

L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare

1. *«Negli ultimi tempi si è largamente discusso di autonomia strategica. È giunto il momento di chiarire cosa intendiamo con questo concetto e in che modo tale autonomia possa aiutare gli europei e l'Europa» (Josep Borrell, Perché l'autonomia strategica europea è importante, 03-12-2020, disponibile in www.eeas.europa.eu).*

Le parole dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sebbene risalenti a un paio di anni fa, continuano a cogliere il disagio di un vivace dibattito sviluppatosi, all'interno e al di fuori delle istituzioni europee, intorno a questa nozione, o meglio a questo obiettivo che sembra divenuto di vitale importanza per il processo di integrazione europea. In particolare, esso pone talune domande che ancora oggi non hanno ricevuto risposte soddisfacenti: cosa si intende per autonomia strategica? Quali settori coinvolge? Ma, soprattutto, l'autonomia strategica è diversa dalla sovranità, dall'indipendenza, dall'unilateralismo e persino dall'autarchia? E se così fosse, perché è divenuto importante che l'Unione europea si affranchi da dipendenze e interconnessioni che, a lungo, hanno rappresentato il tessuto connettivo della globalizzazione?

Nel tentativo di sgombrare il campo da qualche dubbio, va subito osservato che l'autonomia non si contrappone all'indipendenza e neppure all'autarchia, ma costituisce il prerequisito della sovranità e – come affermato in seno al Consiglio europeo del novembre 2016 – indica la «capacità di agire autonomamente, se e quando necessario, e con i partner, quando possibile». Più in particolare, la spinta all'autonomia strategica dell'UE ha una componente interna e una internazionale (N. Tocci, European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How To Achieve It, Istituto Affari Internazionali, 26 February 2021, disponibile in: iai.it). Vale a dire che l'Unione europea deve essere pronta a perseguire i suoi scopi, attraverso l'attuazione delle sue norme e nel rispetto dei suoi valori, sia proteggendoli internamente, sia essendo partner di un ordine internazionale basato su regole che essa stessa ha contribuito a plasmare. In tale

prospettiva, l'Unione deve essere in grado di assumersi pienamente le proprie responsabilità, ancorché non sia poi chiamata effettivamente a farlo.

Pertanto, nessuna frattura è insita nell'affermazione dei piani volti ad assicurare l'autonomia strategica dell'ordinamento europeo. Anzi, la nozione di cui si discute ha acquisito la portata ben più ampia di "autonomia strategica aperta" proprio per evidenziare l'esigenza di trovare un giusto equilibrio tra la tutela degli interessi generali dell'Unione e la vocazione dell'Unione alla cooperazione e al dialogo con gli altri partner internazionali. In quest'ultima prospettiva, l'Unione continuerà a collaborare e a stringere accordi con gli altri attori della scena internazionale, a partire dai suoi partner principali, le Nazioni Unite, gli Stati Uniti e la NATO, nonché le organizzazioni regionali, nella consapevolezza che il multilateralismo e il bipolarismo rappresentano l'essenza stessa della cooperazione internazionale, di cui essa è oramai protagonista indiscussa.

2. *Il concetto di autonomia strategica ha le sue origini in Francia ed è stato recepito nell'ambito dell'Unione in termini ben più ampi e omnicomprensivi. Se, però, sul piano interno la costruzione europea ha raggiunto risultati importanti, che contraddistinguono e affermano la sua autonomia principalmente rispetto agli Stati membri (dal mercato unico all'unione economica e monetaria, allo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, all'attuazione delle numerose politiche comuni, ecc.), sul piano esterno il traguardo è ancora lontano.*

A ben vedere, nell'ambito dell'Unione l'autonomia strategica si è affermata inizialmente nel campo della difesa che, negli anni più recenti, è assurto agli onori della cronaca quale settore particolarmente sensibile (conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, punti 1-22; C. Cellierino, La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?, in I Post di AISDUE, 18 maggio 2022). Infatti, è utile rammentare che, dal 2013 in poi, si è diffusa l'idea che l'Unione dovesse acquisire "autonomia strategica" sul piano militare, in considerazione di taluni cambiamenti strutturali all'interno del sistema europeo, derivanti dalla Brexit, e di una nuova definizione degli scenari geopolitici globali che hanno indotto gli Stati Uniti a richiedere espressamente che l'Unione potesse essere più autonoma nel campo della difesa (in argomento, di recente, v. M. Vellano, A. Miglio (a cura di), Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea, Padova, 2023).

In realtà, già nella Strategia globale elaborata nel 2016 dall'allora Alto rappresentante Mogherini (Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, 28 giugno 2016, disponibile in: europa.eu/globalstrategy/en) il perseguimento di tale obiettivo veniva declinato in modo concreto: difesa degli interessi e dei valori della società europea dalle minacce

complesse dei nostri tempi; ovvero, non solo dal terrorismo, ma altresì dalle cc.dd. "minacce ibride", dalla volatilità economica, dal cambiamento climatico e dall'incertezza energetica (JOIN(2016)018, del 6 aprile 2016, comunicazione congiunta). Tali esigenze si sono ben presto tradotte nell'aspirazione alla c.d. "sovranità" tecnologica, digitale, energetica, industriale, alimentare, economica dell'Unione, che la Commissione europea ha perseguito, in un'ottica trasversale e integrata, con vari strumenti e a vari livelli. Si pensi, ad esempio, al Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio (regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa; COM(2021)70, 8 marzo 2021, comunicazione della Commissione); ma altresì al Fondo europeo per la Difesa, destinato al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa (regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa; e ancora all'istituzione dell'Agenzia per la gestione del programma spaziale dell'Unione (regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale, art. 24).

In questo contesto si è poi inserita la grave crisi ai confini esterni dell'Unione, sfociata nell'aggressione della Russia all'Ucraina, che ha impresso un'accelerazione alla ricerca di strumenti che rendessero effettiva e adeguata una possibile risposta dell'Unione a eventuali attacchi esterni.

Così, al fine di incrementare la sua autonomia strategica e di renderla un garante della sicurezza più forte e capace, è stata adottata la Bussola strategica finalizzata all'elaborazione di un piano di azione, nel campo della politica estera e di sicurezza comune (Consiglio dell'Unione europea, Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE nel prossimo decennio, 21 marzo 2022, disponibile in: europa.eu/!CwwCPC; Consiglio europeo, conclusioni, 24-25 marzo 2022, disponibili in data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf).

Il piano di difesa prevede una quadripartizione dei risultati da raggiungere.

Il primo è diretto, entro il 2025, a rendere pienamente e immediatamente operativa una forza militare costituita da almeno 5.000 uomini, le cui esercitazioni periodiche dovrebbero iniziare nell'anno in corso. La forza militare vera e propria dovrebbe essere coadiuvata da una missione civile, composta da 200 esperti appropriatamente equipaggiati anche in ambienti complessi, e da una rete di consulenti che dovrebbero contribuire alla salvaguardia dei diritti umani e di genere, nei Paesi ove sono sistematicamente violati.

Il secondo obiettivo è il potenziamento della sicurezza dalle minacce informatiche e da quelle di natura ibrida, ovvero il consolidamento della cyber-

sicurezza. In tale ottica, l'Unione europea sarà maggiormente presente nell'alto mare, nello spazio aereo e nello spazio extra-atmosferico, aumentando la sua resilienza in relazione ai rischi legati al clima, alle catastrofi naturali e ai disastri provocati dall'uomo (Una bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa, cit., 21).

Il terzo proposito riguarda il potenziamento degli investimenti nel campo della difesa, attraverso lo sfruttamento più mirato del Fondo europeo per la difesa, il cui contributo, in un periodo alquanto difficile per il sistema economico del vecchio continente, può risultare prezioso per promuovere in modo strutturato una efficiente cooperazione tra gli Stati membri.

Infine, l'ultimo tassello della Bussola strategica è costituito da una maggiore cooperazione: in attuazione dell'art. 220 TFUE, l'Unione intende mantenere e approfondire i dialoghi in materia di sicurezza e difesa con le altre organizzazioni internazionali, al fine di instaurare una stabile collaborazione per contrastare le minacce ibride, la disinformazione e gli attacchi informatici.

Se tutto ciò è vero, è pur vero che, riprendendo ancora una volta le parole dell'Alto rappresentante, l'autonomia strategica «non si limita alla sicurezza e alla difesa, ma riguarda un'ampia gamma di questioni, tra cui il commercio, la finanza e gli investimenti. Se, in ambito commerciale, l'UE è già strategicamente autonoma, per quanto riguarda la finanza e gli investimenti c'è ancora del lavoro da fare» (Perché l'autonomia strategica europea è importante, cit.). A prescindere dagli insoddisfacenti e limitati risultati realizzati nel campo della sicurezza e della difesa, le valutazioni espresse dall'Alto rappresentante devono essere prese in attenta considerazione, vista l'asimmetria esistente tra le diverse politiche dell'Unione nell'attuazione della nozione di autonomia strategica.

3. Un campo nel quale si può misurare il livello di autonomia strategica raggiunto dall'Unione è quello degli investimenti esteri, che ricadono tradizionalmente nell'ambito delle disposizioni sul mercato interno, segnatamente in quelle sulla libera circolazione dei capitali, e quindi nel quadro delle competenze concorrenti dell'Unione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la materia degli investimenti esteri diretti costituisce parte integrante della politica commerciale europea, che rientra nella sfera delle competenze esclusive dell'Unione, di talché l'Unione mantiene una competenza concorrente soltanto per quanto riguarda gli investimenti diversi da quelli diretti. Al di là di questo complesso intreccio tra competenze differenti dell'Unione, la Corte di giustizia ha costantemente riconosciuto agli Stati membri il potere di controllare tali investimenti per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. Muovendo da tali premesse, è stato adottato il regolamento 2019/452 che si fonda soltanto sulla politica commerciale comune (art. 207, par. 2, TFUE) e istituisce un quadro per il controllo dell'in-

vestimento estero diretto nell'Unione, intendendosi per tale «l'investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro».

Tale regolamento è stato eloquentemente definito «una specie di ornitorinco, una creatura strana se paragonata al tipo ordinario di regolamenti previsti dall'articolo 288 TFUE» (avvocato generale Tamara Čapeta, 30 marzo 2023, C-106/22, Xella Magyarország, punto 32). Non si può che condividere questo colorito giudizio, in quanto il nuovo atto dell'Unione non impone norme vincolanti, né istituisce un meccanismo comune di controllo degli investimenti esteri diretti, ma devolve agli Stati membri il potere di introdurre una disciplina nazionale sul controllo di tali investimenti, restituendo loro competenze che avevano perduto per effetto del Trattato di Lisbona. Il regolamento rappresenta una risposta al notevole incremento di investitori stranieri, segnatamente fondi sovrani, che cercano in diversi modi e con differenti strumenti di acquisire attività strategiche per la sicurezza e l'ordine pubblico nazionale. In tal modo, l'Unione è venuta incontro alle preoccupazioni espresse dagli Stati membri e ha legittimato e rafforzato le loro normative, le quali possono prevedere una serie di meccanismi differenti per ambito di applicazione e procedure e tener conto delle specificità nazionali, purché siano soddisfatte talune condizioni. Va da sé che sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia le restrizioni agli investimenti esteri diretti devono essere giustificate dalla sussistenza di una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine o la sicurezza pubblica, così come devono soddisfare un test di proporzionalità (CGUE, 18 giugno 2020, C-78/18, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa) punto 91). In considerazione però dell'ampia discrezionalità attribuita agli Stati, il regolamento fissa uno standard minimo delle differenti procedure nazionali e stabilisce un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione che mira a garantire una maggiore trasparenza e coerenza nel processo decisionale riguardante gli investimenti esteri. Nondimeno, il potere decisionale rimane ben saldo nelle mani del Paese dell'Unione nel quale l'investimento è in programma o è stato realizzato, mentre la Commissione ha una competenza piuttosto circoscritta e limitata, che può tradursi nella formulazione di un parere in merito a tale investimento. In altre parole, nell'ambito degli investimenti diretti esteri si può parlare senza alcuna retorica di autonomia strategica non tanto dell'Unione quanto dei singoli Stati membri.

4. *L'autonomia strategica dell'Unione e la sua politica commerciale cambiano radicalmente in tema di sovvenzioni estere. Difatti, l'Unione ha compiuto, più di recente, un ulteriore e non semplice passo, adottando il regolamento*

2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (14 dicembre 2022). Si tratta di uno strumento utile a porre rimedio alle distorsioni del mercato interno causate dai contributi finanziari concessi da Stati terzi a imprese attive nell'Unione europea (F. Ferraro, L'Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione, *I Post di AISDUE*, V, 2023). Invero, prima della sua entrata in vigore, le imprese soggette ai limiti della disciplina degli aiuti di Stato si trovavano in una posizione di netto svantaggio rispetto alle imprese beneficiarie di sovvenzioni estere, libere di ricevere qualsivoglia beneficio dagli Stati terzi. Da qui, la necessità di garantire un level playing field tra gli operatori economici nell'Unione; e di far fronte, in maniera velata, ma non tanto nascosta, al ruolo crescente di potenze globali (leggasi Cina) nell'economia europea (ad esempio, *Corte dei Conti dell'Unione*, La risposta dell'UE alla strategia cinese di investimenti guidati dallo Stato, *analisi n. 3*, 2020).

Sebbene il regolamento sia fondato sull'art. 207 TFUE, che riguarda la politica commerciale comune, e sull'art. 114 TFUE, inerente all'armonizzazione del mercato unico europeo, esso riprende nell'ambito delle sovvenzioni estere alcuni concetti e strumenti tipici della normativa dell'Unione in tema di aiuti di Stato e concentrazioni, devolvendo i poteri di controllo e sanzionatori alla Commissione europea. Per la precisione, il nuovo atto dell'Unione si muove secondo tre linee direttrici, che consistono: nell'esame d'ufficio delle sovvenzioni estere distorsive (capo 2), nel controllo delle concentrazioni (capo 3) e delle procedure di appalto pubblico (capo 4). Questi strumenti affidati alla Commissione realizzano nel loro complesso un sistema articolato e completo di controllo delle sovvenzioni estere.

Il significativo attivismo delle istituzioni dell'Unione sembra suggerire che le normative nazionali, come la legge italiana sul "golden power", avallate anche dal regolamento IDE, siano in grado di proteggere dalle scalate straniere le società che operano in settori considerati strategici a livello interno. Tuttavia, pare pure vero che tali normative non sembrano favorire un indirizzo comune dell'Unione in alcune di queste tematiche. Per questo e altri motivi è stato adottato il regolamento sulle sovvenzioni estere, che può essere interpretato come un cambio di rotta rispetto al precedente approccio seguito dal regolamento sugli investimenti esteri diretti, considerato che il nuovo atto si propone di valutare in modo unitario le unfair trade practices, al fine di tutelare gli interessi dell'Unione.

Inoltre, in questo contesto, l'Unione dovrà necessariamente tenere conto degli impegni assunti nel quadro dell'OMC e di altri accordi commerciali ai quali essa partecipa; la Commissione non potrà, cioè, imporre o lasciare in vigore misure, se in contrasto con gli obblighi dell'Unione derivanti dagli accordi internazionali che essa abbia concluso (art. 44, par. 9, del regolamento). È vero anche che le norme dell'OMC sono apparse largamente insoddisfacenti per il

perseguimento della lotta alle sovvenzioni statali sul piano internazionale (P. Picone-A. Ligustro, Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio, Padova, 2002, 229 ss.). Ed è proprio sulla base di tali difficoltà che si giustifica un intervento dell'Unione in piena autonomia, ma soprattutto in maniera, sembrerebbe, efficace e tempestiva (sarà comunque necessario attendere prima di esprimere un giudizio definitivo, poiché il regolamento sarà applicabile soltanto a partire dal 12 luglio 2023, art. 54, par. 2, con lo slittamento in avanti dell'entrata in vigore di alcune rilevanti previsioni).

5. Con riguardo al suo concreto funzionamento, va anzitutto evidenziato che il regolamento ha un carattere orizzontale, considerato che si applica a tutte le imprese, comprese quelle pubbliche controllate direttamente o indirettamente da uno Stato, che esercitano un'attività economica nell'Unione. Ciò significa che esso è volto a tutelare non solo quelli che vengono definiti "i campioni nazionali", ma più in generale le imprese che operano nell'ambito dell'Unione europea. Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, si deve trattare di un contributo finanziario fornito direttamente da un Paese terzo che conferisca un vantaggio a un'impresa che esercita un'attività economica nel mercato interno e che sia limitato, in linea di fatto o di diritto, a una o più imprese o a uno o più settori. Si può ritenere quindi che, ai fini della qualificazione di una sovvenzione estera, il regolamento recepisca, con i dovuti adattamenti, le condizioni richieste dall'art. 107 TFUE per configurare un aiuto di Stato, ivi compresa la previsione di una presunzione sull'assenza di distorsione nell'ipotesi in cui la sovvenzione estera non superi l'importo di un aiuto de minimis (4 milioni di euro nell'arco di tre anni consecutivi). In linea poi con la deroga applicabile de jure al divieto di aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE, il regolamento esclude pure che la sovvenzione erogata per far fronte a calamità naturali o eventi eccezionali possa determinare effetti pregiudizievoli per la concorrenza.

Al di là di queste presunzioni e deroghe, la Commissione ha il compito di verificare, nei tre ambiti sopraccennati, se vi sia il giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi per l'interesse generale dell'Unione europea, come ad esempio il contributo allo sviluppo economico o la realizzazione di obiettivi politici dell'Unione.

Il primo strumento è costituito dall'esame d'ufficio delle sovvenzioni estere. Siffatto strumento consente alla Commissione di avviare una fase preliminare e successivamente, nel caso in cui disponga di elementi sufficienti, di aprire un'indagine approfondita, che può concludersi con l'imposizione di misure di riparazione o con l'accettazione di impegni.

Nel secondo, essa è chiamata a operare un controllo che trova attuazione in caso di fusioni, acquisizioni o costituzione di imprese comuni che superino deter-

minate soglie, più basse di quelle attualmente previste dal regolamento 139/2004 sulle concentrazioni. Nel solco già tracciato dal regolamento 139/2004, sono previste sanzioni e rimedi strutturali e comportamentali, con la differenza che non sono contemplate ipotesi di rinvio alle autorità nazionali.

Chiude il cerchio un sistema di controllo ex ante delle sovvenzioni estere che impedisce a un operatore economico di presentare un'offerta indebitamente vantaggiosa in relazione a lavori, forniture o servizi oggetto di una procedura di appalto pubblico. Più in dettaglio, le imprese che partecipano a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nell'Unione europea, nonché i subappaltatori principali e i fornitori principali (che forniscono elementi essenziali ai fini dell'esecuzione dell'appalto e il cui contributo supera il 20% del valore dell'offerta presentata) sono tenuti a notificare tutti i contributi finanziari esteri ricevuti nei tre anni precedenti, o attestare di non averne ricevuti, se sono soddisfatte due condizioni: l'appalto ha valore pari o superiore a 250 milioni di euro; l'impresa ha ricevuto in tale arco temporale contributi finanziari totali pari o superiori a 4 milioni di euro. Queste notifiche o dichiarazioni sono inviate all'amministrazione aggiudicatrice (o all'ente aggiudicatore), che a sua volta le trasmette alla Commissione europea per l'emanazione della sua decisione finale, non condizionata dagli interessi puramente nazionali.

Alla luce di quanto sommariamente evidenziato in merito al nuovo regolamento, si ricava che all'aumento degli oneri amministrativi delle imprese interessate e del carico di lavoro della Commissione corrisponderà un enforcement degli strumenti di tutela del mercato interno e della sana concorrenza. La concreta attuazione di tale regolamento potrà poi costituire il banco di prova per verificare nei tre differenti procedimenti speciali la rispondenza delle valutazioni della Commissione agli obiettivi perseguiti nell'agenda politica dell'Unione.

6. *Quantunque, come brevemente illustrato, sulla spinta anche di "forze" esterne l'Unione europea abbia cominciato a emanciparsi da talune "dipendenze" in settori particolarmente sensibili, va comunque ribadito che la sua autonomia strategica si concretizza in misure e strumenti sensibilmente differenti nelle varie politiche dell'Unione.*

L'Unione ha sì cominciato gradualmente ad affrontare la frammentazione nel campo della difesa, ma non va sottovalutato che essa è circondata da un proverbiale "anello di fuoco" (Balcani occidentali, Turchia, Europa orientale, Mediterraneo, Medio Oriente, Africa subsahariana) e che questi fuochi non possono essere spenti dall'UE da sola, ma nemmeno senza di essa (N. Tocci, European Strategic, cit.). E, peraltro, si tratta di sfide che difficilmente possano essere affrontate soltanto dando attuazione alla Bussola strategica, sia per la ridotta capacità operativa destinata a intervenire in crisi fuori area; sia per le risorse

attualmente disponibili. Difatti, in essa è stabilito che il “riarmo” debba avvenire a livello nazionale e le relative capacità «remain in the hands of the Member States», seppure siano previste forme di coordinamento e una razionalizzazione della spesa. È il caso di aggiungere che la difesa militare degli Stati membri continua a essere affidata ai meccanismi di cooperazione orizzontale tra forze nazionali, basati sulla clausola di solidarietà, di cui all’art. 42, par. 7, TUE e art. 222 TFUE, pur in un rinnovato contesto di esercitazioni reali e pianificazioni comuni, e di aumento delle capacità di mobilità militare tra Stati membri (C. Cellerino, La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina, cit.). Se poi si considera che anche la Bussola strategica conferma la centralità della NATO e la necessità che sia garantita la compatibilità della politica di sicurezza e di difesa dell’UE con gli scopi di tale organizzazione, allora sembra inevitabile un cortocircuito tra la nozione di autonomia strategica e il vincolo che i Trattati e la Bussola strategica impongono allo sviluppo della PSDC con riferimento al ruolo della NATO.

Non minori preoccupazioni desta la resilienza economica dell’UE, che rappresenta l’altra faccia della medaglia. Ancorché non tutto debba essere prodotto in Europa – in quanto, sarebbe inutile, protezionistico e troppo costoso –, l’UE dovrebbe abbandonare ogni ritrosia e potenziare i suoi vantaggi nei settori strategici (es.: turbine eoliche, elettrolizzatori) e, più in generale, la sua autonomia strategica sul piano commerciale per difendersi dall’aggressione di Stati terzi e realizzare il suo modello di crescita, fondato prioritariamente su un’economia resiliente, verde e digitale (Comunicazione della Commissione, Verso un’economia verde, digitale e resiliente: il modello di crescita europeo, COM/2022/83 final. Bruxelles, 2.3.2022).

A bene vedere, rispondono a tali obiettivi il regolamento IDE e quello sulle sovvenzioni estere, che però non possono essere messi sullo stesso piano. Il primo consente agli Stati, anziché all’Unione, di realizzare la loro autonomia sul piano commerciale e attribuisce loro un’ampia discrezionalità nel determinare le esigenze di ordine e sicurezza pubblica nel controllo degli investimenti esteri diretti. Invece, il secondo mira a colmare una lacuna considerevole nel sistema di regole sul mercato interno e sulla libera concorrenza, dando concreta attuazione all’autonomia strategica dell’Unione con l’istituzione di un sistema centralizzato di controllo delle sovvenzioni estere devoluto alla Commissione. È quest’ultima la soluzione che bisognerebbe adottare anche in altre politiche per conciliare la tradizionale apertura dell’Unione europea al dialogo e alla cooperazione internazionale con la sua più recente esigenza di autonomia strategica, nella prospettiva di un avanzamento del processo di integrazione europea. Ma c’è ancora tanta strada da fare.

Patrizia De Pasquale – Fabio Ferraro

