hanno altresì inciso svariati fattori esogeni, quali la concorrenza di altri mercati e sistemi economici, e il progresso tecnologico.

Uno sguardo all'evoluzione della politica industriale dell'Unione permette di ritrovare questi elementi a più riprese nelle diverse fasi di sviluppo¹⁵. Sebbene la politica industriale fosse assente tra le materie TCEE, le prime riflessioni rispetto a iniziative industriali a livello comunitario apparvero già durante le prime decadi del processo di integrazione, in una fase caratterizzata da un forte interventismo nazionale. Le prime discussioni furono stimulate dalla Commissione europea¹⁶, e si tradussero in tentativi di cooperazione *ad hoc* per specifici settori negli anni '70 e '80, tra cui il piano Davignon per l'industria siderurgica. Il pensiero neoliberista in voga provocò poi un cambiamento di paradigma, relegando la politica industriale a un ruolo marginale, rilevante soprattutto per i settori manifatturieri tradizionali ormai in declino.

Il momento più importante per la politica industriale dell'Unione giunse con la pubblicazione della prima visione industriale nel 1990¹⁷,

¹³ Per un riassunto di questa evoluzione v. in particolare D. FELISINI, P. PAESANI, *Industrial Policy and Its Funding at the Frontier of European Integration: Lessons from the Past and Present Challenges*, in *Enterprise & Society*, 2024, p. 1 ss.

¹⁴ Sulla tensione tra Unione e Stati membri in materia di politica industriale v. M. MARESCA, *Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi*, in questa *Rivista*, n. 2, 2025, in particolare p. 10 ss.

¹⁵ Sullo sviluppo della politica industriale dell'Unione v. in particolare: D. FELISINI, P. PAESANI, *op. cit.*; E. BUSSIÈRE, *EU Industrial Policy: Lessons from the Experience of the 1960s to the 1990s*, in J.-C. DEFRAIGNE, J. WOUTERS, E. TRAVERSA, D. ZURSTRASSEN (eds.), *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, Cheltenham, 2021, p. 159 ss.; C. GRABAS, A. NÜTZENADEL, *Industrial Policies in Europe after 1945*, Camden, 2014.

¹⁶ V. memorandum della Commissione al Consiglio, del 18 marzo 1970, sulla politica industriale della Comunità; memorandum della Commissione al Consiglio, del 3 maggio 1973, sul programma di politica tecnologica e industriale.

¹⁷ Comunicazione della Commissione "La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale: orientamenti per una soluzione comunitaria", del 19 novembre 1990.

figlia del pensiero di Jacques Delors, che collegava in maniera dissolubile la politica industriale al mercato interno e appianava la relazione conflittuale tra concorrenza di mercato e interventismo industriale in favore della prima. Il Trattato di Maastricht introdusse poi una competenza in materia di industria e risolse la tensione tra esecutivi nazionali e istituzioni comunitarie nella definizione della politica industriale, sancendo il coordinamento tra gli Stati membri come unico processo per la “definizione” di iniziative industriali.

Tuttavia l’introduzione di una nuova competenza in materia non portò ad un aumento delle iniziative industriali comuni. Solo all’inizio del nuovo secolo, con la Strategia di Lisbona¹⁸, l’Unione intraprese una riflessione più concreta sulla competitività, perseguendo una visione industriale fondata sul metodo aperto di coordinamento¹⁹. Tale approccio si è però rivelato incapace di soddisfare gli obiettivi prefissati – un fallimento dovuto a molteplici fattori, tra cui la mancanza di una *governance* adeguata²⁰. La seguente strategia “Europa 2020” non ha saputo risolvere le problematiche emerse, ottenendo anch’essa uno scarso successo²¹.

Di fronte all’esito insoddisfacente dell’approccio basato sul solo coordinamento, la Commissione ha tacitamente accantonato le precedenti strategie in favore di una maggiore proattività industriale. Sotto la guida di Jean-Claude Juncker, la Commissione ha adottato una nuova strategia di politica industriale²², fondata su una postura più reattiva e proattiva. Con la sua strategia, anche la Presidente von der Leyen ha mostrato l’intenzione di continuare l’approccio proattivo del predecessore. È così iniziata la fase della “nuova politica industriale” dell’Unione, marcata da una rinnovata proattività della Commissione e guidata da ambiziosi progetti di trasformazione, come quelli della

¹⁸ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, del 23 e 24 marzo 2000.

¹⁹ Sul tema v. K. A. ARMSTRONG, *The Open Method of Coordination: Obstinate or Obsolete?*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law, Vol. I: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, p. 777 ss.

²⁰ P. COPELAND, D. PAPADIMITRIOU (eds.), *The EU’s Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, Basingstoke, 2012, p. 229 ss.

²¹ A titolo illustrativo v. W. BECKER, H. NORLÉN, L. DIJKSTRA, S. ATHANASOGLU, *Wrapping Up the Europe 2020 Strategy: A Multidimensional Indicator Analysis*, in *Environmental and Sustainability Indicators*, vol. 8, 2020.

²² Comunicazione “Investire in un’industria intelligente, innovativa e sostenibile: una nuova strategia di politica industriale dell’UE”, del 13 settembre 2017.

transizione verde e digitale²³, che tengono conto del mutato assetto geopolitico e del suo impatto sul mercato interno, in un'ottica sempre più caratterizzata da una postura di autonomia strategica dell'Unione.

In sintesi, l'evoluzione della visione industriale dell'Unione è stata promossa in particolare dalla Commissione, ma ostacolata da questioni tuttora irrisolte circa l'effettiva possibilità di realizzarla. Nonostante l'inclusione nei Trattati di una competenza in materia, l'attuazione di una politica industriale autonoma dell'Unione è rimasta a lungo incompiuta. I recenti sviluppi, che sono indice di un rinnovato tentativo di svilupparla, rivelano quindi la frizione di fondo tra l'attuale visione industriale dell'Unione e le condizioni che i Trattati prevedono per questa materia.

3. La competenza di sostegno in materia di industria

Le tensioni tra l'Unione e gli Stati membri hanno influito sulle tempistiche e sulle modalità del riconoscimento di una competenza in materia di industria all'interno dei Trattati.

Assente nel Trattato di Roma, l'idea di una competenza in materia di industria fece una parziale comparsa nel diritto primario con l'Atto unico europeo, che conferì per la prima volta alla Comunità una competenza in materia di ricerca e innovazione, con esplicite finalità industriali²⁴.

Essa entrò a far parte dei Trattati a pieno titolo solamente con il Trattato di Maastricht, che aggiunse all'elenco degli obiettivi della Comunità il «rafforzamento della competitività dell'industria comunitaria»²⁵. Contestualmente, nell'articolo 130 TCE fu formalizzata l'idea della cooperazione tra gli Stati membri in materia di competitività industriale: seguendo un approccio essenzialmente intergovernativo, la norma li spronava a consultarsi e a coordinare le loro azioni, ove necessario. Sebbene la norma presentasse la competitività industriale

²³ Sulla svolta verde della politica industriale dell'Unione v. in particolare S. TAGLIAPIETRA, R. VEUGELERS (eds.), *Sparkling Europe's New Industrial Revolution: A Policy for Net Zero, Growth and Resilience*, Bruxelles, 2023.

²⁴ Cfr. l'art. 103 F inserito nel TCEE ex art. 24 AUE.

²⁵ Art. 3, lett. I), TUE.

come un obiettivo congiunto della Comunità e degli Stati membri²⁶, essa ne attribuiva la competenza principalmente a questi ultimi, confermandoli attori principali della politica industriale. Al contrario, conferiva alla Commissione europea un ruolo di mero supporto²⁷. Naturale conseguenza di questa impostazione era il requisito dell’unanimità in Consiglio per l’adozione di misure comunitarie a sostegno delle politiche industriali nazionali.

Rimasto immutato nel Trattato di Amsterdam²⁸, l’articolo subì importanti innovazioni con il Trattato di Nizza²⁹. *In primis*, fu indicata la codecisione come procedura per adottare misure comunitarie in materia, con un ruolo del Parlamento europeo accanto al Consiglio, e con il superamento della decisione unanime in seno a quest’ultimo. Fu poi aggiunta una limitazione alla portata armonizzatrice delle misure comunitarie, che allineava la norma alle limitazioni previste all’art. 95, par. 2, TCE. Nel complesso il Trattato di Nizza, pur non alterando l’equilibrio di potere tra gli Stati membri e la Comunità, “democratizzò” la base giuridica relativa all’industria.

Infine, il Trattato di Lisbona ha consolidato ulteriormente la norma nell’odierno art. 173 TFUE, apportando alcune modifiche. È stato ulteriormente specificato il ruolo di supporto della Commissione europea, con esempi mirati di ciò che essa può fornire: orientamenti e indicatori, supporto allo scambio di buone pratiche, elementi di controllo, e valutazioni periodiche. È stato confermato il processo di “democratizzazione” della politica industriale, poiché il Parlamento europeo ha ottenuto il diritto essere prontamente informato sul coordinamento in materia di politica industriale³⁰. Un’altra importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona è stata l’inclusione della

²⁶ Art. 130, par. 1, TCE: «La *Comunità e gli Stati membri* provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell’industria della Comunità» (enfasi aggiunta).

²⁷ Art. 130, par. 2, TCE.

²⁸ L’articolo in questione è però rinumerato come art. 157 TCE.

²⁹ Art. 157, par. 3, TCE.

³⁰ Art. 173, par. 2, TFUE.

competenza in materia di industria tra le competenze di sostegno³¹, altresì note come competenze complementari³².

L'introduzione di un catalogo di competenze, avvenuto al culmine di un lungo dibattito politico e accademico³³, è la conseguenza della riaffermazione del principio di attribuzione, reiterato a più riprese nei Trattati³⁴. Come è noto, esso prevede che l'Unione possa agire solo nei limiti delle competenze assegnate dai Trattati e per raggiungere gli obiettivi prefissati³⁵. Il principio di attribuzione definisce a tutti gli effetti la portata dell'azione dell'Unione, perché determina lo spazio e le modalità in cui essa può operare. Da un punto di vista di logico-sequenziale, esso precede tutti gli altri principi che regolano l'azione dell'Unione poiché condiziona l'esistenza dell'azione stessa. Al contempo, esso definisce anche quali materie entrano a far parte dell'ordinamento autonomo dell'Unione³⁶.

Nel caso delle competenze di sostegno, come quella qui in esame, il principio di attribuzione opera quale limite sostanziale all'intervento dell'Unione, precludendone la possibilità di sostituirsi agli Stati membri nell'esercizio della funzione normativa. Per scongiurare un'eventuale ingerenza in questi ambiti, i Trattati precludono inoltre l'adozione di misure di armonizzazione legislativa o regolamentare³⁷. In sintesi, inquadrandola in tale categoria, il Trattato di Lisbona ha

³¹ Art. 6, lett. b), TFUE.

³² Come già noto, la denominazione trae origine dal nome del Gruppo di lavoro n. V sulle competenze complementari della Convenzione europea del 2002-2003. Essa è utilizzata ampiamente dalla dottrina: v. *ex multis* G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, IV ed., Napoli, 2023; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2022; R. SCHÜTZE, *Classifying EU Competences: German Constitutional Lessons?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 33.

³³ Sul "problema delle competenze", emerso già durante i negoziati del Trattato di Nizza e poi formalizzato nella dichiarazione di Laeken del 2001, v. *ex multis* P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford, 2013, p. 155 ss.

³⁴ Art. 7 TFUE; artt. 4, 5, e 13, par. 2, TUE. V. anche dichiarazione n. 18.

³⁵ Art. 5, par. 2, e art. 4, par. 1, TUE.

³⁶ I. GOVAERE, *To Give or to Grab: The Principle of Full, Crippled and Split Conferral of Powers Post-Lisbon*, in *College of Europe Research Paper in Law*, n. 4, 2016, p. 2 ss.

³⁷ Artt. 2, par. 5, e 173, par. 3, TFUE. Sulla configurazione delle competenze di sostegno v. P. CRAIG, *op. cit.*, p. 173 ss.

ulteriormente circoscritto la competenza su cui l’Unione può fondare una politica industriale a titolo pieno. Da un lato, rimane possibile per l’Unione la realizzazione di una politica industriale autonoma, che trova spazio e fondamento nell’ordinamento dell’Unione, e quindi autosufficiente e autoreferenziale rispetto agli ordinamenti degli Stati membri³⁸. Dall’altro lato, i Trattati limitano notevolmente la portata di tale politica, relegandola al mero sostegno delle politiche industriali nazionali, quindi a completamento degli interventi degli Stati membri.

A tale assetto giuridico non corrispondono però i recenti eventi e orientamenti. A seguito delle ultime crisi è emerso in maniera tangibile che i singoli Stati membri faticano sempre più a fronteggiare in modo efficace le crescenti sfide di natura sistemica che colpiscono l’industria, in particolare shock esogeni, fallimenti di mercato e agguerrita concorrenza internazionale; e che una politica industriale dell’Unione può supportare l’aggiustamento strutturale dell’industria, resosi necessario di fronte a queste sfide. Al contempo, le limitate possibilità di un intervento industriale da parte dell’Unione circoscrivono il supporto che essa può fornire: cosa accade, dunque, quando le sfide richiedono intervento coordinato e coeso all’interno del mercato interno, poiché colpiscono simultaneamente più Stati membri? O quando esse si rivelano ingenti per i singoli Paesi? In tali casi il sostegno dell’Unione potrebbe rappresentare un elemento di valore aggiunto sia nella gestione di shock esogeni e della concorrenza internazionale, sia nell’identificazione di risposte adeguate ai fallimenti di mercato. Parimenti, l’azione coordinata dall’Unione, che naturalmente include la partecipazione attiva degli Stati membri, può rivelarsi fondamentale per lo sviluppo di tecnologie e settori rilevanti per l’autonomia strategica:

³⁸ Sul tema si rimanda alle riflessioni sistemiche sul principio di autonomia che la Corte di giustizia ha espresso nei pareri 2/13 e 1/17. Per un commento sul significato e sulla portata del principio, in particolare come autonomia interna, v. *ex multis* L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea: significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024; M. T. KARAYIGIT, *The Autonomy of the EU Legal Order as an Ontologically Substructural Principle in the Construction of the EU Legal Order*, in *EPL*, vol. 30, n. 4, 2024, p. 385 ss.; E. CANNIZZARO, *Nine Theses on Autonomy: Making Sense of a Controversial Doctrine*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1317 ss.; C. ECKES, *The Autonomy of the EU Legal Order*, in *Europe and the World: A Law Review*, vol. 4, 2020, p. 1 ss.; B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018.

si prenda come esempio la recente iniziativa volta a sostenere lo sviluppo delle cosiddette fabbriche dell'intelligenza artificiale³⁹. Tali progetti industriali dell'Unione, sia in forma congiunta che in modalità coordinata, permettono un maggior aggregamento di risorse e migliori sinergie, evitando quindi la duplicazione degli sforzi per produrre talune tecnologie o per sostenere l'aggiornamento di un determinato settore.

Ciononostante, le recenti iniziative industriali dell'Unione⁴⁰ sono difficilmente riconciliabili con la competenza di sostegno che essa ha in materia di industria. Per di più, potrebbero essere intese come azioni *ultra vires*, in piena violazione dei Trattati. È dunque opportuno chiedersi perché non vi sia ancora stata una reazione istituzionale contro tali iniziative: se fossero state percepite come *ultra vires*, sarebbero verosimilmente già state oggetto di opposizione o di ricorsi delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri, volti a determinare l'invalidità delle stesse. Al contrario, l'assenza di ricorsi e di reazioni negative a tali iniziative permette di considerare che, invece, è presente in questo momento storico un consenso – potenzialmente solo temporaneo – intorno a una politica industriale dell'Unione che possa estendersi oltre il mero ruolo di sostegno assegnatole dai Trattati. Di fronte alle limitazioni di competenza, però, la politica industriale dell'Unione resta in una situazione indeterminata, poiché si frappa tra le esigenze di intervento e un quadro giuridico che non ne consente il pieno sviluppo.

A completamento di queste riflessioni è utile sottolineare che, nel tentativo di fornire un catalogo che meglio incarnasse il principio di attribuzione delle competenze, il quadro giuridico post Lisbona sembra aver perso quella flessibilità che si era rivelata fondamentale per

³⁹ V. comunicazione sulla promozione delle start-up e dell'innovazione nell'intelligenza artificiale affidabile, del 24 gennaio 2024. L'iniziativa delle *AI gigafactories* è portata avanti dall'Impresa comune europea per il calcolo ad alte prestazioni (EuroHPC), che ha selezionato un totale di 13 fabbriche IA nel 2024.

⁴⁰ Si pensi in particolare al regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), e al regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento e del Consiglio, del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

un’evoluzione agile del processo di integrazione europea⁴¹. Una tale sistematizzazione, volta a consolidare lo *status quo* in un determinato momento storico, ha dimenticato e ignorato la natura intrinsecamente dinamica dell’assetto delle competenze⁴². Di conseguenza, si crea un forte attrito tra la configurazione assegnata dai Trattati alle politiche dell’Unione e la loro naturale evoluzione, dovuta a cambiamenti di varia natura, *in primis* storici, politici e socio-economici. Nel caso della politica industriale, i recenti mutamenti e le crescenti difficoltà nel formulare risposte adeguate hanno portato le istituzioni dell’Unione a oltrepassare *de facto* la rigida categorizzazione della materia come competenza di sostegno, in favore di una naturale evoluzione della competenza stessa.

4. Un quadro giuridico multiforme

Alla limitata competenza in materia di industria descritta *supra* corrisponde una sola base giuridica, di cui all’art. 173 TFUE, che definisce gli obiettivi che l’Unione deve perseguire e le modalità con cui può farlo. Sarebbe tuttavia riduttivo – e peraltro errato – considerare l’art. 173 TFUE come la totalità del quadro giuridico per la politica industriale dell’Unione. Infatti, l’art. 173, par. 3, TFUE prevede che l’azione dell’Unione in materia di industria sia integrata con altre politiche: «L’Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi [prefissati] attraverso politiche ed azioni da essa attuate *ai sensi di altre disposizioni dei trattati*» (enfasi aggiunta). Di conseguenza, i Trattati forniscono all’Unione un “arsenale normativo” ben più ampio del solo art. 173 TFUE per attuare una politica industriale, il quale comprende le diverse politiche idonee a contribuire all’obiettivo della competitività industriale.

Per ricostruire il quadro giuridico oggetto della presente analisi, questa relazione si avvale alla tassonomia proposta da Jacques

⁴¹ Sul tema v. in particolare L. S. ROSSI, *Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 85 ss.

⁴² S. GARBEN, I. GOVAERE, *op. cit.*, p. 10 ss.; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea*, cit., p. 293 ss.

Pelkmans⁴³, che considera le varie politiche settoriali che possono essere mobilitate per porre in essere l'intervento pubblico finalizzato a supportare l'industria nell'adattamento a trasformazioni strutturali⁴⁴. Essa esclude dalla politica industriale le politiche che, pur non essendo indirizzate direttamente all'industria, possono esercitare comunque un'influenza su di essa: ad esempio, la politica macroeconomica e, le politiche occupazionali, l'istruzione, la politica ambientale ed energetica. Misure adottate in questi ambiti possono avere un'influenza sull'industria, ma risulta difficile concepirne l'impiego come principale mezzo per perseguire obiettivi propriamente industriali. Pertanto, esse non rientrano nel quadro giuridico rilevante.

Parimenti, la tassonomia di Pelkmans esclude le politiche non specificamente industriali che possono tuttavia esercitare un impatto diretto sul settore industriale: ad esempio, le politiche per il controllo dei prezzi, la promozione delle esportazioni, nonché taluni aspetti delle politiche ambientali e di sostenibilità. Queste svolgono un ruolo secondario, talvolta complementare alle politiche industriali in senso proprio, poiché non possono sostituirsi ad esse. Si pensi, ad esempio, alle misure finalizzate alla riduzione dei prezzi dell'energia: pur avendo un effetto rilevante sul sistema industriale, esse non sono concepite per modificarne direttamente la struttura o il funzionamento.

Al contrario, le politiche industriali in senso proprio sono finalizzate a intervenire direttamente sugli elementi strutturali che definiscono il funzionamento del sistema industriale. Secondo la tassonomia elaborata da Pelkmans, queste ultime costituiscono la c.d. "politica industriale ampia". Essa nasce dalla somma di altre politiche, riconducibili a tre categorie principali: le politiche relative agli aspetti strutturali, le politiche industriali orizzontali, e le politiche industriali settoriali (o

⁴³ J. PELKMANS, *European Industrial Policy*, in P. BIANCHI, S. LABORY (eds.), *International Handbook of Industrial Policy*, Cheltenham-Northampton, 2006, p. 45 ss.; e in particolare il grafico a p. 47. Per un'altra tassonomia sviluppata a partire dallo stesso modello v. X. VANDEN BOSCH, *Industrial Policy in the EU: A Guide to an Elusive Concept*, in *Egmont Papers*, n. 69, 2014.

⁴⁴ La tassonomia di Pelkmans è il riferimento preferibile per la presente analisi perché parte proprio dalle politiche identificate dai Trattati: essa presta particolare attenzione alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nelle specifiche materie, e offre una visione di insieme delle politiche rispetto alle quali l'Unione dispone di un margine di intervento normativo e regolamentare, che può essere mobilitato in ottica di politica industriale.

verticali). A ciascuna di queste categorie corrispondono distinte politiche annoverate nei Trattati.

Le politiche relative agli aspetti strutturali sono quelle che garantiscono l’esistenza e il corretto funzionamento del mercato interno, come presupposto del sistema industriale. Rientrano in questa categoria: le quattro libertà fondamentali e le norme che regolano il mercato interno; le politiche in materia di concorrenza⁴⁵, incluse le norme antitrust, il controllo delle concentrazioni, e la vigilanza sugli aiuti di Stato, che assicurano il mantenimento di un’economia concorrenziale; le politiche regionali e di coesione⁴⁶, finalizzate a ristabilire condizioni di concorrenza equa tra regioni caratterizzate da differenti livelli di sviluppo; e, infine, la politica commerciale comune, soprattutto nella sua componente di difesa commerciale, volta a garantire condizioni una concorrenza leale sul mercato internazionale.

Le politiche industriali orizzontali comprendono invece le misure volte a rafforzare la competitività dell’intero sistema industriale, senza discriminazione tra settori. Rientrano in questa categoria le politiche di ricerca e innovazione, le politiche per la formazione specializzata e lo sviluppo del capitale umano, le misure volte a garantire l’accesso a materie prime di utilizzo generale, le misure di supporto alla transizione verde, nonché le politiche volte a incentivare gli investimenti.

Infine, le politiche industriali settoriali sono caratterizzate da un approccio verticale, mirato a intervenire su specifici comparti dell’industria. Solitamente, si concentrano su determinati *cluster* industriali, su filiere specifiche, o su tecnologie fondamentali per taluni settori: un esempio è l’approvvigionamento di materie prime per un

⁴⁵ Sulla rilevanza delle disposizioni in materia di concorrenza e aiuti di Stato per la politica industriale v. P. JANSEN, W. DEVROE, *Industrial Policy, Competition Policy and Strategic Autonomy*, in *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy*, 2022, p. 80 ss.; E. TRAVERSA, P. M. SABBADINI, *Industrial Policy and EU State Aid Rules*, in J.-C. DEFRAIGNE, J. WOUTERS, E. TRAVERSA, D. ZURSTRASSEN (eds.), *op. cit.*

⁴⁶ La politica di coesione persegue obiettivi socioeconomici distinti da quelli della politica industriale, ma si pone in maniera complementare rispetto alla politica industriale: dato che quest’ultima viene condotta senza tener conto delle specificità territoriali, le politiche redistributive possono mitigarne l’impatto sui territori meno pronti a coglierne i benefici. Sul tema v. F. MOLICA, *Reassessing Cohesion Policy Through the Lens of the New EU Industrial Policy*, in *JCMS*, vol. 63, n. 1, 2025, p. 302 ss. Sul rilievo nazionale di questo tema v. G. AMATO, *Politica industriale europea e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2024, p. 5 ss.

determinato comparto. Rientrano in questa categoria le misure orientate a fornire sostegno mirato a uno specifico settore industriale⁴⁷.

A partire dalla tassonomia appena descritta, questa relazione propone di concettualizzare la politica industriale dell'Unione secondo la definizione di "politica industriale ampia". Ne consegue che il quadro giuridico di riferimento di questa politica composita – e il corrispondente *toolkit* normativo a disposizione delle istituzioni dell'Unione – è costituito dalle disposizioni che fungono da basi giuridiche per le sopracitate politiche, e dagli atti legislativi e regolamentari adottati in attuazione di tali norme. Più precisamente, esso include anche le disposizioni che permettono un intervento più trasversale: si pensi, in particolare, alla competenza di armonizzazione *ex art. 114 TFUE*⁴⁸, alla clausola di flessibilità *ex art. 352 TFUE*, e alla clausola emergenziale *ex art. 122, par. 1, TFUE*⁴⁹. In effetti, le basi giuridiche di natura trasversale possono avere una portata ben più ampia di quelle settoriali, perché possono essere impiegate anche per interventi settoriali di tipo verticale: non è tanto la base giuridica a determinare la natura verticale della misura, quanto piuttosto le scelte su contenuto e obiettivi fatte in sede di adozione.

In sintesi, sebbene abbia solo una competenza di sostegno in materia di industria, l'Unione può avvalersi di un ampio insieme di disposizioni

⁴⁷ V. il regolamento (UE) 2023/1781 del Parlamento e del Consiglio, del 13 settembre 2023, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (*Chips Act*); il regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette (*Net-Zero Industry Act*); il regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche (*Critical Raw Materials Act*).

⁴⁸ Craig sostiene, logicamente, che, a causa del divieto di armonizzazione per le competenze di sostegno, l'Unione non possa adottare atti legislativi in quelle materie ai sensi dell'art. 114 TFUE: P. CRAIG, *op. cit.*, p. 177 ss. Tuttavia, recenti iniziative di politica industriale sono state adottate secondo quella norma: cfr. il *Net-Zero Industry Act* e il *Critical Raw Materials Act*. La ragione dietro la scelta dell'art. 114 TFUE come basi giuridica di questi atti è principalmente dovuta alla presenza di norme armonizzanti in entrambi i regolamenti.

⁴⁹ Sulla portata normativa di questa disposizione v. *ex multis* F. SCIAUDONE, *Art. 122*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1311; B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *CMLR*, vol. 59, n. 1, 2022, p. 3 ss.; M. CHAMON, *The Non-Emergency Economic Policy Competence in Article 122(1) TFEU*, *ivi*, vol. 61, n. 6, 2024, p. 1501 ss.

per raggiungere gli obiettivi previsti all’art. 173 TFUE. Quell’articolo si trova quindi ad interagire con un complesso normativo più ampio: essa può apportare il suo contributo come *lex specialis*⁵⁰, perfino integrando altre disposizioni in una doppia base giuridica⁵¹; o lasciare spazio ad altre basi giuridiche, ove queste siano più appropriate per le misure che l’Unione intende adottare⁵².

Nel complesso, la flessibilità introdotta dall’art. 173, par. 3, TFUE apre ulteriori opportunità per l’evoluzione della politica stessa. Si configura quindi un quadro giuridico ampio, adattabile, sostanzialmente multiforme, che permette all’Unione di ricorrere in maniera flessibile a diverse basi giuridiche per attuare la visione industriale sovranazionale. Questo trova già riferimenti concreti nella nuova politica industriale dell’Unione. Nel suggerire una nuova agenda industriale, il Rapporto Draghi si muove sulle stesse linee, proponendo un intervento coordinato tramite diverse politiche⁵³. Parimenti, la recente produzione normativa e le ultime strategie confermano l’utilizzo flessibile del quadro giuridico da parte dell’Unione.

5. La nuova politica industriale dell’Unione: profili di compatibilità...

La nuova postura della Commissione, come delineata nelle ultime strategie industriali, manifesta un’evidente propensione verso una conduzione sovranazionale dell’intervento industriale, oltre ad una

⁵⁰ La Corte di giustizia ha avuto l’occasione di pronunciarsi sull’art. 130, par. 3, TCE e di confermare che esso è la base giuridica appropriata per misure in cui la componente industriale è «principale o preponderante»: cfr. Corte giust. 23 febbraio 1999, C-42/97, *Parlamento/Consiglio*, punto 40. Questo è in linea con quanto la Corte aveva già stabilito in materia di determinazione della base giuridica: cfr. Corte giust. 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione/Consiglio (Biossido di titanio)*, punto 10.

⁵¹ Nella decade passata, l’art. 173, par. 3, TFUE era stato mobilitato come base giuridica addizionale per alcuni programmi di finanziamento, come InvestEU, Europa creativa, ed Europa digitale. Nella decade attuale compare invece come base giuridica addizionale per molteplici iniziative di intervento settoriale, di portata legislativa e regolamentare: cfr. i già citati *Chips Act*, ASAP, EDIRPA. In particolare, il *Chips Act* e l’iniziativa ASAP prevedono una doppia base giuridica composta dagli articoli 114 e 173, par. 3, TFUE.

⁵² Per un’analisi delle basi giuridiche utili per un intervento industriale v. P. DERMINE, M. PATRIN, *Between Law and Politics—The Emergence of an EU Industrial Policy*, in *Governance*, vol. 39, n. 1, 2026.

⁵³ M. DRAGHI, *Part A*, cit., pp. 17-18.

maggiore proattività nell'attuazione dello stesso⁵⁴. Per concretizzare tale visione, la Commissione ha fatto ricorso all'ampio arsenale giuridico previsto dai Trattati, non solo per strutturare un intervento coordinato, ma possibilmente anche per aggirare le limitazioni intrinseche all'art. 173 TFUE. Questi elementi sono tratti caratterizzanti della “nuova politica industriale” dell'Unione, riconducibile alle innovazioni introdotte dalla Commissione Juncker e poi da quella von der Leyen I.

Tuttavia, nonostante la flessibilità prevista dal quadro giuridico presentato *supra*, la compatibilità dell'intervento industriale dell'Unione con le norme dei Trattati – e in particolare con l'attuale assetto delle competenze – non può essere riscontrata a priori. Al contrario, la conformità delle singole iniziative all'assetto normativo vigente richiede una verifica puntuale. In via speculativa, una tale analisi può essere condotta tanto per le proposte suggerite nel Rapporto Draghi come interventi di medio e lungo periodo, quanto per quelle contenute nella c.d. “bussola della competitività”, come insieme delle iniziative che la Commissione ha concepito per l'attuale legislatura.

Le proposte contenute nel Rapporto Draghi, in particolare quelle presentate nel secondo volume, trovano le proprie premesse in una puntuale analisi economica dello *status quo* e si concentrano su riforme concrete che l'Unione dovrebbe attuare per ripristinare la propria competitività. Eppure, benché esse siano validi suggerimenti da una prospettiva principalmente economica, la loro compatibilità con la presente ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e, quindi, la possibilità di una efficace attuazione attraverso l'attuale sistema di governance possono essere oggetto di discussione.

Per alcuni settori il Rapporto Draghi suggerisce maggiore integrazione dove questa non si è concretizzata in termini reali, a fronte di una integrazione giuridica già profonda. È il caso, ad esempio, della circolazione dei capitali, formalmente completata, che però non è

⁵⁴ Ciò è indicativo di un riorientamento dell'Unione da un modello essenzialmente regolatorio verso un approccio improntato allo sviluppo dei mercati. Sul tema: T. SEIDL, L. SCHMITZ, *Moving on to Not Fall Behind? Technological Sovereignty and the “Geo-Dirigiste” Turn in EU Industrial Policy*, in *JEPP*, vol. 31, n. 8, 2024, p. 2147; D. DI CARLO, L. SCHMITZ, *Europe First? The Rise of EU Industrial Policy Promoting and Protecting the Single Market*, in *JEPP*, vol. 30, n. 10, 2023, p. 2063 ss.

comprovata dai dati sul movimento transfrontaliero degli stessi⁵⁵. Come orizzonte di intervento, il Rapporto propone modifiche che essenzialmente avvicinerebbero l’Unione al modello statunitense, giudicato più competitivo di quello europeo⁵⁶. La maggior parte delle proposte comporta quindi una revisione del diritto secondario, *in primis* della legislazione settoriale, che però non creerebbe frizioni con il diritto primario e con l’assetto delle competenze.

Per altri settori, il Rapporto suggerisce misure che, per quanto condivisibili, sembrano ignorare la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri. È questo il caso *inter alia* delle iniziative per la formazione professionale, che il Rapporto tratta come un’area di intervento unitaria: esso suggerisce molteplici iniziative di stampo sovranazionale⁵⁷, a cui però corrisponde una competenza di mero sostegno da parte dell’Unione.

Per altri ancora, il Rapporto suggerisce delle proposte che richiederebbero importanti modifiche tanto al diritto primario e secondario, quanto alla governance dell’Unione. Si pensi in particolare alla proposta di creare strumenti dell’Unione per la condivisione del rischio, nella forma di un asset sicuro comune che possa finanziare investimenti congiunti⁵⁸. Si tratta di una sfida che richiederebbe una importante riforma della governance politica, economica e giuridica dell’Unione, soprattutto se la via prescelta fosse diversa da quella emergenziale che ha portato alla creazione del *Next Generation EU*. Oppure si pensi alle proposte per il settore delle telecomunicazioni, per il quale il Rapporto indica la necessità di maggiore consolidamento e armonizzazione. Le proposte per una gestione armonizzata dello spettro⁵⁹, che potrebbero avere un ampio potenziale per la creazione di un vero mercato unico delle telecomunicazioni, non rispecchiano il fatto che lo spettro radio resta una competenza largamente nazionale: a

⁵⁵ M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 63 ss.

⁵⁶ M. DRAGHI, *Part B*, cit., p. 289 ss. Per un commento sulla visione del Rapporto Draghi per il settore bancario, v. L. ESPOSITO, G. MASTROMATTEO, *Le banche e la finanza nell’Europa del Rapporto Draghi*, in *Moneta e Credito*, vol. 78, n. 310, p. 121 ss.

⁵⁷ M. DRAGHI, *Part B*, cit., p. 271 ss.

⁵⁸ *Ivi*, p. 290.

⁵⁹ *Ivi*, p. 75.

discapito della (limitata) integrazione già raggiunta⁶⁰, gli Stati membri affrontano la regolamentazione del settore con un approccio orientato alla sicurezza e sovranità⁶¹, e senza il desiderio di legiferare a livello di Unione in questa materia.

Nel complesso, le numerose proposte presentate dal Rapporto Draghi differiscono tra loro in termini di attuabilità e compatibilità con il quadro giuridico attuale. Peraltro, il Rapporto non ignora la necessità di intervenire sulla governance dell'Unione prima di poter dar esecuzione al piano industriale che esso propone. Al contrario, include anche suggerimenti per riforme dei processi decisionali dell'Unione⁶². Dove alcune sono miglioramenti gestionali di facile esecuzione, altre richiedono invece una revisione dei Trattati per poter essere attuate: ad esempio, la generalizzazione della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, e il modello di integrazione differenziata.

È interessante notare come la “bussola della competitività”, a sua volta fondata sull'analisi del Rapporto Draghi, include alcune delle proposte avanzate. In via generale, ne riprende lo spirito e ne segue l'approccio orientato verso innovazione, decarbonizzazione e resilienza. Mantiene inoltre un focus orizzontale sulla competitività, in particolare tramite i c.d. “abilitatori orizzontali”, ovvero iniziative strettamente connesse al funzionamento del mercato interno. A differenza del Rapporto, però, le proposte incluse nella “bussola della competitività” sono state ideate in maniera da rientrare nello spazio d'azione già permesso dai Trattati, e presentano quindi un alto livello di compatibilità con l'assetto delle competenze in vigore. Invece, le proposte più trasformative segnalate dal Rapporto non compaiono nella strategia. Permangono però elementi di una visione di “politica industriale ampia”, fondata su differenti politiche che sono attivate insieme per dare luogo ad un intervento industriale; ma ciò non oltrepassa i confini di competenza tracciati dai Trattati.

⁶⁰ M. OROFINO, *La multilevel “governance” delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 695 ss.

⁶¹ M. MASSARO, *Between Integration and Protection of National Sovereignty in the European Union's Radio Spectrum Policy: Uncovering Potential Research Avenues*, in *Journal of Information Policy*, vol. 9, 2019, p. 174 ss.

⁶² M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 67 ss., and *Part B*, cit., p. 307 ss.

L’elemento più innovativo della “bussola”, anche sotto il profilo delle competenze, è invece lo Strumento di coordinamento per la competitività⁶³. A seconda di come sarà ideato, esso potrebbe arrivare a diventare un vero e proprio ciclo di coordinamento tra l’Unione e gli Stati membri, sul modello del Semestre europeo. In tal caso, la politica industriale si avvicinerebbe alle politiche socio-economiche di cui all’art. 5 TFUE, per le quali l’Unione gode di una competenza di coordinamento. Ciò solleverebbe, dunque, quesiti di compatibilità formale dello strumento con la natura di sostegno della competenza in materia di industria e, parimenti, dubbi sull’attualità di tale competenza rispetto alle necessità di governance dell’Unione.

6. Segue: ... e attuabilità

Un ulteriore nodo da sciogliere nella configurazione della nuova politica industriale dell’Unione è l’attuabilità delle iniziative prospettate. Questa tematica è interessante sotto molteplici aspetti, a partire dal ruolo e dal contributo dei livelli di governance interni all’Unione – necessario per una efficace messa in opera di una politica industriale sovranazionale – fino ad arrivare alla definizione stessa delle iniziative industriali.

Centrale per la realizzabilità di una politica industriale comune è l’aspetto delle risorse proprie che l’Unione può utilizzare per misure di intervento. Come è noto, la capacità di spesa autonoma è rimasta a lungo ridotta per l’Unione, e ciò ha gravato sullo sviluppo di una politica industriale sovranazionale a pieno titolo, poiché è mancata la capacità di attuare interventi finanziari diretti. In effetti, la politica più vicina a un intervento industriale è stata a lungo la politica di coesione, la quale è stata spesso utilizzata per colmare in parte il divario di competitività tra le regioni europee⁶⁴. Di conseguenza, a fronte dell’incapacità di supporto finanziario diretto, per molte decadi la

⁶³ COM (2025) 30final, cit., p. 23.

⁶⁴ Sull’utilizzo industriale della politica di coesione v. in particolare F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *From Lisbonisation to Hyper-Lisbonisation: The Long Goodbye to EU Cohesion Policy’s Original Goals*, in *Regional Studies*, vol. 59, n. 1, 2025; A. FILIPPETTI, R. SPALLONE, *The evolution of Cohesion Policy in 40 years of economic policy agenda*, in *European Planning Studies*, vol. 33, n. 9, 2025, p. 1423.

politica industriale dell'Unione è stata perseguita solamente attraverso strumenti di coordinamento e atti regolatori.

Il Rapporto Draghi mostra consapevolezza della problematica e, consapevole delle innovazioni necessarie per stabilire una capacità di spesa autonoma dell'Unione, propone una via intermedia che combina il finanziamento pubblico e la mobilitazione dei risparmi privati⁶⁵. Particolarmente interessante è l'enfasi posta sugli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) come modalità per sviluppare tecnologie innovative⁶⁶. Questi sono infatti un punto di conversione delle diverse priorità degli attori coinvolti nella politica industriale dell'Unione: per l'Unione, essi permettono di fornire supporto all'industria attraverso la mobilitazione di risorse nazionali (a cui l'Unione non ha accesso) sotto la guida della Commissione; e per gli Stati membri, restano iniziative che essi hanno interesse a definire e sponsorizzare, e sulla cui realizzazione mantengono la supervisione⁶⁷.

Lo spunto di riflessione innovativo del Rapporto Draghi in termini di risorse per una politica industriale comune è l'enfasi sulla necessità di un finanziamento comune a livello dell'Unione, in particolare per produrre beni pubblici d'interesse comune⁶⁸. Il riferimento esplicito è all'esperienza del *Next Generation EU* come primo esempio di debito comune volto a finanziare la ripresa economica. Indubbiamente, con il *Next Generation EU* è emerso un nuovo modello di governance, che ha avuto a sua volta importanti implicazioni costituzionali per l'Unione⁶⁹.

⁶⁵ M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 63 ss., and *Part B*, cit., p. 280 ss.

⁶⁶ M. DRAGHI, *Part B*, cit., pp. 301 e 305.

⁶⁷ Sul contributo degli IPCEI alla politica industriale dell'Unione v. in particolare A. BORONAT, *IPCEI: a market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe?*, in *JECLAP*, vol. 15, n. 8, 2024, p. 526 ss.

⁶⁸ M. DRAGHI, *Part A*, cit., p. 64 ss.

⁶⁹ Sul tema v. in particolare F. FABBRINI, C. A. PETIT (eds.), *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, Cheltenham, 2024; N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e Società*, vol. 53, n. 3, 2025, p. 557 ss.; G. D'ARRIGO, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC): il "metodo NGEU/PNRR" nella rinnovata governance europea*, in *federalismi.it*, n. 26, 2025, p. 1 ss.; C. FASONE, M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *EP*, vol. 9, n. 3, 2024, pp. 1148 ss.; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *DP*, n. 3, 2023, p. 729 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *CYELS*, vol. 24, 2022, p. 45 ss.

Tuttavia, è opportuno chiedersi quanto replicabile possa essere l’esperienza *sui generis* del *Next Generation EU* e, soprattutto, come questa possa essere adattata a obiettivi di tipo industriale. Le riflessioni per il futuro post-*Next Generation EU* possono essere più o meno volte a riprodurre specifici aspetti dello strumento⁷⁰. Rischiano però di restare infruttuose, poiché ad oggi è incerto se via sia, innanzitutto, il consenso necessario per concettualizzare uno strumento di una portata comparabile. Dal canto suo, la Commissione ha riproposto il modello *Next Generation EU* come modalità di governance del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, in particolare nei c.d. piani di partenariato nazionali e regionali⁷¹ – a riprova di come l’esperienza del *Next Generation EU* abbia fornito nuovi spunti per la gestione della governance multilivello dell’Unione.

La vera sfida, però, risiede nella capacità dell’Unione di reclutare nuove fonti di risorse proprie. L’espansione delle risorse proprie è una decisione che, per quanto caldeggiata dalla Commissione⁷², spetta al solo Consiglio. L’effettivo sviluppo della politica industriale dell’Unione sarà quindi fortemente condizionato dai negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale e sulle risorse proprie. Fino a quel momento, la nova politica industriale dell’Unione resterà soggetta alle limitazioni che hanno condizionato questo ambito fino ad oggi.

7. Alcune riflessioni conclusive

Appare opportuno concludere la presente relazione con alcune riflessioni sullo sviluppo della nuova politica industriale dell’Unione. In primo luogo, si sottolinea la necessità di una analisi critica della competenza di sostegno in materia di industria, che non risulta allineata

⁷⁰ Per una riflessione sul tema v. *ex multis* J. ARNAL, J. P. RIESGO, I. NIÑO, C. ESCOBAR, *The Day After NextGenerationEU: What Could the EU Do?*, in *JCMS*, 2025, p. 1 ss.; S. FABBRINI, M. BUTI, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *JEPP*, vol. 30, n. 4, 2023, p. 676 ss.

⁷¹ Commissione europea, comunicazione “Un bilancio dell’UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034”, del 16 luglio 2025, p. 4 ss.

⁷² V. la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea e che abroga la decisione (UE, Euratom) 2020/2053, del 16 luglio 2025.

alla relazione tra la politica industriale e il mercato interno, che però è competenza concorrente. Come è noto, le competenze di sostegno includono materie in cui gli Stati membri desiderano mantenere un ruolo centrale e incontestato⁷³. Per le competenze concorrenti, invece, i Trattati prevedono non solo la condivisione della potestà legislativa tra gli Stati membri e l'Unione, ma anche l'esclusività della stessa secondo il principio di *pre-emption* quando l'Unione legifera in maniera completa in un certo settore⁷⁴. Alla luce dello stretto legame, tanto logico quanto funzionale, della politica industriale con il mercato interno, è necessario sottolineare che l'evoluzione di questa politica tende naturalmente verso la direzione di una competenza condivisa: quanto maggiori sono le sfide poste al mercato interno e alla sua industria, tanto maggiore deve poter essere l'intervento a sostegno – quindi, non più tramite azioni nazionali, ma anche tramite iniziative sovranazionali, ove necessario. A supporto di questa considerazione si chiamano in causa le sfide create dalle recenti crisi, che hanno richiesto un intervento uniforme per evitare distorsioni nel mercato interno⁷⁵ e strumenti di dimensioni tali che solo l'Unione poteva fornire, agendo in vece degli Stati membri. Sorge quindi il dubbio che la scelta fatta con il Trattato di Lisbona non sia più attuale in un contesto profondamente mutato. Nel caso della politica industriale, però, la concreta evoluzione in competenza concorrente è condizionata dalla creazione di strumenti utili alla sua attuazione. Saranno quindi le future discussioni sul bilancio e sulle risorse proprie dell'Unione a determinare l'effettivo sviluppo di questa politica, più che il solo incremento di documenti programmatici, o una produzione legislativa che non è supportata da strumenti di finanziamento adeguati.

⁷³ Ciò emerge da due elementi presenti all'art. 2, par. 5, TFUE: la scelta di riferirsi ad «azioni intese a sostenere, coordinare o completare», invece che a *competenze*; e l'esplicito divieto di sostituzione dell'Unione rispetto agli Stati membri in tali settori.

⁷⁴ A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2013.

⁷⁵ Si pensi, ad esempio, alla preoccupazione degli Stati membri rispetto alle diverse capacità in termini di aiuti di Stato durante la pandemia Covid-19. Sul tema v. I. AGNOLUCCI, *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 13, n. 1, 2022, p. 3 ss.

In secondo luogo, è necessario riflettere sulla portata cogente delle misure adottate nelle materie che sono competenze di sostegno. Nella fase antecedente al Trattato di Lisbona, in tali settori si preferiva ricorrere a strumenti di coordinamento, spesso fondati su atti di *soft law*, volti a incentivare un comportamento conforme da parte degli Stati membri. Le attuali basi giuridiche ammettono invece l’adozione di atti legislativi in queste materie, quindi vincolanti per gli Stati membri, e permettono una maggiore discrezionalità del legislatore dell’Unione nel definire la portata cogente di tali misure tramite la scelta del contenuto e l’individuazione delle finalità. Tuttavia, ciò stride con il fatto che il divieto di armonizzazione legislativa e regolamentare, incluso nella base giuridica, induce a presumere che a questi ambiti corrispondano competenze non-legislative di portata limitata⁷⁶. Nel complesso, questa configurazione appare quindi problematica, e incline a dar luogo a controversie sul grado di armonizzazione e sull’adeguatezza delle misure adottate in queste materie⁷⁷. A sua volta, la poca chiarezza sulla tipologia di misure che possono essere adottate e sulla loro obbligatorietà potrebbe ridurre la certezza giuridica – peraltro in un ambito, ovvero quello industriale, che necessita di prevedibilità e stabilità in relazione alle misure attuate.

In terzo luogo, è doveroso riflettere sul ruolo che gli altri principi dell’ordinamento dell’Unione giocano in riferimento alla politica industriale. Stabilita la competenza – seppur limitata – dell’Unione, è necessario comprendere le modalità di utilizzo della stessa. Rileva quindi che, per raggiungere gli obiettivi prefissati, in particolare quelli della decarbonizzazione e dell’autonomia strategica, la nuova politica industriale dell’Unione dovrà essere innanzitutto *efficace*. Questa efficacia si articola in due accezioni distinte: in senso giuridico, equivale all’effettiva attuazione delle misure adottate dall’Unione; e in termini sostanziali, coincide con la loro appropriatezza per gli obiettivi prefissati. Sotto il primo profilo, l’attuazione effettiva richiede che tanto l’Unione quanto gli Stati membri assicurino l’operatività della legislazione e degli strumenti adottati dall’Unione: quando ciò non accade, viene meno non solo l’efficacia della misura, ma anche

⁷⁶ R. SCHÜTZE, *op. cit.*, p. 50 ss.

⁷⁷ P. CRAIG, *op. cit.*, pp. 177-178.

l'autonomia del diritto dell'Unione⁷⁸. Nell'ordinamento dell'Unione tale esigenza trova un presidio nel principio di leale cooperazione⁷⁹, che obbliga gli Stati membri ad una collaborazione attiva nell'attuazione del diritto dell'Unione. Sotto il secondo profilo, l'appropriatezza delle misure di politica industriale richiede che il legislatore dell'Unione tenga conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nella loro definizione. Essi richiedono che, nel sistema multilivello dell'Unione, una misura di intervento industriale sia adottata solo nella forma in cui risponde in maniera adeguata alle criticità emerse, e al livello di *governance* più idoneo a trattarle⁸⁰. Nel caso di criticità orizzontali per interi settori – come le recenti sfide in termini di approvvigionamento di materie prime, o le iniziative per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale citate *supra* – può essere più opportuno l'intervento dell'Unione; per questioni circoscritte al territorio nazionale o locale, è forse più adatto l'intervento del legislatore che meglio conosce il territorio e le sue esigenze. Congiuntamente, i due principi prevengono inoltre il rischio di un approccio dirigista da parte dell'Unione, che denaturerebbe tanto il sistema di *governance* multilivello quanto il significato della politica industriale.

In conclusione, gli elementi presentati in questa relazione suggeriscono che la politica industriale dell'Unione sia nel pieno di una significativa evoluzione. Di fronte a nuove sfide, essa potrebbe attraversare un nuovo cambiamento *de jure* o *de facto* nella direzione di un coordinamento più continuativo e strutturato⁸¹, se non di una politica industriale comune a tutti gli effetti. Questa considerazione si fonda sull'osservazione che il quadro delle competenze dell'Unione si è evoluto nel tempo, nonostante i reiterati tentativi di arginare il cosiddetto *competence creep*⁸², ovvero l'estensione progressiva delle

⁷⁸ L. LIONELLO, *op. cit.*, pp. 45-49.

⁷⁹ Per una trattazione sul tema v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020.

⁸⁰ Per un commento sulla prassi in termini di sussidiarietà v. P. DE PASQUALE, *Is There Truly a Competence 'Competition' in Shared Matters? Towards a Reform of the EU Competences System*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 206 ss.

⁸¹ Si fa qui riferimento alla proposta di uno Strumento di coordinamento per la competitività discusso *supra*.

⁸² Sulla nozione e sulle forme che tale fenomeno può assumere v. *ex multis* S. GARBEN, *From Sneaking to Striding: Combatting Competence Creep and Consolidating the EU Legislative Process*, in *ELJ*, vol. 26, nn. 5-6, 2020, p. 429 ss.

competenze senza modifiche ai Trattati. Questo fenomeno resta più attuale che mai: si pensi ad esempio alle iniziative che l’Unione ha sviluppato nel settore della difesa – area in cui non detiene *de jure* alcuna competenza – ricorrendo alle disposizioni per materie limitrofe, incluso l’art. 173 TFUE per gli aspetti attinenti all’industria⁸³.

Le recenti riflessioni che la Commissione ha presentato nella “bussola della competitività” lasciano intravedere simili ambizioni. Tuttavia, queste considerazioni devono essere accompagnate da una riflessione profonda sul processo di integrazione e sul funzionamento del mercato interno. In mancanza di una piena integrazione, come evidenziato dai Rapporti Letta e Draghi, restano aperte fratture tra i mercati nazionali e, soprattutto, permane la competizione economica tra di essi: è dunque difficile intervenire in maniera uniforme in un mercato ancora segmentato lungo i confini nazionali. A ciò si aggiunge la questione degli strumenti di finanziamento discussa *supra* in riferimento alle risorse proprie dell’Unione: perenne tallone d’Achille per la politica industriale dell’Unione, resta tutt’oggi l’ostacolo principale nella definizione di interventi industriali concreti ed efficaci.

La sfida maggiore per la politica industriale è quindi l’interazione con lo *status quo* e con la governance multilivello dell’Unione, specialmente qualora l’avanzamento dell’integrazione si riveli lento e faticoso. In ultima analisi, il futuro della nuova politica industriale dell’Unione è ancora da scrivere: esso dipenderà dalla capacità dell’Unione e degli Stati membri di rispondere alle nuove sfide globali, nella perenne dialettica tra autonomia e cooperazione che ha da sempre caratterizzato questa politica e, in maniera più ampia, l’intero processo di integrazione.

⁸³ Per una panoramica sul tema v. G. PEROTTO, *The Legal Framework of the EU Defence Industry and the Pursuit of Strategic Autonomy*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 475 ss.; L. PALADINI, *La graduale definizione di una politica di difesa comune dell’UE*, in *DPCE*, vol. 60, n. 3, 2023, p. 2395 ss.

ABSTRACT (ITA)

Negli ultimi anni la politica industriale ha acquisito centralità nel dibattito dell'Unione, sempre più focalizzato sulla competitività, sul rafforzamento della base industriale, e su una maggiore autonomia strategica. La rinnovata attenzione si è tradotta in una intensa riflessione strategica e in una notevole produzione normativa, in discontinuità con l'approccio del passato. Tale dinamica rende opportuna un'analisi del ruolo della politica industriale nel panorama delle politiche dell'Unione, nonché sul grado di autonomia di cui essa può godere rispetto alle politiche industriali degli Stati membri. Questa analisi non può prescindere dall'esame del principio di attribuzione e della sua interazione con il principio di autonomia: una politica industriale dell'Unione a pieno titolo può essere elaborata solo all'interno dello spazio d'azione permesso dai Trattati. È quindi rilevante che, sebbene l'Unione abbia una competenza di sostegno in materia industriale, essa dispone di un quadro normativo più ampio, che le consente, in parte, di superare i limiti connessi alla natura della competenza. In un contesto di rapida trasformazione della politica industriale, la riflessione sui principi che ne permettono lo sviluppo è cruciale per anticipare possibili espansioni e di delineare percorsi giuridicamente sostenibili, coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

ABSTRACT (ENG)

In recent years, industrial policy has gained prominence in the EU policy debate, increasingly focused on competitiveness, a strengthened industrial base, and greater strategic autonomy. The renewed attention has led to intense strategic reflection and a significant increase in legislative output, marking a break from previous approaches. This development calls for an analysis of the role of industrial policy within the broader EU policy framework, as well as of the degree of autonomy it may enjoy in relation to Member States' industrial policies. The analysis must start from the principle of conferral and its interaction with the principle of autonomy: a fully-fledged EU industrial policy can only be developed within the room for action allowed by the Treaties. It is thus significant that, although the Union enjoys a supporting competence for industry, it can recur to a broader legal framework that, to some extent, allows it to overcome the constraints linked to the supporting nature of this competence. In a context of the EU industrial policy's rapid transformation, reflecting on the legal principles that enable its development is crucial to anticipate potential expansions and to outline legally sustainable paths, that remain consistent with the fundamental principles of the Union's legal order.