

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO

4 / 2025

OTTOBRE - DICEMBRE

Il ruolo degli “Important Projects of Common European Interest” nella trasformazione dell’amministrazione industriale europea e nazionale

Monica Cocconi

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-47

L’analisi prende le mosse dall’evoluzione del quadro istituzionale dell’Unione nel settore della politica industriale per poi concentrarsi sul caso specifico degli IPCEI. In particolare, si esaminano: le caratteristiche giuridiche e procedurali degli IPCEI, le modalità di attuazione in ambito nazionale e, infine, le implicazioni in termini di discrezionalità amministrativa, di attivazione di una governance industriale multilivello e, infine, di controllo della Commissione rispetto all’osservanza della disciplina sugli aiuti di Stato. L’obiettivo è quello di valutare in che misura l’azione amministrativa – nelle sue componenti procedurali, istituzionali e organizzative – sia in grado di accompagnare e disciplinare efficacemente politiche industriali selettive, in un contesto in cui la promozione dell’innovazione tecnologica, quella della transizione ecologica e la tutela della concorrenza nel mercato appaiono sempre più intrecciate. La logica che pare improntare l’intervento amministrativo sembra infatti proiettarsi oltre la mera deroga al modello tradizionale degli aiuti di Stato per assumere il profilo di un vero e proprio laboratorio di un’amministrazione pubblica trasformativa e proattiva rispetto al giudizio del mercato.

The role of the “Important Projects of Common European Interest” in the transformation of European and national industrial governance

The analysis begins with the evolution of the EU’s institutional framework in the area of industrial policy, then focuses on the specific case of IPCEIs. Specifically, it examines the legal and procedural characteristics of IPCEIs, the methods of implementation at the national level, and finally, the implications in terms of administrative discretion, the activation of multilevel industrial governance, and the

Commission's oversight of compliance with State aid rules. The objective is to assess the extent to which administrative action – in its procedural, institutional, and organisational components – is capable of effectively accompanying and regulating selective industrial policies in a context where the promotion of technological innovation, ecological transition, and the protection of market competition appear increasingly intertwined. The logic underlying administrative intervention appears to extend beyond a mere derogation from the traditional State aid model, becoming a true laboratory for a transformative and proactive public administration, responsive to market needs.

Sommario: 1. Premessa. Dalla neutralità alla selettività: il cambio di paradigma della politica industriale europea.- 1.1. La nuova strategia industriale dell'Unione europea verso gli obiettivi della transizione ecologica e digitale europea.- 1.2. Il processo di modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato.- 2. Gli IPCEI come modello paradigmatico della nuova politica industriale europea.- 2.1. L'attuazione nazionale degli IPCEI.- 2.2. Profili procedurali: selezione, valutazione dei progetti e concessione dei finanziamenti.- 2.3. Discrezionalità amministrativa strategica e limiti di legittimazione nell'attuazione degli IPCEI.- 2.4. Controllo, trasparenza, accountability.- 3. L'intervento pubblico nell'economia tra regolazione e progettazione strategica.- 3.1. Profili comparati: convergenze e differenze tra alcuni ordinamenti europei.- 4. Le pubbliche amministrazioni alla prova della nuova politica industriale europea.- 5. Gli IPCEI come strumenti di un'amministrazione industriale, europea e nazionale, trasformativa e adattiva.

1. Premessa. Dalla neutralità alla selettività: il cambio di paradigma della politica industriale europea

Le recenti crisi globali che hanno investito anche l'Unione europea – dalla pandemia da Covid-19, all'invasione russa dell'Ucraina, fino alle discontinuità nelle catene globali del valore – hanno evidenziato le fragilità strutturali del sistema economico europeo; si è manifestata, pertanto, la necessità e l'evidenza di un nuovo protagonismo dei poteri pubblici, sia europei sia nazionali, principalmente nella promozione dell'autonomia strategica dell'industria

europea^[1], oltre che nella regolazione delle transizioni ecologica e digitale in atto, e nel favorire una resilienza dell'economia dell'Unione rispetto agli *shock* globali.

Per effetto di tali crisi, l'Unione europea ha avviato in effetti, negli ultimi anni, una rilevante riforma della propria strategia industriale, caratterizzata da un profondo mutamento di paradigma rispetto al modello originario, fondato sulla neutralità delle regole dirette a tutelare la concorrenza nel mercato in chiave orizzontale e non un singolo concorrente e «*volte a lasciare che le dinamiche di tutti i settori procedano per i binari dettati dalle regole generali che governano la "buona" concorrenza tra le imprese»*^[2].

In coerenza con l'impostazione ordoliberale dei Trattati, le istituzioni europee erano infatti tenute a concentrarsi principalmente, fino a qualche anno fa, sulla promozione e la tutela della concorrenza nel mercato, sulla rimozione delle barriere al mercato interno e sul controllo degli aiuti di Stato. La politica industriale veniva concepita unicamente come strumento ausiliario, comunque subordinato alla disciplina della concorrenza e all'iniziativa del mercato unico europeo.

Sintomatico del paradigma precedente, una sorta di architrave della *competition policy* dell'Unione europea, era l'art. 107 TFUE che impone il divieto di qualsiasi forma di aiuto di Stato da parte dei Membri dell'Unione alle proprie industrie nazionali. Il 107 (1) è il cardine della politica europea che regola la competizione tra le imprese all'interno dell'Unione, escludendo l'interferenza di sussidi, di aiuti o altre distorsioni del mercato.

Com'è stato rilevato^[3]: «*La posizione delle istituzioni comunitarie, in origine molto netta, si è attenuata col passare degli anni in risposta alle esigenze contingenti discendenti dalle crisi globali*». In tale quadro, la politica industriale dell'Unione si è progressivamente articolata in forme selettive, mirate al sostegno di settori considerati strategici per lo sviluppo economica e tecnologica dell'Europa.

Uno dei frutti di tale ripensamento è l'introduzione degli IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*), inizialmente avviati nel 2013 come *Projects of Common Interest*, PCI, poi riformati una prima volta nel 2014, quando assunsero la denominazione odierna di IPCEI, e, in seguito, nel 2021.

Questi progetti costituiscono «*un'eccezione ai vincoli della competition policy, che permette la concessione di aiuto di Stato a determinate industrie strategiche per*

l'Unione»^[4]. I progetti industriali classificabili sotto l'acronimo IPCEI utilizzano tecnologie «*al momento non presenti su scala globale: da qui la loro rilevanza e la possibilità per gli Stati Membri di concedere un finanziamento che copra fino al 100% dei costi totali di progetti che le sviluppino»^[5].* Gli stessi progetti sono stati inizialmente concepiti come meccanismi di deroga al regime ordinario degli aiuti di Stato, capaci di mobilitare risorse pubbliche e private lungo l'intera catena del valore, con l'obiettivo di realizzare progetti industriali di rilevanza transnazionale. In questo contesto, progetti come l'*IPCEI Microelectronics* e l'*IPCEI Hydrogen* rappresentano casi emblematici della nuova strategia industriale europea.

Il mutamento di paradigma della politica industriale europea pone questioni cruciali per le pubbliche amministrazioni e il loro diritto, tanto a livello europeo quanto nazionale^[6].

Dalla trasformazione di tale paradigma è discesa, infatti, una rinnovata centralità delle amministrazioni pubbliche nella selezione ed attuazione dei progetti e degli interventi, spesso in collaborazione con soggetti privati e in un contesto di *governance multilivello*.

Si è pertanto assistito ad una riconfigurazione dell'azione amministrativa come intervento pubblico strategico, dove la mera regolazione lascia spazio alla promozione e all'effettiva progettazione strategica degli interventi^[7].

Dinnanzi ai rischi di frammentazione e di opacità dei nuovi interventi, l'azione amministrativa è stata chiamata tuttavia, al tempo stesso, a coniugare esigenze di buon andamento, declinato come efficacia ed efficienza, con la necessità di garantirne comunque ragionevolezza e legalità anche in contesti fortemente innovativi e discrezionali.

Il presente saggio si propone di analizzare gli effetti della nuova politica industriale europea e degli IPCEI sul ruolo delle amministrazioni, europee e nazionali, e del loro diritto.

L'analisi prende le mosse dall'evoluzione del quadro istituzionale dell'Unione nel settore della politica industriale per poi concentrarsi sul caso specifico degli IPCEI. In particolare, si esamineranno: le caratteristiche giuridiche e procedurali degli IPCEI, le modalità di attuazione in ambito nazionale e, infine, le implicazioni in termini di discrezionalità amministrativa, di attivazione di una *governance* industriale multilivello e, infine, di controllo della Commissione rispetto all'osservanza della disciplina sugli aiuti di Stato.

L’obiettivo è quello di valutare in che misura l’azione amministrativa – nelle sue componenti procedurali, istituzionali e organizzative – sia in grado di accompagnare e disciplinare efficacemente politiche industriali selettive, in un contesto in cui la promozione dell’innovazione tecnologica, quella della transizione ecologica e la tutela della concorrenza nel mercato appaiono sempre più intrecciate^[8].

La logica che pare improntare l’intervento amministrativo sembra infatti proiettarsi oltre la mera deroga al modello tradizionale degli aiuti di Stato per assumere il profilo di un vero e proprio laboratorio di un’amministrazione pubblica trasformativa e proattiva rispetto al giudizio del mercato. Tale amministrazione parrebbe dotata di una capacità di integrare l’interesse comune europeo e quello nazionale e, al tempo stesso, le frontiere più innovative delle transizioni ecologica e digitale e delle tecnologie da queste implicate^[9].

1.1. La nuova strategia industriale dell’Unione europea verso gli obiettivi della transizione ecologica e digitale europea

Il cambio di passo della politica industriale europea è stato avviato con la Comunicazione della Commissione del 10 marzo 2020, «*Una nuova strategia industriale per l’Europa*» aggiornata nel 2021 in risposta agli effetti della pandemia, all’aumento delle tensioni geopolitiche e alla strutturale dipendenza dell’Europa da forniture esterne in ambiti cruciali per la propria competitività economica^[10].

Più nello specifico, la Commissione ha identificato settori industriali strategici – come microelettronica, idrogeno verde, batterie, intelligenza artificiale e *cloud computing* – attorno ai quali costruire un’autonomia strategica europea più solida e meno permeabile alla crisi mondiali esogene.

Tuttavia, il punto di svolta più rilevante della riforma è giunto con l’integrazione degli obiettivi della transizione ecologica e digitale all’interno della nuova politica industriale europea, grazie al Green Deal europeo del 2019 e agli atti di indirizzo strategico che lo hanno seguito^[11].

In particolare, il *Green Deal Industrial Plan* (2023) ha reso esplicita l’intenzione dell’Unione europea di dotarsi di una politica industriale proattiva e

competitiva^[12], volta non solo a permettere e a favorire il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, ma anche ad attrarre investimenti, stimolare l’innovazione tecnologica e rafforzare l’autonomia strategica dell’UE.

A completamento di questo piano sono state avviate due iniziative legislative fondamentali: il *Net-Zero Industry Act*^[13] e il *Critical Raw Materials Act*. Il primo introduce misure volte a facilitare la localizzazione e l’espansione di impianti per la produzione di tecnologie a zero emissioni nette – quali pannelli solari, elettrolizzatori, pompe di calore, turbine eoliche e sistemi di stoccaggio – con l’obiettivo di raggiungere, entro il 2030, una capacità produttiva interna pari ad almeno il 40% del fabbisogno dell’Unione.

Il secondo mira invece a garantire un approvvigionamento sicuro, sostenibile e diversificato delle materie prime critiche – come litio, cobalto e terre rare – oggi fortemente concentrate in poche aree extra-UE, ma essenziali per le transizioni verde e digitale. La normativa fissa obiettivi vincolanti al 2030 per l’estrazione (10%), la trasformazione (40%) e il riciclo (25%) delle materie prime critiche, stabilisce limiti di dipendenza da singoli Paesi extraeuropei e introduce procedure autorizzative accelerate^[14].

Nel loro insieme, queste iniziative delineano un nuovo paradigma di politica industriale europea, fondata sulla sicurezza strategica, sulla competitività sistemica ma anche sulla sostenibilità ambientale e sociale dell’Unione^[15].

Questi atti hanno trasformato la politica industriale dell’UE in un vero e proprio pilastro delle transizioni ecologica e digitale e della promozione dell’innovazione tecnologica dell’Unione.

1.2. Il processo di modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato

In parallelo al ripensamento strategico in materia di politica industriale, l’Unione europea ha avviato una revisione significativa della disciplina sugli aiuti di Stato, da sempre considerata uno dei vincoli più stringenti all’intervento pubblico a favore delle imprese^[16]. Tale evoluzione normativa si inserisce nel quadro dell’esigenza, divenuta impellente negli ultimi anni, di dotare gli Stati membri di strumenti flessibili e tempestivi per sostenere settori industriali strategici in un contesto internazionale caratterizzato da tensioni geopolitiche, da una

frammentazione delle catene di approvvigionamento e da una competizione tecnologica globale.

In particolare, la Commissione europea ha adottato una serie di atti volti a derogare in via eccezionale alle stringenti regole ordinarie in materia di aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 TFUE. Il primo di questi strumenti, il *Temporary Crisis Framework* (TCF)^[17], è stato introdotto nel marzo 2022 per far fronte alle conseguenze economiche e sociali derivanti dall'aggressione militare russa contro l'Ucraina. Questo strumento ha consentito agli Stati membri di adottare misure di sostegno diretto alle imprese colpite dall'impennata dei costi energetici, dalle interruzioni commerciali e dalla volatilità dei mercati, prevedendo soglie più elevate e procedure semplificate per l'autorizzazione degli aiuti.

Successivamente, nel marzo 2023, la Commissione ha adottato il *Temporary Crisis and Transition Framework* (TCTF)^[18], che amplia e rafforza l'ambito applicativo del TCF. Il TCTF non solo proroga la validità delle deroghe introdotte nel 2022, ma le riorienta esplicitamente verso il sostegno alla transizione verde e digitale, in coerenza con gli obiettivi del Green Deal europeo e del *Green Deal Industrial Plan*. In particolare, il TCTF consente agli Stati membri di erogare aiuti sotto forma di sussidi diretti, agevolazioni fiscali o garanzie pubbliche per favorire investimenti in tecnologie pulite, infrastrutture energetiche, produzione di idrogeno, mobilità sostenibile e digitalizzazione industriale.

Un elemento innovativo del TCTF è rappresentato dalla possibilità di parificare i sussidi concessi da Paesi terzi – meccanismo cosiddetto di *matching aid* – al fine di evitare delocalizzazioni di investimenti strategici verso Stati come gli Stati Uniti, che hanno introdotto massicci programmi di incentivazione industriale (come l'*Inflation Reduction Act*). In questo senso, la riforma degli aiuti di Stato diventa uno strumento di politica industriale reattiva, che permette all'Unione europea di salvaguardare la propria capacità tecnologica e industriale nel contesto della competizione globale.

Inoltre, la Commissione ha incentivato l'uso degli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI), che permettono una mobilitazione coordinata di risorse pubbliche per progetti di scala europea in settori ad alta intensità tecnologica, come, ad esempio, le batterie, la microelettronica e l'idrogeno.

In sintesi, la nuova politica industriale europea si configura come una risposta strutturata alle grandi sfide e crisi globali: la doppia transizione ecologica e digitale, la crescente instabilità geopolitica, la concorrenza globale e la necessità di garantire all'UE un'autonomia strategica in settori essenziali per la competitività europea. Il superamento della neutralità del mercato, l'intervento attivo nelle filiere strategiche, la riforma della disciplina sugli aiuti di Stato segnano una discontinuità profonda rispetto al passato e delineano un nuovo modello di *governance* industriale europea^[19].

2. Gli IPCEI come modello paradigmatico della nuova politica industriale europea

All'interno di questo rinnovato assetto di politica industriale e della revisione della disciplina sugli aiuti di Stato, un ruolo sempre più strategico è assunto dagli *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*, previsti dall'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE^[20]. Gli IPCEI costituivano inizialmente una mera deroga al divieto generale di aiuti di Stato, consentendo il finanziamento pubblico di progetti industriali di portata transnazionale, quando questi contribuissero in modo significativo alla crescita economica, all'integrazione del mercato interno, alla coesione territoriale e alla resilienza dell'Unione europea^[21].

Il quadro normativo degli IPCEI è disciplinato da apposite Comunicazioni della Commissione europea, aggiornate nel corso degli anni per adeguarsi alle mutate esigenze del contesto economico e geopolitico. La versione più recente della Comunicazione in materia è stata adottata nel 2021^[22], e introduce criteri più flessibili per valutare la compatibilità degli aiuti concessi dagli Stati membri, in particolare in settori ad alta intensità di ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico, come la microelettronica.

Com'è stato evidenziato: «*Più recentemente, poi, nell'aprile del 2025, la Commissione ha avviato (...) l'IPCEI Design Support Hub, che si propone come un organismo tecnico, anche in questo caso volto a facilitare l'attività di Stati membri e di operatori privati nella definizione progettuale e lungo l'iter amministrativo di preparazione e approvazione di ogni singolo IPCEI*»^[23].

A differenza degli aiuti di Stato ordinari, gli *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)* si distinguono per una serie di caratteristiche

strutturali che li stanno gradualmente configurando come modelli paradigmatici della nuova politica industriale europea. La correlazione con la nuova politica industriale europea è resa evidente dal fatto che tutti i principali e recenti atti di indirizzo dell'Unione fanno riferimento a questi^[24].

In primo luogo, gli IPCEI presuppongono un elevato grado di cooperazione transnazionale, coinvolgendo più Stati membri e una rete di imprese, università, centri di ricerca e soggetti pubblici e privati, che operano in sinergia per realizzare progetti integrati di interesse comune.

In secondo luogo, gli IPCEI si caratterizzano per la copertura dell'intera catena del valore industriale, dalla fase di ricerca e sviluppo (R&S), fino alla prima applicazione industriale e alla messa in commercio dei risultati, superando la tradizionale frammentazione degli aiuti. Essi prevedono, inoltre, la condivisione dei rischi e dei benefici con la collettività, poiché i progetti finanziati devono generare effetti positivi, i c.d. «*spill-over*».

La Commissione dovrà valutare, inoltre, se il Progetto sia concepito per superare fallimenti di mercato e di sistema che non avrebbero potuto essere affrontati senza sussidio pubblico.

Infine, un elemento cruciale è rappresentato dalla necessità di dimostrare un valore aggiunto europeo: il progetto, per essere approvato dalla Commissione, deve produrre impatti rilevanti a livello dell'Unione nel suo complesso, sia in termini di innovazione tecnologica avanzata, sia di autonomia strategica in settori chiave come l'energia, i microprocessori, la mobilità sostenibile o la digitalizzazione.

In questo senso, i casi dell'*IPCEI Microelectronics* (primo approvato nel 2018 e aggiornato nel 2023) e degli *IPCEI Hydrogen* (*Hy2Tech* e *Hy2Use*, approvati nel 2022), rappresentano applicazioni paradigmatiche di questo strumento. Il primo ha mobilitato investimenti pubblici e privati per lo sviluppo di tecnologie avanzate nei semiconduttori e nei sistemi elettronici integrati; i secondi si concentrano sulla creazione di una filiera europea dell'idrogeno rinnovabile, rispettivamente per usi tecnologici e industriali, con l'obiettivo di favorire la decarbonizzazione, la reinustrializzazione e la leadership europea nel settore.

Sono inoltre cinque, allo stato, le proposte di nuovi progetti in fase di preparazione e di valutazione a livello comunitario^[25].

2.1. L'attuazione nazionale degli IPCEI

Gli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) si fondano su una forte integrazione tra livello europeo e livello nazionale, tanto in fase ascendente – di proposta e progettazione – quanto in fase discendente – di gestione, attuazione e controllo.

Il coinvolgimento diretto degli Stati membri rappresenta una condizione essenziale per l'attivazione dello strumento, poiché ciascun progetto IPCEI deve essere notificato alla Commissione europea da parte degli Stati promotori, i quali si assumono la responsabilità di selezionare le imprese beneficiarie e garantire la sostenibilità dell'intervento.

Sebbene la Commissione europea mantenga un ruolo di indirizzo strategico e di controllo *ex ante* sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno (ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE), l'attuazione concreta delle misure ricade principalmente sui singoli Stati. A questi spetta non solo il compito di erogare i contributi finanziari e predisporre le procedure amministrative necessarie, ma anche quello di monitorare l'avanzamento dei progetti, verificare il rispetto degli obblighi dichiarati, e assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti in sede di notifica.

Nel contesto italiano, tale funzione viene esercitata da una pluralità di soggetti, in un quadro multilivello in cui interagiscono molti attori. L'autorità amministrativa centrale competente è il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), che svolge un ruolo di coordinamento generale e di interfaccia con la Commissione. Al suo fianco operano soggetti attuatori dotati di competenze tecniche e operative, come Invitalia, l'ENEA (per gli aspetti tecnologici ed energetici), Cassa Depositi e Prestiti, e – in alcuni casi – anche amministrazioni regionali o enti pubblici di ricerca.

Il nostro Paese, peraltro, si segnala non solo per aver istituito, fin dal 2018, un Fondo per gli IPCEI in cui confluiscono risorse nazionali, regionali, di altre amministrazioni ma anche comunitarie, proveniente ad esempio dal PNRR; ha anche partecipato, finora, a tutti i Progetti approvati dalla Commissione europea. Un'ulteriore specificità del nostro Paese potrebbe essere quella di orientare sempre più i Progetti in una prospettiva coesiva, attuando l'indicazione della disciplina sugli IPCEI per la promozione delle Regioni in via di sviluppo.

Per il futuro si può auspicare che la partecipazione del nostro Paese a tali progetti possa agevolare la sua mobilitazione su iniziative in linea con la struttura industriale italiana e di valorizzare il coinvolgimento anche di piccole e medie imprese.

Questo assetto istituzionale, pur permettendo una maggiore aderenza ai bisogni dei territori e una più ampia diffusione delle ricadute del progetto, comporta anche rilevanti margini di discrezionalità amministrativa, in particolare nella fase di selezione delle imprese e nella definizione delle modalità di intervento.

Ne deriva un sistema complesso, in cui la traduzione degli obiettivi europei in decisioni operative nazionali richiede un equilibrio delicato tra conformità alle linee guida dell'Unione e adattamento alle specificità del contesto interno.

2.2. Profili procedurali: selezione, valutazione dei progetti e concessione dei finanziamenti

La selezione delle imprese partecipanti agli IPCEI avviene, di norma, mediante call pubbliche predisposte dalle amministrazioni competenti degli Stati membri, che definiscono gli ambiti tecnologici e i requisiti minimi per l'accesso al finanziamento.

In Italia, tali procedure sono coordinate dal MIMIT, spesso con il supporto tecnico di agenzie operative (come Invitalia), e prevedono una fase preliminare di manifestazione di interesse, seguita da un dialogo tecnico informale con i soggetti candidati.

Questa fase si distingue per una serie di peculiarità procedurali: l'impiego di criteri di ammissibilità flessibili, in parte modellati sui requisiti generali stabiliti dalla Commissione europea, ma che spesso risultano non del tutto trasparenti nella loro applicazione concreta; la conduzione di valutazioni tecnico-economiche complesse, che richiedono la capacità di analizzare piani industriali avanzati, impatti di *spill-over*, maturità tecnologica e capacità di co-finanziamento privato; la presenza di interlocuzioni informali tra amministrazione e impresa, che assumono un ruolo centrale nella definizione dei contenuti progettuali e nella strutturazione dell'intervento finanziario.

Tale impostazione, se da un lato consente una maggiore flessibilità operativa e un adattamento dinamico dei progetti alle esigenze strategiche nazionali ed europee,

dall’altro amplia i margini di discrezionalità tecnico-amministrativa, sollevando criticità sul piano delle garanzie procedurali.

In particolare, emergono questioni rilevanti di imparzialità, parità di trattamento e accessibilità delle informazioni, soprattutto per gli operatori di piccole dimensioni o meno strutturati.

A complicare ulteriormente il quadro è l’assenza, ad oggi, di una disciplina nazionale organica sulla procedura di selezione IPCEI.

A differenza di quanto previsto in materia di contratti pubblici o concessioni, il procedimento qui appare solo parzialmente formalizzato: la natura derogatoria dello strumento (rispetto alla disciplina generale degli aiuti di Stato), la complessità tecnica dei progetti e la loro componente fortemente innovativa contribuiscono a configurare un sistema frammentato, spesso privo di esplicativi rinvii alla legge n. 241/1990 o ad altri riferimenti codificati del diritto amministrativo nazionale.

2.3. Discrezionalità amministrativa strategica e limiti di legittimazione nell’attuazione degli IPCEI

L’attuazione dei Progetti di Interesse Comune Europeo (IPCEI) rappresenta un ambito paradigmatico in cui l’amministrazione pubblica esercita una forma peculiare di discrezionalità, che potrebbe definirsi strategica^[26]. Si tratta, in effetti, di una discrezionalità che non deriva tanto da una autonoma potestà decisionale quanto dalla necessità di tradurre operativamente, in ambito nazionale, obiettivi politici ed economici formulati a livello sovranazionale, in particolare nell’ambito delle politiche industriali dell’Unione europea.

L’amministrazione agisce così come agente di trasmissione tecnica di una strategia industriale comune, svolgendo però un ruolo attivo e non meramente esecutivo, in quanto dotata di poteri rilevanti di selezione, filtro e modulazione degli interventi.

Si assiste a una funzionalizzazione dell’azione amministrativa a obiettivi di *policy*, che comporta una ridefinizione dei confini tradizionali tra diritto amministrativo e politica economica, con conseguente espansione delle funzioni valutative della pubblica amministrazione nel quadro di strategie europee complesse e multilivello.

La discrezionalità esercitata in sede nazionale, pur formalmente soggetta a vincoli previsti da atti dell’Unione e da provvedimenti ministeriali, assume comunque una forte intensità valutativa.

Basti pensare alla selezione delle imprese partecipanti, alla definizione dei progetti eleggibili, nonché alla struttura giuridica e finanziaria dei contratti di sovvenzione o cofinanziamento.

La Commissione europea, nelle proprie Comunicazioni del 2014 e del 2021 sugli IPCEI, definisce i criteri generali per l’ammissibilità degli aiuti di Stato ai sensi dell’art. 107, par. 3, lett. b) e c), TFUE, ma la concreta attuazione resta affidata agli Stati membri, che assumono il compito di costruire l’architettura nazionale del progetto, selezionando beneficiari e modalità operative.

2.4. Controllo, trasparenza, *accountability*

Tuttavia, questa discrezionalità ad alta intensità deve necessariamente essere inquadrata entro limiti procedurali e sostanziali rigorosi, pena il rischio di azioni arbitrarie o non sufficientemente legittimate.

Il profilo della trasparenza e del controllo assume particolare rilevanza, anche alla luce della dimensione finanziaria dei progetti coinvolti.

Ad esempio, nel caso del progetto *IPCEI Microelectronics II*, l’Italia ha impegnato risorse pubbliche per oltre due miliardi di euro^[27]. Ciò pone interrogativi rilevanti circa l’effettività degli strumenti di vigilanza e responsabilizzazione.

I meccanismi di controllo esterno sono spesso affidati a strutture istituzionali – come la Corte dei conti^[28] o le commissioni parlamentari – che agiscono con strumenti limitati, prevalentemente *ex post*, e senza un’effettiva capacità di incidere sul disegno o sull’attuazione del progetto. Inoltre, si riscontra l’assenza di meccanismi strutturati di partecipazione pubblica, anche nei casi in cui i progetti IPCEI abbiano impatti significativi sull’ambiente o sul territorio.

Sul piano della trasparenza, la documentazione progettuale è spesso inaccessibile o solo parzialmente divulgata, con la frequente invocazione della riservatezza industriale da parte delle imprese coinvolte. In tale quadro la sfida consiste nel preservare i principi fondamentali dello Stato di diritto amministrativo – legalità, trasparenza, responsabilità – in un contesto straordinario e tecnocratico, segnato

da una forte integrazione tra livelli di governo e da una crescente pressione all'efficienza e alla rapidità decisionale.

L'esigenza di salvaguardare forme adeguate di sindacabilità giurisdizionale si intreccia con quella di rafforzare i momenti di valutazione, sia *ex ante* che *ex post*, così da garantire un equilibrio tra la natura strategica degli interventi e la tenuta dei principi della c.d. democrazia amministrativa.

In definitiva, la discrezionalità strategica che caratterizza l'attuazione degli IPCEI riflette l'evoluzione dell'amministrazione pubblica in chiave funzionale e integrata, ma impone anche una rinnovata attenzione alle garanzie procedurali e agli strumenti di controllo. Solo attraverso un rafforzamento dell'*accountability* multilivello sarà possibile coniugare efficacia delle politiche industriali e rispetto dei fondamenti dello Stato di diritto.

3. L'intervento pubblico nell'economia tra regolazione e progettazione strategica

Nel contesto del profondo ripensamento della strategia industriale europea, le amministrazioni contemporanee sono chiamate a confrontarsi con una trasformazione sostanziale delle proprie funzioni. Alla tradizionale attività di regolazione – improntata al rispetto delle regole, all'imparzialità e all'applicazione neutra della legge – si affianca oggi una crescente funzione di progettazione strategica.

Le pubbliche amministrazioni, infatti, sono sempre più coinvolte nell'attuazione di complesse strategie di politica economica, industriale, ambientale e tecnologica, assumendo un ruolo attivo nella definizione e nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Questa evoluzione emerge in modo particolarmente evidente nel quadro della nuova politica industriale europea, che sollecita le amministrazioni non solo a sostenere l'innovazione attraverso strumenti selettivi e incentivi mirati, ma anche a partecipare alla programmazione economica secondo una logica sia settoriale sia territoriale. Inoltre, esse sono chiamate a coordinare una molteplicità di attori pubblici e privati nell'ambito di progetti ad alto impatto strategico, rafforzando le capacità di *governance* e la dimensione collaborativa dell'azione amministrativa.

Si tratta di una trasformazione già emersa in altri ambiti, come le politiche

ambientali o dell'innovazione, ma che oggi acquista una portata sistematica, tale da ridefinire in profondità i confini tradizionali tra pubblico e privato, tra politica e amministrazione, nonché tra diritto ed economia.

In questo nuovo contesto, il diritto dell'economia si evolve progressivamente da diritto essenzialmente della regolazione neutrale a diritto anche dell'intervento strategico selettivo. Tale mutamento implica un ampliamento e una qualificazione della discrezionalità amministrativa, che assume sempre più spesso una connotazione tecnico-programmatica. La legalità, a sua volta, non si esaurisce più nella mera conformità formale alla legge, ma tende a identificarsi con l'adesione coerente a strategie multilivello e a obiettivi pubblici di natura complessa, spesso definiti attraverso strumenti di *soft law*, piani e indirizzi politico-amministrativi di ampia portata.

Anche le forme procedurali risultano profondamente rinnovate, dovendosi adattare a esigenze di rapidità, flessibilità e di gestione integrata di partenariati pubblico-privati, in cui l'efficacia dell'azione amministrativa si misura anche in termini di capacità di coordinamento e di co-progettazione. Questi sviluppi sollevano interrogativi teorici di particolare rilievo: fino a che punto può spingersi la discrezionalità tecnica e strategica senza minare i principi di legalità e controllo? Quali strumenti è possibile adottare per garantire trasparenza e responsabilità democratica in assenza di regole codificate o formalizzate? E, soprattutto, in che misura il diritto amministrativo può – o, addirittura deve – adattarsi alla logica del risultato, senza smarrire le sue garanzie fondamentali?

3.1. Profili comparati: convergenze e differenze tra alcuni ordinamenti europei

Una sintetica analisi comparata, pur limitata ai profili specifici considerati, consente di osservare come la tensione tra funzioni di regolazione e funzioni di promozione non rappresenti una peculiarità dell'ordinamento italiano né un tratto esclusivo del contesto europeo^[29]. Questa rappresenta, piuttosto, una costante delle moderne amministrazioni pubbliche, chiamate a bilanciare l'esigenza di garantire la neutralità dei mercati con la necessità di promuovere lo sviluppo economico e tecnologico. Tale dialettica si declina in maniera differente a seconda delle tradizioni istituzionali, ma ovunque tende a produrre forme

ibride di intervento pubblico, nelle quali la funzione regolatoria si intreccia con quella di sostegno e orientamento alla crescita^[30].

In Francia, la tradizione dello *État stratégique* ha consolidato un approccio fortemente orientato alla programmazione economica e industriale, che affonda le proprie radici già nei decenni successivi al secondo dopoguerra, ben prima che emergessero gli strumenti di governance economica europea. La logica sottesa a tale modello è quella di uno Stato capace non solo di regolare i mercati, ma anche di guidarne l'evoluzione attraverso piani di medio-lungo periodo, l'impiego di strumenti flessibili e la creazione di agenzie tecniche ad alta capacità operativa.

Basti pensare al ruolo svolto per lungo tempo dal *Commissariat général du Plan* e, più recentemente, da strutture come *France Stratégie* o la *Banque publique d'investissement*, che hanno tradotto in scelte operative la visione centralizzata di una politica industriale attiva. La funzione promozionale non appare, in questo contesto, come un'eccezione o una deroga, ma come parte integrante e strutturale dell'azione pubblica, dotata di pari dignità rispetto alla funzione regolativa.

In Germania, al contrario, il federalismo e la tradizione dell'economia sociale di mercato hanno storicamente favorito una concezione dell'amministrazione pubblica più attenta alla neutralità e alla stabilità dei rapporti economici, piuttosto che all'intervento diretto dello Stato. Tuttavia, a partire dagli anni Duemila, di fronte a sfide come la transizione energetica e la digitalizzazione, anche l'ordinamento tedesco ha progressivamente conosciuto un'ibridazione tra regolazione e promozione. L'esperienza della *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, istituzione finanziaria pubblica impegnata a sostenere infrastrutture, piccole e medie imprese e progetti di innovazione, costituisce un esempio paradigmatico di questa evoluzione.

Analogamente, le reti di partenariato industriale e le agenzie di ricerca applicata, come quelle coordinate dai Fraunhofer-Institute, testimoniano la capacità della Germania di coniugare il rispetto della tradizione regolatoria con l'assunzione di funzioni di orientamento strategico. L'amministrazione tedesca, pur mantenendo una forte impronta garantista, ha dunque istituzionalizzato nel tempo funzioni promozionali stabili, rafforzando così la prevedibilità e l'affidabilità dell'azione pubblica.

Se si guarda al caso italiano, il confronto appare meno favorevole. L'azione promozionale, infatti, si è sviluppata in modo frammentario, con iniziative spesso

contingenti e legate a emergenze settoriali o a priorità politiche mutevoli. Mancano, nella tradizione italiana, sia una visione centralizzata e programmatica sul modello francese, sia un processo di istituzionalizzazione delle funzioni promozionali paragonabile a quello tedesco.

Le misure di sostegno alla crescita si presentano frequentemente come interventi eccezionali o derogatori rispetto al diritto amministrativo generale, affidati a commissari straordinari, fondi speciali o procedure accelerate che rispondono più a esigenze di urgenza che a una pianificazione strategica di lungo periodo. Questa impostazione riduce la stabilità del quadro normativo e limita la capacità delle amministrazioni di utilizzare in modo sistematico le risorse disponibili, con conseguenze dirette sulla prevedibilità delle politiche pubbliche e sulla fiducia degli attori economici.

Il raffronto con Francia e Germania mette dunque in evidenza una differenza non tanto di natura concettuale – poiché la tensione tra regolazione e promozione è comune a tutte le esperienze amministrative europee contemporanee – quanto di grado di istituzionalizzazione.

Nei due ordinamenti continentali si riscontra la capacità di costruire strumenti stabili e di lungo periodo, sostenuti da agenzie tecniche e da meccanismi normativi coerenti, mentre in Italia la funzione promozionale tende a rimanere legata a logiche emergenziali e frammentate. La vera sfida, in prospettiva comparata, non è quindi stabilire se le amministrazioni pubbliche possano legittimamente assumere funzioni di promozione, ma piuttosto verificare in che misura esse siano in grado di farlo attraverso strumenti prevedibili, coordinati e capaci di integrarsi con l'ordinario funzionamento del diritto amministrativo.

Alla luce di queste esperienze nazionali e dell'evoluzione del quadro europeo, si pone con forza la questione della definizione di un modello europeo di diritto amministrativo dell'intervento economico. Un tale modello dovrebbe essere in grado di bilanciare l'efficacia dell'azione pubblica con il rispetto dei principi di legalità e garanzia, promuovendo al contempo un'integrazione funzionale tra i diversi livelli di governo. In contesti caratterizzati da elevata complessità tecnica e da dinamiche rapide di trasformazione, diventa inoltre essenziale assicurare all'azione amministrativa forme adeguate di trasparenza, partecipazione e controllo democratico.

Al contempo, si impone una revisione profonda delle culture organizzative, che

favorisca lo sviluppo di competenze interdisciplinari, l'apertura al dialogo con il settore privato e un'attenzione più marcata agli impatti territoriali delle politiche pubbliche.

Il caso degli IPCEI (Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo) costituisce un esempio emblematico di come sia possibile integrare visione industriale, cooperazione sovranazionale e intervento pubblico strategico. Al tempo stesso, esso dimostra che questo tipo di approccio richieda un'evoluzione sostanziale del diritto amministrativo, destinata a incidere tanto sulla sua costruzione teorica quanto sulle sue modalità istituzionali di attuazione.

4. Le pubbliche amministrazioni alla prova della nuova politica industriale europea

La rinnovata centralità della politica industriale, sia a livello europeo che nazionale, rappresenta un tornante cruciale per il diritto amministrativo contemporaneo.

Gli strumenti introdotti – dagli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) ai fondi strategici per l'autonomia tecnologica – non si limitano a rafforzare l'intervento pubblico nell'economia, ma sollecitano una revisione profonda delle categorie concettuali che tradizionalmente regolano l'azione amministrativa in tale ambito.

Come si è evidenziato nel corso di questo saggio, l'implementazione di tali progetti genera una «*amministrazione ad alta intensità strategica*», che si fonda, formalmente, su procedure di matrice europea e nazionale, ma che, nella prassi, esprime forme nuove e ibride di discrezionalità, spesso non pienamente codificate né tipizzate.

Il caso degli IPCEI – in particolare nei settori ad alta tecnologia come la microelettronica o l'idrogeno – costituisce un paradigma emblematico di tale trasformazione. In questi ambiti, le amministrazioni degli Stati membri, in coordinamento con la Commissione europea, selezionano progetti, mobilitano risorse pubbliche e private, costruiscono partenariati industriali e fungono da mediatori tra l'indirizzo politico e la valutazione tecnico-operativa.

In questo scenario, le amministrazioni travalicano i confini della regolazione tradizionale, assumendo anche un ruolo proattivo di promotori

dell’innovazione, della transizione ecologica e della competitività industriale europea. Tale metamorfosi, tuttavia, non è priva di tensioni sistemiche: da un lato, emerge la necessità di agire con rapidità, flessibilità e capacità di risultato; dall’altro, permane l’esigenza di salvaguardare i principi fondamentali del diritto amministrativo, quali legalità, imparzialità, trasparenza e responsabilità.

Come autorevolmente rilevato^[31], la scienza del diritto amministrativo non può limitarsi a registrare passivamente tali mutamenti: è piuttosto chiamata a interiorizzarli criticamente, ridefinendo le proprie categorie epistemologiche. L’emergere di una «*funzione promozionale*» dell’amministrazione richiede, infatti, l’elaborazione di un rinnovato statuto giuridico dell’azione pubblica, in grado di governare la più intensa discrezionalità attraverso innovativi *standard* di ragionevolezza e proporzionalità, di rendere trasparente la logica dei procedimenti e dei criteri di selezione, di articolare sistemi di controllo effettivi e multilivello, e, infine, di strutturare forme di responsabilità coerenti con la natura strategica delle decisioni assunte.

Laddove tali garanzie non siano adeguatamente presidiate, il rischio è duplice: da un lato, lo svuotamento del principio di legalità a favore di una razionalità tecnico-politica, svincolata da regole; dall’altro, un indebolimento strutturale della legittimazione democratica dell’intervento pubblico, in un’epoca già segnata da una crescente vulnerabilità nel rapporto tra cittadini e istituzioni.

5. Gli IPCEI come strumenti di un’amministrazione industriale, europea e nazionale, trasformativa e adattiva

L’inquadramento giuridico degli IPCEI non può esaurirsi nella loro qualificazione come mere deroghe rafforzate al regime ordinario degli aiuti di Stato, pur essendo evidente che essi trovano fondamento nell’art. 107, par. 3, lett. b), TFUE e nelle Comunicazioni della Commissione che consentono aiuti destinati a «*progetti importanti di comune interesse europeo*».

Si tratta, infatti, di strumenti che travalicano la logica derogatoria, per configurarsi come veri e propri laboratori di amministrazione trasformativa, in cui l’azione pubblica assume forme anticipatorie, adattive e sperimentali, ben oltre le categorie tradizionali di programmazione e regolazione^[32].

L’approccio che caratterizza questi progetti riflette un orientamento fortemente

proattivo: l'amministrazione non si limita a regolare o sostenere dinamiche economiche già dispiegate, ma interviene in una fase embrionale, selezionando e sostenendo iniziative industriali e tecnologiche che precedono la piena immissione nel mercato. Progetti come quelli relativi all'idrogeno verde, ai semiconduttori avanzati o alle batterie di nuova generazione testimoniano questa rilevante vocazione anticipatoria.

In tal senso, gli IPCEI operano come strumenti di *foresight-based governance*^[33], ovvero in cui l'intervento pubblico assume un ruolo predittivo, indirizzando lo sviluppo industriale verso obiettivi strategici ancora in fase di formazione.

Tale dimensione trasformativa è ancora poco tematizzata nella dogmatica del diritto amministrativo europeo, che continua a inquadrare l'azione pubblica prevalentemente entro categorie concettuali consolidate. Tuttavia, la crescente pressione esercitata dalla competizione globale su tecnologie critiche e filiere strategiche impone un ripensamento dei confini funzionali e temporali dell'intervento pubblico.

La nuova politica industriale europea, come delineata nelle comunicazioni della Commissione dal 2020 in avanti, non si limita a correggere fallimenti di mercato, ma mira a costruire proattivamente capacità industriali e tecnologiche, in un'ottica di autonomia strategica e resilienza.

In questo nuovo contesto, gli IPCEI si collocano nell'intersezione tra interesse generale europeo, innovazione industriale e trasformazione dell'azione amministrativa. Le amministrazioni, lungi dal limitarsi a svolgere funzioni di attuazione, assumono un ruolo di architettura strategica e di visione, mobilitando risorse pubbliche e conoscenze tecnico-scientifiche in funzione di obiettivi ancora non del tutto consolidati sul piano economico.

La sfida, evidentemente, consiste nel conciliare questa spinta trasformativa con le garanzie del diritto pubblico, a partire dai principi di legalità, di proporzionalità e di *accountability*, che devono improntare un'amministrazione pubblica non meramente esecutiva.

Un ulteriore profilo distintivo degli IPCEI è rappresentato dall'assenza di una disciplina sistematica vincolante. A differenza degli strumenti classici di politica industriale e di programmazione economica, essi non si fondano su un quadro normativo compiuto e predeterminato, ma su procedure flessibili, spesso extra-normative, frutto di atti della Commissione europea non vincolanti, di accordi

tra Stati membri e di una prassi amministrativa in evoluzione. Questo carattere fluido ha portato parte della dottrina a leggere gli IPCEI come espressione di una «*common law amministrativa europea*»^[34], in cui l’azione pubblica si sviluppa attraverso precedenti, adattamenti successivi, *soft law* e forme di regolazione sperimentale.

In tale contesto, il diritto positivo cede il passo a meccanismi più adattivi e interattivi, fondati su apprendimento continuo e ricalibrazione progressiva delle scelte, secondo la logica della cosiddetta *experimentalist governance*^[35]. La costruzione delle procedure di selezione dei progetti, dei criteri di valutazione, dei contratti di finanziamento e delle modalità di controllo non avviene una volta per tutte, ma attraverso aggiustamenti successivi e circolazione di prassi tra livelli amministrativi, in un’ottica di *governance* multilivello. Il risultato è un sistema che genera regole non attraverso norme generali e astratte, ma mediante l’accumulazione di esperienze e il consolidamento progressivo di *standard*.

L’intensificarsi della discrezionalità amministrativa, che si esplica nella selezione e valutazione dei progetti, si iscrive perfettamente in questa dinamica. Più che rappresentare esclusivamente un rischio – in termini di opacità e di potenziale arbitrarietà – tale discrezionalità può essere interpretata anche come veicolo di emersione di politiche pubbliche complesse, in ambienti connotati da innovazione rapida e da elevata incertezza. In questo senso, la flessibilità e l’asimmetria delle procedure diventano strumenti di adattamento istituzionale, capaci di rispondere alla crescente imprevedibilità dei contesti tecnologici ed economici in cui si inseriscono gli IPCEI.

Tuttavia, proprio questa accentuata flessibilità impone una riformulazione delle garanzie procedurali, che devono essere ripensate in funzione della natura fluida e adattiva del contesto. Le garanzie classiche del diritto amministrativo – fondate su sequenze procedurali codificate e standardizzate – rischiano di risultare inadeguate a regolare un’azione pubblica che si costruisce “in corso d’opera”.

È necessario, quindi, sviluppare forme di *accountability* più raffinate ed evolute, capaci di intercettare e valutare l’azione amministrativa in presenza di procedure non formalizzate, criteri flessibili e interazioni continue tra livelli istituzionali.

Solo attraverso questa ridefinizione delle garanzie sarà possibile mantenere il nesso tra innovazione amministrativa e legittimazione democratica, evitando che

l’eccezionalità si traduca in deresponsabilizzazione.

Gli IPCEI possono essere considerati una delle espressioni più emblematiche della nuova politica industriale europea, fondata sul rafforzamento della capacità tecnologica, sull’integrazione delle filiere strategiche e sulla promozione dell’innovazione in settori ad alta intensità di ricerca e sviluppo^[36]. Essi incarnano il tentativo dell’Unione di costruire strumenti comuni in ambiti, come quello industriale, tradizionalmente dominati dalla competenza nazionale. Tuttavia, nonostante la loro qualificazione formale come progetti «*di comune interesse europeo*», il processo di selezione iniziale avviene prevalentemente su base nazionale o, in alcuni casi, subnazionale, con una forte impronta statale nella definizione delle priorità, nella selezione delle imprese partecipanti e nella strutturazione dei partenariati.

Questa dinamica può generare una tensione irrisolta tra interesse europeo e interessi nazionali^[37], che si traduce in un *trade-off* strutturale: da un lato, gli Stati membri agiscono come promotori e finanziatori principali, preservando un controllo significativo sulla composizione e sugli obiettivi dei progetti; dall’altro, la Commissione europea svolge una funzione di filtro e legittimazione finale, cercando di orientare i progetti verso obiettivi comuni e di lungo termine. Tale tensione, come sottolineato anche in alcuni recenti studi sul ruolo degli Stati membri nella governance dell’Unione, evidenzia il carattere ancora intergovernativo della politica industriale europea.

Per rendere effettiva la vocazione realmente comune degli IPCEI, sarebbe necessario ripensare le forme di rappresentanza dell’interesse generale europeo, includendo meccanismi di consultazione pubblica multilivello in grado di dare voce non solo ai governi nazionali, ma anche agli attori territoriali, sociali ed economici coinvolti nei settori interessati. Una simile evoluzione rafforzerebbe la legittimità democratica di strumenti fortemente tecnocratici^[38], superando la logica della concertazione interstatale e sotponendo i progetti alla fisionomia di un diritto amministrativo europeo inclusivo e partecipativo.

Al di là di questa tensione verticale, gli IPCEI presentano anche un’importante valenza orizzontale: in numerosi casi, essi costituiscono istituzioni ponte tra politiche industriali, ambientali e digitali, operando come *policy integrators*. L’ibridazione tra obiettivi di decarbonizzazione, transizione digitale e competitività tecnologica emerge con chiarezza nei progetti relativi alle batterie,

all'idrogeno e ai semiconduttori, i quali si collocano all'intersezione di più strategie europee (*Green Deal, Digital Compass, Net-Zero Industry Act*). In tal senso, gli IPCEI hanno il potenziale per superare la frammentazione tipica delle politiche settoriali europee, fungendo da catalizzatori di integrazione orizzontale e di coerenza strategica.

Perché tale funzione si realizzi pienamente, è però necessario che le amministrazioni coinvolte acquisiscano una capacità integrativa più sviluppata, non solo sotto il profilo tecnico, ma anche sotto quello istituzionale e procedurale. Ciò implica la costruzione di governance condivise, capaci di gestire la complessità dell'interazione tra obiettivi ambientali, economici e tecnologici, e di garantire una rendicontazione trasparente e multilivello degli esiti raggiunti.

1. In tal senso, si veda soprattutto C. Scarpa, *Cosa c'è di nuovo nella "nuova" politica industriale europea*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2024. S. Tagliapietra, *Le nuove sfide della politica industriale europea*, in *Corriere della Sera*, 6 marzo 2023. Sulla necessità di tutelare l'autonomia strategica dell'industria europea si veda Commissione europea (2021), *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, COM(2021) 350 final.
2. In tal senso sempre C. Scarpa, *Cosa c'è di nuovo nella "nuova" politica industriale europea*, cit.
3. L. Ricci, *Come (e perché) l'Unione Europea sta rilanciando la sua politica industriale*, in www.treccani.it, 2 agosto 2024.
4. L. Ricci, *Come (e perché) l'Unione Europea sta rilanciando la sua politica industriale*, cit.
5. L. Ricci, *Come (e perché) l'Unione Europea sta rilanciando la sua politica industriale*, cit.
6. In tal senso si veda G.P. Manzella, *Politica industriale europea e questione amministrativa. Alcune considerazioni preliminari*, in *Federalismi.it*, 17, 2024.
7. *Amplius* sul tema si veda L. Torchia, *I mercati e la loro disciplina: il bilancio di un decennio*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2024, pp. 315 ss.
8. Per alcuni profili del ruolo delle pubbliche amministrazioni nel favorire il processo di transizione ecologica si v. F. de Leonardi, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2023, p. 779. Sul tema si veda anche R. Di Pace, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 903 che mette in luce l'emersione di azioni amministrative caratterizzate da una visione strategica e da una programmazione per obiettivi. Si veda anche G. Vesperini (et al.), *L'intervento pubblico a sostegno dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1183.
9. Ad un vero e profondo mutamento di paradigma dell'intervento pubblico nell'economia allude A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 1, 2024; si veda anche M. Clarich, *Nuovi scenari globali e diritto dell'economia*, in *Riv. reg.*

merc., 2, 2024.

10. Si v. Commissione europea, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, COM(2020) 102 final; *Aggiornamento della strategia industriale 2021: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM(2021) 350 final.
11. Si veda F. Munari, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell'Unione Europea*, in *Riv. reg. merc.*, 1, 2025.
12. Commissione europea, *Un Green Deal industriale per l'era a zero emissioni nette*, COM(2023) 62 final, Bruxelles, 1° febbraio 2023. Sul tema si veda E. Brutti Liberati, *La strategia industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2023.
13. Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativo al potenziamento della produzione di tecnologie a zero emissioni nette (*Net-Zero Industry Act*).
14. Regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla disponibilità e alla sicurezza delle materie prime critiche.
15. In tal senso si veda E. Brutti Liberati, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2024.
16. Si v. M. P. Chiti, *Gli aiuti di Stato nel prisma degli interessi pubblici. Per un rinnovato approccio*, in *Riv. it. di dir. pubbl. com.*, 2022, p. 403 che mette in luce il rischio del ricorso a fonti atipiche nel processo di revisione; M. Grillo, *Concorrenza e politica industriale: cosa cambia con la globalizzazione*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2024; M. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Riv. reg. merc.*, 1, 2021.
17. La Commissione Europea ha adottato il “*Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*” con la comunicazione “*Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia*” (C(2022) 1890 final) in data 23 marzo 2022.
18. L'adozione formale del TCTF risale al 9 marzo 2023, con la Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, Bruxelles, 9 marzo 2023, C(2023) 1711.
19. Per un'analisi più compiuta e sistemica, si veda L. Ammanati, *Per una politica industriale comune. Scelte di governance dell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2024.
20. Art. 107, par. 3, lett. b), TFUE: «*Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo...*».
21. Si rinvia a G.P. Manzella, *Gli IPCEI come modello della politica industriale europea*, in *Federalismi.it*, 20, 2025. Per la progressiva centralità dello strumento si veda A. Boronat, *IPCEI: a market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe?*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2024, pp. 526-536: consultabile in

<https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae074>.

22. Commissione europea, *Comunicazione relativa ai criteri per l'analisi della compatibilità degli IPCEI con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE*, 2021/C 528/02, in GUUE C 528 del 30 dicembre 2021.
23. G.P. Manzella, *Gli IPCEI come modello di politica industriale europea*, cit., p. 69.
24. «Prima il "Rapporto Letta" e poi il "Rapporto Draghi" li menzionano» a più riprese. Inoltre, «gli "Orientamenti politici della Commissione" per il prossimo quinquennio ne indicano la centralità nella impostazione economica dell'Unione ed anticipano iniziative per un loro rafforzamento ed una loro diffusione. Lo stesso ribadiscono alcune tra le 'Lettore di Missione' della Presidente von der Leyen ai singoli Commissari, che fanno esplicito riferimento agli "Importanti Progetti". Sino ad arrivare agli atti della Commissione più recenti, come la "Bussola per la competitività", il "Patto per l'industria pulita", la revisione di metà termine della politica di coesione, che anticipano un utilizzo "più ampio" dello strumento, uno snellimento delle sue procedure, meccanismi più agevoli di suo finanziamento» (così, G.P. Manzella, *Gli IPCEI come modello di politica industriale europea*, cit., p. 58).
25. «Esse si concentrano nei settori dei materiali avanzati per le tecnologie 'verdi'; in quello dei servizi legati all'Intelligenza Artificiale, in vista della creazione di un ecosistema europeo; quello delle infrastrutture computazionali; nella prospettiva del mercato unico digitale; quello delle tecnologie avanzate nei semiconduttori, con specifica focalizzazione sulle esigenze del sistema industriale europeo. È stata recentemente annunciata, infine, una nuova iniziativa dedicata alle tecnologie nucleari» (così G.P. Manzella, *Gli IPCEI come modello di politica industriale europea*, cit., p. 72).
26. Tale prospettiva emerge soprattutto negli scritti di M. D'Alberti, fra cui, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008. Si veda anche Id., *Diritto della concorrenza e regolazione in una prospettiva ultranazionale*, in C. R. Bedogni, P. Barucci (a cura di), *Venti anni di antitrust*, II, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 753 ss.; Id., *Administrative law and the public regulation of markets in a global age*, in S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth (eds.) *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham (UK)-Northampton (USA), 2010, pp. 63 ss..
27. Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Comunicati e documentazione ufficiale su IPCEI Microelectronics II*, 2023
28. V. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, *Relazione sulla partecipazione italiana agli IPCEI*, Delibera n. 17/2024/G: «L'assenza di un quadro procedurale unitario espone l'azione amministrativa a rischi di asimmetria informativa e contenzioso».
29. Circa l'esistenza di una funzione anche promozionale delle Pubbliche amministrazioni si veda G. D. Falcon, *La funzione amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2000.
30. Si veda X. Grousson, *La trasformazione del diritto amministrativo in Europa. La mutation du droit administratif en Europe*, in *Riv. dir. eur.*, 15(4), 2009, pp. 571-573; M. Ruffert, *The Transformation of Administrative Law in Europe / La mutation du droit*

- administratif en Europe*, Sellier European Law Publishers, München, 2007, p. 250.
31. S. Cassese (con L. Torchia), *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna 2014: l'autore invita la scienza del diritto amministrativo a reagire alle trasformazioni del contesto, rinnovando criticamente le categorie disciplinari alla luce dei contesti mutati, anziché limitarsi a registrarli passivamente.
 32. Sull'essere avanguardia degli IPCEI, P. Lausberg, V. Folkman, C. Allen, *Making IPCEIs a new vanguard for EU industrial policy*, in *European Policy Centre*, 13 maggio 2025.
 33. Si veda COM(2020)493 – *Strategic Foresight Report*.
 34. Per tale prospettiva si veda G. Della Cananea, *Due Process of Law Beyond the State: Requirements of Administrative Procedure*, Oxford University Press, 2016.
 35. Per un inquadramento teorico del concetto di *experimentalist governance*, v. C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford University Press, 2010.
 36. In tal senso, si veda L. Schmitz, T. Seidl, T. Wuttke, *The costs of conditionality. IPCEIs and the constrained politics of EU industrial policy*, in *Competition & Change*, 2025.
 37. In questo senso, D. Di Carlo, L. Schmitz, *Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single Market*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 2063 (in particolare, al punto 5.4).
 38. Si veda M. Dawson, *The technocratic challenge to European legitimacy*, in *European Law Journal*, 2018, pp. 1-19.