



EDITORIALE - 11 SETTEMBRE 2024

Il nuovo *Whatever it takes*. Il rapporto
Draghi: ambizioni e difficoltà del
futuro dell'Europa

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

e Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma



Il nuovo *Whatever it takes*. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa

di Annamaria Poggi

*Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino*

e Federica Fabrizzi

*Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma*

1. “Una sfida esistenziale”

“Si tratta di una sfida esistenziale. I valori fondamentali dell'Europa sono la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia in un ambiente sostenibile. L'UE esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali. Se l'Europa non è più in grado di fornirli ai suoi cittadini – o se deve scambiare l'uno con l'altro – avrà perso la sua ragione d'essere.

L'unico modo per affrontare questa sfida è crescere e diventare più produttivi, preservando i nostri valori di equità e inclusione sociale. E l'unico modo per diventare più produttivi è che l'Europa cambi radicalmente”.

Il [Rapporto Draghi](#) sul futuro della competitività europea non lascia dubbi: perché l'Unione europea sopravviva, serve un cambio di passo netto senza il quale non c'è futuro.

Quello che è stato definito da qualcuno come il programma della prossima legislatura europea, è indubbiamente un documento cruciale con il quale la Commissione di Ursula von der Leyen - che avrebbe dovuto essere presentata in questi giorni e per la quale occorrerà invece attendere ancora - non potrà non confrontarsi.

Al di là delle singole proposte e delle singole questioni, peraltro, è soprattutto con la prospettiva e con l'*idea* di Europa che esso propone che la Commissione e le forze politiche presenti nel Parlamento UE dovranno misurarsi.

E non sarà – immaginiamo – un percorso senza accidenti e senza intoppi, atteso che dietro quelle tematiche e quelle proposte è chiaramente individuabile una impostazione volta a superare definitivamente la dimensione intergovernativa dell'Unione, impostazione che da sempre si confronta, si scontra e resiste all'impostazione federale.

2. Il Rapporto Draghi: ultima tappa di un percorso avviato dal Consiglio europeo nel giugno 2023

Quando lo scorso anno la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha commissionato a Mario Draghi questo lavoro, esso si inseriva in un percorso che prevedeva due



precedenti tappe: il Rapporto presentato da Enrico Letta sul Mercato unico europeo, cui è seguita la definizione dell'Agenda strategica 2024-2029.

Le motivazioni che hanno condotto l'UE a richiedere tali riflessioni hanno radici profonde, tra cui la sfida di adattare l'idea originaria del Mercato unico con l'evoluzione successiva (a partire dai vari allargamenti); l'incalzare del progresso tecnologico; le sfide ambientali e, ultimamente, la inedita situazione geopolitica. Tutte considerazioni riassunte nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 29-30 giugno 2023, nel paragrafo *Economia*, dove si legge: “il Consiglio europeo ha fatto il punto sui progressi compiuti nel potenziare la competitività e produttività a lungo termine dell'Europa, concentrandosi in particolare sull'approfondimento del mercato unico, sulla preservazione della sua integrità, delle sue quattro libertà e della sua apertura, sulla garanzia di condizioni di parità e sulla creazione di un quadro normativo che sia favorevole alla crescita e riduca gli oneri amministrativi, con contestuale rafforzamento della politica industriale e riduzione delle dipendenze strategiche, specie nei settori più sensibili”.

Alla luce di questo, si sollecitava “una relazione ad alto livello indipendente sul futuro del Mercato unico” da presentarsi a marzo 2024 ed infatti il presidente belga del Consiglio, Alexander de Croo, in accordo con la presidenza spagnola e la Commissione europea, incaricò Enrico Letta di preparare un rapporto.

Il 18 aprile 2024 veniva dunque presentato un documento, intitolato “[*Much more than a market. Speed, Security & Solidarity. Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*](#)” ed in una conferenza stampa congiunta con il presidente del Consiglio Europeo, Charles Michel, Enrico Letta sottolineava che l'attuazione delle previsioni contenute in quel testo avrebbe costituito “l'ultima finestra di opportunità per mettere fine alla frammentazione e agire insieme”.

Come evidenziato nel Rapporto, il panorama demografico ed economico globale è cambiato radicalmente e negli ultimi tre decenni la quota dell'UE nell'economia globale è diminuita a favore delle economie asiatiche in crescita. Questa tendenza, si sottolinea nel testo, è in parte guidata dai cambiamenti demografici, con l'UE che si trova ad affrontare una popolazione in calo e invecchiamento: “Contrariamente alla crescita osservata in altre regioni, il tasso di natalità all'interno dell'Unione europea sta calando in modo allarmante, con 3,8 milioni di bambini nati nel 2022, in calo rispetto ai 4,7 milioni di nascite registrati nel 2008. Inoltre, anche senza considerare le economie asiatiche, il mercato unico dell'UE è in ritardo rispetto al mercato statunitense. Nel 1993, le due aree economiche avevano dimensioni comparabili. Tuttavia, mentre il PIL pro capite negli Stati Uniti è aumentato di quasi il 60% dal 1993 al 2022, in Europa l'aumento è stato inferiore al 30%”.

Anche l'ordine internazionale, annota il Rapporto, è mutato ed è entrato in una fase segnata dalla “rinascita della politica di potenza”, pertanto l'UE dovrebbe affrontare la complessa situazione



internazionale con l'obiettivo di preservare la pace e sostenere l'ordine internazionale basato sulle regole, garantendo al contempo la sicurezza economica dell'Unione.

In un quadro divenuto così complesso, secondo il documento la stessa integrazione dovrebbe divenire più ampia, inglobando settori che inizialmente erano stati deliberatamente tenuti fuori dal processo, in quanto considerati troppo strategici perché il loro funzionamento e la loro regolamentazione si estendessero oltre i confini nazionali: finanza, comunicazioni elettroniche ed energia. Il Rapporto senza mezzi termini spiega che i mercati nazionali, in un contesto siffatto, rappresentano un freno alla crescita e all'innovazione in settori in cui la concorrenza globale e le considerazioni strategiche richiedono, invece, un rapido passaggio a una scala europea.

Da ultimo, dopo aver ricordato i successi del Mercato unico, il Rapporto mette in evidenza come l'UE a 27 deve necessariamente cambiare poiché un tale sviluppo non consente più di fare affidamento sulla mera convergenza della legislazione nazionale e sul riconoscimento reciproco. Si tratta di un passaggio assai rilevante, che porta al centro del dibattito l'annosa questione della "forma di governo" dell'UE: pur non affrontando espressamente il tema della governance europea, il Rapporto sottolinea la necessità di un deciso cambio di passo verso una prospettiva federalista.

Come vedremo, moltissimi dei temi – e delle soluzioni – prospettati in questo primo Rapporto Letta vengono affrontati e ripresi anche nel Rapporto Draghi.

La seconda tappa, in questo percorso, è rappresentata dall'Agenda strategica 2024-2029. Fissata nella riunione di Bruxelles del 27 giugno 2024 dal Consiglio europeo, questa prende le mosse proprio dal contesto geopolitico e macroeconomico per prospettare i passaggi futuri. L'agenda strategica è strutturata intorno a tre pilastri: un'Europa libera e democratica; un'Europa forte e sicura; un'Europa prospera e competitiva.

Ritornano, dunque, anche in questo documento i temi già affrontati nel primo Rapporto; anche in questo caso, è il contesto geopolitico e macroeconomico ad essere il punto di osservazione da cui prospettare le tappe future; ed anche qui si rammenta l'evoluzione del panorama mondiale e l'instabilità crescente, che dovrebbe spingere verso un'"Europa più sovrana" e meglio attrezzata per affrontare le sfide immediate e future.

Il Rapporto Draghi non arriva, dunque, dal nulla: si tratta dell'ultima tappa di una riflessione che affonda le sue radici sulla constatazione delle condizioni demografiche, economiche, geopolitiche e strutturali del vecchio Continente, condizioni che debbono spingere nella direzione di un ripensamento dei meccanismi di funzionamento dell'Unione e che debbono interrogare profondamente sull'identità che essa dovrà avere in futuro.

Perché allora tanta attenzione e tanta risonanza?



Tre le ragioni principali: l'autorevolezza indiscussa della fonte; il fatto che il documento sia stato reso pubblico proprio all'avvio di una nuova legislatura europea, in un momento in cui alla stessa von der Leyen si chiede di definire meglio l'identità sua e della sua seconda Commissione; il livello di allarme lanciato dallo stesso Draghi, secondo il quale un'Europa prospera e competitiva rappresenta l'unica possibilità di sopravvivenza per il progetto europeo.

3. Il Rapporto Draghi sulla competitività

Quello prospettato dall'ex Presidente del Consiglio è un vero e proprio cambio di passo nel federalizing process europeo; si tratta di un ambiziosissimo “programma di indirizzo”, nettamente orientato, dalla lettura del quale si comprende assai bene come mai le reazioni alla sua presentazione siano state così diversificate: Manfred Weber, leader del gruppo di centro destra PPE, ha sottolineato l'importanza dei contenuti che spingerebbero a transitare dalla prospettiva del Green Deal a quella della competitività, secondo un'impostazione assai gradita dai partiti conservatori. Viceversa, il capogruppo socialista Iratxe García ha affermato che qualsiasi rilancio economico deve essere “costruito su posti di lavoro di qualità e su un'energia a prezzi accessibili”, compresa una “legge sugli acquisti verdi ed europei”.

Altri, come Manon Aubry del gruppo parlamentare di sinistra, non sono rimasti colpiti né dalle conclusioni di Draghi né dal tenore delle sue affermazioni: “Si è trattato di una presentazione a parole che non ha detto molto”, ha dichiarato Aubry ai giornalisti dopo l'incontro in cui il Rapporto è stato presentato, aggiungendo che gli eurodeputati sono stati “lasciati all'oscuro”, quasi a voler revocare in dubbio la “legittimazione” dello stesso Draghi a formulare tali ipotesi.

Ed ancora, ha fatto subito molto rumore la notizia della netta contrarietà tedesca ad una delle proposte più significative contenute nel Rapporto, quella del debito comune.

Certamente, quello presentato è il Rapporto dettato da un europeista convinto, da chi – per sua stessa ammissione – ha come peggior incubo quello di vedere sfaldarsi il sogno europeo. Al termine della sua comunicazione, senza mezzi termini, Mario Draghi ha affermato: “Per chiudere vorrei dirvi una cosa: se non si fanno queste riforme, se non si interviene seguendo questa direzione, l'Europa è finita. Lo ripeto: è finita. Ve lo dico perché questo è il mio incubo più frequente”¹.

Ma quale è la ricetta che il Rapporto propone?

Sono tre le aree di intervento individuate da Draghi: in primo luogo – e soprattutto – l'Europa deve riorientare profondamente i suoi sforzi collettivi per colmare il divario di innovazione con gli Stati Uniti e la Cina, soprattutto nelle tecnologie avanzate; la seconda area di azione è un piano congiunto per la

¹ La Repubblica, Economia, 5 settembre 2024



decarbonizzazione e la competitività; la terza area d'azione è l'aumento della sicurezza e la riduzione delle dipendenze.

Per ciascuna di queste aree, il Rapporto disegna un quadro molto lucido, ma anche estremamente ambizioso, che si base su di una considerazione fondamentale: l'Europa non parte da zero in nessuno di questi tre ambiti e tuttavia i risultati sono ad oggi al di sotto di quelli che si potrebbero ottenere se agissimo come comunità.

Tre sono gli ostacoli che vengono individuati, tutti – a ben vedere – riassumibili nell'idea che l'Europa non è ancora “comunità”. Si legge, infatti, nel Rapporto: “In primo luogo, all'Europa manca la concentrazione. Articoliamo obiettivi comuni, ma non li sosteniamo definendo priorità chiare o dando seguito ad azioni politiche congiunte”. A ciò si aggiunge che “Abbiamo una grande capacità di spesa collettiva, ma la diluiamo in molteplici strumenti nazionali e comunitari”. Da ultimo, “l'Europa non si coordina dove è importante”. Che significa questo? Significa che mentre le strategie industriali degli Stati Uniti e della Cina combinano molteplici politiche, che vanno dalle politiche fiscali per incoraggiare la produzione nazionale, alle politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali, alle politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento, nel contesto dell'Unione europea non riusciamo ancora a collegare la varie politiche, perché non è ancora sufficiente il grado di coordinamento tra il livello nazionale e quello comunitario.

In altri termini, serve più Europa. O meglio, come è scritto nel Rapporto stesso, “in molte aree, l'UE può ottenere molto compiendo un gran numero di passi più piccoli, ma in modo coordinato e allineando tutte le politiche all'obiettivo comune. In altre aree, è necessario un piccolo numero di passi più grandi – delegando a livello europeo compiti che possono essere svolti solo lì. In altre aree ancora, l'UE dovrebbe fare un passo indietro, applicando il principio di sussidiarietà in modo più rigoroso e riducendo l'onere normativo che impone alle aziende europee”.

Dunque, più Europa negli obiettivi e nella visione comune, meno Europa negli obblighi e nei vincoli.

È una prospettiva chiaramente liberista, quella sottesa al Rapporto, che si accompagna a due ulteriori questioni fondamentali, una legata al tema dei finanziamenti e un'altra ai problemi della governance.

Sugli investimenti, il Rapporto Draghi non lascia dubbi: “Per digitalizzare e decarbonizzare l'economia e aumentare la capacità di difesa dell'UE, il tasso di investimento totale in rapporto al PIL dovrà aumentare di circa 5 punti percentuali del PIL dell'UE all'anno, fino a raggiungere i livelli registrati negli anni '60 e '70”. È lo stesso Rapporto che ricorda come gli investimenti aggiuntivi forniti dal Piano Marshall nel 1948-51 ammontavano annualmente a circa l'1-2% del PIL dei Paesi beneficiari: dobbiamo più che raddoppiare quella cifra. E poiché i privati non saranno in grado di garantire questo livelli di investimenti,



occorrerà fare debito comune (superando però tutte le resistenze cui abbiamo già assistito in occasione del NGUE).

Anche sulla governance, la ricetta è al contempo semplice e politicamente complicatissima: “Per andare avanti, l’Europa deve agire come Unione in un modo mai visto prima, basandosi su un rinnovato partenariato europeo tra gli Stati membri. Sarà necessario riorientare il lavoro dell’UE sulle questioni più urgenti, garantire un coordinamento efficiente delle politiche per il raggiungimento di obiettivi comuni e utilizzare le procedure di governance esistenti in un modo nuovo per consentire agli Stati membri che lo desiderano di agire più rapidamente”. Che significa: superare il criterio dell’unanimità e andare, se necessario, nella direzione di un’Europa a più velocità.

Tutto questo, preservando l’inclusione sociale e l’approccio solidaristico del modello sociale che caratterizza il progetto europeo fin dalla sua nascita.

4. Gli scogli, le difficoltà: troppa ambizione oppure davvero non c’è altra via?

La presentazione del Rapporto, come noto, è avvenuta in una conferenza stampa alla presenza della Presidente della Commissione che ha dichiarato esservi un largo consenso sul fatto che la competitività debba essere in cima all’agenda delle priorità dell’UE. Ma nel momento in cui si è trattato di declinare tale affermazione, la von der Leyen è stata a dir poco anodina, quando ha affermato che gli sforzi per aumentare la competitività dell’Unione devono andare in parallelo al mantenimento dell’economia sociale di mercato tipica della tradizione europea, in cui vanno mantenuti il benessere e la prosperità per tutti.

La sua prima uscita pubblica dopo l’elezione alla Presidenza della Commissione non consente di cogliere appieno la traiettoria su cui intenderà guidare la Commissione nel prossimo quinquennio, poiché sulle proposte più avanzate del Rapporto (ad es. quella del debito comune) ha evitato accuratamente di pronunciarsi.

È anche vero che pronunciarsi sulle proposte Draghi (evidentemente in senso positivo, visto che è stata proprio la von der Leyen la committente del Rapporto) avrebbe comportato esporsi su un’idea di Unione molto precisa, tanto è chiara e lineare l’impostazione dell’ex presidente della BCE: competitività in senso liberistico e unione politica assai marcata.

Da questo punto di vista, l’impostazione del Rapporto presenta un vero scoglio: il disallineamento tra le proposte e lo stato effettivo dell’Unione.

La vera domanda da porsi rispetto al Rapporto non è sulla sua coerenza (sicura) o sulla lungimiranza e la correttezza delle analisi (altrettanto certe) quanto sulla sua percorribilità con riguardo a quello che è oggi l’UE, quanto a coesione di cultura politica.



Certamente, però, l'obiezione potrebbe anche essere rovesciata e, ponendosi dal punto di vista di Draghi, si potrebbe anche affermare che, se non si raggiunge quella coesione, è la costruzione stessa a non poter più stare in piedi.

L'unica cosa certa è che la politica del *day by day* (che ha largamente contrassegnato la precedente presidenza von der Leyen) non è più percorribile e che non dobbiamo augurarci che si scateni un altro Covid per mettere in campo misure forti e di maggiore coesione tra i Paesi membri.

Come molti hanno sottolineato, Draghi non ha avuto mezze misure, non ha avuto paura a maneggiare concetti carichi di senso come “competitività” e “debito comune”. Neppure ha evitato di porre la questione del futuro dell'UE in tutta la sua drammaticità e in tutta la sua pregnanza politica: evidentemente l'uomo è sempre quello del *Whatever it takes* che ormai dodici anni fa salvò l'euro dalla crisi dei debiti sovrani.

Del resto, un progetto grandioso come l'UE ha bisogno di prospettive ambiziose e non di politiche di continuo compromesso. Pertanto, l'unico errore da non commettere è quello di accantonare il Rapporto perché troppo ambizioso, poiché ciò, davvero, equivarrebbe ad abbandonare il sogno delle origini e le ambizioni dei Padri fondatori.

Da questo punto di vista non vi è altra via: l'UE avrà un futuro solo se scommette su progetti di largo respiro e su valori forti.

Il preventivo *niet* tedesco al debito comune e a ripercorrere in altri settori la strada del NGEU ci dice, tuttavia, che la strada non sarà affatto facile.

Ma, d'altra parte, già nel 1941 il Manifesto di Ventotene si chiudeva dicendo “La via da percorrere non è facile né sicura”...