



19 NOVEMBRE 2025

Il ruolo delle imprese e l'intervento
pubblico a favore della sostenibilità:
alla ricerca di nuovi delicati equilibri in
un mercato globale in trasformazione

di Simona Pelleriti

Assegnista di ricerca in Diritto dell'economia
Università degli Studi di Milano

Il ruolo delle imprese e l'intervento pubblico a favore della sostenibilità: alla ricerca di nuovi delicati equilibri in un mercato globale in trasformazione^{*}

di Simona Pelleriti

Assegnista di ricerca in Diritto dell'economia
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: I mutamenti negli assetti geopolitici che stanno profondamente influenzando i mercati globali impongono un'attenta riflessione sulla capacità della politica industriale europea di perseguire il duplice obiettivo di garantire la competitività delle imprese e, allo stesso tempo, di essere compatibile al completamento della transizione ecologica. L'articolo si concentra sulle iniziative intraprese dall'Unione europea per cercare di trovare un equilibrio tra l'esigenza di perseguire gli obiettivi della transizione ecologica e il supporto alla competitività delle imprese europee, compresa la recente Comunicazione *A Competitiveness Compass for the EU*.

Title: The role of companies and the public intervention towards sustainability: in search of new delicate balances in a global market in transformation

Abstract [En]: The changes of the geopolitical scenario, which are significantly influencing the markets at a global level, lead to carefully reflect on the efficacy of the European industrial policy in pursuing the double objective of ensuring the enterprises' competitiveness and, at the same time, of being in line with the green policies of the Union. This paper focuses on the initiatives of the EU in the search of a compromise between the objectives of the ecological transition and the need of supporting the competitiveness of European companies, including the recent Communication *A Competitiveness Compass for the EU*.

Parole chiave: imprese; politica industriale; sostenibilità; protezionismo; *Competitiveness Compass*

Keywords: enterprises; industrial policy; sustainability; protectionism; *Competitiveness Compass*

Sommario: **1.** La (troppo?) ambiziosa programmazione dell'UE per lo sviluppo sostenibile e le criticità che ne minano l'effettività. **2.** La sostenibilità dell'attività d'impresa tra diritto europeo e nazionale. **2.1.** La normativa europea in materia di impresa sostenibile. **2.2.** L'impresa sostenibile nella Costituzione italiana. **3.** L'intervento pubblico a supporto della sostenibilità: dagli aiuti di Stato al fondo sovrano. **4.** Il nuovo corso della politica industriale e il mutato scenario a livello globale. **5.** Alla (difficile) ricerca di nuovi delicati equilibri.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

1. La (troppo?) ambiziosa programmazione dell'UE per lo sviluppo sostenibile e le criticità che ne minano l'effettività

Nell'ultimo decennio, e ancor più dal 2020 ad oggi, le espressioni “sostenibilità”¹ e “sviluppo sostenibile”² hanno ispirato un'articolata attività di regolazione finalizzata alla tutela dell'ambiente e delle comunità, in cui fin dal principio è stato sottolineato il ruolo fondamentale degli attori economici del mercato globale nel rendere effettivi ed efficaci gli indirizzi dati a livello istituzionale.

La via verso il raggiungimento della sostenibilità sociale e ambientale non può, infatti, prescindere da un coinvolgimento attivo delle imprese che operano nei mercati, che sono così passate dall'essere indicate quali responsabili di un eccessivo e perpetrato sfruttamento delle risorse del pianeta³ (principale causa della crisi climatica odierna), all'essere veicolo per preservare i diritti delle future generazioni. Il contesto in cui si è gradualmente affermato questo nuovo paradigma si caratterizza per l'intrecciarsi di interventi di riforma regolamentare, di raccomandazioni e linee guida, di programmi di finanziamento che l'Unione Europea ha cominciato ad elaborare fin dall'inizio degli anni duemila⁴.

A partire dall'adesione all'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico⁵, l'impegno dell'UE verso la crescita sostenibile si è fatto poi sempre più strutturato e continuativo, soprattutto dal 2019 in avanti, con una fitta attività regolatoria indirizzata sia alla definizione più specifica degli obiettivi di sostenibilità dell'Unione sia all'individuazione degli strumenti più idonei a perseguirli⁶.

Un punto di svolta è senz'altro dato dal *Green Deal* europeo, una strategia di crescita che fissa l'ambizioso obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050⁷. A tal fine, la

¹ Senza voler entrare, per scelta redazionale, nel merito della ricostruzione della nozione di sostenibilità, si segnala il contributo particolarmente interessante del Prof. Sepe sul suo significato etimologico. M. SEPE, *La sostenibilità nel governo della complessità sistemica: per un approccio valoriale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 1/2024, pp. 12-19.

² Il Rapporto Brundtland della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo del 1987 fornisce la seguente definizione adottata nel tempo sempre più come definizione ufficiale: “Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”.

³ A.A. GINAMMI – D. RADICCHI, *Verso l'impresa sostenibile: storia, economia, ambiente. Un percorso virtuoso di integrazione delle questioni ambientali e sociali nelle strategie d'impresa*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2024, p. 256.

⁴ Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001, COM/2001/264, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile.

⁵ L'Accordo è stato siglato da 196 Paesi il 12 dicembre 2015 (ed entrato in vigore il 4 novembre 2016) e vincola i partecipanti ad adottare le misure necessarie a contenere entro i 2 gradi Celsius l'innalzamento della temperatura globale, al fine di raggiungere la neutralità climatica entro la metà del secolo. Il testo integrale dell'Accordo è disponibile sul sito istituzionale delle [Nazioni Unite](#).

⁶ Per una panoramica sull'impegno normativo dell'UE nell'ambito della lotta alla crisi climatica si rimanda a: D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2022, pp. 297 ss; M.T. MONTEDURO, *Cambiamenti climatici e politiche fiscali: impatti sociali ed effetti economici del pacchetto europeo “fit for 55”*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4/2021, pp. 447 ss; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, pp. 415 ss.

⁷ Comunicazione della Commissione Il Green Deal europeo COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019. La strategia propone, in sintesi, *i*) una sensibile riduzione delle emissioni (in particolare del 55% entro il 2030); *ii*) la riduzione della dipendenza da fonti energetiche esterne e l'incremento della percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili

Commissione europea ha elaborato un pacchetto di proposte presentato il 14 luglio 2021 – il c.d. pacchetto *Fit for 55* – con obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030⁸.

Senza voler mettere in dubbio l'importanza di raggiungere obiettivi così nobili e fondamentali per il benessere dell'ambiente e della società, non si può tuttavia non rilevare come la via verso il traguardo sia costellata di diversi ostacoli di cui l'UE non sembra aver tenuto pienamente conto. Da un lato, infatti, occorre gestire l'ingente mole di investimenti che tale programmazione richiede⁹, dall'altro lato è necessario affrontare l'impatto sociale che la lotta al cambiamento climatico comporta¹⁰. Il concetto di sviluppo sostenibile, infatti, è ampio e trasversale e, come noto, riguarda la sfera ambientale, sociale e di *governance*, come sintetizzato nella sigla ESG¹¹.

In questo contesto le imprese si sono ritrovate ad essere destinatarie di sempre nuovi vincoli e parametri comportamentali, anche onerosi, per allinearsi ai requisiti di sostenibilità richiesti dall'Unione¹². A complicare ulteriormente il quadro, interviene uno scenario globale in cui assetti consolidati da decenni sono stati messi in forte discussione da un'ondata di misure di politica industriale di stampo protezionistico, che stanno minando la competitività delle imprese europee¹³.

(che dovrà raggiungere quota 40%); *iii*) una maggior attenzione alla salute e all'alimentazione sostenibile dei cittadini UE; *iv*) l'efficientamento energetico di 35 milioni di edifici con conseguente creazione di migliaia di posti di lavoro nell'industria "green"; *v*) preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità.

⁸ Più nello specifico il pacchetto *Fit for 55* include misure come la revisione del sistema ETS (Emission Trading System), l'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), nuovi standard per l'efficienza energetica e per il settore automobilistico (fine della vendita di auto a combustione entro il 2035), e il rafforzamento delle energie rinnovabili. Il pacchetto promuove, inoltre, la giustizia climatica con il Fondo Sociale per il Clima, destinato a sostenere cittadini e imprese nell'adattamento alla transizione verde.

⁹ Si stima che il rispetto degli impegni assunti all'interno dell'Accordo di Parigi richiedano circa 6 miliardi di dollari all'anno. S. THOMSON, *Green and Sustainable Finance: Principles and Practice*, Kogan Page, New York, 2021, p. 1.

¹⁰ A tal fine l'Unione ha ideato il [Just Transition Mechanism](#), composto da diversi strumenti, tra cui un fondo dedicato, l'accesso ad ulteriori forme di finanziamento e una piattaforma cui accedere per ottenere il supporto necessario, affinché nessuno venga lasciato indietro nell'affrontare gli effetti socioeconomici dell'attuazione dei programmi europei finalizzati al raggiungimento della neutralità climatica.

¹¹ La sigla ESG rappresenta un insieme di criteri utilizzati per valutare l'impatto ambientale, sociale e di governance di un'impresa, nonché la sua capacità di generare valore sostenibile nel lungo periodo. L'integrazione dei criteri ESG nei modelli di business, nella regolamentazione e nella finanza è emersa come tema centrale nel panorama accademico che ne sottolinea la complessità e la multidimensionalità. Tra i contributi utili ad inquadrare meglio il tema nel suo complesso si segnalano: R. BIANCO – G. ZAMPARELLI, *Sostenibilità e ESG tra mercato e contraddizioni normative. Un confronto tra Europa e Usa*, FrancoAngeli editore, Milano, 2024; R. ECCLES – M. R. KRAMER – L. ZHENG – A. WINSTON, *ESG: The insight you need from Harvard Business Review*, in *Harvard Business Review Press*, 2024; M. CONDEMI, *Criteri e "Rating ESG" nel quadro del principio di sostenibilità e della correlata transizione energetica*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, n. 1/2023, pp. 169-216; F. CAPRIGLIONE – A. SACCO GINEVRI, *Metamorfosi della governance bancaria*, Giappichelli, Torino, 2021.

¹² F. RIGANTI, *L'impresa bancaria nella transizione sostenibile: principi e problemi*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, p. 315. L'Autore svolge questa riflessione con riguardo alle imprese bancarie nello specifico, ma può essere allargata senza dubbio anche alle aziende operanti in altri settori.

¹³ S. PELLERITI, *Dalla decarbonizzazione alla deglobalizzazione, ovvero come la green economy ha rilanciato il protezionismo*, in F. RIGANTI (a cura di), *Sostenibilità e Mercati vigilati: regolatori e operatori nella "galassia" ESG*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 51-65.

Il settore automobilistico rappresenta un esempio particolarmente appropriato di come l'UE si sia posta obiettivi che, per quanto condivisibili, presentano alcune criticità nel lato applicativo. La Commissione Europea ha, infatti, fissato il traguardo di commercializzare esclusivamente veicoli elettrici o a idrogeno entro il 2035¹⁴, suscitando però le perplessità di alcuni Stati membri (tra cui l'Italia) che rivendicano la necessità di accompagnare adeguatamente l'industria automobilistica europea in questo processo di trasformazione, tenuto conto anche del periodo estremamente difficile che il comparto nel suo insieme sta attraversando a causa della concorrenza di Paesi terzi che, oltre a beneficiare di normative non del tutto *compliance* rispetto alle regole sul commercio internazionale, possono contare su una disponibilità di materie prime strategiche ben più ampia rispetto alle aziende europee.

Se, quindi, è vero che le istituzioni necessitano della partecipazione attiva delle imprese per perseguire gli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile, è vero anche il contrario e cioè che le imprese, per poter diventare più sostenibili, necessitano di essere accompagnate e supportate dai governi in questo processo di transizione.

Nel proseguo del lavoro si cercherà di analizzare meglio questo duplice legame, entrando più nel dettaglio i) della normativa europea e nazionale sulla sostenibilità dell'attività di impresa e ii) della normativa sugli Aiuti di Stato a supporto delle imprese impegnate nella transizione ecologica, tenendo conto che quest'ultime si trovano anche a dover fronteggiare le minacce alla loro competitività che arrivano dal proliferare di politiche industriali di stampo protezionistico a livello globale. Verrà analizzata, infine, la recente Comunicazione della Commissione *A Competitiveness Compass for the EU*¹⁵, che sembra proprio voler andare nella direzione di trovare un equilibrio tra la volontà di conseguire gli obiettivi del Green Deal e la necessità di fornire agli operatori del mercato gli strumenti idonei a rimanere al passo con le altre potenze internazionali.

2. La sostenibilità dell'attività d'impresa tra diritto europeo e nazionale

Prima di entrare nel merito degli strumenti messi a disposizione dal legislatore europeo alle imprese nel loro percorso verso la sostenibilità, è utile innanzitutto analizzare brevemente come il modello tradizionale di impresa si sia evoluto verso il nuovo concetto di impresa sostenibile, che si caratterizza per non essere più improntata esclusivamente alla massimizzazione del profitto, ma per includere tra i propri obiettivi la creazione di valore duraturo, nel rispetto dei criteri ESG. In altre parole, si tratta di

¹⁴ Regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima, GU L 110 del 25.4.2023, p. 5–20. Per un approfondimento sui dettagli del provvedimento si rimanda al [comunicato stampa](#) della Commissione Europea.

¹⁵ COM (2025) 30 final, 29/01/2025.

accompagnare le imprese verso il superamento del c.d. *short-termism*¹⁶, fenomeno visto come principale fattore di rischio per l'adozione, da parte delle aziende, di comportamenti in linea con gli obiettivi di sostenibilità promossi dalle istituzioni UE¹⁷.

2.1. La normativa europea in materia di impresa sostenibile

La normativa europea in materia di impresa sostenibile rappresenta un quadro giuridico in continua evoluzione volto a rafforzare la protezione dell'ambiente e dei diritti umani nell'UE¹⁸.

Proprio nell'ottica di una maggiore integrazione della sostenibilità nelle strategie aziendali, le istituzioni europee hanno introdotto all'interno delle proprie *policy*, nei primi anni 2000, il concetto di Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI)¹⁹, definendolo come “*l'integrazione volontaria delle problematiche sociali ed ecologiche nelle operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate*”²⁰. Questa definizione è stata successivamente rivista dalla Commissione Europea che, nell'ambito della strategia rinnovata per il periodo 2011-2014, si riferisce all'art. 3.1 alla RSI come la “*responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società*”²¹.

Per rendere effettiva questa responsabilità, il legislatore europeo è intervenuto principalmente in due ambiti: i) quello della rendicontazione e ii) quello del dovere di diligenza.

¹⁶ Con tale termine ci si riferisce alla tendenza a privilegiare strategie aziendali orientate al breve termine, focalizzate sull'aumento immediato del valore delle azioni o sul rendimento finanziario rapido. Il rischio è, quindi, che si trascurino i fattori ESG e gli obiettivi di crescita di lungo periodo, minando la responsabilità sociale e ambientale dell'impresa. Per un approfondimento sul tema si rimanda ai seguenti contributi: F. DENOZZA – A. STABILINI, *Uncertainty, externalities and collective action problems: correcting the short-term bias through a multi-stakeholder approach*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. Fascicolo 2/2021, pp. 57-79; L. ENRIQUES, *Long-termism e short-termism nella ricerca di strategie di sostenibilità*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 2/2021, pp. 81-102; F. DENOZZA, *Lo scopo della società tra short-termism e stakeholder empowerment*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1/2020, pp. 15-43.

¹⁷ A. STABILINI, *La futura direttiva sulla corporate sustainability due diligence: profili di diritto societario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2023, p. 731; R. NATOLI, *Impresa e responsabilità nel prisma del Green New Deal Europeo*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Cedam, Padova, 2021, pp. 287-300.

¹⁸ Per un approccio al tema trattato si segnalano i seguenti contributi: A. GENNARO, *Capitalismo responsabile e finanza sostenibile: alcune brevi considerazioni*, in *Rivista trimestrale del diritto dell'economia*, Supplemento n. 2 al n. 3/2023, pp. 25-48; R. ROLLI, *Dalla Corporate Social Responsibility alla Sustainability, alla Environmental, Social and Governance (ESG)*, in *Rivista Corporate Governance*, n. 1/2022, pp. 41-97.

¹⁹ Il concetto di Responsabilità Sociale delle Imprese è stato introdotto per la prima volta da Howard Bowen nel suo volume *Social Responsibilities of the Businessman*, pubblicato nel 1953 ma ancora largamente citato per la sua mantenuta attualità. Un altro scritto di riferimento sul legame tra business, capitalismo e etica è E. R. FREEMAN, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, 1984. In ambito nazionale e in anni più recenti, si rimanda all'approfondimento sul concetto di RSI contenuto nei volumi di M. VERDE, *Responsabilità sociale di impresa tra teoria e prassi*, Giappichelli, Torino, 2017 e G. BEVIVINO, *La responsabilità sociale delle imprese: strumenti attuativi e rimedi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2018.

²⁰ Libro verde - Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese /* COM/2001/0366 def. */

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM (2011) 681 definitivo.

Per quanto attiene al primo, l'UE ha adottato provvedimenti mirati a partire dalla Direttiva 2014/95/UE²², nota come Direttiva sulla Dichiarazione Non Finanziaria (NFRD)²³, il cui obiettivo è migliorare la trasparenza delle informazioni non finanziarie e di sostenibilità fornite da imprese di grandi dimensioni²⁴, che sono tenute ad includere nella loro relazione di gestione una dichiarazione non finanziaria che descriva l'impatto delle loro attività su aspetti ambientali e sociali, sul rispetto dei diritti umani e sulla lotta alla corruzione, oltre a una descrizione dei risultati ottenuti, delle politiche adottate, dei rischi principali connessi all'attività aziendale e delle modalità di gestione degli stessi²⁵.

Negli anni successivi, la Commissione europea è intervenuta a fornire alle imprese indicazioni più specifiche per allinearsi alle disposizioni della direttiva NFRD attraverso due comunicazioni: i. la Comunicazione sulla metodologia per la comunicazione di informazioni non finanziarie²⁶ e ii) la Comunicazione sulle informazioni di carattere non finanziario riferite al clima²⁷. Entrambe le Comunicazioni affrontano il problema del *risk management*, spronando gli amministratori a adottare le misure necessarie per identificare, prevenire e mitigare i rischi patrimoniali e finanziari legati alle tematiche dello sviluppo sostenibile²⁸.

La frammentarietà nell'esecuzione dei provvedimenti citati – un punto debole col quale, purtroppo, spesso l'Unione si trova a dover fare i conti – ha indotto il legislatore ad intervenire in modo più deciso attraverso la Direttiva nota come *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)²⁹, che introduce il

²² Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, pubblicata in *GU L 330 del 15.11.2014*, p. 1–9.

²³ Per un'analisi del provvedimento: D. LENZI, *Sostenibilità delle imprese e dichiarazioni non finanziarie*, in *Rivista Corporate Governance*, n. 1/2022, pp. 159-192.

²⁴ Si tratta di aziende con più di 500 dipendenti e con specifici requisiti di fatturato o bilancio consolidato.

²⁵ Art. 19bis della direttiva in commento.

²⁶ Comunicazione della Commissione — Orientamenti sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario (Metodologia per la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario) C/2017/4234, pubblicata in *GU C 215 del 5.7.2017* p. 1–20. Lo scopo è guidare le imprese, aiutandole “a comunicare informazioni di carattere non finanziario (relative ad aspetti ambientali, sociali e di governance) di qualità, pertinenti, utili, coerenti e più comparabili in modo tale da favorire una crescita e un'occupazione sostenibili e resilienti e da offrire trasparenza alle parti interessate”.

²⁷ Comunicazione della Commissione — Orientamenti sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario: Integrazione concernente la comunicazione di informazioni relative al clima, C/2019/4490, pubblicata in *GU C 209 del 20.6.2019*, p. 1–30. Il provvedimento riafferma con ancor più vigore l'essenzialità dell'informazione non finanziaria come elemento per gli investitori istituzionali per comprendere se investire in quella impresa.

²⁸ M. RESCIGNO, *Note sulle regole dell'impresa sostenibile. Dall'informazione non finanziaria all'informativa sulla sostenibilità*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, p. 173.

²⁹ Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, PE/35/2022/REV/1, pubblicata in *GU L 322 del 16.12.2022*, p. 15–80. La CSRD amplia la platea dei destinatari rispetto alla NFRD, includendo anche le piccole e medie imprese quotate e, entro certi limiti, anche compagnie extra UE. Anche il campo delle informazioni richieste è stato esteso andando ad includere: i) una descrizione del modello e della strategia aziendali dell'impresa e della loro resilienza in relazione ai rischi connessi alle questioni di sostenibilità; ii) i piani dell'impresa da cui si evinca l'idoneità del modello e della strategia aziendali rispetto agli obiettivi della transizione ecologica; iii) una descrizione del ruolo degli organi di amministrazione,

principio della cd. doppia materialità, secondo cui le imprese dovranno fornire informazioni di sostenibilità sia in merito all'impatto delle proprie attività sulle persone e sull'ambiente (approccio *inside-out*), sia riguardo al modo in cui i fattori di sostenibilità incidono su di esse e sui loro risultati (approccio *outside-in*).

Per quanto concerne l'ambito del dovere di diligenza poc'anzi citato, nell'ottica di assicurarsi che le grandi imprese si assumano *“le proprie responsabilità nella transizione verso un'economia più verde e maggiore giustizia sociale”*³⁰, è intervenuta la Direttiva sul Dovere di Diligenza delle Imprese ai fini della Sostenibilità (CSDDD)³¹, in vigore dal 26 luglio 2024.

La direttiva impone alle grandi società dell'UE e alle grandi società di paesi terzi operanti nell'UE di implementare una *due diligence* basata sul rischio allo scopo di individuare, valutare e porre rimedio agli impatti negativi potenziali ed effettivi sui diritti umani o sull'ambiente causato dalle loro attività, dalle attività delle loro filiazioni e dai loro partner commerciali (cd. “catena di attività”)³². Le imprese dovranno garantire che il loro modello di business sia compatibile con l'obiettivo dell'accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale a 1,5°C, adottando e attuando un piano di transizione climatica adeguato. In caso di violazione di tali obblighi, saranno applicabili sanzioni e misure di responsabilità civile³³.

In sintesi, dall'analisi dei descritti provvedimenti si evince come la misurazione dell'impatto sociale ed ambientale sia diventata cruciale per valutare le performance aziendali in relazione agli obiettivi di sostenibilità e per garantire la conformità alle normative europee. Tale rilevanza si traduce però, come già anticipato e qui meglio esemplificato, nell'imposizione di nuovi obblighi e oneri anche particolarmente pervasivi e in grado di incidere profondamente nei processi decisionali e industriali delle imprese che ne sono toccate. È chiaro, quindi, che, oltre a prevedere nuovi vincoli – per quanto necessari per aderire agli obiettivi *green* dell'Unione – è necessario predisporre degli strumenti che accompagnino le aziende in questo percorso di allineamento per evitare che perdano terreno sotto il profilo della competitività, dal momento che, a livello globale, Paesi di peso come gli Stati Uniti – a maggior ragione dopo il ritorno del

gestione e controllo per quanto riguarda le questioni di sostenibilità e informazioni sull'esistenza di sistemi di incentivi connessi alle questioni di sostenibilità a loro destinati; iv) una descrizione degli obiettivi e delle politiche dell'impresa in relazione alle questioni di sostenibilità; v) procedure di dovuta diligenza applicate dall'impresa in relazione alle questioni di sostenibilità.

³⁰ [Dichiarazioni](#) del vice primo ministro e ministro dell'Economia e del lavoro belga Pierre-Yves Dermagne.

³¹ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, PE/9/2024/REV/1, pubblicata in GU L, 2024/1760, 5.7.2024.

³² Articolo de [Il Sole 24 Ore](#); per uno sguardo critico al provvedimento si rimanda a: M. BORZAGA – F. MUSSI, *Luci e ombre della recente proposta di direttiva relativa al dovere di due diligence delle imprese in materia di sostenibilità*, in *Lavoro e diritto*, n. 37.3/2023, pp. 495–514.

³³ Tali sanzioni verranno eventualmente comminate da specifiche autorità pubbliche di controllo designate dagli Stati Membri, le quali avranno il potere di richiedere informazioni alle imprese così come di indagare sull'osservanza delle norme, sia agendo di propria iniziativa che rispondendo alle segnalazioni.

Presidente Trump – si stanno svincolando sempre più dal rispetto degli obiettivi degli accordi internazionali sul clima per concentrarsi maggiormente sulla crescita delle proprie aziende nazionali.

2.2. L'impresa sostenibile nella Costituzione italiana

Un brevissimo cenno, per completezza di trattazione, merita il quadro normativo nazionale, modificato negli ultimi anni per essere più favorevole alla transizione verso un modello economico sostenibile. Il riferimento è alla riforma costituzionale introdotta con la Legge Costituzionale n. 1 del 2022³⁴ che ha modificato gli articoli 9 e 41, rafforzando il ruolo della sostenibilità nel sistema giuridico italiano³⁵ e allineandolo ai principi di diritto internazionale e dell'Unione Europea, tra cui l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, l'art. 191 TFUE – che cristallizza il principio del “chi inquina paga” – e l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Oltre all'art. 9, terzo comma, della Costituzione³⁶, la riforma è intervenuta in modo incisivo sull'art. 41 sulla libertà di iniziativa economica privata, in modo da includere esplicitamente la tutela dell'ambiente e della salute come limiti all'autonomia privata. Il terzo comma prevede, infatti, che “*la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*”³⁷. Grazie a questa modifica, l'iniziativa economica deve necessariamente conformarsi a standard ambientali più stringenti, che assumono un rilievo costituzionale diretto.

La riforma ha recepito principi già da tempo emersi nella prassi interpretativa e nella giurisprudenza costituzionale, conferendo loro una nuova portata sistemica destinata ad avere ricadute concrete sia nel giudizio di legittimità costituzionale sia nell'attività legislativa³⁸.

Già prima del 2022, infatti, la Corte costituzionale aveva interpretato l'art. 41 come libertà condizionata, suscettibile quindi di limitazioni quando in conflitto con interessi generali e beni primari³⁹. Ciò è emerso

³⁴ Legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*” (22G00019), pubblicata in GU Serie Generale n.44 del 22.02.2022.

³⁵ Per un commento sui novellati articoli della Costituzione si vedano L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2022, pp. 625-650; S. A. CERRATO, *Appunti per una via italiana all'ESG. L'impresa costituzionalmente solidale (anche alla luce dei nuovi artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 63-114; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7-26.

³⁶ L'articolo 9, storicamente dedicato alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, è stato modificato nel senso di ampliarne l'ambito di tutela includendo espressamente l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, a salvaguardia dei diritti delle generazioni future. In questo modo si conferisce dignità costituzionale alla sostenibilità ambientale, rafforzando l'obbligo per l'ordinamento giuridico di contemperare lo sviluppo economico con la salvaguardia ambientale che acquisisce così la natura di valore sistemico.

³⁷ La norma già prevedeva, quali limiti all'autonomia privata, quelli rappresentati dalla salute, dalla sicurezza, dalla libertà, dalla dignità umana, nonché dal “utilità sociale”.

³⁸ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 129-130.

³⁹ Nella sentenza n. 97 del 22 maggio 1969, (pubblicata in G.U. n. 152 del 18 giugno 1969), la Corte aveva chiarito che l'attività economica può e deve essere regolata dal legislatore in vista dell’“utilità sociale” (punto 3 della decisione).

con particolare evidenza in relazione a casi legati ad impianti industriali ad alto impatto ambientale, dove i profili di tutela della salute e dell'ambiente sono emersi con sempre maggior forza come componenti necessarie del bilanciamento con l'attività d'impresa. La possibilità di imporre sequestri, sospensioni o prescrizioni all'attività industriale è, infatti, stata ritenuta compatibile con l'art. 41, purché ispirata a criteri di proporzionalità e ragionevolezza⁴⁰.

Queste pronunce hanno creato le naturali premesse per l'intervento del 2022, che ha appunto "positivizzato" questi principi. Da quel momento in poi, la giurisprudenza costituzionale ha iniziato a misurarsi con questi nuovi parametri.

Di particolare interesse è la sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024, che rappresenta il primo vero esempio di applicazione post- riforma degli artt. 9 e 41. Il caso verteva sulla costituzionalità delle norme (cd. "Decreto Priolo") che consentivano la prosecuzione di attività produttive in stabilimenti strategici in deroga a vincoli ambientali e sanitari. La Corte ne ha dichiarato l'incostituzionalità nella parte in cui si consentivano deroghe prive di un termine massimo, affermando che il bilanciamento tra esigenze produttive e tutela ambientale e sanitaria non può sfociare in una compressione indefinita dei nuovi principi costituzionali⁴¹.

Sempre nel senso di ribadire il rafforzamento di cui ha beneficiato la tutela ambientale grazie alla riforma, è intervenuta anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 28 del 2025 in cui si è affermato che l'art. 41 riformato non può essere invocato strumentalmente a tutela di meri interessi economici⁴².

Da queste prime pronunce sembra dunque emergere l'intenzione della Corte di dare effettività alla riforma del 2022 attraverso un'applicazione più stringente e sistemica degli articoli 9 e 41 Cost., soprattutto in occasione di decisioni di controllo sulle deroghe e sul bilanciamento dell'iniziativa legislativa.

3. L'intervento pubblico a supporto della sostenibilità: dagli aiuti di Stato al fondo sovrano

La scelta delle istituzioni europee a proposito della via più idonea a supportare le imprese nel processo di transizione verde è ricaduta, innanzitutto, sull'allentamento delle maglie del controllo sugli aiuti di Stato⁴³.

⁴⁰ Documenti Camera, dossier del 23 giugno 2021 – Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, p. 10.

⁴¹ Per un approfondimento sul merito della pronuncia si veda M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Diritti Comparati*, 27 luglio 2024, consultabile sul sito della [rivista](#).

⁴² Il testo integrale della sentenza è disponibile sul sito della [Corte Costituzionale](#).

⁴³ Per un approfondimento sulla nozione di Aiuto di Stato, che meriterebbe uno spazio più ampio di quanto non sia possibile fare in questa sede, si rimanda ai seguenti contributi: A. BIONDI - O. STEFAN, *The Notice on the Notion of State Aid : Every light has its shadow*, in B. NASCIMBENE – A. DI PASCALE (a cura di), *The Modernisation of EU State Aid Control - Evolution and Perspectives of the EU Rules on State Aids and Services of General Economic Interest*, Berlino, 2018, pp. 43-

Questo approccio, già adottato per contrastare gli effetti sull'economia della pandemia da coronavirus⁴⁴, è stato successivamente confermato anche in occasione della crisi energetica scaturita dalla guerra in Ucraina⁴⁵. In entrambe le occasioni, pur non essendo la finalità diretta del provvedimento, la Commissione ha colto l'occasione per introdurre misure volte a promuovere progetti finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo zero emissioni.

Parallelamente, le istituzioni europee hanno adottato il Next Generation EU⁴⁶, il cui fulcro – ovvero il Recovery and Resilience Facility (RRF)⁴⁷ – ha consentito agli Stati membri di sostenere come mai in precedenza le riforme e i progetti per raggiungere gli obiettivi di tutela ambientale e sociale, con particolare attenzione all'equità generazionale⁴⁸.

Tali strumenti, per quanto efficaci nell'immediato come risposta al momento di difficoltà contingente, sono presto risultati insufficienti a contrastare gli effetti dei mutamenti in corso nei mercati internazionali, che necessitano invece di risposte più strutturate e, soprattutto, di un ruolo più marcato delle istituzioni UE e meno dei singoli Stati Membri. Finora, infatti, i provvedimenti adottati dall'Europa a supporto delle proprie imprese impegnate nella transizione ecologica affidano ai singoli Stati la gestione delle risorse messe a disposizione; un approccio ricorrente e praticamente immutato nel tempo che ha cominciato a rivelare le sue criticità, dovute *in primis* alle disparità di capacità di spesa delle singole nazioni.

Ecco, quindi, che anche il provvedimento con cui la Commissione Europea è convintamente intervenuta in risposta alle misure protezionistiche tra USA e Cina, ovvero il “Green Deal Industrial Plan” (GDIP)⁴⁹ e sul quale ha puntato per incentivare la competitività dell'industria specializzata nelle tecnologie a zero emissioni nette⁵⁰, non riesce ad essere efficace al pari degli omologhi interventi stranieri.

61; K. BACON, *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017; A. BIONDI, *Gli Aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI – R. PARDOLESI (a cura di), *La Concorrenza*, Torino, 2006, pp. 447 – 488.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 2020/C 91 I/01, C/2020/1863, pubblicata in GU C 91I del 20.3.2020, pp. 1–9.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina 2022/C 131 I/01, C/2022/1890, pubblicata in GU C 131I del 24.3.2022, pp. 1–17.

⁴⁶ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, pubblicato in GU L 433I del 22.12.2020, p. 23–27.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, pubblicato in GU L 57 del 18.2.2021, pp. 17–75.

⁴⁸ Si veda la sintesi proposta nel sito [Eurlex](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do).

⁴⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A green deal industrial plan for the net-zero age, COM(2023) 62 final.

⁵⁰ Il provvedimento è illustrato sul sito della [Commissione Europea](https://commission.europa.eu).

Infatti, il provvedimento assegna allo Stato il ruolo di guida privilegiata nel supportare le proprie economie nazionali attraverso risorse pubbliche⁵¹ rese disponibili, da un lato, attraverso una nuova revisione del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato in caso di crisi e transizione⁵² e la revisione del regolamento generale di esenzione per categoria⁵³, e, dall'altro lato, dall'accesso ai fondi UE esistenti (come REPowerEU, InvestEU e il Fondo per l'innovazione) con l'intento di crearne uno nuovo e ulteriore più a medio termine (il Fondo per la sovranità europea).

La finalità di questi ultimi è proprio quella di tentare di arginare, per quanto possibile, il fenomeno della cd. "Europa a due velocità", mettendo a disposizione appunto risorse che prescindessero così dal "peso" dei singoli Stati Membri e cercando così di assicurare una maggior efficacia del GDIP. Tra i fondi individuati per superare questo divario ci sono REPowerEU⁵⁴, InvestEU⁵⁵ e Innovation EU⁵⁶.

⁵¹ C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2021, pp. 110 ss.

⁵² Il quadro temporaneo di crisi e transizione è stato approvato dalla Commissione il 9 marzo 2023 e va a modificare e prorogare in parte il quadro temporaneo di crisi, adottato il 23 marzo 2022 per consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto della guerra della Russia contro l'Ucraina (2022/C 426/01), che era stato già modificato il 20 luglio 2022 e il 28 ottobre 2022. Il GDIP ha articolando la modifica della disciplina degli aiuti di Stato lungo cinque assi, quattro dei quali inseriti all'interno del "Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)". Si tratta in particolare: i) della semplificazione degli aiuti per la diffusione di energie rinnovabili, dello stoccaggio dell'energia e dei regimi per la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale eliminando l'obbligo di una procedura di gara competitiva; ii) della semplificazione degli aiuti destinati al processo di decarbonizzazione dell'industria mediante una riconversione a combustibili derivati dall'idrogeno; iii) della previsione di schemi di sostegno agli investimenti semplici ed efficaci per la produzione di tecnologie strategiche a zero emissioni nette, fornendo aiuti fino a una determinata percentuale dei costi e degli importi nominali, a seconda dell'ubicazione dell'investimento e delle dimensioni del beneficiario (inclusa la possibilità di concedere aiuti di importo superiore laddove ciò sia necessario per eguagliare l'ammontare delle misure di supporto concesse per progetti simili localizzati al di fuori del territorio europeo) e iv) di concedere aiuti più mirati verso nuovi progetti di produzione di filiere strategiche a zero emissioni nette, tenendo in considerazione i deficit di finanziamento a livello globale.

⁵³ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, OJ L 187, 26.6.2014, p. 1–78. L'intervento consiste nell'innalzamento delle soglie previste dal General Block Exception Regulation (GBER) con riguardo alla notifica di aiuti ambientali e di aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione, al fine di: i) agevolare gli investimenti per sostenere la diffusione delle energie rinnovabili, compreso l'idrogeno, i progetti di decarbonizzazione e per l'efficientamento energetico; ii) facilitano l'attuazione dei cd. progetti di comune interesse europeo ("IPCEI"), nel settore della ricerca e dello sviluppo, innalzando le intensità di aiuto e le soglie di notifica; iii) concedere un'esenzione per categoria a misure di aiuto istituite dagli Stati membri per regolamentare i prezzi dell'energia; iv) chiarire le possibilità di aiuti per il finanziamento del rischio per le piccole e medie imprese ("PMI") e le start-up, nonché per i prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU; v) prorogare il regolamento generale di esenzione per categoria fino a fine 2026 per garantire la certezza del diritto e la stabilità della regolamentazione.

⁵⁴ REPowerEU è un piano lanciato dalla Commissione Europea nel maggio 2022 nell'intento di diversificare l'approvvigionamento energetico, di produrre più energia pulita, di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, di potenziare l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia. K. KLECHA-TYLEC - A. PACH-GURGUL - M. ULBRYCH, *The European Union energy transition in the context of the Fit for 55 and REPowerEU strategies*, in *Horizons of Politics*, 15(53), 2024, pp. 225–246.

⁵⁵ Si tratta di una garanzia di bilancio dell'Unione, è un programma composto da tre pilastri – il Fondo, il Polo di consulenza e il Portale – per supportare gli investimenti privati nell'UE per rilanciare competitività e crescita nel lungo periodo. Per ulteriori approfondimenti si vede il [sito dedicato](#).

⁵⁶ Par. 2.2.2 *EU funding* del GDIP. L'Innovation Fund interviene nell'ambito del Sistema per lo scambio delle quote di emissione (ETS) con l'obiettivo di portare sul mercato soluzioni tecnologiche pulite altamente innovative per attuare nei tempi più rapidi possibili la decarbonizzazione dell'industria europea.

Il GDIP prospetta anche la creazione di un fondo sovrano dell'UE – lo European Sovereignty Fund – forse l'unica soluzione davvero efficace e in grado di rendere l'industria europea maggiormente competitiva a livello globale, ma che risulta ad oggi ancora in stallo dal momento che, nell'ultimo anno, non si è riusciti a trovare un accordo tra gli Stati membri sulle modalità di finanziamento del fondo.

Ad integrazione del Piano, l'Unione è poi intervenuta con il Regolamento Net Zero Industry Act⁵⁷ che mira ad aumentare la capacità produttiva di tecnologie che sostengono la transizione verso l'energia pulita e a rendere più competitive le imprese europee attraverso i) forme di incentivazione e ii) procedure semplificate per la valutazione e per l'approvazione dei progetti.

Infine, si propone di essere un punto di riferimento per la programmazione del cinquennio della nuova Commissione Europea la Comunicazione *A Competitiveness Compass for EU*. Questo documento programmatico si focalizza proprio sulla necessità di trovare un equilibrio tra la necessità di progredire nell'innovazione tecnologica e digitale e la volontà di mantenere fermi gli obiettivi del Green Deal. Partendo dal noto Report Draghi dello scorso 9 settembre 2024⁵⁸, la Commissione individua tre obiettivi da raggiungere nel corso del suo mandato corrente: i) colmare il gap tecnologico; ii) definire una *roadmap* comune per il processo di decarbonizzazione e per la competitività; iii) ridurre la propria dipendenza dagli altri Paesi e aumentare la sicurezza.

Per fare in modo che ciò sia possibile, l'Europa deve cercare di superare una volta per tutte gli ostacoli che hanno finora minato l'efficacia delle sue azioni. Si punta, quindi, ad una semplificazione per le piccole e medie imprese soprattutto con riguardo alle regole su finanza sostenibile e due diligence, ad una maggiore armonizzazione delle regole così da superare le barriere interne al mercato unico, al completamento dell'unione del mercato dei capitali (che prenderà il nome di “European Savings and Investments Union”), alla promozione delle competenze e, infine, ad innalzare il livello di coordinamento tra le policies a livello nazionale ed europeo⁵⁹.

Sebbene la fase attuativa vera e propria non sia ancora nemmeno cominciata, sono già state sollevate alcune perplessità. La più importante, avanzata dallo stesso Draghi – la cui visione come detto ha ispirato la Comunicazione stessa – attiene all'approccio con cui le istituzioni europee daranno seguito alle azioni prospettate: perché siano efficaci, in sintesi, occorre che l'Europa attui un vero cambio di passo, smettendo di concentrare i propri sforzi nell'imporre continui vincoli agli Stati membri (e quindi a sé stessa) che risultano essere più onerosi degli effetti di qualsiasi strategia protezionistica estera⁶⁰.

⁵⁷ Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, PE/45/2024/REV/1, pubblicato in GU L, 2024/1735, 28.6.2024.

⁵⁸ *The future of European competitiveness*, testo disponibile nel sito della [Commissione Europea](#).

⁵⁹ Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito del [World Economic Forum](#).

⁶⁰ M. DRAGHI, *Forget the US — Europe has successfully put tariffs on itself*, in [Financial Times](#), 14 febbraio 2025.

4. Il nuovo corso della politica industriale e il mutato scenario a livello globale

A fare da propulsione alla programmazione industriale europea, come anticipato, vi è senz'altro l'esigenza di contrastare le derive protezionistiche di Stati Uniti e Cina in testa, che rappresentano una seria minaccia per la competitività delle imprese europee.

A partire dalla precedente amministrazione Trump, si è assistito all'avvio del cd. *de-coupling*, ovvero il disaccoppiamento tra Stati Uniti e Cina che consiste, in concreto, nella rilocalizzazione della produzione delle imprese americane fuori dalla Cina verso altre destinazioni in Asia o negli stessi Stati Uniti (“reshoring”)⁶¹. In nome del motto “America first”, Trump ha poi ulteriormente proseguito nell'intento di rendere la nazione sufficiente a sé stessa uscendo dal TTP (Trans-Pacific Partnership) e imponendo dazi sull'importazione dell'acciaio e dell'alluminio⁶².

La successiva presidenza Biden non si è discostata dall'approccio del suo predecessore, con la differenza, non irrilevante, di aver orientato la propria politica industriale a supporto delle imprese impegnate nelle transizioni ecologica e digitale. Sotto la sua amministrazione è, infatti, stato varato uno tra i più importanti investimenti nell'ambito della lotta al cambiamento climatico da parte degli USA: l'*Inflation Reduction Act* (IRA)⁶³, focalizzato sul processo di decarbonizzazione e sul passaggio a fonti energetiche alternative e rinnovabili⁶⁴.

Tuttavia, lasciati da parte gli entusiasmi per l'impegno *green* degli Stati Uniti, rimane la preoccupazione delle imprese europee, fortemente penalizzate dal carattere spiccatamente discriminatorio del provvedimento.

⁶¹ S. PABA, *Dobbiamo ridurre la dipendenza dalla Cina? (prima parte)*, in Etica e Economia, [Menabò](#) n. 211/2024, 1.

⁶² Il 1° marzo 2018 Trump ha annunciato l'imposizione di dazi del 25% sulle importazioni di acciaio e del 10% su quelle di alluminio a seguito dell'indagine condotta dall'allora Segretario al Commercio degli USA Wilburn Ross, che aveva individuato nell'importazione di metalli una minaccia per la sicurezza nazionale. Nonostante inizialmente la decisione fosse stata giustificata dalla volontà di contrastare la Cina, gli effetti sono ricaduti anche su importanti alleati, tra cui l'Europa, alla quale è stata data inizialmente la possibilità di negoziare condizioni più favorevoli, senza però riuscire a raggiungere un accordo. L'UE, oltre a riversi imponendo a sua volta dazi su esportazioni statunitensi, ha formalmente contestato i dazi decisi da Trump da-vanti al WTO. La disputa è stata sospesa grazie all'accordo raggiunto nel 2021 tra Europa e Usa durante la successiva amministrazione Biden con cui si poneva fine all'imposizione di dazi su acciaio e alluminio da parte di entrambi. Al contrario, gli altri Stati che hanno portato avanti la disputa davanti al WTO – ovvero Cina, Norvegia, Svizzera e Turchia – hanno visto accogliere le proprie istanze nel dicembre 2022.

E. FARGE, P. BLENKISOP, *Trump metal tariffs ruled in breach of global rules by WTO*, [Reuters](#), 9 dicembre 2022.

⁶³ PUBLIC LAW 117-169—AUG. 16, 2022, 136 STAT. 1818. Il testo integrale del provvedimento è disponibile sul sito istituzionale del [Congresso](#).

⁶⁴ Per un'analisi più approfondita del provvedimento si rimanda ai seguenti contributi: D. KLEIMANN, *How Europe Should Answer the US Inflation Reduction Act*, Bruegel, 2023; L. GALLI, *L'ira d'Europa per l'I.R.A. d'America. Ovvero alcune considerazioni su aiuti di stato e green industrial policy da ambo i lati dell'Oceano*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2023, pp. 21-55; V. DI COMITE, *L'impatto dell'Inflation Reduction Act nelle relazioni commerciali tra Stati Uniti ed Unione europea nel contesto del diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in [DPCE Online](#), 57/2023; P. GUERRIERI, *La risposta dell'Europa all'Inflation Reduction Act. Not made in Europe, but made with Europe*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2023.

Presupposto per accedere alle misure messe a disposizione è, infatti, che le imprese beneficiarie siano localizzate all'interno degli Stati Uniti o dell'area NAFTA (Messico e Canada) o utilizzino componenti realizzate all'interno dei medesimi territori, in aperta violazione delle regole del WTO.

L'IRA non è un provvedimento isolato, ma è parte integrante di un disegno di politica industriale caratterizzato da un massiccio intervento del Governo nell'economia statunitense a favore delle proprie imprese nazionali. Nella stessa direzione, infatti, si colloca il precedente US Chip Act⁶⁵, un intervento da 280 miliardi di dollari⁶⁶ che mira a favorire l'indipendenza produttiva nel settore dei semiconduttori⁶⁷.

Gli effetti di questo nuovo corso della politica industriale americana non hanno tardato a rivelarsi, andando ad intaccare gli equilibri nei rapporti del commercio internazionale e nelle catene di approvvigionamento, storicamente caratterizzate da una forte interconnessione e destinate ora invece ad una sempre maggiore frammentazione, dal momento che ogni Paese cerca di rendersi autonomo in ciascun anello della catena produttiva e distributiva.

Per l'industria europea, che non ha i mezzi per poter puntare all'autosufficienza, questo risvolto è molto pericoloso perché rischia di escludere o ridimensionare fortemente la presenza delle aziende europee in importanti settori di mercato, come sta accadendo nel già menzionato settore automobilistico che, in forza di questo mutato scenario internazionale, sta vivendo uno dei periodi più cupi dal dopoguerra. Ciò è ancora più attuale alla luce della vittoria del Presidente Trump al suo secondo mandato, inaugurato con immediate dichiarazioni sull'intenzione di riprendere con ancor più vigore la sua politica di imposizione di dazi nei confronti, tra gli altri, di Canada, Messico, Cina e Europa.

Tali affermazioni hanno trovato riscontro nell'ordine esecutivo che sancisce l'entrata in vigore, a partire dal 12 marzo 2025, dell'aumento delle tariffe su tutte le importazioni di alluminio e acciaio⁶⁸: *“Siamo stati presi a pugni sia dagli amici che dai nemici. È tempo che le nostre grandi industrie tornino in America”*. Il Presidente USA ha inoltre dichiarato di voler estendere tale provvedimento anche ai settori automobilistico, farmaceutico e dei semiconduttori⁶⁹.

⁶⁵ PUBLIC LAW 117–167–AUG. 9, 2022, 136 STAT. 1366. Il testo integrale del provvedimento è disponibile sul sito istituzionale del [Congresso](#).

⁶⁶ Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China. Il provvedimento, approvato il 9 agosto 2022, si articola in due interventi principali: i) il primo (Funding for Domestic Manufacturing) consiste in sovvenzioni per un ammontare di circa 39 miliardi da destinare nell'arco di 5 anni al settore della fabbricazione dei semiconduttori; ii) il secondo, invece, consiste nell'istituzione di un credito di imposta del 25% per gli investimenti ICT (Advanced Manufacturing Tax Investment Credit) effettuati nell'ambito della produzione di semiconduttori localizzata negli USA.

⁶⁷ M. MAZZUCATO, D. RODRIK, *Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*, Working paper WP 2023/07, Institute for Innovation and Public Purpose, p. 32.

⁶⁸ Il provvedimento è consultabile sul sito della [Casa Bianca](#).

⁶⁹ Le dichiarazioni sono riportate da un articolo di [Milano Finanza](#).

5. Alla (difficile) ricerca di nuovi delicati equilibri

Dopo aver trattato di sostenibilità dell'attività d'impresa, di risorse pubbliche a supporto della transizione verde e dei nuovi scenari geopolitici che si sono definiti, è giunto il momento di capire come raggiungere un equilibrio tra la necessità di garantire una transizione sostenibile e l'esigenza di non penalizzare eccessivamente le imprese rispetto ai loro concorrenti stranieri attraverso una politica industriale efficace. Se, da un lato, l'imposizione di standard più elevati di sostenibilità rappresenta un passo imprescindibile per affrontare le sfide attuali, dall'altro lato, si è visto come tali obblighi comportino costi significativi in termini di investimenti in tecnologie *green*, riorganizzazione dei processi produttivi e *compliance* normativa, incidendo così sulla competitività, già messa a dura prova dal riassetto dei mercati globali.

Il nodo da affrontare è l'efficacia della politica industriale europea⁷⁰, il cui limite principale resta l'eccessivo rinvio agli Stati membri per l'attuazione delle misure approvate a livello europeo. Storicamente, infatti, la politica industriale è rimasta ancorata alle scelte nazionali, soluzione che oggi non appare più in grado di rispondere alle sfide globali. Occorre dunque un passaggio verso una politica industriale europea condivisa, coerente ed efficiente⁷¹.

Un coordinamento centrale più forte è indispensabile per evitare che le risorse pubbliche siano utilizzate in chiave nazionale a vantaggio dei soli campioni interni, con il rischio di accentuare disuguaglianze tra Stati membri e di vanificare gli obiettivi comuni⁷².

Nonostante la somiglianza quantitativa tra i finanziamenti introdotti da UE e USA, l'efficacia risulta molto diversa: negli USA, l'*Inflation Reduction Act* e il *Chips Act* hanno agito in modo discriminatorio e poco rispettoso delle regole del commercio internazionale, mentre in Europa le divergenze dipendono soprattutto dall'asimmetria di risorse tra gli Stati membri. Ciò è emerso già in maniera evidente in occasione della recente crisi energetica quando la Commissione Europea ha concesso una ulteriore sospensione temporanea dei vincoli al ricorso agli aiuti di Stato, che ha consentito lo stanziamento di circa 672 miliardi di cui ben il 77 per cento è andato ad appannaggio di Germania e Francia.

In assenza di una regia comunitaria, gli aiuti di Stato rischiano di non perseguire l'obiettivo per cui sono pensati, ossia sostenere le imprese e promuovere finalità comuni. A questo problema se ne aggiunge un altro di prospettiva: come rilevato da Mario Draghi alla conferenza di La Hulpe e nel suo Rapporto sulla competitività europea⁷³, l'UE negli ultimi anni ha avuto un *focus* sbagliato, ovvero ha rivolto la propria attenzione verso l'interno, applicando rigorosamente le norme a tutela della concorrenza “*vedendo i nostri*

⁷⁰ Per un'analisi di insieme sul tema si veda: E. BRUTI LIBERATI, *La strategia industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2023, pp. 252-260.

⁷¹ C. SCARPA, *Cosa c'è di nuovo nella “nuova” politica industriale europea*, Gennaio 2025, su *Astrid online*.

⁷² Sulla necessità di calibrare l'intervento dello Stato nell'economia in modo da non ripetere gli errori del passato si vede G. AMATO, *Bentornato Stato ma*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁷³ M. DRAGHI, *Report on EU Competitiveness*, Bruxelles, Settembre 2024.

concorrenti tra noi?”, mentre altri Paesi come appunto USA e Cina hanno portato avanti le loro politiche non curanti delle norme a tutela della concorrenza e del commercio internazionale⁷⁴. La stessa commissaria alla concorrenza Vestager, in un discorso tenuto al Parlamento Europeo il 13 dicembre 2022, aveva già sottolineato la necessità di trovare il giusto equilibrio tra l’esigenza di preservare l’integrità del mercato interno e quella di supportare le imprese impegnate nei settori strategici della transizione verde e della transizione digitale per evitare che queste decidano di operare in paesi terzi rispetto all’Europa⁷⁵.

Per far sì che l’Unione sia efficace nel sostenere le proprie imprese e nel perseguire obiettivi di interesse comune, occorre attuare senza ulteriori indugi un cambio netto di prospettiva, nell’intento di rimettere in discussione la governance europea per come l’abbiamo conosciuta finora. Sebbene i provvedimenti analizzati nel corso del lavoro siano ispirati dai migliori propositi, è ormai chiaro infatti che non si può prescindere da un maggiore coordinamento interno, pena l’inefficacia degli stessi.

In altre parole, le imprese destinatarie di obblighi e oneri strumentali al raggiungimento di obiettivi di tutela ambientale e sociale possono efficacemente offrire il proprio contributo, senza per questo rinunciare alla competitività, solo se l’Unione Europea – oltre a definire gli oneri a loro carico – mantiene poi la piena titolarità dell’attuazione dei provvedimenti che adotta, evitando la frammentazione e l’indebolimento che derivano dalla delega *tout court* ai singoli Stati membri.

Allo stato attuale, infatti, le misure adottate dall’Unione a favore delle imprese impegnate a rendere le proprie attività più sostenibili – seppur significative in termini quantitativi – non sono risultate sufficienti ad evitare le ricadute negative che i cambiamenti negli assetti internazionali hanno avuto sulla competitività delle aziende europee (vedi l’esempio del settore automobilistico).

Per questo la Commissione deve assumere un ruolo da protagonista nella politica industriale, superando la funzione di mero controllore⁷⁶. Il tentativo di compiere un passo in avanti in questa direzione si riflette nel *Competitiveness Compass*, che si propone di rilanciare la competitività delle imprese europee puntando su una maggiore cooperazione tra Stati membri e istituzioni UE. Tuttavia, alcuni elementi sollevano dubbi sull’efficacia: la scelta di tornare a una maggiore flessibilità sugli aiuti di Stato, ad esempio, va nella direzione opposta rispetto a un accentramento della governance, rivelandosi contraddittoria rispetto alle indicazioni del Rapporto Draghi.

Analoga debolezza si riscontra nella mancanza di un vero budget comune, aspetto che continua a rappresentare un forte *handicap* per il raggiungimento degli obiettivi anche di quest’ultima strategia, che rimanda al prossimo bilancio a lungo termine (2028-2034) il finanziamento del “Competitiveness Fund”.

⁷⁴ S. PELLERITI, *cit.*, pp. 60-61.

⁷⁵ Le dichiarazioni sono state riportate dal sito [Euractiv](https://euractiv.it).

⁷⁶ L. AMMANNATI, *Per una politica industriale comune. Scelte di governance dell’Unione europea*, in *Astrid Rassegna*, 25 gennaio 2025; A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell’intervento pubblico nell’economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2024, pp. 63-92.

Anche in questo caso, quindi, la Commissione si è discostata dal Rapporto Draghi che, invece, puntava su un significativo ampliamento del budget europeo piuttosto che su una riallocazione dei programmi di finanziamento esistenti.

Questa scelta, unitamente a quella di voler puntare ancora sugli aiuti di Stato, indebolisce anche il ruolo del “Competitiveness Coordination Tool”, una sorta di *task force* chiamata ad allineare con gli obiettivi europei le politiche industriali degli Stati membri, promuovendo un miglior coordinamento tra i due livelli. Un conto però è svolgere il ruolo di coordinamento e gestione potendo contare su un budget europeo, un altro è farlo se delle risorse sono titolari i singoli Stati membri.

Suscita non poche perplessità anche l’impianto regolatorio che emerge dalla strategia della Commissione. Sembra, infatti, stridere con uno dei principali obiettivi enunciati nel *Competitiveness Compass* – ovvero ridurre la burocrazia e gli eccessivi vincoli regolatori – l’intenzione di emanare un fitto numero di provvedimenti⁷⁷ che introducono di fatto nuove regole. Da un lato, quindi, se è vero che un set di regole più armoniose può consentire di superare i limiti dovuti ad una frammentata regolazione nazionale, dall’altro lato però il rischio è di creare ulteriori vincoli che vanificano l’efficacia dei provvedimenti stessi. La sensazione generale è che anche in quest’occasione la Commissione abbia elaborato una strategia ineccepibile negli intenti e negli obiettivi, che però – da queste prime considerazioni – sembra non essere supportata da strumenti adeguati, primo fra tutti il *budget* che deve essere comune e in misura adeguata a consentire di attuare le azioni individuate dalla Commissione per rilanciare la competitività dell’industria europea. Neppure un maggior coordinamento tra istituzioni europee, nazionali e gli stakeholder può, infatti, essere determinante se non è accompagnato da un maggior accentramento anche della gestione delle risorse necessarie a supportare il rilancio della politica industriale europea.

Occorre anche dire, tuttavia, che allo stato attuale non sembra che la Commissione abbia molte alternative al compromesso al quale è giunta. Del resto, i tempi per un vero rafforzamento del suo ruolo non sono ancora del tutto maturi, con crescenti moti sovranisti che imperversano anche nei Paesi fondatori della Comunità Economica Europea. Non sembra perciò realistico immaginare a breve un riconoscimento di più ampi poteri e risorse a livello centrale; di conseguenza, la Commissione prova a spingersi entro i limiti che le sono al momento concessi dagli Stati membri, lasciando comunque a loro il ruolo di attori principali. Per questo, la via più idonea è un rafforzamento graduale che prosegua la positiva esperienza del NGEU, dove la Commissione ha assunto un ruolo più centrale imponendo agli Stati membri condizionalità sui finanziamenti.

⁷⁷ Il *Competitiveness Compass* menziona EU Cloud and AI Development Act, Quantum Act, Biotech Act, Advanced Materials Act e Space Act per citarne alcuni.

In conclusione, la risposta alla domanda iniziale è a questo punto chiara: un equilibrio tra sostenibilità e competitività è possibile solo se l'UE assume progressivamente un ruolo più incisivo nell'attuazione delle politiche industriali. Il riferimento rimane il Rapporto Draghi, che individua la necessità di risorse comuni, governance più centralizzata e strumenti operativi adeguati. La speranza è, quindi, che nell'attuare le azioni prospettate nel *Competitiveness Compass*, l'UE riesca ad effettuare quel cambio di passo tanto auspicato quanto irrimandabile affinché le politiche commerciali sempre più aggressive a livello globale si rivelino un'occasione di crescita piuttosto che la resa del comparto industriale europeo.