



Il completamento dell'ordinamento dell'Unione europea nelle proposte di Mario Draghi (e Sergio Mattarella)

MAURIZIO MARESCA *

Le anticipazioni sul [rapporto di Mario Draghi sulla competitività](https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Intervento-di-Mario-Draghi-alla-High-1-2.pdf) mettono in luce la distanza dell'Europa e dei suoi Stati membri, che si allarga vistosamente ogni anno, rispetto ai Paesi che guidano l'economia globale. Stati membri, quali più (l'Italia ed i paesi dell'est) quali meno (Francia, Germania ed in genere i paesi dell'Occidente europeo), sempre più poveri ed indebitati, target delle multinazionali americane o cinesi: incapaci di una politica industriale di segno globale. Una rifondazione dell'Unione pare necessaria a Mario Draghi (v. l'intervento su questa rivista nel secondo volume del 2024, in <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Intervento-di-Mario-Draghi-alla-High-1-2.pdf>) a causa della crisi dell'ordine giuridico internazionale di cui agli accordi di Bretton Woods ed agli strumenti via via adottati, come il Gatt e l'Omc, ma anche per l'indebolirsi delle regole derivanti, ad esempio, dalla convenzione di Montego Bay sul diritto del mare che paiono mettere in dubbio i principi di libertà nel commercio internazionale su cui si è costruita l'economia moderna (in funzione di un approccio fortemente imperialista di controllo del mare internazionale) creando un grave danno in particolare alle economie del mezzogiorno d'Europa. Insomma, venendo meno le regole internazionali, gli Stati sono chiamati – come è sempre avvenuto nella tradizione del diritto del commercio internazionale - a sviluppare una politica comune (sul tema ci permettiamo rinviare al nostro, *Verso una politica industriale dell'Unione europea: fra tutela del mercato interno e competitività del mercato globale*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2024, pag. 9) quando nella realtà sembra affermarsi, di contro, ogni tipo di particolarismo e “sovranoismo”. Una esigenza fortemente condivisa anche dalle

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Udine

organizzazioni industriali di Francia, Italia e Germania e che oggi caratterizza il programma della nuova Commissione europea.

Cenno generale

Draghi, che riprende analisi a suo tempo proposte da Macron e Merkel fra il 2017 ed il 2019, in sostanza propone un «industrial deal», uno Spazio comune dell'industria, che comporta una vera e propria rivoluzione nell'ordinamento europeo. La proposta di Draghi, è corroborata dal giudizio di Sergio Mattarella del 7 settembre 2024 (<https://www.ilsole24ore.com/art/mattarella-l-edificio-europa-va-completato-o-non-reggera-urti-AF9sMQmD>): *"L'edificio europeo va completato perché non può restare a lungo incompleto, perché non reggerebbe all'urto degli eventi internazionali"*. Le proposte di Draghi vanno molto oltre l'ordinamento di oggi perché il rapporto indica la necessità (per la sopravvivenza dell'Europa) di trasformare l'impianto comunitario del 52-57, impostato sulle figure della concorrenza e delle libertà economiche, e quindi del mercato unico, e introdurre un obiettivo molto pervasivo e “trasgressivo” rispetto alla stessa tradizione europea: quello della politica industriale. Se il single market si realizza con strumenti e soggetti - di segno neoliberista - connotati dal regime di indipendenza, neutralità e separazione fra politica e amministrazione pubblica (che sono andati crescendo, non solo dentro l'Unione ma anche nei Paesi membri), la prospettiva che delinea Draghi è quella di una Unione che, nel presupposto del venir meno dell'ordine economico internazionale post Bretton Woods, si realizza compiendo scelte allocative: e che quindi funzionalizza – e quindi relativizza - i diritti esclusivi e le stesse regole della concorrenza ad obiettivi di competitività per proteggere l'industria nazionale anche con misure extraterritoriali. Solo che, per conseguire questo obiettivo, è inevitabile una risposta comune che assomiglia molto alla condivisione di una quota ulteriore di sovranità. E questo, ricorda Draghi – ma anche Mattarella - , di fronte alla crisi di una Unione che corre il rischio di autodistruggersi davanti alla sfida globale.

Una Politica Industriale Comune si aggiunge al Mercato Unico

Essendo irrealistiche riforme dei trattati in tempi coerenti con i bisogni dell'economia (questo è il vero problema e la grave congiuntura che impone una vera e propria rifondazione dell'Unione), si tratta, secondo Draghi, di completare i fondamenti dei trattati integrandoli attraverso le basi giuridiche offerte dagli stessi trattati. Da qui l'esigenza di una politica industriale comune dei Paesi membri, od almeno di quelli che accettano il nuovo modello, che “si sporca le mani” centralizzando le scelte di segno industriale attraverso strumenti da definire perché le stesse corrispondano ad obiettivi di pubblico interesse. Indispensabile, in breve, secondo questa prospettiva, è che gli Stati membri decidano insieme a. come e dove investire, in virtù di quali tecnologie, con quali diritti esclusivi b. gli investimenti pubblici e le alleanze con le grandi imprese sostenendo - anche con strumenti pubblicitari - le imprese più competitive e tecnologicamente avanzate, c. promuovano Champions europei competitivi e d. adottino misure di

protezione e di promozione comuni. Una rivoluzione appunto, dal momento che una operazione del genere impone di superare l'”interesse nazionale” da sostituire con l'”interesse europeo”. Una sintesi da costruire, peraltro, anche nella prospettiva della coerenza dell'ordinamento dell'Unione con le carte costituzionali degli Stati. Il che finisce per incidere, evidentemente, sullo sviluppo dei territori. Non è una operazione affatto semplice in un contesto che segna gli Stati membri in forte contrapposizione e mai come oggi in concorrenza: Stati che non riescono a concordare neppure una minima politica comune per il Mediterraneo (di cui vi è estrema necessità), uno spazio di minime dimensioni da anni alla ricerca di una sua regola. In sostanza il vero punto di rottura rispetto alla tradizione è costituito dall'obiettivo di superare ed azzerare, attraverso gli artt. 173 e 207, Tfu, la concorrenza fra gli Stati membri perché sia perseguibile solo l'interesse comune.

Un organo che guida la politica industriale europea

Per costruire una politica industriale comune, oltre ad individuare un nuovo assetto delle competenze, si può immaginare ad esempio,

- un Commissario – Segretario all'industria investito del coordinamento, una figura che sembra vada affermandosi già nella nuova Commissione in corso di formazione,
- una struttura centrale all'interno della Commissione che vada oltre la DG Grow sia in termini di poteri attribuiti sia in termini di ambito di competenze (eventualmente riequilibrando, come vedremo in prosieguo, il ruolo della Commissione europea rispetto alle autorità nazionali della concorrenza),
- un organo consultivo espressione degli Stati membri: una ipotesi che può destare perplessità in quanto evoca un approccio di segno intergovernativo ma che pare indispensabile (d'altra parte il Parlamento Europeo, che pure si è speso di recente per contribuire all'integrazione del diritto dell'Unione, non ha certo offerto un contributo alla costruzione di una vera e propria politica industriale comune).

I comparti dell'economia più rilevanti nella prospettiva dello Spazio Europeo dell'Industria

I comparti nei quali lo spazio industriale europeo pare destinato a svolgersi alla luce dell'economia di oggi paiono i seguenti

- L'industria in senso stretto, per creare le migliori condizioni di competitività in sintonia con gli investimenti sul territorio,
- L'industria della difesa, che sembra oggi in larga parte dominata da industrie extraeuropee,
- L'industria dei dati,

- L'energia, un settore che deve compiere scelte decisive talora molto delicate,
- La mobilità delle merci e delle persone, un comparto in cui l'Europa appare già oggi competitiva per dar luogo, non solo ad una rete ex art. 171, Tfu, ma ad una strategia di trasporto coordinata da Bruxelles e che parta da una alleanza fra i quattro vettori marittimi europei e le imprese ferroviarie,
- La ricerca scientifica per provare a spingere l'accademia non tanto per le risorse che si impiegano ma per il governo del settore perché punti al merito
- Le tecnologie, oggi pressoché offerte dagli Stati Uniti e dalla Cina.

Politica industriale vs concorrenza

La creazione di un'autorità europea della concorrenza sarebbe probabilmente necessaria quando si dovesse rafforzare un ruolo politico ed allocativo della Commissione europea. Già oggi, per vero, la Commissione ha completato il suo percorso da ente terzo, indipendente e soggetto solo alle regole, a ente essenzialmente politico. Pare assai poco opportuno che la politica industriale che oggi svolge la Commissione, prevalentemente usando le norme in materia di concorrenza e spesso eludendo le regole sulle basi giuridiche (ad esempio attraverso il controllo del dumping o dei sussidi sulla base dei regolamenti 1036 e 1037 oppure il riassetto del Framework aiuti - https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en- od ancora il Foreign Subsidies Regulation 2022/2560), costituisca il terreno per fare politica industriale. D'altra parte, le procedure Alstom Siemens a Fincantieri Stx sono fallite proprio perché non c'è stata la capacità di armonizzare politica industriale e controllo della concorrenza. Anche se, sul punto, una recente decisione della Corte di giustizia sembra limitare l'uso delle norme sulla concorrenza per conseguire obiettivi di politica industriale (3 settembre 2024, in causa C-611/22p, in corso di pubblicazione).

Potrebbe costituire una soluzione un'Autorità europea, o una Agenzia delegata, che nascano comunque dal modello molto positivo delle autorità nazionali. Lasciando la Commissione libera di fare politica industriale. Sul punto è di prossima pubblicazione un nostro lavoro (v. anche B. Nascimbene, nota introduttiva, in [Politiche di concorrenza e politica industriale, sinergia o conflitto? a cura di F. Rossi dal Pozzo, Eurojus, 3 aprile, 2023](#)).

Le cooperazioni rafforzate

Il rapporto Draghi, come a suo tempo gli accordi fra Francia e Germania del 2019, prende in considerazione che non tutti gli Stati membri si riconoscano in uno Spazio comune dell'industria e quindi ipotizza il ricorso a forme di "cooperazione rafforzata" consentite dall'ordinamento europeo. Ad esempio, pare logico che diverso possa essere l'interesse dei paesi industriali dell'Occidente europeo rispetto all'interesse dei Paesi industrialmente meno significativi.

Il lavoro di attuazione nelle università

Alcune università e centri di ricerca italiani, perfino più che altrove, dove sono piuttosto i think tank di varia origine a seguire la materia, stanno da tempo lavorando ad un progetto volto a descrivere i limiti del processo di devoluzione ed in concreto il ruolo delle istituzioni chiamate a governare lo Spazio europeo dell'industria. Perché, se è facile convenire sulle patologie, è molto più difficile, per Paesi gelosi delle loro prerogative e più che mai attenti alla loro sovranità, concordare su regole comuni che comunque comporterebbero una quota addizionale di competenze da mettere in comune. E questo anche quando la direzione, oggi proposta da Draghi, fosse condivisa.