



E così nella indifferenza e noncuranza generale la Commissione europea approva il 29 gennaio una Comunicazione sulla competitività che presenta una serie di misure*

DI MAURIZIO MARESCA**

SOMMARIO: 1. La Comunicazione sulla competitività – 2. Le riforme necessarie perché l'ordinamento europeo sia ancora di successo

1. La Comunicazione sulla competitività.

E così, nella indifferenza e noncuranza generale, la Commissione europea approva il 29 gennaio una Comunicazione sulla competitività che presenta una serie di misure (nel loro complesso davvero innocue) che dovrebbero rafforzare il ruolo dell'Unione nello scenario di profonda crisi che domina la comunità internazionale (ma che la Commissione non mostra di avere presente)¹. In un mondo in cui è di tutta evidenza che gli istituti e gli strumenti dell'ordine giuridico internazionale non funzionano più, o sono molto deboli, così come, in genere, purtroppo, quelli che presidiano la promozione della pace e la tutela dei diritti umani, la Commissione presenta un articolato che non affronta alcuno dei temi e delle urgenze del momento: e che si trincerava, come avviene di solito nei consessi politici (d'altra parte la Commissione europea non è forse divenuta una istituzione politica a tutto campo?), dietro a quelle rilevanti figure del periodo che, per la loro serietà, riscuotono il consenso generale, ma le cui ricette, a ben vedere, gli Stati membri non intendono seguire. Mario Draghi e Enrico Letta vengono citati in diverse occasioni perché si tratta di persone stimate ed autori di due rapporti di qualità, l'uno commissionato dal Consiglio, l'altro commissionato dalla Commissione, che però gli Stati membri del nord e del mezzogiorno d'Europa non sono pronti a accettare (i primi

* Trattandosi solo di una breve notazione a margine di una Comunicazione della Commissione europea si impone la rinuncia ad un serio apparato di note. Ci limitiamo solo ad alcuni cenni solo per consentire i riferimenti opportuni.

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

¹ La Commissione europea ha presentato il [competitive compass for the EU](#).

preoccupati dalla prospettiva di condividere debito pubblico europeo con “Paesi cicala” che non sanno usare le risorse pubbliche, i secondi per evitare di condividere competenze aggiuntive ed essere così condizionati quanto all’uso delle risorse generate dal debito comune). Viene così tradita l’idea di Draghi e Letta, pure ripresa dalla Presidente von der Leyen, di un ordinamento “incompleto” che deve necessariamente andare oltre l’asfittica figura del “mercato unico”: che sarebbe sufficiente solo se parte di una comunità internazionale dotata di regole funzionanti e che non tollera le fughe in avanti o indietro che i singoli Stati sono costretti a compiere per difendere le loro economie e la loro industria². La Comunicazione presenta, quindi, una serie di misure interne alle dinamiche dell’Unione ed a legislazione invariata, né più né meno del *Green deal*, dal quale pure l’Unione è chiamato a fare rapida marcia indietro.

Queste misure è davvero inutile riprendere in questo breve intervento. Si va dagli investimenti nell’intelligenza artificiale (come se i Paesi membri fossero in grado di giocare un ruolo che non sia meramente applicativo in questo comparto), al premio delle *start up*, al rilancio di una politica comune della mobilità (quando da metà degli anni 90 la Commissione non ha mai ritenuto di andare oltre il modesto schema delle TEN-T la cui realizzazione e gestione non è mai stata prevista in capo ad organi europei³), ed in genere il sostegno all’innovazione.

La Comunicazione non precisa affatto come la nuova Unione si debba porre rispetto all’America e alla Cina. È vero che, unita, l’Europa può forse provare ad essere competitiva come una parte della politica sostiene. Ma a ben vedere, mentre né Draghi né Letta – le figure che paiono ispirare la Comunicazione – sono mai stati sostenitori di una idea di Europa alternativa agli Stati Uniti, è davvero difficile comprendere – nel 2025 (non nel 2019 quando analogo argomento fu sollevato da Francia e Germania) – una Europa che sviluppa una sua politica economica di coesione che, tuttavia, tollera alleanze strategiche dei suoi Stati membri con i principali competitors mondiali come America o Cina. Sui dati, sull’automotive, sul trasporto globale, sulla costruzione di navi e aerei, sull’energia ecc. i Paesi membri sono coesi ed uniti (come dire “in salute e in malattia”) rispetto ai concorrenti americani e cinesi? Oppure essi coltivano alleanze strategiche alternative come, ad iniziare dall’Italia – che non da ora pare il più avanzato in questa direzione –, la cessione del controllo sostanziale dei loro assets migliori (la rete autostradale e ferroviaria, i porti, la rete dati, l’industria del militare e della costruzione navale, l’energia, ...) a fondi e multinazionali non europee così condividendo una linea con i Paesi di origine di queste imprese? Più precisamente, se anche Germania, Francia e Italia, gli Stati più industrializzati, mettessero a fattore comune la loro industria e superassero la competizione individuando un punto centrale di governo dell’industria che persegua un interesse europeo, siamo sicuri che questa linea sarebbe in grado di giustapporsi allo sviluppo aggressivo che si sta producendo ad opera delle multinazionali e dei fondi americani e cinesi in vari Paesi europei?

² V. [M. MARESCA, Il completamento dell’ordinamento dell’Unione europea nelle proposte di Mario Draghi \(e Sergio Mattarella\), in eurojus, 2024, n. 3.](#)

³ Sul tema della mobilità e della timidezza che ha costantemente connotato l’azione della Commissione europea, con l’effetto di riconoscere agli Stati la competenza esclusiva a realizzare e gestire le infrastrutture di coesione (con le note e tristi conseguenze che conosciamo specialmente considerando i Paesi più deboli, v. [M. MARESCA, La cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni dell’Unione europea per l’attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità: l’opportunità del Next Generation EU, in eurojus, 2021, n. 2.](#)

2. Le riforme necessarie perché l'ordinamento europeo sia ancora di successo.

Allora deve essere chiaro che cosa è necessario, dal punto di vista giuridico, perché questa Europa sofferente reagisca. Diciamo subito che non ci si può limitare a difendere i risultati raggiunti nella evoluzione dell'ordinamento europeo con il compiacimento di chi, ad esempio, ha vissuto l'*ordinamento di nuovo genere* e le sue conseguenze che via via si sono affermate fra gli anni 60 e 90 guardando allo stesso dall'interno: ma occorre prendere atto che, per molte ragioni, questo ordinamento non funziona più perché insufficiente nel contesto internazionale del presente e quindi va integrato o rivisto, comunque "aiutato", per evitare che via via appassisca. E questa incapacità dell'ordinamento europeo di governare con successo le relazioni fra gli Stati membri e tutti i soggetti ai quali si indirizza, indiscutibile almeno dall'inizio degli anni 2000, finisce per influenzare negativamente alcuni dei principi fondanti sui quali si è costruito come, ad esempio, *a*) la sua *primauté* rispetto agli ordinamenti degli Stati nazionali corredata di tanti istituti persino nuovi dal punto di vista degli Stati (si pensi solo alla giurisprudenza *Francoovich* e *Brasserie du Pêcheur*), una *primauté* sempre meno presidiata se si considerano alcuni recenti atteggiamenti delle corti costituzionali nazionali⁴, *b*) l'effettività dei valori presidiati con la Carta dei diritti fondamentali e *c*) lo stesso ruolo delle libertà economiche sempre più spesso messe in discussione rispetto ai tempi della giurisprudenza *Dassonville*, *Cassis de Dijon*, *Keck* ecc.

Occorre insomma prendere atto che l'ordinamento europeo, per essere efficace, va cambiato dall'esterno perché non riesce più, come in passato, ad autogenerarsi per adattarsi alla società.

A. In primo luogo, non sembra dubbia la necessità di una politica industriale comune che vada oltre il mercato unico. I padri fondatori non hanno pensato, forse perché non ve ne era necessità, ad una comunità così evoluta da escludere del tutto la concorrenza fra gli Stati membri limitandosi solo a costruire un grande mercato connotato da regole evolute in materia di concorrenza e dai principi sulle libertà economiche. Pochi sono stati gli interventi volti a superare la criticità indicata con l'obiettivo di escludere la competizione fra gli Stati. Intervenire su questo primo elemento significa modificare l'assetto costituzionale europeo *ex artt. 173 e 207*, T_{due}: e affidare la gestione delle risorse e la scelta delle politiche ad un organo centrale che sottragga la competenza agli Stati membri per realizzare un interesse comune europeo e quindi "colpire uniti" gli antagonisti internazionali (siano essi gli Stati oppure le loro imprese pubbliche o multinazionali)⁵. E certo vi è consapevolezza di questa urgenza se si considera, ad esempio, la vicenda della modifica dell'art. 48, T_{due} (che il Parlamento europeo ha approvato ma con una maggioranza tale da essere insufficiente) che avrebbe comportato anche una evoluzione in materia di politica industriale. D'altra parte, a ben vedere, è la medesima proposta che la Francia e la Germania condivisero in occasione del Trattato di Aachen del 1919 addirittura correlandola di un ragionamento ulteriore che metteva in gioco la

⁴ Si v., ad esempio, la decisione della [Corte costituzionale italiana n. 181 del 2024](#), con un commento critico di [R. MASTROIANNI, La sentenza della Corte costituzionale n.181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'art.11 della Costituzione, in Quaderni AISDUE, 2025, p. 1.](#)

⁵ V. M. MARESCA, *Verso una politica industriale dell'Unione europea: fra tutela del mercato interno e competitività del mercato globale*, in *Studi Int. Eur.*, 2024, p. 9.

disponibilità degli Stati principali di costruire uno spazio industriale europeo impostato sulla plurima velocità. Ma è evidente che parliamo di posizione così lontane nel tempo!

B. Per realizzare una politica industriale comune occorre anche affrontare il tema della relazione di queste norme con quelle in materia di concorrenza, spesso usate dalla Commissione europea come disposizioni che si prefiggono una politica industriale. È evidente che la Commissione, come si è evoluta, non presenta le caratteristiche minime per operare come autorità della concorrenza, tale è il suo coinvolgimento politico e la sua dipendenza dall'industria e dalla politica⁶. Ed in ogni caso occorre sia chiaro che le norme in materia di politica industriale, in quanto espressione degli Stati e volte ad instaurare una politica comune, non possono essere derogate dalle norme in materia di concorrenza (come è avvenuto nel caso della concentrazione fra Alstom e Siemens, l'unica vera operazione di sistema per creare un *European Champion* europeo in grado di giustapporsi ai colossi americani che è fallita per il veto della Commissione europea - Dg concorrenza)⁷. Non vi è dubbio che se si continua a esaurire la politica industriale nelle norme sulla concorrenza, e se non si ha il coraggio di presidiare questi due così importanti comparti specie in un periodo così delicato, l'Unione europea continuerà ad essere incapace di sviluppare una sua strategia sulla competitività essendole precluso di rappresentare una sola posizione nel contesto internazionale.

C. In terzo luogo, si tratta di rafforzare gli strumenti di difesa dell'economia nazionale affidando questa funzione alla Commissione. E quindi rimettere il controllo sugli investimenti stranieri alla Commissione europea rinunciando gli Stati ad una difesa nazionale (e quindi l'Italia al potere che le viene dal d.l. 21 del 2012 di cui invero fa molto uso persino

⁶ La tesi secondo la quale la competenza in materia di concorrenza riconosciuta all'Unione non è prevalente ed escludente le altre competenze riconosciute dai Trattati. Giova appena ricordare come nessuna considerazione in ordine alla procedura prevista dai Trattati possa essere indicativa di una gerarchia fra le diverse competenze (A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 72 ss.; E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, *ivi*, 2005, p. 651 ss.). È vero che dal punto di vista pratico la materia della concorrenza è attribuita in esclusiva alle istituzioni dell'Unione mentre la regola è sempre stata nel senso che la politica industriale sia condivisa: ma si tratta di una considerazione meramente descrittiva di nessun pregio sotto il profilo della ricostruzione di una gerarchia fra le norme del trattato. Tanto che in nessun provvedimento la Commissione risulta abbia mai invocato questo profilo. Nè un raffronto fra l'art. 3 e l'art. 6 del Trattato sul funzionamento è di qualche utilità. Cfr., [B. NASCIBENE, nota introduttiva, in Politiche di concorrenza e politica industriale, sinergia o conflitto?, a cura di F. ROSSI DAL POZZO, in eurojus, 3 aprile, 2023](#). V. anche il nostro lavoro in corso di pubblicazione, *Politica industriale e controllo della concorrenza. Il ruolo della Commissione europea nello spazio europeo dell'industria*, in *Dir. Com. e degli scambi int.*, fasc.3-4, 2024.

⁷ R. MILAS, *La concurrence entre les bases legales des actes communautaires*, in *Revue du marché commun*, Vol. 289, 1985, p. 445 ss.; G. SCOGNAMIGLIO, *Le basi giuridiche dell'azione ambientale: relazione tra l'art. 100 A e l'art. 130 S del Trattato (delimitazione del rispettivo campo di applicazione)*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, n. 3, 1992, p. 683 ss.; C. Barnard, *Where Politicians Fear to Tread?*, in *European Law Review*, Vol. 17, 1992, p. 127 ss.; R. BARENTS, *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, in *CML Rev.*, Vol. 30, 1993, p. 85 ss.; A. PISAPIA, *Gli accordi misti nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2019, p. 101 e segg. V. anche F. CAPELLI, *Osservazioni sulla proposta tedesca di istituire un organo autonomo competente in materia di concorrenza nella comunità europea*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 1996, p. 213. Sulla vicenda Alstom Siemens v. [K. EFSTATHIOU, The Alstom-Siemens Merger and the Need for European Champions, in Bruegel, 11 marzo 2019](#); [M. MOTTA, M. PEITZ, Competition Policy and European Firms' Competitiveness, in VoxEU Blog, 20 febbraio 2020](#); [G. B. WOLFE, G. PETROPOULOS, What Can the EU Do to Keep Its Firms Globally Relevant?, in Bruegel, 15 luglio 2019](#). V. anche [Open Letter by European Industrial Economists: More, Not Less, Competition is Needed in Europe, febbraio 2019](#); A. NOURRY, D. RABINOWITZ, *European Champions: What Now for EU Merger Control After Siemens/Alstom*, in *European Competition Law Review*, 2020, p. 116 ss.

quando si tratti di “operazione puramente interne”. Un po’ come avviene nel caso dei regolamenti 1036 e 1037 del 2016 in materia di *dumping* e di sussidi.

D. Un intervento comune, in quarto luogo, sempre giustificato ai sensi degli artt. 173 e 207, Tfu, dovrebbe estendersi anche alle norme in materia di diritto internazionale privato che, a nostro avviso, potrebbero svolgere – specie se lette secondo le tradizioni della scuola milanese – una funzione “internazionalistica” molto evidente quando risolvono problemi di coordinamento fra il diritto del foro e l’ordinamento straniero e quanto presidiano il ruolo delle norme di applicazione necessaria e delle *lois de police*⁸.

È, poi, molto difficile costruire una politica comune europea senza che gli Stati partecipanti sviluppino una comune politica estera. E se fino ad oggi quello indicato è stato uno dei grandi insuccessi dell’Unione, così lontana dalle spinte e dai principi voluti dai padri fondatori, e così succube rispetto agli interessi ed alle spinte esterne, decisivo si è rivelato l’apporto distruttivo dei Paesi membri dell’est europeo. Questi Paesi, sostanzialmente deboli dal punto di vista industriale e finanziario, non vivono l’Unione come strumento e momento di crescita e competitività, esclusi come sono dal mercato, ma come strumento di difesa verso la Russia (dopo che per vari anni il mercato europeo sembrava estendersi fino a ben oltre gli Urali). Così da questi Paesi è venuta una spinta, non alla pace, attraverso il mercato e la crescita economica come imposta all’art. 3.5, TUE, ma alla guerra che l’Ucraina avrebbe dovuto, su mandato della Nato, coltivare contro la Russia. Temi e atteggiamenti così lontani dai valori europei degli anni 50 e che, per fortuna, paiono rapidamente superati dopo le elezioni americane. Occorrerebbe, insomma, che, unitamente ad una evoluta politica industriale comune, l’Unione individuasse una sua politica estera che si sostituisca alla politica estera degli Stati membri.

È un peccato, per concludere, che la Commissione europea si sia limitata ad alcune operazioni di maquillage interne senza indirizzarsi realmente alle riforme necessarie per unire l’Europa e dare alla stessa voce nello scenario internazionale. Certo è che questa debolezza è ben comprensibile se si ha riguardo alla situazione interna all’Unione: dove nessun Paese sembra orientato a rinunciare alla sua sovranità nella materia della politica industriale ed estera mentre alcuni di essi sembrano piuttosto orientati a rafforzare le relazioni con Stati terzi finanche prevedendo una implicita “cessione di sovranità” alle multinazionali straniere. D’altra parte, ricordando Gorbačëv, «non avere il coraggio di cambiare quando si è in tempo significa accettare la distruzione».

⁸ V. M. MARESCA, *Norme di ordine pubblico e governo dei mercati*, Milano, 2023.