

IL FUTURO DELLA UE

DS3374 LA UE, DRAGHI E LA TRAPPOLA DELLA GOVERNANCE DS3374

di **Sergio Fabbrini**

«**M**ai nel passato la scala dei nostri Paesi era apparsa così piccola e inadeguata relativamente alle dimensioni delle sfide (...) Le ragioni per una risposta unificata non sono mai state così impellenti – nella nostra unità troveremo la forza per riformarci», così scrive Mario Draghi nel Rapporto che ha presentato a Bruxelles il 9 settembre scorso. Si tratta di un Rapporto (di 393 pagine) in cui vengono discusse le principali azioni che l'Unione europea (Ue)

dovrebbe perseguire se vuole evitare l'inevitabile declino (a vantaggio dell'America e della Cina). Tuttavia, il Rapporto è tanto coraggioso sul piano delle politiche da promuovere (ampiamente analizzate da questo giornale), quanto è timido sul piano della governance necessaria per realizzarle. Forse, ciò è dovuto al *bias* tecnocratico-funzionalista di Draghi e del suo staff (in base al quale, le *policies* determinano la *politics*) o, più probabilmente, alla loro decisione di non attraversare il campo minato di quest'ultima.

IL FUTURO DELLA UE

IL RAPPORTO DRAGHI E LA TRAPPOLA DELLA GOVERNANCE



**SFIDE COMUNI
Draghi e Letta hanno alzato la riflessione sulle prossime sfide della Ue e che nessuno stato membro può affrontare da solo**

Qui risiede, però, il tallone d'Achille del Rapporto. Senza una governance adeguata, infatti, quelle politiche non potranno essere promosse. Mi spiego.

Per quanto riguarda la governance, il Rapporto costituisce un drammatico richiamo alla necessità di un maggiore coordinamento tra gli stati membri dell'Ue. In proposito, avanza tre proposte. In primo luogo, propone di «meglio focalizzare il lavoro dell'Ue», istituendo un «Competitiveness Coordination Framework» per promuovere un coordinamento più stretto relativamente alle priorità di *policies* comuni. Un Framework a sua volta diviso in «Competitiveness Action Plans» per ognuna di tali priorità, con obiettivi, governance e finanziamenti ben definiti. Tale *refocusing* richiederà una più chiara distinzione tra ciò che

dovrà essere fatto insieme dagli stati membri e ciò che ognuno di essi potrà fare meglio da solo. In secondo luogo, il Rapporto propone di «accelerare il processo decisionale dell'Ue», estendendo le aree di *policy* in cui adottare il voto a maggioranza qualificata (così da neutralizzare i poteri di veti protetti dal voto all'unanimità). Perseguendo, là dove non è possibile, un «approccio differenziato» attraverso il ricorso alla clausola della «passerelle» (clausola che consente ad un gruppo di stati membri di andare avanti, previo il consenso unanime degli altri) o alle cooperazioni rafforzate. In terzo luogo, il Rapporto propone di «semplificare le regole», riducendo lo stock normativo che condiziona l'attività di impresa. Basta pensare che nel periodo 2019-2024, l'Ue ha approvato intorno a 13.000 atti regolativi mentre gli Stati Uniti, nello stesso periodo, ne hanno approvato 3.500 più 2.000 risoluzioni. Alcune di tali proposte sono immediatamente praticabili, come quella relativa alla semplificazione delle regole. Tuttavia, tali proposte



non intaccano la struttura della governance dell'Ue, sempre più basata sul ruolo decisionale dei governi nazionali, che ha favorito il declino di quest'ultima. Anche se rafforzato, il coordinamento volontario tra i governi nazionali, in presenza di loro preferenze plurime e divergenti, non è in grado di generare un'azione collettiva da tutti condivisa. Piuttosto, l'esito del coordinamento volontario è la divisione tra i governi nazionali e quindi la tendenza a preservare lo *statu quo*.

DS3374

Dunque, gli obiettivi prioritari (così come stabiliti dal Rapporto) di un'Ue più innovativa, più competitiva e più sicura non potranno essere raggiunti attraverso il coordinamento volontario dei governi nazionali, ma richiederebbero la costruzione di meccanismi decisionali indipendenti da questi ultimi. Il Rapporto Draghi sembra essere prigioniero del "Comma 22", il romanzo di Joseph Heller del 1961, in base al quale "si sa quale azione prendere per uscire da una trappola, ma non si sa però come neutralizzare chi la tiene chiusa". Basta pensare alla proposta di ricorrere alla clausola della "passarelle", in base alla quale un gruppo di stati membri può andare avanti nel processo di integrazione, a condizione che tutti gli altri stati membri diano il loro consenso unanime (condizione improbabile, tant'è che tale clausola non è stata mai usata finora). La stessa logica vale per le cooperazioni rafforzate o ancora di più per la riforma dei Trattati (che il Rapporto comunque esclude). Quest'ultima è necessaria per neutralizzare i poteri di veto, questi ultimi sono però sufficientemente protetti per impedirla. Avendo costruito istituzioni a pezzi e bocconi, i funzionalisti hanno portato l'Ue in un vicolo cieco sul piano della governance, consentendo ai governi nazionali di perseguire i loro interessi ritenendo che essi coincidano con l'interesse europeo. Le 393 pagine del Rapporto Draghi finiranno in un cassetto, in assenza di attori sovranazionali, legittimati democraticamente, che abbiano un interesse a perseguire un interesse (una *policy*) a sua volta sovranazionale.

Insomma, il Rapporto Draghi, insieme al Rapporto Letta sul mercato singolo, hanno alzato la riflessione sul futuro dell'Ue al livello delle sfide che essa deve affrontare. Sfide che nessuno stato membro può affrontare da solo. Si tratta di sfide esistenziali che mettono in discussione crescita economica, inclusione sociale e libertà politica. Tali sfide richiederebbero però un cambiamento di paradigma relativamente al governo dell'Ue. Non si va lontani, senza un'automobile adeguata.

RIPRODUZIONE RISERVATA