

Rinnovarsi o scomparire: la strada per il futuro dell'Europa, secondo Mario Draghi

*Umberto Nizza**

1. *Introduzione*

L'Unione europea (UE) si trova, al momento, in un periodo storico delicato, caratterizzato da fulminei e inaspettati shock esogeni, di natura socio-economica, finanziaria, sanitaria, e persino bellica, che mettono in evidenza la sua incommensurabile fragilità e frammentarietà, specie nel fornire una risposta coesa, strategica, e funzionale a queste sfide sistemiche. In questo contesto globale sempre più complesso, l'UE si trova ad affrontare anche una sfida gigantesca in termini di competitività nel settore energetico, digitale, automobilistico, farmaceutico, nonché dei settori chiave di difesa, telecomunicazioni, aerospazio, trasporto e intelligenza artificiale. Su questi aspetti si è recentemente concentrata l'attenzione della Commissione Europea, in un rapporto intitolato "*The Future of European Competitiveness*" (Il futuro della competitività europea), noto anche come "Rapporto Draghi"¹. Il Rapporto rappresenta, *de iure condito*, un'analisi onnicomprensiva e tangibile delle sfide che l'Europa deve affrontare in termini di competitività, in tutti i settori industriali summenzionati, suggerendo, *de iure condendo*, una serie di politiche trasversali, e investimenti mirati, volti a far fronte alle innumerevoli criticità che l'Unione deve affrontare, nel breve e lungo periodo, per rimanere competitiva sul mercato globale.

Uno dei principali punti sollevati da Mario Draghi nel suo Rapporto può individuarsi nella consapevolezza che, in un mondo caratterizzato da

* Assegnista di ricerca, Collegio Carlo Alberto, Università di Torino.

¹ Il rapporto, redatto dall'ex Presidente della Banca Centrale Europea e Primo Ministro italiano, Mario Draghi, è disponibile sul sito istituzionale della Commissione Europea, in una pagina interamente dedicata alla competitività del continente. Si veda, in particolare, il documento "*The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi. In-depth analysis and recommendations*" di cui alla pagina <https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead>, consultata il 15 ottobre 2024.

trasformazioni geopolitiche, rallentamento del commercio mondiale e rapidi progressi tecnologici, l'Europa si trova in una posizione vulnerabile, rispetto ad altre potenze economiche come gli Stati Uniti e la Cina, vuoi perché il vecchio continente risulta eccessivamente dipendente da fornitori esterni per materie prime e tecnologie digitali, vuoi perché soffre di prezzi energetici eccessivamente alti, oltre ad un ritardo cronico nell'adozione e diffusione di nuove tecnologie fondamentali, come l'intelligenza artificiale². Per affrontare queste problematiche, si propone di procedere con un'azione concertata di poderosi e significativi investimenti – che variano tra i 750 e gli 800 miliardi di euro all'anno, equivalenti a circa il 5% del PIL dell'UE – per sostenere la transizione energetica – così riducendo la dipendenza dai combustibili fossili e investendo in energie rinnovabili – nonché migliorare la digitalizzazione e la crescita di nuove aziende tecnologiche – anche per mezzo di un mercato dei capitali europeo più solido e dinamico – e accelerare il processo decisionale – e rendere più rapido e snello il processo decisionale europeo – riducendo la dipendenza dal voto unanime in decisioni strategiche in campo economico, industriale e di innovazione tecnologica. Le modifiche al Mercato Unico e la rideterminazione dei sistemi decisionali europei permetterebbero di minimizzare gli ostacoli alla capacità dell'Europa di affrontare in modo efficace le sfide globali e garantire un ruolo centrale in mercati che risultano in sempre più rapida e verticale evoluzione³. Come si vedrà nel corso di questo scritto, il Rapporto Draghi propone una strategia ambiziosa e coraggiosa⁴ per riformare le fondamenta del modello economico dell'Unione europea, evidenziando tre sfide strutturali: la necessità di ridurre la frammentazione normativa e colmare il divario di innovazione con Stati Uniti e Cina; armonizzare la transizione

² Su questi aspetti si veda, *ibidem*, “*Address by Mr. Mario Draghi at the presentation of the report on the Future of European competitiveness in the European Parliament*”.

³ Viene da chiedersi se non sia necessario ripensare radicalmente, sin da ora, al modo in cui il legislatore interviene in tutti questi settori chiave, eventualmente proponendo una “regolamentazione dinamica” che stia al passo coi tempi e garantisca la necessaria flessibilità in tutti i settori chiave menzionati nel Rapporto. Se ne parlerà più profusamente *infra*.

⁴ Si è osservato che le proposte contenute nel Rapporto siano dettagliate, coraggiose e ambiziose e che molti dei suggerimenti rappresentino l'unica via possibile per il futuro dell'Unione europea. Si veda F. STEINBERG, M. BERGMANN, *The Draghi Report: A Strategy to Reform the European Economic Model*, Washington DC, Center for Strategic & International Studies, 2024.

ecologica e la decarbonizzazione con la competitività; rafforzare la sicurezza economica e di difesa, riducendo le dipendenze esterne. Il monito di Mario Draghi è che l'Europa – allo stato attuale – non può più contare su energia a basso costo dalla Russia, così come non può più affidarsi ad un mercato cinese illimitato in termini di risorse e prosperità, né confidare nella protezione economica e militare degli Stati Uniti, e deve, di conseguenza, rivedere profondamente il proprio modello di crescita. Le proposte si concentrano sull'aumento degli investimenti pubblici e privati, il rafforzamento della capacità fiscale dell'UE e l'integrazione dei mercati dei capitali per colmare il divario in settori chiave come l'intelligenza artificiale e le tecnologie verdi. Viene inoltre sottolineata la necessità di affrontare il problema dell'energia e l'urgenza di una riforma del mercato elettrico europeo per garantire prezzi più accessibili ad imprese e cittadini. Un'altra parte rilevante del rapporto riguarda la difesa e la sicurezza economica, con un richiamo alla frammentazione del settore industriale della difesa europeo e la creazione di un'autorità unica per gli appalti della difesa, da accompagnarsi ad un maggior finanziamento congiunto. Inoltre, il Rapporto mette in evidenza l'importanza di garantire l'accesso alle materie prime critiche per le tecnologie avanzate, invitando a una maggiore autonomia strategica dell'Europa per non dipendere da fornitori esterni.

Un aspetto centrale della competitività europea riguarda il settore energetico, dove il continente soffre di un notevole divario rispetto a partner commerciali come gli Stati Uniti e la Cina. I prezzi dell'energia, in particolare per il gas naturale e l'elettricità, sono storicamente più elevati nell'UE rispetto ad altre regioni del mondo e questa disparità è stata aggravata dalla crisi energetica innescata dalla guerra in Ucraina. La dipendenza dell'UE dai combustibili fossili, in particolare gas e carbone, unita alla volatilità dei prezzi, rappresenta, secondo Draghi, un serio ostacolo per la competitività europea, specie delle industrie ad alta intensità energetica. Un elemento di complicazione della attuale crisi energetica può individuarsi nella struttura stessa del mercato energetico europeo, che si basa su meccanismi di prezzo marginale in cui il gas, pur rappresentando una piccola parte del mix energetico, determina frequentemente i prezzi finali anche di altre materie energetiche cruciali. Il Rapporto evidenzia, in questo senso, la necessità di accelerare con

maggior enfasi e rapidità la transizione verso le energie rinnovabili, pur non nascondendo che questa transizione sia particolarmente impervia. Mentre l'espansione delle energie rinnovabili dovrebbe ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e abbassare i costi nel lungo termine, infatti, una delle difficoltà principali insite nell'infrastruttura europea è che quest'ultima non è adeguata a supportare una rapida decarbonizzazione, essendoci ancora ostacoli e barriere fisiche nella trasmissione e distribuzione dell'energia. Una ulteriore vulnerabilità viene individuata, nel Rapporto, nel fatto che la catena di approvvigionamento energetico europeo non sia ancora pienamente integrata da fonti energetiche alternative e rinnovabili, con conseguenze importanti in termini di sostenibilità.

Un altro punto cruciale del documento riguarda le materie prime critiche, essenziali per lo sviluppo di tecnologie avanzate come semiconduttori e batterie, per le quali l'Europa è fortemente dipendente da importazioni esterne di risorse naturali, risultando in una chiara esposizione del vecchio continente a vulnerabilità geopolitiche e di mercato. Simili ritardi si registrano nel settore delle politiche digitali, in cui l'Europa è indietro, rispetto a Stati Uniti e Cina, nello sviluppo e nell'adozione di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale e nel potenziamento delle connessioni a banda larga e ad alta capacità. In tutti questi settori è urgentemente necessario, stando al Rapporto, ridurre il divario esistente con altri *competitor* globali e investire, al contempo, in programmi di istruzione e riqualificazione, con il fine di garantire che la forza lavoro sia adeguatamente preparata ad affrontare le sfide che le nuove tecnologiche impongono con la loro introduzione nel Mercato Unico europeo. In tutti questi campi il Rapporto Draghi presenta una chiara e precisa *roadmap*, da accompagnarsi ad investimenti *ad hoc*, nella forma di una combinazione di risorse private e pubbliche. Le proposte economiche ed i suggerimenti normativi proposti da Draghi incontrano, tuttavia, alcune resistenze politiche, soprattutto da parte di alcuni Stati membri che risultano, storicamente, meno inclini ad aumentare il debito comune europeo.

Il Rapporto Draghi ha suscitato, dopo la sua pubblicazione, reazioni contrastanti tra i principali paesi membri dell'UE e i suoi principali fondatori. In Germania, ad esempio, sono emerse serie e accorate

preoccupazioni in merito alla proposta di un maggior debito comune europeo⁵. Un simile scetticismo emerge nelle posizioni espresse da paesi “frugali”, quali i Paesi Bassi – in cui politici di spicco hanno suggerito di procedere con ulteriori riforme strutturali invece di procedere con nuovi investimenti – il Lussemburgo – in cui, nonostante una forma di positivo recepimento del Rapporto, regna un certo scetticismo sulla fattibilità e sostenibilità degli investimenti proposti – e il Belgio – per il quale non si dovrebbe intervenire in maniera sistemica ma solo con interventi mirati in termini di burocrazia, infrastrutture e ricerca⁶. La Francia, invece, storicamente favorevole a una maggiore integrazione europea, ha mostrato una apertura politica all’iniziativa di un debito comune per finanziare progetti di transizione verde e difesa, con autorevoli economisti che hanno lodato la *roadmap* di Draghi quale opportunità unica per una leadership tecnologica europea⁷. La Spagna, nonostante alcune divergenze tra quanto auspicato nel Rapporto e le attuali politiche interne portate avanti dal legislatore, condivide il fatto che le riforme siano parte di una vera e propria ultima chiamata per

⁵ Si è osservato che gli interventi del ministro delle finanze liberale, Christian Lindner e del leader dell’opposizione cristiano-democratica, Friedrich Merz, che hanno respinto il Rapporto perché dedica soltanto alcuni paragrafi all’idea di aumentare il debito dell’UE, siano miopi in quanto non si sono mai preoccupati, nella sostanza, di individuare una cura per le debolezze dell’UE, ivi comprese, in particolare, quelle della sua economia più grande, che necessiterebbe, invece, di investimenti significativi, per rimanere competitiva, proprio nei settori indicati dal Rapporto Draghi. Si veda, in merito, D. SCHWARZER, *Germany should listen to Draghi*, Londra, Financial Times, 13 settembre 2024, disponibile in: <https://www.ft.com/content/ac71e27d-d70b-48c2-8a04-21576bfac372>.

⁶ Cfr. G. NOELS, *Moet het echt zo draconisch als het plan-Draghi?*, Bruxelles, De Tijd, 13 settembre 2024, disponibile su: <https://www.tijd.be/ opinie/algemeen/geert-noels-moet-het-echt-zo-draconisch-als-het-plan-draghi/10564153.html>; M. FASSONE, *Luxembourg MEPs react to Draghi’s “timely” competitiveness report*, Lussemburgo, Delano, 10 settembre 2024, disponibile in: <https://delano.lu/article/luxembourg-meps-react-to-draghi>; BNR, *Draghi adviseert mega-investering, maar Nederlandse politici trappen op de rem*, 9 settembre, disponibile in: <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10556016/draghi-adviseert-mega-investering-maar-nederlandse-politici-trappen-op-de-rem>.

⁷ Cfr. G. DE CALIGNON, R. HIAULT, *Benoît Coeuré: Il faut écouter Mario Draghi*, Parigi, Les Echos, 18 settembre 2024, disponibile in: <https://www.lesechos.fr/monde/europe/benoit-coeuré-il-faut-écouter-mario-draghi-2119734>, e l’autorevole commento del premio Nobel per l’economia J. TIROLE, *Donnons au plan Draghi la chance qu’il mérite*, Parigi, Le Monde, 20 settembre 2024, disponibile in: https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/09/20/jean-tirole-prix-nobel-d-economie-2014-donnons-au-plan-draghi-la-chance-qu-il-merite_6325462_3232.html.

mantenere ancora competitiva l'Europa⁸. In Italia, il rapporto è stato lodato come autorevole, accogliendo positivamente i suggerimenti in tema di investimenti pubblici, competitività industriale e cooperazione tra gli Stati membri, specie in difesa e digitalizzazione⁹.

In estrema sintesi, il rapporto suggerisce, in maniera meticolosa, in quali settori l'Europa debba agire con una certa urgenza, assumendosi la responsabilità collettiva di intervenire per tutelare la salute economica e il futuro industriale del vecchio continente. I richiami di Mario Draghi sembrano andare ben oltre la mera necessità di provvedere in maniera rapida, efficiente, ed efficace per il rilancio della competitività dell'Unione, estendendosi ad un richiamo – che ha i toni di un vero e proprio *ultimatum* – ad una revisione sistemica delle proprie fondamenta, rivedendo i meccanismi decisionali e i sistemi di incentivazione europei attualmente esistenti. Il grave monito contenuto nel Rapporto sembra essere, come si vedrà nel corso di questo manoscritto, dettato dall'urgenza di provvedere a rivedere integralmente tutti i rapporti politici ed economici interni all'UE, riesaminando integralmente il modello regolatorio che, sinora, ha governato il Mercato Unico in tutti i suoi settori strategici, pena la scomparsa – o la riduzione dell'influenza – del vecchio continente rispetto a tutti i mercati principali in cui potrebbe non soltanto competere, ma primeggiare, per la quantità di talenti e risorse di cui dispone.

⁸ Per quanto concerne l'approccio iberico al Rapporto, cfr. F. CANO, *Draghi hace una enmienda a Sánchez: Sí a la nuclear y a reducir la dependencia China*, Madrid, The Objective, 10 settembre 2024, disponibile in: <https://theobjective.com/economia/energia/2024-09-10/informe-draghi-enmienda-sanchez-nuclear-china>, e G. ESQUIVEL, *El reporte Draghi y la última encrucijada sobre el futuro de Europa*, Madrid, El País, 22 settembre 2024, disponibile in: <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-09-22/el-reporte-draghi-y-la-ultima-encrucijada-sobre-el-futuro-de-europa.html>.

⁹ Il Rapporto Draghi è stato ampiamente lodato dalle principali forze di governo e di opposizione e ha registrato un particolare plauso da parte del Quirinale per la sua autorevolezza. Cfr. Ansa, *Mattarella, autorevole il rapporto di Mario Draghi*, Roma, Agenzia Nazionale Stampa Associata, 20 settembre 2024, disponibile in: https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2024/09/20/mattarella-autorevole-il-rapporto-di-mario-draghi_dde2fe8c-2dae-44ce-a582-45fa7e406e8a.html, e Ansa, *P. Cbigi, nel rapporto Draghi diversi importanti spunti*, Roma, Agenzia Nazionale Stampa Associata, 18 settembre 2024, disponibile in: https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/09/18/p.chigi-nel-rapporto-draghi-diversi-importanti-spunti_42d146b5-8397-4285-af92-cc52b7508bde.html.

2. Il Futuro della competitività secondo Draghi: competitività sostenibile, sicurezza economica, autonomia strategica aperta e concorrenza

Come anticipato, il Rapporto Draghi è un'analisi strategica e dettagliata dello stato dell'innovazione in Europa, che affronta le principali sfide economiche, tecnologiche e strutturali che il continente deve fronteggiare in un panorama globale sempre più competitivo e, a tratti, aggressivo¹⁰. Il documento offre una valutazione critica della posizione attuale dell'Europa e propone raccomandazioni concrete per garantire la competitività del continente nel lungo termine. Al cuore del Rapporto vi è il riconoscimento che, sebbene l'Europa possieda istituzioni di ricerca di livello mondiale e un notevole talento, quest'ultima non sia ancora riuscita a sfruttare pienamente il suo potenziale innovativo¹¹. Come si vedrà nel prosieguo, la rilevanza di questo Rapporto risiede sia nella profondità delle sue intuizioni che nella natura onnicomprensiva delle proposte, che coprono numerose soluzioni economiche e normative per tutti i settori cruciali per il futuro dell'Europa, ivi incluse aree politiche attualmente opache o inefficienti. Diverse barriere strutturali, tra cui mercati frammentati, ecosistemi finanziari poco sviluppati, ostacoli normativi e atteggiamenti erroneamente conservativi, impediscono all'Europa di competere efficacemente sulla scena globale, specialmente in settori ad alto tasso tecnologico e in rapida evoluzione, quali l'intelligenza artificiale, le biotecnologie, le tecnologie pulite e la farmaceutica.

¹⁰ Si è osservato, in letteratura, che, in un contesto globale sempre più competitivo e aggressivo, le imprese, così come gli Stati sovrani, devono costantemente innovare i propri processi produttivi e le proprie strategie, adattandosi ai rapidi cambiamenti economici e politici, talvolta adottando strategie economiche che includono pratiche protezionistiche e tattiche aggressive per mantenere la competitività. Cfr. S. BERGER, *How we compete: What companies around the world are doing to make it in today's global economy*, New York, Crown Currency, 2005, e K. SERGEY, *The principles of global economic aggression*, in *Review of Business and Economics Studies*, 4, 2018, pp. 30-40.

¹¹ Il Rapporto Draghi si inserisce in un dibattito più ampio sulle istituzioni universitarie Europee, che mostrano una certa chiusura e rigidità rispetto all'ingresso di nuovi talenti e idee, specie in comparazione con altre realtà (e.g., Usa e Cina) che favoriscono, invece, l'interazione tra ricerca, imprenditorialità e industria, in un modello di attrazione e gestione dei talenti che risulta più competitivo e aperto rispetto ai centri di ricerca europei. Cfr. C. KUPTSCH, *Students and talent flow—the case of Europe: From castle to harbor*, in C. KUPTSCH, F. PANG ENG (a cura di), *Competing for global talent*, Ginevra, International Labour Office, 2006, pp. 33-61, e P. AGHION, M. DEWATRIPONT, C. HOXBY, A. MAS-COLELL, A. SAPIR, *The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US*, in *Economic Policy*, 61, 2010, pp. 7-59.

Su tutti questi aspetti si cercherà di dare una panoramica delle raccomandazioni contenute nel Rapporto, analizzando le problematiche principali sollevate in ambito macroeconomico, politico, e giuridico, con una panoramica delle soluzioni proposte per affrontare queste sfide strutturali. Uno degli aspetti chiave sollevati nel Rapporto riguarda la necessità di creare un Mercato Unico per l'innovazione, che superi le divisioni tra i diversi stati membri e promuova la cooperazione transnazionale. Le politiche nazionali, su questi aspetti, tendono a sovrapporsi e a risultare, in ultima analisi, incoerenti, impedendo alle imprese di sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato europeo, anche in termini di investimento. Su tutti questi aspetti – che verranno analizzati per macro-area nei prossimi paragrafi – risulta evidente, come monito, che l'Europa debba cambiare radicalmente approccio, abbracciando una visione strategica nuova e di lungo termine, capace di andare oltre le contingenze politiche del momento. Solo con una visione condivisa e lungimirante – che sia capace di offrire soluzioni innovative e concrete alle sfide globali emergenti, come la transizione energetica, la sicurezza digitale e la competizione globale per le risorse tecnologiche più avanzate – l'Europa potrà posizionarsi come leader globale nell'innovazione, stimolando una crescita economica sostenibile e creando nuove opportunità per le generazioni future.

2.1. Frammentarietà del quadro normativo e conseguenze sull'innovazione

Una delle sfide più critiche individuate dal Rapporto Draghi è che il quadro normativo all'interno dell'Unione europea è particolarmente disomogeneo, con ambienti normativi distinti e frammentari che rendono difficile, per tutte le imprese, in particolare per *startup* e piccole e medie imprese (PMI), che sono spesso i principali motori dell'innovazione, l'espansione oltre i confini nazionali, all'interno del Mercato Unico¹². Tra gli esempi che si possono menzionare, contenuti nel documento e sui quali si tornerà *infra*, vi sono divergenze normative in termini di regime per la proprietà intellettuale, protezione dei dati, *compliance* e standard per

¹² *Idem*, pp. 40-41.

le tecnologie emergenti, che possono certamente ostacolare la capacità delle imprese di espandere le proprie operazioni, avere libero accesso al mercato, e attrarre gli investimenti, giacché queste ultime si vedono costrette ad affrontare costi aggiuntivi e incertezze ingiustificate¹³. Inoltre, il Rapporto sottolinea, in più parti, come l'innovazione sia spesso vincolata da priorità nazionali che non sono allineate con gli obiettivi più ampi dell'Unione europea, per cui ogni Stato membro tende a concentrarsi sui settori specifici e di interesse nazionale, risultando, in ultima istanza, in un limitato coordinamento a livello dell'UE, specie in termini di investimenti¹⁴. Questo approccio disgiunto provoca una duplicazione degli sforzi, disperdendo risorse su molteplici iniziative, spesso sovrapposte. Collegato a queste problematiche di frammentarietà, uno dei nodi centrali, evidenziati nel Rapporto, è il precario contesto in cui si fa ricerca in Europa¹⁵. A differenza degli Stati Uniti o della Cina, dove la collaborazione tra istituzioni pubbliche, imprese private e mondo accademico è più consolidata, l'ecosistema della ricerca europea opera spesso in compartimenti isolati. Questa mancanza di coesione impedisce che idee innovative vengano efficacemente tradotte in tecnologie commerciabili. Il punto nodale delle critiche contenute nel Rapporto è che l'Europa, sebbene eccella nella ricerca fondamentale¹⁶, fatichi a colmare il divario tra innovazione e commercializzazione, per cui vi è un'urgente neces-

¹³ In effetti, la complessità delle normative europee sulla *governance* aziendale agisce come barriera per le piccole imprese e le *startup*, limitando le loro possibilità di crescita e favorendo una gestione orientata al breve termine. Si veda J.M. MENDOZA, C. VAN DER ELST, E.P. VERMEULEN, *Entrepreneurship and innovation: The hidden costs of corporate governance in Europe*, in *South Carolina Journal of International Law and Business*, 1, 2010, pp. 1-46.

¹⁴ Con circa 50 programmi di finanziamento separati, rigidi e complessi, il bilancio dell'UE non raggiunge la scala necessaria per progetti di grande portata a livello paneuropeo, portando a duplicazioni e sovrapposizioni tra le iniziative gestite dalla Commissione o dagli Stati membri. Si veda, in particolare, *The future of European competitiveness*, cit., p. 289.

¹⁵ Cfr. *The future of European competitiveness*, cit., p. 52, 81, 161 ss., 213, 239, 283, 292.

¹⁶ Esiste un vero e proprio "paradosso Europeo" in cui vi è un insufficiente riconoscimento dell'importanza dell'eccellenza scientifica per stimolare l'innovazione e, allo stesso tempo, una totale mancanza di coordinamento tra Stati membri in termini di spesa pubblica in ricerca e sviluppo, col risultato che si generano inefficienze, si riduce una sana competizione, basata sull'eccellenza accademica, e si limita la capacità di promuovere progetti innovativi su scala europea. Si veda K. JONKERS, F. SACHWALD, *The dual impact of 'excellent' research on science and innovation: the case of Europe*, in *Science and Public Policy*, 2, 2018, pp. 159-174.

sità di introdurre nuove partnership tra pubblico e privato in vista della promozione di progressi tecnologici di stampo europeo. Ciò può essere efficacemente perseguito collegando la ricerca accademica con le sue possibili applicazioni industriali¹⁷. A ben vedere, questa frammentazione “applicativa” ha le sue radici in una serie di fattori, tra cui una divergenza normativa tra Stati membri, una scarsa collaborazione transfrontaliera e la mancanza di una strategia coesa per l’innovazione che colleghi i vari settori industriali e le regioni coinvolte. Il risultato è che, pur essendo l’Europa ricca di talenti, competenze e risorse, queste non vengono sfruttate in modo efficiente ed efficace, perché la capacità dell’Europa di trasformare la ricerca in prodotto finale o in innovazione industriale rimane, in larga parte, limitata, vuoi a causa di una frammentazione che impedisce il flusso continuo di idee e risorse tra i vari attori coinvolti, vuoi perché, in un contesto globale altamente competitivo, questa debolezza nell’ecosistema dell’innovazione mette l’Europa in una posizione di svantaggio rispetto a paesi come gli Stati Uniti e la Cina, dove il settore pubblico e quello privato sono meglio integrati e il trasferimento di tecnologia è più rapido e fluido¹⁸.

La diretta conseguenza di questa frammentarietà è che l’Europa fatica a creare la scalabilità necessaria per competere con altri giganti globali, capaci di guidare l’innovazione sulla base di grandi sforzi coordinati che riuniscono ricerca, industria e politiche governative sotto strategie unificate, senza disconnessione tra ricerca di eccellenza e beni o servizi commerciabili¹⁹. In altri contesti, come quello statunitense, le partnership pubblico-private svolgono un ruolo significativo nel promuovere l’inno-

¹⁷ Cfr. *The future of European competitiveness*, cit., p. 40, 60, 68, 81, 85, 89, 135-136, 143, 219.

¹⁸ Cfr. M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell’interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, pp. 1-17; F. CAFAGGI, *Una ‘governance’ per il diritto europeo dei contratti?*, in *Politica del diritto*, 3, 2003, pp. 371-392; M. LUCCHESI, M. PIANTA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in una prospettiva di politica industriale*, in *Moneta e Credito*, 294, 2021, pp. 177-190; M. ARNONE, E. ILIOPULOS, *La corruzione costa: effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, Vita e Pensiero: Pubblicazioni dell’Università Cattolica, 2005.

¹⁹ Negli ultimi vent’anni, la Cina ha aumentato drasticamente la sua produzione scientifica e brevettuale, riducendo le quote globali di UE e USA, con una strategia focalizzata su STEM, studenti formati all’estero e un ambiente di ricerca competitivo. Si veda, su questi aspetti, *The future of European competitiveness*, cit., v. Box 1 di approfondimento, p. 231.

vazione tra università, agenzie governative, e aziende che collaborano a progetti con alto valore aggiunto accademico e commerciale²⁰. Le università europee, invece, non godono di tale flessibilità, in particolare per due ragioni. La prima è che l'istruzione superiore viene percepita come un diritto garantito dallo Stato e non, come invece accade oltreoceano, un'opportunità di investimento per gli *alumni* o la società civile, non esistendo una tradizione radicata di filantropia universitaria, anche in ragione del fatto che non vi è quel senso di "restituzione", mediante un sostegno economico post-laurea, dei meriti che l'università ha nella costruzione del proprio successo economico²¹. In secondo luogo, le differenze normative e le diverse tradizioni educative in Europa portano a modelli di gestione e di raccolta fondi che non sono sempre coordinati tra loro, con sistemi di donazioni e di deduzioni fiscali che variano per ogni Stato membro e che finiscono per limitare, di fatto, le possibilità di *fundraising* e l'attrazione dei talenti, anche in ragione di pesanti carichi amministrativi che rappresentano un onere sul tempo e sull'energia dei ricercatori più produttivi²². Per risolvere tali problematiche, il Rapporto propone di sviluppare un nuovo programma ERC, con il fine di sostenere, a lungo termine, l'eccellenza tra le istituzioni di ricerca, mediante

²⁰ Le università di altri *competitor* globali beneficiano di generose donazioni e fondi raccolti tramite campagne di raccolta fondi ben organizzate, con, da un lato, flessibilità finanziaria per attrarre talenti e supportare la ricerca e, dall'altro lato, vantaggi fiscali riconosciuti ai donatori, con un vantaggio competitivo rispetto alle università del vecchio continente. Cfr. A.N. LINK, *Public/private partnerships: innovation strategies and policy alternatives*, New York, Springer Science & Business Media, 2006; S. SIKOMBE, F. MULEYA, J. PHIRI, S. ZULU, P. SIMASIKU, M. SITUTU, *Key elements for promoting public-private partnerships in research and innovation*, in *Cogent Business & Management*, 1, 2024, pp. 1-15; J.R. FARIA, F.G. MIXON, K.P. UPADHYAYA, *Alumni donations and university reputation*, in *Education Economics*, 2, 2019, pp. 155-165; O. KUNDU, N.E. MATTHEWS, *The role of charitable funding in university research*, in *Science and Public Policy*, 4, 2019, pp. 611-619; F. FUKUI, *Do government appropriations and tax policies impact donations to public research universities in Japan and the USA?*, in *Higher Education*, 2, 2021, pp. 325-344.

²¹ Si è dimostrato, da un punto di vista empirico, che, oltreoceano, le persone risultano più disposte a donare, mentre in Europa l'atteggiamento verso le donazioni risulterebbe meno spontaneo e più reticente, visto più come un impegno economico che non sempre si giustifica. In tal senso, si veda B. FRANCONI, I. CURINA, C. DENNIS, S. PAPA GIANNIDIS, E. ALAMANOS, M. BOURLAKIS, S.M. HEGNER, *Does trust play a role when it comes to donations? A comparison of Italian and US higher education institutions*, in *Higher Education*, 1, 2021, pp. 85-105.

²² Cfr. *The future of European competitiveness*, cit., p. 241, 273.

finanziamenti ad università e centri di ricerca che permettano di attrarre una massa critica di talenti in Europa e promuovere l'eccellenza²³.

La sfida per l'Europa, da un punto di vista normativo, diventa non solo quella di investire nella ricerca di base, ma di creare una rete integrata di innovazione che possa trasformare rapidamente le scoperte scientifiche in applicazioni commerciali concrete, in grado di sostenere l'economia a lungo termine, mediante un approccio più coordinato e che favorisca la collaborazione tra università e imprese, alla luce di una nuova sinergia tra i vari Stati membri. Senza un quadro giuridico comune, l'Europa risulta incapace di sviluppare una strategia industriale comune, che faccia leva sulle sue preziose risorse umane e scientifiche, risultando incapace, al momento, di accelerare i processi di innovazione e di posizionarsi come leader in settori tecnologici emergenti. Un quadro normativo più chiaro, coerente, e orientato all'innovazione potrà essere la base per la creazione, *de iure condendo*, di nuove opportunità economiche e un aumento della competitività globale del vecchio continente.

2.2. L'aerospazio: un mercato cruciale per la sicurezza (anche economica) dell'Europa

Un altro dei temi rilevanti per il futuro della competitività europea, talvolta trascurato nel dibattito pubblico, è il mercato dell'aerospazio, che sta acquisendo un'importanza sempre maggiore nel panorama globale. Il Rapporto Draghi lo presenta come un motore fondamentale per l'autonomia strategica dell'Europa, sottolineando come l'accesso e il controllo di infrastrutture spaziali avanzate non sia soltanto strategico sotto il punto di vista del progresso tecnologico, ma assuma, nel contesto attuale, un carattere di urgenza e necessità per garantire la sicurezza e la crescita economica del vecchio continente. Il monito contenuto nel Rapporto è drastico e perentorio: l'Europa – anche in ragione dei recenti eventi bellici Ucraini, che hanno mostrato come il controllo dello spazio possa essere determinante per la stabilità geopolitica non soltanto di un singolo

²³ Si tratta, in particolare, dell'idea di creare un *ERC for Institutions* (ERC-I) volto ad offrire insegnamento a studenti di master e dottorato, con sedi fisiche e docenti presenti a tempo pieno, attivamente coinvolti nella didattica e nella supervisione di progetti di eccellenza. Per un approfondimento dettagliato delle caratteristiche dell'ERC-I, si veda *idem*, p. 251, in particolare.

paese, ma di una intera regione²⁴ – deve poter disporre di capacità autonome nel settore spaziale, in particolare per quanto riguarda l'impiego di satelliti destinati alle comunicazioni, all'osservazione della Terra e alla difesa. La capacità di gestire e sviluppare infrastrutture spaziali avanzate è ormai ritenuta cruciale non solo per la sicurezza interna e internazionale dell'Unione, ma anche per stimolare la crescita economica. Il Rapporto sottolinea come la tecnologia aerospaziale possa – e debba – essere leva economica per numerosi settori, dall'agricoltura alla gestione delle risorse naturali, fino all'energia pulita e la mobilità sostenibile. Il potenziale di innovazione che può derivare dall'esplorazione e dallo sfruttamento dello spazio risulta, a detta del Rapporto, di particolare importanza e significatività per tutta una serie di settori cruciali, che spaziano dalla gestione climatica alle telecomunicazioni, passando per nuove modalità di trasporto e gestione di infrastrutture critiche²⁵. In assenza di una capacità autonoma europea nello spazio, l'Unione rischia di diventare sempre più dipendente da potenze esterne, come gli Stati Uniti e la Cina, che attualmente dominano questo settore²⁶.

Il Rapporto menziona alcuni significativi programmi di successo, come *Galileo* – il sistema di navigazione satellitare dell'UE, simile al GPS, progettato per fornire posizionamento e sincronizzazione precisi – e *Copernicus* – il programma di osservazione satellitare volto a monitorare, *inter alia*, l'ambiente, il clima, le risorse naturali – che potrebbero essere

²⁴ L'abilità di proteggere e gestire le risorse spaziali dovrebbe ormai essere parte integrante dell'autonomia strategica europea – in quanto il controllo dello spazio consente di difendere efficacemente sia le infrastrutture terrestri che quelle virtuali, proteggendo così l'integrità regionale – e il graduale disimpegno statunitense in Europa dovrebbe spingere i Paesi Membri a rivedere le proprie strategie comuni già nel breve periodo. In tal senso, oltre a quanto già suggerito nel Rapporto, si veda K. ENGELBREKT, *Beyond Burdensharing and European Strategic Autonomy: Rebuilding Transatlantic Security after the Ukraine War, in European Foreign Affairs Review*, 3, 2022, pp. 383-400.

²⁵ Cfr. *The future of European competitiveness*, cit., pp. 173-174.

²⁶ Il rapporto fornisce alcuni dati per mostrare, in maniera efficace, il gap esistente tra il vecchio continente e i *competitor* globali. Nel 2023, la spesa pubblica per lo spazio nell'UE e nei suoi Stati membri ammontava a circa 13 miliardi di dollari, rispetto ai 73 miliardi degli Stati Uniti, ossia più di cinque volte superiore. Le proiezioni di bilancio indicano che la spesa spaziale del governo degli Stati Uniti continuerà a crescere, mentre il finanziamento europeo è destinato a stagnare. Si prevede che la Cina supererà l'Europa nei prossimi anni, raggiungendo una spesa di 20 miliardi di dollari entro il 2030. Si veda *Idem*, p. 176. Per una visualizzazione grafica di tale gap, si vedano gli eloquenti grafici a p. 177.

replicati, per accelerare l'innovazione tecnologica europea e aumentare l'indipendenza strategica, ma che, al momento, sono ostacolati nel loro sviluppo²⁷. Per garantire una competitività a lungo termine, il documento raccomanda una riforma complessiva del quadro di *governance* spaziale – che risolva l'attuale mancanza di coordinamento e carenza di investimenti comuni – nonché la creazione di un Mercato Unico dello Spazio – che possa favorire l'integrazione delle risorse e competenze degli Stati membri in un sistema coeso – e l'istituzione di un Fondo Spaziale Europeo multiuso – che permetta di finanziare progetti di ricerca, sviluppo e innovazione nel settore – che si accompagni alla definizione di priorità strategiche comuni per la ricerca e l'innovazione spaziale – con l'obiettivo di evitare la dispersione di risorse e favorire l'emergere di progetti ad alto impatto – e ad una maggiore sinergia tra le politiche industriali spaziali e quelle di difesa – in modo che l'Europa possa sviluppare una capacità di difesa spaziale credibile e autonoma – anche mediante i già richiamati partenariati pubblico-privati e una maggiore cooperazione tra gli Stati membri²⁸. In sintesi, se l'investimento nel settore spaziale rappresenta una delle leve più potenti che l'Europa può sfruttare per garantire una competitività a lungo termine – non solo nel campo della tecnologia e dell'innovazione, ma anche per la sicurezza strategica e la sostenibilità economica del continente – il Rapporto suggerisce che, per raggiungere questi obiettivi, il vecchio continente debba unire gli sforzi, migliorare la cooperazione tra Stati membri e rafforzare la propria autonomia tecnologica nel settore spaziale, sempre con il fine ultimo di evitare dipendenze da *competitor* extracomunitari e garantire una leadership globale che, al momento, risulta appannaggio di Stati Uniti, Cina, e, in ultima istanza, anche dell'India.

²⁷ Il Rapporto sottolinea che, con la concorrenza di USA e Cina, che offrono servizi di lancio a basso costo e tecnologie riutilizzabili, l'Europa deve necessariamente affrontare una ristrutturazione delle sue iniziative, sostenendo non solo il mercato dei lanci aerospaziali, ma diminuendo, al contempo, la frammentazione tra i programmi spaziali nazionali. *Idem*, pp. 175-176, in particolare.

²⁸ *Idem*, pp. 183 ss.

2.3. *Innovazione al rallentatore: Come l'avversione al rischio zavorra l'Europa*

Uno degli ostacoli principali al pieno sviluppo del mercato dell'innovazione europeo, che frena in innumerevoli settori il vecchio continente, è individuato, in seno al Rapporto Draghi, nel mercato del *venture capital* – ovvero di quella forma di finanziamento privato fornito da investitori ad alto patrimonio netto, quali *business angels* o vere e proprie società *ad hoc* che investono in una start-up in cambio di una quota del suo capitale azionario²⁹ – che resta ancora in fase di sviluppo rispetto ad altre economie globali. Il Rapporto evidenzia come il mercato del *venture capital* – che rappresenta soltanto un misero 5% dei fondi globali rispetto ad altri *competitors* come Stati Uniti d'America (52%) e Cina (40%), con evidenti ricadute sulle fasi più avanzate di crescita e scalabilità delle imprese innovative europee – rappresenti una delle più significative sfide finanziarie per l'innovazione, che risulta soffocata dalla mancanza di capitali e da regole eccessivamente rigide che non favoriscono gli investimenti in questo settore³⁰. Si tratta, anche in ragione delle complessità burocratiche e delle frammentazioni normative in seno all'Unione³¹, di uno degli ostacoli più significativi alla creazione di un'economia vivace e trainata dall'innovazione, in particolar modo per tutte le aziende europee che risultano coinvolte in settori ad alto rischio, ovvero che operano nei settori della biotecnologia, dell'energia pulita, e delle nuove tecnologie, specie per quanto riguarda il *quantum computing*, il *cloud* e l'intelligenza artificiale, in cui l'Europa è molto indietro rispetto ad altri *key players* globali³².

²⁹ Per una più ampia disamina del ciclo di *venture capital*, processo attraverso il quale gli investitori forniscono capitale a start-up e imprese emergenti ad alto rischio e potenziale di crescita, si rinvia a P. GOMPERS, J. LERNER, *The Venture Capital Cycle*, Cambridge, MIT Press, 2004.

³⁰ Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 242. Per una disamina immediata e grafica di tali disparità si veda, invece, p. 243.

³¹ Questo problema, già anticipato *supra*, coinvolge anche il settore finanziario, in particolare per quanto concerne lo sviluppo di fondi europei e società di investimento specializzate in questo ambito anche nel vecchio continente. Cfr. S. CASELLI, G. NEGRI, *Private equity and venture capital in Europe: markets, techniques, and deals*, Londra, Academic Press, 2021, pp. 270 ss., in particolare, e *The future of European competitiveness*, cit., p. 202, 242-244, 286-287, 295.

³² La carenza di capitali e il mancato sviluppo di *venture capitalists* europei si accompagna alla mancanza di competenze, come si vedrà *infra*, e un limitato accesso al Mercato Unico. Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 81.

Molti dei settori ad alto rischio ed alto rendimento richiedono investimenti iniziali consistenti in ricerca, sviluppo e scalabilità, ma vengono ancora considerati – in netto contrasto con gli Stati Uniti, dove un ecosistema di *venture capital* ben sviluppato svolge un ruolo cruciale nel sostenere questo tipo di imprese – troppo rischiosi per le banche tradizionali e le istituzioni finanziarie europee³³. La mancanza di adeguati finanziamenti costringe molte *startup* a rimanere piccole e sotto-capitalizzate, così impedendo di raggiungere il pieno potenziale a cui potrebbero aspirare. Collegato a queste sfide finanziarie vi è un'ulteriore problematica più generale, legata all'avversione al rischio in tema di investimenti. Il Rapporto sottolinea che a livello europeo – mentre i *venture capitalists* statunitensi risultano disposti ad assumere rischi maggiori, nella speranza di ottenere rendimenti elevati da *startup* innovative e ad alta crescita potenziale³⁴ – la cultura del rischio risulta meno diffusa, con investitori che preferiscono investimenti a breve termine in settori più consolidati oppure si preferiscono forme più tradizionali di finanziamento, come i prestiti bancari³⁵, che risultano, tuttavia, poco adatti per le *startup* nei settori high-tech. Da un punto di vista più generale, si è notato che la capacità delle banche dell'UE di finanziare grandi investimenti è limitata da una minore redditività, da costi operativi più elevati e da economie

³³ Il mercato del *venture capital* in Europa non risulta soltanto più piccolo rispetto a quello statunitense, ma presenta un carattere estremamente frammentario, con notevoli disparità nella disponibilità di capitali tra gli Stati membri. Su questo aspetto, si veda R. KELLY, *The performance and prospects of European Venture Capital*, EIF working paper n. 9/2011, disponibile in: https://www.eif.org/news_centre/publications/EIF_Working_Paper_2011_009.htm, mentre, per una disamina completa degli aspetti di contrasto tra sistema europeo e statunitense si rinvia a K. ARUNDALE, *Venture capital performance: A comparative study of investment practices in Europe and the USA*, Londra, Routledge, 2019.

³⁴ Su questi aspetti cruciali vi è ampia letteratura che conferma quanto, giustamente, riportato nel Rapporto Draghi. Cfr. J.C. RUHNKA, J.E. YOUNG, *Some hypotheses about risk in venture capital investing*, in *Journal of Business Venturing*, 2, 1991, pp. 115-133; T.L. BABCOCK-LUMISH, *Venture capital decision-making and the cultures of risk: an application of Q methodology to US and UK innovation clusters*, in *Competition & Change*, 4, 2005, pp. 329-356; J. LERNER, R. NANDA, *Venture capital's role in financing innovation: What we know and how much we still need to learn*, in *Journal of Economic Perspectives*, 3, 2020, pp. 237-261.

³⁵ Similmente a quanto espresso da Mario Draghi nel suo Rapporto, si veda M.G. COLOMBO, L. GRILLI, *Funding gaps? Access to bank loans by high-tech start-ups*, in *Small Business Economics*, 29, 2007, pp. 25-46, e, più in generale, sulle forme di investimento dei *venture capitalists* europei, si veda F. BERTONI, M.G. COLOMBO, A. QUAS, *The patterns of venture capital investment in Europe*, in *Small Business Economics*, 5, 2015, pp. 543-560.

di scala più ridotte rispetto alle realtà d'oltreoceano³⁶, e su questi aspetti il Rapporto sottolinea che le imprese innovative vengono lasciate con opzioni limitate per finanziare la loro crescita. Il risultato finale è una redditività inferiore e – come anticipato *supra* – una minore capacità di attrarre capitale per finanziare grandi progetti e iniziative innovative, rendendo, nei fatti, ostiche ricerca, sviluppo e scalabilità³⁷.

Per poter sopperire a queste mancanze e sostenere le imprese che guidano il mercato dell'innovazione, il Rapporto sostiene che l'Unione europea debba supportare l'espansione del mercato del *venture capital* europeo, combinando incentivi fiscali, *business angels*, investitori privati e fondi istituzionali, con risorse provenienti da fondi garantiti³⁸, con il fine di creare un ecosistema di *venture capital* – fondamentalmente basato su una più ampia cooperazione tra Banca Europea per gli Investimenti e Banche Nazionali di Promozione – più robusto e capace di sostenere iniziative ad alto rischio. A tale scopo la Commissione Europea dovrebbe valutare la creazione di nuovi strumenti finanziari, specificamente progettati per fornire capitale più accessibile alle aziende innovative, mobilitando capitali privati per investimenti nella rete, e limitando l'entità con cui i loro costi si traducono in prezzi più elevati per i consumatori o in un maggior finanziamento da parte dei bilanci pubblici³⁹. Tra gli strumenti suggeriti dal Rapporto Draghi si segnala la creazione di piattaforme di raccolta fondi a mezzo *equity* e fondi specializzati per l'innovazione – in aggiunta alle già menzionate partnership pubblico-private – con una particolare attenzione su alcuni settori ad alta crescita, ovvero ai mercati

³⁶ Cfr., sul tema, E. MENICUCCI, G. PAOLUCCI, *Factors affecting bank profitability in Europe: An empirical investigation*, in *African Journal of Business Management*, 17, 2016, pp. 410-420; J. MAUDOS, J.F. DE GUEVARA, *Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union*, in *Journal of Banking & Finance*, 9, 2004, pp. 2259-2281; E. BECCALI, M. ANOLLI, G. BORELLO, *Are European banks too big? Evidence on economies of scale*, in *Journal of Banking & Finance*, 8, 2015, pp. 232-246; C. COTEL, J. FARHAT, *The evolution of financing structure in US startups*, in *The Journal of Entrepreneurial Finance*, 1, 2017, pp. 1-36.

³⁷ Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 242, in particolare.

³⁸ Il riferimento è ad un maggior supporto all'*European Investment Fund* (EIF). Cfr. *Idem*, p. 60, 202, 242-248.

³⁹ *Idem*, p. 34.

dell'intelligenza artificiale, delle biotecnologie e, in vista delle problematiche legate al cambiamento climatico, delle energie pulite⁴⁰.

2.4. *Una cattiva allocazione dei diritti di proprietà intellettuale*

La questione della proprietà intellettuale rappresenta un aspetto fondamentale per la competitività, essendo notoriamente una leva strategica per stimolare l'innovazione e la crescita⁴¹. Il Rapporto Draghi sottolinea, su questo aspetto, come l'Unione europea appaia, quando si tratta di gestire e allocare i diritti di proprietà intellettuale, in una posizione di svantaggio – frutto di divergenze politiche e della mancanza di un sistema normativo integrato che risponda alle necessità delle imprese – rispetto ad altri grandi blocchi economici⁴². Un aspetto rilevante, sollevato nel Rapporto, può individuarsi negli elevati costi burocratici necessari per l'ottenimento della protezione dei brevetti all'interno dell'Unione europea. A differenza degli Stati Uniti, dove esiste un sistema di brevetti unificato che consente di ottenere una protezione valida su tutto il territorio nazionale, l'Europa continua a operare in un quadro frammentato in cui le imprese devono affrontare la registrazione e la protezione dei brevetti in ciascuno dei singoli Stati membri, con un sistema che penalizza le imprese europee che desiderano operare su scala globale e scoraggia gli imprenditori e i ricercatori dal cercare una protezione completa delle loro invenzioni⁴³.

La teoria economica mostra che un'allocazione efficiente dei diritti di proprietà intellettuale, garantendo a chi brevetta nuove idee e progetti il diritto esclusivo di sfruttare economicamente le proprie creazioni,

⁴⁰ *Idem*, p. 136, 202, 239, e, in particolare, pp. 249-250.

⁴¹ Su questo aspetto si veda, *ex multis*, P.C. NEVES, O. AFONSO, D. SILVA, E. SOCHIRCA, *The link between intellectual property rights, innovation, and growth: A meta-analysis*, in *Economic Modelling*, 97, 2021, pp. 196-209.

⁴² Il Rapporto sottolinea come la Cina sia riuscita a raggiungere una posizione di leader globale nel settore dei brevetti, con un notevole aumento delle domande di brevetto negli ultimi venti anni, specie in materia di *manufacturing* e intelligenza artificiale, rafforzando la sua visibilità geopolitica. Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 231.

⁴³ Su questi aspetti vi è ampia e univoca letteratura che conferma le preoccupazioni del Rapporto. Si veda, in merito, P. HANEL, *Intellectual property rights business management practices: A survey of the literature*, in *Technovation*, 8, 2006, pp. 895-931.

stimola grandemente gli investimenti in innovazione⁴⁴, ma le difficoltà di ottenimento di una copertura adeguata e la necessità di sostenere costi elevati per difendere la propria proprietà intellettuale rendono il mercato europeo meno attraente rispetto ad altri contesti economici, con un significativo svantaggio competitivo per le aziende che operano all'interno del Mercato Unico. I protagonisti principali del mercato dell'innovazione – sia che siano PMI, investitori, ricercatori, imprenditori o semplici innovatori – rischiano di vedere la protezione europea delle loro invenzioni come troppo complessa e onerosa. Una minore incentivazione all'investimento in ricerca e sviluppo riduce la capacità di proteggere i frutti del loro lavoro da eventuali imitazioni da parte della concorrenza e, di conseguenza, i ritorni sugli investimenti in ricerca, limitando così le opportunità di crescita tecnologica e di competitività globale delle imprese europee⁴⁵. Particolarmente problematico è il caso delle PMI che, operando con margini di profitto ridotti e che dipendendo pesantemente dal successo commerciale di poche innovazioni chiave, si trovano ad affrontare una serie di vulnerabilità rilevanti a causa degli alti costi di registrazione dei brevetti e della complessità e frammentarietà europea del sistema normativo di protezione della proprietà intellettuale, facilitando la concorrenza nel copiare o imitare le loro tecnologie⁴⁶.

In un contesto economico in cui la protezione della proprietà intellettuale è sempre più fattore essenziale per incentivare la crescita e la competitività⁴⁷, la frammentazione del sistema di allocazione e protezione di tali diritti in Europa ha l'effetto di scoraggiare ulteriormente l'investimento in ricerca e sviluppo, limitare il finanziamento per nuovi progetti innovativi, rallentare la diffusione delle innovazioni, rendere l'ambiente impen-

⁴⁴ Per una disamina della teoria economica, si veda, uno su tutti, il pregevole contributo D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON, *Rents and economic development: the perspective of Why Nations Fail*, in *Public Choice*, 13, 2019, pp. 13-28.

⁴⁵ Cfr. *The future of European competitiveness*, cit., p. 132, 202, 241, 244, 253.

⁴⁶ Il rapporto sottolinea come soltanto il 9% delle PMI possieda diritti di proprietà intellettuale registrati e ciò rende più complicata la competitività delle PMI a livello globale, dove la protezione della proprietà intellettuale è cruciale per tutelare innovazioni e quote di mercato. *Idem*, p. 244

⁴⁷ In tal senso, si veda G. PISANO, *Profiting from innovation and the intellectual property revolution*, in *Research Policy*, 8, 2006, pp. 1122-1130.

ditoriale più rischioso, e impedire la crescita e l'efficienza economica, introducendo inutili oneri burocratici e rischi economici non necessari per un mercato, quello Europeo, che tende già ad essere più rigido rispetto ai suoi concorrenti globali principali⁴⁸.

Oltre agli effetti diretti sulle singole imprese, questo quadro frammentato ha implicazioni più ampie per l'economia europea nel suo complesso, giacché una protezione inadeguata della proprietà intellettuale rallenta la diffusione delle innovazioni e riduce la capacità del mercato europeo di attrarre investimenti, con il risultato che è ormai prioritario introdurre un sistema unificato europeo di brevetti, capace di ridurre i costi e le difficoltà legate alla protezione della proprietà intellettuale e incentivare le imprese europee a investire in ricerca e sviluppo, garantendo un circolo virtuoso di sfruttamento delle nuove tecnologie e di maggiore competitività sui mercati globali⁴⁹. Dal punto di vista economico, infatti, è noto che l'allocatione dei diritti di proprietà intellettuale non va intesa soltanto come protezione degli innovatori, ma deve far parte di una strategia macroeconomica di lungo periodo, capace di promuovere una crescita sostenibile e inclusiva⁵⁰. Una riforma che porti a un sistema di brevetti più accessibile e uniforme⁵¹, con costi più bassi e procedure più snelle, permetterebbe agli operatori europei di ridurre le barriere all'ingresso, ridurre il rischio di imitazione e migliorare i ritorni sugli investimenti in innovazione, accrescendo, in ultima istanza, la competitività dell'intero mercato europeo.

⁴⁸ Su questi aspetti si è soffermato anche J. FOREMAN-PECK, *Effectiveness and efficiency of SME innovation policy*, in *Small Business Economics*, 41, 2013, pp. 55-70.

⁴⁹ Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 254.

⁵⁰ Si è mostrato, da un punto di vista di teoria economica, che una insufficiente protezione dei diritti di proprietà intellettuale comporta sostanziali perdite di benessere. Si veda, in particolare, Y.K. KWAN, E.L.C. LAI, *Intellectual property rights protection and endogenous economic growth*, in *Journal of Economic Dynamics and Control*, 5, 2003, pp. 853-873.

⁵¹ Un sistema del genere è, da tempo, ampiamente auspicato in dottrina. Si veda, *ex multis*, N. THUMM, *Intellectual property rights: national systems and harmonisation in Europe*, Cham, Springer Science & Business Media, 2013.

2.5. Il disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle effettivamente possedute dalla forza lavoro

Un ulteriore problema evidenziato nel Rapporto riguarda il significativo divario esistente in Europa tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle effettivamente possedute dalla forza lavoro. Questo disallineamento è particolarmente marcato in settori strategici per l'innovazione, come le tecnologie digitali, la ricerca scientifica e l'intelligenza artificiale, dove le imprese faticano a trovare professionisti con le competenze necessarie per poter rispondere efficacemente alle sfide il mercato dell'innovazione impone su settori chiave per il futuro economico dell'Europa, in particolare in tema di transizione digitale e tecnologie verdi⁵². Questi settori richiedono una forza lavoro dotata di competenze tecniche avanzate, per le quali i sistemi di istruzione e formazione europei non sono riusciti, almeno per il momento, a tenere il passo con la rapidità dei progressi tecnologici che stanno rimodellando l'economia globale, proprio in ragione di una discrepanza tra l'offerta del sistema educativo e le esigenze del mercato⁵³. Mancano, nel quadro europeo, conoscenze digitali avanzate, alfabetizzazione digitale di base, nonché competenze specializzate, trasversali, manageriali, in particolare sulla transizione verde, con il risultato che tutte queste richieste del mercato continueranno a non trovare spazio e soddisfazione⁵⁴. Questo disallineamento tra le esigenze del mercato del lavoro ed i sistemi educativi ha portato, come riportano numerose evidenze scientifiche⁵⁵, ad una

⁵² Cfr. A. Bănică, R. Țigănașu, P. NIJKAMP, K. KOURTIT, *Institutional Quality in Green and Digital Transition of EU Regions—A Recovery and Resilience Analysis*, in *Global Challenges*, 1, 2024, pp. 1-16; S. BIANCHINI, G. DAMIOLI, C. GHISETTI, *The environmental effects of the “twin” green and digital transition in European regions*, in *Environmental and Resource Economics*, 4, 2023, pp. 877-918; e K. HAINSCH, K. LÖFFLER, T. BURANDT, H. AUER, P.C. DEL GRANADO, P. PISCIELLA, S. ZWICKL-BERNHARD, *Energy transition scenarios: What policies, societal attitudes, and technology developments will realize the EU Green Deal?*, in *Energy*, 122067, 2022, pp. 1-17.

⁵³ Su questi aspetti si veda il contributo di D.M. DE FERRANTI, *Closing the gap in education and technology*, Washington DC, World Bank Publications, 2003.

⁵⁴ Per supportare il potenziamento e la riqualificazione della forza lavoro, tutti gli Stati membri dovrebbero impegnarsi, stando al Rapporto, nello stabilire un quadro formativo comune basato su un insieme comune di conoscenze, abilità e competenze minime necessarie per le professioni del futuro. Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 156 e 264.

⁵⁵ Una per tutte, si veda M. NEYCHEVA, *Qualification (mis) match for upper secondary and higher education*, in *Social Sciences*, 9, 2021, pp. 327-341.

diffusa sotto-qualificazione in aree chiave ed una inefficienza in termini di promozione del talento, inclusività, e crescita economica europea⁵⁶. Un altro tema importante, contenuto nel Rapporto, è legato alla sfida della digitalizzazione infrastrutturale – noto elemento portante per la competitività dell'Europa⁵⁷ – che, senza un ammodernamento dell'infrastruttura sottostante, rischia di rendere ancor più faticoso il percorso di sostentamento dell'innovazione nei settori ad alta tecnologia, senza contare le difficoltà insite nel mantenere la competitività su scala globale con strutture fatiscenti o carenti⁵⁸. Particolarmente problematico è il tema della connettività 5G e della banda larga ad alta velocità, che sono distribuite in modo disomogeneo – specie nelle aree rurali, che necessiterebbero, stando al Rapporto, di un investimento complessivo di almeno 200 miliardi di euro, per ottenere un allineamento minimo in termini di copertura – con la necessità di procedere alla creazione di una strategia digitale pan-europea unificata, che non solo armonizzi le normative esistenti, ma acceleri la distribuzione sia delle infrastrutture che degli investimenti strategici nel settore⁵⁹. La problematica, in tale contesto, è che una possibile inazione, da parte dell'Unione, potrebbe ulteriormente ostacolare il progresso tecnologico europeo, esacerbando i già evidenti divari digitali, ovvero aumentando i già consistenti ritardi infrastrutturali sussistenti nell'UE rispetto ai *competitor* internazionali⁶⁰.

⁵⁶ Si veda *The future of European competitiveness*, cit., pp. 257-269.

⁵⁷ In tal senso si esprimono M.L. DI SILVESTRE, S. FAVUZZA, E.R. SANSEVERINO, G. ZIZZO, *How Decarbonization, Digitalization and Decentralization are changing key power infrastructures*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 93, 2018, pp. 483-498.

⁵⁸ Cfr. *The future of European competitiveness*, cit., p. 111 e 254.

⁵⁹ La Commissione europea ha stimato che si richiederà un investimento di circa 114 miliardi di euro in termini di connettività digitale, ulteriori 33 miliardi di euro per fornire un servizio 5G affidabile, e ulteriori investimenti di almeno 26 miliardi di euro in mobilità (e.g., strade, ferrovie e vie navigabili) con un divario, attuale, di almeno 173 miliardi di euro. *Idem*, pp. 69-70.

⁶⁰ Sulle problematiche di accessibilità digitale, a più livelli, si veda R. TIGANASU, D. LUPU, *Institutional quality and digitalization: Drivers in accessing European funds at regional level?*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, 101738, 2023, pp. 1-20.

2.6. *Difendere l'Europa in tempi di crisi: Le proposte del Rapporto in tema di difesa*

Un ulteriore problema strutturale che affligge il vecchio continente è il difficile e sempre più urgente coordinamento militare tra gli Stati – specie dopo le note vicende belliche tra Russia e Ucraina e i sempre più frequenti attacchi “ibridi” alle infrastrutture europee⁶¹ – giacché, al momento, non sembrano esserci le condizioni per garantire pienamente la sicurezza interna e, al contempo, mantenere o rafforzare il posizionamento geopolitico Europeo⁶². Stando al Rapporto, l'Europa dovrebbe diventare meno dipendente dalle potenze esterne per quanto riguarda la difesa e la sicurezza, giacché più del 78% della spesa per acquisti in tale campo è stato destinato a fornitori al di fuori dell'UE, in particolare dagli Stati Uniti, a cui gli Stati membri si rivolgono per la semplicità del processo di acquisto, per una generale scarsa conoscenza dell'offerta disponibile nell'industria della difesa europea, oltreché per una maggiore qualità percepita dei prodotti forniti oltreoceano⁶³. La necessità di sviluppare sistemi di difesa di nuova generazione, i cui cicli di sviluppo molto lunghi, abbraccia tutti gli ambiti strategici di difesa (e.g., aereo, terrestre, spaziale, marittimo e cibernetico) e impone una revisione, come in altri settori critici dell'economia, di competenze, ricerca, produzione. Così come avviene in altre aree chiave del Mercato Unico europeo, sarà necessario ridurre la frammentarietà di intervento e di legislazione, con investimenti comuni e massicci che nessuno Stato membro potrà, da solo, sostenere sul lungo periodo⁶⁴.

Tra le proposte contenute nel Rapporto Draghi si segnala, in questo ambito, la creazione di un'autorità unica per gli appalti della difesa, l'implementazione di una strategia industriale di difesa europea; l'aggregazione della domanda di beni di difesa tra Stati membri; la standardizzazione e

⁶¹ Su tutti questi aspetti cfr. L. SIMÓN, *European strategic autonomy and defence after Ukraine*, in *International Spectator*, 3, 2022, pp. 100-115; A. JACUCH, *Countering Hybrid Threats: Resilience in the EU and NATO's Strategies*, in *The Copernicus Journal of Political Studies*, 1, 2020, pp. 5-26; D. FIORI, *The challenges of defence spending in Europe*, in *Intereconomics*, 4, 2024, pp. 189-192.

⁶² Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 159.

⁶³ *Idem*, pp. 165-167.

⁶⁴ *Ibidem*.

l'armonizzazione dell'equipaggiamento militare; il finanziamento delle capacità industriali della difesa attraverso nuove risorse; il miglioramento dell'accesso al finanziamento per le aziende di difesa; l'introduzione di un principio di preferenza europea per valorizzare le soluzioni del mercato interno; una complessiva riforma della politica della concorrenza per facilitare la consolidazione industriale in questo specifico settore; la promozione di iniziative comuni di ricerca e sviluppo nel campo della difesa e, infine, il miglioramento della coordinazione nelle acquisizioni di sistemi statunitensi per ottenere migliori condizioni e specifiche europee⁶⁵. Tutte le proposte del rapporto Draghi in tema di difesa convergono sulla necessità di sviluppare tecnologie militari comuni, ridurre i costi attraverso economie di scala, rafforzare la difesa cibernetica e proteggere le infrastrutture critiche, evitando che la frammentazione normativa e del mercato della difesa europeo vada ad incidere su competitività ed efficienza di un settore che appare perlopiù in stato confusionario e dovrebbe beneficiare di maggiore integrazione tecnologica e interstatale⁶⁶. Attualmente, ogni Stato membro ha il proprio sistema di approvvigionamento e produzione di armi, risultando in una limitata di competere con giganti come gli Stati Uniti⁶⁷. Si impone, pertanto, la necessità di procedere ad una maggiore integrazione industriale, per stimolare l'innovazione e ridurre i costi, così da garantire che l'Europa possa difendersi autonomamente da minacce esterne, senza dover necessariamente dipendere dall'intervento di potenze straniere⁶⁸.

⁶⁵ *Idem*, pp. 168-170.

⁶⁶ Di parere concorde è la dottrina europea e d'oltreoceano. Cfr. G. GIACOMELLO, O. PREKA, *Sources of strength: mapping the defence sector in Europe*, in *Defence Studies*, 4, 2023, pp. 531-560, e C. Kupchan, *In defence of European defence: An American perspective*, in *Survival*, 2, 2000, pp. 16-32.

⁶⁷ Si veda, in particolare, H. MEIJER, S.G. BROOKS, *Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back*, in *International Security*, 4, 2021, pp. 7-43.

⁶⁸ Vi è chi ha obiettato che l'Europa difficilmente potrebbe rimanere integralmente autonoma in caso di ritiro statunitense, ma il Rapporto spinge in tale direzione. Si veda, in particolare, H. MEIJER, S.G. BROOKS, *Illusions of autonomy: Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back*, in *International Security*, 4, 2021, pp. 7-43.

2.7. *Imparare dalle crisi: Un nuovo mercato farmaceutico europeo*

Una delle principali problematiche di sicurezza europea – sollevata nel Rapporto⁶⁹ e accentuata dalle crisi socioeconomiche e sanitarie derivanti dalla pandemia di Covid-19⁷⁰ – riguarda la vulnerabilità dell'Unione europea nel settore farmaceutico, un mercato particolarmente florido e ad alto tasso di crescita⁷¹, che contribuisce in maniera importante all'economia del Mercato Unico⁷². Nonostante l'emergenza sanitaria abbia messo in evidenza l'importanza di una maggiore indipendenza e resilienza, il Rapporto sottolinea come l'Europa non abbia ancora dato piena priorità alla sicurezza farmaceutica come questione strategica, nonostante le più recenti crisi sanitarie globali abbiano messo in luce una forte dipendenza dell'UE da fornitori esterni, con tutti i rischi annessi in tema di approvvigionamento⁷³. In risposta a questa dipendenza ed alle problematiche sottese, il Rapporto suggerisce un ampio intervento strategico per rafforzare il settore sanitario e farmaceutico europeo, ponendo particolare enfasi sull'ottimizzazione dell'uso dei dati sanitari e sull'innovazione tecnologica, con un ruolo centrale per l'intelligenza artificiale⁷⁴.

⁶⁹ Si veda *The future of European competitiveness*, cit., pp. 187-204.

⁷⁰ Su questi aspetti, che per ragioni sistematiche non possono trovare adeguato spazio in questo scritto, cfr. A. SÁNCHEZ, E. JIMÉNEZ-FERNÁNDEZ, *European Union Cohesion Policy: Socio-economic vulnerability of the regions and the COVID-19 shock*, in *Applied Research in Quality of Life*, 1, 2023, pp. 195-228, e L. ARNAULT, F. JUSOT, T. RENAUD, *Economic vulnerability and unmet healthcare needs among the population aged 50+ years during the COVID-19 pandemic in Europe*, in *European Journal of Ageing*, 4, 2022, pp. 811-825.

⁷¹ Il settore, sin dagli anni '90 del secolo scorso, ha mostrato un altissimo tasso di brevettazione e di crescita in termini di fatturato. Cfr. A. ARUNDEL, I. KABLA, *What percentage of innovations are patented? Empirical estimates for European firms*, in *Research policy*, 2, 1998, pp. 127-141, e O.I. GONZÁLEZ PEÑA, M.A. LÓPEZ ZAVALA, H. CABRAL RUELAS, *Pharmaceuticals market, consumption trends and disease incidence are not driving the pharmaceutical research on water and wastewater*, in *International journal of environmental research and public health*, 5, 2021, pp. 1-37.

⁷² Il settore farmaceutico è un contribuente significativo all'economia dell'UE, rappresentando quasi l'11% delle esportazioni dell'UE e il 5% del valore aggiunto all'economia derivante da tutta la produzione industriale, con percentuali superiori al 20% nel caso del Belgio e della Danimarca. Si veda *The future of European competitiveness*, cit., p. 187.

⁷³ Su questi aspetti si veda F.A. MILLER, S.B. YOUNG, M. DOBROW, K.G. SHOJANIA, *Vulnerability of the medical product supply chain: the wake-up call of COVID-19*, in *BMJ quality & safety*, 4, 2021, pp. 331-335.

⁷⁴ Il Rapporto sottolinea che l'AI avrà un impatto radicale sul settore sanitario e farmaceutico, trasformando diagnosi, trattamenti e sviluppo dei farmaci, a patto che si investa in infrastrutture dati e si crei un ecosistema collaborativo tra *data scientists*, medici, e esperti in ambito

Una delle principali raccomandazioni contenuta nel Rapporto riguarda la massimizzazione dell'impatto dell'*European Health Data Space* (EHDS) – una piattaforma che permette di ottimizzare l'accesso e la condivisione dei dati sanitari elettronici – dando corretta attuazione della regolamentazione dell'EHDS a livello nazionale, ovvero favorendo l'interoperabilità dei sistemi e l'accesso transfrontaliero alle informazioni sanitarie, stabilendo, al contempo, standard comuni, in tutta l'UE, per facilitare la digitalizzazione dei sistemi sanitari dei vari Stati membri⁷⁵. Un altro aspetto sottolineato nel Rapporto, cruciale per il successo delle future politiche sanitarie è la standardizzazione dei dati disponibili, così da costruire un modello comune europeo e favorire la generazione di *trial* europei a supporto di decisioni politiche, regolatorie e cliniche, anche attraverso l'uso dell'intelligenza artificiale⁷⁶. Su questo punto, il Rapporto invita a semplificare la gestione degli studi clinici multinazionali, specialmente quelli che combinano farmaci e dispositivi medici, nonché a rafforzare la cooperazione tra comitati etici nazionali e autorità europee, introducendo uno standard europeo per i trials clinici, in modo da incentivare l'adozione di standard unici e un vero e proprio modello europeo che faccia da prerequisito per l'ottenimento di finanziamenti pubblici, così da ridurre i tempi e i costi degli studi, e facilitare, in ultima analisi, l'accesso al Mercato Unico europeo. Per raggiungere tale scopo il Rapporto suggerisce una maggiore integrazione tra le agenzie regolatorie e le autorità di valutazione delle tecnologie sanitarie, al fine di migliorare la coerenza delle politiche sui prezzi e sui rimborsi⁷⁷.

Per quanto riguarda l'accesso ai farmaci, il Rapporto suggerisce di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda prezzi e rimborsi farmaceutici, promuovendo iniziative di negoziazione congiunta e un approccio più coordinato per la distribuzione dei farmaci stessi, anche mediante l'utilizzo dei dati reali (i.e., *real-world evidence*) che

legale e strategico, con una forza lavoro altamente qualificata per integrare l'AI nei flussi di lavoro aziendali. Si veda *The future of European competitiveness*, cit., pp. 197-198.

⁷⁵ *Idem*, p. 200, in particolare.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Idem*, p. 201.

supportino le decisioni regolatorie⁷⁸. In questo modo si potrebbe facilitare l'approvazione di nuovi farmaci, rendendo più efficiente il processo decisionale per i farmaci volti a trattare malattie rare e/o avanzate⁷⁹. Il Rapporto sottolinea anche l'importanza di migliorare la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato – per stimolare l'innovazione in ambito sanitario, con un focus sull'aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo, così come già suggerito in altri campi – concentrando gli investimenti pubblici in “hub di innovazione” europei, focalizzati su terapie avanzate e biotecnologie, prendendo ispirazione da modelli di successo d'oltreoceano (e.g., *California Institute for Regenerative Medicine*, noto anche come CIRM), anche mediante la mobilitazione di investimenti privati in ricerca e sviluppo, ovvero aumentando il budget del Fondo Europeo per gli Investimenti (EIF), con il fine ultimo di colmare il gap esistente tra i finanziamenti europei e le attività di finanziamento di altri *competitors*, specie oltreoceano, che investono significativamente in ambito *biotech*⁸⁰. Infine, il Rapporto raccomanda di rafforzare la posizione commerciale internazionale dell'UE nel settore farmaceutico, attraverso una maggiore diversificazione delle catene di approvvigionamento e la creazione di alleanze strategiche con paesi esterni all'UE, con il fine ultimo di prevenire carenze future di medicinali e garantire una maggiore resilienza delle forniture di questi ultimi, con il dichiarato obiettivo di rendere l'Europa un leader globale nel settore sanitario e farmaceutico, promuovendo al contempo la sostenibilità di lungo termine e l'accessibilità per i pazienti più vulnerabili⁸¹.

⁷⁸ *Idem*, pp. 200-203. Più in generale, il Rapporto sottolinea la necessità di creare catene di approvvigionamento resilienti per tutti i settori strategici summenzionati (e.g., difesa, tecnologia e farmaceutica), giacché la dipendenza dell'Europa da fornitori esterni rappresenta una seria vulnerabilità per la competitività economica e la sicurezza geopolitica del continente.

⁷⁹ *Idem*, cfr. p. 196 e 200.

⁸⁰ *Idem*, p. 202.

⁸¹ Su questi aspetti, ampiamente sottolineati in letteratura e sugli auspici di riforma del settore farmaceutico, cfr. S. GARATTINI, Y. NATSIS, R. BANZI, *Pharmaceutical strategy for Europe: reflections on public health-driven drug development, regulation, and policies*, in *Frontiers in pharmacology*, 12, 2021, pp. 1-4, e M. CAVALERI, F. SWEENEY, R. GONZALEZ-QUEVEDO, M. CARR, *Shaping EU medicines regulation in the post COVID-19 era*, in *The Lancet Regional Health—Europe*, 9, 2021, pp. 1-5.

2.8. *Una rinnovata e più agile governance europea*

Infine, il Rapporto Draghi sottolinea la necessità di riformare complessivamente le strutture di *governance* dell'Unione, rendendole più agili e reattive, ovvero capaci di sostenere gli sforzi di innovazione che sono richiesti dal Rapporto medesimo per il futuro dell'Europa⁸². Uno dei principali ostacoli all'innovazione, individuati dal Rapporto, è la burocaticità e lentezza del processo decisionale che, in combinato disposto con il quadro normativo eccessivamente complesso e frammentato descritto *supra*, ostacola la capacità dell'Europa di competere in mercati globali evolutivi e ritarda, nel complesso, la capacità del vecchio continente di sostenere l'implementazione di innovazioni cruciali. Tra gli esempi di "peso normativo" imposto dall'Unione il Rapporto segnala il *reporting* sulla sostenibilità e *due diligence*, il GDPR e le normative sui rifiuti, che, anche a causa dell'accumulo e delle frequenti modifiche delle norme sottese, oltreché delle ulteriori complicazioni derivanti dalla trasposizione e da una applicazione nazionale erratica, impongono alle PMI – ma anche ad imprese più strutturate – un onere normativo particolarmente gravoso⁸³. Con il fine di semplificare il processo normativo, burocratico, e decisionale, che da sempre congestiona le decisioni in seno all'Europa⁸⁴, il Rapporto sottolinea l'importanza di riformare i processi deliberativi in aree chiave, suggerendo che più decisioni, in seno all'Unione, debbano sottoposte a votazione a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità, con un meccanismo decisionale – da tempo auspicato in dottrina⁸⁵ – più rapido e flessibile, capace di migliorare la già lenta capacità delle istituzioni europee nel rispondere ai cambiamenti tecnologici e ai

⁸² Si veda *The future of European competitiveness*, cit., pp. 307-322.

⁸³ Il Rapporto segnala, come foriero di ulteriori complicazioni e di inazione da parte della Commissione, il fenomeno di cosiddetto *gold-plating*, ovvero il processo attraverso cui uno Stato membro, nell'adeguare la legislazione dell'UE al diritto nazionale, impone requisiti aggiuntivi che superano quelli stabiliti dalla normativa europea, generando costi regolatori che sarebbero evitabili. *Idem*, p. 320.

⁸⁴ La burocrazia viene indicata come uno dei pesi che rallenta la competitività europea. Si veda B.A. ROCKMAN, *Bureaucracy, power, policy, and the state*, in L.B. HILL (a cura di), *The state of public bureaucracy*, New York, Routledge, 2020, pp. 141-170.

⁸⁵ Il riferimento è, inter alia, a D. LEUFFEN, B. RITTBERGER, F. SCHIMMELFENNIG, *Integration and differentiation in the European Union: Theory and policies*, Cham, Springer Nature, 2022.

più recenti sviluppi del mercato⁸⁶. In questa direzione, il Rapporto propone la creazione di un “Quadro di Coordinamento della Competitività”, ovvero un nuovo strumento di *governance* che riorienti il lavoro delle istituzioni dell’UE sulle priorità della competitività e raggiunga un livello maggiore di coordinamento politico, in modo da ridurre al minimo le sovrapposizioni burocratiche e accelerare i processi decisionali, con il fine ultimo di aumentare gli investimenti nei beni pubblici europei, rafforzare i progetti industriali multi-livello e multi-paese, e coordinare, in un unico sistema, le politiche di competitività tra Stati membri⁸⁷.

In conclusione, volendo trarre un messaggio centrale e conclusivo nel Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea, si può sostenere che l’Unione europea si trovi attualmente ad un bivio. Se il vecchio continente vuole veramente migliorare la propria competitività e affrontare le sfide strutturali del futuro – specie in ragione di un sostegno finanziario frammentato, di ecosistemi di innovazione poco sviluppati e di importanti barriere normative e di *governance* – sarà necessario procedere con un approccio unificato all’innovazione, con importanti investimenti in tutti i settori critici per l’Unione, dalla tecnologia all’energia verde, passando per la difesa e il settore farmaceutico, semplificando al massimo il quadro normativo e incentivando, al contempo, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, così da promuovere un’economia più dinamica e resiliente. Sostenendo una maggiore integrazione tra gli Stati membri e un quadro politico più coeso, Draghi suggerisce un percorso ambizioso ma percorribile, capace di posizionare l’Europa – sempre che questa intenda davvero rinnovarsi nella sostanza – quale leader nell’innovazione globale e nella sostenibilità, in un quadro di crescita economica sostenibile e resiliente.

3. Ricette economiche e lacune giuridiche insite nel Rapporto Draghi

Il Rapporto Draghi si pone come una ambiziosa e dettagliata analisi di una serie di mercati chiave europei, considerati strategici per garantire

⁸⁶ Su questi aspetti di ritardo cronico delle istituzioni europee, rispetto al progresso sociale e scientifico, si veda H. LELIEVELDT, S. PRINCEN, *The politics of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

⁸⁷ Si veda *The future of European competitiveness*, cit., pp. 312-314.

la competitività e la resilienza dell'Europa nel contesto globale. Questo documento di *policy analysis* offre diverse soluzioni, concrete e pragmatiche, su come far evolvere la competitività europea, mettendo in guardia il vecchio continente sui rischi che corre se non sarà in grado di risolvere le principali criticità economiche e tecnologiche esistenti. Il Rapporto si sofferma, con dovizia di dettagli, su diverse aree critiche, dalla tecnologia all'energia, passando per la difesa e il settore aerospaziale, ovvero su mercati ad alta intensità di innovazione e strategici dal punto di vista economico e geopolitico, delineando una serie di proposte per superare le criticità esistenti. L'intero impianto del Rapporto presenta un'interessante dualità: da un lato, offre ragioni di teoria economica e ricette innovative e potenzialmente trasformative per tutti i settori coinvolti; dall'altro lato, invece, lascia aperti importanti interrogativi giuridici, che richiedono una riflessione e un approfondimento ulteriore in vista della potenziale implementazione futura delle politiche suggerite, su come portare avanti tali soluzioni di politica macroeconomica.

Tra i punti di forza del Rapporto, vi è sicuramente l'enfasi sulla modernizzazione del mercato dei capitali europeo, visto a considerato che Draghi evidenzia come la frammentazione e l'arretratezza di questo settore siano tra i principali ostacoli per la crescita delle imprese innovative e delle *startup* in Europa. Sul piano economico, la proposta di creare un ecosistema più dinamico attraverso strumenti come il *venture capital*, il *crowdfunding* e il rafforzamento di partnership pubblico-private sembra essere particolarmente appetibile, essendo, nei fatti, una soluzione percorribile senza particolari sforzi. Questi strumenti mirano, difatti, a diversificare le fonti di finanziamento e a ridurre la dipendenza da modelli tradizionali e rigidi, favorendo la scalabilità delle imprese in settori ad alta tecnologia. Tuttavia, da un punto di vista gius-economico, l'attuazione di tali misure comporta sfide significative, specie in considerazione del fatto che si imporrebbe un grande e faticoso sforzo coordinato europeo per avere un mercato realmente unico, abbandonando l'idea di avere 27 mercati nazionali unificati⁸⁸. La proposta di costruire un ecosistema europeo che sia dinamico e basato su strumenti alternativi

⁸⁸ Si è argomentato che alcuni Stati Membri potrebbero assumere la *leadership* per una maggiore integrazione e stabilizzazione regionale. In tal senso depone L. SCHRAMM, U. KROTZ, *Leader-*

e innovativi di finanziamento – che non solo rispondano meglio alle esigenze di settori emergenti, ma che siano anche accompagnati da una regolamentazione equilibrata e uniforme – potrebbe certamente favorire l'innovazione e la competitività – pur mantenendo lo spirito europeo di protezione dei consumatori finali e gli investitori, senza appesantire il sistema con normative troppo restrittive – ma risulta complessa, nei fatti, in ragione delle diversità di approccio e di *policy* che i diversi Stati membri perseguono – specie sui temi di *austerity* richiamati *supra* – su tutte le tematiche affrontate.

Un altro aspetto cruciale del Rapporto è l'attenzione alla creazione di quello che Draghi definisce “debito buono”⁸⁹. Questo concetto, che implica l'uso di strumenti di finanziamento mirati a sostenere ricerca, innovazione e infrastrutture strategiche, rappresenta un approccio responsabile e orientato al lungo termine per stimolare la crescita economica e garantire una sostenibilità finanziaria, sociale, e ambientale. Da un punto di vista di pragmatico e gius-economico, tuttavia, non può nascondersi un certo scetticismo, in termini di *realpolitik*, sulla fattibilità di meccanismi di *governance* comune e coordinamento finanziario tra livelli istituzionali dell'Unione europea che sembrano non comunicare in maniera univoca e coordinata – a causa del diverso posizionamento dei diversi Stati membri nell'implementazione di programmi di finanziamento comuni⁹⁰ – nella creazione di meccanismi di finanziamento flessibili, mirati, e efficaci. A ben vedere, tuttavia, forme di cooperazione

ship in European crisis politics: France, Germany, and the difficult quest for regional stabilization and integration, in *Journal of European Public Policy*, 5, 2024, pp. 1153-1178.

⁸⁹ Si è argomentato che questa visione macroeconomica privilegia forme di indebitamento pubblico capaci di generare una ricchezza reale nel futuro, mentre il “debito cattivo” si limiterebbe a semplicemente redistribuire redditi e ricchezza esistente verso settori improduttivi che non contribuiscono alla crescita. Così M. CINGOLANI, J. TOPOROWSKI, *A proper financialisation? New financing mechanisms for developing countries*, in *Cambridge Journal of Economics*, 3, 2024, pp. 513-524.

⁹⁰ Come già anticipato *supra*, non tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono favorevoli alla creazione di un debito comune, spesso visto come un'ingerenza nella determinazione autonoma dei Paesi creditori e con surplus, oppure, nel caso delle regole fiscali comuni, come un'ingerenza esterna nella autodeterminazione e sovranità nazionale. Si veda, per una panoramica delle dinamiche Nord-Sud europee in tema di mutualizzazione del debito e misure di solidarietà fiscale, P. RATHGEB, *United in Diversity: The Economic Policy Platforms of the EUs Far Right*, in *Intereconomics*, 2, 2024, pp. 66-69.

transnazionale all'interno dell'Unione già esistono, ma richiedono una forma di “*meta-governance*” più efficace e efficiente⁹¹, che non si limiti ad una mera collaborazione tecnica o economica, ma che coinvolga iniziative coordinate che non entrino in conflitto tra loro. Ogni Stato membro sembra, almeno al momento, guardare al proprio tornaconto⁹² e non sembra che, nel breve termine, ci siano condizioni per una più intensa collaborazione inter-statale uniforme.

Uno dei punti più interessanti del Rapporto è la grande attenzione al mercato delle tecnologie emergenti e dell'innovazione in Europa, specie in tema di intelligenza artificiale, aerospazio, biotecnologie, digitalizzazione e industria 4.0. Il Rapporto sottolinea, a più riprese, come si renda sempre più urgente e necessario la creazione di un vero Mercato Unico dei capitali, capace di offrire flessibilità e sostegno non solo alla ricerca e allo sviluppo in questi settori strategici, ma che riconosca un nuovo ruolo centrale negli investimenti e un cambiamento di paradigma in termini di gestione del rischio di investimento, con il fine ultimo di migliorare la competitività dell'Europa, attrarre nuovi investimenti, e rimettersi al pari con i concorrenti sul mercato globale. Su questi aspetti, un aspetto importante sottolineato nel Rapporto – giuridicamente complesso da gestire – è la riforma dell'attuale sistema europeo di protezione della proprietà intellettuale, che risulta, al momento, eccessivamente frammentario e oneroso. Come insegna la teoria economica⁹³, un sistema di allocazione dei diritti di proprietà intellettuale che sia troppo complesso è inefficiente, perché rende difficile per ottenere una protezione efficace e conveniente alle proprie idee rivoluzionario, riducendo gli incentivi per l'innovazione. Sebbene il Rapporto riconosca questa problematica, non offre soluzioni dettagliate – se non la creazione di un sistema unificato per i brevetti – ma si potrebbe immaginare di introdurre e incoraggiare

⁹¹ Su una maggiore e più efficace cooperazione interstatale, si veda J. KAUCIC, C. SOHN, *Mapping the cross-border cooperation 'galaxy': an exploration of scalar arrangements in Europe*, in *European Planning Studies*, 12, 2022, pp. 2373-2393, cit. p. 2390.

⁹² Si è parlato, in questo senso, di nuove forme di nazionalismo economico tra i Paesi membri dell'Unione. Si v. E. HELLEINER, *The diversity of economic nationalism*, in *New political economy*, 2, 2021, pp. 229-238.

⁹³ Si veda, tra i più autorevoli contributi nella letteratura economica, *ex multis*, J.E. STIGLITZ, *Economic foundations of intellectual property rights*, in *Duke Law Journal*, 57, 2007, pp. 1693-1724.

nuove categorie europee *ad hoc* di brevetti per l'allocazione dei diritti di proprietà intellettuale, specifiche per le tecnologie emergenti, così da permettere la protezione di nuove forme di algoritmo, dati, IA, e così via. Nel quadro di una soluzione alla frammentazione normativa all'interno dell'Unione europea, che Draghi identifica come uno dei principali ostacoli alla competitività – specie in settori come la privacy, la *compliance* tecnologica e la proprietà intellettuale, in cui la divergenza tra le normative nazionali genera costi aggiuntivi e incertezze per le imprese, scoraggiando investimenti e limitando, sul lungo periodo, la scalabilità delle operazioni – una ulteriore proposta originale contenuta nel Rapporto riguarda la creazione di una cornice di coordinamento della competitività, che migliori la *governance* europea e riduca i costi di transazione, favorendo una maggiore integrazione socio-economica tra Stati membri. Questa idea, particolarmente creativa e efficace, risulta economicamente valida, ma potrebbe presentare alcune complessità rilevanti, specie in termini di interazione con le strutture europee esistenti, come la Commissione Europea e il Parlamento Europeo, oltre a sollevare, nel complesso, alcune perplessità in termini di rispetto del principio di sussidiarietà, nonché di sovrapposizione o conflitto di competenza tra i livelli nazionale e europeo. Su questi aspetti, il Rapporto non individua come riformare, in concreto, il quadro normativo europeo, e ci si chiede, *de iure condendo*, se non sia necessario abbandonare alcuni degli strumenti *soft* di armonizzazione – quali le raccomandazioni o direttive, che si sono rivelati uno stimolo ad una maggiore frammentazione⁹⁴ – procedendosi, invece, con l'adozione di regolamenti vincolanti e più efficaci nell'apportare un quadro più coerente e uniforme⁹⁵. Una delle difficoltà insite nella determinazione di strumenti meno flessibili, tuttavia, è che questi comportano dei costi rilevanti in termini di *compliance*, specie

⁹⁴ Cfr., su questi aspetti, P. ALEXIADIS, T. SHORTALL, A. GUERRERO, N. NIKOLINAKOS, *Coherence versus Fragmentation: Institutional Challenges to EU Digital Markets Regulation*, in *Business Law International*, 3, 2023, pp. 233-286, e P. LETTO-VANAMO, J. SMITS, (a cura di), *Coherence and fragmentation in European private law*, Monaco di Baviera, Sellier European Law, 2012.

⁹⁵ Si tratta, in effetti, di uno dei più urgenti e complessi problemi di armonizzazione normativa per l'Unione europea. Si veda R. BROWNSWORD, *Regulatory coherence: A European challenge*, in K PURNHAGEN, P ROTT, *Varieties of European Economic Law and Regulation: Liber Amicorum for Hans Micklitz* (pp. 235-258), Cham, Springer International Publishing, 2014.

per le imprese che devono adeguare le proprie strategie sulla base di una normativa potenzialmente rigida⁹⁶, non adattabile *ad hoc* al contesto nazionale, e calata dall'alto.

In sostanza, nonostante il Rapporto proponga soluzioni economiche di grande rilevanza per il futuro della competitività europea, affrontando temi cruciali come l'innovazione, il finanziamento, la digitalizzazione e la *governance* – offrendo prospettive macroeconomiche pragmatiche ma ambiziose, specie in termini di l'aggregazione di domanda di mercato, standardizzazione delle regole, riduzione di costi e miglioramento di efficienza – si rischia lo scontro tra principi carine del diritto della concorrenza, di decisione e trasparenza, nonché di garanzia di alcuni diritti fondamentali – si pensi, per fare un esempio, alla tematica della liberalizzazione dei dati sanitari, che ha importanti riflessi sulla privacy dei cittadini⁹⁷ – che non possono essere sacrificati per il solo fine di garantire una maggiore efficienza o consolidamento di certi settori del mercato. Anche su questi aspetti – come giustamente sottolineato nel Rapporto – si renderà sempre più necessario investire in formazione e istruzione, non solo per colmare il divario tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle disponibili sul mercato, ma anche per garantire che le soluzioni proposte siano economicamente e giuridicamente solide sotto molteplici punti di vista. Soltanto con una visione multidimensionale si potranno garantire delle risposte efficaci e concrete agli interrogativi che vengono sollevati dal Rapporto in tema di sfide che l'Europa dovrà affrontare, nel breve e lungo periodo, per rimanere competitiva sul mercato globale.

⁹⁶ Su questi aspetti si veda M. REYNAERT, *Abatement strategies and the cost of environmental regulation: Emission standards on the European car market*, in *The Review of Economic Studies*, 1, 2021, pp. 454-488.

⁹⁷ Su questi aspetti, specie dopo la pandemia da covid-19, si sono sollevate alcune perplessità su un utilizzo indiscriminato dei dati sanitario, ma si pongono ulteriori interrogativi anche in tema di riconoscimento facciale in zone grigie a cavallo tra il privato e il pubblico. Cfr., *inter alia*, E.M.N. GARRIDO, *Risks for the fundamental right to the protection of personal data stemming from the Covid-19 sanitary crisis: a Spanish perspective*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2021, pp. 197-218, e T.G. MORAES, E.C. ALMEIDA, J.R.L. DE PEREIRA, *Smile, you are being identified! Risks and measures for the use of facial recognition in (semi-) public spaces*, in *AI and Ethics*, 2, 2021, pp. 159-172.

4. Conclusioni

Il presente scritto ha inteso evidenziare alcuni temi cruciali, così come emersi nel rapporto “Il Futuro della Competitività Europea”, redatto da Mario Draghi, ponendo l’accento su come l’Europa si trovi a un crocevia decisivo nella sua evoluzione socio-economica. Il Rapporto costituisce un accorato appello all’urgenza di colmare, con misure audaci e collettive, il ritardo tecnologico dell’Europa, in particolare nei settori dell’intelligenza artificiale, delle infrastrutture digitali e delle industrie ad alta tecnologia, nelle quali il vecchio continente rischia di rimanere indietro nell’ambito di un mercato globale sempre più competitivo. Una delle questioni più pressanti, sollevate nel Rapporto, riguarda la necessità di modificare radicalmente i paradigmi normativi e di incentivazione che l’Europa ha sinora messo in atto in tutti i settori più trasformativi del XXI secolo. Anche se l’Europa ha eccelso, in passato, nel favorire una *compliance* normativa, con un vero e proprio *Brussels effect*⁹⁸, il suo ecosistema di innovazione è, allo stato attuale, fortemente limitato da una eccessiva frammentazione in diversi ambiti scientifici e tecnologici, aggravata da una ridotta collaborazione transfrontaliera tra sistemi giuridici che faticano ad uniformarsi e mantengono diversità istituzionali importanti⁹⁹. Il Rapporto chiosa sulla necessità di raggiungere una maggiore coesione e armonizzazione tra gli Stati membri – in modo tale che le aziende possano operare in quadro normativo uniforme e fertile per l’innovazione – agendo in modo concertato e con il fine di colmare il crescente divario digitale tra l’Europa e i principali correnti sul mercato globale – i.e., Cina e Stati Uniti, *in primis* – pena il rischio di perdere le opportunità di crescita economica che derivano dalle tecnologie più moderne e avanzate.

Da un punto di vista economico, una delle lezioni centrali del Rapporto Draghi riguarda la necessità di espandere il mercato europeo degli investimenti, attualmente non sufficientemente adeguati a finanziare la crescita

⁹⁸ Si veda A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

⁹⁹ Cfr. H. DELANGHE, U. MULDER, L. SOETE (a cura di), *European science and technology policy: towards integration or fragmentation?*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, e A. SCHILIN, *An ever more fragmented Union?: On the emerging relevance of the institutional implications of differentiated integration in the EU*, in B. LERUTH, S. GÄNZLE, J. TRONDAL (a cura di), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Londra, Routledge, 2022, pp. 155-169.

delle imprese innovative in Europa. Mentre negli Stati Uniti il *venture capital* gioca un ruolo cruciale nel sostenere *startup* ad alta crescita, in Europa il mercato risulta frammentato e ancora troppo piccolo. Tra gli insegnamenti economici di rilievo che si possono ricavare da quanto scritto da Mario Draghi, nel suo Rapporto, vi è l'idea che l'Europa debba adottare un approccio più coraggioso e più incline al rischio, specie nel finanziamento delle imprese innovative. Ciò può essere fatto incentivando fondi di *venture capital* e *partnership* pubbliche-private e pan-europee, con il sostegno di tutte le istituzioni finanziarie europee. Soltanto con un cambio radicale di paradigma si potranno canalizzare risorse verso settori ad alta intensità tecnologica, nei già richiamati settori chiave dell'intelligenza artificiale, biotecnologie, energie rinnovabili, aerospazio, e farmaceutica. Nel solco di questo cambiamento, oltre ad un ripensamento delle forme di finanziamento, il Rapporto suggerisce che l'Unione europea dovrebbe modificare anche la promozione degli investimenti, incentivando una maggiore tolleranza e propensione verso il rischio, anche attraverso incentivi fiscali e misure di riduzione della burocrazia, in modo da spingere gli investitori privati a sostenere imprese innovative ad alto potenziale.

L'idea del debito comune europeo, proposta nel Rapporto, mira a mobilitare risorse finanziarie significative attraverso l'emissione di obbligazioni comuni, consentendo agli Stati membri di condividere il rischio finanziario e affrontare insieme le sfide socio-economiche future, riconoscendo che soltanto con una risposta collettiva si possono superare le eventuali crisi che colpiscono il vecchio continente. L'introduzione di un sistema di debito comune consentirebbe, inoltre, di finanziare investimenti strategici, come la transizione energetica e le grandi infrastrutture digitali, avviando progetti di grande portata, capaci di stimolare la crescita e l'occupazione, con un impatto positivo sull'ambiente e sulla società tutta. Ciononostante, le proposte di Draghi riguardo al debito comune e ai meccanismi di finanziamento congiunto risultano tra le più controverse, visto e considerato che alcuni paesi più rigoristi sono contrari ad aumento del debito condiviso, temendo ripercussioni a lungo termine sulla stabilità fiscale¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Sulla sempre più urgente necessità di un debito comune europeo si scontrano visioni antitetiche e, a volte, apodittiche. Cfr. S. GRUND, A. STEINBACH, *Debt-financing the EU*, in *Common*

Nonostante vi siano resistenze al cambiamento, appare evidente che senza meccanismi finanziari collettivi, l'Europa avrà serie difficoltà a finanziare gli investimenti su larga scala, senza contare che gli ingenti capitali necessari per la trasformazione digitale e il miglioramento della difesa comune graverebbero sui bilanci dei singoli Stati membri, con tutte le conseguenze del caso in termini di sostenibilità finanziaria di lungo periodo e crescita frammentata dell'Unione. L'appello di Draghi per una politica fiscale più integrata è fondato sulla consapevolezza che approcci nazionali frammentati non si sono dimostrati efficaci nell'affrontare sfide di grande portata, come la storia ha dimostrato nel caso della crisi dei debiti sovrani, della *Brexit*, e della pandemia da Covid-19¹⁰¹. Sebbene tali resistenze politiche rappresentino un ostacolo, i benefici a lungo termine di tali investimenti, in particolare per garantire la competitività industriale dell'Europa, dovrebbero superare le preoccupazioni a breve termine riguardanti la disciplina fiscale, specie in considerazione del fatto che la mancanza di un approccio finanziario più collaborativo, che consenta investimenti strategici e condivisi, rischia di disintegrare gli importanti sforzi che il vecchio continente porta faticosamente avanti per mantenere competitività globale¹⁰².

Market Law Review, 4, 2024, pp. 993-1018; D. HOWARTH, J. SCHILD, *Nein to 'Transfer Union': the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity*, in *Journal of European Integration*, 2, 2021, pp. 209-226; M.G. SCHOELLER, O. KARLSSON, *Championing the 'German model'? Germany's consistent preferences on the integration of fiscal constraints*, in *Journal of European Integration*, 2, 2021, pp. 191-207.

¹⁰¹ Su questi tre emblematici eventi storici, nonché sulle loro implicazioni di lungo periodo, cfr. T. BRATIS, N.T. LAPODIS, G.P. KOURETAS, *Systemic risk and financial stability dynamics during the Eurozone debt crisis*, in *Journal of Financial Stability*, 3, 2020, pp. 1-20; R.H. PILDES, *The age of political fragmentation*, in *Journal of Democracy*, 4, 2021, pp. 146-159; A. BOIN, M. RHINARD, *Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19*, in *Journal of European Public Policy*, 4, 2023, pp. 655-675; M. MARKAKIS, *Differentiated integration and disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone crisis, and other troubles*, in *Journal of International Economic Law*, 2, 2020, pp. 489-507.

¹⁰² Per ragioni sistematiche e di spazio, non si è potuto affrontare l'urgenza di ridurre la dipendenza europea dai combustibili fossili, accentuata dalla crisi energetica e dalla guerra in Ucraina. Il Rapporto propone una transizione accelerata verso le energie rinnovabili, richiedendo nuovi investimenti in infrastrutture e semplificazione delle autorizzazioni per migliorare l'integrazione delle rinnovabili. In aggiunta a questi aspetti, l'elevata volatilità dei prezzi energetici – emersa con grande enfasi proprio in occasione del conflitto bellico Russo-Ucraino – influisce sulla produttività industriale, evidenziando la necessità di un'indipendenza energetica e di una autonomia strategica europea che garantisca l'accesso a materie prime critiche, come semiconduttori e batterie, per ridurre i rischi geopolitici di una dipendenza da terzi. Per un approfondimento, si veda *The future of European competitiveness*, cit., pp. 86-105.

Tra gli aspetti nodali del Rapporto Draghi, riscontrato in vari passaggi del medesimo, seppur in forme diverse, vi è la necessità di procedere urgentemente ad un ripensamento del modo con cui, a livello europeo, vengono normati fenomeni complessi e dirompenti, quali il cambiamento tecnologico e climatico. Le attuali divergenze tra le legislazioni nazionali degli Stati membri costituiscono uno degli ostacoli più significativi per la competitività dell'Europa, che costringe *startup* e le PMI ad affrontare difficoltà notevoli nel navigare tra normative differenti su proprietà intellettuale, protezione dei dati e regolamentazioni di settore. La mancanza di un quadro normativo unificato limita fortemente la capacità delle imprese di espandersi oltre i confini nazionali e introduce delle serie complessità, che ostacolano, a vario titolo, la crescita e l'innovazione. Collegato a questo aspetto vi è la necessità di procedere con una semplificazione normativa di tutto il quadro normativo europeo, oltreché ad una uniformazione dei sistemi di proprietà intellettuale, in modo da ridurre gli oneri burocratici per le imprese. Una possibile soluzione, fortemente condivisa dallo scrivente, è che si debba estendere l'uso di *sandbox* normativi che facilitino, per mezzo di veri e propri *hub* di innovazione *ad hoc*, la ricerca e la diffusione di nuove tecnologie, in un quadro normativo flessibile che includa clausole di sperimentazione che si adattino rapidamente ai cambiamenti tecnologici.

Tra i vari e lodevoli suggerimenti offerti da Mario Draghi, quest'ultimo aspetto di flessibilità normativa risulta particolarmente degno di nota, giacché rappresenta un grido di allarme sulla staticità del sistema vigente. Il Rapporto propende verso una regolamentazione più adattabile, orientata all'innovazione, bilanciata, ma rigorosa su diritti fondamentali e sicurezza dei prodotti. Il cambiamento tecnologico, difatti, è un fenomeno complesso e dirompente, che richiede una grande capacità di adattamento normativo, con un sistema flessibile che permetta di adattarsi a spazi e tempi diversi, così come già efficacemente avviene in altri contesti¹⁰³. Si

¹⁰³ Il riferimento è a quanto avviene in Cina, in particolare per quanto concerne l'adattamento alle specificità locali, che sta comportando, nel medio periodo, una transizione verso una economia industriale a basso impatto ambientale. Si veda B. YUAN, Y. ZHANG, *Flexible environmental policy, technological innovation and sustainable development of China's industry: The moderating effect of environment regulatory enforcement*, in *Journal of Cleaner Production*, 118543, 2020, pp. 1-17.

potrebbe pensare, *de iure condendo*, ad un sistema normativo dinamico e basato su alcuni principi rigorosi ma capaci di indirizzare fenomeni complessi e ridurre al massimo la già esistente frammentazione normativa. Tale approccio, che farebbe leva su una “normativa di principio” e su un sistema di aggiornamenti e adattamenti periodici, potrebbe ridurre al minimo la frammentazione normativa, creando un equilibrio tra certezza del diritto e adattabilità alle circostanze mutevoli, in modo da garantire una protezione efficace e aggiornata in ogni momento

In effetti, un sistema di “regolamentazione dinamica” permetterebbe di bilanciare flessibilità e prevedibilità, utilizzando le medesime tecnologie – in particolare l’intelligenza artificiale – per valutare i rischi, aggiornare la normativa sugli ultimi sviluppi tecnologici, e proporre soluzioni regolatorie ai problemi riscontrati dai propri pari¹⁰⁴. Così come la tecnologia viene utilizzata proprio per innovare e sperimentare, nulla vieta al legislatore di utilizzarla, con indicatori di flessibilità e *compliance*, per monitorare come i soggetti regolati si conformano agli obiettivi normativi, incoraggiando l’innovazione e la sperimentazione proprio nel quadro di quei *sandbox* regolatori proposti dal Rapporto, in un ambiente controllato pan-europeo in cui le aziende possono testare nuovi prodotti, senza dover rispettare immediatamente tutte le normative esistenti. Un sistema di regolamentazione-quadro, specificabile e modificabile nei dettagli nel corso del tempo, potrebbe essere senz’altro utile per adattarsi all’evoluzione rapida delle tecnologie, garantendo gli obiettivi di sicurezza europea che sono parte del nocciolo duro di diritti e doveri in seno all’Unione, oltre ad un quadro di *accountability* definito e/o definibile. In conclusione, le lezioni tratte dal rapporto “Il Futuro della Competitività Europea” di Mario Draghi sono inequivocabili: senza un’azione collettiva

¹⁰⁴ Così come vi sono AI “costituzionali” che sono progettate per supervisionare altre AI, utilizzando un approccio che combina apprendimento supervisionato e rinforzato, si potrebbe, *de iure condendo*, valutare l’ipotesi – molto concreta – di favorire una *governance* adattiva che integra principi solidi e monitoraggio continuo, rendendo l’IA un motore di regolamentazione sostenibile e innovativa. Questo modello normativo potrebbe, in prospettiva, anticipare e affrontare i rischi associati all’innovazione, incoraggiando la co-progettazione di un quadro normativo “vivo” che si adatti alle esigenze emergenti dal mercato, rendendo il diritto parte integrante del processo di sviluppo tecnologico. Una sorveglianza algoritmica reciproca favorisce la cooperazione continua tra pubblico e privato, segnalata a più riprese nel Rapporto, garantendo che l’innovazione rispetti il nucleo di diritti fondamentali che il legislatore considera non negoziabili.

decisiva, il continente rischia di rimanere indietro nella corsa globale per la leadership tecnologica, industriale e economica. Le sfide delineate nel Rapporto non sono insormontabili, ma richiedono politiche audaci e unificate, oltre ad investimenti che, per la portata e il momento storico, risultano essere senza precedenti. Affinché l'Europa possa rimanere al passo coi tempi deve tornare ad abbracciare lo spirito audace con cui Mario Draghi, durante la crisi dei debiti sovrani, si era speso affinché le istituzioni europee facessero tutto il necessario, senza risparmiare sforzi o risorse, per uscire dall'*impasse* in cui la crisi dei debiti sovrani aveva fatto sprofondare l'Europa. Il discorso di Draghi, ancora una volta, è sicuramente ardito e provocatorio, ma molto realistico, giacché le scelte fatte oggi determineranno se l'Europa potrà mantenere la propria rilevanza e influenza nel mondo. L'Europa si trova ad un bivio: può decidere di applicare nuove e dirimpenti strategie a lungo termine, che le possano garantire una posizione competitiva sul palcoscenico globale, oppure rimanere in uno stallo normativo e decisionale che non le permetterà di competere con gli altri attori chiave del mercato globale. Negli effetti, la scelta sarà, irrimediabilmente, tra competere o scomparire.

Renew or Disappear: The Road to Europe's Future According to Mario Draghi
Umberto Nizza

Abstract: Il rapporto "The Future of European Competitiveness", anche noto come "Rapporto Draghi", fornisce una nuova visione pragmatica di come l'Unione europea dovrà affrontare, per mantenere la sua competitività globale, le sfide strutturali che la coinvolgono. Il rapporto si concentra sull'urgenza di investire in settori strategici, come energia, digitalizzazione e difesa, suggerendo la necessità di mobilitare risorse significative per riformare i principali mercati europei e ridurre la frammentazione normativa e finanziaria che, al momento, rappresenta un ostacolo significativo per la crescita economica e l'innovazione europea. Questo contributo – in un'ottica gius-economica – analizza le proposte di teoria economica sollevate da Draghi per rafforzare il mercato del capitale di rischio e promuovere sinergie tra investimenti pubblici e privati, volti a incentivare, inter alia, il mercato dei talenti, delle alte tecnologie, dell'aerospazio, dell'energia, della farmaceutica e della finanza. Da un punto di vista giuridico, il testo esamina le implicazioni normative delle racco-

mandazioni del Rapporto, mettendo in evidenza alcune lacune esistenti nella scelta degli strumenti normativi più opportuni per superare gli ostacoli attuali, pur riconoscendo i validi suggerimenti e le opportunità contenute nel Rapporto stesso. Così come Mario Draghi invita l'Europa ad adottare politiche coraggiose e coordinate, questo contributo è concorde nel ritenere che vi siano soluzioni normative di grande pragmatismo e fattibilità che, se non seguite, rischiano di portare l'Europa al declino della sua rilevanza economica e industriale su scala globale.

Abstract: The report “The Future of European Competitiveness”, also known as the “Draghi Report”, provides a new pragmatic vision of how the European Union should address the structural challenges it faces in order to maintain its global competitiveness. The report focuses on the urgency of investing in strategic sectors such as energy, digitalization, and defense, suggesting the need to mobilize significant resources to reform Europe’s key markets and reduce the regulatory and financial fragmentation that currently represents a major obstacle to economic growth and European innovation. This contribution – from a legal-economic perspective – analyzes the economic theory proposals raised by Draghi to strengthen the venture capital market and promote synergies between public and private investments, aimed at incentivizing, inter alia, the talent market, high technologies, aerospace, energy, pharmaceuticals, and finance. From a legal standpoint, the paper examines the regulatory implications of the report’s recommendations, highlighting existing gaps in the choice of the most appropriate regulatory tools to overcome current obstacles, while recognizing the valid suggestions and opportunities contained in the report itself. Just as Mario Draghi calls on Europe to adopt bold and coordinated policies, this contribution agrees that there are regulatory solutions with great pragmatism and feasibility, which, if not followed, risk leading Europe to the decline of its economic and industrial relevance on a global scale.

Parole chiave: Rapporto Draghi; competitività europea; crescita sostenibile; innovazione; nuove tecnologie.

Keywords: Draghi Report; European Competitiveness; Sustainable Growth; Innovation; New Technologies.