

dossier

XIX Legislatura

17 marzo 2025

Audizione del professor Mario Draghi in merito al Rapporto sul futuro della competitività europea

Roma, 18 marzo 2025



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Audizione del professor Mario Draghi in merito al
Rapporto sul futuro della competitività europea

Roma, 18 marzo 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 113

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N. 15



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 113

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 15

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
L'intervento di Draghi al Parlamento europeo in occasione della Settimana Parlamentare europea	2
CAPITOLO 1 - IL PUNTO DI PARTENZA: UN NUOVO PAESAGGIO PER L'EUROPA.....	5
Le principali aree di intervento	6
Una nuova strategia industriale per l'Europa.....	8
Preservare l'inclusione sociale	9
CAPITOLO 2 - COLMARE IL DIVARIO DI INNOVAZIONE.....	11
Il programma per colmare il divario di innovazione.....	12
Colmare il divario di competenze	17
CAPITOLO 3 - UN PIANO COMUNE PER LA DECARBONIZZAZIONE E LA COMPETITIVITÀ.....	21
Ridurre i prezzi dell'energia.....	22
Accelerare la decarbonizzazione attraverso un approccio tecnologicamente neutrale	24
CAPITOLO 4 - AUMENTARE LA SICUREZZA E RIDURRE LE DIPENDENZE	31
Aumentare gli investimenti	31
Ridurre le vulnerabilità esterne	32
Rafforzare la capacità industriale per la difesa e lo spazio	35
CAPITOLO 5 - FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI	39
Mobilitare i finanziamenti pubblici e privati su scala	39
CAPITOLO 6 - RAFFORZARE LA GOVERNANCE	43
Riorientare il lavoro dell'UE.....	43

Nuovo QFP dell'UE	44
Controllo di sussidiarietà e ruolo dei parlamenti nazionali.....	45
Accelerare il lavoro dell'UE.....	45
Semplificare le norme	46
APPROFONDIMENTO: I DAZI IMPOSTI DAGLI USA.....	49
I dazi sulle importazioni negli Stati Uniti	49
Le competenze dell'Unione europea in materia di dazi e scambi commerciali	49
I dazi imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di acciaio e alluminio dall'Unione europea	52
Dati sul commercio UE-USA.....	54
Impatto potenziale di dazi reciproci sull'Italia.....	55
APPENDICE: IL RAPPORTO LETTA SUL FUTURO DEL MERCATO UNICO	61

INTRODUZIONE

Il 9 settembre 2024 **Mario Draghi** ha illustrato, in una [conferenza stampa](#) congiunta con la Presidente della Commissione europea, il [rapporto](#) “**Il futuro della competitività europea**”. Draghi ha poi [presentato](#) il rapporto al Parlamento europeo il 17 settembre.

L’incarico di predisporre il rapporto è stato conferito a Draghi dalla **Commissione europea** (v. [discorso](#) della Presidente von der Leyen sullo stato dell’Unione 2023). Parallelamente, la Commissione ha dato mandato a **Enrico Letta** di predisporre un **rapporto sul futuro del mercato unico**. Il [rapporto Letta](#) (v. *infra*) è stato presentato in occasione del Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024.

Negli [orientamenti politici](#) per la Commissione europea 2024-2029, si indica a volontà di **seguire le raccomandazioni del rapporto** nel nuovo mandato della Commissione. Anche le [lettere di incarico](#) indirizzate dalla Presidente von der Leyen a ciascun commissario recano l’invito ad attingere, per le parti di competenza, alla **visione ed alle proposte del rapporto Draghi**.

Il rapporto è articolato in **due parti**:

1. la prima, “[Parte A](#)”, suddivisa in una prefazione e sei capitoli, espone la **Strategia di competitività per l’Europa** nel suo complesso;
2. la seconda, “[Parte B](#)”, suddivisa in due sezioni, dedicate, rispettivamente, a determinate **politiche settoriali** (dieci capitoli) e **orizzontali** (cinque capitoli) dell’UE, contiene un’analisi approfondita di ciascuna di esse, indicando gli **obiettivi** da raggiungere e proponendo le **iniziative** da adottare.

Il presente **dossier** riporta anzitutto una sintesi del **recente intervento di Draghi** alla settimana parlamentare europea svoltasi a Bruxelles il 17 e 18 febbraio 2025, nel quale sono ripresi e precisati, anche alla luce dell’evoluzione del contesto geopolitico, diversi passaggi del rapporto.

Il dossier descrive quindi **sinteticamente i principali contenuti** della **Parte A** seguendone l’articolazione in 6 capitoli tematici (e riportando, laddove necessario, a fini integrativi, alcune proposte indicate nella Parte B).

Sono altresì indicate, di volta in volta, anche le iniziative già presentate dalla nuova Commissione europea per dare attuazione ad indicazioni contenute nel rapporto.

A questo riguardo, si rileva che [Bussola per la competitività dell'UE](#) - presentata dalla Commissione europea lo scorso 29 gennaio - **delinea** gli elementi principali del **nuovo modello di competitività europea** che la Commissione intende attuare, **riprendendo**, sia a livello di impostazione che a livello di azioni prioritarie proposte del rapporto Draghi.

Il dossier riporta infine, anche in relazione agli ulteriori fattori indicati da Mario Draghi nel corso del suo intervento dello scorso 17 febbraio, le decisioni adottate o preannunciate dall'Amministrazione USA in materia di dazi sui prodotti importanti dall'UE, nonché le misure poste in essere da quest'ultima.

L'intervento di Draghi al Parlamento europeo in occasione della Settimana Parlamentare europea

In occasione della **Settimana parlamentare europea 2025**, organizzata dal Parlamento europeo e dal Parlamento polacco a Bruxelles il 17 e 18 febbraio 2025, **Draghi** ha tenuto un [intervento](#) che, come accennato, sviluppa diverse proposte e indicazioni del rapporto presentato a settembre.

La "Settimana parlamentare europea" riunisce parlamentari europei e degli Stati membri, nonché dei paesi candidati e osservatori, per discutere di questioni economiche, di bilancio, occupazionali e sociali¹.

In tale occasione, Draghi ha sostenuto che l'**urgenza** di intraprendere il cambiamento radicale prospettato dal rapporto è diventato **ancora più forte**, tra l'altro per i seguenti motivi:

- 1) i **progressi nell'intelligenza artificiale** che si stanno ancora verificando, per la maggior parte, **al di fuori dell'Europa**, in Cina e negli Stati Uniti soprattutto;
- 2) i **prezzi del gas naturale e dell'energia**, che restano elevati e sono ancora due o tre volte superiori a quelli degli Stati Uniti;

¹ Per conto del Parlamento italiano hanno partecipato alla riunione i senatori Terzi di Sant'Agata, Garavaglia, Zaffini e Testor e i deputati Dell'Olio, Matera e Schifone.

- 3) **i dazi imposti dalla nuova amministrazione statunitense** all'UE che, a suo avviso, resterà probabilmente da sola a garantire la sicurezza in Ucraina e nella stessa Europa.

Per affrontare le suddette sfide, la cui entità supera la dimensione dei singoli paesi, Draghi ha richiamato l'importanza di **“agire sempre di più come se fossimo un unico Stato”** mettendo in piedi un **grado di coordinamento senza precedenti** tra tutti gli attori, governi e **parlamenti nazionali**, Commissione europea e Parlamento europeo, nonché di agire con una **risposta rapida**, “perché il tempo non è dalla nostra parte, con l'economia europea che ristagna mentre gran parte del mondo cresce”.

Draghi ha tra l'altro ribadito anche l'importanza di creare le condizioni affinché le **aziende innovative crescano in Europa**, piuttosto che rimanere piccole o trasferirsi negli Stati Uniti; a tal fine ha chiesto di abbattere le barriere interne, standardizzare, **armonizzare e semplificare le normative nazionali** e spingere per un mercato dei capitali più basato sul capitale azionario.

Ha altresì **richiamato** alcuni concetti espressi già nel suo rapporto.

In particolare, ha ribadito che la **decarbonizzazione** - molto importante per conseguire l'indipendenza energetica dell'Europa e combattere il cambiamento climatico - non può significare, per l'Europa, perdere posti di lavoro verdi a causa del fatto conquistano quote di mercato le aziende dei paesi che garantiscono un maggiore sostegno statale. Draghi ha tra l'altro affermato, a titolo di esempio, che non si può imporre la fine del motore endotermico se in parallelo non si impone con la stessa forza l'installazione e il dispiegamento delle infrastrutture di ricarica.

In merito alla difesa, ha osservato che la frammentazione della capacità industriale lungo linee nazionali impedisce la scala necessaria e sul fatto che i sistemi di difesa nazionali non sono né interoperabili né standardizzati.

Ha infine ribadito la centralità del **settore manifatturiero europeo** che impiega circa 30 milioni di persone, rispetto ai 13 milioni degli Stati Uniti.

Circa le esigenze di finanziamento per il rilancio della competitività, ha sottolineato che la stima contenuta nel rapporto di **750/800 miliardi di euro all'anno è prudente**. Le risorse necessarie potrebbero essere anche maggiori.

Ha chiarito che è necessario emettere titoli di debito e che questo debito comune deve essere, per definizione, sovranazionale, perché alcuni Paesi

non dispongono di spazio fiscale sufficiente nemmeno per i propri obiettivi.

Il fabbisogno di finanziamenti potrebbe essere minore se si mettono in atto alcune **importanti riforme**, come il potenziamento del **mercato interno, la semplificazione** di determinate normative, la revisione delle regole concorrenza e la creazione di un mercato unico dei capitali.

In conclusione, ha affermato Draghi, rivolgendosi in particolare ai governi nazionali, **non si può dire no a tutto**, al debito comune, al mercato interno, ai mercati dei capitali, ma bisogna scegliere una strada. Altrimenti bisogna **ammettere di non essere all'altezza di mantenere i valori fondamentali dell'UE**.

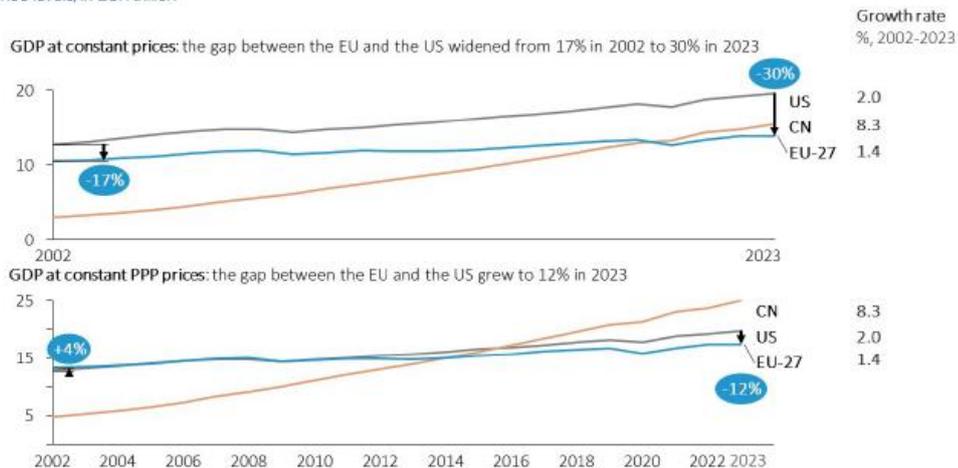
CAPITOLO 1 - IL PUNTO DI PARTENZA: UN NUOVO PAESAGGIO PER L'EUROPA

Il rapporto Draghi parte dalla premessa che, pur avendo basi adeguate ad essere un'economia altamente competitiva, l'UE registra una crescita ridotta a causa del **rallentamento della produttività**.

Negli ultimi due decenni la crescita economica UE è stata costantemente più bassa di quella degli USA, mentre la Cina ha recuperato rapidamente terreno. Richiamando i grafici sottostanti, il rapporto sottolinea in particolare che si è aperto un **ampio divario nel PIL tra l'UE e gli Stati Uniti**, guidato principalmente da un **rallentamento** più pronunciato della **produttività in Europa**. Le famiglie europee ne hanno pagato il prezzo in termini di perdita del tenore di vita: su base pro capite, il **reddito disponibile reale** è cresciuto quasi il doppio negli Stati Uniti rispetto all'UE dal 2000.

GDP evolution

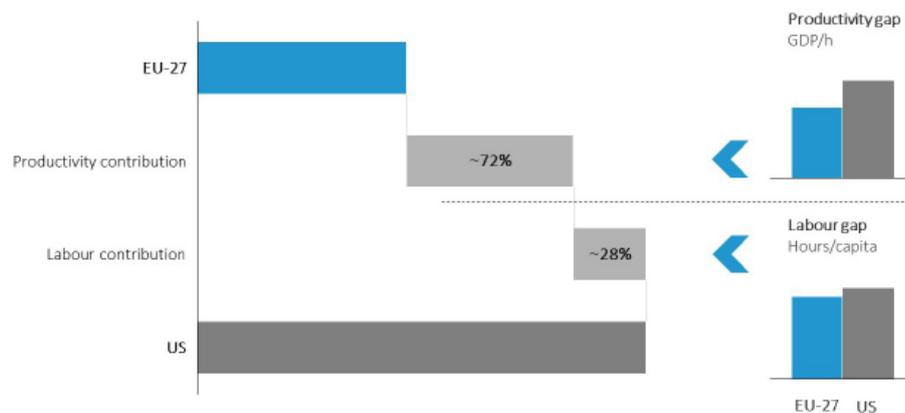
2015 reference levels, in EUR trillion



Source: OECD, 2024.

GDP per capita gap

GDP per capita, 2023, constant PPP prices (EUR)



Source: AMECO, 2024.

Questa tendenza è stata aggravata negli ultimi anni dal venir **meno di tre condizioni esterne** favorevoli all'Europa: la rapida crescita del **commercio mondiale**, per cui le aziende dell'UE affrontano una maggiore concorrenza dall'estero e un minore accesso ai mercati esteri; la brusca perdita del più importante **fornitore di energia dell'UE**, la **Russia**; la messa in discussione, nei nuovi assetti geopolitici, dell'**ombrello di sicurezza degli USA** che aveva permesso all'UE di destinare ad altre priorità il budget per la difesa.

A fronte di questo scenario, il rapporto sostiene che l'**obiettivo principale** di un'**agenda per la competitività** deve essere quello di **aumentare la produttività**, nonché di rafforzare la **sicurezza**, prerequisito per una crescita sostenibile.

Ciò è essenziale, per un verso, se si vogliono **mantenere i punti di forza del modello socio-economico europeo** che ha permesso di coniugare alti livelli di integrazione economica e sviluppo umano con bassi livelli di disuguaglianza, e se l'Unione intende, per altro verso, **conseguire gli obiettivi ambiziosi** che si è posta, quali gli alti livelli di inclusione sociale, neutralità delle emissioni di CO₂ e maggiore rilevanza geopolitica.

L'**aumento di produttività**, pertanto, “è una **sfida esistenziale per l'UE**”, preservando i valori di equità e inclusione sociale, come sottolineato da Draghi nel rapporto e ribadito in occasione della presentazione dello stesso innanzi al Parlamento europeo; senza di esso, “col tempo diventeremo inesorabilmente meno prosperi, meno uguali, meno sicuri e, di conseguenza, meno liberi di scegliere il nostro destino”. Il **rischio** è che l'UE debba **scegliere a quali**, tra gli obiettivi e addirittura tra i **valori fondamentali** stabiliti nei Trattati e alla base dell'integrazione europea (come democrazia, libertà, pace, equità e prosperità in un ambiente sostenibile), **rinunciare**. Ove ciò si verificasse, secondo Draghi, essa “avrà perso la sua ragione d'essere”.

Le principali aree di intervento

Il rapporto identifica 3 aree principali di intervento per l'UE al fine di rilanciare la crescita e gestire **tre grandi trasformazioni** in atto, **digitalizzazione, decarbonizzazione e cambiamenti geopolitici**:

- 1) **correggere il rallentamento della crescita della produttività, colmando il divario di innovazione** (*innovation gap*) nei confronti

di USA e Cina. Ritiene che l'**innovazione** possa diventare il **nuovo motore della crescita europea** e rappresentare lo strumento con cui mantenere la leadership manifatturiera e sviluppare nuove tecnologie rivoluzionarie e che l'**intelligenza artificiale (IA)** offra all'Unione un'**occasione** importante per correggere i suoi fallimenti in termini di innovazione e produttività (solo 4 delle prime 50 aziende tecnologiche al mondo sono europee) e ripristinare il proprio potenziale manifatturiero;

- 2) **ridurre i prezzi elevati dell'energia** (le aziende dell'UE devono ancora affrontare prezzi dell'elettricità che sono 2-3 volte quelli degli Stati Uniti, mentre i prezzi del gas naturale pagati sono 4-5 volte superiori), continuando, al contempo, il processo di **decarbonizzazione** e di transizione a un'**economia circolare**. Ritiene che l'UE possa assumere un ruolo di guida nelle nuove tecnologie pulite e nelle soluzioni di circolarità, a condizione che **tutte le politiche europee** siano in **sintonia** con gli **obiettivi di decarbonizzazione**. Il rapporto propone pertanto un **piano congiunto per la decarbonizzazione e la competitività**;
- 3) reagire dinanzi a un contesto geopolitico meno stabile, **aumentando la sicurezza**, tenuto altresì conto del fatto di non poter più contare come prima sugli Stati Uniti, e **riducendo le dipendenze**, che stanno diventando **vulnerabilità**. Chiede, tra l'altro, una vera e propria "politica economica estera" e una forte e indipendente capacità industriale di difesa e propone un **piano per gestire le dipendenze e rafforzare gli investimenti nella difesa**.

In queste aree il rapporto chiede un **maggior coordinamento**:

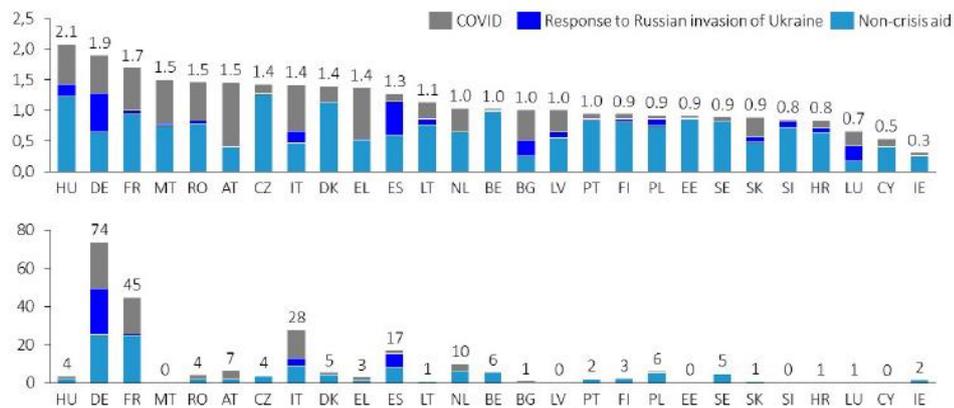
- **tra gli Stati membri** affinché si evitino **uplicazioni, standard incompatibili** e mancata considerazione delle **esternalità** (tra cui quella particolarmente dannosa dell'impatto negativo sul mercato unico quando i paesi più grandi e con maggiore spazio fiscale possono fornire un sostegno molto più generoso degli altri - v. *figura sottostante sugli aiuti di Stato*);
- tra gli **strumenti di finanziamento**;
- tra le **varie politiche**, come avviene negli Stati Uniti e in Cina dove le politiche industriali comprendono **strategie** che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche

commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento.

Total State aid expenditure by Member State

2022, as % of GDP (top) and EUR billion (bottom)

Breakdown between COVID-19, State aid in response to the Russian invasion of Ukraine, and other State aid measures



Source: European Commission, 2024.

Una nuova strategia industriale per l'Europa

Il rapporto giudica indispensabile varare una nuova **strategia industriale per l'Europa**, fondata su 4 **elementi costitutivi**:

- la piena **attuazione del mercato unico**;

Il rapporto afferma di non contenere un capitolo appositamente dedicato al mercato unico in quanto il [rapporto Letta](#) ha già analizzato sistematicamente le principali sfide che il mercato unico deve affrontare e fornito raccomandazioni.

- la **stretta interazione** tra politiche industriali e **politiche di concorrenza e commerciali** dell'UE;

Riguardo queste ultime, il rapporto chiede, tra l'altro, che l'uso di misure commerciali sia pragmatico e allineato con l'obiettivo generale di aumentare la crescita della produttività dell'UE e sia bilanciato con gli interessi dei consumatori, nonché che vi sia un maggiore coordinamento delle decisioni dell'UE in materia di investimenti diretti esteri.

- il **finanziamento** (v. *infra il capitolo 5*);
- la **ristrutturazione della governance** dell'UE (v. *infra il capitolo 6*).

Preservare l'inclusione sociale

Il primo capitolo si conclude raccomandando un approccio europeo in grado di garantire che la **crescita della produttività e l'inclusione sociale vadano di pari passo**. Ciò con particolare riguardo alla acquisizione delle **competenze dei cittadini**, ad una **politica di coesione** coerente con la spinta verso una maggiore innovazione, al completamento del **mercato unico** e ad una maggiore attenzione alle conseguenze dei cambiamenti sociali in atto.

Il rapporto afferma che l'UE deve prendere esempio dagli USA in termini di crescita della produttività e innovazione, **senza acquisire gli svantaggi del modello sociale statunitense**.

CAPITOLO 2 - COLMARE IL DIVARIO DI INNOVAZIONE

Il secondo capitolo del rapporto approfondisce la **questione del divario di innovazione**, specie nelle tecnologie avanzate, tra l'UE e alcuni *competitors*, **USA e Cina** su tutti. Il rapporto ricorda che in Europa, a causa della **situazione demografica sfavorevole**, la domanda interna non sarà più sostenuta dall'aumento della popolazione; per guidare la crescita, l'UE dovrà fare affidamento sulla **produttività trainata** dallo sviluppo delle **tecnologie emergenti**.

In questo contesto la **tecnologia digitale** rappresenta il **fattore chiave** del **crescente divario di produttività tra UE e USA**.

Il rapporto evidenzia che l'**Europa non ha capitalizzato** la prima rivoluzione digitale guidata da **Internet** e ora è anche **in ritardo nelle tecnologie digitali rivoluzionarie**. Circa il 70% dei modelli di IA di base è stato sviluppato negli USA e solo 3 "*hyperscaler*" statunitensi rappresentano oltre il 65% del mercato *cloud* globale ed europeo. Il più grande operatore *cloud* europeo rappresenta solo il 2% del mercato UE. Il calcolo quantistico è destinato a essere la prossima grande innovazione, ma 5 delle prime 10 aziende tecnologiche a livello mondiale in termini di investimenti quantistici hanno sede negli USA e 4 in Cina (nessuna nell'UE).

Il rapporto ritiene, tuttavia, che l'Europa abbia ancora l'**opportunità** di capitalizzare le future ondate di innovazione digitale, a cominciare dall'**IA generativa**, una tecnologia in evoluzione in cui le aziende europee possono ritagliarsi una posizione di leadership in segmenti selezionati. Il rapporto sostiene quindi che **l'integrazione "verticale" dell'IA nell'industria europea** (ad es. nei settori farmaceutico e automobilistico, dove l'UE è leader globale) rappresenta un **fattore critico** per sbloccare una **maggiore produttività**. Occorre, tuttavia, fare attenzione alle **competenze** dei lavoratori per scongiurare il **rischio** che l'**IA indebolisca il modello sociale europeo**.

L'Europa detiene, ad es., una posizione forte nella robotica autonoma, ospitando circa il 22% dell'attività mondiale, e nei servizi di IA, ospitando circa il 17% dell'attività.

Il programma per colmare il divario di innovazione

Il rapporto propone un **programma per colmare il divario di innovazione** dell'Europa ed individua le azioni principali per affrontare i **fattori di debolezza** che ostacolano l'innovazione stessa.

Alla base della posizione di debolezza dell'Europa nel campo delle tecnologie digitali vi è una **struttura industriale statica**, che produce un circolo vizioso di bassi investimenti e bassa innovazione, definito “**la trappola della tecnologia intermedia**”. Ciò, secondo il rapporto, è in gran parte dovuto a **debolezze** lungo il “ciclo di vita dell'innovazione” che **impediscono a nuovi settori e aziende concorrenti di emergere**. Tutto ciò **ostacola il passaggio dall'innovazione alla commercializzazione**.

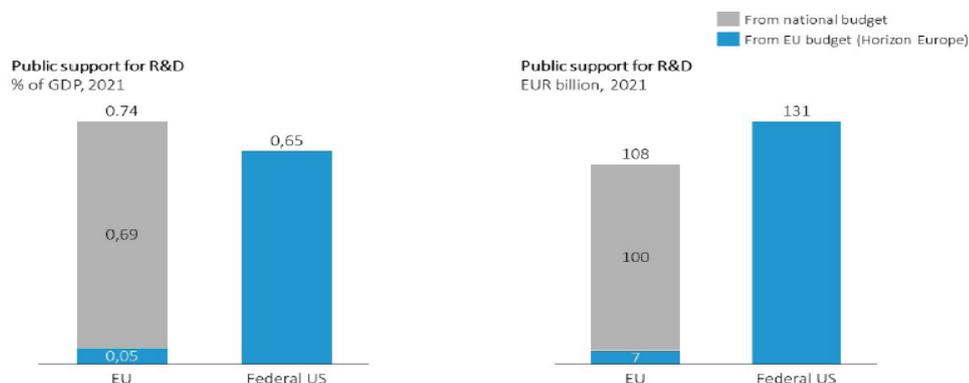
Nel rapporto si ricorda che i **primi 3 investitori in R&I in Europa** sono **aziende automobilistiche**. Lo stesso accadeva negli **Stati Uniti** all'inizio degli anni 2000, con l'auto e il settore farmaceutico in testa, ma ora i primi 3 sono tutti nel **settore tecnologico**.

Riforma del programma quadro di R&I

In primo luogo, il rapporto chiede di **riformare il prossimo programma quadro di R&I** dell'UE in termini di **orientamento** (numero minore di priorità condivise), **allocazione** degli stanziamenti (più risorse per finanziare l'innovazione dirompente e trasformazione del Consiglio europeo dell'innovazione - CEI - in una vera e propria “agenzia di tipo ARPA” che possa sostenere progetti ad alto rischio), **governance** (*project manager* e persone con una comprovata esperienza in prima linea nell'innovazione; processi di adesione più rapidi e meno burocratici) e **dotazione finanziaria** (budget raddoppiato: 200 miliardi di euro per 7 anni).

Il rapporto sostiene che il **sostegno del settore pubblico alla R&I è inefficiente** a causa della mancanza di un focus sull'innovazione dirompente e della frammentazione dei finanziamenti. Nell'UE i governi spendono complessivamente un importo simile a quello degli USA per la R&I in percentuale del PIL, ma solo un decimo della spesa avviene a livello europeo.

State versus federal source of R&D funding in the EU and US



Source: European Commission, 2024. Based on Eurostat and OECD.

Il programma per la R&I dell'UE 2021-2027, Orizzonte Europa, ha un budget di quasi **100 miliardi di euro distribuito su troppi campi**, con un accesso eccessivamente complesso e non sufficientemente focalizzato sull'innovazione dirompente. Lo strumento chiave UE per sostenere le tecnologie radicalmente nuove con bassi livelli di maturità (Pathfinder del CEI) ha un budget di **256 milioni di euro per il 2024**, rispetto ai 4,1 miliardi di dollari dell'Agenzia di ricerca per i progetti avanzati della difesa (DARPA) statunitense e ai 2 miliardi di dollari delle altre agenzie "ARPA", ed è gestito principalmente da funzionari dell'UE. La maggior parte degli **Stati membri** non è poi in grado di raggiungere le dimensioni necessarie per fornire infrastrutture tecnologiche e di ricerca all'avanguardia a livello mondiale, il che limita la capacità di R&I. Il CERN e l'EuroHPC dimostrano invece l'importanza del coordinamento nello sviluppo di grandi progetti infrastrutturali di R&I.

Unione per la Ricerca e l'Innovazione

In secondo luogo, al fine di migliorare il coordinamento della R&I pubblica tra gli Stati membri, il rapporto propone di istituire un **Unione per la Ricerca e l'Innovazione** e lanciare un **"Piano d'azione europeo per la ricerca e l'innovazione"**, elaborato dagli Stati membri insieme alla Commissione, alla comunità dei ricercatori e alle parti interessate del settore privato.

Consiglio europeo della ricerca e programma CER

In terzo luogo, si raccomanda di **raddoppiare il sostegno** alla **ricerca fondamentale** attraverso il **Consiglio europeo della ricerca (CER)**, aumentando in modo significativo il numero di beneficiari di borse di studio senza diluire l'importo, e di introdurre un **programma “CER per le istituzioni”**, basato sull'eccellenza e altamente competitivo, per fornire le risorse necessarie alle istituzioni accademiche e pensare a nuovo regime per i ricercatori di punta (**posizione di “cattedra UE”**), nonché per attrarre e trattenere i migliori studiosi accademici assumendoli come **funzionari europei**, da supportare con un nuovo quadro UE per i finanziamenti privati.

Il rapporto dichiara che in Europa **non ci sono abbastanza istituzioni accademiche che raggiungono i massimi livelli di eccellenza** e che i ricercatori in Europa sono meno integrati nei “cluster” dell'innovazione (reti di università, start-up, grandi aziende e venture capitalist) responsabili di un'ampia quota dei successi commerciali nei settori high-tech. L'Europa non ha nessun “cluster” di innovazione tra i primi 10 a livello globale, mentre gli Stati Uniti ne hanno 4 e la Cina 3.

Transizione dall'invenzione alla commercializzazione

In quarto luogo, il rapporto propone una serie di **misure per sostenere la transizione dall'invenzione alla commercializzazione**: tra queste, un nuovo schema per una condivisione equa e trasparente delle royalty; l'adozione di un **brevetto unitario** in tutti gli Stati membri dell'UE; una valutazione approfondita dell'**impatto della regolamentazione digitale** e di altro tipo **sulle piccole imprese** e la possibilità per le **start-up innovative** di adottare un nuovo statuto giuridico a livello europeo (“**Impresa Europea Innovativa**”).

Finanziamenti alle imprese innovative

Ulteriori misure proposte hanno lo scopo, invece, di generare un aumento significativo dei **finanziamenti di capitale e del debito disponibili per le start-up e lo scale-up**. Tra queste, espandere gli incentivi per i “*business angel*” e gli investitori di capitale di avviamento; valutare la necessità di eventuali ulteriori modifiche ai requisiti patrimoniali nell'ambito della direttiva *Solvency II* (con l'obiettivo di stimolare gli investimenti istituzionali in aziende innovative in determinati

sottosettori); aumentare il bilancio del FEI e **ampliare il mandato del Gruppo BEI** per consentire il co-investimento in imprese che richiedono volumi di capitale più elevati, consentendogli di assumere maggiori rischi per contribuire al “*crowd-in*” degli investitori privati.

A giudizio del rapporto, la **frammentazione del mercato unico** e gli **ostacoli normativi e giurisdizionali** impediscono a molte aziende europee, specie giovani e nel settore digitale, di diventare mature e redditizie, spingendole a cercare finanziamenti da società di *venture capital* statunitensi e fare scale-up sul mercato USA. Tra il 2008 e il 2021, quasi il 30% degli ‘unicorni’ fondati in Europa - start-up che sono state valutate più di 1 miliardo di dollari - hanno trasferito la loro sede all'estero, la maggior parte negli Stati Uniti. Tra l'altro, afferma il rapporto, **molte leggi dell'UE adottano un approccio precauzionale**, dettando pratiche commerciali specifiche *ex ante* per scongiurare potenziali rischi *ex post* (l'**AI Act**, ad esempio, impone ulteriori requisiti normativi ai modelli di IA per scopi generici che superano una soglia predefinita di potenza computazionale). L'UE è infine in **ritardo** nella **fornitura di infrastrutture all'avanguardia** indispensabili per consentire la **digitalizzazione dell'economia**.

Ulteriori interventi per l'intelligenza artificiale

Il rapporto chiede altresì all'UE di **aumentare** in modo significativo la **capacità di calcolo** dedicata all'addestramento e allo sviluppo algoritmico dei **modelli di IA** nei centri HPC e di **finanziare l'espansione di EuroHPC** con ulteriori capacità cloud e di archiviazione per supportare l'addestramento dell'IA in più sedi. Ritiene utile sviluppare un “**modello federato di IA**” basato sulla cooperazione tra infrastrutture pubbliche e private e raccomanda la creazione di un quadro di riferimento a livello europeo che consenta di fornire “capitale di calcolo” del settore pubblico alle PMI innovative in cambio di rendimenti finanziari.

Nella “**corsa ai chip per l'IA**” a livello globale le aziende europee più piccole e meno finanziate potrebbero faticare a competere, afferma il rapporto, in quanto si stima che l'addestramento dei sistemi di IA di nuova generazione potrebbe presto costare fino a 1 miliardo di dollari e raggiungere i 10 miliardi di dollari entro la fine del decennio. Allo stesso tempo, l'implementazione dell'IA richiederà connessioni più veloci, a bassa latenza e più sicure, ma la frammentazione del mercato europeo rende i costi fissi di investimento nelle reti più onerosi per gli operatori dell'UE rispetto alle aziende su scala continentale negli Stati Uniti o in Cina.

Sempre con riferimento all'IA, l'UE dovrebbe promuovere il coordinamento intersettoriale e la condivisione dei dati per **accelerare l'integrazione dell'IA nell'industria europea**. Innanzitutto, le aziende dell'UE dovrebbero essere incoraggiate a partecipare a un **“Piano di priorità verticale per l'IA”** con l'obiettivo di **accelerare lo sviluppo dell'IA nei seguenti dieci settori strategici**: automotive, manifattura avanzata e robotica, energia, telecomunicazioni, agricoltura, aerospazio, difesa, previsioni ambientali, farmaceutica e sanità.

I partecipanti al piano beneficerebbero di finanziamenti UE per lo sviluppo dei modelli e di una serie specifica di esenzioni in materia di concorrenza e sperimentazione dell'IA (che dovrebbe essere incoraggiata attraverso l'apertura, il coordinamento e l'armonizzazione a livello di UE di “regimi Sandbox per l'IA” nazionali per le aziende partecipanti).

Mercato digitale transatlantico

Data la posizione dominante dei fornitori statunitensi, l'UE, secondo il rapporto, deve trovare una **via di mezzo tra la promozione dell'industria cloud domestica** (per ragioni di sovranità europea) e la **garanzia di accesso alle tecnologie di cui ha bisogno**. Il rapporto raccomanda tra l'altro di adottare politiche di sicurezza dei dati a livello europeo per la collaborazione tra fornitori di cloud dell'UE e extra-UE, introdurre standard obbligatori per gli appalti del settore pubblico e negoziare, al di fuori dei segmenti di mercato “sovrani”, un **“mercato digitale transatlantico”** a bassa barriera, che garantisca la sicurezza della catena di approvvigionamento e le opportunità commerciali per le aziende tecnologiche dell'UE e degli USA a condizioni eque e paritarie.

Mercati delle telecomunicazioni

Il rapporto sostiene poi la necessità di facilitare il consolidamento del **settore delle telecomunicazioni** per ottenere tassi di investimento più elevati nella **connettività**. L'iniziativa principale raccomandata è quella di definire i **mercati delle telecomunicazioni a livello dell'UE**, anziché a livello degli Stati membri, e di aumentare il peso degli impegni in materia di innovazione e investimenti nelle norme dell'UE per l'autorizzazione delle fusioni. La regolamentazione *ex ante* a livello nazionale dovrebbe essere ridotta a favore di un'applicazione *ex post* per la concorrenza nei casi di abuso di posizione dominante.

Il rapporto propone tra l'altro di **armonizzare le norme e i processi di concessione delle licenze a livello europeo** e di definire le caratteristiche di progettazione delle aste a livello Ue per contribuire a creare dimensioni di scala, nonché di istituire un organismo europeo con la partecipazione di soggetti pubblici e privati per sviluppare standard tecnici omogenei per l'implementazione di API di rete ed *edge computing*.

R&I per il settore farmaceutico

L'ultimo elemento del programma è sostenere ed espandere la **R&I** per il settore **farmaceutico**, tra l'altro accelerando la digitalizzazione dei sistemi sanitari e dello Spazio europeo dei dati sanitari, aumentando le capacità di sequenziamento del genoma nell'UE, presentando un piano strategico per il periodo post-2026 e fornendo indicazioni chiare e tempestive sull'uso dell'IA nel ciclo di vita dei farmaci. Parallelamente, le autorità di regolamentazione dovrebbero puntare ad aumentare l'attrattiva dell'UE per la conduzione di studi clinici e ad accelerare l'accesso ai mercati per i nuovi farmaci. I finanziamenti UE dovrebbero riorientarsi su un numero limitato di poli di innovazione di prim'ordine nelle scienze della vita per i medicinali per terapie avanzate.

Il rapporto ricorda che la spesa totale del settore pubblico dell'UE per la R&I nel settore farmaceutico è meno della metà di quella degli Stati Uniti, mentre gli investimenti privati totali in R&I nell'UE sono circa un quarto di quelli degli Stati Uniti.

Colmare il divario di competenze

Il rapporto sostiene la necessità di **rivedere l'approccio dell'UE alle competenze**, rendendolo più strategico, orientato al futuro e focalizzato sulle carenze di competenze emergenti. Raccomanda in particolare:

- il miglioramento dell'**uso della *skills intelligence***, mediante un uso più intenso dei dati per comprendere e agire sulle carenze di competenze esistenti;
- una maggiore **reattività dei sistemi di istruzione e formazione** alle mutevoli esigenze di competenze e alle carenze di competenze individuate dalla *skills intelligence*;

- un **sistema comune di certificazione** per rendere facilmente comprensibili, dai potenziali datori di lavoro in tutta l'UE, le **competenze acquisite** attraverso i programmi di formazione;
- un ripensamento dei programmi dell'UE dedicati all'istruzione e alle competenze, in modo che i fondi stanziati possano avere un impatto maggiore;
- interventi specifici per affrontare le carenze più gravi di **competenze tecniche e STEM** (*Science, Technology, Engineering e Mathematics*).

Propone di lanciare un **nuovo Programma di acquisizione delle competenze tecnologiche** per attrarre **talenti tecnologici dall'esterno** dell'UE, adottato a livello europeo e cofinanziato dalla Commissione e dagli Stati membri.

A giudizio del rapporto, la persistente **carezza di competenze** in diversi settori e occupazioni di cui soffre l'economia europea (v. *grafico sottostante*), sia per i lavoratori poco qualificati che per quelli altamente qualificati, costituisce un **ostacolo all'innovazione** e all'adozione di tecnologie; potrebbe altresì potenzialmente ostacolare la **decarbonizzazione**, che richiederà nuove competenze e profili professionali. Tale carezza è dovuta al declino dei **sistemi di istruzione e formazione che non riescono a preparare la forza lavoro ai cambiamenti tecnologici**. Inoltre, gli investimenti UE hanno inoltre dato risultati relativamente scarsi a causa di diversi fattori: la mancanza di volontà da parte degli Stati membri, responsabili delle politiche per le competenze, di andare oltre forme blande di coordinamento; l'insufficiente coinvolgimento industriale nello sviluppo di competenze specifiche per il lavoro; la mancanza di valutazioni sistematiche; l'uso insufficiente della "*skills intelligence*", ovvero l'uso di informazioni affidabili, granulari e comparabili sulle esigenze in termini di competenze.

Skills shortages in the EU

Job vacancy rate (% of total posts)



Source: Eurostat

Per affrontare il tema della **carenza di competenze e della manodopera** il **5 marzo 2025** la Commissione ha **presentato** una apposita **comunicazione** sull'**Unione delle competenze**. Tale iniziativa si pone l'**obiettivo** di garantire che i lavoratori possano ricevere l'**istruzione** e la **formazione necessarie** e le **imprese europee** possano accedere a **forza lavoro qualificata**.

CAPITOLO 3 - UN PIANO COMUNE PER LA DECARBONIZZAZIONE E LA COMPETITIVITÀ

Il terzo capitolo del rapporto approfondisce gli aspetti connessi alla necessità dell'Europa di affrontare alcune scelte fondamentali su come portare avanti il proprio **percorso di decarbonizzazione** preservando, tuttavia, la **posizione competitiva** della sua **industria**. A tal fine, l'Europa dovrà introdurre una **strategia mista** che combini **diversi strumenti e approcci politici** per i vari settori.

L'attuazione della strategia richiederà **un piano comune per la decarbonizzazione e la competitività**, in cui tutte le politiche siano allineate agli obiettivi dell'UE e siano considerate **quattro casistiche generali**:

- nei settori in cui lo **svantaggio dell'Europa in termini di costi** è troppo grande per poter affrontare la concorrenza, è economicamente sensato **importare la tecnologia necessaria, diversificando** il più possibile i fornitori per limitare le dipendenze;
- nei settori in cui l'UE ha **preoccupazioni per il Paese di produzione** (per proteggere i posti di lavoro dalla **concorrenza sleale**), ma non per la provenienza della tecnologia sottostante, una combinazione efficace di politiche consisterebbe nell'**incoraggiare** gli investimenti diretti esteri (**IDE**) **all'interno dell'UE**, adottando al contempo misure commerciali volte a **compensare il vantaggio in termini di costi** ottenuto grazie alle sovvenzioni estere;
- nei **settori** in cui l'UE ha **interesse strategico** nel garantire che le aziende europee mantengano *know-how* e capacità produttive rilevanti per poter aumentare la produzione in caso di tensioni geopolitiche, si dovrebbe puntare ad **aumentare la "bancabilità" a lungo termine** dei nuovi investimenti in Europa, ad es. applicando requisiti di contenuto locale, e a **garantire un livello minimo di sovranità tecnologica**;
- nei **"settori nascenti"**, in cui l'UE ha un vantaggio innovativo e un elevato potenziale di crescita futura, un approccio consolidato consiste nell'applicare una gamma completa di **misure aventi**

effetti di distorsione sul commercio fino a quando il settore non arriva a un livello tale da permettere di ritirare tali protezioni.

Nel rapporto vengono individuate quindi **aree prioritarie** sulle quali dovranno concentrarsi gli sforzi dell'UE, incluse, in particolare, la **riduzione dei prezzi dell'energia**, lo sfruttamento delle **opportunità industriali** offerte dalla **transizione verde** e la creazione di **condizioni paritarie** nei settori che devono affrontare obiettivi di decarbonizzazione più rigorosi rispetto alla concorrenza estera o che sono più esposti alla **concorrenza sleale dall'estero**.

Lo scorso 26 febbraio la Commissione europea ha presentato la comunicazione sul "[patto per l'industria pulita](#)" (*Clean Industrial Deal*), un ambizioso piano operativo volto a sostenere la competitività e la resilienza dell'industria dell'UE e ad accelerare la **decarbonizzazione**, garantendo nel contempo un futuro sicuro all'industria manifatturiera in Europa. Il patto aiuterà inoltre a conseguire gli obiettivi del *Green Deal* europeo.

Ridurre i prezzi dell'energia

L'UE dovrà perseguire l'obiettivo della **riduzione dei costi dell'energia per gli utenti finali**, accelerando la **decarbonizzazione** nel settore energetico in modo **efficiente** mediante il ricorso a tutte le soluzioni disponibili.

Nel rapporto si sottolinea come gli **alti costi dell'energia** in Europa siano un **ostacolo alla crescita** e influenzino gli investimenti delle imprese molto di più che in altre grandi economie. La decarbonizzazione offre all'Europa l'opportunità di ridurre i prezzi dell'energia e di assumere un **ruolo guida nelle tecnologie pulite** ("*clean tech*"), diventando al contempo più sicura in termini energetici.

In particolare, si raccomanda di:

- **ridurre la volatilità dei prezzi del gas naturale**, rafforzando gli **acquisti congiunti**, almeno per il GNL, per sfruttare il potere di mercato dell'Europa e ridurre la sua esposizione al mercato spot, incoraggiando un progressivo abbandono dell'approvvigionamento legato agli spot. L'UE dovrebbe altresì stabilire **partenariati a**

lungo termine con partner commerciali affidabili e diversificati nel quadro di una vera e propria strategia comune per il gas. In particolare, le autorità di regolamentazione dovrebbero essere in grado di applicare limiti alle posizioni finanziarie e **tetti dinamici** in circostanze in cui i prezzi spot o dei derivati dell'energia nell'UE divergono notevolmente da quelli globali;

Il **potere contrattuale collettivo potenziale dell'UE** non è infatti sfruttato a sufficienza e si basa eccessivamente sui prezzi spot, nonostante l'UE sia il **più grande importatore mondiale di gas e GNL**. Il gas naturale inoltre continuerà a far parte del mix energetico europeo nel medio termine, anche se gli scenari suggeriscono che il fabbisogno di gas dell'UE diminuirà dell'8%-25% entro il 2030.

- istituire un **regolamento commerciale comune** che si applichi sia ai mercati spot che a quelli dei derivati e garantire una **vigilanza integrata dei mercati dell'energia e dei derivati sull'energia**, nonché rivedere l'esenzione per le "attività ausiliarie" per garantire che tutte le entità commerciali siano soggette alla stessa vigilanza e agli stessi requisiti;

La maggior parte delle **attività di trading nei mercati europei del gas** viene svolta da poche **società non finanziarie**. Il rapporto riferisce che dati recenti presentati dall'ESMA suggeriscono che esiste una concentrazione significativa sia a livello di posizioni che di sedi negoziali e che nel 2022 la concentrazione è aumentata durante la maggiore impennata dei prezzi del gas naturale. Le entità finanziarie regolamentate sono soggette a norme di condotta e prudenziali, mentre molte delle società che negoziano derivati su merci possono contare su esenzioni.

- **scindere la remunerazione delle energie rinnovabili e del nucleare dalla produzione da combustibili fossili** basandosi sugli strumenti introdotti nell'ambito del nuovo assetto del mercato dell'energia elettrica, come i PPA e i CfD bidirezionali, ed estenderli progressivamente a tutti gli asset rinnovabili e nucleari in modo armonizzato.

Anche con la progressiva riduzione della dipendenza dell'UE dal gas naturale e con l'aumento degli investimenti nella produzione di energia pulita, le norme UE di mercato non scindono completamente il prezzo dell'energia rinnovabile e nucleare dai prezzi più alti e volatili dei combustibili fossili, impedendo agli utenti finali di cogliere appieno i benefici dell'energia pulita. Il ricorso a **soluzioni contrattuali a lungo**

termine, come i mercati degli accordi di compravendita di energia elettrica (PPA) o i contratti per differenza (CfD), può contribuire a **ridurre la correlazione tra il prezzo marginale fissato e il costo dell'energia per gli utenti finali**, altrimenti i benefici derivanti da un dispiegamento accelerato delle energie rinnovabili potrebbero essere limitati.

- **abbassare la tassazione energetica** adottando un livello massimo comune di sovrapprezzo in tutta l'UE (comprese le imposte, i prelievi e gli oneri di rete).

Il rapporto ricorda che la riforma della legislazione UE in questo settore è soggetta all'**unanimità**, ma propone anche di prendere in considerazione la **cooperazione tra un sottogruppo di Stati membri** o linee guida sulla tassazione dell'energia.

Elemento chiave del citato patto per l'industria pulita è il [piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili](#), presentato dalla Commissione il 26 febbraio scorso (la versione in lingua italiana non risulta disponibile al momento della redazione del presente bollettino).

Il piano prevede misure a breve termine per abbassare i costi dell'energia, completare l'Unione dell'energia, attirare investimenti e prepararsi meglio a potenziali crisi energetiche.

Accelerare la decarbonizzazione attraverso un approccio tecnologicamente neutrale

Il rapporto individua come ulteriore obiettivo centrale l'**accelerazione della decarbonizzazione** in modo efficiente dal punto di vista dei costi adottando un **approccio tecnologicamente neutrale**, che includa tutte le soluzioni disponibili, e in particolare le energie rinnovabili, il nucleare, l'idrogeno, la bioenergia e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio della CO₂.

Tale approccio dovrebbe essere sostenuto da una **massiccia mobilitazione di finanziamenti sia pubblici che privati** sulla base delle proposte presentate nel capitolo sugli investimenti. Si raccomanda in particolare di:

- **semplificare e snellire le autorizzazioni e i processi amministrativi** per accelerare la diffusione delle energie

rinnovabili, le infrastrutture di flessibilità e le reti, attraverso diverse possibili opzioni idonee a ridurre i ritardi nelle autorizzazioni per nuovi progetti energetici.

Si propone, tra l'altro, di **estendere le misure di accelerazione e la regolamentazione di emergenza** alle reti di distribuzione del calore, ai generatori di calore e alle infrastrutture per l'idrogeno e per la cattura e lo stoccaggio della CO₂; di concentrarsi maggiormente sulla **digitalizzazione dei processi di autorizzazione nazionali** in tutta l'UE; di **affrontare la mancanza di risorse** delle autorità di autorizzazione e di **utilizzare aggiornamenti mirati della legislazione ambientale** rilevante dell'UE per fornire esenzioni limitate (in tempo e portata) alle direttive ambientali dell'Unione fino al raggiungimento della neutralità climatica. Come altre possibili soluzioni vengono indicate **l'attuazione sistematica della legislazione vigente**, nonché rendere le **zone di accelerazione per le energie rinnovabili e le valutazioni ambientali strategiche** la regola per espandere le rinnovabili, sostituendo le valutazioni individuali per progetto;

Il rapporto sottolinea come, senza un **aumento della rapidità di erogazione di autorizzazioni per l'installazione**, la maggior offerta di finanziamenti per diffondere l'energia pulita non potrà produrre i risultati desiderati, tra cui una più rapida installazione di nuova capacità, considerato anche che i tempi di autorizzazione variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

- istituire un **“28° regime”**, vale a dire un **quadro giuridico speciale** al di fuori dei 27 diversi quadri giuridici degli stati membri, per gli interconnettori considerati **importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)**, in modo da ridurre la durata delle procedure nazionali e integrarle in un unico processo, evitando che i progetti siano bloccati da singoli interessi nazionali. Si sottolinea anche la necessità che il prossimo QFP rafforzi lo strumento dedicato al finanziamento delle interconnessioni e si propone di creare un **coordinatore europeo permanente** incaricato di assistere nell'ottenimento dei permessi necessari;

Elemento centrale per accelerare la decarbonizzazione sarà sbloccare il potenziale dell'energia pulita attraverso un'**attenzione collettiva dell'UE alle reti**. Senza un aumento significativo della capacità di generazione e di rete l'Europa potrebbe trovarsi limitata anche nel digitalizzare maggiormente la produzione, dato che addestrare ed

eseguire modelli di intelligenza artificiale e gestire i centri dati sono attività ad alta intensità energetica.

- sviluppare la governance necessaria per un'**autentica Unione dell'energia**;
- **destinare una quota maggiore dei proventi del sistema ETS alle industrie ad alta intensità energetica (EII)** e utilizzare tali proventi anche per sostenere la decarbonizzazione del settore dei trasporti.

Durante la transizione si raccomanda, infatti, di garantire pari condizioni a livello globale per le EII e gli operatori dei trasporti e, per **sostenere finanziariamente la decarbonizzazione dei trasporti**, si propone di rendere disponibile un **paniere di opzioni** che potrebbe includere i CfD, combinando sovvenzioni dell'UE con il sostegno della BEI e delle banche di promozione nazionali, e modelli Regulatory Asset Based per gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie (ad alta velocità). L'UE dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di **posticipare l'eliminazione graduale delle quote gratuite del sistema ETS** per le EII se l'**implementazione del CBAM** risultasse **inefficace**. In generale il finanziamento della decarbonizzazione in tutta l'UE dovrebbe basarsi su **strumenti comuni, competitivi e semplici**, come i contratti per differenza sul carbonio o le aste competitive della Banca europea dell'idrogeno;

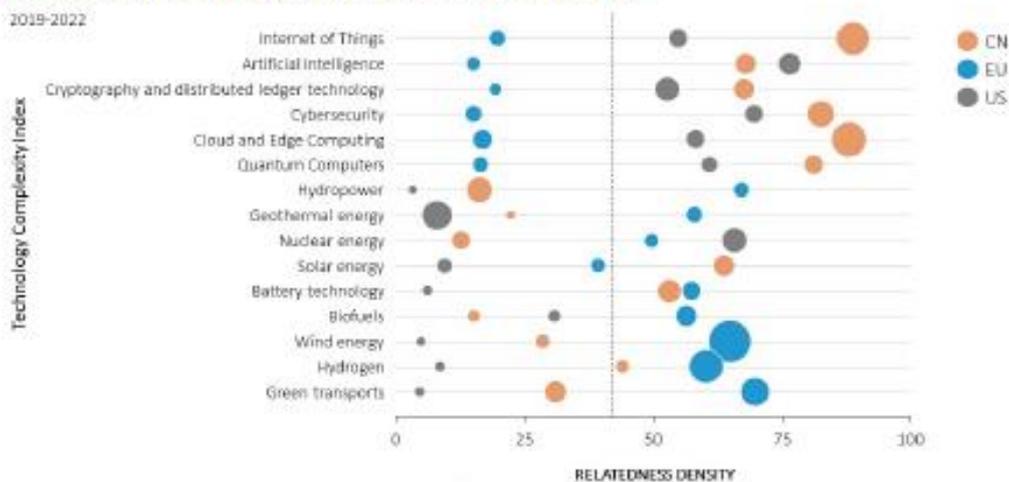
Le industrie ad alta intensità energetica soffrono, infatti, non solo gli alti prezzi dell'energia, ma anche la **manca di sostegno pubblico per realizzare gli obiettivi di decarbonizzazione** e investire in combustibili sostenibili. Nonostante le massicce esigenze di investimento delle EII e la difficoltà di investire in settori "difficili da abbattere", in Europa il sostegno pubblico alla transizione è limitato, mentre in altre regioni le EII, pur non avendo gli stessi obiettivi di decarbonizzazione né richiedendo investimenti simili, beneficiano di un sostegno statale più generoso. La Cina, ad es., fornisce oltre il 90% dei 70 miliardi di dollari di sovvenzioni globali nel settore dell'alluminio, così come ingenti sovvenzioni per l'acciaio. La decarbonizzazione rappresenta anche uno svantaggio competitivo per le parti "più difficili da abbattere" del settore dei trasporti (aviazione e trasporto marittimo). Affinché l'UE guidi la decarbonizzazione delle EII sono necessarie **risorse finanziarie sufficienti**. La decarbonizzazione, infatti, costerà complessivamente **500 miliardi di euro alle quattro maggiori EII** (chimica, metalli di base, minerali non metalliferi e carta) nei prossimi 15 anni, mentre per le parti più "difficili da abbattere" del settore dei trasporti (marittimo e aereo) il

fabbisogno di investimenti è di circa 100 miliardi di euro all'anno dal 2031 al 2050.

- **riorientare il sostegno alla produzione di tecnologie pulite**, concentrandosi sulle **tecnologie in cui l'UE è in una posizione di vantaggio** o che costituiscono un'opportunità strategica per sviluppare la capacità interna. A livello nazionale si raccomanda di introdurre una **quota minima esplicita per la produzione locale di prodotti e componenti selezionati negli appalti pubblici**, nelle aste CfD e in altre forme di acquisto di produzione locale, combinata con criteri stabiliti a livello europeo per orientare la produzione locale verso le **soluzioni più innovative e sostenibili**. Per le "industrie nascenti" si raccomanda agli Stati membri di pianificare le prossime licitazioni e procedure di appalto pubblico per fungere da "cliente di lancio" per le nuove tecnologie;
- **sfruttare il forte posizionamento dell'UE nel settore della tecnologia pulita** e perseguire opportunità di investimento in altri Paesi per ampliare il mercato di diffusione delle tecnologie che la regione sta sviluppando, come i processi a emissioni quasi zero per la produzione di materiali. Allo scopo, si raccomanda, tra l'altro, di stabilire **partenariati industriali con paesi terzi** sotto forma di accordi di *offtake* lungo la catena di fornitura o di coinvestimenti in progetti di produzione e allo stesso tempo di applicare **misure commerciali** in quelle situazioni in cui aziende europee altrimenti produttive sono minacciate da una concorrenza sponsorizzata dallo Stato;

La **politica commerciale** è considerata fondamentale per combinare decarbonizzazione e competitività, **mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento**, far crescere nuovi mercati e **compensare la concorrenza sponsorizzata dallo Stato**. L'Europa ha un forte potenziale innovativo per soddisfare la crescente domanda interna e globale di soluzioni energetiche pulite. Per quanto debole nell'innovazione digitale, essa è infatti leader nell'innovazione tecnologica pulita. Tuttavia, non è garantito che il fabbisogno di tecnologie pulite dell'UE sarà soddisfatto dall'offerta comunitaria, data la crescente capacità cinese. La tecnologia cinese può comunque rappresentare la via più economica per raggiungere alcuni degli obiettivi dell'UE, tra cui quello di ricavare almeno il 42,5% dell'energia che consuma da fonti rinnovabili entro il 2030.

The EU's position in complex (digital and green) technologies



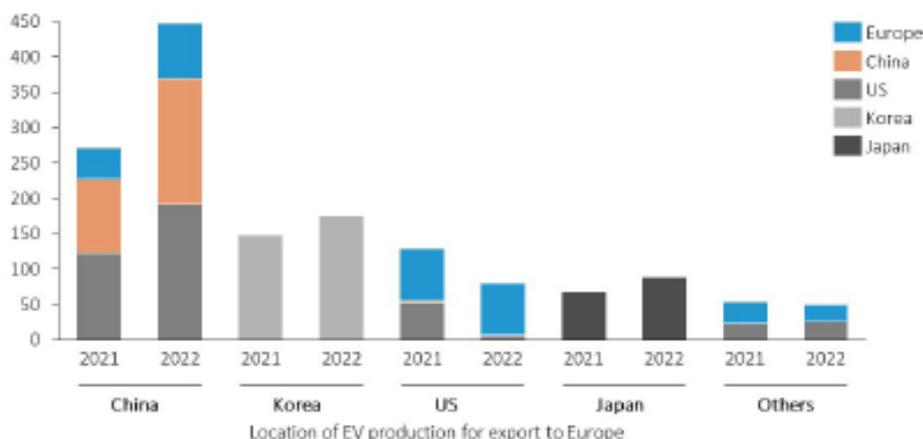
Notes: The results are based on an analysis of patent data to understand the complexity and potential for specialisation in different technology areas. On the y-axis, technologies are ranked according to how advanced or complex they are, with scores ranging between 0 (less complex) and 100 (more complex). The x-axis (showing the relatedness density) represents how easily a country can build comparative advantage in a particular technology, depending on how closely related it is to other technologies the country is already strong in. The size of the bubbles shows how much each country has already specialised in a technology, using a measure of 'revealed comparative advantage' (RCA), which reflects their competitive strength in that field.

Source: European Commission, DG RTD.

- sviluppare un **piano d'azione industriale per il settore automobilistico.**

Il settore automobilistico, secondo il rapporto, è un esempio centrale di **mancata pianificazione da parte dell'UE**, che applica una politica climatica senza una politica industriale. Nonostante l'obiettivo di azzerare le emissioni entro il 2035 porterà di fatto a mettere gradualmente fine alle nuove immatricolazioni di veicoli con motori a combustione interna e favorirà la rapida penetrazione dei veicoli elettrici sul mercato, l'UE non ha dato seguito a queste ambizioni con una **spinta sincronizzata verso la conversione della catena di fornitura**. Le aziende europee, di conseguenza, stanno già perdendo quote di mercato. La quota di mercato delle case automobilistiche cinesi per i veicoli elettrici in Europa è passata dal 5% nel 2015 a quasi il 15% nel 2023, mentre la quota di case automobilistiche europee nel mercato dell'UE dei veicoli elettrici è scesa dall'80% al 60%. Nel breve termine, l'obiettivo principale per il settore dovrebbe essere quello di **evitare una delocalizzazione radicale della produzione fuori dall'UE** o la **rapida acquisizione di impianti e aziende europei da parte di produttori esteri sovvenzionati dallo Stato**, proseguendo allo stesso tempo la decarbonizzazione. Le **tariffe compensative** recentemente adottate dalla Commissione contro le aziende automobilistiche cinesi che producono batterie per i veicoli elettrici contribuiranno a creare condizioni di parità in questo senso, tenendo anche conto dei reali aumenti di produttività in Cina;

Electric car imports to Europe by country of production and manufacturer headquarters
 Thousand vehicles, 2021-2022



Source: IEA, 2023

Il [Dialogo](#) strategico sul futuro dell'industria automobilistica europea è stato lanciato dalla Commissione il 30 gennaio 2025. Il [Piano](#) d'azione industriale dell'UE per il settore automobilistico è stato invece presentato il 5 marzo 2025 e si pone l'obiettivo di affrontare la competizione globale legata all'innovazione e alla leadership nelle tecnologie future, alla transizione pulita e alla decarbonizzazione, nell'ottica di rispettare gli standard di emissione di CO2 previsti.

- basare i **trasporti** su un **nuovo approccio unificato alla pianificazione** a livello europeo e nazionale, incentrato sull'**armonizzazione** e sull'**interoperabilità**, oltre che sulla coesione. Si raccomandano quindi un **coordinamento** più approfondito con le **industrie di rete adiacenti** (energia e telecomunicazioni) e **nuovi incentivi** nel bilancio UE per gli Stati membri affinché rimuovano gli ostacoli all'integrazione e **garantiscono interoperabilità e concorrenza** in tutti i segmenti dei trasporti quando questi obiettivi vanno oltre l'applicazione del diritto UE.

Il rapporto riferisce che i trasporti sono responsabili di un quarto di tutte le emissioni di gas serra e, a differenza di altri settori, le emissioni di CO2 prodotte dai trasporti sono ancora superiori a quelle del 1990. Inoltre i trasporti fanno parte del piano della Commissione per l'obiettivo climatico 2040, ma sono esclusi dai piani nazionali obbligatori per l'energia e il clima degli Stati membri. Questo mancato coordinamento si traduce, ad esempio, in un quadro normativo preciso e vincolante per case automobilistiche e logistica aziendale, il che aumenta la domanda di

veicoli elettrici e di infrastrutture di ricarica, senza obbligare in modo analogo i fornitori di energia a offrire un accesso alla rete stabile, potente e dalla capacità sufficiente. La transizione verso la mobilità sostenibile è ulteriormente ostacolata dalla **mancata interoperabilità delle infrastrutture**, nonché dalla **limitata adozione della digitalizzazione**. La mancanza di una pianificazione a livello UE per la competitività dei trasporti riduce la capacità per l'UE di sfruttare le possibilità relative al ruolo cruciale che i trasporti possono svolgere nella decarbonizzazione dell'economia dell'UE.

Nella sezione relativa all'energia, contenuta nella parte B del rapporto, si propone anche di **mantenere l'approvvigionamento nucleare e accelerare lo sviluppo del “nuovo nucleare”** (compresa la catena di approvvigionamento nazionale).

CAPITOLO 4 - AUMENTARE LA SICUREZZA E RIDURRE LE DIPENDENZE

Il quarto capitolo del rapporto approfondisce il tema fondamentale della **dipendenza dell'Europa dall'esterno** in una serie di ambiti - dalle materie prime critiche (“*critical raw materials*”, “CRM”) alle tecnologie avanzate - mettendo in luce il **rischio** che essa si tramuti in **vulnerabilità**, specialmente in situazioni di frammentazione del commercio lungo linee geopolitiche. In particolare, si osserva che il deterioramento delle relazioni geopolitiche crea anche **nuove esigenze di spesa per la difesa** e la **capacità industriale di difesa**.

Aumentare gli investimenti

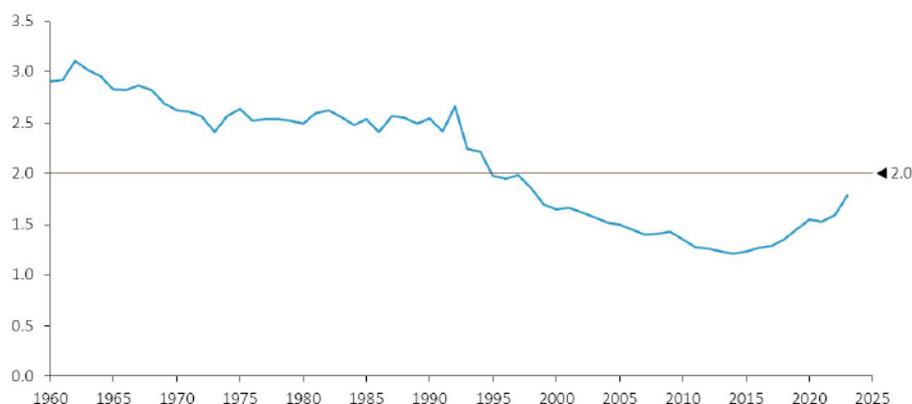
Nel rapporto si evidenzia la necessità di **recuperare il ritardo** accumulato in termini di spesa per la difesa e di ricostituire le **scorte** esaurite, comprese quelle donate per sostenere la difesa dell'Ucraina contro l'aggressione russa, predisponendo **ulteriori investimenti**.

Grazie al prolungato periodo di pace in Europa e all'ombrello di sicurezza degli Stati Uniti, solo 10 Stati membri spendono oggi una cifra equivalente o superiore al 2% del PIL in linea con gli impegni della NATO, sebbene le spese per la difesa siano in aumento. Nel giugno 2024 la Commissione ha stimato che nel prossimo decennio saranno necessari investimenti aggiuntivi per la difesa pari a circa 500 miliardi di euro.

Il grafico sottostante mostra l'andamento della spesa per la difesa nei paesi dell'UE dal 1960 ad oggi.

EU Member States' defence expenditure

% of GDP



Source: SIPRI. Accessed 2024.

Nel rapporto si sottolinea che diventare più indipendenti crea un “**costo assicurativo**” per l’Europa, in termini di necessità di investimenti significativi, controbilanciato da una **maggiore autonomia decisionale**. Per evitare un potenziale compromesso tra indipendenza e costi – considerato che l’aumento della sicurezza delle CRM richiede investimenti nel settore estrattivo, nella lavorazione, nello stoccaggio e nel riciclo – sarà essenziale la **cooperazione europea**. Ciò significa concordare in anticipo le priorità e i requisiti della domanda. Lo stesso vale per la **difesa** e lo **spazio**: nel rapporto si chiarisce che tutti gli Stati membri diventeranno più sicuri se l’industria europea della difesa sarà in grado di soddisfare nuove richieste e sviluppare nuove tecnologie e se l’UE manterrà un accesso autonomo allo spazio.

Ridurre le vulnerabilità esterne

Secondo il rapporto, l’UE deve sviluppare inoltre una vera e propria “**politica economica estera**” basata sulla **messa in sicurezza delle risorse critiche**.

Materie prime critiche

In primo luogo si prospetta la **necessità di una rapida e piena attuazione** da parte dell’UE della **normativa sulle materie prime critiche** e la sua **integrazione con una strategia globale** che includa tutte

le fasi della catena di approvvigionamento dei minerali critici, dall'estrazione alla lavorazione e al riciclo.

Nel rapporto si sottolinea come l'accesso alle CRM sia fondamentale per l'**industria automobilistica** e delle **tecnologie pulite**. L'offerta è però altamente concentrata nelle mani di pochi fornitori, soprattutto per quanto riguarda la lavorazione e la raffinazione, il che crea **due rischi principali** per l'Europa: la **volatilità dei prezzi**, che ostacola le decisioni di investimento; l'utilizzo delle **CRM** come **arma geopolitica**, poiché gran parte dell'estrazione e della lavorazione è concentrata in Paesi con cui l'UE non è strategicamente allineata.

In particolare, per rafforzare la posizione dell'UE nella fase di approvvigionamento, si propone di creare una **piattaforma europea per le materie prime critiche**, in grado di sfruttare il potere di mercato dell'Europa **aggregando la domanda** per l'acquisto congiunto di tali materiali (secondo il modello utilizzato in Corea del Sud e Giappone) e coordinando il processo negoziale di acquisti congiunti con i Paesi produttori.

Parallelamente, si raccomanda che l'UE sviluppi ulteriormente la sua "**diplomazia delle risorse**" per le CRM. Le proposte, in particolare, includono:

- il **potenziamento del Global Gateway** (che promuove gli investimenti nei Paesi terzi) per concentrarsi sulle esigenze strategiche dell'UE e lo sviluppo di strategie congiunte con altri acquirenti di Paesi strategicamente allineati, ad esempio attraverso un Club delle materie prime critiche G7+ (che comprende Giappone, Corea del Sud e Australia);
- **sviluppare l'attività mineraria in mare profondo**, sostenibile dal punto di vista ambientale.

Le stime indicano che i fondali marini contengono moltiplicatori delle riserve terrestri conosciute, ad esempio per rame, titanio, manganese, cobalto, nichel ed elementi delle terre rare.

Ancora, si evidenzia la necessità che l'UE sfrutti il **potenziale delle risorse nazionali** attraverso l'**estrazione**, il **riciclo** e l'**innovazione dei materiali alternativi**. In particolare, si raccomanda di:

- istituire un vero **mercato unico dei rifiuti e della circolarità**;
- promuovere la **ricerca** e l'**innovazione** in materiali o processi alternativi, per sostituire le materie prime critiche.

Industrie strategiche

Per quanto riguarda le **industrie strategiche**, secondo il rapporto, l'UE dovrebbe perseguire una strategia coordinata per **rafforzare la capacità produttiva interna** e **proteggere le infrastrutture di rete fondamentali**.

In particolare, la relazione raccomanda di lanciare una **strategia comune** basata su **quattro elementi**:

- finanziare l'innovazione e **creare laboratori di prova** in prossimità dei centri di eccellenza esistenti;
- fornire **sovvenzioni o incentivi fiscali** per R&S alle aziende “fabless” attive nella progettazione di chip e alle fonderie in segmenti strategici selezionati;
- sostenere il **potenziale innovativo dei chip tradizionali**;
- coordinare gli sforzi dell'UE nel **back-end del packaging avanzato 3D**, nei **materiali avanzati** e nei **processi di finitura**.

Semiconduttori

Inoltre, nel rapporto si propone uno **stanziamento di bilancio UE** centralizzato specifico per i **semiconduttori**, sostenuto da un **nuovo IPCEI “a corsia preferenziale”**. L'uso di questo strumento comporterebbe un cofinanziamento dal bilancio dell'UE e tempi di approvazione più brevi per i progetti sui semiconduttori.

Si sottolinea, infatti, la necessità di evitare un approccio frammentato che potrebbe portare ad un debole coordinamento delle priorità e dei requisiti della domanda, a una mancanza di economia di scala per i produttori interni e, di conseguenza, a una minore capacità di investimento nei segmenti più innovativi dei semiconduttori. A tal proposito, viene rammentato che dopo il regolamento europeo sui chip sono stati annunciati investimenti complessivi nell'impiego industriale di circa 100 miliardi di euro.

Telecomunicazioni

Per quanto riguarda le **telecomunicazioni**, si raccomanda di **rafforzare la sicurezza nell'approvvigionamento tecnologico**, favorendo il ricorso a fornitori di fiducia dell'UE per l'assegnazione dello spettro in tutte le future gare d'appalto e promuovendo i fornitori di apparecchiature di telecomunicazione con sede nell'Unione come strategici nelle trattative commerciali.

Rafforzare la capacità industriale per la difesa e lo spazio

Uno degli obiettivi che il rapporto Draghi individua nel settore della difesa e dello spazio è **rafforzare la capacità industriale**. Di seguito le proposte avanzate.

Aggregazione della domanda e integrazione degli asset industriali della difesa

Secondo il rapporto è prioritario attuare nel breve termine la **strategia per l'industria europea della difesa**, aumentando in modo sostanziale **l'aggregazione della domanda** tra gruppi di Stati membri, nonché la quota di **acquisti congiunti** per la difesa.

Si osserva, infatti, che la frammentazione dell'industria europea della difesa, oltre a limitarne la portata e ostacolarne l'efficacia operativa sul campo, pone **due principali problemi**: **l'assenza di una industria di scala**, con possibili crisi di approvvigionamento se gli Stati membri dovessero aumentare in modo significativo la spesa; la **mancanza di standardizzazione** e all'**interoperabilità dei materiali**.

Si raccomandano, poi, **ulteriori passi** volti sviluppare nel **medio termine** una politica industriale di difesa dell'UE che supporti **l'integrazione strutturale transfrontaliera dei mezzi di difesa** e l'integrazione e consolidamento selettivi della **capacità industriale** dell'Unione con l'obiettivo esplicito di aumentarne portata, standardizzazione e interoperabilità. La **politica di concorrenza** dell'UE dovrebbe consentire tale consolidamento. Inoltre, con l'aumento della spesa per la difesa dell'UE, tali obiettivi dovrebbero essere sostenuti da **principi di preferenza comunitaria rafforzati negli appalti**,

assicurando che una **quota minima** della domanda si concentri nelle mani di **aziende europee**.

Nella **parte “B”** del rapporto si evidenzia la necessità di interventi volti a **migliorare le competenze a livello dell'UE** per la politica industriale di difesa, quali:

- la definizione di un **nuovo e più snello modello di governance** tra gli organi dell'UE (Commissione, Servizio europeo per l'azione esterna e Agenzia europea per la difesa), conferendo alla Commissione un ruolo di coordinamento nel campo della politica industriale della difesa;
- l'istituzione di un **Commissario per l'industria della difesa**;
- l'affidamento ad un'**autorità industriale di difesa centralizzata dell'UE** della **programmazione** e dell'**approvvigionamento congiunto** della difesa dell'UE, cioè l'approvvigionamento centralizzato per conto degli Stati membri;
- la **revisione delle norme** e delle **procedure interne** dell'UE per il processo decisionale nel campo della politica industriale della difesa, volta a semplificare ed accelerare l'azione politica, in particolare nelle situazioni di crisi.

Incremento degli investimenti e rafforzamento della cooperazione e della condivisione delle risorse per R&S per la difesa

Nel rapporto si sottolinea l'esigenza di **misure pertinenti a sostenere le PMI innovative del settore** della difesa. Si sottolinea, inoltre, che la R&S nel settore della difesa è una categoria di spesa che richiede un **approccio unico**, attuabile mediante l'aumento dei finanziamenti europei e la loro **concentrazione** su **iniziative comuni**. Secondo il rapporto, diversi segmenti nuovi o tecnicamente complessi – come i droni, i missili ipersonici, le armi a energia diretta, l'intelligenza artificiale per la difesa e la flotta da guerra per fondali marini e spazio – richiedono un **coordinamento paneuropeo**. Al riguardo, si raccomanda di predisporre **nuovi programmi a duplice uso** e una **proposta di progetti europei di difesa di interesse comune**.

L'UE investe circa **1 miliardo di euro all'anno in R&S per la difesa**, mentre la maggior parte degli investimenti avviene a livello di Stati membri. In particolare, il rapporto sottolinea che l'industria della difesa dell'UE soffre di un **deficit di capacità su due fronti**: la **domanda complessiva è più bassa** (la spesa aggregata per la difesa nell'UE è circa un terzo di quella degli Stati Uniti); la **spesa dell'UE è meno focalizzata** sull'innovazione.

Norme di governance e di investimento nel settore spaziale europeo

Secondo il rapporto è necessario intervenire in tale ambito sia mediante l'**aggiornamento delle norme di governance e di investimento**, sia tramite un **maggiore coordinamento della spesa pubblica** all'interno di un **mercato unico dello spazio**, per garantire **standard comuni e armonizzare i requisiti di licenza** negli Stati membri. Le proposte avanzate in tale settore strategico sono:

- la progressiva eliminazione del **principio del ritorno geografico**, in forza del quale l'**Agenzia Spaziale Europea (ESA)** investe in ciascuno dei paesi membri un importo simile al contributo finanziario del paese all'agenzia attraverso contratti industriali per programmi spaziali;
- l'istituzione di un **fondo industriale spaziale multifunzionale**;
- il sostegno delle **priorità strategiche comuni** per la **ricerca e l'innovazione spaziali** mediante un **crescente coordinamento, nuovi finanziamenti** e una **maggiore messa in comune di risorse** per lo sviluppo di nuovi grandi programmi comuni dell'UE;
- come per il settore della difesa, il sostegno alla **crescita delle PMI**, delle **start up** e delle **scale-up spaziali** innovative dell'UE mediante un migliore accesso ai finanziamenti e l'introduzione di norme europee di preferenza mirate.

Inoltre, nella **parte "B"** del rapporto viene illustrata una serie di proposte specifiche ulteriori, tra cui:

- sfruttare **sinergie tra le politiche industriali dello spazio e della difesa**;
- definire un **quadro politico dell'UE** per i lanciatori al fine di garantire un **accesso autonomo allo spazio**;

- promuovere l'**accesso ai mercati spaziali internazionali** per garantire, in particolare, un accesso equo agli appalti internazionali.
- istituire e rendere operativa la “**diplomazia spaziale dell'UE**” per promuovere gli interessi strategici dell'UE e aiutare le imprese dell'UE a esportare nei mercati spaziali nuovi ed emergenti.

Il rapporto ricorda tra l'altro che il settore spaziale europeo soffre di un **forte divario di investimenti** rispetto ai suoi principali rivali e che, sebbene l'UE abbia sviluppato un settore spaziale di prim'ordine, ha perso la sua posizione di leader sul mercato dei lanciatori commerciali e dei satelliti geostazionari.

CAPITOLO 5 - FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI

Il **fabbisogno finanziario** necessario all'UE per raggiungere i suoi obiettivi è stimato nel rapporto, come anticipato, in almeno **750-800 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi annui** (secondo le ultime stime della Commissione), pari al **4,4-4,7% del PIL dell'UE** nel 2023 (per fare un confronto, gli investimenti del Piano Marshall nel periodo 1948-51 equivalevano all'1-2% del PIL dell'UE). La quota di investimenti dell'UE dovrebbe passare dall'attuale 22% circa del PIL a circa il 27%, invertendo un **declino pluridecennale** nella maggior parte delle grandi economie dell'Unione.

Il rapporto ricorda che si è aperto un **divario** considerevole e persistente tra gli **investimenti produttivi privati** nell'UE e negli **USA**, che non è stato compensato dall'aumento degli **investimenti pubblici**, anch'essi calati dopo la grande crisi finanziaria e mantenutisi sempre più bassi nell'UE rispetto agli USA in termini di quota del PIL. Inoltre, anche se nel 2022 i risparmi delle famiglie UE erano pari a **1.390 miliardi di euro**, rispetto agli 840 miliardi degli Stati Uniti, esse dispongono di una ricchezza assai inferiore rispetto alle famiglie statunitensi, specie a causa dei minori ritorni sulle loro attività che ricevono dai mercati finanziari.

La **sfida** è quindi quella di **sbloccare gli investimenti**, sia pubblici che privati, anche mediante **incentivi fiscali**. Lo stimolo agli investimenti privati avrà un certo impatto sulle finanze pubbliche, ma gli aumenti di produttività potranno ridurre i costi di bilancio.

Ad es., un aumento del 2% del livello di produttività totale dei fattori dell'UE nell'arco di dieci anni potrebbe già essere sufficiente a coprire fino a un terzo della spesa di bilancio (sovvenzioni agli investimenti e investimenti pubblici) necessaria per attuare il piano.

Mobilizzare i finanziamenti pubblici e privati su scala

Secondo il rapporto, una delle ragioni principali della minore efficienza dell'intermediazione finanziaria in Europa risiede nel fatto che i mercati dei capitali rimangono frammentati e i flussi di risparmio verso gli stessi sono inferiori.

Permangono tre principali problemi: 1) l'UE non dispone né di un'unica autorità di regolamentazione del mercato dei valori mobiliari né di un unico regolamento per tutti gli aspetti della negoziazione; 2) l'ambiente postnegoziale per la compensazione e il regolamento in Europa è di gran lunga meno unificato rispetto a quello statunitense; 3) i regimi fiscali e d'insolvenza degli Stati membri restano sostanzialmente non allineati. I mercati dei capitali dell'UE sono inoltre poco forniti di capitali a lungo termine rispetto ad altre grandi economie, soprattutto a causa dello scarso sviluppo dei fondi pensione.

Unione dei mercati dei capitali e ruolo dell'ESMA

Il rapporto invoca anzitutto la costituzione di una vera e propria **Unione dei mercati dei capitali** (UMC). In questo contesto chiede di **trasformare** l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (**ESMA**) in **Autorità di regolamentazione unica e comune** per tutti i mercati mobiliari dell'UE, simile alla *Securities and Exchange Commission* statunitense. La *governance* e i processi decisionali dell'ESMA andrebbero modificati secondo linee analoghe a quelle del Consiglio direttivo della BCE, distaccandoli il più possibile dagli interessi nazionali degli Stati membri dell'UE.

Ritiene altresì fondamentale **armonizzare i quadri in materia di insolvenza** e creare un'unica piattaforma di controparte centrale e un unico depositario centrale di titoli per tutte le operazioni in titoli. Reputa inoltre necessario **incanalare meglio i risparmi delle famiglie verso investimenti produttivi** attraverso prodotti di risparmio a lungo termine (**pensioni**).

Settore bancario

In merito alla capacità di finanziamento del settore bancario, il rapporto sostiene che l'UE deve rilanciare la **cartolarizzazione** e **completare l'Unione bancaria**.

Nell'UE i prestiti bancari sono ancora la principale fonte di finanziamento esterno per le imprese. Tuttavia le banche sono solitamente **mal attrezzate per finanziare le imprese innovative**: non hanno le **competenze per selezionarle e monitorarle** e hanno difficoltà a **valutarne le garanzie** (in gran parte intangibili), soprattutto rispetto agli *angel financier*, ai *venture capitalist* e ai fornitori di *private equity*. Le banche europee soffrono anche di una **redditività inferiore** a quella degli omologhi statunitensi e mancano di economia di scala

rispetto alle loro controparti negli USA a causa dell'Unione bancaria incompleta. Devono inoltre affrontare ostacoli normativi specifici che ne limitano la capacità di erogazione dei prestiti. In particolare, **non possono fare affidamento, nella stessa misura degli omologhi statunitensi, sulla cartolarizzazione** (ovvero di una tecnica finanziaria attraverso cui strumenti finanziari non divisibili - ad es. i prestiti immobiliari - vengono trasformati in strumenti finanziari divisibili e trasferibili. I crediti vengono trasferiti ad una cd. "società veicolo" specificamente costituita abilitata ad emettere titoli che, come garanzia, avranno proprio quei prestiti che hanno generato il credito. La società veicolo (cessionaria) a sua volta vende i titoli obbligazionari agli investitori e versa al cedente il corrispettivo economico così ottenuto.

Circa il primo punto, raccomanda alla Commissione di presentare una **proposta di adeguamento dei requisiti prudenziali per le attività cartolarizzate e di creare una piattaforma dedicata alla cartolarizzazione.**

I requisiti patrimoniali devono essere ridotti per alcune categorie semplici, trasparenti e standardizzate per le quali non riflettono i rischi effettivi. Parallelamente, l'UE, a giudizio del rapporto, dovrebbe rivedere le regole di trasparenza e di dovuta diligenza per le attività cartolarizzate, che sono relativamente elevate rispetto ad altre classi di attività e ne riducono l'attrattiva. Una piattaforma dedicata alla cartolarizzazione contribuirebbe ad approfondirne il mercato, specie se sostenuta da un sostegno pubblico mirato (ad es., garanzie pubbliche ben concepite per la tranche subordinata di prima perdita).

Circa il secondo, ritiene che un passo minimo verso il completamento dell'Unione bancaria sarebbe la creazione **per le banche europee** con importanti operazioni transfrontaliere di una **giurisdizione separata**, indipendente dagli Stati membri dal punto di vista della regolamentazione, della vigilanza e della gestione delle crisi.

Pilastro della competitività nel bilancio UE

Il rapporto raccomanda di **istituire**, nel **prossimo QFP**, un "**pilastro della competitività**" per indirizzare i finanziamenti dell'UE verso i progetti prioritari individuati nell'ambito del Quadro di coordinamento della competitività (v. *infra il paragrafo sulla governance*). Propone di raggruppare e ridurre sostanzialmente il numero di tutti i programmi di finanziamento, istituendone **appositi per colmare il divario di investimenti** delle aziende tecnologiche in fase di *scale-up* nell'UE,

nonché per le capacità produttive in alcuni casi, come la tecnologia pulita. Propone di rafforzare la flessibilità del bilancio, raccomanda di aumentare l'entità della garanzia dell'UE per il programma InvestEU e chiede al Gruppo BEI di farsi carico di più progetti ad alto rischio e di più grandi dimensioni.

Secondo il rapporto, il bilancio dell'UE è **esiguo** (poco più dell'1% del PIL dell'UE), **non è destinato alle priorità strategiche** dell'UE ed è **frammentato** in quasi 50 programmi di spesa, nonché denota una **scarsa propensione al rischio**. Inoltre, il rimborso dei prestiti dell'UE nell'ambito di NGEU inizierà nel 2028 e rappresenterà 30 miliardi di euro all'anno. Senza una decisione sulle nuove risorse proprie, l'effettivo potere di spesa dell'UE verrebbe automaticamente ridotto dai rimborsi degli interessi e del capitale.

Emissione di debito comune

Il rapporto afferma che l'UE dovrebbe orientarsi verso l'**emissione regolare di asset comuni sicuri** tra gli Stati membri e contribuire all'integrazione dei mercati dei capitali. In particolare, l'UE dovrebbe **continuare a emettere strumenti di debito comuni** sulla base del modello *NextGenerationEU* (NGEU) in ragione del quale la Commissione assume, a nome dell'UE, prestiti sui mercati finanziari per fornire sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli Stati tramite i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Il debito comune verrebbe utilizzato per **finanziare progetti di investimento congiunti** (ad esempio nelle reti e negli interconnettori nonché per l'acquisto congiunto di materiali militari e la R&I per la difesa) che aumenteranno la competitività e la sicurezza dell'Unione. Allo stesso tempo, gli Stati membri potrebbero considerare di aumentare le risorse a disposizione della Commissione **rinviano il rimborso di NGEU** per finanziare programmi incentrati **sull'innovazione e sull'aumento della produttività**.

Pur avendo un precedente ben consolidato nel finanziamento del NGEU, l'emissione di tali asset su base più sistematica richiederebbe, secondo il rapporto, un insieme più forte di norme di bilancio che garantiscano che all'aumento del debito comune corrisponda un percorso più sostenibile del debito nazionale. L'emissione dovrebbe inoltre rimanere specifica per ogni missione e progetto.

CAPITOLO 6 - RAFFORZARE LA GOVERNANCE

Secondo il rapporto, il rafforzamento dell'UE richiede la **modifica dei Trattati**, sebbene alcuni obiettivi possano essere conseguiti anche a regime vigente mediante aggiustamenti mirati.

In particolare, si propone un rinnovato partenariato europeo, basato su **tre obiettivi generali**: riorientare il lavoro dell'UE; accelerare l'azione e l'integrazione dell'Unione; semplificare le norme.

Il rapporto osserva che le norme decisionali dell'UE si basano su una **logica interna valida** (raggiungere il consenso o almeno un'ampia maggioranza), ma appaiono **lente e macchinose**. Inoltre, non si sono sostanzialmente evolute con l'allargamento dell'UE e con l'aumento dell'instabilità globale che anche l'Unione deve affrontare.

Riorientare il lavoro dell'UE

Quadro di coordinamento della competitività

Il rapporto raccomanda di istituire un **nuovo “Quadro di coordinamento della competitività”** che riguarderebbe tutte le politiche economiche (a esclusione della sorveglianza della politica di bilancio, che continuerebbe ad essere regolamentata dall'esercizio del Semestre europeo) rilevanti per le **priorità strategiche a livello UE**. Queste ultime andrebbero definite all'inizio di ogni ciclo politico e adottate dal Consiglio europeo. In particolare, si propone:

- la suddivisione del Quadro di coordinamento della competitività in **Piani d'azione** per la competitività per ciascuna priorità strategica, con obiettivi, governance e finanziamenti definiti;
- la **riduzione al minimo della burocrazia** e il **coinvolgimento** di un'ampia gamma di **stakeholder** (Stati membri, esperti tecnici, settore privato, istituzioni e agenzie dell'UE) mediante la governance dei Piani d'azione;
- il riconoscimento alla Commissione di un **mandato per le azioni orizzontali** e le **competenze esclusive dell'UE**;

- la previsione, in settori specifici dell'economia, di un nuovo assetto che riunisca la Commissione, l'industria e gli Stati membri, nonché le agenzie settoriali competenti.

Nuovo QFP dell'UE

Al **consolidamento** dei vari meccanismi di coordinamento dell'UE dovrebbe corrispondere quello delle sue **risorse di bilancio**, che andrebbero concentrate sul finanziamento di **beni pubblici fondamentali** per le priorità strategiche dell'UE. In tale ambito si propone:

- la definizione, come anticipato, nell'ambito del prossimo QFP dell'UE di un **“pilastro della competitività”** con finanziamenti destinati alla realizzazione dei piani d'azione;
- un migliore sfruttamento del **potere di spesa** degli Stati membri, che collettivamente equivale a quello di altre grandi economie;
- l'aggiunta al QFP delle dotazioni preassegnate a livello nazionale per **incentivare e cofinanziare progetti industriali multinazionali** che possano essere attivati da un sottogruppo di Stati membri interessati ove necessario;
- l'utilizzo di **due strumenti rinnovati**: un **nuovo IPCEI** (Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo) di **competitività** che consenta di concedere aiuti di Stato per progetti transfrontalieri, comprese le infrastrutture industriali, e una **nuova impresa comune di competitività** per creare rapidamente partenariati pubblico-privati tra la Commissione, gli Stati membri interessati e le aziende.

La Commissione ha annunciato che le **proposte legislative** saranno presentate a **luglio 2025**, per concedere alle Istituzioni dell'UE un **tempo adeguato** per conseguire un **accordo** che permetta al nuovo bilancio di essere operativo dal 1° gennaio 2028. Tradizionalmente, infatti, i negoziati sul bilancio a lungo termine sono lunghi e complessi. Nel frattempo, il **12 febbraio** scorso la Commissione ha comunque pubblicato la [comunicazione](#) “La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale” con cui delinea i **primi orientamenti** per la **progettazione** del prossimo **QFP post-2027**. La Commissione ritiene sussistano le condizioni per **ripensare profondamente il bilancio dell'UE** al fine di renderlo più mirato, semplice, incisivo, flessibile e in grado di **riflettere**

e realizzare le priorità strategiche dell'UE. Contestualmente, la Commissione ha lanciato un **ampio processo consultivo**.

Controllo di sussidiarietà e ruolo dei parlamenti nazionali

Secondo il rapporto, il riorientamento delle politiche implica anche un **maggior rigore** da parte dell'UE nell'**applicazione del principio di sussidiarietà** e nell'esercizio di un maggiore "autocontrollo". Pertanto, raccomanda l'**avvio di un'indagine a livello europeo** per analizzare le ragioni dell'esercizio "passivo" del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali affinché, sulla base delle conclusioni raggiunte, si possa rafforzare la capacità amministrativa.

L'attività legislativa della Commissione – prosegue il rapporto – è cresciuta eccessivamente, anche a causa del **controllo passivo** del principio di sussidiarietà da parte **dei Parlamenti nazionali**. Ad esempio, dei 39 Parlamenti o Camere nazionali dell'UE, solo dieci (di sette Stati membri) - tra cui la **Camera dei deputati e il Senato italiani** - hanno emesso pareri motivati nell'ambito dell'esame della sussidiarietà nel 2023.

Si ricorda che nel corso della legislatura corrente la XIV Commissione politiche dell'UE della Camera dei deputati ha approvato 8 pareri motivati, due dei quali confermati anche col voto dell'Assemblea. La 4a Commissione politica dell'Unione europea del Senato ne ha approvati 4.

Inoltre, le istituzioni UE dovrebbero applicare il **principio di "autolimitazione" nella definizione delle politiche**, sia filtrando meglio le iniziative future sia razionalizzando l'*acquis* esistente.

Accelerare il lavoro dell'UE

Il rapporto auspica l'**estensione della regola della maggioranza qualificata delle votazioni** del Consiglio a un maggior numero di settori, anche mediante il ricorso agli strumenti previsti dagli Trattati:

- la cosiddetta **clausola "passerella"**, che dovrebbe essere sfruttata per generalizzare il voto a maggioranza qualificata in tutti gli ambiti politici del Consiglio;
- la **cooperazione rafforzata** (articoli 20 TUE e 329 TFUE), che offre due importanti garanzie, il consenso del Parlamento europeo

e il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE, e che si basa su una proposta della Commissione.

Inoltre, come ultima risorsa, si dovrebbe prendere in considerazione la **cooperazione intergovernativa**, al di fuori dei Trattati, anche il rapporto riconosce che ciò crea quadri giuridici paralleli e implica l'assenza della legittimazione democratica assicurata dal PE, del controllo giudiziario della CGUE e dal coinvolgimento della Commissione nella preparazione dei testi.

Infine, come chiarito nella **parte "B"** del rapporto, il crescente successo dell'uso dell'[art.122 TFUE](#) per sostenere un'azione rapida UE in tempi di crisi suggerisce che l'UE potrebbe estenderne l'uso e chiarirlo attraverso un patto interistituzionale.

Alcune misure, che sono state recentemente adottate per fronteggiare la pandemia e la crisi energetica, si sono basate sull'art. 122 TFUE; tra queste, il regolamento del Consiglio che ha fissato l'obiettivo per gli Stati membri di ridurre il consumo di gas naturale del 15% su base volontaria o obbligatoria se la situazione lo richiede o il regolamento del Consiglio che ha istituito una piattaforma di acquisto congiunto di gas.

Semplificare le norme

Il rapporto analizza i **tre principali ostacoli** regolamentari che le aziende europee devono affrontare in relazione al crescente peso della normativa.

Esse devono in particolare: conformarsi all'accumulo o alle frequenti modifiche apportate alla normativa Ue nel corso del tempo; affrontare un onere aggiuntivo a causa del recepimento nazionale, ad es. quando gli Stati membri "sovraregolamentano" la normativa dell'UE (cd. *gold plating*) o attuano norme con requisiti e standard divergenti da un Paese all'altro; sopportare nel caso delle PMI e delle piccole imprese a media capitalizzazione un **onere proporzionalmente maggiore** rispetto alle aziende più grandi.

Il rapporto pertanto raccomanda di:

- 1) nominare un nuovo **vicepresidente della Commissione per la semplificazione** con il compito di snellire l'*acquis*, adottando al

contempo una metodologia unica e chiara per quantificare il costo del nuovo “flusso” normativo;

L’incarico di coordinare l’azione della Commissione al riguardo è stato poi conferito dalla Presidente von der Leyen al Commissario designato **Valdis Dombrovskis**, competente per economica, competitività e semplificazione.

- 2) di ridurre del **25% gli obblighi di rendicontazione** previsti dalla normativa UE e di impegnarsi a **un’ulteriore riduzione fino al 50% per le PMI**;
- 3) sottoporre tutte le nuove proposte in elaborazione a un **test di competitività rinnovato**, con una metodologia chiara e solida per misurare l’impatto cumulativo, includendo i costi di conformità e gli oneri amministrativi.

L’11 febbraio 2025 la Commissione ha pubblicato una **comunicazione sull’attuazione e la semplificazione** (“Un’Europa più semplice e più rapida”, [COM\(2025\)47](#)), in cui dichiara l’intendimento di “ridurre drasticamente il carico normativo per i cittadini, le imprese e le amministrazioni nell’UE” tramite una “semplificazione di portata inedita, volta a offrire possibilità nuove, favorire l’innovazione e stimolare la crescita”.

Il [26 febbraio 2025](#) sono stati presentati i **primi due pacchetti legislativi omnibus** ([Omnibus 1](#) e [Omnibus 2](#)). In estrema sintesi, le proposte mirano a: rendere l’informativa sulla sostenibilità più accessibile ed efficiente, tra l’altro esentando circa l’80 per cento delle imprese; semplificare gli obblighi di dovuta diligenza per sostenere pratiche commerciali responsabili e il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), esonerando i piccoli importatori; ottimizzare il ricorso a programmi di investimento quali InvestEU, il FEIS e altri strumenti finanziari preesistenti.

APPROFONDIMENTO: I DAZI IMPOSTI DAGLI USA

I dazi sulle importazioni negli Stati Uniti

Il 1° febbraio 2025 il Presidente degli Stati Uniti ha [annunciato](#) l'imposizione di dazi addizionali del 25% sulle importazioni da **Canada e Messico**, introdotti il 3 febbraio ma sospesi l'indomani per trenta giorni, e del 10% su quelle dalla **Cina**, entrati in vigore con efficacia immediata. Il 10 febbraio è stata [decisa](#) l'introduzione o il ripristino di dazi del **25%** su tutte le importazioni americane di **alluminio e acciaio**, operativo dal 12 marzo nei confronti dell'UE (cfr. l'apposito paragrafo di questo capitolo).

Il 12 febbraio 2025 è stato prospettato lo sviluppo di un [Fair and Reciprocal Plan](#), volto, tra le altre cose, all'aggiustamento delle attuali tariffe doganali americane in modo che siano **reciproche rispetto agli altri paesi**.

L'annuncio considera alcuni esempi al riguardo, tra cui le importazioni nell'UE di automobili dagli USA, cui si applica una tariffa del 10%, nettamente superiore a quella imposta nel caso inverso, pari al 2,5%.

La mancanza di reciprocità è considerata dalla nuova amministrazione come una delle cause del deficit commerciale americano e viene riferita non soltanto ai dazi doganali ma anche a tasse che colpiscono le esportazioni americane. Ad esempio, viene evidenziato che l'imposta sul valore aggiunto si applica anche ai beni venduti da imprese extra-UE sul territorio europeo, mentre negli USA esistono soltanto tasse statali di entità minore.

Le competenze dell'Unione europea in materia di dazi e scambi commerciali

Le questioni relative ai dazi e agli scambi commerciali con i Paesi terzi ricadono in due settori, l'**Unione doganale** e la **politica commerciale comune**, che, in base all'[articolo 3](#), par 1, lettere a) e e) del TFUE, sono di **competenza esclusiva dell'UE**.

In tali settori, come stabilito dall'[art. 2, par. 1](#), del medesimo Trattato, **soltanto l'UE può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti**, inclusi in linea di principio gli **accordi internazionali**. Gli Stati membri possono legiferare autonomamente solo se autorizzati dall'UE oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione medesima.

L'Unione doganale (istituita sin dal 1968), in base all'art. 28 del TFUE, si estende al complesso degli scambi di merci e comporta, oltre al divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, "l'adozione di una **tariffa doganale comune** nei loro rapporti con i paesi terzi". I **dazi** della [tariffa doganale comune \(TDC\)](#) sono stabiliti, secondo l'art. 31, dal Consiglio su proposta della Commissione.

La TDC viene fissata annualmente, per ogni singola voce o bene della cd. "nomenclatura combinata", da un regolamento del Consiglio ed è amministrata dalla Commissione. La tariffa tiene conto anche dei Paesi e territori di origine dei beni, secondo gli accordi commerciali dell'Ue vigenti. La modifica dei dazi della TDC, pertanto, può essere disposta a seguito di un accordo internazionale multilaterale o bilaterale.

Strutturalmente connessa alla creazione dell'unione doganale è la **politica commerciale comune**, come si evince anche dall'[articolo 206](#) del TFUE, in base al quale l'UE, tramite l'unione doganale "contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo".

In base all'[articolo 207](#), la politica commerciale comune è fondata su **principi uniformi**, in particolare per quanto concerne le **modificazioni tariffarie**, la conclusione di **accordi tariffari e commerciali** relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'**azione esterna dell'Unione**, di cui costituisce una delle componenti.

Per la negoziazione e la conclusione di accordi con uno o più Stati terzi o organizzazioni internazionali in materia di politica commerciale comune la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari; i negoziati sono condotti dalla Commissione stessa, in consultazione con un comitato speciale (cd. Comitato per la politica commerciale) designato dal Consiglio e nel quadro delle direttive che il Consiglio stesso può impartirle. Inoltre, la Commissione deve riferire

periodicamente al comitato speciale e al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati.

Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo; è richiesta la previa approvazione del Parlamento europeo nei casi specificamente indicati dall'[articolo 218](#) del TFUE.

Le deliberazioni del Consiglio per la negoziazione e la conclusione degli accordi commerciali sono adottate a **maggioranza qualificata**, salvi i casi di voto all'unanimità previsti, in presenza di alcune condizioni, nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti.

Malgrado il carattere esclusivo della competenza dell'UE in materia, alcuni accordi commerciali devono essere conclusi in forma mista, vale a dire anche dagli Stati membri (cd. accordi misti), secondo i principi affermati dalla Corte di giustizia (ad esempio nel caso in cui gli oneri finanziari di un accordo internazionale siano imputati direttamente ai bilanci degli Stati membri o qualora esso contenga, accanto a disposizioni di carattere commerciale, disposizioni che rilevano per la competenza degli Stati stessi).

Strumenti di reazione dell'UE ai dazi imposti da Paesi terzi

L'UE dispone, nel quadro delle competenze in materia doganale e commerciale sopra richiamate, di diversi strumenti di reazione all'introduzione o all'aumento unilaterale di dazi da parte di un Paese terzo, come gli Stati Uniti, riportati in via sintetica nella [scheda tematica](#) predisposta dai Servizi del Parlamento europeo,

La prima possibile linea d'azione dell'UE consiste nel **negoziare** al fine di aggiungere un accordo con il Paese terzo.

In mancanza di accordo, l'UE può imporre tariffe di riequilibrio sulle merci provenienti dal Paese terzo e/o presentare un reclamo all'Organizzazione mondiale del commercio se ritiene che esso stia violando le regole della medesima.

L'UE può infine attivare, ove ritenga che ne sussistono i presupposti, le misure previste dal [regolamento \(UE\) 2023/2675](#), sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla **coercizione economica** da parte di paesi terzi

Secondo tale regolamento, si ha *coercizione* economica allorché un paese terzo applica o minaccia di applicare una misura che incide sugli scambi o sugli investimenti al fine di impedire od ottenere la cessazione, la modifica o l'adozione di un particolare atto da parte dell'UE o di uno Stato membro, interferendo in tal modo nelle loro legittime scelte sovrane.

I dazi imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di acciaio e alluminio dall'Unione europea

Dal 12 marzo 2025, come indicato in premessa, gli **Stati Uniti** applicano **dazi fino al 25%** sulle **importazioni dall'Unione europea di acciaio, alluminio** e di determinati prodotti contenenti acciaio e alluminio.

Le misure adottate dagli Stati Uniti consistono in **3 elementi chiave**:

- 1) **ripristino delle tariffe di giugno 2018 sui prodotti in acciaio e alluminio**; riguardavano diversi tipi di prodotti semilavorati e finiti, come tubi di acciaio, fili metallici e fogli di stagno;
- 2) **aumento delle tariffe imposte sull'alluminio dall'originale 10% al 25%**;
- 3) **estensione delle tariffe ad altri prodotti**, in particolare: prodotti in acciaio e alluminio, come prodotti per la casa tipo utensili da cucina o infissi per finestre; prodotti che sono solo in parte realizzati in acciaio o alluminio, come macchinari, attrezzature da palestra, alcuni elettrodomestici o mobili.

Inoltre, il Segretario al Commercio degli Stati Uniti dovrebbe istituire, entro il 12 maggio 2025, un sistema in base al quale gli Stati Uniti continueranno ad ampliare l'elenco dei prodotti derivati da acciaio e alluminio soggetti a dazi aggiuntivi fino al 25%.

Secondo le stime della Commissione europea, i dazi interesseranno un totale di **28 miliardi di euro di esportazioni UE**, che corrispondono a circa il 5% delle esportazioni totali di merci UE verso gli Stati Uniti; inoltre, sulla base degli attuali flussi di importazione, gli importatori statunitensi dovranno pagare fino a 6 miliardi di euro in dazi doganali aggiuntivi.

Le contromisure dell'Unione europea

La **Presidente von der Leyen** ha [espresso](#) **profondo rammarico** per le misure adottate dell'amministrazione Trump e ha annunciato che l'UE **adotterà contromisure "forti ma proporzionate"** - per un valore totale di 26 miliardi di euro, in linea con il valore complessivo delle misure statunitensi -, restando, nel contempo, aperta al dialogo e ai negoziati.

Tali contromisure, secondo quanto [comunicato](#) dalla Commissione, saranno introdotte in **due fasi**:

1) il **1° aprile 2025**, le **misure di riequilibrio del 2018 e del 2020** saranno automaticamente **ripristinate**, una volta scaduta la loro sospensione il 31 marzo. Per la prima volta saranno implementate integralmente e saranno applicate su prodotti che vanno **dalle barche al liquore bourbon alle motociclette**.

Tali contromisure, secondo stime della Commissione, rispondono al danno economico arrecato alle esportazioni di acciaio e alluminio dell'UE per un valore di 8 miliardi di euro.

2) l'imposizione di un **nuovo pacchetto di misure aggiuntive** che entreranno in vigore **entro metà aprile**, dopo la consultazione degli Stati membri e delle parti interessate e che dovrebbero rispondere ai nuovi dazi statunitensi che interessano oltre 18 miliardi di euro di esportazioni UE.

La Commissione ha avviato una **consultazione** con le parti interessate il **12 marzo** proponendo **diversi prodotti industriali e agricoli** su cui applicare le contromisure, che includono, tra l'altro, prodotti in acciaio e alluminio, prodotti tessili, pelletteria, elettrodomestici, utensili per la casa, materie plastiche, prodotti in legno, pollame, manzo, alcuni frutti di mare, noci, uova, latticini, zucchero e verdure (l'elenco è pubblicato sul sito web della DG TRADE). La consultazione si **concluderà il 26 marzo**. A quel punto la Commissione valuterà i contributi, predisporrà una bozza di atto di esecuzione e consulterà gli Stati membri in merito. La base giuridica per questo atto sarà il regolamento di esecuzione ([regolamento \(UE\) n. 654/2014](#)), poiché le misure degli Stati Uniti sono considerate come misure di salvaguardia. Il processo seguirà la procedura di comitatologia, in base alla quale gli Stati membri saranno invitati ad approvare le misure proposte prima che vengano adottate. A **metà aprile** dovrebbe concludersi il processo di adozione ed entrare **in vigore** l'atto che impone le **contromisure**.

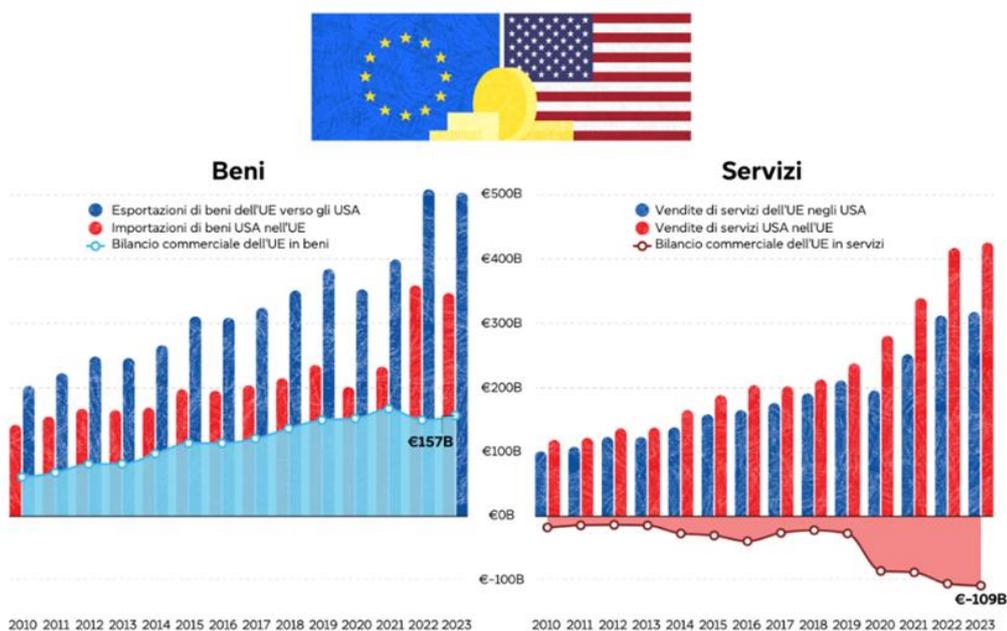
Dati sul commercio UE-USA

Gli Stati Uniti sono il principale partner dell'UE per l'esportazione e il secondo per l'importazione di merci. Sono altresì il partner più importante dell'UE sia per l'importazione che per l'esportazione di servizi.

Gli scambi complessivi bilaterali di beni e servizi hanno raggiunto, secondo i dati Eurostat, circa **1600 miliardi di euro nel 2023** (circa 4,4

Commercio di beni e servizi tra UE e USA

2010-2023, in miliardi di euro



miliardi al giorno).

Il totale degli scambi bilaterali di **merci** è stato pari a 851 miliardi di euro: l'UE ha esportato 503 miliardi di merci verso il mercato statunitense, mentre ne ha importate 347 miliardi, con un **surplus di 157 miliardi di euro**.

Il totale degli scambi bilaterali di **servizi** ammonta a 746 miliardi di euro nel 2023: l'UE ha esportato 319 miliardi di euro di servizi verso gli Stati Uniti, mentre ne ha importati 427 miliardi; ciò si è tradotto in un **disavanzo commerciale dei servizi pari a 109 miliardi di euro per l'UE**.

L'UE ha dunque registrato nel 2023 un **surplus complessivo di 48 miliardi**, pari a circa il 3% del volume totale degli scambi di beni e servizi.

Dati più dettagliati sugli scambi commerciali tra le due parti sono riportati nella [infografica](#) dei servizi del Parlamento europeo.

Impatto potenziale di dazi reciproci sull'Italia

Nella [Nota sull'andamento dell'economia italiana](#), pubblicata lo scorso 14 marzo, l'ISTAT osserva che nel 2024, “oltre il 48% del valore dell'export italiano è stato indirizzato al di fuori dell'Ue, una quota superiore a quelle tedesca, francese e spagnola. Tra i principali partner commerciali, gli **Stati Uniti** hanno assorbito circa il 10% delle vendite all'estero dell'Italia, e più di un quinto di quelle di prodotti italiani destinati ai mercati extra europei”.

L'analisi svolta da ISTAT, pertanto, “suggerisce che **l'applicazione dei dazi** preannunciati dall'amministrazione statunitense nei confronti dell'UE potrebbe avere **effetti rilevanti sul nostro paese**”.

In una [nota del Centro Studi di Confindustria](#) si osserva preliminarmente che l'impatto complessivo dei dazi preannunciati dall'Amministrazione Trump è difficile da stimare in quanto dipende da molte variabili: la distribuzione dei dazi per paese/prodotto, l'aliquota e la durata dei dazi, l'elasticità della domanda al prezzo dei prodotti, la reazione del tasso di cambio, l'esposizione ai dazi dei partner commerciali.

Occorre inoltre tenere conto dell'eterogeneità e l'asincronia degli effetti dell'annuncio dei nuovi dazi a livello internazionale, tenendo conto che essi alimentano l'incertezza, frenando gli scambi di merci, servizi e capitali produttivi e determinano effetti sono potenzialmente molto distorsivi, lungo molteplici canali di trasmissione.

Ad avviso di Confindustria, l'Italia e l'Europa si prefigurano considerevoli rischi, accanto, tuttavia, ad alcune opportunità, in termini di quote di mercato potenzialmente contendibili nel mercato USA liberate dal *decoupling* con la Cina.

Con specifico riguardo all'**Italia**, la nota sottolinea che **gli USA sono la prima destinazione extra-UE dell'export italiano di beni e di servizi** e la prima in assoluto per gli investimenti diretti all'estero.

Nel 2024 le vendite di beni italiani negli USA sono state pari a circa 65 miliardi di euro, generando un surplus vicino a 39 miliardi.

Gli investimenti diretti dell'Italia verso gli Stati Uniti ammontano a quasi 5 miliardi all'anno, il 27% del totale (media 2022-2023); 1,5 miliardi annui, invece, i flussi dagli USA in Italia. Le multinazionali americane sul territorio

italiano sono le prime per numero di occupati (più di 350mila nel 2022), contribuendo per più di un quinto al valore aggiunto nazionale e alla spesa in ricerca e sviluppo.

Quasi tutti i **settori manifatturieri italiani godono di un surplus commerciale** con gli Stati Uniti. Macchinari e impianti (primo settore esportatore), farmaceutica, autoveicoli e altri mezzi di trasporto, alimentari e altri beni manifatturieri generano, insieme, quasi **tre quarti del surplus italiano** con gli USA (dati 2023).

Il settore primario, invece, registra un deficit, alimentato soprattutto dagli acquisti di gas naturale, che hanno contribuito a sostituire le forniture russe (per quasi 7 miliardi di euro in Italia e 70 in Europa nel 2023).

Settori manifatturieri italiani in surplus con gli USA (Scambi con gli Stati Uniti. 2023)

	Italia			UE
	Export	Import	Saldo	Saldo
Totale	67,3	25,2	42,1	156,7
Settori manifatturieri*				
Macchinari e impianti	12,4	1,9	10,5	46,4
Autoveicoli	5,8	0,4	5,3	44,1
Altri mezzi di trasporto	5,3	0,8	4,5	-9,9
Farmaceutica	8,0	4,4	3,7	51,6
Alimentari	4,0	0,4	3,6	10,9
Altri beni manifatturieri	3,9	0,6	3,2	7,1
Pelle	2,7	0,2	2,6	5,9
Bevande	2,6	0,3	2,3	8,0
Abbigliamento	2,4	0,1	2,2	4,2
Apparecchi elettrici	2,5	0,6	2,0	16,2
Prodotti petroliferi	2,4	0,5	1,8	4,3
Prodotti in metallo	1,9	0,2	1,7	7,5
Arredamento	1,6	0,0	1,6	3,7
Altri minerali non-metalliferi	1,6	0,2	1,4	3,2
Chimica	2,9	1,7	1,1	6,5
Metalli di base	2,1	1,2	0,8	10,0
Gomma e plastica	0,9	0,3	0,6	4,1
Elettronica e ottica	1,9	1,4	0,5	7,7
Tessile	0,5	0,1	0,4	1,7
Legno	0,2	0,1	0,1	1,8
Carta	0,2	0,3	-0,1	1,4
Settori primari				
Prodotti agricoli	0,1	0,6	-0,5	-3,2
Petrolio e gas	0,0	6,7	-6,7	-69,4

* Settori manifatturieri ordinati in base al saldo dell'Italia.

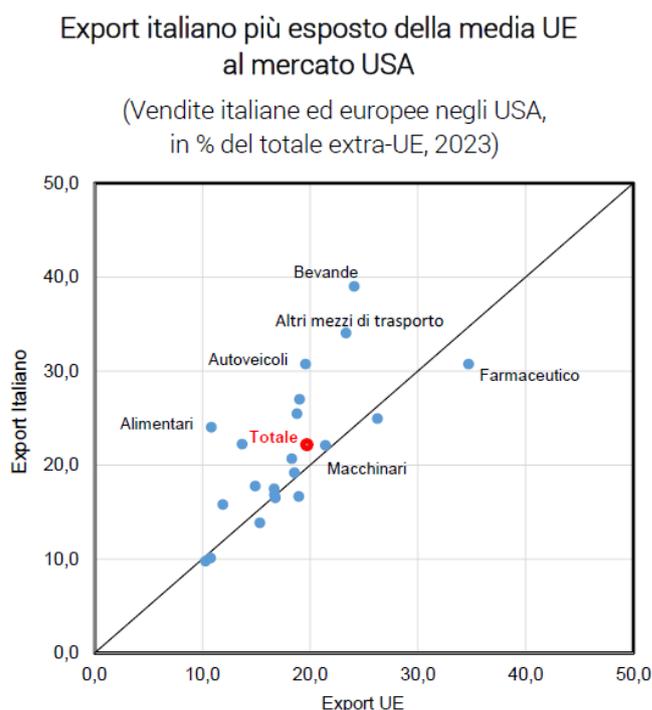
Fonte: elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat e ISTAT.

L'export italiano è più esposto della media UE al mercato USA: **22,2% delle vendite italiane extra-UE**, rispetto al 19,7% di quelle UE. Tra i settori maggiormente esposti spiccano le bevande (39%), gli autoveicoli e gli altri mezzi di trasporto (30,7% e 34,0%, rispettivamente) e la farmaceutica (30,7%).

Viceversa, **l'import italiano è meno dipendente** della media UE dalle forniture USA: 9,9% rispetto a 13,8% degli acquisti extra-UE. I comparti più dipendenti sono il farmaceutico (38,6%) e le bevande (38,3%), che lo sono anche dal lato dell'export. Ciò evidenzia la profonda integrazione di

queste filiere produttive ed il loro elevato rischio in caso di dazi e ritorsioni.

L'esposizione italiana agli USA aumenta se si considerano anche le connessioni produttive indirette, cioè le vendite di semilavorati che sono incorporati in prodotti per il mercato USA. In base a stime del Centro Studi Confindustria, è attivata direttamente e indirettamente dal mercato USA una quota significativa delle vendite totali (estere e domestiche) del farmaceutico (17,4%) e degli altri mezzi di trasporto (16,5%). Seguono gli autoveicoli, i macchinari e impianti, gli altri manifatturieri, pelli e calzature. Per il totale manifatturiero, il peso degli USA come mercato di destinazione è pari a circa il 7% delle vendite (5% da flussi diretti e il restante da connessioni indirette).



Per individuare i prodotti più a rischio di eventuali dazi USA, il Centro Studi di Confindustria simula tre criteri granulari di selezione, in base a: i) esposizione delle esportazioni; ii) livello di surplus bilaterale; iii) strategicità dei prodotti secondo la logica USA di sicurezza economica.

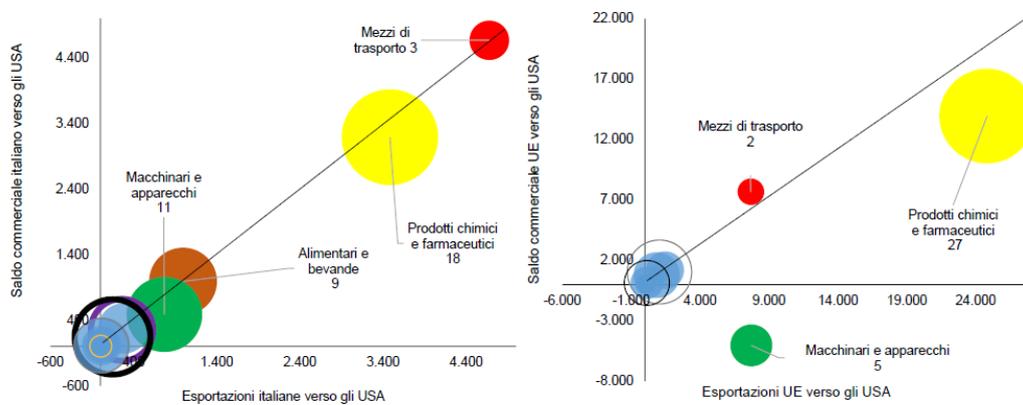
I primi settori per tutti e tre i criteri (esposizione, surplus e strategicità), sia per l'Italia che per l'Europa, sono quelli della **chimica e del farmaceutico**.

La Nota osserva al riguardo che “i solidi legami produttivi tra le due sponde dell'Atlantico potrebbero essere un deterrente alla rincorsa tariffaria”.

Altri prodotti italiani per cui è rilevante il mercato americano, secondo i criteri di esposizione e surplus, comprendono anche **mezzi di trasporto, macchinari e alimentari e bevande**: settori merceologici con alta propensione all'export, per i quali la domanda statunitense si è rafforzata negli ultimi anni, quindi altrettanto potenzialmente uno strumento di negoziazione per l'amministrazione USA.

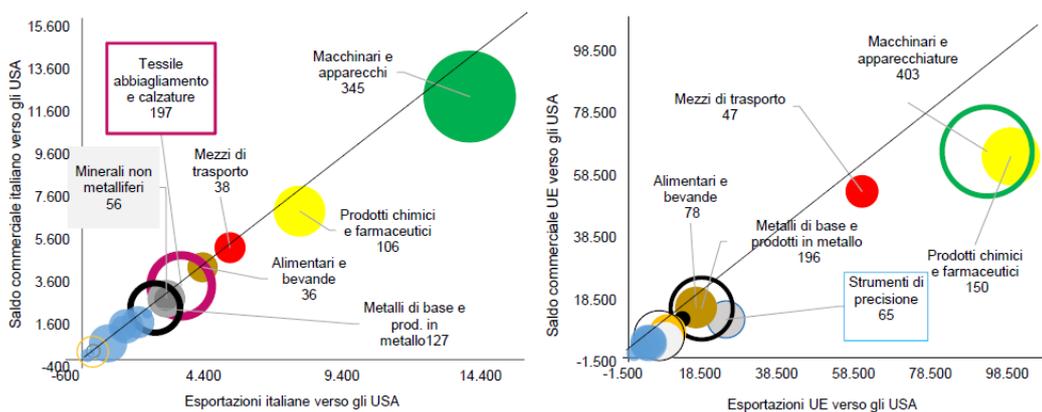
La figura seguente, contenuta nella medesima Nota, indica il numero e la tipologia prodotti italiani più esposti merceologicamente verso il mercato USA.

L'esposizione merceologica dell'Italia e della UE verso gli Stati Uniti
(Dati in milioni di euro, 2023)



La figura seguente, contenuta nella medesima Nota, indica invece il numero e la tipologia prodotti italiani più esposti in quanto hanno costantemente realizzato un surplus commerciale superiore al 1 milione di euro dal 2021 al 2023.

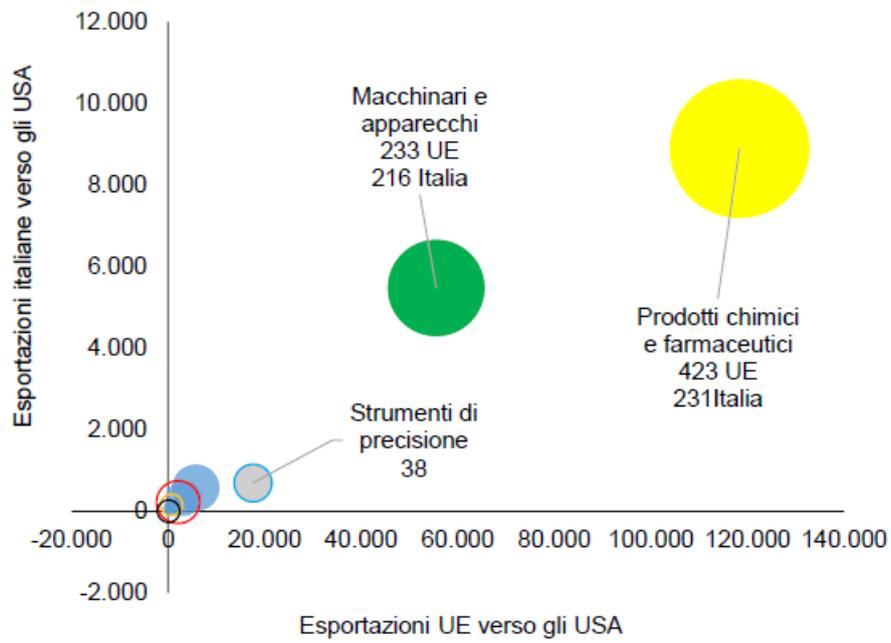
I prodotti più a "rischio" per surplus commerciale eccessivo
(Dati in milioni di euro, 2023)



Infine, la figura seguente, contenuta nella medesima Nota, indica invece il numero e la tipologia prodotti italiani più esposti in quanto strategici per gli USA.

I prodotti strategici per gli USA

(Dati in milioni di euro, 2023)



APPENDICE: IL RAPPORTO LETTA SUL FUTURO DEL MERCATO UNICO

Il [rapporto Letta](#) – presentato in occasione del [Consiglio europeo straordinario](#) del 17 e 18 aprile 2024 e predisposto su mandato del Consiglio dell'UE, in accordo con la Commissione europea, per dare seguito alle [conclusioni](#) del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023 – **colloca** l'analisi dello stato e delle prospettive del mercato unico nel contesto della sua **dimensione geopolitica attuale**, profondamente cambiata rispetto a quando il mercato unico è stato lanciato e che deve necessariamente tenere conto dei grandi cambiamenti degli ultimi anni, incluso l'impatto della pandemia e della guerra in Ucraina.

Ciò premesso, il rapporto indica **4 settori principali** da collocare al centro del mercato unico nei prossimi anni; nell'analisi di Letta, essi rappresentano **asset strategici europei** e sui quali in futuro dovrebbe **prevalere la dimensione unionale** su quella nazionale. Si tratta dei settori seguenti:

- 1) **difesa**: non rientra nelle competenze dell'UE, ma sta assumendo un'importanza strategica crescente, anche nel settore industriale;
- 2) **energia**: rappresenta un settore nel quale è necessaria una maggiore integrazione europea e sono sempre più cruciali le interconnessioni;
- 3) **telecomunicazioni**: in questo settore nel quale, secondo l'analisi di Letta, il mantenimento delle competenze a livello nazionale e la frammentazione del mercato europeo in 27 mercati nazionali non ha permesso di mantenere il passo di alcuni mercati esteri, come quelli cinese e statunitense, e di tutelare adeguatamente i consumatori. Letta ricorda che la Cina ha una media clienti per operatore di 400 milioni, gli USA di 100 milioni, mentre l'Unione europea, che non è riuscita a fare economie di scala sul piano continentale, solo di 5 milioni;
- 4) **finanza**: l'Unione europea presenta un quadro frammentato anche in questo settore, dove sono ancora incomplete l'unione bancaria e l'unione dei mercati di capitali e uno scarso collegamento tra finanza e innovazione spinge molte start-up innovative europee e molti risparmi europei verso destinazioni estere, in particolare verso gli Stati Uniti.

Il rapporto sottolinea altresì l'importanza di **finanziare adeguatamente le transizioni verde e digitale**. Allo scopo, sostiene che uno degli obiettivi da perseguire è quello di **collegare più intimamente il mercato unico con l'unione dei mercati dei capitali**, soprattutto allo scopo di coinvolgere maggiormente il settore privato e il risparmio privato nel finanziamento delle suddette transizioni, riflettendo altresì sulla possibilità di creare uno **strumento simile ai crediti d'imposta utilizzati dall'*Inflation Reduction Act* statunitense**, nonché di costruire un vero e proprio **pilastro di finanza europea comune** che consenta investimenti più grandi degli IPCEI e promuova la politica industriale europea, incoraggiando l'espansione (*scale up*) degli operatori economici europei.

In tale contesto, inoltre, il rapporto si occupa dei **rapporti tra mercato unico e commercio internazionale**, rimarcando l'esigenza di assicurare, nel contempo, apertura ai mercati esteri e accordi di libero scambio e protezione dalla concorrenza sleale esterna.

Importanza cruciale è riservata alla **politica di coesione e alla collegata politica di allargamento**. Letta sottolinea due aspetti in particolare: a) il concetto di "*freedom to stay*", ossia l'esigenza di evitare che si creino all'interno di alcuni Stati membri, o all'interno di singole regioni di alcuni Stati membri, situazioni che obblighino le persone, soprattutto i giovani, a partire; b) l'impegno per evitare che le regioni più povere paghino i costi dell'adesione di nuovi Stati membri all'UE.

Il rapporto si sofferma infine sul tema, anch'esso particolarmente importante, dell'**enforcement delle regole del mercato unico**.