

## INTRODUZIONE \*

1. La globalizzazione dei mercati, le crisi economiche, l'emergenza sanitaria (Covid-19) ed il conflitto in Ucraina del 2022 sono fenomeni che hanno contribuito a mutare la struttura dell'ordinamento finanziario nazionale ed europeo e le dinamiche da cui ne dipende il funzionamento<sup>1</sup>.

La necessità di tutelare il Mercato Interno dal commercio sleale delle economie extra-europee e di “*bolster its energy and industrial strategic sovereignty*”<sup>2</sup>, nonché l'inadeguatezza degli ordinamenti giuridici nazionali a rispondere a fenomeni economici che trascendono i confini nazionali hanno evidenziato l'opportunità di operare nell'ambito di organizzazioni o comunità a livello sovranazionale per fare fronte a fenomeni complessi che non possono essere gestiti in maniera efficace ed efficiente da singoli Stati.

L'integrazione dei mercati a livello sovranazionale<sup>3</sup> e la necessità di competere

---

\* Le informazioni contenute in questa ricerca sono aggiornate al 2 giugno 2025, in considerazione della rilevanza e dell'attualità dei temi trattati.

<sup>1</sup> Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla tutela degli asset strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo*, 5 novembre 2020. In dottrina, *ex multis*: D. ROSSANO (a cura di), *La supervisione finanziaria dopo due crisi. Quali prospettive*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2023, in cui si segnala il contributo di F. Capriglione; R. MASERA, *L'Europa, l'Unione Europea e l'eurozona: crisi e proposte di soluzione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2022, 151 e s.; F. CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, 1 e s.; con particolare riferimento agli intermediari bancari: L. AMMANNATI, *I nuovi paradigmi dell'impresa bancaria in epoca di transizione*, in *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time*, in *Banca d'Italia – Quaderni di ricerca giuridica*, febbraio 2024, 21 e s. In relazione alla c.d. “crisi energetica”: A. VITA, *Climate change e crisi energetica, quali prospettive*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 568 e s.

<sup>2</sup> L'affermazione è stata pronunciata con riferimento al settore delle tecnologie pulite. Si v. il *joint statement* tra Bruno Le Maire (Minister of the Economy, Finance and industrial and digital Sovereignty of France) e Robert Habeck (vice-chancellor, Federal Minister of Economic Affairs and Climate action of Germany), 22 novembre 2022, accessibile in <https://presse.economie.gouv.fr/22112022-joint-statement-by-bruno-le-maire-and-robert-habeck-we-call-for-a-renewed-impetus-in-european-industrial-policy/>, in cui si propone l'intento di “*pursue and engage in an ambitious, competitiveness-seeking future-oriented European industrial policy which aims at boosting European strategic sovereignty*”.

<sup>3</sup> *Ex multis*: A. BROZETTI, *Il diritto europeo della banca e della finanza tra passato e futuro*,

in un contesto economico globale hanno posto l'Unione Europea ed il settore creditizio al centro di un insieme di profili organizzativi, attività e norme che risulta reso maggiormente complesso dall'esigenza di garantire i parametri di stabilità e crescita in presenza di asimmetrie (giuridiche, economiche, tecniche) tra gli Stati membri e dal rapporto tra molteplici ordinamenti giuridici.

L'Unione Europea, attraverso le sue Istituzioni, può sfruttare le politiche di investimento e sviluppo economico in settori strategici per incidere in maniera efficiente<sup>4</sup> sull'economia globale e acquisire un ruolo nella definizione e nel perseguimento di obiettivi di "autonomia strategica"<sup>5</sup> e "sicurezza economica europea"<sup>6</sup> (connessi ai parametri di stabilità e crescita del Mercato Interno)<sup>7</sup>.

---

in *Riv. trim. dir. econ.*, 2023, 56, in cui si segnala come l'Europa "è riuscita ad imprimere (...) la possibilità di un salto qualitativo di rilievo ad un movimento verso la sostenibilità di un'economia sempre più proiettata su scala mondiale"; H. JAMES, *Rambouillet*, 15 novembre 1975. *La globalizzazione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1999; J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002; ID., *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, Torino, 2006; G. TREMONTI, *La paura e la speranza: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Mondadori, Milano, 2008; F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009). Il Caso italiano*, Cedam, Padova, 2009.

<sup>4</sup>In relazione alle inefficienze derivanti dal concetto di "non-Europa" si v. Si v. Parlamento UE, *Accrescere il valore aggiunto in un'epoca di sfide globali – Mappatura del costo della non Europa (2022-2032)*, gennaio 2023, 13 e 14.

<sup>5</sup>A livello UE, *polices* di sviluppo economico indirizzate alla sostenibilità ed alla indipendenza (economica e tecnologica) da soggetti terzi evidenziano la necessità di sostenere l'autonomia europea in determinati settori e favorire, anche mediante forme di intervento pubblico nell'economia. Il *Green Deal Industrial Plan* intende apportare una modifica al quadro temporaneo per gli aiuti di Stato in caso di crisi e transizione e rivedere il regolamento generale di esenzione per categoria alla luce del *Green Deal* (aumentando le soglie di notifica per il sostegno agli investimenti verdi) e la creazione di un fondo sovrano europeo costituirà uno strumento finanziario per sostenere gli investimenti delle imprese europee nella produzione di tecnologie a zero emissioni. Cfr. Commissione UE, *State aid: Commission consults Member States on proposal for a Temporary Crisis and Transition Framework*, 1° febbraio 2023, in cui si chiarisce come la Commissione UE intenda intervenire sul Regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*, che consente agli Stati membri di attuare direttamente le misure di aiuto, senza doverle notificare preventivamente alla Commissione per approvazione. Cfr. Commissione UE, *Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza*, 19 gennaio 2021. *Ex multis*: O. FONTANA-S. VANNUCCINI, *How to institutionalise European industrial policy (for strategic autonomy and the green transition)*, in *Centro studi sul federalismo – Research paper*, febbraio 2024.

<sup>6</sup>Commissione UE – Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Comunicazione congiunta sulla "strategia europea per la sicurezza economica"*, 20 giugno 2023. Cfr. anche: Commissione UE, *Impulso alla sicurezza economica dell'Europa: introduzione a cinque nuove iniziative*, 24 gennaio 2024.

<sup>7</sup>M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, 2024, part A, 17, in cui, in relazione alla cooperazione in materia di Investimenti Esteri Diretti si chiarisce come "coordination is

I comportamenti volti a tutelare le economie nazionali, sia nel mercato europeo<sup>8</sup> sia in quello internazionale<sup>9</sup>, rendono (nell'Unione Europea) maggiormente evidenti le asimmetrie tra le economie nazionali e alimentano la concorrenza tra gli ordinamenti giuridici europei (rallentandone l'integrazione e le azioni di cooperazione), limitando una integrazione effettiva tra gli Stati membri.

Quest'ultima, se, da un lato, pare risultare sempre più necessaria per garantire la competitività del Mercato Interno<sup>10</sup>, dall'altro, si riflette sull'effettività del ruolo delle Istituzioni UE.

Si rileva infatti un fenomeno di estensione delle competenze di queste ultime nella ricerca una maggiore legittimazione europea volta a coordinare l'integrazione degli interessi nazionali all'interno di quelli europei<sup>11</sup> e tutelarli nel contesto internazionale.

Il tentativo di coordinare l'estensione del ruolo delle Istituzioni europee mediante la definizione di una "sovranità europea"<sup>12</sup> (o una 'leadership'

---

*important for the emergence of joint ventures in strategic sectors and ensuring that EU companies retain relevant know-how and can drive the next wave of innovation*". Si v. anche: Commissione UE, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, 26 febbraio 2025.

<sup>8</sup> Per una ricostruzione del cambiamento dei rapporti tra Stato ed economia si v.: G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>9</sup> Questo è il caso dell'innovazione in tecnologie che favoriscono la produzione di energia rinnovabile e la crescente diffusione di piattaforme informatiche per la gestione degli scambi, ha fatto emergere di nuovi attori di mercato e di originali modelli di gestione della fornitura di elettricità. A titolo esemplificativo si v. gli scambi energetici *peer-to-peer* tra *prosumer* (che risultano al contempo produttori e consumatori di energia rinnovabile) che riduce la necessità di intermediari. Cfr. S.B. JACOBS, *The Energy Prosumer*, in *Ecology Law Quarterly*, 2016, 519 s.; A. BUTENKO-K. CSERES, *The regulatory consumer: prosumer-driven local energy production initiatives*, in *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*, 2015; V. CAPPELLI, *Il mercato dell'energia alla prova della sharing economy*, in *Nuova giur. civ.*, 2020, 1398 e s.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41 e s.

<sup>10</sup> M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, 2024, part A, 50 e s., in cui sono suggerite azioni integrate e congiunte tra gli Stati membri. Si v. anche: *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, 2019, in cui i Ministri dell'Economia Le Maire e Altmaier evidenziano la necessità di una "genuine industrial policy" per garantire all'Europa "its economic sovereignty and independence".

<sup>11</sup> Un mancato accordo tra la Commissione ed uno Stato membro nella fase di negoziazione del piano nazionale comporta che lo Stato sia soggetto ai vincoli del quadro comune e nell'analisi di sostenibilità del debito.

<sup>12</sup> Commissione UE, *Bilancio dell'UE: la Commissione propone una piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) a sostegno della leadership europea nelle tecnologie critiche*, 20 giugno 2023, in cui il corretto perseguimento degli obiettivi di crescita è individuato

europaea<sup>13</sup>) finalizzata all'elaborazione di una cultura strategica comune<sup>14</sup>, e tutelare in modo sempre più efficace gli interessi nazionali nel contesto globale (rendendoli parte integrante del percorso di stabilità e crescita degli Stati

---

quale elemento per rafforzare la sovranità europea. G. NAPOLITANO, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea*, in *Riv. regol. merc.*, 2019, 9.

<sup>13</sup> G. AMATO-F. BASSANINI-C. DE VINCENTI-P. GUERRIERI-M. MESSORI-P.C. PADOAN-R. PERISSICH-G.L. TOSATO, *La governance economica dell'Unione Europea nel nuovo scenario geopolitico: un'agenda di policy*, in *www.asfrid-online.it*, 23 marzo 2023, 5 e s., in cui ci si riferisce all'esigenza di "una forte leadership politico-istituzionale europea". G. FINOCCHIARO, *La sovranità digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 809 e s.

<sup>14</sup> La proposta di definire un *European Sovereignty Fund* (si v. U. von der Leyen, 2022 *State of the Union*, 14 settembre 2022, accessibile in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493)) e la costituzione di una *Strategic Technologies for Europe Platform* (Regolamento UE 2024/795, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241) si pongono in contrapposizione ai provvedimenti economici posti in essere a livello internazionale (si v. la *Dual Circulation Strategy* (DCS) in Cina, il *Chips Act* (CA) e l'*Inflation Reduction Act* (IRA) negli Stati Uniti e la *Open Strategic Autonomy* (OSA) nella UE. La DCS, adottata nel 2020, mira a ridurre la dipendenza cinese dalla tecnologia estera sia integrando verticalmente la produzione facendo leva sul Mercato Interno, sia internazionalizzando le imprese cinesi e stimolando la domanda estera. Negli Stati Uniti, il CA del 2022 offre sussidi per attività di ricerca, sviluppo e produzione condotte nel paese in campo tecnologico; l'IRA, sottoscritto il 16 agosto 2022 è il terzo atto legislativo approvato dagli Stati Uniti d'America dalla fine del 2021 con l'obiettivo principale di incidere sulla competitività economica e la produttività industriale degli Stati Uniti. La *Bipartisan Infrastructure Law – BIL*, il *CHIPS & Science Act* e l'IRA hanno priorità parzialmente sovrapposte e insieme introducono 2 mila miliardi di dollari in nuove spese federali nei prossimi dieci anni. Il solo IRA prevede investimenti e sussidi per circa 370 miliardi di dollari. Cfr. <https://www.whitehouse.gov/cleanenergy/inflation-reduction-act-guidebook/>. L'Ufficio di bilancio del Congresso degli Stati Uniti (*Congressional Budget Office – CBO*) stima che la legge ridurrà i deficit di bilancio di circa 58 miliardi di dollari nel prossimo decennio, per l'effetto combinato degli aumenti di spesa e delle maggiori entrate. Sul punto, cfr. *Congressional Budget Office, Estimated Budgetary Effects of Public Law 117-169*, accessibile in <https://www.cbo.gov/publication/58455>) e intendono limitare la delocalizzazione all'estero di imprese europee innovative e mantenere attrattiva e competitiva l'industria dell'Unione Europea in settori considerati strategici per tutelare l'economia e gli interessi europei (Ursula von der Leyen, *Speech at the European Parliament Plenary on the preparation of the European Council*, 15 dicembre 2022) ed alle iniziative di politica industriale della Cina (si v. Asian Development Bank, *The 14th Five-Year Plan of the People's Republic of China – Fostering High-Quality Development*, 2021, 7, in cui è previsto "a new target to increase the share of the strategic emerging industries (i.e., advanced manufacturing, including high-end machinery and equipment, advanced materials, and electric vehicles) from 11.5% of GDP in 2019 to over 17% by 2025". Corte dei Conti UE, *La risposta dell'UE alla strategia cinese di investimenti guidati dallo Stato*, analisi n. 3/2020, 31 e s.).

membri), ha richiesto di provare a superare la delimitazione del ruolo dell'Unione Europea e delle sue Istituzioni al mero esercizio di poteri delegati<sup>15</sup> o a luogo di "contrattazione" politica<sup>16</sup>, attraverso la ricerca, sovente in via interpretativa, di un fondamento giuridico su cui basare tale estensione (che sovente è risultato contrapposto agli interessi degli Stati membri).

Il bilanciamento tra stabilità e crescita, ove il coordinamento europeo di politiche di sviluppo economico omogenee<sup>17</sup> consegue all'esigenza di bilanciare la sostenibilità dei debiti pubblici nazionali con gli investimenti per la crescita (consentendo all'economia dell'Unione Europea di rapportarsi con quella degli Stati Uniti d'America e della Cina<sup>18</sup>)<sup>19</sup>, rende particolarmente evidente il rapporto tra interessi nazionali e interessi europei.

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte Costituzionale Federale tedesca, Secondo Senato, 5 maggio 2020, che ha accolto alcuni ricorsi per esame di costituzionalità diretti contro il Programma di acquisto del settore pubblico (PSPP) della Banca centrale europea (BCE). Cfr. il commento del Servizio studi del Senato, *La sentenza della Corte Costituzionale Federale tedesca sul programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE*, maggio 2020. In dottrina: A. SANDULLI, *Il bazooka giurisdizionale tedesco e la politica monetaria della Banca Centrale Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020; L. BINI SMAGHI, *The Judgment of the German Constitutional Court in incomprehensible*, 2020, accessibile in <https://sep.luiss.it/publication-research/publications/l-bini-smaghi-the-judgment-of-the-german-constitutional-court-in-incomprehensible/>.

<sup>16</sup> Il caso della ratifica del MES ha posto in evidenza l'approccio adottato dalla Germania (che ha proceduto alla ratifica il 19 dicembre 2022) e dell'Italia. La ratifica tedesca è stata oggetto anche di un ricorso presentato da sei deputati del Bundestag avverso le revisioni apportate nel 2021 al trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (MES) e all'Accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico (IGA). Tali atti erano ritenuti lesivi della sovranità nazionale. La secondo Senato del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*), del 13 ottobre 2022 (pubblicata il 9 dicembre), che aveva dichiarato inammissibile il ricorso, affermando che il MES, "non esercita poteri sovrani nel decidere se concedere assistenza finanziaria, né sono aumentati i poteri della Commissione europea e della Banca Centrale, dato che le nuove funzioni loro attribuite dalla Riforma servono solo a garantire che le misure adottate dal MES siano conformi al quadro di coordinamento della politica economica europea, secondo quanto già previsto dall'ordinamento giuridico comunitario".

<sup>17</sup> TFUE, artt. 120 e 121.

<sup>18</sup> Commissione UE, *L'economia dell'UE dopo la Covid-19: implicazioni per la governance economica*, 19 ottobre 2021. In dottrina: G. DI TARANTO, *Scenari macroeconomici della deglobalizzazione*, in M. Pellegrini (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2023, 69 e s.

<sup>19</sup> Banca d'Italia, *Finanza pubblica: fabbisogno e debito*, accessibile in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/index.html>; A. CARLI, in *Il sole 24 Ore*, 12 giugno 2024, in cui si analizzano le prospettive della politica di bilancio italiana e si afferma che "con una crescita del Pil dello 0,8% nel 2024, il debito pubblico dell'Italia salirà di quattro punti percentuali".

2. La revisione della *governance* economica europea<sup>20</sup> costituisce un esempio del mutamento degli equilibri nel rapporto tra Unione Europea e Stati membri nella definizione delle misure di politica economica<sup>21</sup>, mediante l'estensione del ruolo della Commissione UE<sup>22</sup> e del Consiglio<sup>23</sup>. Se tale fenomeno è

---

<sup>20</sup> Commissione UE, *Riesame della governance economica*, 5 febbraio 2020, in cui venivano individuati profili oggetto a dibattito pubblico. Consiglio UE, *Riesame della governance economica: il Consiglio adotta la riforma delle regole di bilancio*, 29 aprile 2024, accessibile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>. Cfr. anche: Corte dei Conti, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2023, p.to 33, in cui si rileva come la modifica alla disciplina del Patto di Stabilità e Crescita non è dovuta ad una “scarsa flessibilità, quanto piuttosto per il necessario adeguamento del quadro regolatorio ad un contesto rivoluzionato dagli accadimenti più recenti e dalle sfide da essi poste: cambiamenti climatici, crisi energetica, mutamenti geopolitici, capacità della funzione anticiclica della politica monetaria”. La nuova disciplina del Patto di Stabilità e Crescita è contenuta in: Regolamento UE 2024/1263, *relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio*; Regolamento UE 2024/1264, *recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*; Direttiva UE 2024/1265, *recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*.

<sup>21</sup> In questo modo, si intende assicurare il corretto funzionamento del Mercato Interno mediante la definizione di meccanismi per coordinare le politiche economiche degli Stati membri (prevenendo squilibri macroeconomici e ripercussioni negative nell'economia europea dovute a politiche nazionali non sostenibili economicamente). Il TFUE, art. 121 fornisce le motivazioni per la vigilanza multilaterale nell'UE e, in combinazione con l'art. 136 del TFUE, definisce i motivi per una sorveglianza e un coordinamento rafforzati per i paesi dell'area dell'euro. Si v. V. GIOMI-F. MERUSI, *Politica economica e monetaria*, in M.P. Chiti-G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, 1453-1481.

<sup>22</sup> La Commissione UE è chiamata a definire le modalità di valutazione della sostenibilità del debito mediante l'“analisi di sostenibilità del debito” per tutti gli Stati membri e un quadro comune per la riduzione del debito pubblico ed il disavanzo permanga sotto il 3% del PIL (Regolamento UE 2024/1263, art. 10, relativo alla valutazione della plausibilità) ed a valutare i piani nazionali strutturali di bilancio a medio termine (Regolamento UE 2024/1263, art. 16). Ove poi il debito pubblico di uno Stato membro ecceda i parametri definiti a livello europeo (il debito superiore al 60% del PIL o il disavanzo pubblico superiore al 3% del PIL), la Commissione UE trasmette allo Stato membro interessato e al comitato economico e finanziario “una traiettoria di riferimento per la spesa netta che copre un periodo di aggiustamento di quattro anni e la sua possibile proroga di un massimo di tre anni” (Regolamento UE 2024/1263, art. 5).

<sup>23</sup> Il Consiglio è chiamato ad approvare i piani nazionali strutturali di bilancio a medio termine. Regolamento UE 2024/1263, art. 17. Nel caso in cui il Consiglio ritenga che il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine riveduto non soddisfi i requisiti definiti dalla *governance* economica europea (a cui sono parificate la mancata presentazione del primo piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine o di un piano riveduto a seguito delle raccomandazioni ricevute), il Consiglio può adottare (su proposta della Commissione UE) una raccomandazione circa il “percorso della spesa netta riveduto” (Regolamento UE 2024/1263, art. 20). La natura giuridica di questo atto risulta particolarmente rilevante, in quanto, ove lo

connesso all'esigenza di fare fronte a sfide globali<sup>24</sup>, si evidenziano altresì le criticità esistenti nell'Unione Europea<sup>25</sup>, il cui superamento richiederebbe l'insierimento del quadro di *governance* economica all'interno di un sistema europeo di politiche economiche, monetarie, finanziarie e fiscali che risulti effettivamente integrato tra gli Stati membri<sup>26</sup>.

A questo si aggiungono forme di dipendenza economica dalle importazioni di materie prime (in particolare quelle qualificate come "critiche"<sup>27</sup>)<sup>28</sup>

---

si consideri vincolante, si conferirebbe alle Istituzioni UE un potere autoritativo sulla definizione della politica economica degli Stati membri (a cui è invece ricondotta la relativa competenza *ex art.* 120 TFUE. Consiglio "Economia e finanza" – ECOFIN, conclusioni *Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform*, cit., in cui si prospetta un controllo coordinato tra Commissione UE e Consiglio circa il rapporto debito/PIL degli Stati membri. "The Commission, in agreement with the Council, should establish the means to account for cumulative deviations, both upward and downward, from the agreed fiscal adjustment path. For member states with low public debt challenges, the fiscal path in the national plans should ensure that the deficit is kept credibly below 3% on a continued basis or sufficiently declining to that limit, and the debt ratio is kept at a prudent level, considering the need to ensure medium- and long-term sustainability of public finances and to avoid unwarranted build-up of debt".

<sup>24</sup> Corte dei Conti, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2023, p.to 33, in cui si rileva come la modifica alla disciplina del Patto di Stabilità e Crescita non è dovuta ad una "scarsa flessibilità, quanto piuttosto per il necessario adeguamento del quadro regolatorio ad un contesto rivoluzionato dagli accadimenti più recenti e dalle sfide da essi poste: cambiamenti climatici, crisi energetica, mutamenti geopolitici, capacità della funzione anticiclica della politica monetaria".

<sup>25</sup> *Remarks by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the ECOFIN*, 14 febbraio 2023.

<sup>26</sup> Consiglio UE, riunione del 23 marzo 2023, in cui si evidenzia la necessità di "un approccio integrato in tutti i settori politici per incrementare la produttività e la crescita in tutta la base economica del nostro continente, combinando un mercato unico approfondito e politiche industriali, agricole e commerciali rafforzate". F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2020, 167-227.

<sup>27</sup> Commissione UE, *Study on the EU's list of Critical Raw Materials*, 2020; Commissione UE, *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*, 2020.

<sup>28</sup> Quali i combustibili fossili o minerali) e dalle tecnologie (unitamente ai relativi servizi. G. DI TARANTO, *Scenari macroeconomici della deglobalizzazione*, in M. Pellegrini (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2023, 69 e s., ove, in relazione alle "terre rare" necessarie per lo sviluppo tecnologico, si evidenzia il collegamento dell'intervento russo nel Donbass con l'acquisizione delle materie prime ivi individuate (e di cui la Federazione Russa ne detiene il 15% e la Cina il 60%); F. DE LEONARDIS, voce *Economia Circolare (Diritto Pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2021, 168-169; S. CASSESE, *Stato e globalizzazione: chi vince e chi perde?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 529 e s., in cui si analizzano i cambiamenti della globalizzazione evidenziando come "nel sistema-mondo si creano divergenze e ramificazioni. Le differenze convivono con l'amalgama. Si affacciano sempre più numerosi problemi globali che richiedono soluzioni globali in cui gli interessi strategici degli Stati sono fondamentalmente allineati".

e speculazioni sugli investimenti finanziari<sup>29</sup>. Tali fenomeni rendono alcuni Stati europei soggetti ad un'influenza esterna sia nel regolare svolgimento di attività economiche e di operazioni di investimento, sia nei propri processi decisionali, con possibili ripercussioni sulla loro sovranità (nozione soggetta a molteplici accezioni ed in cui la componente economica e quella tecnologica paiono assumere sempre maggiore rilevanza<sup>30</sup>).

La revisione della *governance economica*<sup>31</sup> si è così sovrapposta all'adozione di strumenti per garantire la sicurezza economica europea. In questa

<sup>29</sup> Si v. le problematiche connesse alla tassazione delle transazioni finanziarie nel mercato dell'energia all'interno del *Title Transfer Facility* (TTF). Sulla crisi e sulle carenze strutturali dell'economia europea cfr. Commissione UE, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 2010, 5 (157), in cui si evidenzia l'importanza delle tematiche ambientali e la necessità del raggiungimento dei relativi obiettivi in punto di riduzione di gas a effetto serra, di innalzamento della quota di fonti di energia rinnovabile e di miglioramento dell'efficienza energetica; Commissione UE, *Un'imposizione fiscale più intelligente dell'energia nell'UE: proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici*, 13 aprile 2011. In dottrina: F. CAPRIGLIONE, *Etica della finanza, mercato, globalizzazione*, Cacucci, Bari, 2004; E. DI GIULIO, *Gas: impennate dei prezzi e il rebus di Amsterdam*, in *Riv. en.*, 2022, accessibile in <https://www.rivistaenergia.it/2022/09/gas-impennate-dei-prezzi-e-il-rebus-di-amsterdam/>.

<sup>30</sup> Sulla nozione di sovranità economica, come capacità di uno Stato di operare una politica economica indipendente: G. DE ANGELIS, *Sovranità economica e legittimità politica nell'unione economica e monetaria: un modello analitico*, in *Ragion pratica*, 2019, 491 e s. Sulla sovranità economica e circa gli effetti dell'economia e della globalizzazione sulla nozione di sovranità, cfr.: G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5 del 2012, 461 s.; G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013, 205 e s.; A. REPOSO, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2015, 7-8; G. DI GASPARE, *Sovranità, sovranismi e governance economica dell'eurozona*, in *Forum di quad. cost.*, 2019; S. CASSESE, *Il posto dei poteri indipendenti nell'ordinamento*, accessibile in <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/temi-e-problemi/tpES01S4.PDF>; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e Diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000. In relazione alla sovranità tecnologica si v.: Commissione UE, *Relazione di previsione strategica 2021*, 8 settembre 2021, 4. In dottrina: F. CAPRIGLIONE, *Diritto ed economia. La sfida dell'intelligenza artificiale*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 3, 4 e s.; B. CELATI, *La sostenibilità della trasformazione digitale: tra tutela della concorrenza e "sovranità tecnologica europea"*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 3, 252 e s. Per una analisi della generale nozione di sovranità cfr.: M.S. GIANNINI, voce *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 224 e s.; P. PASSAGLIA, *Sovranità*, voce in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5650; M. DRAGHI, *La sovranità in un mondo globalizzato*, intervento in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, 22 febbraio 2019, accessibile sul sito della Banca Centrale Europea.

<sup>31</sup> Sul riesame della *governance economica europea*, a seguito dell'Accordo tra Parlamento UE e Consiglio sulla riforma delle norme di bilancio (del 10 febbraio 2024), si v. i testi adottati dal Consiglio il 29 aprile 2024 in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/economic-governance-framework/timeline-economic-governance-framework/>. In dottrina: G. AMATO-F. BASSANINI-C.

tipologia di istituti rientrano: la revisione della disciplina sugli investimenti esteri diretti (IED)<sup>32</sup>; le previsioni sulla coercizione economica da paesi terzi<sup>33</sup>; le norme in materia sovvenzioni estere alle imprese europee volte a prevenire possibili distorsioni economiche<sup>34</sup>, nonché misure per il sostegno alla ricerca e lo sviluppo su tecnologie potenzialmente a duplice uso e il controllo sulle esportazioni di quest'ultime<sup>35</sup>.

---

DE VINCENTI-P. GUERRIERI-M. MESSORI-P.C. PADOAN-R. PERISSICH-G.L. TOSATO, *La governance economica dell'Unione Europea nel nuovo scenario geopolitico: un'agenda di policy*, in *www.astrid-online.it*, 23 marzo 2023, 5 e s., in cui ci si riferisce all'esigenza di “*una forte leadership politico-istituzionale europea*”.

<sup>32</sup>Regolamento UE 2019/452, *che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*. E. LETTA, *Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2024, 65-66 e 135, in cui, dopo aver precisato la necessità di attrarre investimenti esteri, chiarisce anche che “*the EU should also ensure an effective implementation of the rules on the control of foreign direct investment in strategic sectors, to ensure that third countries' investment in key energy infrastructure or assets may not pose risk to public security or public order in the future*”; M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness*, 2024, part A, 16-17, in cui oltre a richiamare l'importanza del rafforzamento del meccanismo di cooperazione, si precisa che il mero scambio di informazioni comporta una frammentazione e che “*this fragmentation prevents the EU from leveraging its collective power in FDI negotiations and complicates the formulation of a common FDI policy*”.

<sup>33</sup>Regolamento UE 2023/2675, *sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi*. Questo strumento intende scoraggiare qualsiasi forma di potenziale coercizione economica. Ove si verificano, lo strumento indica un percorso per indurre il paese terzo a porre fine alle misure coercitive tramite dialogo e negoziati. Se tali mezzi non risolvono la questione, lo strumento permette all'UE anche di adottare contromisure nei confronti del paese che ha fatto ricorso alla coercizione (es. l'imposizione di dazi, restrizioni agli scambi di servizi e restrizioni all'accesso agli IED o agli appalti pubblici).

<sup>34</sup>Regolamento UE 2022/2560, *relativo alle sovvenzioni estere distorsive del Mercato Interno*. Ai sensi del suddetto regolamento si riconosce alla Commissione UE il potere di controllare i contributi finanziari concessi da governi di paesi terzi a imprese attive nell'UE. Ove tali contributi finanziari siano ritenuti sovvenzioni distorsive, la Commissione UE può adottare misure per rimediare agli effetti di distorsione attraverso tre procedure: – una procedura basata sulle notifiche per indagare sulle concentrazioni che prevedono contributi finanziari concessi dai governi di paesi terzi, in cui l'impresa acquisita, una delle parti partecipanti alla fusione o l'impresa comune genera nell'UE un fatturato pari ad almeno 500 milioni di EUR e le parti hanno beneficiato di contributi finanziari esteri superiori a 50 milioni di EUR negli ultimi tre anni; – una procedura basata sulle notifiche per esaminare le offerte nelle procedure di appalto pubblico che prevedono contributi finanziari di governi di paesi terzi, in cui il valore stimato dell'appalto è di almeno 250 milioni di EUR e l'offerta comporta un contributo finanziario estero di almeno 4 milioni di EUR per paese terzo negli ultimi tre anni; – una procedura di propria iniziativa per indagare su tutte le altre situazioni di mercato, in cui la Commissione può avviare un esame di propria iniziativa.

<sup>35</sup>Regolamento UE 2021/821, *che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice*

In particolare la disciplina sugli IED è volta ad individuare e affrontare i possibili rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico derivanti da forme di investimento estero negli Stati europei che possono assumere rilevanza sistemica ed incidere sulla stabilità del Mercato Interno.

La nozione di "interesse nazionale" si inserisce in materia di IED nei rapporti tra Unione Europea e Stati membri, incidendo sulle competenze della prima e nell'autonomia dei secondi, creando un parallelismo tra i limiti alle libertà europee e la disciplina nazionale in materia di esercizio dei c.d. poteri speciali di "golden power".

In questo modo, se l'esercizio dei poteri speciali nazionali per la tutela di imprese che operano in settori economici strategici<sup>36</sup> evidenzia una necessità di difendere questi ultimi dal mercato globale e dai blocchi economici presenti al suo interno, la loro applicazione anche in relazione ad imprese di altri Stati membri dell'UE<sup>37</sup> risulta sintomo della mancanza di un approccio comune ed una integrazione europea effettiva, lasciando aperta la possibilità di forme di protezionismo che paiono evidenziare una debolezza nel ruolo delle Istituzioni UE.

3. L'inclusione del settore finanziario (che si considera comprensivo di quello bancario e quello assicurativo)<sup>38</sup> tra quelli rilevanti per l'interesse nazionale ha

---

uso (rifusione).

<sup>36</sup> *Ex multis*: G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 549 e s.; S. ALVARO-M. LAMANDINI-A. POLICE-I. TAROLA, *La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica. Il golden power dello Stato italiano e le infrastrutture finanziarie*, in *Consob – quaderni giuridici*, 2019, n. 2; A. SACCO GINEVRI, *L'espansione dei golden powers tra sovranismo e globalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl. econ.*, 2019, 151 e s.

<sup>37</sup> D.l. 8 aprile 2020, n. 23, *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, artt. 15-17, conv. con l. 5 giugno 2020, n. 40. Circa la proroga fino al 31 dicembre 2022, si v. d.l. 30 dicembre 2021, n. 228 recante *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*, art. 17, conv. in l. 25 febbraio 2022, n. 15. Nell'attuale disciplina nazionale sul c.d. "golden power" cfr. d.l. n. 21 del 2012, art. 1, c. I, lett. c) e art. 2, c. II *bis*, come modificato dal d.l. 21 marzo 2022, n. 21, art. 25, c. I, conv. con l. 20 maggio 2022, n. 51. In dottrina: R. LENER, *Brevi note sul golden power nel settore finanziario alla luce del Decreto Liquidità*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2020, 545-555.

<sup>38</sup> L'ordinamento giuridico italiano aveva anticipato il Regolamento UE 2019/452, inserendo le "infrastrutture finanziarie" nell'ambito di applicazione dei poteri speciali c.d. di "golden power". Si v. il d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. in l. 4 dicembre 2017, n. 172, che ha introdotto il c. 1 *ter* all'art. 2 del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, conv. in l. 11 maggio 2012, n. 56. Cfr. anche d.p.c.m. 18 dicembre 2020, n. 179, art. 8, che introduce le definizioni di "infrastrutture critiche", "tecnologie critiche", "fattori produttivi critici", "informazioni critiche" e "rapporti di rilevanza strategica", che costituiscono un elemento essenziale ai fini del corretto