



CONFINDUSTRIA

**Audizione su strategia  
industriale UE e antidumping**

**Camera dei Deputati  
Commissione Attività Produttive**

15 luglio 2020

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Comunicazione della Commissione Europea  
COM(2020) 102 del 10 marzo 2020

“Una nuova strategia industriale per l’Europa”

A cura di:  
Marcella Panucci  
*Direttore Generale Confindustria*

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziarVi per l'invito a questa Audizione che ci consente di condividere le nostre considerazioni sulla Comunicazione della Commissione Europea "Una nuova strategia industriale europea".

Tale Comunicazione - che si presenta essenzialmente come un documento quadro con molti riferimenti a iniziative già avviate e alcune proposte per nuovi interventi - affronta temi essenziali per il futuro della nostra economia e della nostra società e si inserisce nel solco delle politiche europee avviate a partire dal 2010 quando, per affrontare la profonda recessione economica che ha colpito l'Europa dopo la crisi finanziaria del 2008, la Commissione ha puntato sul rilancio dell'industria quale strumento per la rinascita dell'economia europea.

Anche la nuova Strategia pone l'industria al centro delle politiche europee, riconoscendo la sua capacità di guidare i grandi cambiamenti, di interpretare i nuovi bisogni e le sfide della società e offrire soluzioni. La Strategia, inoltre, evidenzia la centralità dell'industria nell'economia europea in termini di occupazione, capacità di innovazione ed esportazioni, e riconosce la qualità degli standard sociali, lavorativi e ambientali che l'industria Europea è in grado di offrire.

Rispetto alle politiche già avviate, la nuova Strategia fa un ulteriore passo avanti: l'industria è, infatti, considerata non solo il soggetto che può guidare la transizione dell'economia e della società europea verso la digitalizzazione, la neutralità climatica e l'economia circolare, ma anche il soggetto che può **assicurare la sovranità dell'Europa rispetto alle grandi piattaforme economiche e la sua resilienza**. A questo fine, si tratta di avviare politiche che consentano all'Europa di rendersi tecnologicamente indipendente, sviluppando tecnologie abilitanti che rivestono importanza strategica per il futuro industriale europeo. Tra queste occupano senza dubbio un ruolo strategico le tecnologie digitali che possono essere determinanti nella competizione globale per la leadership tecnologica.

Per realizzare questo obiettivo occorre un approccio organico e concreto che consenta di recuperare situazioni di dipendenza dalle altre piattaforme economiche (USA e Cina in primis) che, soprattutto in alcuni ambiti come le tecnologie digitali, sono molto più avanti rispetto all'Europa. Supporto agli investimenti, ricerca e innovazione, competenze sono gli elementi chiave per rafforzare settori strategici, riportare in Europa alcune produzioni e far nascere filiere europee.

Va riconosciuto che la Strategia considera tutti gli aspetti necessari a promuovere questo processo a supportare la duplice trasformazione dell'industria europea. A questo fine, si prevede un impegno a rafforzare il mercato unico, a riesaminare le misure sulla concorrenza e gli aiuti di Stato, a occuparsi di reciprocità e di meccanismi di difesa commerciale, a promuovere partenariati e alleanze industriali, che si sono dimostrati strumenti utili per collocarsi in posizioni

di guida in alcune tecnologie, orientando lavori e finanziamenti di progetti su vasta scala (es. l'alleanza europea per le batterie).

L'impianto e le linee generali della Strategia sono quindi condivisibili. Condividiamo, in modo particolare, la narrazione "industry friendly" con il riconoscimento della necessità di individuare un equilibrio tra l'esigenza di assicurare uno sviluppo sostenibile dell'industria europea e quello di garantirne la competitività nonché tra "protezione" e apertura, fornendo una risposta coordinata al problema delle distorsioni della concorrenza globale da parte dei paesi terzi e delle loro imprese. Si condivide anche l'attenzione alle **competenze** che rappresentano la chiave per affrontare e gestire i grandi cambiamenti che stiamo affrontando e per assicurare una crescita inclusiva della società. Le tecnologie digitali e la transizione a un'economia sostenibile offrono già adesso importanti opportunità di impiego, ma le imprese lamentano la carenza di figure professionali dotate delle conoscenze necessarie. È quindi di estrema importanza adeguare i sistemi di istruzione superiore e professionale per consentire il matching di domanda e offerta di lavoro.

L'approccio della Commissione è coerente con la visione di Confindustria, che negli ultimi anni sta dedicando grande impegno per supportare l'attività di ricerca e innovazione e promuovere investimenti per la digitalizzazione e la sostenibilità, che rappresentano le leve per l'uscita dalla crisi e per il rafforzamento dell'industria europea.

Purtroppo, la crisi sanitaria sta mettendo a dura prova l'economia europea e in modo ancora più drammatico l'economia italiana.

In questo quadro, l'Europa rappresenta per l'Italia l'unica dimensione possibile per garantire stabilità e per affrontare le sfide dei prossimi anni. Occorre però ricreare condizioni di stabilità anche all'interno del mercato europeo, che a causa della crisi è più frammentato e caratterizzato da squilibri tra Stati membri.

I dati della Commissione europea dimostrano che negli ultimi due mesi sono stati autorizzati, in totale, aiuti per circa 1.950 miliardi di euro (124 decisioni che hanno dato il via libera a 166 misure nazionali). La Germania, con circa il 51% del totale, è prima per l'ammontare dei sussidi approvati da Bruxelles. Seguono Francia con 17% e Italia con 15,5%. Poi Regno Unito 4%, Belgio 3% e Polonia 2,5%. Le differenze nella dimensione degli aiuti di Stato concessi, soprattutto se rapportate all'intensità con cui la crisi ha colpito ogni singola economia, comporteranno una diversa capacità e rapidità di reazione, con ovvie ripercussioni sui livelli di crescita. Il pericolo è che il fenomeno possa ampliare squilibri già esistenti tra le economie nazionali dei Paesi UE mettendo a rischio la tenuta del mercato unico europeo.

Per riportare equilibrio nel mercato europeo, sarà fondamentale indirizzare gli interventi verso gli Stati più colpiti dalla crisi. Avrà un ruolo determinante la Next generation EU Initiative che pone le basi per un piano di rilancio industriale fondato su un sostegno massiccio alle imprese

europee, in grado di evitare il declassamento industriale e tecnologico dell'Europa. Con una dotazione di 750 miliardi di euro, la Next Generation EU Initiative porta il totale del bilancio dell'UE a 1,85 trilioni di euro per il periodo 2021/2027 (secondo la valutazione dei bisogni realizzata dalla Commissione, per intraprendere la strada di una ripresa sostenibile, nel 2021 e nel 2022 saranno necessari almeno 1,5 trilioni di euro in ulteriori investimenti pubblici e privati) con l'obiettivo di sostenere una ripresa comune, che acceleri la doppia transizione, ecologica e digitale, rafforzando la competitività, la resilienza e il ruolo dell'Europa di attore globale.

La Strategia propone anche un condivisibile **modello di Governance delle politiche industriali**: saranno ancora promosse le Giornate dell'industria, che rappresentano un momento di incontro tra tutti gli attori economici; è previsto il monitoraggio periodico dell'attuazione della strategia con il coinvolgimento del Consiglio "Competitività" e il Parlamento europeo; sarà costituito un Forum dell'industria composto da rappresentanti del settore, tra cui PMI, grandi aziende, parti sociali, ricercatori, esperti di settori specifici, nonché rappresentanti degli Stati membri e delle istituzioni europee.

Seguono considerazioni specifiche sui singoli ambiti di intervento della Strategia, che fanno riferimento anche alle altre comunicazioni pubblicate dalla Commissione il 10 marzo 2020 e che sono parte integrante della Strategia stessa:

- Individuare e affrontare le barriere al mercato unico (COM(2020) 93);
- Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico (COM(2020) 94);
- Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale (COM(2020) 103).

## 1. LE BARRIERE AL MERCATO INTERNO

L'integrazione effettiva dei mercati, anche in chiave *smart*, è un passaggio obbligato per la competitività dell'Eurozona in un contesto concorrenziale sempre più globale e fluido. Secondo le stime della Commissione, il completamento del mercato unico potrebbe avere un impatto sul PIL europeo fino al 12%, con un effetto positivo anche sull'occupazione. Oggi più che mai è importante cogliere questo potenziale di sviluppo, per rispondere alla crisi legata all'epidemia COVID-19 e per consentire alle imprese di accedere a nuovi mercati.

Occorre considerare che la promozione del mercato unico implica la necessità di trovare il giusto equilibrio tra due linee di principio opposte: creare un *level playing field* tra tutti gli operatori europei, con un'ampia armonizzazione del *framework* normativo, emarginando le iniziative di concorrenza sleale e rendendo più efficiente la sorveglianza del mercato, ma evitando, al contempo, un irrigidimento della regolamentazione e degli interventi di vigilanza che ostacoli la libertà di impresa, sancita anche nell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali della UE.

La corretta calibrazione di questi principi è una sfida tanto delicata quanto necessaria per una corretta promozione del mercato dei prodotti e dei servizi e per la competitività delle imprese in ambito UE.

In via generale, al fine di realizzare un'effettiva integrazione dei mercati, è importante che l'Unione europea:

- vigili sulla corretta applicazione delle norme europee da parte dei singoli Stati membri, per evitare interventi frammentati che si traducono in vere e proprie barriere;
- presti maggiore attenzione al tema della **burocrazia e della semplificazione**, evitando di proporre norme o interpretazioni che introducono eccessivi oneri amministrativi ed economici in capo alle imprese;
- compia **valutazioni di impatto socioeconomico ex ante** trasparenti, partecipate e accuratamente elaborate, per evitare di incentivare, anziché contrastare, pratiche distorsive come il *dumping* sociale;
- realizzi un contesto che consenta alle imprese di innovare e di espandersi oltre i confini. Le imprese europee, in particolare le PMI e le start-up, sono fondamentali per la doppia transizione verde e digitale e per la competitività, la prosperità dell'Europa, la sovranità economica e tecnologica e la resistenza agli shock esterni. Per questo sono necessari interventi volti a creare un ecosistema favorevole alle imprese. Il **"Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico"**<sup>1</sup>, presentato dalla Commissione il 10 marzo 2020 rappresenta un buon punto di partenza;
- eserciti in modo efficace e tempestivo i **poteri di vigilanza del mercato**, che devono essere calibrati sui principi di proporzionalità e indipendenza da parte delle Autorità preposte. Al riguardo, occorre uniformare il più possibile la governance e i poteri delle Autorità di vigilanza nei diversi Stati membri al fine di facilitare l'attività di cooperazione e lo scambio di informazioni. In quest'ottica, sono apprezzabili le proposte del già citato **Piano di azione** volte a integrare i sistemi informatici per la condivisione delle informazioni su prodotti non conformi o illegali, istituendo di un unico punto di accesso alle informazioni, l'interconnessione delle banche dati, la creazione di uno strumento che consenta ai privati di segnalare gli ostacoli normativi incontrati. Come primo passo in questa direzione, sarà importante rispettare i termini (gennaio 2021) per la costituzione della rete UE per la conformità dei prodotti, prevista nel Regolamento sulla *"Vigilanza del mercato e sulla Conformità dei prodotti"* (Reg. 2019/1020);
- preveda, nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, una dotazione finanziaria specifica per il mercato unico, adeguata agli obiettivi fissati, sfruttando anche la

---

<sup>1</sup> Piano di azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato interno (COM (2020) 94).

nuova dotazione prevista dal Recovery Plan<sup>2</sup>. Infatti, a seguito dell'emergenza epidemiologica, e con la chiusura non coordinata delle frontiere interne, si sono accentuate le difficoltà dovute alle divergenze nelle legislazioni degli Stati membri, la cui attenuazione richiede interventi mirati e investimenti economici.

## 2. REVISIONE DELLE REGOLE DI CONCORRENZA

La nuova Strategia industriale (COM(2020)102) dà atto che è in corso il riesame del quadro europeo in materia di concorrenza al fine di avviare, a partire dal 2021, un eventuale intervento di adeguamento. In particolare, oggetto di rivalutazione sono le modalità applicative delle vigenti norme che riguardano le misure correttive *antitrust*, gli accordi orizzontali e verticali, le concentrazioni e - aspetto di particolare rilievo - l'attualità della definizione di mercato rilevante. Sono parimenti oggetto di valutazione le modalità per migliorare l'individuazione dei casi rilevanti e velocizzare le indagini.

Ciò che emerge dalla Strategia è la conferma della consapevolezza, da parte dell'Esecutivo comunitario, dell'esigenza di adeguare alcuni orientamenti e regole in materia di concorrenza alle mutate condizioni di mercato, in particolare tenendo conto dei fattori legati alla globalizzazione, da un lato, e alla digitalizzazione, dall'altro. Si tratta di un percorso condivisibile, in quanto tali fattori hanno inciso sia sulla struttura e il perimetro del mercato rilevante, sia sul valore assegnato ad alcuni *asset* (in primis, i dati) e sulle modalità di commercializzazione di beni e servizi.

La decisione che ha vietato la **fusione tra Siemens e Alstom** ha riaperto e ampliato il dibattito sulle possibili azioni da mettere in campo; dibattito cui Confindustria ha partecipato attivamente, facendo in qualche modo da apripista anche in ambito europeo, e che lo scorso febbraio ha condotto il Ministro per lo Sviluppo economico Patuanelli, con i suoi omologhi tedesco, francese e polacco, a inviare alla VP Vestager una lettera per trasmettere alla nuova Commissione alcuni condivisibili messaggi, tra cui la necessità di:

- valutare e modernizzare gli attuali orientamenti in materia di concentrazioni orizzontali e la definizione di mercato rilevante per far fronte alla concorrenza globale;
- rafforzare la collaborazione con altre DG della Commissione al fine di adottare un approccio completo e olistico sulle concentrazioni.

Con riferimento al primo aspetto, si ritiene di fondamentale importanza la recente consultazione pubblica, con scadenza il prossimo 9 ottobre, che la Commissione ha aperto sulla **definizione del mercato rilevante**, strumento funzionale a identificare il perimetro geografico e merceologico nell'ambito del quale le imprese si pongono in un rapporto di effettiva concorrenza. La

---

<sup>2</sup> COM(2020) 442 final.

comunicazione della Commissione che fino a oggi ha rappresentato la principale guida di orientamento risale al 1997 e, pertanto, non può tenere in debita considerazione i cambiamenti intervenuti in questi venti anni, *in primis* la globalizzazione e la digitalizzazione.

Pertanto, i tempi sono ormai maturi per una revisione che, nell'ambito della definizione dei mercati rilevanti, consenta di considerarne la dimensione globale, come pure di osservare la concorrenza potenziale in una prospettiva più dinamica e a lungo termine.

### 3. DIGITALIZZAZIONE ED ECONOMIA DEI DATI

Il futuro digitale europeo è stato oggetto di una specifica Comunicazione della Commissione pubblicata a febbraio scorso "Definire il futuro digitale dell'Europa", che intende imprimere una forte accelerazione allo sviluppo di capacità e tecnologie europee con l'obiettivo di garantire l'integrità e la resilienza delle infrastrutture europee di dati, reti e comunicazioni. Il nuovo approccio della Commissione per la creazione di un'Europa digitale e inclusiva fa leva sull'intelligenza artificiale e sullo sviluppo di un'economia basata sui dati.

Nella comunicazione oggetto dell'audizione odierna, questi concetti vengono ripresi: si ribadisce la necessità di accelerare gli investimenti nella ricerca e nella diffusione delle tecnologie digitali quali l'intelligenza artificiale, al 5G, l'analisi dei dati, che rappresentano uno strumento la competitività, consentendo il miglioramento di prodotti e processi produttivi.

In particolare, la Commissione sottolinea l'importanza di dare seguito alla **Strategia europea sui dati**, affrontando questioni che vanno dalla connettività, all'elaborazione e conservazione dei dati, alla potenza di calcolo e alla sicurezza informatica.

Si tratta di obiettivi certamente condivisibili e al riguardo Confindustria ritiene fondamentale sviluppare questi ambiti, garantendo un mercato cloud competitivo, in cui gli utenti possano spostare i dati da un provider a un altro senza vincoli e dove vengano rispettate condizioni contrattuali eque e trasparenti per tutti gli attori del mercato. Fiducia, apertura, sicurezza, interoperabilità dei cloud e portabilità sono caratteristiche essenziali per promuovere lo sviluppo di un'economia dei dati, assicurando alle imprese la possibilità di scegliere i diversi cloud europei.

In proposito, coerentemente con gli obiettivi di sovranità e indipendenza tecnologica dell'Europa, si ritiene importante portare avanti il progetto europeo per la costruzione di **Gaia X**, un'infrastruttura di open data basata su una rete di servizi diversi con condizioni quadro e strutture di supporto comuni al servizio di utenti e fornitori. Il progetto, nato su iniziativa di Francia e Germania, è aperto a tutti gli Stati Membri e rappresenta un pilastro per il rafforzamento della piattaforma digitale europea. L'auspicio è che anche l'Italia ne prenda parte.

### 4. TRANSIZIONE VERSO LA NEUTRALITÀ CLIMATICA

Un'ampia parte della nuova Strategia è dedicata alla neutralità climatica.



Al riguardo, si valuta positivamente l'attenzione agli obiettivi di neutralità climatica al 2050 e si ritiene importante l'attenzione che la Commissione intende dedicare ad alcuni settori di base quali l'acciaio e la chimica, settori che più di altri necessitano di investimenti per innovare i processi e le tecnologie produttive.

La transizione ecologica deve trovare leve adeguate a garantire la disponibilità di materiali dei settori di base e lo sviluppo dei nuovi settori della green economy. La recente crisi geopolitica tra USA e Cina ha fatto emergere in tutta la sua complessità il problema del reshoring e del decoupling industriale rispetto ad alcune produzioni strategiche.

Sono quindi fondamentali le misure dirette ad evitare la delocalizzazione e il rischio che l'Europa, oltre alla forte dipendenza per le materie prime energetiche, si trovi ad affrontare anche una forte dipendenza sul piano delle produzioni di base e sul piano tecnologico. Sotto questo profilo, oltre agli obiettivi enunciati dalla Strategia che sicuramente saranno da traino alla domanda di nuovi e importanti investimenti per la transizione energetica, è necessario dare risposte concrete per costruire un ecosistema industriale in grado di coniugare produzioni essenziali e rafforzamento dei settori green.

Pertanto, con particolare riferimento agli strumenti indicati nella Strategia per realizzare l'obiettivo della neutralità climatica, si ritiene opportuno sottolineare alcuni aspetti:

- Just Transition Fund: questo strumento rischia di penalizzare paradossalmente i Paesi (tra i quali l'Italia) che hanno già fatto molto sul piano della decarbonizzazione pagando un prezzo elevato in termini di competitività energetica;
- energie rinnovabili: suscita perplessità il fatto che la Strategia faccia riferimento a un programma sulle energie rinnovabili offshore, che tipicamente riguardano la tecnologia eolica mentre in tutti i piani energetici e climatici (PNIEC) degli Stati membri presentati ai sensi del nuovo Regolamento sulla Governance dell'Energia prevalgono gli sviluppi del solare;
- Carbon Border Adjustment: va chiarito che il meccanismo non è in sostituzione del carbon leakage ma dovrà essere armonizzato con questo. Inoltre, il meccanismo che prevede la sola tassazione delle importazioni deve essere accompagnato da una "esenzione" alle esportazioni extra UE dei settori sottoposti al meccanismo ETS;
- strategia per l'integrazione settoriale intelligente: l'obiettivo di un efficace collegamento dei diversi settori energetici è descritto in modo molto generico e si sottolinea l'importanza di dare prima piena attuazione agli indirizzi di sector-coupling energetico e di completare il processo di integrazione dei mercati. Questo assume grande rilevanza per il settore gas dove i criteri tariffari per l'uso delle infrastrutture transnazionali tra Stati membri stanno producendo sostanziali barriere all'entrata. Nonostante le segnalazioni del Governo italiano a Bruxelles tali distorsioni risultano ancora irrisolte;

- mobilità “sostenibile e intelligente”: si sottolinea che una strategia complessiva per la mobilità dovrà considerare non solo lo sviluppo di nuove piattaforme comunitarie per le nuove tecnologie di motorizzazioni (auto elettrica batterie ecc), ma dovrà parallelamente prevedere un impegno per lo sviluppo di nuove tecnologie nel settore dei carburanti innovativi (elettricità, biometano, idrogeno).

## 5. INNOVAZIONE INDUSTRIALE

Il capitolo dedicato all'innovazione è di grande importanza per l'attuazione della Strategia. La ricerca e l'innovazione industriale sono infatti considerati gli “strumenti abilitanti” per guidare la transizione digitale e sostenibile.

Questa impostazione è senza dubbio condivisibile. Il supporto a ricerca e innovazione rappresenta un pilastro essenziale della politica industriale, un prerequisito per consentire alle imprese di affrontare i rischi connessi alle sperimentazioni e i possibili insuccessi.

In particolare, della Strategia si apprezza il richiamo alla necessità di rafforzare e diffondere lo spirito di innovazione industriale e di promuovere i partenariati pubblici-privati (es. Regioni-PMI) per incoraggiare innovazioni e sperimentazioni anche con il coinvolgimento di soggetti già attivi sul territorio, in particolare i DIH (Digital Innovation Hub) e la rete EEN (European Enterprise Network co-finanziato nell'ambito del Programma COSME 2014-2020).

Si apprezza inoltre il riferimento al nuovo Consiglio europeo per l'innovazione, che sarà pienamente operativo dal 2021 e assumerà un ruolo di guida nell'individuazione di tecnologie di nuova generazione e nella loro applicazione commerciale.

La grande attenzione all'innovazione deve tradursi in un impegno di risorse comunitarie ancora maggiori: tutti i programmi europei, a partire da Horizon Europe, andranno rafforzati. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di utilizzare i fondi europei per cofinanziare, attraverso schemi nazionali di tax credit, gli investimenti in R&I (soprattutto delle PMI), in modo complementare agli strumenti tradizionali dei bandi europei basati sui grant. Questa modalità di erogazione dei fondi, si trasformerebbe in un meccanismo automatico che faciliterebbe l'accesso delle PMI alle risorse, recuperando efficienza nell'uso dei fondi.

La fase che stiamo attraversando richiede misure capaci di sbloccare gli investimenti privati, mobilitando e combinando i fondi dell'UE con quelli degli Stati membri. Questo è ancora più importante se l'obiettivo è la diffusione di tecnologie innovative su larga scala. In questo senso, gli IPCEI (Important Project of Common European Interest) si sono dimostrati uno strumento valido, ma possono essere ulteriormente rafforzati. In particolare, sarà importante avviare nel 2021 una revisione delle regole sugli aiuti di Stato per gli IPCEI e una riflessione su come favorire una piena partecipazione delle PMI ai futuri progetti. Contemporaneamente, bisogna

promuovere il lancio di una nuova alleanza europea per l'idrogeno pulito e iniziare a valutare l'avvio di ulteriori alleanze industriali su altre possibili value chain.