Transizione verde e competitività: l'UE tra Green Deal e politica industriale

di Giorgio Ricchiuti

Riavvolgete la pellicola e tornate al marzo del 2019: le piazze piene dei Fridays for Future, sull'onda di una giovane Greta Thunberg che, per richiamare l'attenzione sul cambiamento climatico, aveva deciso di scioperare da scuola ogni venerdì. L'aria che si respirava era quella di un momento capace di spingere, a tutti i livelli, non soltanto verso una **maggiore consapevolezza della crisi climatica**, ma anche verso l'idea che la transizione potesse diventare l'**occasione per rinnovare l'intero sistema economico-industriale**. Una nuova narrativa per l'Unione europea, candidata a guidare una svolta di portata mondiale.

Nel **dicembre del 2019** la Commissione europea presentò il **Green Deal**, una strategia volta a rendere l'economia dell'Unione più moderna, competitiva ed efficiente nell'uso delle risorse. L'obiettivo era raggiungere la **neutralità climatica** entro il 2050 e ridurre entro il 2030 le emissioni nette di gas serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990, impegni successivamente resi vincolanti dalla Legge europea sul clima. La transizione avrebbe coinvolto energia, industria, trasporti, agricoltura ed economia circolare, accompagnando gli investimenti nelle fonti rinnovabili, nell'efficienza energetica e nelle tecnologie a basse emissioni. Negli anni successivi, a questa architettura si sarebbero aggiunti nuovi strumenti, dalla riforma del sistema europeo di scambio delle quote di emissione al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, fino a REPowerEU e al piano industriale del Green Deal.

Pochi mesi dopo arrivò il Covid. La risposta dell'Unione trovò nel NextGenerationEU la sua espressione più ambiziosa: un programma di rilancio costruito intorno alle due transizioni, verde e digitale. Ma la **pandemia**, e successivamente la **guerra russo-ucraina**, fecero **emergere tensioni** che covavano da tempo.

Quando le fabbriche dell'Hubei si fermarono e lo shock si propagò lungo le catene globali del valore, divenne evidente quanto le economie europee fossero **interdipendenti** e quanto poco controllassero le infrastrutture e le leve strategiche di tale interdipendenza. La crisi energetica seguita all'invasione dell'Ucraina rese ancora più evidente la dipendenza europea dalle importazioni di combustibili fossili e la **vulnerabilità** di un sistema industriale esposto a prezzi dell'energia molto superiori a quelli statunitensi.

Da quel momento, l'Unione fu costretta a ripensarsi su due fronti.

Sul piano interno, le crisi mostrarono la **distanza tra obiettivi comuni e strumenti** ancora prevalentemente **nazionali**: di fronte all'emergenza sanitaria e poi a quella energetica, gli Stati membri reagirono inizialmente secondo logiche proprie, prima che attraverso una risposta comune.

Sul piano esterno, la **competizione tra i grandi blocchi** tornò a manifestarsi in forma esplicita. Gli Stati Uniti e la Cina rafforzarono le rispettive politiche industriali. L'Europa rischiava di diventare il terreno sul quale si svolgeva il confronto, più che un soggetto capace di orientarlo. Il rapporto Draghi[1] nasce in questo contesto: come diagnosi di un'Unione in ritardo nella produttività, nell'energia e nella capacità di trasformare l'innovazione in produzione industriale.

È in questo duplice smarrimento - istituzionale all'interno e strategico all'esterno - che anche il Green Deal viene riletto. Concepito prima della pandemia, in una fase ancora segnata dalla fiducia nel multilateralismo e nella cooperazione internazionale, deve ora confrontarsi con un **mondo nel quale la transizione verde è** diventata **anche politica industriale**, **sicurezza economica** e **competizione geopolitica**.

La promessa originaria

Eppure, quando la Commissione von der Leyen lo introdusse nel dicembre 2019, il Green Deal fu presentato come una strategia di crescita, prima ancora che come vincolo ambientale. L'idea di fondo era ambiziosa e, con il senno di poi, forse ottimista: **fare della transizione ecologica la nuova strategia industriale**

1 Il Rapporto Draghi, *The Future of European Competitiveness*, presentato il 9 settembre 2024 e redatto da Mario Draghi su incarico della Commissione europea, analizza le principali debolezze strutturali dell'economia europea e propone una strategia per rafforzarne la competitività, con particolare attenzione all'innovazione, alla produttività, alla transizione energetica e agli investimenti. Il rapporto si articola in due parti: una dedicata alla strategia generale e una contenente analisi approfondite e raccomandazioni settoriali. Il testo integrale è disponibile sul sito ufficiale della Commissione europea.

G. Ricchiuti © Tutti i diritti riservati

dell'Unione, non soltanto un costo da sostenere in nome del pianeta. Decarbonizzazione e crescita avrebbero dovuto procedere insieme.
L'argomento aveva una sua logica economica precisa e non va liquidato come mera retorica verde. Chi guida per primo una transizione tecnologica può **accumulare un vantaggio** difficile da colmare: brevetti, filiere, competenze e standard. L'Europa, si diceva, poteva essere il leader nelle rinnovabili, nell'idrogeno verde, nei veicoli elettrici. C'era poi un argomento più difensivo: **liberarsi dalla dipendenza dal gas e dal petrolio** importati non era soltanto un obiettivo ambientale, ma una forma di sicurezza economica, ben prima che la parola *sicurezza* tornasse centrale dopo il febbraio 2022. Per dirla in breve, decarbonizzare voleva dire anche ridurre la dipendenza da fornitori sempre meno affidabili.
Negli anni successivi, attorno a questa impostazione si è costruita un'intera architettura normativa pensata per orientare capitali privati e comportamenti d'impresa nella stessa direzione, senza affidare tutto alla spesa pubblica. L'obiettivo non era imporre un vincolo esterno all'economia, ma provare a **ristrutturarla**. Il problema, tuttavia, è che questa architettura è stata chiamata a sostenere obiettivi diversi: trasformazione industriale, sicurezza energetica e riduzione delle emissioni. Non sono mancati gli strumenti di politica economica ma piuttosto un coordinamento adeguato tra regolazione, politica industriale, politica energetica e capacità di spesa comune. Alcuni strumenti c'erano, ma non sempre alla scala giusta e non sempre allo stesso livello di governo. Alla regolazione non si sono affiancate con la stessa forza una politica industriale comune, infrastrutture energetiche integrate e una capacità europea di spesa adeguata.

Dove la tensione si è fatta concreta: tre fronti

La **tensione fra green e competitività** è emersa in tre ambiti, fra loro distinti ma in sovrapposizione:

- il rapporto fra costi dell'energia e sviluppo/competitività industriale;
- la necessità di una più stretta regolazione che si è scontrata con le esigenze di semplificazione delle imprese;
- infine, l'emergere di tensioni geopolitiche che venivano da lontano che hanno visto la riscrittura della mappa mondiale e del commercio e della produzione e una maggior consapevolezza che, senza una politica industriale attiva, l'Unione sarebbe stata terreno di conquista e avrebbe perso terreno.

Ma veniamo per punti.

Energia e industria

Il primo fronte è anche il più immediato, quello che si tocca con mano ogni volta che arriva la bolletta a casa. Secondo il Rapporto Draghi, anche dopo la discesa dai picchi della crisi energetica, i prezzi dell'elettricità pagati dalle imprese europee restavano due o tre volte superiori a quelli statunitensi. Per un'acciaieria o una cartiera, ma ormai anche per un data center in cui girano i programmi di AI, non è un dettaglio contabile: può essere la differenza tra restare competitivi sui mercati globali e spostare altrove la produzione.
Ed è anche da qui che nasce il **Clean Industrial Deal** (Patto per l'industria pulita), presentato dalla Commissione il 26 febbraio 2025. Potrei dire che più che un secondo Green Deal, è il **tentativo di affiancare alla politica climatica strumenti di politica industriale** che fino a quel momento erano rimasti più deboli. Il Patto interviene sul costo dell'energia, sull'elettrificazione e sul completamento del mercato energetico; prevede di mobilitare oltre 100 miliardi di euro per la manifattura *pulita*, anche attraverso il Fondo per l'innovazione, InvestEU per la decarbonizzazione industriale e il sistema bancario e semplifica inoltre il quadro degli aiuti di Stato.
Il punto di politica economica è però il cambio di baricentro. Non siamo all'«economy first»: il documento continua a tenere insieme decarbonizzazione e competitività. Tuttavia è difficile non vedere uno spostamento nella politica economica dell'UE: la transizione viene ora presentata insieme alla reindustrializzazione, alla sicurezza economica e alla riduzione dei costi energetici. È il riconoscimento che, senza un'industria capace di investire e di restare in Europa, anche la politica climatica perde una parte della propria base economica e politica.

Regolazione e imprese

Il secondo fronte è meno visibile nella bolletta, ma non meno concreto per i settori industriali: è quello del **carico regolatorio**. Il Rapporto Draghi lo indica tra i **freni alla competitività europea**. L'accumulo delle norme, così come le loro frequenti modifiche e le sovrapposizioni tra obblighi diversi, non riguarda soltanto il Green Deal, ma una parte dei nuovi adempimenti imposti alle imprese deriva certamente dalla traduzione degli obiettivi ambientali in rendicontazione, due diligence e tassonomia.

G. Ricchiuti © Tutti i diritti riservati

La Commissione ha risposto con l'**Omnibus sulla sostenibilità**, presentato nel 2025 e approvato nel febbraio 2026, che ha alleggerito fra le altre cose alcuni obblighi legati alla tassonomia. La direzione è chiara: meno imprese coinvolte, soglie più alte e tempi più lunghi, per ridurre l'onere regolatorio. Il caso più esposto mediaticamente resta però quello del settore dell'auto, con l'obiettivo delle emissioni zero per le nuove automobili dal 2035. Qui la pressione non viene soltanto dalle case europee, strette tra gli investimenti già fatti sull'elettrico e una domanda che fatica a seguirli, ma anche dalla concorrenza cinese sui veicoli a basso costo. Il rischio è far pagare all'industria europea i costi della transizione senza garantirle i benefici del nuovo mercato. La Commissione ha prima introdotto una maggiore flessibilità per il triennio 2025-2027 e poi, nel dicembre 2025, ha proposto una revisione delle norme in vista del 2035. Il tema di fondo non è se regolare o meno, ma comprendere che la regolazione potrebbe non tener conto degli effetti che produce sulla capacità competitiva di chi deve rispettarla.

Commercio e geopolitica

Il terzo fronte è quello nel quale la tensione smette di essere soltanto interna e diventa geopolitica. Per molti produttori europei rimane la **percezione di dover competere con imprese che sostengono costi e vincoli di produzione differenti**. È questa asimmetria percepita, prima ancora di quella giuridica, che alimenta il conflitto politico. Nel frattempo, il calcolo di convenienza sul quale si fondava il Green Deal si è complicato. Con la seconda amministrazione Trump, gli **Stati Uniti** hanno imboccato apertamente la **strada della deregolamentazione ambientale ed energetica**. La **Cina** ha invece costruito un **vantaggio di scala nelle tecnologie verdi** (in particolare, pannelli solari, batterie e veicoli elettrici) proprio nei settori nei quali l'Europa sperava di muoversi per prima. L'Unione si trova così a difendere una transizione guidata soprattutto dalla regolazione, mentre i suoi due principali concorrenti utilizzano strumenti e strategie molto diversi.

Le due letture a confronto

Messi in fila, questi tre fronti si prestano a due letture diverse. Vale la pena tenerle entrambe sul tavolo, perché conducono a scelte differenti e mostrano limiti altrettanto differenti.

La prima prende sul serio il **trade-off fra transizione verde e competitività**. Nel breve periodo, le imprese energivore pagano bollette più alte dei concorrenti extraeuropei; gli oneri regolatori assorbono risorse che potrebbero essere destinate agli investimenti; la trasformazione di settori come quello dell'auto può distruggere posti di lavoro prima di crearne di nuovi. Chi sostiene questa lettura non nega necessariamente gli obiettivi climatici. Chiede però di **riconoscere i costi della transizione e** di **gestirli**, senza fingere che non esistano.

La seconda lettura, che trovo più convincente, sposta il punto. Il **problema** non è che clima e crescita siano destinati a confliggere. È che il **Green Deal si è appoggiato** soprattutto **sulla regolazione**, **senza** essere accompagnato con la stessa forza da **una politica industriale, energetica e fiscale comune**. La lezione di Tinbergen[2], un principio che, da economista abituato a pensare in termini di reti e complessità, trovo particolarmente calzante qui, resta utile: obiettivi diversi richiedono strumenti diversi, capaci di muoversi nella stessa direzione. Il Green Deal non era un unico strumento, ma il disegno complessivo era incompleto. il problema è che gli strumenti non avevano la stessa forza, non erano sempre coordinati e spesso restavano collocati a livelli di governo diversi.

In questa prospettiva il trade-off non è inevitabile. Dipende da come la transizione viene costruita, finanziata e governata. Anche l'economista Nicholas Stern, in un libro (*The Growth Story of the 21st Century*) uscito alla fine del 2025, insiste su questo punto: una politica climatica ben disegnata può sostenere investimenti, innovazione e crescita, proprio perché interviene su fallimenti di mercato che altrimenti rimarrebbero irrisolti.

La domanda non è se l'Europa debba **rinunciare agli obiettivi climatici per difendere la propria competitività**. È se l'Unione sia capace di **dotarsi degli strumenti necessari per perseguire entrambe le cose**. Il Rapporto Draghi va in questa direzione: chiede di coordinare politiche che oggi procedono troppo spesso separatamente e di portare a livello europeo una parte degli investimenti che i singoli Stati non riescono

2 Il principio di Tinbergen stabilisce che, per perseguire efficacemente un insieme di obiettivi indipendenti di politica economica, è necessario disporre di un numero almeno equivalente di strumenti indipendenti. Il principio richiama quindi l'importanza di una politica economica dotata di strumenti adeguati alla pluralità degli obiettivi perseguiti. Si veda Tinbergen, J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland, Amsterdam.

G. Ricchiuti © Tutti i diritti riservati

a sostenere da soli. Propone un bilancio più concentrato sulle priorità comuni, nuovi strumenti di debito europeo e una politica economica capace di tenere insieme investimenti, tassazione, regolazione, commercio e politica industriale.
È qui che emerge il **limite politico dell'Unione**: obiettivi ormai continentali continuano a poggiare su risorse e capacità decisionali in larga parte nazionali. Emerge però anche una **possibilità**: la necessità di tenere insieme transizione verde e competitività può spingere verso una **maggiore integrazione**. Per non far naufragare il Green Deal non basta alleggerire qualche vincolo o rinviare qualche scadenza: servono investimenti e strumenti comuni. Il paradosso è che sciogliere questa tensione potrebbe costringere l'Europa a diventare più Unione.

G. Ricchiuti © Tutti i diritti riservati