



29 GENNAIO 2025

L'Unione europea ad un bivio sul
futuro del mercato unico e della
competitività europea

di Monica Cocconi

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Parma



L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*

di Monica Cocconi

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Parma

Abstract [It]: Il saggio analizza, a partire dal Rapporto Letta e dal Rapporto Draghi, quali siano le sfide cui rispondere e gli ostacoli da affrontare per garantire un futuro al mercato unico e alla competitività europea. Le principali sfide da affrontare investono il *gap* tecnologico fra Unione europea e Stati Uniti e Cina, l'equilibrio fra la traiettoria della transizione ecologica delineata dal Green New Deal e la crescita della competitività europea e il rafforzamento della sicurezza geopolitica attraverso il superamento delle dipendenze. Il filo rosso e la prospettiva a cui guardano i due Rapporti di Enrico Letta e di Mario Draghi, nonché la Strategia europea dal 2024 al 2028, sono quelli di una riformulazione della Strategia industriale europea in grado di superare i limiti esistenti e rendere l'Unione europea capace di rispondere alle sfide poste dal nuovo scenario mondiale. A fronte di obiettivi comuni sul fronte della transizione ecologica, della crescita della produttività e della sicurezza geopolitica, corrisponde infatti, all'interno dell'Unione, una significativa frammentazione sia del mercato unico, sia delle iniziative intraprese, sia delle fonti di finanziamento.

Title: The European Union at a crossroads on the future of the single market and European competitiveness

Abstract [En]: The essay analyses, starting from the Letta Report and the Draghi Report, the challenges and the issues to be addressed and the challenges to be faced to ensure a future for the single market and European competitiveness. The main challenges to be faced concern the technological gap between the European Union and the United States and China, the balance between the trajectory of the ecological transition outlined by the Green New Deal and the growth of European competitiveness and the strengthening of geopolitical security by overcoming dependencies. The common thread and the perspective that the two Reports by Enrico Letta and Mario Draghi, as well as the European Strategy from 2024 to 2028, look at are those of a reformulation of the European Industrial Strategy capable of overcoming existing limits and making the European Union capable of responding to the challenges posed by the new global scenario. In the face of common objectives on the front of ecological transition, productivity growth and geopolitical security, there corresponds, within the Union, a significant fragmentation of both the single market and the initiatives undertaken and the sources of financing.

Parole chiave: competitività europea, mercato unico, finanziamento del debito comune, strategia industriale europea

Keywords: European competitiveness, single market, common debt financing, European industrial strategy

Sommario: 1. Dal Rapporto Letta al Rapporto Draghi. La necessità di un cambio di passo nelle dinamiche di funzionamento dell'Unione Europea. 2. Le principali sfide da affrontare e le strategie da perseguire. 3. Gli impedimenti alla svolta. 4. Verso una nuova strategia industriale europea. Profili di continuità e profili di cesura. 5. Nuovi orizzonti e nuove priorità per la politica industriale europea nella fase post-emergenziale.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Dal Rapporto Letta al Rapporto Draghi. La necessità di un cambio di passo nelle dinamiche di funzionamento dell'Unione Europea

“*Much more than a market – Speed, security, solidarity*”, è il titolo del Rapporto presentato dall'*ex* premier italiano Enrico Letta, lo scorso 17 aprile, ai 27 membri del Consiglio europeo.

Come noto, la presentazione è avvenuta in una Conferenza stampa congiunta con il Presidente Charles Michel, il quale ha fortemente rimarcato il valore ultimativo delle proposte contenute nel Rapporto per un cambiamento necessario e profondo nelle dinamiche di funzionamento dell'Unione europea. Ha affermato: “È l'ultima finestra di opportunità per mettere fine alla frammentazione ed agire insieme”.

Il Rapporto mette in luce, infatti, come l'Unione Europea si trovi ad un bivio, ad un crocevia cruciale della sua storia per il profondo cambiamento del contesto economico e politico mondiale; rispetto a questo, non è possibile attendere oltre per un mutamento dei meccanismi di funzionamento interni all'Unione¹.

Il *focus* del Rapporto “Il mercato unico deve essere per tutti e deve parlare ad ogni cittadino e impresa” sarà il *driver* fondamentale grazie al quale affrontare le maggiori sfide che attendono l'Unione, identificate in: “Cambiamento climatico, rivoluzione digitale, investimenti in difesa e sicurezza, sfide demografiche”. Si è trattato solo di un primo passo di una rinnovata consapevolezza, da parte dell'Unione europea, che al previsto rinnovamento istituzionale discendente dalla nuova Commissione e nell'orizzonte del Bilancio pluriennale 2028-2034 dovrà necessariamente accompagnarsi un profondo mutamento di rotta nelle Strategie di azione dell'Unione.

Il recente esito delle elezioni americane, con la vittoria netta di Donald Trump, l'annunciata politica dei dazi verso i prodotti dell'Unione ed il paventato ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi sul clima del 2015 rendono questa svolta sempre più irrinunciabile. L'annunciata politica *American first* del nuovo Presidente sul piano commerciale, infatti, potrebbe riversare le merci cinesi nell'Unione mettendo in difficoltà le industrie europee e compromettendo il delicato equilibrio fra decarbonizzazione e preservazione della competitività.

In una fase di crescente tensione fra i mercati e le economie emergenti, per la difficoltà dei Paesi occidentali di offrire un supporto adeguato al contrasto al cambiamento climatico, il probabile ritiro degli Stati Uniti dagli Accordi di Parigi del 2015 rischia, inoltre, di indebolire la diplomazia climatica dell'Unione Europea verso i Paesi terzi.

In effetti, il Rapporto ha delineato Linee guida destinate ad influire e a confluire nell'Agenda strategica 2024-2029, di cui ha tenuto conto il successivo Rapporto Draghi, sviluppatosi nella stessa direttrice. Le

¹ Sul dibattito precedente in merito si veda B. Caravita, M. Codinanzi, A. Morrone, A. Poggi, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing europeo*, in *Federalismi*, n. 7 del 2019. In tema si v. anche F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Riv. com. dir. pubbl. com.*, 2021, n. 3-4, 443.

relazioni dei due *ex* primi ministri italiani si collocano, in *primis*, nel contesto del processo di rinnovamento istituzionale - che ha preso le mosse dalle elezioni europee, ma anche nel processo di definizione dell'Agenda strategica 2024-2029 (al centro del Consiglio europeo di giugno) e dei pilastri del prossimo bilancio pluriennale UE (2028-2034).

Nell'analisi che segue sarà evidenziato il filo logico di continuità che emerge dai due Rapporti, con particolare *focus* sui mutamenti necessari da apprestare nel *modus operandi* dell'Unione, sugli ambiti da riformare e sugli effetti prevedibili sulla nuova strategia industriale europea².

Nella parte ricostruttiva si evidenzieranno quali siano gli ostacoli al mutamento, quali siano le caratteristiche attuali di tale strategia e come saranno destinate a mutare per adeguarsi al nuovo orizzonte mondiale. Si cercherà di capire se si dovrà imprimere alla politica industriale europea un mutamento ontologico e sostanziale oppure solo di tempi e contenuti³.

Nel Rapporto di Enrico Letta sono state delineate una serie di proposte ambiziose destinate a trasformare il sistema economico e finanziario del vecchio Continente nell'intento di fargli compiere un salto di qualità e metterlo in grado di competere, sul fronte dell'innovazione, con potenze mondiali come gli Stati Uniti e la Cina⁴.

Più nello specifico, secondo l'*ex* Premier, l'Unione dovrà adottare urgentemente misure tali da promuovere "una strategia industriale competitiva" in grado di competere soprattutto con l'*Inflation Reduction Act (IRA)* degli Stati Uniti, principalmente attraverso un meccanismo comune di contribuzione agli aiuti di Stato a livello europeo.

Dinnanzi ai timori diffusi e al concreto rischio di una potenziale deindustrializzazione dell'Europa, Enrico Letta accoglie pienamente le crescenti richieste dell'industria europea propense a delineare un accordo sulla competitività industriale da attuare nella prossima legislatura.

Vi è la convinzione, invero, che gli elevati sussidi governativi statunitensi e cinesi e gli alti tassi di interesse rappresentino una crescente minaccia alla persistenza di un'adeguata base industriale europea.

"Sostenere l'occupazione e le industrie in Europa, piuttosto che finanziare lo sviluppo industriale dei nostri partner o rivali, deve essere un obiettivo primario quando si spende denaro pubblico", rileva Letta nel suo Rapporto.

² Sul tema si v. anche G. Mocavini, *I rapporti Letta e Draghi sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4 del 2024, 1318.

³ Sul tema si v. F. Mosconi, *Una politica per l'Europa*, Pandora Rivista, 24 giugno 2022-

⁴ Tra le principali proposte del Rapporto di Letta compaiono l'integrazione dei mercati della finanza, dell'energia e delle telecomunicazioni, l'istituzione di un'Unione dei risparmi e degli investimenti, l'implementazione di un nuovo sistema europeo di aiuti di Stato.

Lo sviluppo delle capacità industriali dell'Unione europea per farle acquisire un'autonomia in ambito strategico e non farle perdere, a favore di altri, il ruolo di *leader* nel settore manifatturiero è configurato dal Rapporto come un traguardo urgente ed ineludibile nel nuovo contesto mondiale.

Al perseguimento di tale traguardo ne sono correlati altri, non meno decisivi per il futuro dell'Unione europea, principalmente quello del compimento della transizione ecologica prefigurato dal disegno del *Green New Deal*⁵ e dalla legge europea sul clima del 2021⁶ che dovrà essere sostenuta, principalmente, da un finanziamento collettivo.

In assenza di un quadro finanziario unificato che permetta gli investimenti in settori innovativi dell'economia reale, l'Unione non potrà essere in grado, in effetti, di continuare a perseguire ed a finanziare gli obiettivi del *Green New Deal*.

La stessa "ambiziosa transizione verso un futuro verde, digitale e equo" delineata dalla Commissione nel 2019 infatti, dovrà essere necessariamente sostenuta da uno sforzo finanziario collettivo dell'Unione, senza gravare su settori specifici.

Gli eventi meteorologici frequenti dovuti al *Climate change* che si sono ripercossi nel settore agricolo hanno procurato agli agricoltori danni economici consistenti, che potranno essere ulteriormente aggravati da una successiva inazione. Alla luce del Rapporto, tali condizioni, negli ultimi cinque anni, hanno causato perdite all'Unione europea fino a 170 miliardi di euro⁸.

Nella stessa traiettoria si è mossa la definizione delle priorità dell'Agenda strategica 2024-2029. Il vicepresidente esecutivo della Commissione Europea per il Green Deal Maroš Šefčovič, nel suo intervento al quarto Dialogo sulla transizione pulita con i rappresentanti del settore delle materie prime critiche⁹ ha messo in luce la dipendenza quasi totale dell'Unione europea dalla Cina (circa il 97%) per il loro approvvigionamento e la necessità di diversificarlo verso altri Paesi per sostenere senza rischi il processo di transizione ecologica dell'Unione.

⁵ Sul tema vedasi D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova europa*, Il Mulino, 2024; N. CHOMSKY, R. POLLIN, *The Climate Crisis and the Global Green New Deal: The Political Economy of Saving the Planet*, Verso Books, 2020; Id., *Minuti contati. Crisi climatica e Green New Deal globale*, Ponte delle Grazie, 2020; A. PETTIFOR, *The Case for the Green New Deal*, Verso Books, 2019; Id., *Il Green New Deal. Cos'è e come possiamo finanziarlo*, Fazi Editore, 2020.

⁶ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)
PE/27/2021/REV/

⁷ Sul tema si v. L. Aristei, *Indirizzare i finanziamenti pubblici e privati verso investimenti Green. Il ruolo della Commissione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4 del 2024, 1055. Si v. anche F. Simone, *I poteri della Commissione nell'attuazione del Green Deal*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4 del 2024, 1032; G. Bertezolo, *Commissione europea e supporto alle riforme, in particolare nel settore della transizione verde*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4 del 2024, 1015.

⁸ Come scrive Sofia Sanchez Manzanaro, i suoi avvertimenti arrivano dopo che un gruppo di esperti ha identificato le condizioni meteorologiche estreme come una delle principali preoccupazioni per la sicurezza alimentare dell'UE nel 2024, in una valutazione pubblicata il 16 aprile dalla Commissione europea.

⁹ Dopo l'esordio con le industrie del settore dell'idrogeno e quelle ad alta intensità energetica a fine 2023 e il proseguo con quelle delle *clean tech* a febbraio 2024,

Nella dichiarazione di Granada del 6 ottobre 2023, al termine del vertice dei 27 leader europei, l'obiettivo primario dell'Agenda era stato identificato in quello di “affrontare le vulnerabilità e rafforzare la nostra preparazione alle crisi” in particolare “nel contesto dei crescenti rischi climatici e ambientali e delle tensioni geopolitiche”, ma soprattutto “garantire la sostenibilità del nostro modello economico, senza lasciare indietro nessuno”.

Anche il Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea, presentato a Bruxelles il 9 settembre 2024 ai leader dei Paesi europei, si colloca nella stessa direttrice¹⁰. Vi si mette in luce, infatti, l'urgente necessità di un deciso cambio di passo nelle dinamiche decisionali e nei meccanismi di funzionamento dell'Unione Europea di fronte ai rilevanti cambiamenti dello scenario mondiale, senza il quale il sogno europeo rischierebbe di sfaldarsi.

Per un certo numero di anni, al rallentamento della crescita europea non sono discesi rilevanti effetti distorsivi sul piano dell'occupazione e della produttività complessive dell'Unione.

Il contesto globale favorevole, grazie anche alla protezione degli Stati Uniti sul fronte della politica estera, ha anzi favorito il commercio internazionale e la liberazione parziale dalle spese militari per investimenti produttivi. Infine, l'ingresso nel mercato del lavoro di più donne ha compensato la perdita di occupazione complessiva.

La maggior concorrenza dei Paesi esteri, soprattutto Usa e Cina, sul fronte dell'innovazione tecnologica, le difficoltà crescenti di accesso al mercato esterno, la perdita di sicurezza geopolitica e la maggior vulnerabilità dell'Unione europea delineano tuttavia, più di recente, una trasformazione profonda dell'ambiente globale.

Si prefigura, infatti, un accrescimento delle tensioni fra la necessità di aumentare le spese per la difesa e quella di continuare a perseguire gli investimenti sul contrasto al *climate change*.

Il nuovo Presidente degli Stati Uniti, inoltre, ha minacciato di ridurre o indebolire l'*Inflation Reduction* prefigurando un allontanamento dall'attuale traiettoria degli investimenti statunitensi nelle tecnologie pulite, soprattutto nei settori dipendenti da sussidi federali. Anche lo sviluppo dell'eolico *offshore* potrebbe subire conseguenze negative per le industrie europee che hanno investito in modo rilevante nel settore. Dinanzi ai rilevanti mutamenti del contesto economico, demografico e tecnologico nonché di fronte ai conflitti bellici in corso, l'introduzione di innovazioni idonee ad accrescere la produttività europea viene prospettata quale condizione ineludibile per preservare i valori fondanti e i diritti fondamentali del progetto europeo.

¹⁰ Sul Rapporto si v. M. Clarich, *Un Rapporto con una miniera di dati e molte indicazioni operative. Che, con i governi nazionali sempre più ripiegati su sé stessi, potrebbe però restare un libro dei sogni*, in *il Mulino*, 24 settembre 2024.

Nel Prologo del suo Rapporto l'ex premier afferma con perentorietà la natura esistenziale delle sfide al futuro dell'Unione: solo una risposta adeguata e tempestiva ad esse permetterà all'Unione di preservare la propria identità storica e culturale¹¹.

“I valori fondamentali dell'Europa sono la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia in un ambiente sostenibile. L'UE esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali. Se l'Europa non sarà più in grado di garantirli ai suoi cittadini - o dovrà barattare l'uno con l'altro - avrà perso la sua ragione d'essere”.

2. Le principali sfide da affrontare e le strategie da perseguire

Le principali sfide da affrontare, nel Rapporto, investono il *gap* tecnologico fra Unione europea e Stati Uniti e Cina, l'equilibrio fra la traiettoria della transizione ecologica delineata dal Green New Deal e la crescita della competitività europea e il rafforzamento della sicurezza geopolitica attraverso il superamento delle dipendenze.

Si tratta, peraltro, di sfide interconnesse, sia perché riguardano obiettivi ineludibili sia perché il conseguimento dell'una influisce profondamente nella realizzazione delle altre. In modo speculare il rallentamento della crescita europea pregiudica il raggiungimento di ciascuna di esse.

Per affrontare in modo proficuo queste sfide dovrebbe essere riformulato, secondo Draghi, il paradigma di funzionamento del mercato unico attraverso il progressivo superamento del metodo intergovernativo, il graduale approdo ad una dimensione federale ed il rafforzamento della *governance* europea tanto fra gli Stati quanto fra questi e le istituzioni europee.

La logica di fondo del Rapporto, di ispirazione fortemente federalista, è che senza l'Europa nessuno Stato potrà neppure affrontare, né tantomeno vincere, la sfida della competitività e la concorrenza con Stati Uniti e Cina.

Sul primo versante emerge come l'Europa sia caduta da tempo nella cosiddetta “trappola delle medie tecnologie” rischiando di perdere la competizione con gli Stati Uniti e la Cina nei settori di punta dell'innovazione (piattaforme digitali, microprocessori, intelligenza artificiale ecc.)¹².

Pertanto, l'Europa dovrà riorientare profondamente i propri sforzi collettivi per colmare il divario di innovazione con gli Stati Uniti e la Cina, soprattutto nelle tecnologie avanzate. A tal proposito, si constata come l'Unione sia nel cono d'ombra di una struttura industriale statica, con poche nuove aziende di elevate dimensioni adatte a sostituire le industrie esistenti e a sviluppare nuovi motori di crescita.

¹¹Si v. *amplius* A. Poggi, F. Fabrizzi, *Il nuovo Whatever it takes. Il Rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi*, n. 22 dell'11/09/2024.

¹² Si v. *Punti di vista. Crescita economica e coordinamento nel settore digitale. Una lettura del Rapporto Draghi* in *Osservatorio dello Stato digitale Irpa* del 7 novembre 2024.

In effetti, come evidenzia il Rapporto, negli ultimi cinquant'anni non è stata creata nessuna impresa europea con una capitalizzazione di mercato superiore ai 100 miliardi di euro, mentre tutte le sei aziende statunitensi con valutazioni superiori a questo tetto sono sorte molto di recente.

Le aziende dell'UE sono specializzate in tecnologie mature, con un limitato potenziale d'innovazione e investono meno in ricerca e innovazione (R&I) – 270 miliardi di euro meno rispetto alle loro controparti statunitensi nel 2021.

Oggi, negli Stati Uniti, i maggiori investitori e imprenditori operano nel settore delle tecnologie più innovative. In realtà, in Unione Europea, non mancano ricercatori e imprenditori in grado di elaborare idee innovative su cui registrare brevetti. Le difficoltà emergono, tuttavia, nella fase di commercializzazione dei prodotti delle industrie innovative, spesso scoraggiate da discipline dai vincoli inutilmente restrittivi.

Molti imprenditori europei preferiscono, di conseguenza, cercare opportunità di finanziamento nel mercato statunitense¹³.

La rivoluzione in atto dell'intelligenza artificiale, inoltre, costituisce un'occasione preziosa da cogliere per l'industria europea: essa ben potrebbe farne decollare il potenziale innovativo, tenendo le industrie già esistenti al passo con il ritmo accelerato del progresso tecnologico.

Una priorità ineludibile per il nuovo corso dell'Unione europea, infine, sarà quella di offrire ai cittadini e alle cittadine europei le competenze necessarie per utilizzare e trarre profitto dalle nuove tecnologie e dalle potenzialità dell'intelligenza artificiale. Il Rapporto constata un profondo disallineamento fra le politiche educative e formative e le esigenze, in termini di competenze, correlate alla domanda del mondo del lavoro¹⁴.

Il recupero di competitività dell'Unione discenderà dalla capacità dell'Unione di colmare questo significativo divario, instaurando una maggiore simmetria fra bisogni emergenti del mondo del lavoro e nuove competenze. Solo grazie ad un significativo investimento nella ridefinizione delle politiche della formazione sarà possibile prepararsi adeguatamente alle evoluzioni del mercato del lavoro¹⁵. Sarà necessario, pertanto, che l'Unione modifichi il proprio approccio alle competenze, rendendolo più strategico e funzionale alla società della conoscenza del futuro.

¹³ Tra il 2008 e il 2021, quasi il 30% delle startup fondate in Europa, valutate più di 1 miliardo di dollari, hanno trasferito la loro sede all'estero, la maggior parte negli Stati Uniti.

¹⁴ Per un'analisi più approfondita si v. *Il futuro della competitività europea: il rafforzamento delle competenze*, in IRPA, novembre 2024.

¹⁵ Sul tema, di recente, si v. B. Gagliardi, *Le competenze dell'Unione europea in materia di istruzione superiore: un confronto con lo "spending power" degli Stati Uniti d'America*, in *Riv. it. di dir. pubbl. com.*, 2021, 275.

Se, da un lato, l'Europa dovrebbe mirare a raggiungere il potenziale conseguito dagli Stati Uniti in termini di innovazione, dall'altro li si dovrà superare nell'offrire agli individui occasioni di *longlife learning* e, per l'effetto, occupazionali.

Anche il tema dell'equilibrio fra la traiettoria della transizione ecologica a basse emissioni di carbonio e il recupero e l'accrescimento della competitività economica europea è affrontato approfonditamente nel Rapporto.

L'opzione fondamentale sarà quella di porsi in continuità o di superare il disegno del Green New Deal del 2019. Quest'ultimo ha definito solide basi per delineare nuove politiche industriali orientate a favorire il traguardo della decarbonizzazione, fondate sulla competitività a lungo termine, sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sull'autonomia strategica dell'industria europea¹⁶. Tali politiche sono persistite e rimaste coerenti durante la crisi COVID-19 e l'aggressione russa all'Ucraina. Non vi è una chiara motivazione economica o geopolitica per fermarne l'attuazione o ridurne l'ambizione¹⁷.

La nuova politica industriale europea dovrà investire interi ecosistemi industriali, concentrarsi sull'economia circolare a causa della scarsità di materie prime nel Continente ed esigere una maggiore coesione fra gli Stati Membri, oltre a favorire la realizzazione di partenariati con i Paesi Terzi.

Tuttavia, senza un piano congiunto per realizzare gli obiettivi climatici europei attraverso la decarbonizzazione tale traguardo rischia di tradursi in un freno alla competitività europea.

L'acuirsi del conflitto russo-ucraino, in effetti, ha ancor più evidenziato la forte dipendenza dei Paesi europei riguardo agli approvvigionamenti sia energetici sia di materie prime e la vulnerabilità accresciuta che deriva loro da una contrazione delle fonti di reperimento¹⁸.

L'aumento dei prezzi dell'energia dimostra la vulnerabilità economica e finanziaria dei Paesi europei e l'acuirsi del conflitto russo-ucraino ne evidenzia la fragilità anche sul versante geopolitico.

Il nuovo quadro geopolitico ha messo ancor più in rilievo la necessità del sistema industriale europeo di fruire di un approvvigionamento accessibile e sicuro, sia di materie prime sia di energia¹⁹. La struttura di

¹⁶ Sul tema si v. T. Treu, *Politiche europee e nazionali sulla transizione verde*, in *Riv. delle relazioni industriali*, 1 marzo 2024; M. Mazzarella, *L'interesse alla tutela del clima e le iniziative internazionali ed europee per contrastare il riscaldamento climatico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* n. 3 del 2024; A. Bonomo, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* n. 3 del 2024, 319.

¹⁷ Si v. *Rapport Draghi: un'agenda de compétitivité au service d'une Europe plus durable*. in *IDDRI*, 24 settembre 2024.

¹⁸ Sul punto, sia consentito il rimando a M. COCCONI, *La nuova politica industriale europea verso un modello di crescita circolare rigenerativo*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare. Regole Principi, Modelli*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp. 25 ss. Con particolare focus sul tema della simbiosi industriale e dei nuovi modelli di sviluppo auspicati, il riferimento è a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2020, pp. 843 e ss.

¹⁹ A livello internazionale, il World Energy Council, un'Associazione mondiale di professionisti del settore che promuove un sistema energetico accessibile, stabile e rispettoso dell'ambiente, stila ogni anno una classifica delle prestazioni energetiche dei Paesi; questa associazione utilizza un trilemma energetico basato su tre dimensioni fondamentali: sicurezza energetica, equità energetica e sostenibilità ambientale. Ogni anno, viene redatta una classifica sulla base dei tre criteri prescelti e vede ai primi posti alcuni Paesi dell'Ocse come Svezia, Svizzera e Danimarca che

tale approvvigionamento dovrà risultare funzionale non solo ad obiettivi chiari di certezza nell'accessibilità ma anche a conseguire la neutralità climatica dell'Unione europea fondata, principalmente, sulla strategia di decarbonizzazione²⁰.

I prezzi dell'energia e del gas naturale, infatti, pur essendo diminuiti rispetto ai massimi conseguiti al momento dell'invasione russa dell'Ucraina, sono ancora superiori di 2-3 volte a quelli degli Stati Uniti sia per la scarsità di materie prime, sia per inefficienze insite nella struttura del mercato europeo dell'energia. Dall'avvio dell'emergenza le istituzioni europee si sono adoperate per impedire che gli Stati nazionali, con misure straordinarie, mettessero a rischio l'architettura del mercato europeo dell'energia edificato dalla metà degli anni '90. Si è cercato di evitare che gli Stati nazionali, per far fronte all'emergenza generata dall'invasione russa dell'Ucraina, introducessero misure eccezionali alterando le regole e i principi delle dinamiche concorrenziali.

La significativa ripresa delle politiche industriali nazionali, a partire dal 2019, ha generato senza dubbio il rischio, al fine di fronteggiare l'aumento dei prezzi, di interventi pubblici e misure nazionali non improntati a criteri di razionalità economica trasparente e prevedibile. Tali interventi, pertanto, sono permessi a patto che non assumano un carattere arbitrario e distorsivo delle regole concorrenziali e degli incentivi agli investimenti. In tal modo, dovrebbe preservarsi la scelta di fondo della disciplina europea del mercato interno dell'energia di garantire un contesto favorevole alle iniziative industriali perché improntato ad una razionalità economica prevedibile e trasparente²¹.

Sebbene il percorso europeo verso la decarbonizzazione implichi una graduale transizione verso un utilizzo sempre maggiore di fonti di energia rinnovabile, non vi è dubbio che l'utilizzo dei combustibili fossili, almeno fino al 2030, continuerà a rappresentare una componente fondamentale della determinazione dei prezzi dell'energia.

promuovono la diversificazione delle fonti e la decarbonizzazione. Per quanto riguarda l'Italia, il nostro Paese si posiziona al quindicesimo posto nella classifica generale, facendo un passo avanti rispetto alla ventesima posizione registrata nel 2018. Il punteggio più alto è quello registrato nell'Equità Energetica.

²⁰ Di recente, sulla strategia di decarbonizzazione dell'Unione europea di fronte all'emergenza ucraina si veda E. Bruti Liberati, *La strategia di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla luce dell'emergenza ucraina*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, n. 1/2022, p. 3. Sul tema si veda anche ID., *Le politiche di decarbonizzazione e i loro riflessi sulla costituzione economica e sulla governance europea e nazionale*, in *Diritto Pubblico*, 2021, 2, p. 415 ss.

²¹ *Amplius*, sul tema E. Bruti Liberati, *Emergenza energetica, interventi pubblici sui prezzi al dettaglio e tutela della logica di mercato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n.1 del 2024. In tale scritto si analizza la vicenda relativa all'avvio, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di alcune istruttorie contro fornitori che avevano aumentato i prezzi alla scadenza contrattuale e alla conformità di tali determinazioni con l'art. 3 del d. l. n. 115 del 2022 che ha posto limiti alla possibilità, per i fornitori di elettricità e gas al dettaglio, di aumentare il relativo prezzo. In via cautelare l'Autorità aveva adottato provvedimenti cautelari diretti a vietare in via transitoria la prosecuzione delle condotte in questione. Tali provvedimenti sono stati sospesi dal Consiglio di Stato in base a motivazioni non coerenti con certezza con l'impianto della disciplina europea.

In tal modo, si impedirà agli utenti finali di fruire - sotto il profilo economico - dei benefici ambientali dell'energia rinnovabile e quindi si rischierà di far percepire ai cittadini europei e alle imprese la decarbonizzazione come un ostacolo alla crescita europea.

Il traguardo della decarbonizzazione è una sfida cruciale per l'industria europea che si configura come leader mondiale in molte tecnologie pulite come le turbine eoliche, gli elettrolizzatori e i carburanti a basso contenuto di carbonio, un quinto dei quali è prodotto in Europa. Anche la Cina, tuttavia, è da tempo divenuta un campione mondiale su tale fronte, soprattutto nell'ambito della mobilità elettrica e delle tecnologie alimentate da fonti rinnovabili. La crescente concorrenza cinese in tal senso può sì costituire un rischio per la sopravvivenza delle nostre industrie europee, ma può anche creare l'occasione per incrementare in modo più tempestivo ed efficiente l'obiettivo della decarbonizzazione.

Sarà poi fondamentale rafforzare il concetto di sicurezza geopolitica, includendovi la resilienza, così da garantire una maggiore stabilità dell'Unione nel lungo periodo: trattasi, infatti, di un requisito fondamentale per la crescita di produttività, rispetto alla quale l'incertezza costituisce un noto fattore di rischio per gli investimenti.

L'assenza di autonomia strategica dell'Unione europea, sul fronte del traguardo della decarbonizzazione, è segnata dalla dipendenza dalla Cina per l'approvvigionamento di materie prime critiche, indispensabili per la transizione verso l'elettrico e dall'Asia per i componenti necessari allo sviluppo della tecnologia digitale.

L'Unione europea, nel suo insieme, dovrà coordinare, sul fronte della propria politica estera commerciale, gli accordi commerciali preferenziali e gli investimenti diretti con i Paesi ricchi di materie prime, preservare scorte in aree critiche selezionate e realizzare partenariati industriali per garantire la catena di approvvigionamento in tecnologie chiave.

Guardare oltre la sicurezza militare ed energetica consentirebbe infine all'Unione europea di concentrarsi nuovamente sui settori in cui il Green Deal non è riuscito a entrare, in particolare l'agricoltura e la salute degli ecosistemi.

3. Gli impedimenti alla svolta

Il filo rosso e la prospettiva a cui guardano i due Rapporti di Enrico Letta e di Mario Draghi, nonché la Strategia europea dal 2024 al 2028, sono quelli di una riformulazione della Strategia industriale europea in grado di superare i limiti esistenti e rendere l'Unione europea capace di rispondere alle sfide poste dal nuovo scenario mondiale.



A fronte di obiettivi comuni sul fronte della transizione ecologica, della crescita della produttività e della sicurezza geopolitica, corrisponde infatti, all'interno dell'Unione, una significativa frammentazione sia del mercato unico, sia delle iniziative intraprese, sia delle fonti di finanziamento.

La carenza di coordinamento, sia legislativo sia amministrativo, penalizza sia la capacità dell'Unione di rispondere alla sfida dell'innovazione sia la crescita della sua competitività. Gli effetti sono costituiti da una migrazione all'estero delle imprese più forti con una conseguente riduzione dei mercati da finanziare e dello sviluppo di capitali europei.

Sul fronte del coordinamento normativo, alla luce della peculiare natura delle fonti europee, si dovranno pertanto coordinare gli interventi normativi non solo nel momento della genesi ma anche nella fase del loro recepimento all'interno degli Stati membri per la loro effettiva entrata in vigore.

Quanto al coordinamento amministrativo, questo sarà destinato ad operare in relazione ai differenti interessi affidati alle diverse autorità amministrative europee che concorrono a favorire la ripresa della competitività. Esso dovrebbe garantire sia la soddisfazione degli interessi che, pur regolati da disposizioni differenti, convergono alla costruzione di una fattispecie unica sia, in una prospettiva più generale, la crescita della produttività.

Di recente, senza dubbio, è molto cresciuta l'attenzione del legislatore europeo e nazionale per la regolazione delle fattispecie delle economie fondate sui dati. È stato edificato un quadro normativo articolato, sebbene non ancora del tutto adeguato a governare le possibili applicazioni dell'uso economico dei dati che il processo di innovazione tecnologica sta facendo emergere. Lo stesso decollo dell'intelligenza artificiale è condizionato da una regolazione adeguata dell'utilizzo dei dati, di cui la stessa si alimenta²².

Con il regolamento entrato in vigore il 1° agosto 2024, l'Ue ha affrontato una sfida ineludibile e al tempo stesso difficile. Ineludibile perché introdurre delle regole per questa tecnologia è unanimemente ritenuta una priorità, anche da parte di chi guida le principali industrie tecnologiche del settore; difficile perché si tratta di una disciplina che, da un lato, deve garantire i diritti e preservare i valori dell'Unione ma, dall'altro, non può ostacolare la ricerca e lo sviluppo dell'IA, per i quali l'Ue si aspetta, nei prossimi anni, rilevanti investimenti.

La sfida prioritaria da affrontare riguarda, dunque, il conseguimento di un buon equilibrio della disciplina fra tutela dei valori e preservazione dello sviluppo dell'AI per le sue ricadute sull'innovazione tecnologica. Il nuovo contesto mondiale e l'allargamento dell'Unione richiedono, per Mario Draghi, una strategia industriale europea che contemperi e coordini politiche differenti quali “una politica fiscale che incoraggi

²² Sul tema si v. B. Marchetti, *La regolazione europea del mercato dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1 del 2024 che analizza il regolamento entrato in vigore il 1 agosto 2024 che introduce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale.

la produzione interna, una politica commerciale per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali fino alle politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento”.

La nuova strategia industriale europea, su tale versante, sarà destinata ad assumere un ruolo di facilitatrice e di guida nell’orientare le altre politiche pubbliche nella direzione di una promozione della capacità d’innovazione industriale delle imprese europee²³.

Il coordinamento fra le differenti politiche europee e nazionali verso obiettivi comuni ed una strategia industriale europea unitaria esige, per il Rapporto Draghi, una più intensa e accelerata integrazione dell’Unione verso l’approdo ad un modello federalista.

Si rende necessario, altresì, un mutamento delle regole che presiedono al procedimento legislativo europeo e di quelle che regolano il processo d’innovazione tecnologica. Esse dovranno essere meno numerose, più comprensibili e adeguate alla finalità di una ripresa della produttività europea che investe interessi pubblici complementari e molteplici. Il procedimento legislativo, inoltre, dovrà essere adeguato all’allargamento dell’Unione europea e alla sfida della competizione verso USA e Cina che questa dovrà affrontare nel nuovo ordine mondiale.

In altri settori, andrà applicato il principio di sussidiarietà verso gli Stati e le imprese e dovranno essere allentanti i vincoli pubblici imposti dall’Unione al decollo delle industrie europee sul fronte dell’innovazione tecnologica.

Un profilo centrale del Rapporto è la necessità di un finanziamento pubblico, da parte dell’Unione, agli investimenti delle industrie finalizzati a sviluppare l’innovazione tecnologica e, quindi, ad accrescere la produttività europea.

L’Unione dovrà sostenere gli investimenti delle industrie nel settore dell’innovazione tecnologica sia nei settori in cui è essenziale la sovranità tecnologica, come quello della sicurezza, sia per i limiti che un’innovazione tecnologica debole può porre allo sviluppo tecnologico in settori contigui (come ad es. quello energetico e farmaceutico)

L’insufficienza dei soli finanziamenti privati richiede, infatti, un supporto decisivo del settore pubblico. Per il Rapporto sarà ineludibile, pertanto, un finanziamento attraverso il bilancio europeo, e quindi un debito comune agli Stati, per sostenere i beni pubblici europei fondamentali rappresentati con molta evidenza all’interno di esso.

²³ In tal senso, la Comunicazione della Commissione sulla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell’ambiente e dell’energia 2022, Bruxelles, 27.1.2022 C (2022) 481 final. In tale atto la Commissione ha significativamente riconosciuto che la politica di concorrenza può svolgere un ruolo decisivo per la realizzazione degli obiettivi del *Green Deal*, e ha adottato specifici orientamenti sulla valutazione della compatibilità degli aiuti concessi per attività economiche in materia di ambiente e di energia. I nuovi orientamenti sugli aiuti di Stato mirano a favorire il conseguimento di questi obiettivi facilitando la concessione di finanziamenti pubblici non soltanto per la produzione energetica da fonti rinnovabili e l’efficienza energetica, ma anche per una serie di altre attività, tra cui l’economia circolare.

Il tema del finanziamento dell'economia nel Rapporto Draghi è cruciale. “Per massimizzare la produttività, sarà necessario un finanziamento congiunto negli investimenti in beni pubblici europei fondamentali, come per esempio i settori più innovativi”, si legge nel Rapporto. “Per raggiungere gli obiettivi indicati nella presente relazione, è necessario un investimento aggiuntivo annuale minimo di 750-800 miliardi di euro, secondo le ultime stime della Commissione, pari al 4,4-4,7% del PIL della UE nel 2023”.

“L’Unione dovrebbe orientarsi verso l’emissione regolare di strumenti di debito comune per consentire progetti di investimento congiunti tra gli Stati membri e contribuire all’integrazione dei mercati dei capitali”, aggiunge l’ex banchiere, riferendosi all’esempio del NGEU. Tra le altre cose, Mario Draghi suggerisce che “gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione la possibilità di aumentare le risorse a disposizione della Commissione rinviando il rimborso dei NGEU”.

4. Verso una nuova strategia industriale europea. Profili di continuità e profili di cesura

Il profondo mutamento dello scenario geopolitico impone, dunque, di verificare se le strategie a suo tempo presentate dalla Commissione nella Comunicazione sul Green New Deal europeo del 2019²⁴ e, prima ancora, nei precedenti orientamenti politici della von Der Leyen e nell’Agenda strategica del Consiglio europeo dal 2019 al 2024, siano ancora adeguati ad affrontare la situazione attuale²⁵.

Ci si chiede, pertanto, se non sia piuttosto necessario, come emerge dai Rapporti Letta e Draghi, intensificarne unicamente la portata, affiancandole ad altre proposte o iniziative, oppure mutarne radicalmente la traiettoria.

Come già evidenziato in altra sede²⁶, nel quadro del Green New Deal la Commissione aveva a suo tempo delineato una chiara visione futura di un’economia europea connotata, nel contesto di una società prospera e giusta, da un utilizzo efficiente delle risorse e in cui la crescita economica non discendesse, anzi, principalmente, dal loro utilizzo²⁷. In tale quadro la transizione verso la circolarità economica veniva

²⁴ Il GDE è stato adottato con una Comunicazione della Commissione europea: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM (2019) 640 final. Su tale prospettiva si veda E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 59, p. 19 ss

²⁵ *Amplius* sul tema mi sia consentito il rinvio a M. Cocconi, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell’economia*, numero speciale di aprile 2023, 45-62

²⁶ Su tale versante mi sia consentito il rinvio a M. Cocconi, *The Trajectory of circular economy under the European Green New Deal*, in *Ius Publicum* 2021, p. 1-22.

²⁷ Sul tema, fra gli altri, E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubb.*, 2021, p. 415 ss.; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss.; L. Ammannati, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. Passalacqua (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Cedam, Padova, 2021, p. 169 ss.; A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell’ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, p. 4 ss.

concepita, unitamente ad uno sviluppo a basse emissioni nocive, come un tassello decisivo di una nuova crescita economica svincolata dall'utilizzo di sempre nuove risorse e da un utilizzo più efficiente di quelle disponibili.

Già nella Comunicazione del 3 marzo 2020 su La nuova strategia industriale europea²⁸, la Commissione aveva mostrato come l'assunzione di un ruolo guida dell'industria europea nel processo di transizione ecologica avrebbe reso necessario, al tempo stesso, ridurre la sua impronta nell'uso delle materie prime ed introdurre una circolarità trasversale in tutti i settori del sistema economico²⁹. Al tempo stesso, si esigeva che l'Unione europea mirasse alla neutralità climatica entro il 2050 attraverso un drastico mutamento del proprio assetto energetico grazie all'integrazione e all'accrescimento del ricorso alle fonti rinnovabili, senza rinunciare, tuttavia, alla crescita della competitività dell'industria europea e ai suoi livelli occupazionali.

Non va dimenticata, tuttavia, la vulnerabilità insita nella specifica *governance* del settore energetico nella quale, all'art. 194 del TFUE, le competenze dell'Unione concorrono obbligatoriamente con quelle degli Stati nel disciplinare la «struttura e la sicurezza del proprio approvvigionamento energetico»³⁰.

Sul versante delle relazioni verticali tra Unione e Stati membri, peraltro, gli atti normativi europei diretti a perseguire la neutralità climatica non violano, viceversa, l'assetto delle competenze tracciato dai Trattati. Nell'art. 192, secondo comma, lett. c) del TFUE, invero, in base all'interpretazione restrittiva del giudice europeo³¹, non è riconosciuto ai singoli Stati membri un potere di veto sulla politica di decarbonizzazione. La politica ambientale europea, in effetti, ha assunto fra i propri obiettivi, all'art. 191 del TFUE, anche quello della lotta ai cambiamenti climatici. Tuttavia appare innegabile come, nel suo complesso, il modello

²⁸ Si allude alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia industriale europea*, Bruxelles, 10 marzo 2020, COM (2020), 102 final.

²⁹ Il 5 maggio 2021 è stato emanato l'aggiornamento della strategia industriale dell'UE12 per un rafforzamento del sistema industriale a fronte dell'esperienza COVID-19 per meglio gestire le di-pendenze strategiche dell'Unione dai mercati esteri.

³⁰ L'art. 194(2), secondo paragrafo TFUE stabilisce infatti che gli atti dell'Unione non possono incidere «sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192(2), lettera c)».

³¹ Si veda, sul punto, Corte di giustizia, sentenza 21 giugno 2018, causa C-5/16, *Repubblica di Polonia contro Parlamento e Consiglio*. La Corte ha infatti osservato che tale disposizione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 191 TFUE, che fonda la competenza dell'Unione nella salvaguardia dell'ambiente e nella lotta contro il cambiamento climatico. La vicenda da cui è scaturita la pronuncia della Corte verteva sul sistema di scambio delle quote di emissioni ad effetto serra, volta a ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili attraverso la fissazione di un tetto massimo alle emissioni. La Polonia, che dipende in maniera particolarmente elevata dai combustibili fossili, aveva contestato l'adozione, a mezzo di una procedura legislativa ordinaria, della decisione del 6 ottobre 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla costituzione di una riserva stabilizzatrice del mercato delle quote di emissione.

di *governance* insito nelle politiche ambientali europee risulti più idoneo di quello rientrante nella base giuridica della politica energetica europea, a favorire il traguardo della neutralità climatica.

Ci si riferisce, nello specifico, ai limiti alle competenze dell'Unione presenti all'interno dell'art. 194 TFUE³², diretti a preservare il nucleo della sovranità nazionale insito nella definizione del proprio assetto energetico.

In questo contesto, al ruolo trainante dell'industria europea e della sua capacità d'innovazione era destinata ad affiancarsi un'iniziativa altrettanto rilevante dei poteri pubblici europei, finalizzata a rispondere, dopo la crisi pandemica, alle innovazioni insiste nella transizione ecologica e a quella digitale. Lungi dal segnare un arretramento dell'intervento pubblico, la nuova politica industriale europea assegna all'Unione un ruolo forte, anche attraverso l'accentuazione dell'anima sovranazionale rappresentata dalla Commissione che si esplicava anche in una funzione di coordinamento delle politiche industriali degli Stati membri. Tale politica non si limita ad attribuire all'Unione un ruolo di regolazione dello sviluppo economico ma altresì di "governo e di guida dello stesso per indirizzarlo verso gli obiettivi strategici definiti in sede istituzionale"³³.

A riemergere, dunque, è l'intervento "finalistico" della politica industriale europea: non confinata semplicemente a promuovere la competitività dell'Unione ma anche ad guidarne lo sviluppo verso direzioni non necessariamente correlate al mero svolgimento spontaneo delle dinamiche di mercato, ma anche a fini definiti dalla Commissione e da successivi atti del legislatore europeo.

Quest'iniziativa è stata gradualmente innovata, sia quanto agli ambiti di intervento, sia quanto all'impianto teleologico della propria azione³⁴. Sarà infatti la forza della spinta all'innovazione tecnologica ad imporre un profondo ridisegno delle dinamiche interne all'Unione.

La "metamorfosi"³⁵ dell'azione dei poteri pubblici europei si è già esplicata, in effetti, ben oltre la costruzione del mercato unico, *mission* tradizionale dell'Unione, verso l'orizzonte della costruzione di un rinnovato modello di sviluppo economico e sociale.

³² *Amplius*, sul tema mi sia concesso il rinvio a M. Cocconi, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 30 ss.

³³ In tal senso, *amplius*, si v. E. Bruti Liberati, *La politica industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2 del 2023.

³⁴ v. A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2024, n. 1 "Nell'attuale contesto, invece, appare evidente che l'Unione europea – sia in risposta alla crisi pandemica, sia nella prospettiva di guidare e sostenere le transizioni ecologica e digitale – stia progressivamente ampliando le maglie del proprio intervento, da un lato, spingendosi su territori e ambiti tradizionalmente estranei all'intervento europeo (si pensi agli interventi nel contesto del Green Deal sul territorio, sul suolo, sulle politiche abitative, sull'edilizia, oltre ai tradizionali mercati regolati); e, dall'altro, ampliando lo spettro teleologico della propria azione".

³⁵ Si v. ancora A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, *ibidem*

È stata la stessa portata che hanno assunto le transizioni in atto ad espandere il perimetro della principale missione storica dell'Unione non solo verso territori nuovi ed inesplorati ma prefigurandone una diretta a ridisegnarne in profondità il modello di sviluppo, anche sotto il profilo sociale³⁶.

In tale ambito, con atto emanato in data 16 giugno 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una raccomandazione agli Stati membri, diretta a garantire una transizione equa verso la neutralità climatica.

Questa rimarca che l'equità e la solidarietà sono principi fondanti delle politiche dell'Unione verso la transizione ecologica e che rappresentano un requisito per una loro legittimazione estesa da parte dei cittadini. Inoltre, la stessa transizione viene qualificata in termini di contributo alla lotta contro l'esclusione sociale e le disuguaglianze socioeconomiche preesistenti, al miglioramento della salute e del benessere, nonché alla promozione dell'uguaglianza.

Quanto alle misure di disciplina del mercato poste in essere, la collocazione della nuova strategia industriale europea nel contesto della transizione ecologica e digitale non comportava, in alcun modo, un abbandono, bensì un'accentuazione del ricorso alla concorrenza per promuovere la sostenibilità competitiva europea su scala globale³⁷. Tale accentuazione, evocata in più passaggi della Comunicazione sulla strategia industriale europea³⁸, appariva assumere, in realtà, una portata ben più decisiva della sola preservazione della competitività europea; anzi, risultava esplicitamente mossa dall'intento di preservare l'autorevolezza dell'Unione europea su scala globale, sul fronte sia economico che sociale. Tale promozione della concorrenza appariva fondata, principalmente, sulla necessità di offrire un supporto alla capacità d'innovazione dell'industria europea e alla creazione di ecosistemi industriali comprensivi degli operatori attivi sull'intera catena di valore dei prodotti.

Pur dinnanzi alla crescita degli investimenti pubblici, è infatti ben presente la consapevolezza, da parte dell'Unione, dell'irrinunciabilità di un mercato concorrenziale efficiente e competitivo per supportare al meglio le transizioni in atto. Tale necessità viene sostenuta sia al fine di valorizzare la sua capacità trasformativa dei mezzi di produzione grazie all'innovazione e al progresso tecnologico, sia al fine di attrarre investitori e capitali privati che risultano ineludibili per l'affermazione di "alleanze industriali" fra pubblico e privato.

³⁶ Si v. in tal senso F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024: "La transizione ecologica evoca non solo il nostro modo di rapportarci con l'ambiente, ma anche la sfida volta a strutturare il rapporto fra mercato e società in modo diverso dal passato".

³⁷ Sul tema del delicato equilibrio fra sostenibilità ambientale e politica della concorrenza si v. C. Muraca, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, nella *Rivista giuridica di regolazione dei mercati*, 2021, 70 ss.

³⁸ Si veda un passaggio della Comunicazione citata su *La nuova strategia industriale europea*: «Per essere competitivi c'è bisogno di concorrenza, a casa propria e nel mondo. C'è bisogno di creare le condizioni giuste perché gli imprenditori possano tradurre le idee in azioni e perché le imprese di tutte le dimensioni possano prosperare e crescere».

L'innovazione tecnologica scolora, infatti, la distinzione fra soggettività pubblica e privata in una logica più funzionale alla ridefinizione del modello europeo nel nuovo contesto globale.

Dunque, nel quadro di un nuovo “protagonismo” dei poteri pubblici finalizzato ad orientare il sistema europeo, in modo strategico, ad offrire una risposta adeguata alle transizioni ecologica e digitale, viene non solo preservato ma anche alimentato il dinamismo del mercato concorrenziale in grado di attrarre investimenti privati utili a sostenere l'innovazione tecnologica.

Infine, in tale quadro, l'esplicitarsi della concorrenza è stata sospinta dall'intervento dei poteri pubblici europei ad includere gli obiettivi di sostenibilità contenuti nel Green New Deal, fra cui quello correlato all'affermazione della circolarità.

La più recente strategia industriale europea dovrà integrare, inoltre, gli stessi obiettivi con quelli dell'Agenda 2030 dell'Onu, in modo coerente con l'obiettivo dell'Unione europea di realizzare «un'autonomia strategica aperta» dell'industria europea.

La stessa dovrà soddisfare anche le necessità, in una prospettiva di circolarità, di sostituzione dei materiali di origine fossile con biomateriali rinnovabili, riciclabili, prodotti da filiere sostenibili

Tali obiettivi, lungi da configurarsi quali confini esterni al dispiegarsi della concorrenza, saranno destinati a definire il tracciato interno lungo il quale questa sarà chiamata a muoversi secondo la direttrice di una concorrenza sostenibile³⁹.

Dalla ridisegnata dimensione della sostenibilità può poi discendere il criterio di selezione e, dunque, di ammissibilità del sostegno pubblico o meno, all'interno del mercato concorrenziale, fra attività ecosostenibili e attività differenti⁴⁰.

5. Nuovi orizzonti e nuove priorità della politica industriale dell'Unione post emergenziale

L'analisi dei due Rapporti, alla luce dei profondi cambiamenti innescati nel contesto globale anche dal ritorno di Donald Trump alla Presidenza degli Stati Uniti⁴¹, spingerà l'Unione europea a perseguire, con maggiore determinazione e intensità, le priorità in questi indicate.

In realtà non si tratterà di mutare la traiettoria già delineata ma di intensificarne tempi e profondità e proiettarla in un orizzonte più esteso di quello disegnato dal Green New Deal.

³⁹ in tal senso si veda anche E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in questa rivista, 1, 2019, 493-529.

⁴⁰ In tal senso si veda L. Ammanati, cit., 11. La definizione di attività ecosostenibile, riconducibile per lo più al fatto di non arrecare «un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali», è contenuta nel regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*.

⁴¹ *Amplius*, sul tema, si veda F. Clementi, *Tra dilemmi e opportunità: la vittoria di Donald Trump e la sfida per la democrazia negli Stati Uniti*, in *Federalismi*, 20 novembre 2024.

Sicuramente, l'Unione dovrà offrire un maggior impulso alla propria agenda verso la decarbonizzazione, diventandone un testimone a livello globale. Tale ruolo proattivo si renderà necessario non solo per limitare i danni procurati dal *climate change* ma anche per ottenere più proficui risultati in tema di produttività e di autonomia strategica dell'industria europea.

Dovrà anche moltiplicare le proprie iniziative diplomatiche verso Cina e India per evitare che seguano l'esempio degli Stati Uniti.

Infine, dovrà costruire *partnership* future per garantire che, per il 2025, le promesse di riduzione delle emissioni dei Paesi, che dovranno essere presentate dai governi mondiali prima del vertice sul clima della Cop30, siano analitiche e in grado di mobilitare investimenti *green* nel prossimo futuro.

Il divario di competitività fra Unione europea e Stati Uniti sarà ulteriormente accentuato dalla promessa del nuovo Presidente di abbassare i prezzi del gas naturale e dell'elettricità entro un anno. Questa decisione indebolirà ulteriormente la competitività industriale dell'Unione. L'unica sua risposta dovrà consistere in un'accelerazione della transizione energetica verso le fonti rinnovabili attraverso un approccio unificato a tale elettrificazione pulita.

Vi è urgente bisogno di una politica industriale pulita più intensa attraverso quel *Clean Industrial Deal* che Ursula von der Leyen ha promesso di presentare nei primi 100 giorni del suo secondo mandato.

Invero, proprio in occasione della sua rielezione alla Presidenza della Commissione europea, nel luglio 2024, la Presidente ha, al contempo, fugato i dubbi e scongiurato lo scenario di una cancellazione del *Green New Deal*. Si è tuttavia impegnata ad andare incontro alle difficoltà delle imprese nell'affrontare i cambiamenti imposti dal *climate change*. In particolare, la promessa è stata quella di “investimenti in infrastrutture e industria, in particolare per i settori ad alta intensità energetica. Ciò contribuirà a creare mercati leader in tutto, dall'acciaio verde alla tecnologia pulita, e accelererà la pianificazione, le gare d'appalto e i permessi”.

L'Unione europea mira ad uscire dalla logica emergenziale a vantaggio del recupero di un approccio sistemico di lungo-medio termine diretto a configurare una politica industriale europea resiliente anche rispetto alle crisi future, con una visione che si colloca, dunque, in un orizzonte più esteso rispetto all'attuale periodo di crisi geo-politica.

In parallelo al conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, affidato dal Green New Deal al meccanismo del coordinamento macro-economico degli Stati membri del semestre europeo, l'Unione Europea ha anche adottato l'8° Piano d'azione per l'ambiente (PAA) 2021-2030. Tale Piano inquadra gli stessi obiettivi, in maniera sistemica, in una traiettoria temporalmente più lunga del Green Deal europeo, il cui termine era in effetti legato al mandato 2019-2024 della Commissione e del Parlamento in carica.